



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN ECONOMIA**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**NOMBRE DE LA TESIS**  
**FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION**  
**FISCAL EN MEXICO, 1996-2006**

**TESIS**  
**QUE PARA OPTAR POR EL**  
**GRADO DE DOCTOR EN ECONOMIA**

**PRESENTA**  
**NICOLAS MANDUJANO RAMOS**

**TUTORA**  
**DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**JURADO ASIGNADO:**

**PRESIDENTE: DR. ADOLFO SANCHEZ ALMANZA**

**VOCAL: DR. JOHN MILL ACKERMAN**

**SECRETARIO: DRA. ENRIQUETA MANCILLA RENDON**

**VOCAL: DR. LUIS QUINTANA ROMERO**

**VOCAL: DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA**

**LUGAR DONDE SE REALIZO LA TESIS:**

**MEXICO, D.F.**

**TUTOR DE TESIS  
NOMBRE**

**MARCELA ASTUDILLO MOYA**

## **Agradecimientos:**

La elaboración de la tesis fue posible gracias al apoyo generoso de numerosas personas y diversas instituciones: En primer término, agradezco el apoyo de la Dra. Marcela Astudillo Moya, del Dr. Adolfo Sánchez Almanza, ambos del Instituto de Investigaciones Económicas, del Dr. John Mill Ackerman, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y de la Dra. Enriqueta Mancilla Rendón, del Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración, por el fructífero dialogo e intercambio de ideas sostenido durante la investigación, sin sus comentarios críticos y ayuda el presente trabajo no hubiera sido posible.

Agradezco el apoyo del Maestro Fernando Calzada Falcón, Secretario de Finanzas del Estado de Tabasco, por el valioso apoyo, así como del ingeniero Carlos Juárez, Director de Política de Gasto Público en la institución de referencia, por sus comentarios siempre asertivos y sin contemplaciones de amistad permitieron reformular y realizar cambios sustantivos en las ideas básicas del proyecto.

Una vez más, a los maestros Santos Hernández López y José Luis Sedeño Juárez, quienes coadyuvaron sin mayor regateo en el acopio de la información cuantitativa. Una mención especial al Lic. Jesús Rodríguez y Rodríguez, Director General de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la confianza que deposito en mi persona, al permitirme colaborar con él e involucrarme en el apasionante mundo del federalismo fiscal.

Asimismo, mi gratitud a la Dirección General de Estudios de Posgrado de la UNAM, por la beca otorgada durante mis estudios de doctorado.

Finalmente, mi agradecimiento a mi esposa Lic. María Teresa Gordillo y a mi hijo Carlos Nicolás por su comprensión.

# FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO, 1996-2006

## ÍNDICE

	Página
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1.</b>	
<b>RELEVANCIA TEÓRICA EN MATERIA DEL FEDERALISMO</b>	<b>24</b>
1.1. Federalismo y descentralización fiscal	
1.1.1. Federalismo y federalismo fiscal	
1.1.2. Descentralización fiscal y funciones básicas del Estado moderno	
<b>CAPÍTULO 2.</b>	
<b>COMPORTAMIENTO Y TENDENCIA DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS</b>	<b>44</b>
2.1. Evolución de los ingresos de las entidades federativas	
2.1.1. Estructura de los ingresos estatales	
2.1.2. Ingresos estatales y transferencias federales	
2.1.3. Evolución de los ingresos propios	
2.2. Análisis pormenorizado de los ingresos públicos de las entidades federativas y su dependencia con los recursos federalizados	
2.2.1. Metodología sobre la clasificación de las entidades federativas, según capacidad recaudatoria	
2.2.2. Análisis de los coeficientes de los ingresos en las entidades federativas	
2.2.2.1. Ingresos tributarios respecto a los ingresos propios	
2.2.2.2. Ingresos no tributarios respecto a los ingresos propios	
2.2.2.3. Principales rubros por concepto de Derechos y Productos	
2.2.2.4. Esfuerzo fiscal real: Elasticidad y carga tributaria per-cápita	

**CAPÍTULO 3.**  
**PROPUESTA QUE PERMITA DESCENTRALIZAR Y FORTALECER EL**  
**FEDERALISMO FISCAL MEXICANO EN EL ÁMBITO DE LA**  
**COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA CASO DEL**  
**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO** **98**

- 3.1. Federalismo, descentralización y colaboración administrativa.
- 3.2. Origen del Impuesto al Valor Agregado, su evolución en México y algunas experiencias internacionales del poder tributario entre órdenes de gobierno.
- 3.3. Relaciones fiscales intergubernamentales en materia de colaboración administrativa.
- 3.4. Propuesta que permita mitigar el desequilibrio horizontal fiscal, mediante la descentralización administrativa del Impuesto al Valor Agregado a nivel estatal, en el marco de la Colaboración Administrativa y de coordinación intergubernamental.
- 3.5. Reflexiones finales.

**RESUMEN Y CONCLUSIONES.** **152**

**ANEXOS:** **164**

- I. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL SOBRE LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO
- II. ESTADÍSTICO.

**BIBLIOGRAFÍA** **187**

## **INTRODUCCIÓN.**

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

Igualmente, se ha agudizado la heterogeneidad económica-social entre los diferentes órdenes de gobierno, derivado del desequilibrio financiero vertical y horizontal, a la par del relajamiento del esfuerzo recaudatorio estatal, induciendo a sus haciendas públicas a una menor captación impositiva dada la exigua potestad tributaria con la que cuentan, así como a consecuencia del incremento de los recursos federales.

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

En términos territoriales, el desarrollo económico y la distribución de las potestades tributarias es bastante desigual y desequilibrada, por un lado Estados desarrollados y, por otro, Estados económica y socialmente pobres. En consecuencia, es práctica común que los gobiernos subnacionales recauden impuestos a partir de bases fiscales reducidas, por lo que las relaciones fiscales intergubernamentales muestran una importante dependencia financiera y una menor responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales.

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

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

La tendencia anterior ha prevalecido aún con la reforma fiscal de 2007, a través de la cual se adecuaron las reglas de distribución de tres fondos de aportaciones (Fortalecimiento de las Entidades Federativas; Educación Básica y Normal y, el correspondiente a la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal), con el objeto de que las transferencias fueran más equitativas y que reflejaran de manera más adecuada las necesidades y transparencia de las haciendas públicas locales.

En ese sentido, el sistema de coordinación fiscal intergubernamental, constituido en lo general por las Participaciones e Incentivos económicos (Impuestos Sobre Automóviles Nuevos y Tenencia o Uso de Vehículos), así como por las Aportaciones Federales, han llegado a constituir más de dos terceras partes de la Recaudación Federal Participable; expresando con ello la alta dependencia financiera de las entidades federativas, respecto de los ingresos procedentes de la Federación.

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

Por tal motivo se procederá a estudiar dicho fenómeno a partir de 1996, momento entre otros, en que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) presenta cambios importantes. Por ejemplo, entra en vigor un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa, que permite delegar mayores atribuciones a las entidades federativas en materia de Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios; transfiere la recaudación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y sobre Tenencia o Uso de Vehículos; otorga mayores atribuciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA); así como en materia del Impuesto Sobre la Renta (ISR) en 2003 e IVA en 2004, a los contribuyentes del régimen intermedio de las actividades empresariales y de los pequeños contribuyentes; mientras que a finales de los noventa se presentan procesos de descentralización de las funciones de salud y educación.

Por otra parte, considerando que el SNCF muestra indicios de agotamiento, el propósito del trabajo es contribuir con una propuesta que permita mitigar el desequilibrio horizontal fiscal, mediante la descentralización administrativa del IVA

a nivel estatal, en el marco de la Colaboración Administrativa y de coordinación intergubernamental, que permita fortalecer la hacienda pública local.

En ese tenor, el objetivo del trabajo es mostrar que durante los últimos años en México, el sistema de relaciones intergubernamentales en materia fiscal federal, ha aumentado la dependencia financiera de las entidades federativas respecto a los ingresos procedentes de la Federación. Asimismo, presentar una propuesta alternativa a dicho sistema que permita a las entidades federativas en el corto plazo aumentar su capacidad recaudatoria y por ende fortalecer el federalismo mexicano.

En tanto, la hipótesis se circunscribe en establecer que las relaciones fiscales verticales intergubernamentales han creado una estructura tributaria a favor de las entidades federativas más desarrolladas; toda vez, que cuentan con mayor potencial de recaudación respecto a las menos desarrolladas que tienen menos posibilidades de recaudar impuestos locales, propiciando una dependencia financiera de las transferencias condicionadas y no condicionadas, o sea de las participaciones y aportaciones federales. Mientras que al otorgarse nuevas responsabilidades a los gobiernos estatales y locales, caso de la descentralización y administración integral del IVA, cambiaría la estructura del federalismo en materia de colaboración administrativa, al promoverse una menor dependencia financiera, lo cual requiere de cambios en las relaciones intergubernamentales.

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

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

Por lo anterior, la estructura de investigación se ha dividido en tres capítulos que abordan desde la confección del marco referencial para el caso particular de México y, que constituye el sustento para el escudriñamiento empírico; hasta una propuesta alternativa para fortalecer la capacidad recaudatoria de las entidades federativas. Así mismo, se privilegia el estudio de la recaudación en el ámbito estatal desde una perspectiva de la economía aplicada.

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

En esta parte se resalta que en todo sistema federal coexisten por una parte, gobierno central y por otros gobiernos subnacionales, donde la toma de decisiones acerca de sus responsabilidades y competencias se designan, de acuerdo con el esquema de las funciones del sector público propuesto por R. Musgrave (1992). Efectivamente, de acuerdo con algunos especialistas en materia del federalismo y descentralización fiscal (Oates, 1972; Castells, 1988; Finot, 2001), en un sistema federal la distribución de competencias en ingresos entre los distintos órdenes de

gobierno, debe corresponderse con las competencias en gasto para mantener el equilibrio vertical; mientras que la consecución de los objetivos de equidad y eficiencia en la administración tributaria, aconseja la ubicación de las bases impositivas de mayor incidencia en el orden de gobierno central, no obstante la función relativa a la asignación de recursos, se concede a los gobiernos locales, toda vez éstos cuentan con una mayor claridad de las preferencias y demandas ciudadanas, de forma que cumplan con sus funciones de la manera más eficiente.

Por ello, en dicha literatura se reconoce que bajo un sistema federal solidario deben existir fondos compensatorios que permitan a los ámbitos territoriales más rezagados y con menor capacidad fiscal contar con un nivel mínimo de recursos para hacer frente a sus necesidades. En el caso de la coordinación fiscal en México, se observa que el proceso de descentralización fiscal durante el período de estudio se caracteriza por una redistribución asimétrica de responsabilidades entre los órdenes de gobierno, lo que ha implicado una difusa estructura de responsabilidades.

El capítulo segundo “Comportamiento y tendencia de los ingresos públicos de las entidades federativas” presenta el marco legal sobre las relaciones fiscales intergubernamentales en México, así como el estudio y evolución de la tendencia cuantitativa de los ingresos públicos de los gobiernos estatales durante el período de estudio. En ese sentido, a partir del estudio de la estructura tributaria de las entidades federativas, se obtienen coeficientes de los ingresos fiscales propios estatales, tanto tributarios (impuestos directos patrimoniales o al ingresos e impuestos indirectos), como no tributarios respecto a los ingresos totales y al producto interno bruto estatal, con el propósito de mostrar que las entidades federativas presentan además de una fuerte dependencia financiera con el gobierno federal, una estructura impositiva limitada de ingresos propios, aún en aquellas entidades de mayor desarrollo relativo (toda vez que de acuerdo con el marco conceptual para los gobiernos locales se ha determinado impuestos de base estrecha, caso del impuesto a la propiedad y sobre traslación de dominio,

derivado de la transmisión de la propiedad de inmuebles), siendo lo peor en todos los casos, su dependencia a los ingresos no tributarios respecto de los ingresos propios.

En el mismo capítulo, se realiza el estudio pormenorizado de los ingresos públicos de las entidades federativas y su dependencia con los recursos federalizados, cuyo objeto específico, es analizar los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, en particular los rubros que integran los ingresos tributarios como no tributarios y su relación con los ingresos provenientes de la Federación, a la luz de los cambios en la estructura fiscal intergubernamental.

Para efectos de análisis empírico se clasificaron a las entidades federativas en una tipología de tres Grupos, de acuerdo a sus capacidades de recaudación (Alta, Media y Baja), con el propósito de cuantificar a través de indicadores económicos, la generación de los ingresos públicos, así como de estimar el esfuerzo fiscal, a partir de una serie de coeficientes, entre ellos: la participación de los ingresos propios de las entidades federativas respecto a sus ingresos totales y al producto bruto estatal; elasticidad de los ingresos de las entidades federativas respecto al producto interno bruto estatal y; elasticidad tributaria de los ingresos de las entidades federativas respecto a las transferencias y aportaciones federales.

El tercer y último capítulo, de conformidad con los resultados obtenidos en los capítulos anteriores, se presenta una propuesta al sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en el marco de la Colaboración Administrativa, que permita a las entidades federativas incentivar su capacidad recaudatoria, disminuir la dependencia financiera y por ende, fortalecer el federalismo fiscal mexicano.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES.

### I.

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

En una federación el sistema político comprende el conjunto de subsistemas que se superponen producto de la negociación entre el subsistema central y el de cada Estado, que permiten definir las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos de acuerdo a su diversidad y en razón del pacto constitucional. En ese sentido, la concepción del estado federal cooperativo que implica la vigencia del centralismo descentralizador en la fórmula distributiva, plantea la transformación de las relaciones intergubernamentales ante los diversos cambios de la realidad, principalmente de los procesos económicos y sociales a nivel nacional e internacional, que en la práctica operan a través de políticas de descentralización y que en el marco del federalismo, se convierte en un instrumento de equilibrio entre poderes y en un mecanismo de desarrollo.

Efectivamente, al considerar a los sistemas federales como estructuras no centralizadas, éstas tienden a modelar formas peculiares en las relaciones intergubernamentales, dando lugar a una serie de expresiones del federalismo, cuyo carácter irreductible tienen dos dimensiones, la política (expresada como un pacto entre regiones con autoridades que controlan jurisdicciones territorialmente delimitadas y con ello, la devolución de poderes como un proceso de descentralización más que de desconcentración o delegación) y la económica,

como forma de expansión de los mercados en términos de competencia y especialización regional, para una eficiente y mejor administración de los recursos fiscales y una adecuada provisión de bienes públicos.

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

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

En México, con la promulgación de la Constitución de 1917 y las subsecuentes reformas, se ha dotado al gobierno federal de amplias facultades y poderes para garantizar la unidad política y económica de la república. Asimismo, la soberanía estatal se delimita por efecto del principio clásico federal conocido como poderes residuales, así como por las prohibiciones y obligaciones establecidas en el ordenamiento constitucional, lo cual se refleja en las relaciones intergubernamentales mediante una amplia gama de interacciones y conexiones entre los diversos órdenes y ámbitos de gobierno, así como en las facultades concurrentes ejercidas por el municipio y/o el estado con la Federación. Dicha concurrencia forma parte de un conjunto de formas de coordinación intergubernamental como la interdependencia y la coordinación fiscal.

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

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

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

Lo anterior nos lleva a concluir que el proceso de la jurisdicción tributaria entre los diferentes órdenes de gobierno, es la de permitir la concurrencia impositiva y

restringir la potestad tributaria a los estados en algunas materias vía constitucional. En ese tenor, los diferentes ordenamientos jurídicos que regulan las facultades y la coordinación intergubernamental en materia fiscal (disposiciones que se encuentran establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Coordinación Fiscal), que se sitúan en el centro del debate, es necesario examinar integralmente con el propósito de solventar los problemas que ocasiona la múltiple tributación a una misma base o fuente de ingreso público, así como en la redefinición de las potestades tributarias y del gasto concurrente.

## II.

No obstante las restricciones implícitas tanto por mandato constitucional como por la suspensión de impuestos al adherirse al SNCF, las entidades federativas y municipios, cuentan con una estructura de ingresos bastante limitada; toda vez que las potestades tributarias son de base estrecha, siendo cuatro las de mayor recaudación: Impuesto Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (Nóminas), Prestación de Servicios de Hospedaje, Enajenación de Bienes de Muebles y Tenencia Local. En el caso del Impuesto Predial, este ha sido traspasado a los municipios de los estados. Situación que provoca la dependencia financiera respecto de la federación, vulnerando con ello la autonomía tributaria de los gobiernos subnacionales, con potestades de reducida progresividad y sobre una base tributaria con baja movilidad ínter-jurisdiccional.

Cuantitativamente se constato que dentro de los ingresos de las entidades federativas, constituidos en tres grupos, los correspondientes a los Ingresos Propios provenientes de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, son reducidos en contraste con el segundo grupo, integrado por Transferencias Federales tanto en Participaciones como en Aportaciones Federales que incluyen al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, los Ingresos por Convenios específicos con la federación, los derivados por la Coordinación Administrativa así como por excedentes petroleros y, adicionalmente

el tercer grupo de ingresos, compuesto tanto por financiamientos como por ingresos generados por empresas y organismos.

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

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

En todo el período de estudio estructuralmente destaca el impuesto por Nómina con una cobertura del 72 por ciento de los ingresos tributarios y posteriormente con 5 por ciento el impuesto sobre Enajenación de Vehículos y Bienes Muebles Usados. Cabe resaltar que a pesar de que el impuesto sobre Hospedaje participa con el 4 por ciento de los ingresos tributarios, dicho gravamen resulta ser el más dinámico, al haberse incrementado en 4 puntos porcentuales en el período de estudio, mientras que el de Nómina sólo lo hizo en 2 puntos porcentuales y el impuesto sobre Bienes Muebles Usados su participación disminuyó en 3.7 puntos porcentuales. Sin embargo, como ya se mencionó, por su magnitud los ingresos

no tributarios son los más importantes cuantitativamente que los tributarios en la estructura de financiamiento de los estados tal y como se desprende de la investigación, representando solo para el ejercicio fiscal 2006, el 51 por ciento, mientras que los tributarios el 31 por ciento como proporción del PIB local respectivamente.

### III.

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

Problemática que durante la última década se ha tratado de revertir mediante mayores potestades tributarias a las entidades federativas, sea a través del Impuesto Sobre Hospedaje; gravando localmente Loterías, Rifas y Sorteos; administrando el rendimiento del Impuesto Vehicular; mayor participación en la Colaboración Administrativa; colaboración en la administración federal de los Impuestos al Ingreso de Personas Físicas con actividades empresariales, pequeños y medianos contribuyentes, así como en la Enajenación de Bienes Inmuebles afectos al pago del ISR. No obstante, se mantiene la tendencia a la dependencia financiera de las transferencias federales, considerando que no es una situación fortuita ya que se deriva de un SNCF altamente centralizado.

De conformidad con la metodología propuesta para el análisis empírico, que clasifica a las entidades federativas en tres Grupos de acuerdo a sus capacidades de recaudación, así como del esfuerzo fiscal real, se consideraron en materia impositiva, el gravamen sobre Nómina, que se identifica con las entidades de

mayor desarrollo económico, mientras que el impuesto sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje, solo contribuyen en la recaudación de las entidades de amplia infraestructura turística, así como el impuesto sobre Tenencia Local, correspondiente al parque de los automóviles usados de más de diez años y por último, el impuesto por Enajenación de Bienes Muebles, el cual no presenta mayor peso en la estructura impositiva.

De acuerdo con el comportamiento de la recaudación de los ingresos tributarios respecto a su participación con los ingresos propios y con el PIB local, el Grupo de Alta recaudación o superior al 40 por ciento, se integró por 14 entidades federativas, siendo las de mayor desarrollo empresarial y correlacionándose directamente con el valor del coeficiente ingresos tributarios/PIB, fluctuando alrededor del 0.30 por ciento. Mientras que en el caso de las 7 entidades con Recaudación Media, poseen solo un dinamismo económico-regional en actividades maquiladoras y de turismo. Finalmente, las once entidades con Recaudación Baja, mantienen un coeficiente (ingresos tributario)/(PIB) no mayor en promedio al 15 por ciento, a pesar de la diversidades de su riqueza natural.

Por cuanto a la importancia de los ingresos no tributarios, respecto a los ingresos propios y sobre el producto, la clasificación fue dividida en dos Grupos, los de Baja Recaudación y los de Muy Baja Recaudación. El primero integrado por 13 entidades federativas cuyo coeficiente ingresos no tributarios respecto a los ingresos propios fue de alto grado de dependencia, con una tasa promedio entre 30 por ciento y 59 por ciento. Mientras que el segundo Grupo compuesto por 18 estados, la tasa en referencia se ubicó en un rango del 60 y 100 por ciento; es decir, el coeficiente de dependencia a los ingresos no tributarios resulta ser sumamente alto.

Del análisis de la estructura de los ingresos no tributarios, los renglones que captan la mayor parte de los ingresos por este concepto son los Derechos y los Productos. En el primer caso, el renglón que más aporta son por Control

Vehicular, mientras que en el segundo caso, corresponde al concepto de los Rendimientos Financieros; es decir, los intereses provenientes de las inversiones de los recursos líquidos en el mercado financiero, lo que tiende a dificultar la planeación de los ingresos y del presupuesto de las entidades federativas y municipios.

El análisis del esfuerzo fiscal real realizado por las entidades federativas para incrementar su recaudación, se estimó mediante la elasticidad de los ingresos tributarios respecto al producto interno bruto estatal, así como por la elasticidad de los ingresos propios menos rendimientos financieros respecto de los ingresos provenientes de las transferencias federales<sup>35</sup>.

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

Desde una perspectiva de la elasticidad ingresos propios/ingresos federales solo 13 de las 32 entidades muestran una relación positiva mayor a la unidad: es decir, la recaudación responde de manera positiva al incremento de las transferencias federales, mientras que 19 entidades presentan una elasticidad respecto a los

---

<sup>35</sup>. Con la elasticidad tributaria se evaluó el grado de respuesta de la suma de los ingresos directos e indirectos ante un incremento del ingreso estatal. Con un resultado positivo y mayor a la unidad, implica que los recursos tributarios se han incrementado más que proporcional cuando se incrementa el PIB local, pero si resulta menor a la unidad, entonces los ingresos tributarios crecieron menos que proporcional a un aumento del PIB estatal. En el caso de la elasticidad de los ingresos propios libres de rendimiento financiero respecto a los ingresos procedentes de la federación, caso de los Ramos Generales 28 y 33, también se está en posibilidad de cuantificar el esfuerzo de recaudación de los fondos propios que realizan las entidades federativas libres de los recursos procedentes de intereses de los productos financieros, producto de la inversión de recursos líquidos en el sistema financiero. En ese tenor, la elasticidad tributaria permite observar cómo cambian los recursos propios en respuesta ante un incremento de los ingresos procedentes de la federación: Entre mayor es la elasticidad, significa una respuesta cada vez más satisfactoria por parte del gobierno estatal y, por ende un efecto positivo de las transferencias y aportaciones federales en la recaudación; al contrario, si la respuesta es negativa, es decir, un cambio inelástico, entonces estamos en presencia de un deterioro del esfuerzo del gobierno estatal por aumentar sus recaudos propios. Por último, si la elasticidad tiende hacia cero, significa que el efecto de las transferencias en la generación de recursos propios es cada vez más pequeño.

ingresos federales muy baja, por lo que las transferencias tienden mediante una relación negativa afectar el esfuerzo recaudatorio.

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

#### **IV.**

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

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

En ese sentido, la propuesta plantea que las entidades federativas administren integralmente dicho gravamen a partir de la delegación de las funciones de recaudación, fiscalización y jurídicas de ingresos que actualmente mantiene el

fisco federal. Dicho acto, no implica que se trastoque en una potestad estatal, sino más bien, que represente una responsabilidad estatal en el marco de la Colaboración Administrativa como actualmente operan algunos impuestos federales coordinados, como el ISTUV e ISAN, con el objeto de descentralizar la recaudación nacional, dinamizar y aumentar la recaudación de los gobiernos subnacionales como federal.

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

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

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

Con el propósito de evaluar los resultados de la propuesta, se diseñaron dos escenarios que permitieron evaluar la viabilidad técnica-económica de la propuesta y la toma de decisiones sobre su implementación si fuera el caso. La evolución simulada de las estimaciones realizadas durante las cuatro etapas del proceso (la primera para la obtención de la recaudación base del IVA por entidad federativa; la segunda, para cuantificar la carga fiscal del IVA por ejercicio fiscal y el promedio simple por los años ponderados; es decir, el factor meta-objetivo para el período de seis años; la tercera, que comprende el cálculo tanto de la meta compromiso del IVA por entidad federativa relativo al PIB nacional deducido el correspondiente al comercio exterior y al de petróleos mexicanos, como la recaudación del IVA estimado y; la cuarta que deriva el excedente obtenido sobre la meta establecida y su distribución). De conformidad con los resultados obtenidos, se observó la inviabilidad técnica-económica del segundo escenario, toda vez que en dicho proceso, diversas entidades federativas (de mayor vulnerabilidad económica y social), obtendrían resultados no favorables.

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

Con lo anterior, metodológicamente se relaciona el diagnóstico del segundo capítulo con los beneficios potenciales de la presente propuesta, direccionándola hacia el fortalecimiento recaudatorio de las entidades federativas y que, de acuerdo con la tipología propuesta, consiste en transferir el 100 por ciento del excedente obtenido del IVA a 11 entidades federativas, integradas en el Grupo de recaudación baja; mientras que en siete entidades de recaudación media, el excedente se distribuye en un 75 y 25 por ciento respectivamente para el fisco

estatal y federal. Finalmente, 14 entidades del Grupo de recaudación alta, el excedente se distribuye en partes iguales; es decir, 50 y 50 por ciento.

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

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

De forma que la devolución de la administración del IVA a los estados, es posible recaudar más, aun con las mismas características que hoy tiene este impuesto, haciendo que las entidades federativas participen del esfuerzo real recaudatorio a partir de la fijación de una meta por entidad federativa.

## CAPÍTULO 1

### RELEVANCIA TEÓRICA EN MATERIA DEL FEDERALISMO

Como punto de partida se resaltaré que el marco teórico no es un recuento de cuanta teoría exista en la especialidad, ni la descripción con detalle de la teoría con la que se es más proclive, aunque poco tenga que ver con el tema de la investigación o en todo caso, confundir teoría con historia. Más bien, la relevancia teórica del problema de investigación la relacionamos con determinados conocimientos especializados de la disciplina que promuevan aportes al avance del conocimiento, no en balde Isaac Newton en una misiva dirigida a Robert Hooke en 1676<sup>1</sup>, señalaba "Si he visto más lejos es porque estoy sentado sobre los hombros de gigantes", haciendo alusión a sus preguntas de investigación, las cuales estaban inspiradas en el conocimiento de los científicos que le precedieron, o sea que Newton conocía las discusiones que sobre determinados temas habían tenido y tenían los científicos del pasado y de su tiempo; motivo por el cual podía conocer con propiedad hasta donde llegaba la frontera del conocimiento en su disciplina. Es decir, todo conocimiento científico se nutre del debate de ideas que deben ser expuestas a la interpretación rigurosa y a la prueba de los hechos e incluso, un mismo problema ser enfocado desde diferentes perspectivas y, en este proceso, surgen nuevas preguntas, planteamientos y aportes.

Bajo ese tenor, el presente capítulo se ha dividido en tres apartados. El primero presenta una discusión teórica con respecto a temas relacionados con el federalismo y la descentralización fiscal, haciendo alusión en algunos estudios sobre "modelos del federalismo". El segundo hace referencia a las funciones básicas del Estado moderno y a las relaciones fiscales intergubernamentales. Finalmente, en el tercer apartado, mismo que se agrega en calidad de anexo, se comenta el marco legal e institucional sobre las relaciones fiscales intergubernamentales en México.

---

<sup>1</sup> . Ver: [wikipedia.org/wiki/Isaac\\_Newton](http://wikipedia.org/wiki/Isaac_Newton) y [es.wikipedia.org/wiki/A\\_hombros\\_de\\_gigantes](http://es.wikipedia.org/wiki/A_hombros_de_gigantes)

## 1.1. Federalismo y descentralización fiscal

### 1.1.1. Federalismo y federalismo fiscal

Existen diversas connotaciones sobre el sistema federal que consideran aspectos comunes, tales como la existencia de un pacto político e institucional entre las partes que constituyen un todo y que implica una distribución del poder público, ya sea en materia de atribuciones y/o de espacio. En ese tenor, la concepción filosófica del federalismo considera tres ideas básicas en su definición: La división específica de competencias; las disposiciones para el ejercicio de la autoridad en áreas de competencias concurrentes, y; una cláusula reservada a los poderes de los estados para actuar en todas las áreas no exclusivas, única o concurrentemente a la Federación<sup>2</sup>.

Lo anterior, ha dado lugar a tres principios del federalismo según el marco en que operan los diferentes ámbitos de gobierno -subsidiariedad, solidaridad y sistema político<sup>3</sup>-, a efecto de atender la problemática en las diversas áreas de la función

<sup>2</sup>. La autonomía de los estados en un sistema federal parte de la existencia de órganos propios y de la posesión de competencias exclusivas entre la federación y los estados miembros. Algunos de los representantes del federalismo clásico son **Alexander Hamilton**, **John Jay** y **James Madison**. Asimismo, **Johannes Althusius**, es considerado como el primer teórico del federalismo; quien establece que la continuidad superior está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante, no pierden su individualidad y autonomía; **Montesquieu**, desarrolla la noción de "República Federativa" como modelo de reforma al despotismo existente en Francia, conceptualizándolo como un conjunto de repúblicas; **Alexander Hamilton**, **John Jay** y **James Madison**, señalan que el federalismo es una "unidad en la diversidad", caracterizado por la interrelación e independencia de las relaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación. De estos autores se desprende que el sistema federal no sólo es un proceso evolutivo, sino también, que está relacionado directamente con el constitucionalismo; **Alexis de Toqueville**, menciona que la Unión de las Trece Colonias Norteamericanas fue formada con el fin de responder a las grandes necesidades de la época como: protección comercial, estabilidad económica y seguridad externa e interna, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados. Plantea como una de las características principales de EUA, que la unión tiene por gobernados, no a estados, sino a simples ciudadanos; **Norberto Bobbio**, concibe al federalismo como la teoría política que por primera vez en la historia establece el valor de la paz como objetivo específico de lucha, distinguiéndose de todas las expresiones modernas del pensamiento político y social que conciben la paz como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los estados en sentido liberal, democrático y socialista y le asignan, por lo tanto, una posición subordinada"; **Ignacio Burgoa**, establece que un estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos; **Barry Weingast**, establece que durante los últimos siglos, las naciones más poderosas y desarrolladas adoptaron una estructura federal basada en su desarrollo económico, tal como Holanda, Inglaterra y Estados Unidos de América. Los cuales asumieron como sistema político el federalismo orientado al mercado, el cual está basado en un sistema económico diseñado apropiadamente y con fundamento político que establece límites fuertes sobre las facultades del gobierno federal para confiscar la riqueza, para ello, es indispensable tomar en cuenta los postulados de la Constitución. En tanto forma de gobierno, el federalismo da por sentado un régimen constitucional, en el cual se deberá establecer de manera clara todas las facultades y obligaciones que tendrá cada uno de los actores que integran o conforman la federación. En este sentido, a través de la Constitución se deberán establecer las instituciones representativas, la división efectiva de poderes, la concurrencia y colaboración de los diferentes órdenes de gobierno con los actores sociales, políticos y privados en áreas específicas. (A. regional, 2004).

<sup>3</sup>. El **Principio de subsidiariedad** referido a la estructura de las competencias entre los diferentes órdenes de gobierno en materia funcional (poderes públicos, hacienda pública, agentes sociales, etc.), mediante dos funciones. Una como principio de legitimación política y otra como principio operacional. Este principio se asocia al criterio de eficiencia económica. Mientras, que en legitimación política, la subsidiariedad propone una comunidad que concentra sus esfuerzos en ciertas áreas delimitadas en donde su acción es más eficaz que la de los países miembros. Asimismo, refuerza la atención a las colectividades públicas infraestatales e introduce una nueva idea de distribución de poder entre la Comunidad, el Estado y

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

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

Mientras que en un lugar intermedio se encuentra la Federación, cuya evolución advierte elementos estructurales, tales como dos o más órdenes de gobierno; distribución formal-constitucional de la autoridad Legislativa y Ejecutiva (Indetec, 1996), así como la asignación de ingresos entre los órdenes de gobierno que aseguren áreas de autonomía para cada uno de ellos; una Constitución suprema como expresión escrita de la soberanía popular, que crea dos tipos de ordenes jurídicos: la Federación y de los Estados miembros; Poder Judicial que rige la interpretación o aplicación válida de la Constitución (Watts y Blinderbacher, 2002). Dichos aspectos sustanciales de esta forma de Estado, garantizan la unidad,

---

la región, eliminando el problema de que la Comunidad pueda aspirar a usurpar competencias que las Constituciones nacionales han reconocido o devuelto a las entidades infra estatales. Por ello, la subsidiariedad se convierte en un principio que adquiere una doble función: puede ser utilizada para la integración comunitaria y para la regionalización de los Estados miembros. Por otra parte, el principio operacional, limita las competencias de la Comunidad a las áreas en que ésta pueda probar que su intervención está justificada. El **Principio de solidaridad** en materia de financiamiento de bienes y servicios, se refiere al principio mediante el cual se establece un mecanismo financiero bajo el cual, a un mismo esfuerzo fiscal, lo gobiernos locales disponen de similares recursos (propios más transferencias) por habitante, o para cubrir el mismo nivel de "necesidades" relativas a competencias de ese ámbito de gobierno y; el **Principio de sistema político**, reconoce que el federalismo antes que un sistema económico o que un sistema de descentralización administrativa del gobierno, es un sistema político por cuanto que es una forma de expresión de la democracia en una sociedad y como tal tiene sus propios valores de justificación, con independencia de los factores económicos o administrativos aleatorios con la intención de promover el desarrollo y satisfacer las necesidades de los ciudadanos. (A. regional, 2004) e (INDETEC, 1996).

respetan la diversidad, la autonomía y las características específicas de cada región o entidad.

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

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

En este sentido, los gobiernos nacional y local no se encuentran conforme a derecho subordinados, ya que ninguno de ellos rebasa los términos de su pacto en relación con el poder y estatus del que cada uno a de disfrutar; de tal manera, que la Constitución Federal es soberana en ambos órdenes de gobierno,

estableciendo mecanismos que conforman una relación de interdependencia mediante la instrumentación de tareas compartidas.

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

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

Las limitantes que en la práctica experimenta el federalismo cooperativo, han generado la revisión y el diseño de nuevas propuestas de políticas de descentralización, donde el federalismo se convierte en un instrumento de equilibrio entre poderes y un mecanismo de desarrollo. De acuerdo con Díaz

(1996), la concepción moderna del estado federal plantea la transformación de las relaciones intergubernamentales ante los cambios constantes de la realidad, principalmente de los procesos económicos y sociales a nivel nacional e internacional<sup>4</sup>.

Por otra parte, al considerar a los sistemas federales como estructuras no centralizadas, tienden a moldear formas peculiares en sus relaciones intergubernamentales, por lo que la existencia de competencias comunes entre instancias de gobierno dan lugar a una serie de expresiones del federalismo: sea político, económico, fiscal, hacendario y social<sup>5</sup>. Al respecto, Díaz (2001) plantea que el federalismo tiene dos dimensiones irreductibles: la primera de carácter política, la cual se expresa como un Pacto entre regiones con autoridades que controlan jurisdicciones territorialmente delimitadas, refiriéndose con ello a la devolución de poderes, como un proceso de descentralización más que de desconcentración o delegación. Mientras que la segunda, referida a la dimensión económica, como una forma de expansión de los mercados en términos de competencia y especialización regional, (que detona las ventajas comparativas), surge de la búsqueda de un gobierno eficiente en la administración de los recursos fiscales para la adecuada provisión de bienes públicos.

Riker (1964), considera que la variable más importante que determina la relevancia política de un sistema federal se encuentra en la naturaleza del sistema de partidos y en su competitividad, por lo que el balance de poderes entre

---

<sup>4</sup> El arreglo federalista tiene ventajas y desventajas. En el primer caso, radica en que los acuerdos entre gobernantes y gobernados pueden darse de manera más localizada en la medida en que las autoridades están más cerca de los ciudadanos. La desventaja, radica en que la coordinación de diferentes ámbitos de gobierno así como la multiplicidad de jurisdicciones puede llevar a problemas de coordinación que le resten efectividad a la acción gubernamental. su principal desventaja es organizacional en cuanto a la efectividad para realizar tareas conjuntas de gran envergadura. Aguilar (1996) y Díaz (1999), resaltan que el valor del federalismo reside en que tiende a incrementar y facilitar las oportunidades de participación ciudadana en la definición de los problemas públicos de la comunidad y sobre su tratamiento.

<sup>5</sup> El Federalismo Político es conceptualizado como el estudio de la distribución y del ejercicio e institucionalización del poder político, que permite entender el problema de la unidad estatal y de la organización de la sociedad; El federalismo económico definido como la intervención del estado como conductor de los procesos económicos y como orientador de los sistemas de producción para el fomento de las actividades económicas; ***En tanto el federalismo hacendario, según Oates (1977), es un sistema que trata de determinar la estructura óptima del sector público en términos de adscripción de responsabilidades a representaciones de subconjuntos geográficos de la sociedad; es decir, proporciona las líneas generales para una división apropiada de las funciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno y que de acuerdo con Hernández Trillo (2004), lo primero es definir responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, para después, determinar un sistema apropiado de obtención de recursos para la producción o generación de los bienes y servicios públicos asignados a cada nivel.***

gobierno central y los subnacionales depende en gran medida del poder de negociación o arreglo que tenga cada región con el gobierno central, postura contraria a la idea de que la fortaleza del federalismo se mide por la distribución de los recursos fiscales a los gobiernos estatales y municipales.

Efectivamente, como consecuencia de una mayor participación democrática, se observa en la práctica, un incremento en la competencia política, así como en los diferentes procesos de descentralización, visto esto, desde una perspectiva del ciclo político. Velázquez (2006), plantea que en el caso de mexicano, “la interacción entre la política y las decisiones de política económica. En este caso, la mayor competencia política ha generado que los gobernantes tengan mayores incentivos para usar el gasto como una variable electoral. Como queremos que la democracia esté presente permanentemente, es necesario buscar mecanismos que controlen y vigilen a los políticos. De igual manera, la alta dependencia fiscal ocasiona que los estados gasten más que si sus ingresos vinieran de recursos propios. Es necesario reducir la brecha entre ingresos propios y gasto total”

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

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

El presente trabajo define al **federalismo fiscal** como el arreglo espacial del poder expresado a través de las finanzas públicas y como una función pública representativa del poder político, reconocido y garantizado por la Constitución Política de la Federación. Dicho arreglo, comprende la distribución de las competencias para imponer tributos, recaudar y administrar los recursos fiscales, así como de las facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos que determine la población de esa federación. Es decir, el ámbito de la problemática del federalismo fiscal es política/económica, siendo aplicable al modelo federal en contraposición con la teoría de la descentralización fiscal, que es ajustable a cualquier forma de organización nacional (Indetec, 1996).

En ese tenor, el federalismo fiscal pone énfasis en el proceso de negociación de las partes como solución a la problemática de la asignación fiscal sobre la premisa de preservar en todo momento y forma, sus principios y objetivos del federalismo como sistema político. Particularmente el de la autonomía de las partes no solo en el sentido formal sino en el real; es decir, en lo referente a la toma de decisiones sobre las políticas públicas en materia financiera y que contrariamente a la descentralización fiscal, los ajustes al desequilibrio fiscal vertical y horizontal no provienen desde el gobierno central, sino sobre las bases territoriales de la federación. De hecho, el federalismo fiscal se refiere “al análisis de las interrelaciones entre cada una de las haciendas de los diversos ámbitos de

gobierno que conforman una nación, que surgen en el proceso de ingreso y gasto público [Oates, 1977]. Los criterios de distribución de los ingresos públicos difieren, según se trate de Estado central o federal ...” (Astudillo, 2009).

“El federalismo en general y el federalismo fiscal han sido estudiados desde diversas perspectivas: la visión jurídica o histórico-jurídica (Armenta López, 1996; Gamas Torruco, 1996; Díez de Urdanivia, 1996; Hernández Chávez, 1993 y 1996a), que destacan la distribución de competencias y funciones establecidas en el marco jurídico vigente, especialmente la Constitución General de la República, la LCF [Ley de Coordinación Fiscal] y el conjunto de instrumentos que se desprenden de estos ordenamientos. Otro grupo de autores han estudiado los aspectos fiscales del federalismo, ya sea por el lado de los ingresos (federalismo fiscal) o como un proceso de descentralización, por el lado del gasto (Arellano, 1996 y 1996a, Colmenares, 1992 y 1999; Díaz Cayeros, 1995; Ortiz Ruiz, 1998; Soria, 2000 y 2001; Merino, 2002). También existe un conjunto de trabajos que enfocan principalmente el lado de los ingresos, algunos de ellos excelentes (Gil Valdivia, 1981; Ortiz Ruiz, 1998a y 1998b; Saucedo Sánchez, 1997; Astudillo, 1999), a los que habría que añadir los trabajos realizados por la SHCP (1982, 1994 y 2003) o sus funcionarios (Hoyo D’addona, 1979, 1982 y 1986). Algunos otros trabajos enfatizan aspectos parciales del fenómeno como la dependencia de las entidades federativas y municipios o realizan ejercicios de simulación cuantitativa (Ibarra Salazar et. al. 1999 y 2003). Finalmente se señalan los trabajos desde la perspectiva de la teoría política (Rodríguez, 1999; Acevedo García, 1987), que otorgan un predominio a este elemento”, (Soria, 2004).

### **1.1.2. Descentralización fiscal y funciones básicas del estado moderno**

En el proceso de delimitación y diseño de las competencias que cada esfera de gobierno asume en las diferentes áreas de la función pública, surge el concepto de descentralización; cuyo término se emplea para indicar grados y modalidades diversas de reducción del campo del gobierno federal a consecuencia de el desplazamiento de políticas por las instancias subnacionales; la transferencia a

otros órganos de gobierno la implementación y administración de políticas definidas en el ámbito federal. Así, la descentralización parte del hecho de que la satisfacción de los intereses colectivos se obtiene por medio de la función administrativa que realiza el estado<sup>6</sup>.

El Banco Mundial (1999 y 2001), define a la descentralización como el proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno. Dicho concepto es analizado a partir de una serie de enfoques que abarcan cada una de las áreas relativas a la función pública, cuyos objetivos buscan fortalecer, económica, política y socialmente a la nación, mediante el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la provisión eficiente de los servicios públicos, el desarrollo regional y equilibrado y, la inversión en infraestructura social<sup>7</sup>.

El enfoque de la descentralización fiscal se ocupa esencialmente de los problemas económicos que implica el arreglo espacial de las finanzas públicas, por lo cual es aplicable a cualquier forma de organización nacional CEPAL (2000), Finot (2001). Es decir; el enfoque propone arreglos estáticos y soluciones inmediatas para la distribución de las funciones fiscales y de los recursos entre niveles; caso del desequilibrio vertical y horizontal del sistema, cuya solución se da desde el centro

<sup>6</sup> Fraga (1969). Define la función Administrativa, aquella consistente en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía y el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización, es que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos. En este contexto, la descentralización es entendida como una manera de organizar la administración del estado y dividir el poder territorialmente.

<sup>7</sup> La **Descentralización Espacial** se circunscribe en la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial en forma tal que se reduzca o limite la concentración a favor de pocos centros urbanos de gran tamaño; Por **Descentralización Política**, se entiende la transferencia a las entidades territoriales de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local. Es considerada requisito previo a la descentralización administrativa; Descentralización Administrativa, transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Central a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas. Su objeto es aumentar la eficiencia del Estado en el cumplimiento de sus funciones. Existen **tres tipos de descentralización administrativa**: *Desconcentración*. Proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central de una entidad pública a sus dependencias, se produce al interior de una misma organización, con una unidad de mando y dirección y con la misma identificación legal o razón jurídica y es un proceso que puede producirse en una organización de cualquiera de los niveles territoriales. *Delegación*, proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central a unidades que tienen cierta autonomía jurídica y patrimonial con el fin de mejorar la prestación de determinados servicios, la entidad puede crear otras organizaciones a las cuales les delega ciertas funciones. Existe una relación de dependencia entre la nueva organización y la unidad original pero con autonomía para ciertos fines. *Devolución*, es el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión a entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial. El principal rasgo que distingue la devolución de la delegación, es el hecho de que la entidad territorial cuenta con autonomía política para elegir sus gobernantes y tomar las decisiones sobre sus políticas de desarrollo. (A. regional, 2004)

y suplementariamente en las bases geográficas. Por tanto su criterio rector es la optimalidad en el arreglo espacial de las funciones fiscales. En el cuadro 1.1 se describe en forma sintética las características principales de la descentralización fiscal, así como las diferencias respecto al federalismo fiscal.

CUADRO 1.1 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN		
CONCEPTOS	ENFOQUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	FEDERALISMO FISCAL
SOLUCIONES A LA PROBLEMÁTICA DE LA ASIGNACIÓN FISCAL	PROPONE ARREGLOS ESTÁTICOS Y SOLUCIONES DEFINITIVAS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES FISCALES ENTRE ÓRDENES DE GOBIERNO	PONE ÉNFASIS EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LAS PARTES Y EL PERMANENTE AJUSTE COMO SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE LA ASIGNACIÓN FISCAL, SOBRE LA PREMISA INCANJEABLE DE PRESERVAR LOS PRINCIPIOS, FILOSOFÍA Y OBJETIVOS DEL FEDERALISMO COMO SISTEMA POLÍTICO
DIRECCIÓN DEL AJUSTE FISCAL	LAS SOLUCIONES AL DESEQUILIBRIO FISCAL VERTICAL Y HORIZONTAL DEL SISTEMA SE DAN PRIMORDIALMENTE DESDE EL CENTRO Y SUPLEMENTARIAMENTE EN LAS BASES GEOGRÁFICAS	SE PARTE FUNDAMENTALMENTE DE LAS BASES TERRITORIALES, MEDIANTE UN PROCESO DE CONCERTACIÓN, Y SUBSIDIARIAMENTE POR EL CENTRO
ENFOQUES EN LA ASIGNACIÓN ESPACIAL DE FUNCIONES FISCALES		
TIPO DE PROBLEMA	ECONÓMICO	POLÍTICO Y ECONÓMICO
OBJETIVOS	EFICIENCIA Y EQUIDAD DEL SISTEMA FISCAL	AUTONOMÍA DE LOS SISTEMAS FISCALES EFICIENCIA Y EQUIDAD DEL SISTEMA FISCAL NACIONAL DENTRO DE LA RESTRICCIÓN
ASIGNACIÓN GASTO E INGRESO	PREPONDERANTE DEL ORDEN CENTRAL EN LA ASIGNACIÓN DE LAS FUNCIONES FISCALES Y, SEPARACIÓN DE FUENTES O PARTICIPACIÓN EN LAS FUENTES DE INGRESOS	PAPAL SUBSIDIARIO DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA ASIGNACIÓN DE LAS FUNCIONES FISCALES Y, LIBRE CONCURRENCIA EN LAS FUENTES TRIBUTARIAS
ARMONIZACIÓN DEL SISTEMA FISCAL	A TRAVÉS DE UNA REASIGNACIÓN CENTRALIZADA DE FUNCIONES DE GASTO E INGRESO	EXCLUSIVAMENTE A TRAVÉS DE UN PROCESO DE NEGOCIACIÓN
AJUSTE DEL DESEQUILIBRIO FISCAL	MEDIANTE AJUSTES EN EL SISTEMA DE INGRESOS	A TRAVÉS DE TRANSFERENCIAS DE GASTO ENTRE ÓRDENES DE GOBIERNO

Fuente.- Elaborado de acuerdo con los cuadros 3.4; 3.5 y 3.6, del libro del INDETEC: *Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría*, México 1996, segunda edición, páginas 81-89.

El enfoque en referencia destaca la estructura de la descentralización fiscal desde una perspectiva normativa, en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos y sus fuentes de financiamiento, en un estado fiscal regionalizado con claro dominio en el principio de Pareto. Su contenido economicista se ocupa de los medios técnicos a través de los cuales, los niveles de gobierno contribuyen a los objetivos del gobierno nacional. Entre las principales tesis del enfoque de la descentralización fiscal se encuentra el Modelo de Tiebout; el Teorema de la Descentralización y; la Asignación de las Funciones Macroeconómicas. Enfoques, que mediante mecanismos de elección pública buscan sustituir los principios de

exclusión y de preferencias reveladas, como una forma alterna en la toma de decisiones en la asignación de bienes y servicios públicos (Indetec, 1996).

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

Oates (1972), ofrece un importante complemento al denominado “universo tieboutiano”, que lo hace llamar el teorema de la descentralización.<sup>8</sup> De acuerdo con éste y, bajo el supuesto de la inexistencia de economías de escala y de externalidades Interjurisdiccionales, muestra la existencia de una perfecta correspondencia entre asentamiento de población en una jurisdicción, preferencias de la misma por los servicios públicos y provisión por el gobierno de aquella.

---

<sup>8</sup> Enfoque referente a la transferencia de los procesos de producción a la competencia económica. Los principales teóricos que han desarrollado este enfoque son: Paul Samuelson (1954) y el propio Wallace Oates, quien en 1972 desarrolló dicho teorema; al plantear que en ausencia de la reducción de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar siempre es mayor si los niveles de consumo del bien, eficientes en el sentido de Pareto, se proveen en cada jurisdicción.

Condiciones que se cumplen para la existencia de un óptimo paretiano. En otras palabras, la solución a la que conduce la dinámica tieboutiana es óptima bajo el criterio de Pareto; o sea que el máximo bienestar no solo se deriva de la provisión de la cantidad óptima del bien deseado por el ciudadano, sino además, de su provisión descentralizada (INDETEC, 1996).

Esta aportación tiene gran trascendencia teórica en el campo de las finanzas públicas; toda vez que resulta fundamental en los modelos encaminados a determinar el nivel y la forma óptima en la provisión de los bienes públicos. Por extensión, el enfoque de la descentralización fiscal se ocupa de los problemas económicos de las funciones de gobierno, cuya aplicabilidad se advierte tanto en el contexto de un Estado Federal como de un Unitario, coexistiendo tres funciones básicas de gobierno: Estabilización de la economía; Distribución equitativa del ingreso y; Provisión de ciertos bienes y servicios públicos (Musgrave, 1989).

Actualmente las funciones consideradas trascendentes para ser desempeñadas por los gobiernos locales son entre otras, educación superior, salud, bienestar social (salud); seguridad social (programas de asistencia social), infraestructura intermunicipal, mientras que las funciones de distribución y crecimiento se consideran propias del gobierno central o federal por ser de competencia nacional (política monetaria, relaciones internacionales, defensa nacional, telecomunicaciones, transportación interregional y política impositiva). Por lo tanto, si se transfieren competencias significativas a los gobiernos estatales y municipales, es importante que éstos dispongan de las atribuciones impositivas como normativas que les permita disponer libremente de sus recursos e influir en la calidad y cantidad de sus ingresos para cumplir con sus funciones.

Por otra parte, las federaciones buscan corregir dos clases de desequilibrios financieros: Los de origen vertical que se causan porque los ingresos asignados a los órdenes de gobierno, no se corresponden con las responsabilidades de gastos territoriales y, los desequilibrios horizontales que se presentan cuando los

gobiernos locales, tienen diferentes capacidades de ingresos, por lo tanto, la suficiencia de los gobiernos regionales para proveer a sus ciudadanos con servicios públicos de homogénea calidad, difiere. En ambos casos, se requieren transferencias compensatorias desde el gobierno federal hacia los niveles de gobierno locales, que pueden ser parte de los ingresos tributarios o transferencias.

Para efectos de sintetizar los modelos de descentralización fiscal (CNH, 2004) y, con el propósito de conocer la operación y el funcionamiento de las federaciones respecto a la distribución de los poderes -legislativos y ejecutivos- entre los órdenes de gobierno, así como las responsabilidades de ingreso-gasto, en el cuadro 1.2 se presentan algunas características de los esquemas aplicados en las federaciones. Por ejemplo, en el caso del modelo anglo-sajón, el poder legislativo de los gobiernos regionales en materia presupuestaria es considerable. Entre tanto, en el esquema europeo, prácticamente el poder legislativo reside a nivel central, mientras que la administración y provisión de servicios es responsabilidad regional. Finalmente, en Latino América no se define un esquema común, ya que presenta una asimetría de responsabilidades fiscales (Aregional, 2003)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Para el caso de Estados Unidos (Bird, 1986), (Courchene et al., 2000); Canadá (Courchene-Copplestone, 1980), (Solé-Vilanova, 1990), (Watts, Ronald, 2002); Australia, (Bird, 1983), (Else-Mitchell, 1981); España (Solé-Vilanova, 1990); Alemania (Bird, 1986). Para el conjunto de países citados: Krause-Junk, Gerold y Regina Muller (2002); CEPAL, 2004; Estudio comparativo de las legislaciones y sistemas hacendarios de otros países (2004). Trabajo Preparatorio No 3 para la Convención Nacional Hacendaria, México 2004.

**CUADRO 1.2.  
MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL  
FACULTADES DE LOS DISTINTOS ÓRDENES DE GOBIERNO  
(Distribución de Poderes)**

CONCEPTO	ANGLO-SAJÓN	EUROPEO	LATINO AMERICANO
ASIGNACIÓN DE INGRESOS	LA CONSTITUCIÓN ESTABLECE CON MAYOR CLARIDAD LOS IMPUESTOS DE CADA NIVEL DE GOBIERNO		NO SIEMPRE ESTÁN BIEN DEFINIDAS LAS POTESTADES TRIBUTARIAS POR NIVEL DE GOBIERNO
AUTORIDAD LEGISLATIVA	CADA ORDEN DE GOBIERNO TIENE ASIGNADA AUTORIDAD LEGISLATIVA EN LAS ÁREAS ASIGNADAS A SU COMPETENCIA	DESCANSA EN EL GOBIERNO CENTRAL	GRAN PARTE DESCANSA EN EL GOBIERNO FEDERAL.
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	CADA ORDEN DE GOBIERNO TIENE ASIGNADA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN LAS ÁREAS ASIGNADAS A SU COMPETENCIA	ESTÁ ASIGNADA TOTALMENTE A LOS GOBIERNOS LOCALES	EXISTE UNA DIFUSA ESTRUCTURA DE RESPONSABILIDAD

Fuente.- Elaborado con base a Aregional, "Federalismo y descentralización fiscal", agosto 15 de 2003

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

En Estados Unidos cada nivel de gobierno es responsable de los ingresos que obtiene para su presupuesto, aunque siempre hay superposición en algunos aspectos jurídicos, porque es imposible definir estrechamente las diferentes áreas de responsabilidad de cada nivel de gobierno. Por otra parte, el desequilibrio vertical en ese país resulta pequeño, no sólo por el amplio poder tributario de los estados, sino porque en comparación con Alemania, Australia o Canadá, las responsabilidades de gasto que éstos tienen asignadas son menores y, en cuanto,

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

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

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

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

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

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

En Latinoamérica no coexiste un esquema de descentralización común, pero presenta una serie de características similares que comparten dichos procesos,

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

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

En materia de facultades tributarias, la constitución brasileña no otorga a ninguno de los órdenes de gobierno la autonomía para introducir un nuevo impuesto sin una reforma a la constitución federal. Los gobiernos subnacionales obtienen el

32% de la recaudación total del país y, con las transferencias de los impuestos federales son responsables del 43% de los ingresos tributarios y, en términos de gasto los gobiernos subnacionales son responsables del 62% del gasto corriente y del 78% de la inversión pública. A pesar de que los estados disfrutan de poco poder constitucional, ellos determinan las tasas y gravan el impuesto más alto en términos absolutos y disfrutan de mayor libertad administrativa (CNA, 2004).

En México, Hernández (2002) señala que en el país se han presentado distintas reformas en las relaciones fiscales intergubernamentales. Plantea que el proceso de descentralización fiscal inicia en 1992 con la descentralización de la educación. En ese año, la participación en los ingresos totales del sector público de los estados y municipios ascendía a 6%, la cual a la fecha no ha variado sustantivamente, esto es, los estados y municipios no han incrementado su participación, debido a la una ausencia de nuevas fuentes tributarias de ingresos y a la persistente debilidad en los sistemas estatales y municipales de recaudación y administración.

Considerando los distintos esquemas y características de la descentralización, desde una perspectiva normativa, la Constitución debería de establecer con precisión las potestades tributarias que cada nivel de gobierno tiene derecho, así como que orden de gobierno tiene asignada autoridad legislativa en las áreas de su competencia.

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

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

## CAPÍTULO 2 EVOLUCIÓN Y COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DURANTE 2000-2006

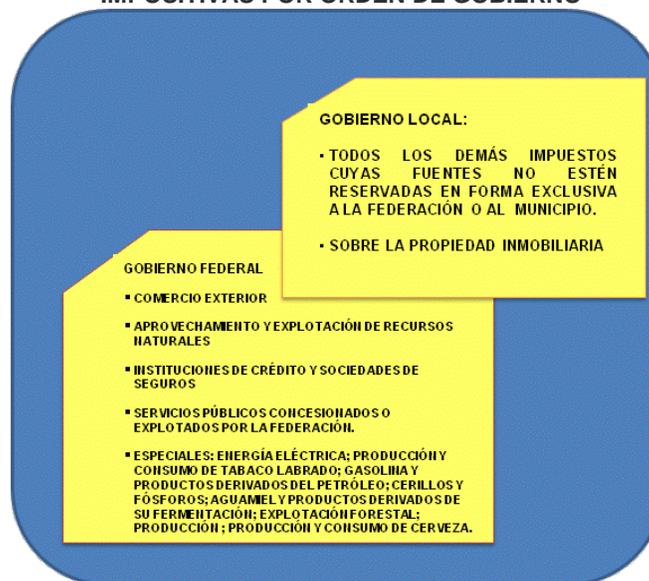
### 2.1. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000-2006

#### 2.1.1. Estructura de los ingresos estatales

Si bien los órdenes de gobierno local no deben concurrir con gravámenes en fuentes de ingresos reservadas expresamente a alguno a la federación, no están impedidos constitucionalmente para establecer gravámenes en aquellas materias que no se encuentran reservadas en forma exclusiva en algún orden de gobierno.

Tomando en consideración lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el esquema 2.1 se describen las fuentes de ingresos más representativas de las entidades federativas.

**ESQUEMA 2.1  
DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS PRINCIPALES FUENTES  
IMPOSITIVAS POR ORDEN DE GOBIERNO**



Asimismo, dichas entidades mediante la suscripción de un Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, han optado por dejar en suspenso una serie de gravámenes, o bien, dejar de gravar ciertos actos o actividades de carácter concurrente para evitar los problemas que trae consigo la duplicidad

impositiva, aceptando con ello, la dependencia financiera respecto de la federación. Lo anterior implica que ante la alta concentración de las fuentes de ingreso del gobierno central (caracterizadas por una amplia base gravable), se reduce la autonomía de los gobiernos subnacionales en materia tributaria, con potestades de reducida base impositiva y baja movilidad inter-jurisdiccional.

Desde una amplia perspectiva, el esquema 2.2 muestra los diversos flujos de ingreso del sector público estatal, correspondientes a los rubros de ingreso local como los de origen federal.



Para efectos de la presente investigación se analizará de manera pormenorizada los ingresos propios, y solo se hará referencia a los provenientes de las transferencias federales. Los ingresos propios de los gobiernos locales se integran por tributarios y no tributarios. Los primeros se caracterizan por ser impuestos de base gravable estrecha y se clasifican en impuestos directos e indirectos\*.

Los directos son aquellos que se imponen tomando como base el ingreso, el capital o las propiedades y hacen referencia a gravámenes patrimoniales; tenencia

\* Ver: Amieva, Huerta Juan. Temas selectos de finanzas públicas, cap.1. Ingreso público, edit. Porrúa, México 2007.

o uso de vehículos; traslado de dominio de bienes inmuebles; sobre los ingresos; nóminas; y honorarios y otras actividades lucrativas. Con los impuestos directos la incidencia recae sobre los factores de la producción, y por lo tanto, los precios no deberían incrementarse, considerando que no se presenta efecto traslación alguno.

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

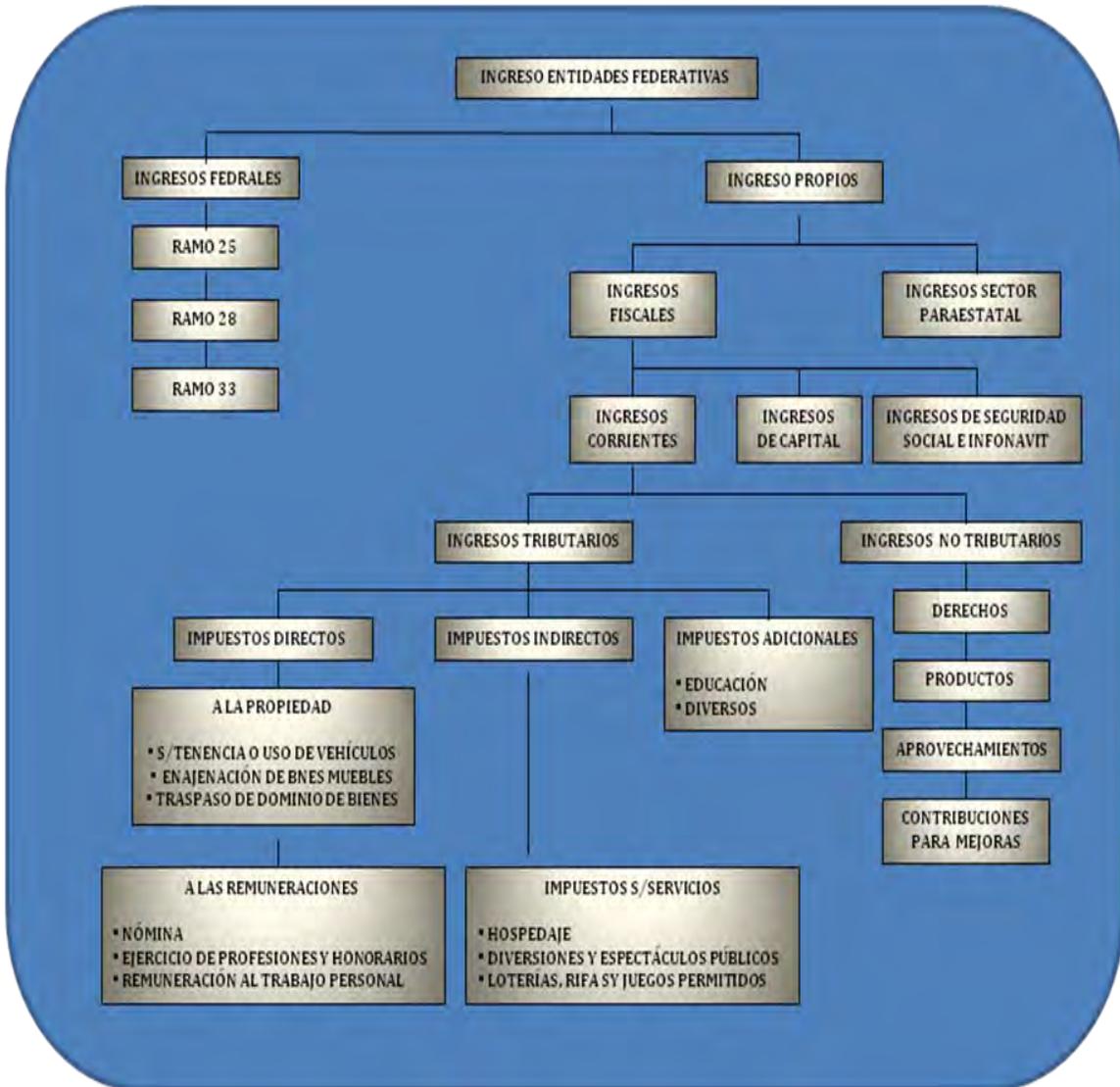
En el caso de los ingresos no tributarios, están constituidos por los Derechos, Productos, Aprovechamientos y, Contribuciones para Mejoras. En el caso de los Derechos, corresponden a los pagos que se realizan por los servicios prestados por la entidad federativa, generalmente estos servicios se otorgan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

Los Productos comprenden los pagos derivados de la explotación de los bienes patrimoniales de las entidades federativas, dicho pago constituye una compensación que el estado debe percibir por el agotamiento, uso o goce de su patrimonio; o bien, ingresos que no corresponden al desarrollo de las funciones de la entidad federativa, propias de derecho público. Mientras que los Aprovechamientos, son los ingresos que reciben las entidades federativas de los pagos derivados por concepto de multas, recargos y reintegros, derivados del incumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes. Finalmente, las Contribuciones para Mejoras son cantidades que por ley reciben los gobiernos estatales y municipales, a cargo de personas físicas y morales que se benefician de manera directa por la realización de obras públicas.

Por otra parte, entre los ingresos totales del Sector Público Estatal están contempladas las transferencias Federales, que a su vez de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo integran los Ramos Generales: 23 que comprende Provisiones Salariales y Económicas; 25 Provisiones y Aportaciones y Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y para Adultos; 28 Participaciones en Ingresos Federales a Estados y Municipios (FGP, FFM, Impuestos de la Coordinación Administrativa -Comercio Exterior, Tenencia, ISAN, ISR pequeños contribuyentes, Otros); 33 Aportaciones Federales a Entidades y Municipios; y Ramo 39 Programa de Aportaciones Federales a Entidades Federativas (PAFEF).

En el esquema 2.3 se resalta con mayor detalle los ingresos de las entidades federativas, constituidos en tres grupos; El primero corresponde a los Ingresos Propios provenientes de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. El segundo, integrado por las Transferencias Federales tanto en Participaciones como en Aportaciones Federales que incluyen al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas a partir del ejercicio fiscal 2007; Ingresos por Convenios específicos con la federación; así como excedentes petroleros. El tercer grupo de ingresos, está compuesto por financiamientos y por los ingresos generados por empresas y organismos.

**ESQUEMA 2.3.**  
**INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**



Fuente.- Esquema tomado directamente de: Aregional, “Finanzas públicas de las entidades federativas. Primera parte: los ingresos”, enero de 2004, pág. 17.

Asimismo, en el cuadro 2.1 se hace referencia a la estructura de los ingresos no tributarios de las entidades federativas, especificando los conceptos y categorías para el caso de los Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribución de Mejoras.

**CUADRO 2.1**  
**PRINCIPALES INGRESOS NO TRIBUTARIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS		
CONCEPTO	CATEGORÍAS	
<b>DERECHOS</b>  <b>PAGOS POR LOS SERVICIOS PRESTADOS</b>	REGISTROS	REGISTRO CIVIL; REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y; COMERCIO
	CERTIFICACIONES Y CONSTANCIAS	SALUD Y EDUCACIÓN PÚBLICA
	LICENCIAS Y PERMISOS	COMERCIO AMBULANTE Y CONSTRUCCIÓN
	INSPECCIONES	SEGURIDAD Y EQUIPO INDUSTRIAL
	SERVICIOS DE VIALIDAD Y TRASPORTE	VEHÍCULOS MECÁNICOS Y VEHÍCULOS DE COMBUSTIÓN INTERNA
	USO Y SUMINISTRO DE AGUA POTABLE	---
	SERVICIO DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS	URBANIZACIÓN
	PRESTACIÓN DE SERVICIOS	PANTEONES; RASTROS; SEGURIDAD PRIVADA Y; ALUMBRADO PÚBLICO
<b>PRODUCTOS DERIVADOS DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES</b>	ENAJENACIÓN O VENTA DE BIENES	BIENES MUEBLES Y BIENES INMUEBLES
	EXPLOTACIÓN DE BIENES	ARRENDAMIENTOS; INTERESES; ESTABLECIMIENTOS Y; EMPRESAS DEL ESTADO
<b>APROVECHAMIENTOS</b>  <b>POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES FISCALES DE LOS CONTRIBUYENTES</b>	RECUPERACIONES	REZAGOS; REINTEGROS Y; RECARGOS
	MULTAS	---
	DONATIVOS	---
	APORTACIONES	FEDERALES; ESTATALES Y MUNICIPALES
<b>CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS POR BENEFICIOS DIRECTOS POR OBRAS PÚBLICAS</b>	EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS	---
	POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	---

Fuente.- Elaborado con base a la Ley de Ingresos 1996-2006 de las entidades federativas.

Finalmente el cuadro 2.2 muestra las potestades recaudatorias por impuestos locales. Cabe destacar que a partir de 2001 son mejor aprovechadas, como es el caso de los Impuestos sobre Nómina, donde todas las entidades federativas lo aplican, al igual que el correspondiente a Hospedaje, así como por Diversiones y Espectáculos Públicos, entre otros.

**CUADRO 2.2**  
**POTESTADES TRIBUTARIAS ESTATALES VIGENTES 2006**

CONCEPTO	ENTIDADES QUE <u>NO</u> LAS GRAVAN
<b>NÓMINAS</b> • 31 ESTADOS Y EL D.F.	
<b>HOSPEDAJE (ALBERGUE)</b> • 31 ESTADOS Y DISTRITO FEDERAL. (EN MÉXICO Y SONORA ES POTESTAD MUNICIPAL)	
<b>TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS DE MÁS DE 10 AÑOS.</b> • 14 ESTADOS Y EL D.F. • EN SONORA ES POTESTAD MUNICIPAL	BAJA CALIFORNIA, BAJA CALIFORNIA SUR, CAMPECHE, COLIMA, CHIHUAHUA, DURANGO, GUANAJUATO, JALISCO, MICHOACÁN, NUEVO LEÓN, QUINTANA ROO, SINALOA, TABASCO, TAMAULIPAS, VERACRUZ Y YUCATÁN
<b>ENAJENACIÓN DE VEHÍCULOS DE MOTOR USADO Y BIENES MUEBLES USADOS</b> • 30 ENTIDADES FEDERATIVAS	CAMPECHE (EL D.F. LO DEROGÓ EN 2002)
<b>PREMIOS DERIVADOS DE LOTERÍAS, RIFAS, SORTEOS Y CONCURSOS AJUSTADOS A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA</b> • 29 ESTADOS Y DISTRITO FEDERAL • (EN QUINTANA ROO ES POTESTAD MUNICIPAL)	QUERÉTARO Y ZACATECAS
<b>DIVERSIONES Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS</b> • 9 ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL • (EN EL RESTO DE LAS ENTIDADES ES POTESTAD DEL ORDEN MUNICIPAL)	
<b>PREDIAL</b> • EN LOS ESTADOS ES POTESTAD DE ORDEN MUNICIPAL, MIENTRAS QUE EN EL D.F. OPERA DE MANERA CENTRALIZADA.	
<b>SERVICIOS PROFESIONALES DE MEDICINA</b> • 14 ENTIDADES • (EN 13 ENTIDADES ES POTESTAD ESTATAL Y EN CAMPECHE ES DEL ORDEN MUNICIPAL)	AGUASCALIENTES, BAJA CALIFORNIA, BAJA CALIFORNIA SUR, COAHUILA, DURANGO, GUANAJUATO, MÉXICO, MICHOACÁN, MORELOS, NUEVO LEÓN, OAXACA, PUEBLA, QUERÉTARO, SAN LUIS POTOSÍ, SINALOA, VERACRUZ Y ZACATECAS Y EL DF
<b>INSTRUMENTOS PÚBLICOS Y OPERACIONES CONTRACTUALES</b> • 9 ENTIDADES FEDERATIVAS • (EN CAMPECHE A NIVEL MUNICIPAL)	BAJA CALIFORNIA, BAJA CALIFORNIA SUR, COAHUILA, COLIMA, CHIAPAS, DF, DURANGO, GUANAJUATO, HIDALGO, MÉXICO, MICHOACÁN, MORELOS, NAYARIT, NUEVO LEÓN, OAXACA, PUEBLA, QUERÉTARO, QUINTANA ROO, SINALOA, SONORA, VERACRUZ, YUCATÁN, ZACATECAS
<b>ADICIONAL SOBRE CONTRIBUCIONES LOCALES</b> • 14 ENTIDADES FEDERATIVAS	AGUASCALIENTES, BAJA CALIFORNIA SUR, CAMPECHE, COLIMA, CHIAPAS, DF, GUANAJUATO, JALISCO, MÉXICO, MICHOACÁN, NUEVO LEÓN, PUEBLA, QUINTANA ROO, SAN LUIS POTOSÍ, SINALOA, TABASCO, TAMAULIPAS, TLAXCALA
<b>CEDULARES</b> • 5 ENTIDADES FEDERATIVAS • (CHIHUAHUA, GUANAJUATO, NAYARIT, OAXACA Y QUINTANA ROO)	AGUASCALIENTES, BAJA CALIFORNIA, BAJA CALIFORNIA SUR, CAMPECHE, COAHUILA, COLIMA, CHIAPAS, DF, DURANGO, GUERRERO, HIDALGO, JALISCO, MÉXICO, MICHOACÁN, MORELOS, NUEVO LEÓN, PUEBLA, QUERÉTARO, SAN LUIS POTOSÍ, SINALOA, SONORA, TABASCO, TAMAULIPAS, TLAXCALA, VERACRUZ, YUCATÁN Y ZACATECAS

Fuente.- SHCP. Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas y estarles, 2007.

### 2.1.2. Ingresos estatales y transferencias federales

Como anteriormente se puntualizó, el grado de centralización de los recursos fiscales en la federación, afecta de manera importante la autonomía que gozan los distintos órganos de gobierno, la eficiencia en la recaudación, el gasto público y la

calidad y acceso a los servicios públicos, así como en la transparencia y rendición de cuentas. Por ello, los procesos de descentralización fiscal implementados, si bien responden a una estructura política que explica en gran medida los acuerdos fiscales en el país.

No obstante, existen razones económicas por las cuales algunas funciones fiscales, se realizan de manera centralizada mientras que otras en forma descentralizada<sup>10</sup>. Efectivamente, la descentralización fiscal tiene que ver con las funciones básicas que realiza cada nivel de gobierno y la eficiencia en la recaudación y administración de los tributos.

En ese sentido, el acopio de impuestos de base gravable amplia y movable como el Impuesto Sobre la Renta de las personas y de las corporaciones, e impuestos generales al consumo, como al Valor Agregado, se asignan al gobierno central para obtener economías de escala y evitar la movilidad indeseada de los factores de la producción e incluso por la centralización de las contabilidades. De esta manera, el gobierno central recauda los impuestos que tienen un objetivo de política nacional y, si son progresivos, coadyuvan al objetivo de redistribución del ingreso, además de las funciones de estabilización. Para los gobiernos a nivel estatal y municipal se consideran los Impuestos Sobre Nómina o sobre factores de la propiedad de los residentes; cuya característica es la reducida progresividad e impuestos de baja movilidad interjurisdiccional, tales como la tierra y las mejoras (Bienes Inmuebles en general), así como gravámenes sobre el beneficio recibido por los servicios y bienes públicos, ya que fluyen con mayor frecuencia a grupos particulares de beneficiarios.

De acuerdo con la estructura sobre los ingresos locales y para efectos de su cuantificación, cabe puntualizar que la información estadística empleada en el presente trabajo se deriva del análisis de las cuentas públicas de las entidades federativas para el período 1996 a 2006, mismas que presentan diversos

---

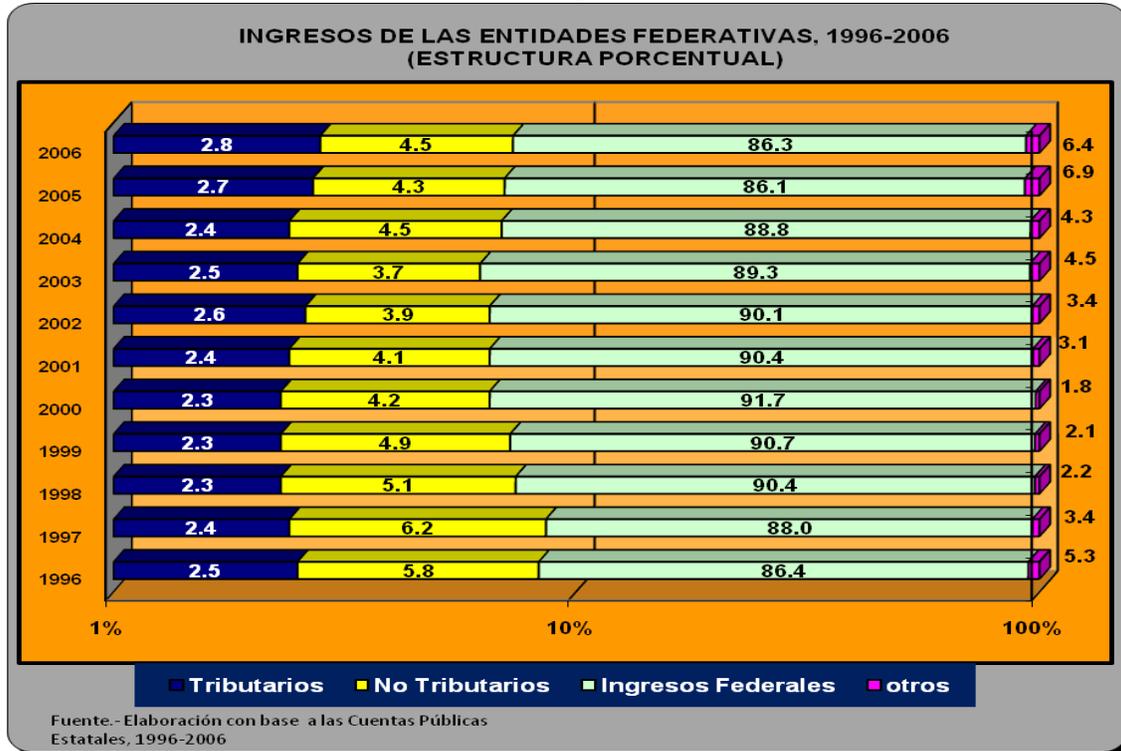
<sup>10</sup> Musgrave A. Richard y Peggy B. Musgrave (1999). "Hacienda Pública teórica y aplicada", capítulo 27 principios de la hacienda multijurisdiccional página 557, McGraw-Hill, 5ª. Edición.

problemas en la metodología empleada en los sistemas de registro, clasificación de la información y nivel de desagregación en materia de finanzas públicas; es decir, falta de homologación en los sistemas de contabilidad gubernamental. Sin embargo, es la fuente de información primaria vía la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como del, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Durante el período de estudio y de acuerdo con la gráfica 2.1, el promedio de los ingresos propios estatales respecto al gran total es de 7.8%, recursos provenientes en un 2.5% de fuentes tributarias y 4.7% correspondientes a ingresos no tributarios. En este período, la evolución de los impuestos se manifiesta en lo general por un crecimiento lento pero estable respecto de los derechos, productos y aprovechamientos, quienes muestran un decrecimiento pronunciado al pasar de 6.2% a 4.3% durante 1997 a 2006.

Por otra parte, el 3.7% de los ingresos de los estados proviene de impuestos federales delegados en colaboración administrativa que son ingresos considerados como propios (por ejemplo, Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Régimen de Pequeños Contribuyentes en el Impuesto sobre la Renta, etc.) y el restante 89.2%, emana del sistema de transferencias (Participaciones Ramo 28; Aportaciones Ramo 33; Gasto Reasignado; y PAFEF Ramo 39), razón por la cual el nivel de dependencia financiera de los Estados respecto de las transferencias federales es sumamente creciente y grave.

GRÁFICA 2.1



La tendencia hacia la baja de los ingresos propios respecto de los ingresos totales, obedece principalmente tanto a la disminución del esfuerzo y eficiencia real recaudatoria de algunas entidades federativas, como por los efectos de las modificaciones en Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, enumeradas en el cuadro 1.1 del anexo número I.

Por ejemplo, a partir de 1996 el Fondo General de Participaciones pasa de 18.51% a 20.0% de la Recaudación Federal Participable, así mismo se adiciona de mayores recursos al Fondo de Fomento Municipal y al Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano. De igual manera, al entrar en vigor en 1997 el nuevo Convenio de Colaboración Administrativa, se delegan a las entidades federativas mayores atribuciones respecto al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS); se les transfiere la recaudación de los Impuestos Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y sobre la Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV) y mayores atribuciones respecto del Impuesto al Valor Agregado (IVA), así como en el Impuesto sobre la Renta (la Federación cede a partir del 2003 parte de su recaudación captada de los contribuyentes del régimen intermedio de

las actividades empresariales y de Pequeños Contribuyentes). Asimismo, debido a la integración de los recursos del Ramo 33 a partir de 1998 y los del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas que el H. Congreso de la Unión incorporó a partir del 2000 y que para 2003 se constituyó como Ramo General 39 del Presupuesto de Egresos de la Federación y que en 2007 se integró como el octavo fondo de aportaciones.

Ciertamente podría esperarse que las entidades federativas tuvieran ingresos propios reducidos ya que, como se mencionó, en 1980 el pacto fiscal transfirió al Gobierno Federal gran parte de las potestades tributarias de las entidades federativas; sin embargo, ha existido una creciente transferencia de recursos del Gobierno Federal a éstas. Por ejemplo, en el año 2006 el Gobierno Federal transfirió a las entidades federativas recursos equivalentes al 8.3% del PIB, sin pasar por alto que entre 1998 y 2006 dichas transferencias se incrementaron en 1.5% del mismo indicador. Finalmente, al sumar todos los fondos que están referenciados a la Recaudación Federal Participable tanto en el ramo de participaciones como en el de aportaciones (incluyendo los ramos de educación y salud representan aproximadamente el 41%), se evidencia que el 30% de la RFP está destinada a las entidades federativas y municipios<sup>11</sup>.

Consecuentemente con la LCF de 1980 se unifican las participaciones y hacia principios de los años noventa se inicia una creciente trayectoria de descentralización del gasto público, hasta la creación del ramo 33 aportaciones federales a partir de 1998; sin embargo en los 29 años de dicha Ley, se ha perdido esta ventaja, ya que la manera de integrar las participaciones y en particular su distribución, ha variado de tal forma que determina una gran dependencia financiera de los estados con la federación<sup>12</sup>.

Actualmente la situación de dependencia financiera se mantiene, aún con las reformas que en materia del federalismo fiscal aprobó el Congreso de la Unión

---

<sup>11</sup> . Presidencia de la República, Iniciativa de Decreto 2007 por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales, para fortalecer el federalismo fiscal, página IV., México 2007.

<sup>12</sup> Astudillo, Moya Marcela. Federalismo fiscal: El caso del estado de Guerrero, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 2002, páginas 10-12.

durante 2007, con el propósito de asignar a los estados y municipios nuevos instrumentos fiscales y mayores incentivos para incrementar sus ingresos propios y cubrir parte de sus necesidades de gasto. Las principales reformas que se encuentran en vigor a partir del ejercicio fiscal 2008<sup>13</sup>, son:

- Se autorizó para que las entidades federativas establezcan un impuesto local a la venta final de los productos con IEPS federal previa autorización de sus congresos locales y que los municipios participen con 20% de la recaudación y cuando menos 50% de la misma se destine a inversión y obra en infraestructura y a seguridad pública. En el caso del Diesel, Gasolinas y Fondo de Compensación, el nuevo impuesto se dividirá en dos partes: la primera en 9/11 que corresponderá a las entidades federativas, en términos de su consumo local; la segunda, corresponde a los 2/11 restantes y que será enterado a la Federación, a efecto de que se distribuya entre las 10 entidades con el PIB per cápita más bajo.
- Se modificaron las fórmulas de las transferencias, tanto para las participaciones como para las aportaciones federales, premiando la actividad económica y los esfuerzos de recaudación. Para ello, se fijó la distribución de las participaciones recibidas por entidad en relación a su nivel de 2007 y se distribuyen los incrementos correspondientes a la evolución de la recaudación federal participable en función de los aumentos en la actividad económica de la entidad federativa a través del crecimiento del Producto Interno Bruto (60%), de los incrementos en la recaudación local (30%) y del nivel de recaudación local (10%).
- A partir del Fondo de Coordinación de Derechos se integró el Fondo de Fiscalización de las Entidades Federativas. Dicho fondo se constituyó por un monto equivalente al 1.25% de la RFP, retribuyendo e incentivando a aquellos estados que realicen esfuerzos de fiscalización de acuerdo a criterios de reducción de las pérdidas fiscales de los contribuyentes; eliminación de deducciones improcedentes en declaraciones; acciones de autocorrección y liquidación derivadas de auditorías; reducción del contrabando y registro y control de contribuyentes
- Se creó el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, conformado por el 0.46% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos. El fondo se distribuye entre las cinco entidades productoras de crudo: Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

---

<sup>13</sup> Ley de Coordinación Fiscal 2008 y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Modificación de los Ramos 28 y 33 ante los cambios derivados de reforma hacendaria", México octubre de 2007.

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

Efectivamente, dichas reformas han propiciado mayores recursos a las entidades federativas de conformidad con la información empírica para el año 2008 respecto al ejercicio anterior, beneficiando marginalmente a las entidades federativas más marginadas económica y socialmente. Sin embargo, ha acentuado su dependencia financiera con la federación, motivo por el cual el sistema de transferencias federales, vía participaciones y/o aportaciones, dada la heterogeneidad de las entidades como de los municipios (origina problemas de inequidad fiscal debido a las diferencias entre entidades y municipios respecto a su capacidad recaudadora ya que tiende a favorecer a aquellas entidades con mayores capacidad tributaria) y dada sus exiguas potestades tributarias, no ha cumplido con el objetivo de reducir la desigualdad en el desarrollo y mucho menos en coadyuvar a un desarrollo equilibrado; toda vez, que la problemática que se presenta en las relaciones fiscales federación-estados, es la misma observada en las relaciones estados-municipios<sup>14</sup>, cuya resultante en términos de la estimación de los índices de marginación para los 2 454 municipios, confirma que nuestro

---

<sup>14</sup> Astudillo, op. cit. páginas12-13.

país se encuentra marcado por una profunda desigualdad en la participación del proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios.<sup>15</sup>

Por otra parte, si bien es cierto que las transferencias federales durante el periodo de análisis han evolucionado tendencialmente hacia arriba, también se puede aseverar que como porcentaje de la Recaudación Federal Participable a partir de 1998 -momento en cual se incorpora el Ramo 33- han disminuido, tal y como se aprecia en el cuadro 2.3 Incluso, su caída resulta más pronunciada si se parte del ejercicio fiscal 2002 a 2006.

**CUADRO 2.3**  
**RECURSOS FEDERALES DESCENTRALIZADOS A ENTIDADES FEDERATIVAS, 1998-2006**  
(Millones de pesos de 2006, no se consideran transferencias a Municipios)

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>ENTIDADES FEDERATIVAS</b>	390,992.2	413,040.9	463,906.1	497,519.6	511,093.9	526,535.4	544,731.8	556,068.3	590,289.6
<b>1. PARTICIPACIONES FEDERALES</b>	163,120.7	175,485.2	197,995.2	205,062.5	213,766.2	207,669.1	209,432.1	221,086.0	246,318.5
<i>PARTICIPACIONES</i>	148,021.6	158,824.2	180,599.7	183,523.0	194,476.6	189,069.7	189,798.1	200,368.5	220,987.5
<i>INCENTIVOS ECONÓMICOS</i>	15,099.1	16,661.0	17,395.5	21,539.5	19,289.6	18,599.4	19,634.0	20,717.5	25,331.0
<b>2. TRANSFERENCIAS</b>	227,871.5	237,555.7	265,910.9	292,457.1	297,327.7	318,866.3	335,299.7	334,982.3	343,971.1
<i>FONDO DE APORTACIONES</i>	185,826.2	206,960.2	222,156.7	238,278.0	237,594.4	243,261.5	236,305.9	249,682.7	257,475.2
<i>CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN</i>	42,045.3	30,595.5	33,748.0	36,551.4	40,821.1	40,687.6	44,137.8	44,248.8	40,225.6
<i>PAFEF*</i>	0.0	0.0	10,006.2	17,627.7	18,912.2	20,152.0	29,138.5	18,037.4	22,500.0
<i>FIES**</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	14,765.2	25,717.5	23,013.4	23,770.3
<b>PORCENTAJE ANUAL RESPECTO A LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE</b>									
<b>ENTIDADES FEDERATIVAS</b>	46.9	45.3	45.5	48.0	49.4	48.3	50.0	47.7	46.8
<b>1. PARTICIPACIONES FEDERALES</b>	19.6	19.2	19.4	19.8	20.7	19.1	19.1	19.0	19.5
<i>PARTICIPACIONES</i>	17.8	17.4	17.7	17.7	18.8	17.4	17.4	17.2	17.5
<i>INCENTIVOS ECONÓMICOS</i>	1.8	1.8	1.7	2.1	1.9	1.7	1.7	1.8	2.0
<b>2. TRANSFERENCIAS</b>	27.3	26.1	26.1	28.2	28.7	29.2	30.9	28.7	27.3
<i>FONDO DE APORTACIONES</i>	22.3	22.7	21.8	23.0	23.0	22.3	21.7	21.4	20.4
<i>CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN</i>	5.0	3.4	3.3	3.5	3.9	3.7	4.1	3.8	3.2
<i>PAFEF*</i>	0.0	0.0	1.0	1.7	1.8	1.8	2.7	1.5	1.8
<i>FIES**</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	2.4	2.0	1.9

Fuente.- Elaboración propia con Informes de Gobierno de la Presidencia de la República, 1998-2006.

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

\*\* Fondo para la Infraestructura de las Entidades Federativas.

En ese tenor y en términos comparativos entre el comportamiento de la variación de la tasa media anual de crecimiento (TMAC) de los ingresos propios de las entidades y las transferencias federales, tiende a favorecer a los estados. Derivado del gráfico 2.1, la TMAC de los ingresos propios se ubica en 0.8% versus en menos 0.03% de las trasferencias federales a pesar de la incidencia de las reformas sobre la Ley de Coordinación Fiscal y de la descentralización del gasto

<sup>15</sup> Consejo Nacional de Población. Libro sobre Indices de Marginación 2005, pp. 52 y Aregional. El municipio en el Marco de la Convención Nacional Hacendaria, México 2004.

en materia de educación y salud. **Otro aspecto que resulta importante resaltar es la evolución de la TMAC en materia de colaboración administrativa, con un crecimiento del 2.7% anual, lo que indica un esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas en contraste con las tasas decrecientes en 1.7% de sus ingresos propios.** Estos aspectos específicos serán analizados de manera pormenorizada más adelante.

### **2.1.3. Evolución de los ingresos propios**

Los impuestos que ejercen las entidades federativas se analizarán de acuerdo a su hecho generador, tales como el Impuesto a la Renta; al Consumo, e impuestos sobre la riqueza o patrimonio. En ese sentido, dada su vigencia se han considerado algunos aspectos contenidos en el “Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales”, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>16</sup>.

En el caso particular del Impuesto a la Renta, se destaca que en la práctica este tipo de impuestos presenta dos grandes orientaciones: los impuestos a cargo de personas morales (empresas, asociaciones civiles, cooperativas, etc.) y los impuestos que recaen sobre personas físicas o individuos. Respecto a los primeros, no existe la posibilidad de que las entidades federativas graven esta fuente en el marco del SNCF, debido a que la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), señala que las Entidades adheridas al sistema no pueden mantener impuestos sobre: “... el activo, la utilidad o el capital de las empresas” (con la excepción, que el propio artículo 41 prevé, en materia de la Imposición Sobre Tenencia o Uso de Vehículos).

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

---

<sup>16</sup> SHCP (2003). “Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas Estatales y Municipales, México.

su propiedad o enajenación". Fuera de esta limitación, las entidades federativas cuentan con la posibilidad, en principio, de gravar todas las restantes formas de ingreso de las personas físicas, como son sueldos y salarios, honorarios,<sup>17</sup> arrendamientos,<sup>18</sup> premios de loterías, rifas y sorteos, y algunos ingresos derivados de las actividades empresariales. Sin embargo, por consideraciones de equidad fiscal y eliminación de la concurrencia impositiva, las Entidades han limitado la imposición sobre el ingreso de las personas físicas a prácticamente tres impuestos, (sobre Premios derivados de Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos, sobre enajenación de boletos de rifas y sorteos, y sobre el ejercicio de profesiones)<sup>19</sup>.

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

En materia del Impuesto sobre Enajenación de Boletos de Rifas y Sorteos, en una primera instancia se trata de una materia distinta al impuesto sobre loterías rifas y sorteos, ya que conforme lo señala el Artículo 9, fracción V de la Ley del IVA no se paga este impuesto federal en la enajenación de los billetes y demás comprobantes. Por lo tanto, en principio al no estar afectos a la tributación federal

---

<sup>17</sup> Cuando se trata de los honorarios debe considerarse que las Entidades Federativas no pueden gravar la prestación de servicios independientes que está afecta al Impuesto al Valor Agregado.

<sup>18</sup> Tratándose de arrendamientos, debe considerarse que las Entidades Federativas no pueden gravar la prestación de servicios independientes que está afecta al Impuesto al Valor Agregado.

<sup>19</sup> Cabe señalar que en el caso de este impuesto, las denominaciones utilizadas son genéricas, de modo que cada Entidad Federativa utiliza esa denominación u otra semejante para referirse al mismo concepto de ingreso público.

en materia de IVA, las entidades federativas pueden establecer impuestos en la materia, pero atendiendo a las limitaciones expresas a esta potestad tributaria en general, señaladas en la propia Ley del IVA, artículo 41, fracción VII que establece que los estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, convienen en no mantener impuestos sobre la enajenación de billetes y demás comprobantes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase, organizados por organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal, cuyo objeto social sea la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública. Esto significa que las Entidades pueden imponer este tipo de impuestos con la excepción de aquellos que son organizados por los organismos públicos como Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública y la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

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

Otro aspecto que cabe resaltar sobre este impuesto, es aunque el propósito general de los impuestos sobre el ejercicio de profesiones es gravar esencialmente las percepciones derivadas del ejercicio profesional de la medicina; algunas entidades federativas han ampliado el objeto del impuesto, para

comprender el ejercicio de otras profesiones, que también se encuentran exentas del pago del Impuesto al Valor Agregado. Dichas actividades comprenden los servicios prestados por agentes de seguros, por las comisiones que perciben en el aseguramiento contra riesgos agropecuarios y por seguros de vida, los servicios prestados por agentes y corresponsales de crédito por las comisiones que perciban en el ejercicio de su actividad y que se encuentren exentas del pago del IVA y los servicios prestados por autores (derechos de autor). No obstante, es posible establecer impuestos estatales en estas materias, desde luego, atendiendo a las limitaciones ya citadas en la Ley. Al respecto, desde 2002 y para 2003 la potestad tributaria en esta fuente fue ampliada, ya que se abrió la posibilidad jurídica para que las entidades federativas establecieran impuestos locales a los ingresos de las personas físicas (cedulares), como lo señala el artículo 43 de la Ley del IVA.

Otra de las fuentes principales de la imposición, es la que grava al consumo y a las ventas que comprende dos grandes modalidades: la imposición general al consumo y la imposición específica al consumo. En nuestro país, el único impuesto general que se aplica sobre el consumo es el IVA y de acuerdo al artículo 41, las entidades federativas adheridas al SNCF no pueden establecer un impuesto que grave los actos o actividades por lo que deba pagarse este impuesto federal. No obstante, hoy en día existen dos impuestos estatales al consumo, concurrente con la imposición federal (Impuesto Sobre Hospedaje e Impuesto Sobre Espectáculos Públicos)<sup>20</sup> y una serie de impuestos estatales sobre consumos específicos que gravan materias exentas del pago del IVA, tales como los Impuestos a la Enajenación o Venta de Vehículos y/o Bienes Muebles Usados.

Respecto al Impuesto Sobre Hospedaje, su posibilidad para ser una potestad local se dio hasta 1996 como producto de las exigencias por mayores recursos para la promoción turística; se cambia el artículo 41 de la Ley del IVA para abrir dicha posibilidad que prácticamente hoy en día todos los estados ejercen. Es importante

---

<sup>20</sup> En el caso del Impuesto sobre Espectáculos Públicos, siempre y cuando no excedan del 8 por ciento.

señalar que el Impuesto Sobre Hospedaje no sólo representa una fuente de ingresos exclusiva para las entidades federativas, ya que también puede ser manejado como una contribución de carácter municipal, caso del estado de México, donde el impuesto se maneja como de rendimiento y administración municipal. La tasa de este impuesto oscila entre 2 y 3% y los recursos derivados de dicho tributo, en la mayoría de las entidades federativas, son administrados por fideicomisos donde convergen autoridades estatales, municipales y del sector privado local dedicados a ese giro. A través de dichos fideicomisos se promueve el turismo y se realizan mejoras y equipamiento urbano, fundamentalmente en los municipios turísticos.

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

Actualmente el impuesto local más significativo con que cuentan las entidades federativas es el denominado Impuesto Sobre Nómina, el cual grava los pagos realizados por conceptos de remuneración al trabajo personal subordinado (sueldos y salarios). Respecto a este impuesto, ni la Constitución General, ni el propio SNCF, han limitado o restringido la potestad tributaria local, más bien el hecho de que este impuesto es empleado con mayor frecuencia obedece a la disminución de la carga fiscal de esta fuente de ingreso, es decir, el auge del impuesto sobre Nóminas se dio a partir de 1994, producto de la suspensión del

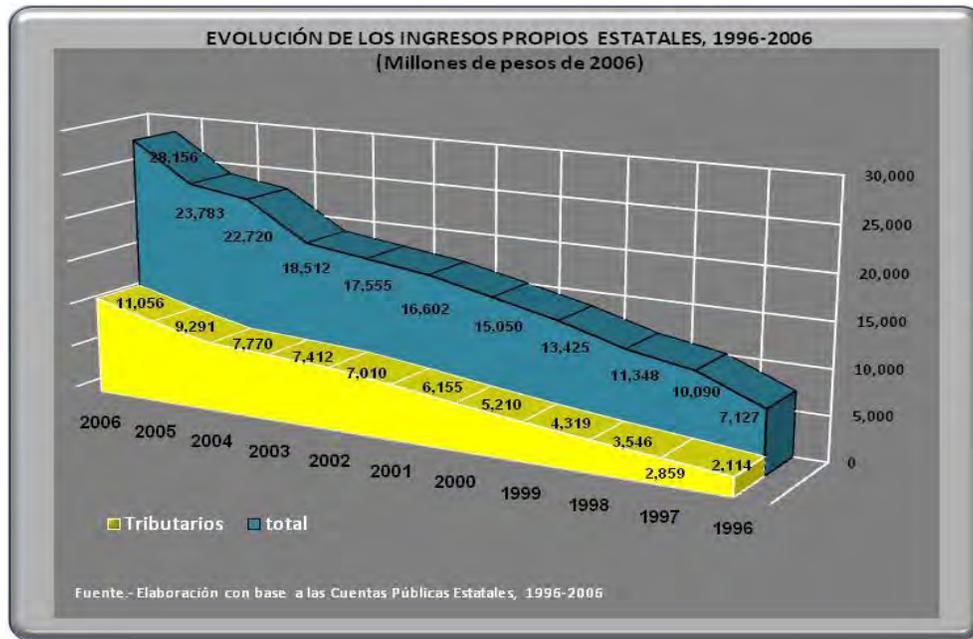
impuesto federal sobre remuneraciones al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un tercero. La falta de una armonización tributaria a nivel nacional, ha provocado una variedad en las tasas del Impuesto sobre Nóminas que presenta un rango de 0 hasta 2.5%.

No obstante las restricciones para establecer contribuciones por parte de las entidades federativas y municipios, tanto por mandato constitucional como por la suspensión de impuestos al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, éstas cuentan con una estructura de ingresos bastante limitada, tal y como se desprendieron de los cuadros 2.2 y 2.3, así como del esquema 2.7; toda vez, que los impuestos permitidos constitucionalmente son de base estrecha, siendo cuatro impuestos los de mayor magnitud recaudatoria: Nóminas, Prestación de Servicios de Hospedaje, Enajenación de Bienes de Muebles y Tenencia Local. En el caso del Impuesto Predial, éste es de carácter municipal, a excepción del Distrito Federal, cuya recaudación se maneja a nivel del gobierno central.

Por otra parte, y no obstante que los ingresos no tributarios dada su naturaleza cíclica e inestable (permisos, registros, licencias y cuotas), resultan ser la fuente mayor de recursos propios de un amplio número de Estados.

Cabe puntualizar que solo en este apartado y para efectos de análisis el Distrito Federal se estudia por separado dada su naturaleza jurídica-fiscal distinta al resto de las Entidades, toda vez que cuenta con una estructura de ingresos (impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles y los derechos por consumo de agua), que en otras entidades corresponden al orden municipal.

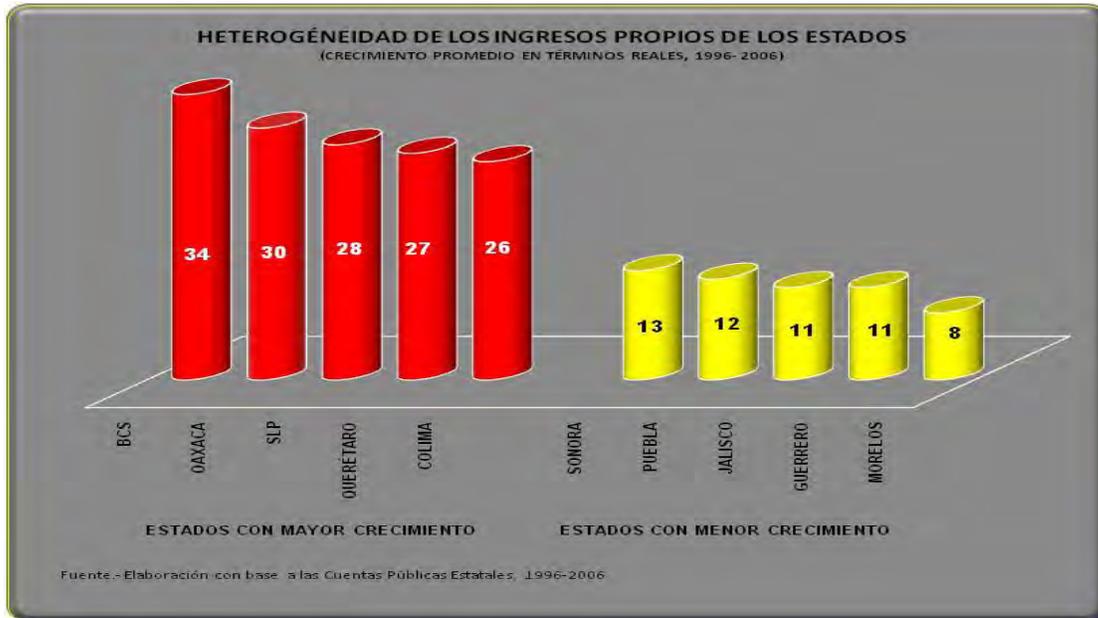
GRAFICA 2.2



Si bien es cierto que los ingresos tributarios y no tributarios han reducido su participación (en 2 puntos porcentuales aproximadamente) en los ingresos totales durante los últimos diez años, al pasar de 8.3% en 1996 a 6.8% en 2005 (véase gráfica 2.1). Sin embargo, para efectos de del presente trabajo y de acuerdo con la gráfica 2.2., es evidente que la tasa de crecimiento media de los ingresos propios de la entidades federativas se ha mantenido a un ritmo del 13.3% anual e incluso ésta ha sido mayor en el caso de los impuestos ascendiendo en 16.2%, respecto al 11.8% anual de los ingresos no tributarios para el mismo período de estudio.

Por otra parte, debe destacarse que a pesar de la mayor TMAC de los ingresos tributarios respecto a lo no tributarios, su crecimiento resulta heterogénea para un grupo de Estados tal y como se observa en la gráfica 2.3. No obstante, los ingresos no tributarios representan los de mayor importancia en términos absolutos respecto a los ingresos propios en el período de estudio.

GRAFICA 2.3

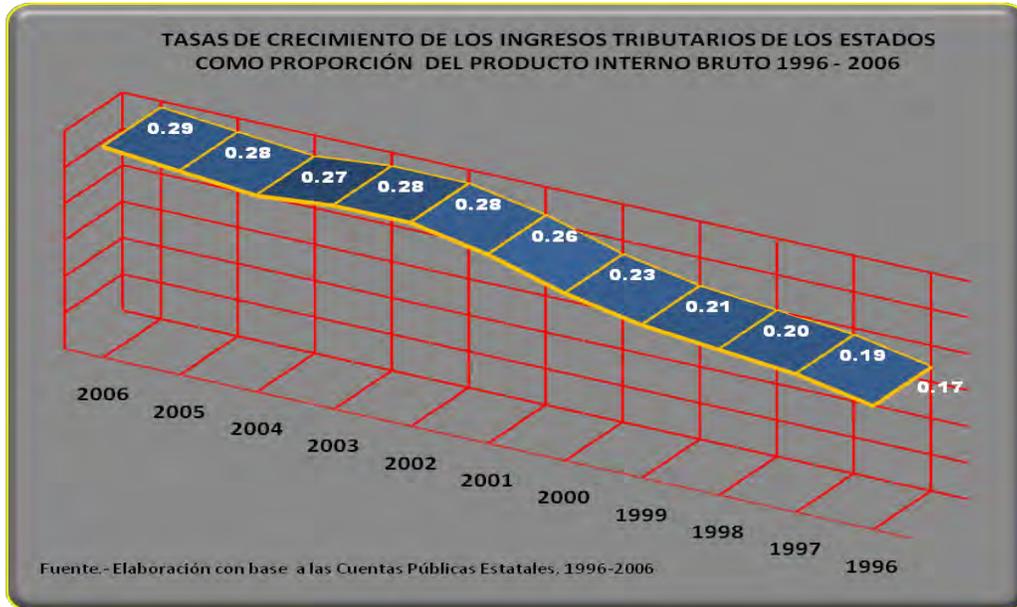


Efectivamente, Baja California Sur, Oaxaca, San Luis Potosí, Querétaro y Colima son las Entidades que presentan un crecimiento promedio más que significativo en términos reales durante el periodo de estudio, respecto a los estados de Sonora, Puebla, Jalisco, Guerrero y Morelos, quienes obtuvieron el menor crecimiento de las 32 entidades federativas.

### 2.1.3.1. Ingresos tributarios

En la legislación fiscal de los Estados los gravámenes más importantes por su potencial recaudatorio se encuentran en el siguiente orden de importancia: Nómina, Enajenación de Bienes Muebles Usados, Hospedaje y Tenencia o Uso de Automóviles. El impuesto Predial es de carácter municipal, a excepción del Distrito Federal, cuya recaudación se maneja a nivel del gobierno central.

GRAFICA 2.4.



La gráfica 2.4 muestra la evolución de los ingresos tributarios de los Estados con respecto al PIB durante 1994-2006, los cuales a pesar de su incremento, a partir de 2003 se han estancado. No obstante, si los resultados se miden en términos reales, los ingresos tributarios estatales han crecido a una TMAC del 16%.

Asimismo, en la gráfica 2.5 se advierte la evolución de los principales rubros de los ingresos tributarios de los Estados. Por ejemplo, el 84% de la recaudación estatal para el ejercicio fiscal de 2005 se encuentra constituida por cuatro gravámenes (Nómina; Enajenación de Vehículos y otros Bienes Muebles Usados; Hospedaje y; Tenencia), mientras que el 16% restante se constituye por gravámenes tales como Organización de Loterías, Rifas y Sorteos; Diversiones y Espectáculos Públicos; Premios derivados de loterías; Servicios Profesionales de Medicina; instrumentos públicos y operaciones contractuales y los adicionales.

GRAFICA 2.5.



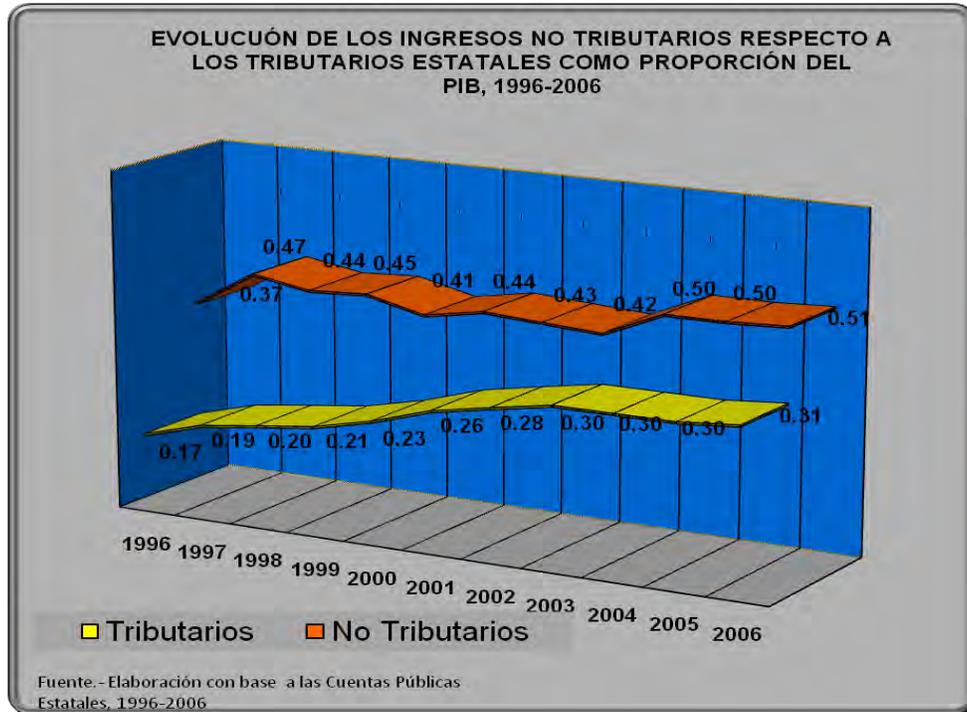
En todo el período de estudio destaca el impuesto por nómina con una cobertura del 72% de los ingresos tributarios y posteriormente con 5% el impuesto sobre enajenación de vehículos y bienes muebles usados. Cabe resaltar que a pesar de que el impuesto sobre hospedaje participó con el 4% de los ingresos tributarios, dicho gravamen resultó ser el más dinámico en el periodo 1996-2006, al incrementarse en 4 puntos porcentuales, mientras que el de nóminas sólo lo hizo en 2 puntos porcentuales y el impuesto sobre bienes muebles usados su participación disminuyó en 3.7 puntos porcentuales.

### 2.1.3.2. Ingresos propios No tributarios

Derivado de los ingresos no tributarios que perciben las entidades federativas y a pesar de su naturaleza como fuente inestable de ingresos para depender de ellos presupuestalmente, no obstante y paradójicamente un amplio número de entidades dependen de estos recursos. De hecho, por su magnitud, los ingresos no tributarios son más importantes que los tributarios en la estructura de financiamiento de los estados tal y como se desprende de la lectura en la gráfica

2.6. En el ejercicio fiscal 2006, representan el 51%, mientras que los tributarios agruparon el 31% como proporción del PIB local.

GRAFICA 2.6

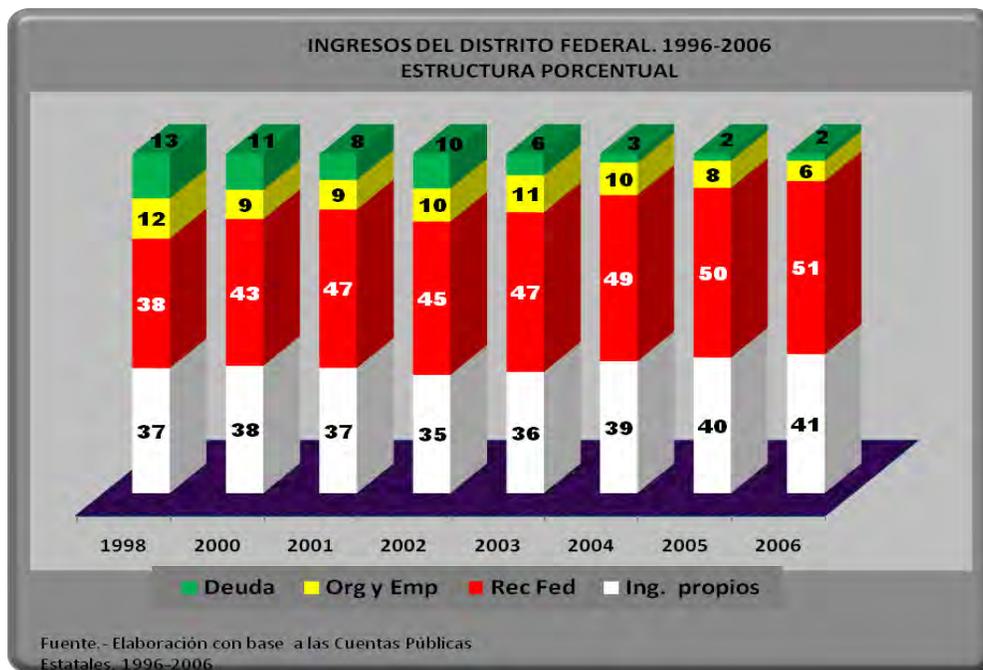


Otro aspecto contrastante a destacar, es que los ingresos no tributarios tuvieron un crecimiento en términos reales menor al de los tributarios a lo largo del periodo de estudio e incluso, los estados de mayor crecimiento son Baja California Sur, Oaxaca, San Luis Potosí, Baja California y Colima, respecto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

En el caso específico del Distrito Federal (ver gráfica 2.7) y dada la composición de su estructura tributaria, determinada por la amplitud de las bases fiscales, es relativamente menos vulnerable a los recursos federalizados; ya que depende de éstos en un 35% en promedio respecto del total de sus ingresos durante 1996 a 2006.

Sin embargo, debe puntualizarse dos aspectos sobre la variabilidad del promedio: El primero, a partir de 1988 se incorpora el capítulo V sobre las Aportaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, aún cuando tales recursos no aplican directamente en la descentralización por educación y salud y el segundo aspecto, derivado de que la Entidad tiene potestad sobre el impuesto Predial; el Impuesto de Adquisición de Inmuebles y; sobre los Derechos por suministro y uso de agua que en el resto de los estados corresponde al orden municipal.

GRAFICA 2.7.

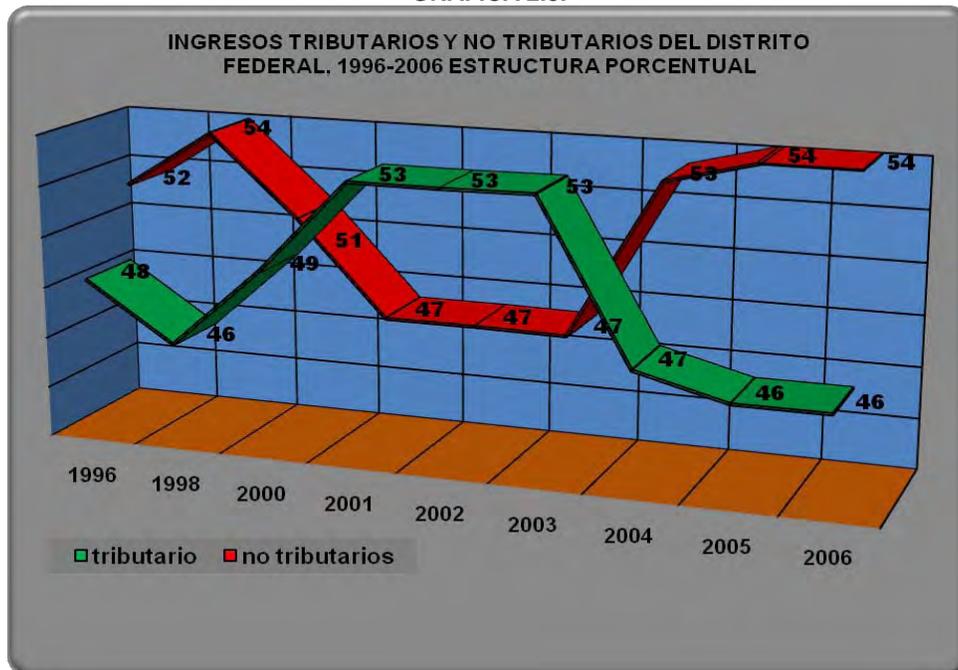


Respecto a la evolución de los ingresos propios del Distrito Federal que en promedio para el período de estudio se ubican en un 30%, mismos que se han reducido como porcentaje de sus ingresos totales, pasando del 37 al 41% entre 1996 y 2006, lo que significa que en términos de la tasa media anual de crecimiento, la correspondiente a los ingresos federales ha aumentado más que proporcionalmente, que los ingresos propios y con ello la disminución del esfuerzo recaudatorio de la entidad.

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

La evolución favorable de los componentes de los ingresos propios significa para el Distrito Federal, una tendencia semejante al de las entidades federativas (Ver gráfica 2.8); es decir, ha disminuido la participación absoluta y relativa de los ingresos tributarios de 48.5% a 46% de los ingresos propios, aun cuando sus tributos más importantes de Predial y Nómina aumentaron en 10.9% y 11.9%, respectivamente en términos reales. Mientras que la participación de los ingresos no tributarios han pasado de 52% a 55% de 1996 a 2006.

GRAFICA 2.8.



A manera de conclusión a esta parte y de conformidad con el objetivo planteado, se procedió a pasar revista al marco legal vigente en materia de las RIG's en México, así como ofrecer cuantitativamente la evolución, magnitud y tendencia de los ingresos públicos de los Estados durante 1996 a 2006.

En el marco legal, se constató la existencia de diversas restricciones que enfrentan las entidades federativas para establecer contribuciones, limitando con ello su capacidad para generar mayores ingresos. Efectivamente, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acota la potestad tributaria estatal, al establecer áreas de tributación exclusivas al gobierno federal, así como prohibiciones tributarias a entidades federativas e incluso, el SNCF tiende a delimitar las posibilidades de tributación para los órdenes de gobierno locales, mediante la adhesión a dicho Sistema, así como por otras disposiciones contenidas en leyes de carácter federal, caso del IVA.

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

Problemática que se ha tratado de revertir durante la última década, dotando de mayores potestades tributarias a las entidades federativas, mediante el Impuesto Sobre Hospedaje; la posibilidad de gravar localmente Loterías, Sorteos, Juegos Permitidos y Concursos, siempre que no causen IVA; con la administración y rendimiento de los Impuestos Vehiculares; mayor participación en la Colaboración

Administrativa; Impuesto sobre Traslación de Dominio, derivado de la transmisión de la propiedad de inmuebles, etc.

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

Por cuanto a los ingresos propios de los Estados y del Distrito Federal, se constato que la tendencia de un amplio número de Entidades dependen de los ingresos no tributarios, situación que presenta alto riesgo presupuestal en virtud de que son ingresos provenientes de fuentes inestables, mientras que por otra parte se observó que la mayor parte de los estados de la Federación presenta una estructura tributaria sumamente heterogénea.

## **2.2. ANÁLISIS PORMENORIZADO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SU DEPENDENCIA CON LOS RECURSOS FEDERALIZADOS**

En el apartado anterior se presentó información cuantitativa a nivel macroeconómico sobre la evolución, magnitud y tendencia de los ingresos públicos de las entidades federativas para el período 1996-2006. El presente, tiene por objeto analizar de manera pormenorizada los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, así como los ingresos provenientes de la federación; es decir, se procederá a analizar si la dependencia financiera de los gobiernos estatales tiende a distorsionar sus capacidades recaudatorias, tal y como se menciona en la literatura Sobarzo (2003) y Sempere y Sobarzo (1998), solo que estos autores lo plantean en materia de gasto.

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

### **2.2.1. Metodología sobre la clasificación de las entidades federativas, según capacidad recaudatoria.**

Considerando que las entidades federativas registran diversos grados de heterogeneidad en materia fiscal y con el propósito de realizar un análisis comparativo que permita conocer con mayor precisión la estructura y evolución de los ingresos de las entidades en grupos análogos, la metodología propuesta implica un ordenamiento de las entidades federativas en tres Grupos, con características relativamente similares por cuanto a la estructura recaudatoria, obtenida como resultante del coeficiente ingresos tributarios respecto a los ingresos propios estatales, sea alta, media o baja.

Es decir, la clasificación por Grupo se determinó por la importancia que tiene la recaudación impositiva de cada entidad federativa en ingresos propios, considerando los resultados de los coeficientes propuestos para el período 1996 a 2006; considerando solo y estrictamente la capacidad fiscal de cada entidad federativa a la luz de los cambios en el marco del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Dado que los ingresos de las entidades federativas provienen de fuentes de recursos propios como federales, se han confeccionado indicadores de medición, mediante coeficientes de recaudación, que relacionan a los ingresos especificados como tributarios y no tributarios y sus respectivas desagregaciones, respecto a los ingresos propios e ingresos totales entre otros, tal y como se muestra en el esquema 2.4.

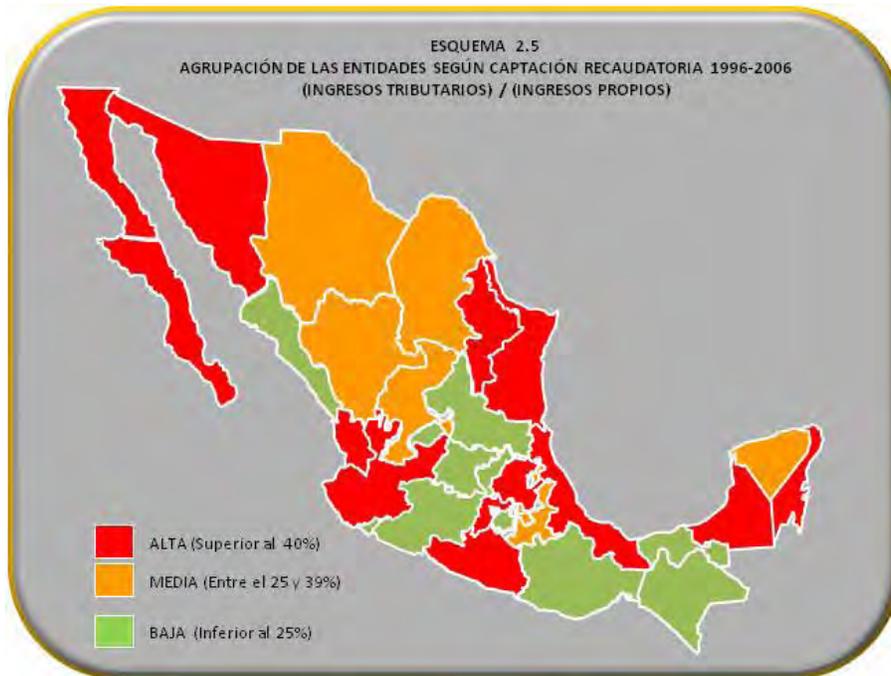
**ESQUEMA 2.4**  
**COEFICIENTES DE RECAUDACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1996-2006**

COEFICIENTE	DESCRIPCIÓN/OBJETIVO/UBICACIÓN DE LA INFORMACIÓN		
<b>Ingresos tributarios respecto a los Ingresos Propios</b>			
$(I_{tx})/(I_P)$	$I_{tx}$	Ingresos tributarios	Cuantificar la captación de recursos según el grado de desarrollo económico. Ver resultados en el cuadro 2.5
$(I_d)/(I_P)$	$I_P$	Ingresos Propios	
$(I_i)/(I_P)$	$I_d$	Ingresos directos	
$(I_{tx})/(pib)$	$I_i$	Ingresos indirectos	
<b>Ingresos no tributarios respecto a los Ingresos Propios</b>			
$(I_{notx})/(I_P)$	$I_{notx}$	Ingresos no tributarios	Indicador de la dependencia financiera de los ingresos no tributarios respecto a los ingresos propios, así como su participación en el PIB. Ver resultados en el cuadro 2.6
$(Der)/(I_P)$	Der	Derechos	
$(Prod)/(I_P)$	Prod	Productos	
$(Apro)/(I_P)$	Apro	Aprovechamientos	
$(I_{notx})/(PIB)$	PIB	Producto Interno Bruto Local	
<b>Principales rubros por concepto de Derechos</b>			
$(Der)/(I_{notx})$	Ubicar la participación de los principales rubros de los Derechos. Ver cuadro 2.7		
<b>Rendimientos financieros respecto a los Productos</b>			
$(Prod)/(I_P)$ $(Prod)/(I_{notx})$ $(Rf)/(Prod)$	$Rf$	Rendimientos financieros	Medir el peso relativo de los rendimientos financieros respecto a los ingresos por concepto de productos. Ver resultados en el cuadro 2.8
<b>Elasticidades y carga tributaria</b>			
$E_{tx/pib}^{ef} = \frac{\left[ \frac{\Delta pib_{t+12}^{ef}}{pib_{t+12}^{ef}} \right]}{\left[ \frac{\Delta Tx_{t+12}^{ef}}{Tx_{t+12}^{ef}} \right]}$	$\Sigma tx/PIB$	Elasticidad tributaria/PIB	Conocer el esfuerzo fiscal real y el grado de dependencia financiera de las entidades federativas respecto a las transferencias y aportaciones federales. Ver resultados en el cuadro 2.9
	$ef$	Entidad Federativa	
$E_{IP/IF}^{ef} = \frac{\left[ \frac{\Delta IP-Rf_{t+12}^{ef}}{IP-Rf_{t+12}^{ef}} \right]}{\left[ \frac{\Delta IF(28+33)_{t+12}^{ef}}{IF(28+33)_{t+12}^{ef}} \right]}$	$t-0$	Año de cálculo	
	$t+12$	Doce años posteriores al ejercicio de cálculo	
	$Tx$	Total impuestos de la Entidad	
	$IP-Rf$	Ingresos propios menos rendimientos financieros	
	$IF(28+33)$	Ingresos Federales de los Ramos Generales 28 y 33	

En ese marco, y de acuerdo con la información derivada del cuadro 2.5, se procedió a clasificar a las 32 entidades federativas, para efectos de escudriñamiento y análisis durante 1996-2006, en tres Grupos de acuerdo con su esfuerzo como capacidad fiscal; es decir, por la capacidad y habilidad de emplear eficientemente las potestades tributarias asignadas, así como la base gravable - que a su vez estriba de la actividad económica local. Dichos grupos se especifican en el cuadro 2.4 y territorialmente en el esquema 2.5.

CUADRO 2.4 AGRUPACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SEGÚN CAPTACIÓN RECAUDATORIA DE 1996 A 2006		
Grupos:	Núm. Edos.	Coficiente (Ingresos tributarios) / (ingresos propios)
Grupo "A" Recaudación alta > al 40%	13	Guerrero, México, Sonora, Baja California, Hidalgo, Tamaulipas, Quintana Roo, Jalisco Baja California Sur, Nayarit, Veracruz, Campeche y Nuevo León
Grupo "B" Recaudación media Entre el 25 y 39%	7	Puebla, Yucatán, Tlaxcala, Chihuahua, Durango, Zacatecas y Coahuila
Grupo "C" Recaudación baja Hasta el 24%	11	Michoacán, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Morelos Querétaro, Aguascalientes, Colima, Chiapas, Oaxaca y Guanajuato.

Fuente.- Elaboración propia con base en el cuadro 2.5



## 2.2.2. Análisis de los coeficientes de los ingresos en las entidades federativas.

### 2.2.2.1. Ingresos tributarios respecto a los ingresos propios.

Derivado del análisis del apartado 2.1, las entidades federativas cuentan con una estructura tributaria sumamente reducida, ya que los impuestos son de base tributaria estrecha, siendo cuatro los de mayor potencial de recaudación: Nómina

con una cobertura en promedio del 72%; Prestación de Servicios de Hospedaje con 4%, Enajenación de Bienes Muebles y Tenencia Local en 5%. Mientras que el Impuesto Predial es de carácter municipal

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

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

Los restantes impuestos, caso de la Prestación de Servicios de Hospedaje, resulta un impuesto que solo contribuye en la recaudación de las Entidades que tengan desarrollado el sector turismo. Por ejemplo Baja California Sur, Guerrero, Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo (entidades con amplia infraestructura turística), en cambio, en los demás estados coadyuva muy poco. Actualmente todas las entidades aprovechan dicha potestad, solo en el estado de México y Sonora es una potestad de orden municipal.

Por otra parte, la base del impuesto de la Tenencia Local, corresponde al parque de los automóviles usados de más de diez años y, por más esfuerzo que realice la entidad, no es mucho lo que puede recaudar. Motivo por el cual solo es aprovechado por el Distrito Federal y 16 entidades más (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán), en el caso de Sonora resulta un impuesto municipal.

Por último, la base del impuesto sobre la Enajenación de Bienes Muebles, se encuentra determinada por el dinamismo de la actividad económica, la cual estimula a su vez, las ventas de estos activos, resultando para el período de estudio un gravamen no significativo. Asimismo, los restantes impuestos no serán analizados, considerando que no gravitan de forma significativa en la recaudación de la hacienda pública estatal; tales como el Impuestos Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos, Loterías, Rifas y los impuestos adicionales sobre Educación, Seguridad Pública y Obras de Infraestructura.

En el cuadro 2.5 se presenta la agrupación de entidades federativas por la importancia que tiene la recaudación de los ingresos tributarios en los ingresos propios, según los indicadores o coeficientes propuestos.

**CUADRO 2.5**  
**COEFICIENTE INGRESOS TRIBUTARIOS RESPECTO A LOS INGRESOS**  
**PROPIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1996-2006**  
**(PROMEDIO PORCENTUAL)**

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

Fuente.- Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas, 1996 a 2006 e INEGI.

Nota.- El promedio ingresos tributarios/ pib local comprende de 1996 a 2004.

### Entidades con recaudación alta.

En el Cuadro de referencia se clasifican en el Grupo "A" a trece Estados como los de mayor recaudación, la cual se encuentra en función de la base gravable y de la actividad económica, tal y como observa por la participación de los ingresos tributarios respecto al PIB local, que ha excepción el estado de Veracruz, los

coeficientes de los restantes estados fluctúan en promedio alrededor del 0.30% del producto interno bruto local.

Asimismo, estos Estados que se caracterizan por una creciente actividad empresarial y turística en el país, aspecto que refuerza el caso del Distrito Federal, clasificado de manera independiente dado que su estructura impositiva incluye el Predial y el Impuesto de Adquisición de Inmuebles, que en las demás entidades federativas han sido traspasados a los municipios.

En dicho Grupo participan estados con alta actividad industrial como son México, Jalisco, Nuevo León. El caso de Sonora, Campeche, Baja California y Tamaulipas se incluyen porque además durante el período de estudio muestran un buen desarrollo de la industria maquiladora, principalmente los dos últimos registran alta proporción de los impuestos directos sobre los ingresos tributarios, como habría de esperarse con 49.9% y 46.3% respectivamente, incluso la participación de sus ingresos tributarios respecto al PIB es la más alta del grupo, ubicándose en ambos en un 0.34% en promedio durante el período de análisis. Cabe resaltar que en el caso del estado de Tamaulipas, el coeficiente impuestos directos e impuestos tributarios resulta ser el de mayor participación que los doce restantes, después de México y Campeche, debido a que el impuesto por Nómina participa en un 88%.

Hidalgo para el período de estudio se clasifica como un Estado con gran actividad comercial y en servicios, por lo que la participación de los (Impuestos directos)/(Ingresos tributarios) es del orden del 64.4%, aunque como habría de esperarse, por debajo de los estados antes mencionados, que tienen una mayor capacidad empresarial.

Asimismo, estados con gran desarrollo turístico como Guerrero, Quintana Roo, Baja California Sur, así como Veracruz y Campeche tienen un mayor equilibrio en su recaudación tributaria, como se puede apreciar en el cuadro 2.5, cuya participación de los Impuestos indirectos/Ingresos tributarios es creciente dentro

del grupo, debido al efecto que tiene el Impuesto sobre Hospedaje en estas entidades donde en su mayoría lo ejerce desde el año 2000.

### **Entidades con recaudación media**

Los siete estados agrupados en la clasificación Grupal “B” de recaudación media, poseen las características de contar con bastante dinamismo económico-regional en las actividades maquiladoras y de turismo. En el primer caso, se encuentra entre otras Chihuahua, Coahuila y Yucatán, quienes presentan un coeficiente  $(\text{Impuestos directos})/(\text{Ingresos tributarios})$  próximo al 90%, e incluso la primera entidad de este grupo mantiene el coeficiente  $(\text{ingresos tributarios})/(\text{PIB local})$  más alto, ubicándose en un 0.38%. En cambio, la contribución de ambos impuestos de carácter directo respecto a los ingresos tributarios para el caso de Puebla y Tlaxcala tiende a ubicarse en un porcentaje aproximado al cien por ciento, considerando que el impuesto de mayor peso corresponde a las Remuneraciones por Trabajo Profesional y Nóminas respectivamente. Con excepción del estado de Zacatecas, la participación de los ingresos tributarios en el PIB es demasiado baja (0.04%). Esto indica la existencia de un potencial de recaudo, con excepción de Chihuahua.

### **Entidades con recaudación baja.**

De los once estados que integran el Grupo “C” de baja recaudación, con la excepción de Sinaloa, Tabasco y Chiapas cuyo coeficiente  $(\text{ingresos tributario})/(\text{PIB})$  es mayor al promedio del Grupo -no por ello dejan de ser exiguos: 0.19%, 0.18% y 0.19% respectivamente-, Morelos, Aguascalientes, Oaxaca y Guanajuato sus capacidades de recaudación son sumamente magras, a pesar de las diversidades de su riqueza natural. Estos estados dentro de la calificación de baja recaudación tienen un alto potencial para aumentar sus percepciones, en particular Morelos, Puebla y Querétaro, entidades que tienen alto grado actividad turística y empresarial. Lo mismo acontece para los Estados de Sinaloa, Puebla y Tabasco, pero en materia agropecuaria, área en la que tienen gran potencial de recaudación, lo mismo resultaría importante para Chiapas, Michoacán, Oaxaca.

Durante los últimos años San Luis Potosí ha aumentado la participación de los ingresos tributarios propios en aproximadamente 25 puntos, aumentando de 5.0% en 1996 a 28% en el 2006, lo que demuestra su esfuerzo. Sin embargo, dicho esfuerzo recaudatorio expresado en los ingresos directos sobre los tributarios, tiende a expresarse en un 92% en dependencia de los provenientes por Nómina y marginalmente por la Adquisición de Muebles y Vehículos Usados de Propulsión Interna.

En este Grupo en algunos Estados el impuesto sobre Nómina fue implantado de manera tardía; toda vez que son entidades que tienen bastante dinamismo económico y de gran potencial en su recaudación. Por ejemplo en Michoacán fue en el año de 2003, Colima y Guanajuato en 2005 y Aguascalientes recientemente en 2006. En el estado de Oaxaca dicho Impuesto se implanta desde 2002, iniciando con una tasa cero para empresas de hasta con 50 empleados y dada la composición de la mayor parte de las empresas en la entidad, esto resultó en detrimento de este gravamen.

*En suma*, del análisis del comportamiento de la recaudación de los ingresos tributarios respecto a su participación en los ingresos propios, el Grupo “A” de alta recaudación o superior al 40%, se observa de acuerdo con el cuadro 2.5, que en primer término las entidades federativas que lo integran, son las de mayor desarrollo empresarial lo cual se correlaciona directamente con el valor del coeficiente ingresos tributarios/PIB, destacando los estados de Guerrero, México, Sonora, Baja California, Hidalgo y Tamaulipas.

En segundo término, de acuerdo con el coeficiente Impuestos Directos/Ingresos Tributarios, los estados de mayor importancia son México, Campeche, Jalisco, Tamaulipas y Nuevo León, en virtud de que el impuesto más representativo y de mayor magnitud es el de Nómina y en tercer término, dentro de los impuestos indirectos, la constante fue que el impuesto sobre servicios de Hospedaje fue el de mayor dinamismo. Dicho de otra manera, el Impuesto sobre Nómina y por

Servicios de Hospedaje, fueron los impuestos captados más ampliamente por las entidades más desarrolladas económicamente, y por aquellas que tienen infraestructura turística en ese tenor.

La anterior aseveración, se desprende al estudiarse la capacidad tributaria de las entidades con el coeficiente Ingresos Tributarios/Ingresos Propios 1996 a 2006, cuya resultante es que las Entidades con recaudación más alta son aquellas que tienen un mayor nivel de desarrollo y actividad económica formal. En cambio, las de menor recaudación, caso del Grupo "B" son las entidades federativas con menor desarrollo empresarial y con mayor concentración en las actividades agropecuarias de subsistencia, mismas que se identifican con el Grupo "C".

#### **2.2.2.2. Ingresos no Tributarios respecto a los ingresos propios.**

En el esquema 2.6 se agrupan las entidades federativas en función de su dependencia con los ingresos no tributarios (Derechos, Productos y Aprovechamientos), para el período 1996-2006. La clasificación se divide en dos Grupos, los de baja recaudación tributaria y los correspondientes a muy baja recaudación tributaria. El primero se integra por 13 entidades federativas cuyo coeficiente ingresos no tributarios respecto a los ingresos propios es de alto grado de dependencia, con una tasa promedio entre 30% y 59%. Mientras el segundo Grupo compuesto por 18 Estados, la tasa en referencia se ubica en un rango del 60% y 100%; es decir, el coeficiente de dependencia a los ingresos no tributarios resulta ser muy alto.<sup>21</sup>

En ambos grupos a excepción de los estados de Guerrero, México, Sonora y el Distrito Federal, más de la mitad de los ingresos propios provienen de fuentes no tributarias que por su naturaleza son fuentes inestables de ingresos y, por lo tanto,

---

<sup>21</sup> Se partió del criterio de cuantificar el coeficiente (ingresos no tributarios)/(ingresos propios) de las 32 entidades federativas en tres grupos de dependencia. El primero con un rango o tasa promedio para el período de análisis entre 1 y 29%, el segundo del 30 al 59% y el tercero de 60 al 100%. No obstante, dada la ausencia de estados que se inserten en el primer rango considerado como de reducida dependencia a los ingresos no tributarios, se procedió a considerar solo dos grupos, tanto de alta como de muy alta dependencia.

poco confiables para depender de éstas. Sin embargo, como podrá observarse en el esquema antes citado, un amplio número de entidades federativas penden de la captación de estos ingresos. Dichas entidades se han clasificado en el Grupo “C” como de recaudación baja de acuerdo con el apartado anterior; las que se encuentran localizadas en la zona norte-centro, sur y sureste del país.



Fuente.- Derivado del cuadro 2.6.

Por otra parte, en el Cuadro 2.6 se muestra los componentes de los ingresos no tributarios de cada entidad federativa, así como los coeficientes respectivos. Dichos indicadores corresponden al peso porcentual de los rubros de los derechos, productos y aprovechamientos respecto a los ingresos propios. Cabe puntualizar que el concepto Contribuciones de Mejoras, no se cuantifica en el presente ejercicio, debido a la recaudación insignificante que representa para los estados.

CUADRO 2.6

COEFICIENTE INGRESOS NO TRIBUTARIOS RESPECTO A LOS  
INGRESOS PROPIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1996-2006  
DEPENDENCIA DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS EN INGRESOS PROPIOS  
(PROMEDIO PORCENTUAL)

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

Fuente.- Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas para el período 1996-2006 e INEGI.

Nota.- El promedio ingresos no tributarios/ pib local comprende de 1996 a 2004.

Del cuadro en comento, se deriva que de los 18 estados que dependen en mayor grado de los ingresos no tributarios se encuentran: Tabasco, Morelos, Querétaro, Aguascalientes, Colima, Chiapas, Oaxaca y Guanajuato, con coeficientes Ingresos no Tributarios/Ingresos propios por arriba del 80%. Cabe destacar, que en esta muestra, tanto Chiapas como Guanajuato existe una alta correlación con el valor

del coeficiente ingresos no tributarios/PIB local, incluso el del primer estado gravita por encima de las 31 entidades restantes.

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

#### **a). Principales rubros por concepto de Derechos y Productos**

*Derivado de la relación Derechos/Ingreso Propios del cuadro 2.6, se consideró conveniente tomar una muestra de 17 entidades federativas con un coeficiente mayor de 35%, con el objeto de conocer los componentes de mayor primacía de la recaudación; toda vez que son estados considerados de muy alta dependencia en proporción con los ingresos no tributarios. Por lo anterior, se consideraron los principales Derechos por entidad, con una participación relativa mayor al 15% por rubro.*

De acuerdo con información contenida en el cuadro 2.7, se observa que del cien por ciento de los ingresos no tributarios, 57% en promedio de la muestra corresponde al concepto de Derechos, destacando por arriba de la media Tamaulipas, Veracruz, Colima, Baja California, Durango y Sinaloa, en los rubros sobre Control vehicular, Fiscalización, así como Tránsito y Transporte.

**CUADRO 2.7**  
COEFICIENTES DE LOS PRINCIPALES RUBROS POR CONCEPTO DE DERECHOS DE UNA MUESTRA DE ENTIDADES FEDERATIVAS  
PROMEDIO PORCENTUAL 1996-2006

Rubro / Entidades Federativas	BC	TAM	VRZ	PUEB	CHIH	DGO	ZAC	COAH	MICH	SIN	SLP	MOR	QRO	AGS	COL	OAX	GTO	Prom
(Der) / (I P)	32	40	39	37	41	45	45	36	43	49	44	42	35	42	57	39	39	41
(Der) / (I no tx)	63	74	66	58	59	65	61	49	55	62	56	53	44	50	68	43	42	57
<b>Respecto a los ingresos por concepto de Derechos</b>																		
Registro Público de la Propiedad	18					15	15	15				39	39					24
Tránsito y Transporte	59				31				61	31			25					42
Salud y Seguridad Social																		20
Control Vehicular		61				73		44				21			16	33		50
Servicios de Registro Civil		20																20
Secretaría de Finanzas y Planeación			45	31			67				54				32			46
Secretaría de Seguridad Pública			36									20		50				35
Secretaría de Gobernación				24							17				42			28
Secretaría de Com y Transp				24	38					42								35
<b>Suma rubros</b>	<b>76</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>79</b>	<b>69</b>	<b>88</b>	<b>82</b>	<b>59</b>	<b>61</b>	<b>73</b>	<b>71</b>	<b>80</b>	<b>64</b>	<b>50</b>	<b>90</b>	<b>33</b>	<b>67</b>	<b>71</b>

Fuente.- Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas para el período 1996-2006

En el mismo tenor, los Estados caracterizados por presentar altos índices por concepto de los coeficientes antes descritos, son Colima con un 90% en materia servicios proporcionados por Gobernación, Fiscalización y Control Vehicular; Durango con 88% en Control Vehicular y Registro Público de la Propiedad y; Tamaulipas, Veracruz y Morelos, principalmente por Control Vehicular (expedición de placas, permisos y licencias), Fiscalización y Registro Público de la Propiedad respectivamente. Por lo tanto, la magnitud de estos recursos fluctúan y se encuentran sujetos de manera importante al ciclo económico, lo cual induce un componente más en la fragilidad en los ingresos propios de las entidades federativas.

### b). Productos

El cuadro 2.8 muestra que Baja California Sur, Chiapas, Nayarit y Oaxaca son estados cuyos ingresos propios dependen en gran parte del rubro de Productos, incluso a -excepción de la última entidad-, el coeficiente Producto e Ingresos no tributarios, tiende a ubicarse para el período de estudio por arriba del 50%. Asimismo, se aprecia que el reglón que más contribuye a los resultados anteriores corresponde a “Productos o rendimientos financieros”. En ese tenor, todas las entidades federativas a excepción de Veracruz y el Distrito Federal guardan una marcada dependencia, siendo las más prominentes: Oaxaca con el 98%; Tabasco 93%; Michoacán 93%, Baja California 90%; Zacatecas 89% y; Campeche e Hidalgo con 87% cada una.

**CUADRO 2.8**  
**COEFICIENTE RENDIMIENTOS FINANCIEROS RESPECTO DE LOS**  
**PRODUCTOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1996-2006**

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

Fuente.- Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas para el período 1996-2006

Resulta preocupante que sea la inversión de los recursos líquidos en el sistema financiero la fuente de recursos de un alto porcentaje de las entidades federativas y que, más del 90% de los ingresos generados por los estados de Chiapas y Oaxaca. Esta situación ha derivado en algún momento, caso del segundo estado en un relajamiento de la función recaudatoria, cayendo la relación ingresos tributarios/PIB, durante 1998 a 2001, retrayendo la ejecución de los proyectos y al

retraso de las transferencias a los municipios, para poder obtener más intereses de estos recursos.

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

### **2.2.3. Esfuerzo fiscal real de las entidades federativas**

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

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

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

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

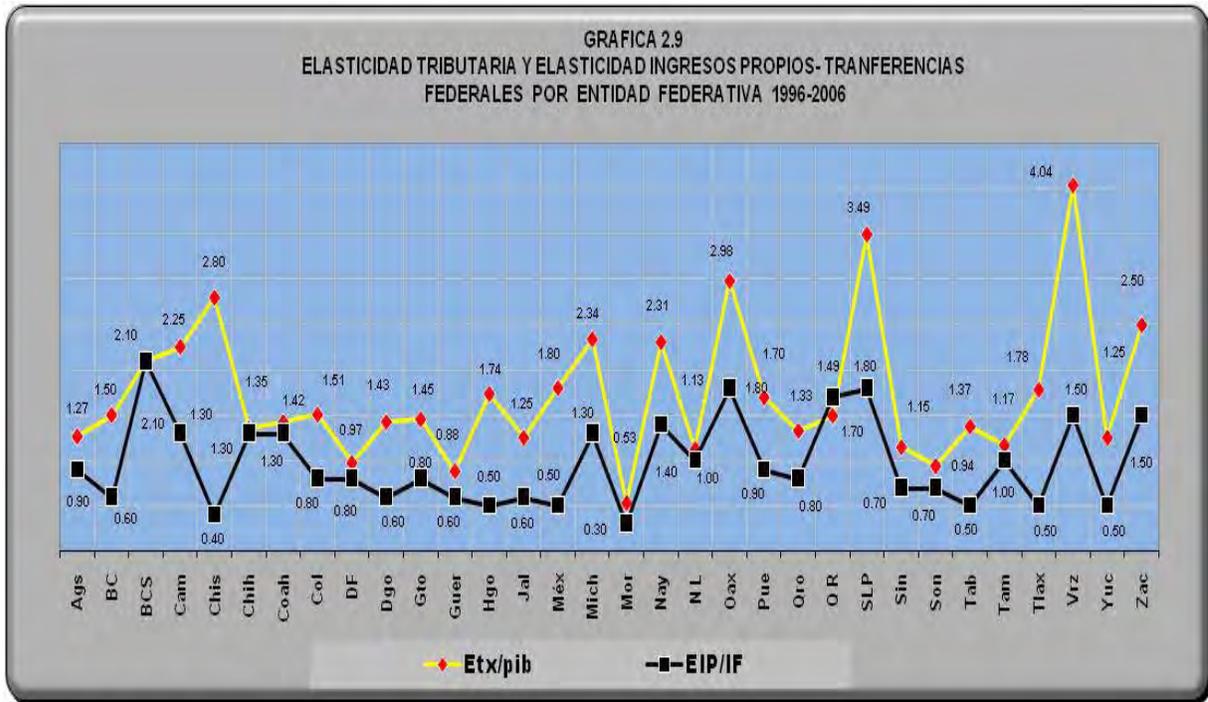
En la grafica 2.9, se observa la evolución de las elasticidades antes referidas, partiendo de aplicación de las fórmulas:

$$E_{tx/pib}^{ef} = \frac{\left[ \frac{\Delta pib_{t+12}^{ef}}{pib_{t+12}^{ef}} \right]}{\left[ \frac{\Delta Tx_{t+12}^{ef}}{Tx_{t+12}^{ef}} \right]} > < 1$$

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

**Donde:**

$\Sigma tx/PIB$	<b>Elasticidad tributaria/PIB</b>
$E_{IP-Rf/}$	<b>Elasticidad Ingresos propios menos rendimientos financieros respecto</b>
$IF(28+33)$	<b>Ingresos Federales de los Ramos Generales 28 y 33</b>
<b>ef</b>	<b>Entidad Federativa</b>
<b>t-0</b>	<b>Año de cálculo</b>
<b>t+12</b>	<b>Doce años posteriores al ejercicio de cálculo</b>
<b>Tx</b>	<b>Total impuestos de la Entidad</b>



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

No obstante, desde la perspectiva de la elasticidad ingresos propios/ingresos federales solo 13 de las 32 entidades muestran una relación positiva mayor a la unidad: es decir, la recaudación responde de manera positiva al incremento de las transferencias federales, destacando los estados de Baja California Sur, Oaxaca, San Luis Potosí y Quintana Roo. Mientras que las restantes 19 entidades presentan una elasticidad muy baja respecto a los ingresos federales, por lo que

las transferencias tienden afectar el esfuerzo recaudatorio, siendo los casos más severos Morelos y Chiapas con un coeficiente de 0.30 y 0.40 respectivamente, a pesar que el último estado realiza un mayor esfuerzo fiscal tal y como se desprende de la gráfica anterior.

Finalmente, derivado de los resultados anteriores y de conformidad con la tipología que las clasifica a las entidades federativas en tres Grupos según su capacidad recaudatoria versus su esfuerzo fiscal real<sup>22</sup>, contenidos el cuadro 2.9.

**CUADRO 2.9**  
**ENTIDADES FEDERATIVAS SEGÚN CAPACIDAD RECAUDATORIA VERSUS**  
**ESFUERZO FISCAL REAL 1996 A 2006**

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

Fuente.- Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas 1996 a 2006

<sup>22</sup> . El esfuerzo fiscal se refiere a la capacidad y habilidad de emplear las potestades tributarias asignadas de manera eficiente. En tanto la capacidad fiscal recaudatoria, estará en función de la base gravable de la entidad, la cual depende de la actividad económica.

De las 13 entidades que integran el **Grupo “A”** de alta recaudación, la evidencia indica que dos estados realizan un menor esfuerzo fiscal real, incluso por debajo de los Grupos de recaudación media y baja. En el caso de Guerrero porque la base gravable de impuesto sobre nómina se redujo en algunos años, debido a la desaceleración empresarial como por ineficiencia recaudatoria y, porque las potestades no se están recaudando en la forma más óptima posible. Mientras que en el caso de Sonora, se redujeron los recursos, por concepto del predial ejidal y el impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos principalmente e incluso estos conceptos son de potestad municipal. Asimismo, en este Grupo se observa que las transferencias tienden a afectar el esfuerzo recaudatorio de los dos estados antes citados, incluyendo a Baja California y Jalisco, siendo más pronunciada en Hidalgo y México.

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

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

En la última columna del cuadro 2.9 se presenta la carga tributaria per cápita por entidad, dicho indicador advierte sobre el valor promedio que cada habitante aporta en forma de impuesto al gobierno de su entidad, destacando en la

categoría de mayor carga tributaria por habitante el estado de Chihuahua, después del Distrito Federal, a pesar de encontrarse clasificado en el Grupo de recaudación media, no obstante presenta un mayor esfuerzo real de recaudación de acuerdo con los coeficientes de elasticidad antes estudiados. Cabe contrastar, a esta entidad con los casos de las que presentan mayor dinamismo económico como: México, Jalisco o Nuevo León y que sin embargo, cuya carga per-cápita resulta inferior; debido a que la elasticidad ingresos propios netos-ingresos federales resulta inelástica, es decir, que las transferencias tienden afectar el esfuerzo recaudatorio, principalmente porque los criterios principales para la distribución de las participaciones son el poblacional y el de la recaudación de impuestos bajo convenio administrativo (resulta contradictorio que estados como Chiapas y Oaxaca reciban participaciones por habitante por debajo del promedio nacional, dada sus carencias, rezagos y necesidades, contraviniendo el principio fiscal de la redistribución de los ingresos federales).

En suma, no necesariamente las entidades ubicadas en los primeros sitios de acuerdo a su capacidad de recaudación versus ingresos propios, son las que realizan el mayor esfuerzo fiscal real para elevar su recaudación, ni las de mayor contribución impositiva en los ingresos totales disponibles. En todo caso se presenta, al contrario y de acuerdo con la evidencia empírica para el mismo período de análisis, los 9 estados que mayor esfuerzo real realizan en la materia son: Veracruz, Nayarit, Campeche, Baja California, Zacatecas, Michoacán San Luis Potosí, Chiapas y Oaxaca, cabe puntualizar que los últimos cinco estados se encuentran clasificados en los Grupos de media y principalmente de baja recaudación.

#### **2.2.4. Análisis econométrico de los ingresos de las entidades federativas**

En los apartados anteriores se estudiaron un grupo de coeficientes que dieron muestra las interrelaciones entre los ingresos propios de las entidades federativas y los procedentes de la Federación. En este apartado se utiliza el análisis econométrico con el propósito de obtener información que proporcione mayor

claridad sobre las interrelaciones y resultados de los coeficientes obtenidos anteriormente, que permita explicar estadísticamente las variables que más inciden en la determinación de los recursos propios de las entidades federativas.

El modelo considera que los ingresos propios de las entidades federativas son una función positiva de la actividad económica (PIB local) y que, dependen de la base impositiva. De manera, que si la actividad económica aumenta se esperaría un aumento en la recaudación del impuesto por Nómina, dado el incremento del empleo, o bien si aumenta la actividad en el sector turismo, implicaría una mayor recaudación por concepto del impuesto sobre Prestación de Servicios de Hospedaje. Asimismo, se reconoce la correlación existente entre los ingresos propios de las entidades federativas y las transferencias y aportaciones federales.

Tomando en considerando dichos argumentos, el modelo estimado es uno en que los ingresos propios de las entidades federativas son una función positiva de sus respectivos productos internos brutos, así como de los ingresos federales que perciben y que influyen en la determinación de sus recursos propios, sea en forma positiva o negativa.

Para estimar el modelo se recurrió a una regresión lineal múltiple clásica, con datos de corte transversal para las 32 entidades federativas, en la que los recursos propios de las entidades se estimaron como función de las transferencias y participaciones que reciben de la Federación y de la actividad económica de la entidad, cuya información utilizada en las regresiones provienen de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal para el período 2000 a 2006.

Las estimaciones se efectuaron con datos nominales y reales, con base al último año del período para determinar cuál es la mejor en satisfacer los requisitos estadísticos y econométricos. De acuerdo con la información vertida en el cuadro 2.10, los resultados de las regresiones muestran:

Los estadísticos de las regresiones son fuertes en ambas estimaciones para los años de estudio, las  $R^2$  indican que los ingresos procedentes de la Federación y el PIB local tienden a explicar más del 90 por ciento de la determinación de los ingresos propios. Asimismo, los valores de las F, a su vez expresan que no deben rechazarse los supuestos de que estas variables influyen en la conformación de los ingresos propios de las entidades. Asimismo, la diferencia entre las dos estimaciones viene dada por la constante, que en los datos reales resulta más alta que en términos nominales, o sea que dicha diferencia es de escala, por lo demás las dos estimaciones son idénticas, tanto en los coeficientes estimados, como en los estadísticos y, las constantes fueron los únicos coeficientes que estadísticamente no pueden distinguirse de cero.

De acuerdo con las estimaciones, no se rechaza la hipótesis de la existencia de una relación negativa entre los ingresos propios de las entidades federativas y los que obtienen procedentes de la Federación. Ahora bien, llama la atención el hecho de que las regresiones para los años de estudio, muestran que la relación negativa entre los recursos propios y los federales ha venido disminuyendo. En el año 2000 por cada peso adicional recibido por las entidades federativas procedente de la Federación disminuía la recaudación de ingresos propios en 34.2 centavos.

CUADRO 2.10  
RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES PARA EL PERIODO 2000 - 2006

Estimaciones de los ingresos propios como función de los ingresos federales y del PIB local de entidades federativas			Estimaciones de los ingresos propios de las entidades federativas como función de los ingresos provenientes de los Ramos 28 y 33		
<b>2000</b>					
<b>Datos reales</b>					
1. Ingresos Propios =	393.71	- 0.342 Ing. Federales + 0.0268 PIB local	1. Ingresos Propios =	- 558.69	- 0.51 Ing. Ramo 28 + 0.042 PIB local
Estadístico T =	0.79	- 6.59	Estadístico T =	-1.67	- 3.09
R2 ajustado 0.91	F 187,	16.76	R2 ajustado 0.89,	F 122.401,	8.97
<b>Datos nominales</b>					
2. ingresos Propios =	276.32	- 0.38 Ing. Federales + 0.0268 PIB local	2. ingresos Propios =	240.97	- 0.35 Ing. Ramo 33 + 0.0219 PIB local
Estadístico T =	0.77	- 6.59	Estadístico T =	0.61	- 4.82
R2 ajustado 0.91	F 187,	16.76	R2 ajustado 0.92,	F 172.347,	19.01
<b>2002</b>					
<b>Datos reales</b>					
3. Ingresos Propios =	18.49	- 0.245 Ing. Federales + 0.0256 PIB local	3. Ingresos Propios =	- 601.12	- 0.448 Ing. Ramo 28 + 0.0446 PIB local
Estadístico T =	0.06	- 5.9	Estadístico T =	-1.57	- 3.66
R2 ajustado 0.91	F 187.35,	18.55	R2 ajustado 0.899,	F 150.489,	9.98
<b>Datos nominales</b>					
4. ingresos Propios =	15.66	- 0.245 Ing. Federales + 0.0256 PIB local	4. ingresos Propios =	151.87	- 0.315 Ing. Ramo 33 + 0.0211 PIB local
Estadístico T =	0.06	- 5.9	Estadístico T =	0.389	- 5.85
R2 ajustado 0.91	F 187.35,	18.55	R2 ajustado 0.92,	F 235.48,	21.75
<b>2004</b>					
<b>Datos reales</b>					
5. Ingresos Propios =	363.8	- 0.31 Ing. Federales + 0.0259 PIB local	5. Ingresos Propios =	- 449.12	- 0.56 Ing. Ramo 28 + 0.0379 PIB local
Estadístico T =	0.86	- 7.1	Estadístico T =	-1.16	- 4.19
R2 ajustado 0.91	F 269.31,	19.72	R2 ajustado 0.89,	F 167.42,	13.31
<b>Datos nominales</b>					
6. ingresos Propios =	321.3	- 0.31 Ing. Federales + 0.0259 PIB local	6. ingresos Propios =	246.81	- 0.305 Ing. Ramo 33 + 0.0195 PIB local
Estadístico T =	0.86	- 7.1	Estadístico T =	0.646	- 5.98
R2 ajustado 0.91	F 269.31,	19.72	R2 ajustado 0.92,	F 225.07,	21.17
<b>2006</b>					
<b>Datos reales</b>					
7. Ingresos Propios =	241.26	- 0.231 Ing. Federales + 0.0284 PIB local	7. Ingresos Propios =	- 488.35	- 0.55 Ing. Ramo 28 + 0.0396 PIB local
Estadístico T =	0.59	- 5.55	Estadístico T =	-1.4	- 4.71
R2 ajustado 0.92	F 266.66,	19.14	R2 ajustado 0.88,	F 182.41,	12.29
<b>Datos nominales</b>					
8. ingresos Propios =	228.43	- 0.231 Ing. Federales + 0.0284 PIB local	8. ingresos Propios =	111.69	- 0.276 Ing. Ramo 33 + 0.0229 PIB local
Estadístico T =	0.59	- 5.55	Estadístico T =	0.282	- 5.61
R2 ajustado 0.92	F 266.66,	19.14	R2 ajustado 0.92,	F 237.05,	22.91

En cambio para 2006 por cada peso de entrada de recursos federales disminuyeron los recaudos propios en tan sólo 23.1 centavos. En el caso de los años estimados, se encuentra una relación positiva entre el PIB de la entidad federativa y la generación de ingresos propios y que de acuerdo con las regresiones por cada peso que aumenta el PIB estatal, se recaudan en promedio 2.5 centavos.

Por cuanto a los resultados de las estimaciones, para efectos de conocer si las transferencias federales tienen algún efecto sobre los recursos propios de las entidades federativas, se procedió a estimar por separado los recursos propios como función de las participaciones (Ramo 28) y del PIB local, así como de las Aportaciones Federales (Ramo 33), PIB local.

Los resultados de las estimaciones para los años que cubre el análisis se presentan en el cuadro 2.10, en ellas se confirma la relación positiva entre los ingresos propios con el PIB estatal en alrededor de dos centavos. Asimismo, la relación entre los ingresos de los Ramos 28 y 33 con los recursos propios no se puede rechazar en ninguno caso con un 99% de probabilidad, de acuerdo con estas estimaciones, la hipótesis de la existencia de una relación negativa entre los ingresos propios de las entidades federativas y los que reciben procedentes del Ramo 28 y del Ramo 33 de la Federación. Los únicos estadísticos T que se rechazan son los correspondientes a las constantes, que en ambos casos no pueden distinguirse estadísticamente de cero durante el período de estudio, mientras que los demás estadísticos son muy fuertes para las estimaciones de los coeficientes en los años estudiados. La relación negativa de los recursos propios con los ingresos del Ramo 28 es alrededor de 40 centavos, mientras que con el Ramo 33 es alrededor de 30 centavos.

### CAPÍTULO 3

#### **Propuesta que permita descentralizar y fortalecer el federalismo fiscal mexicano en el ámbito de la colaboración administrativa. Caso del Impuesto al Valor Agregado**

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

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

Efectivamente, a pesar que durante los últimos años se han verificado cambios que fortalecen las finanzas estatales, facultándolas en el establecimiento de derechos y diversos impuestos locales (Adquisición de inmuebles, Cedulares, Tenencia o Uso de Vehículos, Sobre Automóviles Nuevos, entre otros), así como de los beneficios derivados en materia del Convenio de Colaboración Administrativa, a efecto de que los Estados puedan auditar y fiscalizar además del IVA, el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Activo (IMPAC), y los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS). No obstante, **del esfuerzo real recaudatorio de las entidades federativas, las fuentes tributarias disponibles son de bajo potencial, toda vez que los gobiernos**

estatales y municipales dependen en un alto grado de los recursos procedentes del gobierno federal, por lo que las posibilidades de desarrollo regional son frágiles en tanto no se fortalezca la capacidad de contar con recursos suficientes, mediante la ampliación de sus facultades tributarias constitucionales; ya que en la práctica continúan desprovistos de competencias y capacidades suficientes para dar cauce a las demandas comunitarias para garantizar la prestación y satisfacción de servicios básicos.

En el cuadro 3.1 se presentan diversos índices de desarrollo económico, social y fiscal por entidad federativa durante el período de estudio<sup>23</sup>, observándose que la heterogeneidad estructural regional persiste y se mantiene enquistada implicando un impacto diferenciado entre las entidades. Algunas con mayor capital físico y humano, presentan mejor infraestructura y mayor tradición democrática, que motiva el crecimiento y que les permite responder mejor a los ciclos económicos. Otras, las que no se han beneficiado del desarrollo económico, quedan atrapadas en un círculo vicioso de pobreza y marginación<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> El objetivo del índice de desarrollo económico y disparidades regionales, es evaluar el nivel medio de bienestar de los ciudadanos, seleccionando indicadores numerosos y variados del consumo privado, combinándolos después en un "índice de bienestar global" para 1960. Las variables que fueron consideradas son la mortalidad general; el número de personas que saben leer y escribir; el número de viviendas con agua corriente; los salarios mínimos horarios (promedio entre ciudad y el campo); la extensión de la seguridad social; el consumo de azúcar, electricidad y de gasolina. La metodología mide diez variables generales sobre consumo o bienestar, cada uno por separado, pero ninguna de ellas es una medida de bienestar general. Al final se combinan en un "Índice General de Bienestar". El índice de marginación estatal es semejante al índice de marginación que lleva a cabo CONAPO, cuyo índice se forma al agregar variables que cuantifican, de manera general, la proporción de habitantes que subsisten en condiciones por debajo de un nivel mínimo de vida en los municipios. De esta forma, se trata de ordenar a los municipios según las condiciones y grado de marginación de sus habitantes. Los indicadores más importantes se relacionan con el porcentaje de analfabetas, las condiciones de las viviendas (el porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje, energía eléctrica, agua entubada y con piso de tierra), y el porcentaje de la Población Económicamente Activa que gana hasta dos salarios mínimos. La metodología utiliza una función que resume información a cerca de distintas variables de interés en cada entidad federativa. La variable o índice estimado refleja y conserva al máximo la información que aportan las variables originales, consideradas en su conjunto. El objetivo es integrar una variable única, que sea la combinación lineal de los indicadores de interés que explique la mayor proporción de la varianza total de los datos. Esto toma la forma de un vector. Asimismo, el concepto y dimensiones de la marginación, es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; ésta se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. Los procesos que modelan la marginación conforman una precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades, y los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que a menudo escapan al control personal, familiar y comunitario y cuya reversión requiere el concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales. El índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.

<sup>24</sup> Un trabajo sumamente completo sobre la realidad municipal actual, tanto en su dimensión social como económica, se encuentra en: Sánchez, Almanza Adolfo. Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales, IIEC, UNAM, México 2000.

**CUADRO 3.1**  
**DIVERSOS ÍNDICES DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y FISCAL POR**  
**ENTIDAD FEDERATIVA**

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

(\*). Véase nota 28 de pie de página para conocer los objetivos, variables y metodología que se consideran en cada índice.  
Fuente.- Elaboración propia, con información del Consejo Nacional de Población, *Índices de marginación 2005*, Primera edición, noviembre de 2006; Aregional México a través de sus índices, abril de 2002, Año 2, Número 4; así como el capítulo 3 del presente trabajo.

Ante dicha problemática de carácter estructural, es imprescindible corregir dicha heterogeneidad regional, mediante mecanismos de nivelación presupuestario, mejorando la asignación y distribución del ingreso territorial entre los estados para fines de compensar diferencias en el ingreso per cápita, igualar las posibilidades de gasto, estimular la prestación de ciertos servicios públicos; es decir, que las transferencias federales complementen los ingresos propios en el marco de un sistema de equidad y redistribución de mayores ingresos a las entidades federativas para financiar la descentralización del gasto federal y garantizar un servicio más homogéneo.

Derivado de lo anterior y, de conformidad con el marco de referencia presentado en el primer capítulo, como el correspondiente al primer anexo, así como por los resultados obtenidos en el diagnóstico antes expuesto, en el corto plazo es insostenible reducir de forma sustantiva el desequilibrio fiscal vertical y por ende la dependencia financiera de las entidades federativas respecto de las transferencias de recursos del gobierno central (participaciones y aportaciones), aún cuando éstas se incrementen, la distribución tributaria territorial mantendría las mismas inercias de la actual estructura, motivo por el cual en este capítulo se hace una propuesta que a corto plazo permita fortalecer las capacidades de recaudación de las entidades federativas, a efecto de atenuar el desequilibrio fiscal horizontal. Paliativo que en el mediano plazo se promuevan las reformas constitucionales esenciales para una auténtica reforma fiscal, que robustezca la descentralización de potestades tributarias entre los diversos órdenes de gobierno en un contexto federalista.

### **3.1. Federalismo, descentralización fiscal y colaboración administrativa.**

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

En ese tenor, la distribución de las funciones públicas entre los órdenes de gobierno y la coexistencia de los poderes tributarios originarios, constituye la singularidad esencial de las haciendas federales y es casusa de que éstas deban: resolver los problemas sobre cómo distribuir la responsabilidad del gasto público y

las fuentes de ingreso de forma que las necesidades financieras y los recursos para atenderlas se mantengan en equilibrio; adoptar mecanismos que permitan compensar las diferencias de capacidad tributaria entre los distintos estados de forma que éstos puedan prestar un nivel de servicio aceptable y; mantener la eficacia de los instrumentos fiscales y monetarios para combatir las fluctuaciones económicas y promover el desarrollo económico<sup>25</sup>.

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

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

En el esquema 3.1 se presentan sistemas de colaboración en administración tributaria, observándose en todos los casos una implícita división territorial que corresponde a las jurisdicciones que colaboran, así como cualquier otra combinación de criterios entre los tres tipos de colaboración administrativa, aún en el caso de la separación de fuentes de ingresos, la colaboración resulta un instrumento complementario necesario para la instrumentación y ejecución de los arreglos tributarios entre los órdenes de gobierno, redundando en un mejor cumplimiento de las leyes fiscales y en beneficio de sus respectivas recaudaciones.

---

<sup>25</sup> INDETEC. Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría, México 1996.

Esquema 3.1  
Sistemas de Colaboración en Administración Tributaria

	POR TRIBUTOS	POR FUNCIONES	POR ESTRATOS DE CONTRIBUYENTES
ESQUEMA DE ASIGNACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IMPUESTOS SOBRE EL INGRESO</li> <li>• IMPUESTOS AL CONSUMO</li> <li>• CONTRIBUCIONES ESPECIALES</li> <li>• DERECHOS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PLANEACIÓN Y DIRECCIÓN</li> <li>• CONTROL TRIBUTARIO</li> <li>• RECAUDACIÓN</li> <li>• FISCALIZACIÓN</li> <li>• DETERMINACIÓN DE CRÉDITOS</li> <li>• EJECUCIÓN COACTIVA</li> <li>• DIFUSIÓN Y ASISTENCIA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RAMOS Y TIPOS DE ACTIVIDADES</li> <li>• VOLUMEN DE INGRESO</li> <li>• RÉGIMENES TRIBUTARIOS</li> <li>• PERIODICIDAD DE LA OBLIGACIÓN</li> <li>• ALCANCE GEOGRÁFICO DE LAS ACTIVIDADES</li> <li>• LOCALIZACIÓN URBANA VS RURAL</li> <li>• GRADO DE RADICACIÓN</li> <li>• GRADO DE VISIBILIDAD</li> </ul>
NIVEL CENTRAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TRIBUTOS GLOBALIZACIONES O SOBRE LA BASE NETA</li> <li>• TRIBUTOS ASOCIADOS AL COMERCIO EXTERIOR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FUNCIONES DIRECTIVAS</li> <li>• CONTROL TRIBUTARIO CENTRALIZADO</li> <li>• FISCALIZACIÓN CONCURRENTES CON EL NIVEL LOCAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GRANDES CONTRIBUYENTES</li> <li>• CONTRIBUYENTES CON ACTIVIDADES DE ALCANCE NACIONAL</li> <li>• CONTRIBUYENTES CON BAJO GRADO DE RADICACIÓN</li> <li>• CONTRIBUYENTES EN RÉGIMENES ESPECIALMENTE INTERCONECTADOS CON LA ADMON. DE OTROS TRIBUTOS NACIONALES</li> </ul>
NIVEL LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TRIBUTOS CEDULARES O SOBRE BASE BRUTA</li> <li>• CONTRIBUCIONES ASOCIADAS AL PRINCIPIO DE BENEFICIO</li> <li>• CONTRIBUCIONES ASOCIADAS CON EL PATRIMONIO TERRITORIAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TODAS LAS FUNCIONES OPERATIVAS</li> <li>• CONTROL TRIBUTARIO REGIONALIZADO</li> <li>• FISCALIZACIÓN CONCURRENTES CON EL NIVEL CENTRAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONTRIBUYENTES CON ACTIVIDADES LOCALIZADAS</li> <li>• CONTRIBUYENTES DE BAJA VISIBILIDAD</li> <li>• CONTRIBUYENTES EN RAMOS DE ACTIVIDAD DE TRAMO DE CONTROL AMPLIO O GEOGRÁFICAMENTE DISEMINADOS</li> <li>• CONTRIBUYENTES EN RÉGIMENES SIMPLIFICADOS</li> </ul>

Fuente.- INDETEC. Op. Cit, pág. 146.

En México, la colaboración administrativa en materia fiscal federal a partir de la creación del SNCF<sup>26</sup>, tiene como origen el Convenio de Adhesión y su formalización con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en el que los estados asumen el compromiso de realizar funciones de administración tributaria sobre impuestos federales a cambio de recibir incentivos económicos, por lo que la colaboración administrativa es el acto mediante el cual los gobiernos locales asumen acciones y responsabilidades en materia de

<sup>26</sup> Debe resaltarse que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue diseñado para resolver problemas de armonización tributaria y distribución de los ingresos a través de las participaciones, hecho que ha contribuido a facilitar y mejorar la supervisión y seguimiento de la colaboración intergubernamental en materia fiscal. Hasta la entrada en vigor del SNCF, las entidades federativas colaboraban en la administración del ISIM, el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y algunos contribuyentes del ISR. Esta experiencia, permitió que al nacimiento del nuevo esquema de coordinación fiscal los estados continuaran colaborando en la administración de algunas funciones tributarias de impuestos federales, como el IVA, el ISTUV, ISR que pagaban los contribuyentes menores, mientras que los municipios, en esta primera etapa de colaboración su participación se limitó a atender el cobro de las Multas Federales no Fiscales. Sin embargo, en 1997 entró en vigor nuevo CCAMFF, mismo que rige hasta nuestros días, dando impulso a la colaboración administrativa al permitirse que las funciones de control y verificación fiscal se ampliaran a otros impuestos federales distintos al IVA, como es el ISR, IMPAC y el IEPS. Es así como nacen nuevas facultades para las entidades federativas en materia de recaudación, notificación, cobranza, resoluciones de recursos administrativos, intervención en juicios, entre otras. Véase: Convención Nacional Hacendaria, "Nuevo modelo de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal", Comisión Técnica de "Colaboración Administrativa en Materia Fiscal", México febrero de 2004.

administración de impuestos federales coordinados, tornándose en actores de la recaudación nacional, con el fin de eliminar las deficiencias del sistema tributario federal y del propio sistema de coordinación, haciendo más efectiva la obtención de ingresos a través de mejorar la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y acercando la presencia fiscal hacia los gobiernos locales y con ello favoreciendo el desarrollo de la capacidad administrativa y del propio federalismo fiscal.

Dicha colaboración de carácter administrativa ha evolucionando en razón directa del avance del federalismo fiscal y de las decisiones tomadas en materia de participaciones y asignaciones federales, elevando el vínculo y grado de responsabilidad fiscal de los tres órdenes de gobierno así como mejorando los horizontes recaudatorios.

Sin embargo, la dinámica de la economía y de la vida política y social del país durante los últimos años, han puesto en duda la viabilidad de la coordinación fiscal, la colaboración administrativa y del propio federalismo fiscal mexicano; toda vez que no ha generado una auténtica autonomía tributaria de los gobiernos locales; es decir, no ha favorecido el equilibrio entre las decisiones de gasto y financiamiento de los bienes y servicios públicos en el ámbito local, ya que el esquema de asignación de atribuciones impositivas entre los distintos órdenes de gobierno en el sistema federal no ha propiciado un equilibrio entre el principio de autonomía fiscal y el correspondiente a la eficiencia económica<sup>27</sup>, tal y como lo señala un principio substancial de la descentralización fiscal, en que el beneficio de la autonomía fiscal es mayor si el contribuyente identifica a nivel local la fuente de financiamiento que corresponde a determinado bien o servicio público. (Oates, 1977).

Es evidente que el proceso de colaboración administrativa desde el contexto de la descentralización fiscal -como una reforma de la gestión pública dirigida a reducir ineficiencias en los procesos de asignación-, el criterio básico para transferir

---

<sup>27</sup> Arregional. "Estructura tributaria entre órdenes de gobierno en un sistema federal: principios teóricos y "Asignación de impuestos entre los órdenes de gobierno: autonomía vs eficiencia tributarias", México, febrero de 2004.

decisiones de asignación es que los procesos descentralizados sean más eficientes que los centralizados y que para que exista descentralización política no es suficiente la transferencia de competencias administrativas a gobiernos electos sino que dichas competencias sean ejercidas autónomamente<sup>28</sup>.

En ese tenor, en el presente capítulo, se presenta una propuesta que en el marco de la coordinación fiscal intergubernamental y en el contexto de la Colaboración Administrativa, permita a las entidades federativas incentivar su capacidad recaudatoria, disminuir marginalmente la dependencia financiera y por ende, fortalecer el federalismo en México; es decir, la propuesta que se formula pretende mitigar el desequilibrio fiscal horizontal, mediante la descentralización integral del IVA a nivel estatal (con excepción de gravamen al comercio exterior y el correspondiente a petróleos mexicanos), que permita en el corto plazo mayor participación y responsabilidad de las entidades federativas en la recaudación, creando con ello un sistema cooperativo y competitivo, pero a la vez equitativo en la recaudación nacional del gravamen (Calzada, 2004).

La propuesta plantea que las entidades federativas administren integralmente dicho gravamen (una vez deducido los correspondientes por comercio exterior y aquellos derivados de petróleos mexicanos), a partir de la delegación de todas las funciones de recaudación, fiscalización y jurídicas de ingresos que actualmente se encuentran centralizadas. Dicho acto, no implica que se trastoque en una potestad estatal, sino más bien, que represente una responsabilidad estatal en el marco de la Colaboración con el objeto de descentralizar la recaudación nacional, dinamizar y aumentar la recaudación de los gobiernos subnacionales como federal.

Los beneficios que se derivan son: dinamizar la recaudación federal y hacer copartícipes a las entidades, toda vez que el IVA es un impuesto federal preponderante que pasaría a ser el eje del sistema de recaudación estatal. Así como la posibilidad de estructurar sistemas fiscales estatales más integrados,

---

<sup>28</sup> Finot, Iván. Descentralización y Participación en América Latina: Teoría y Práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile 2001.

productivos y menos gravosos que sustituyan a sistemas voluminosos, fragmentados, e improductivos.

Con ello y bajo esta arista de colaboración administrativa (antesala de arreglos institucionales para asignar tareas recaudatorias), se vincula un acto administrativo con un propósito de descentralización fiscal, incentivar tanto la colaboración vertical entre las entidades federativas y municipios con la federación como la colaboración horizontal entre ordenes de gobierno; es decir, definir la forma en cómo se debe organizarse al Estado para llevar a cabo sus tareas y cumplir sus compromisos con la sociedad, mediante: aspectos fiscales (para definir qué nivel de gobierno determina la base y la tasa de cada impuesto, qué nivel se hace responsable de la prestación de un servicio en específico y cómo equilibrar los desbalances horizontales entre regiones); administrativos (referente a cómo las instituciones políticas nacionales y locales traducen decisiones sobre políticas públicas en resultados concretos que afectan la asignación y distribución de los recursos de los diferentes órdenes gubernamentales) y; políticos, relativos al nivel de autoridad que se otorga a los gobiernos subnacionales para administrar y ejecutar las responsabilidades bajo su competencia, así como al establecimiento de canales de comunicación y participación de la ciudadanía en los asuntos de los gobiernos subnacionales (Larios, et. al, 2004).

### **3.2. Origen del IVA, su evolución en México y algunas experiencias internacionales del poder tributario entre r de gobierno.**

De acuerdo con Benjamín Retckiman<sup>29</sup>, el IVA “Fue inicialmente usado en Francia, la literatura relativa señala el año 1917 y al profesor Thomas S. Adams como el primero que lo propuso ante la Nacional Tax Association en una de sus juntas anuales”. Efectivamente, en Francia se crean las condiciones históricas para su desarrollo, siendo el primer país en establecer en el siglo XX diversos gravámenes sobre las ventas, situación que al no discriminar entre éstas, trajo

---

<sup>29</sup> Retckiman, Benjamín. Revista “Latinoamericana de Economía” No. 2. Página 65. UNAM. 1968.

consigo el fenómeno de la “imposición en cascada”, también conocido como “imposición acumulativa” que consiste en cubrir un impuesto sobre otro impuesto de la misma naturaleza.

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

Lo anterior trajo como consecuencia la necesidad de sustituir el “impuesto a las ventas” por un nuevo régimen fiscal que favoreciera a los productos exportados, nivelara desde el punto de vista fiscal el precio de las mercancías de importación, evitara la imposición acumulativa e inflación. Es así como el gobierno francés, introdujo en el ámbito fiscal, de acuerdo con Retchkiman, “el antecedente inmediato del tributo al valor agregado, es decir, el gravamen de una sola etapa, denominado Impuesto sobre la Producción, promulgado en 1939”<sup>30</sup>.

Dicho tributo gravaba exclusivamente la venta realizada por los productores o fabricantes, eliminando los tributos a las ventas restantes, eximiendo los materiales y partes (insumos), pero la segunda guerra mundial lo obligó a implantar paralelamente el impuesto a la producción, un impuesto a las transacciones comerciales. Se entiende dicha acción, porque una secuela de la

---

<sup>30</sup> Retchkiman, Benjamín, op. cit., pág. 66.

guerra vino a ser el enorme desabasto de artículos y en consecuencia, era la actividad comercial tanto interna como en el exterior más preponderante en la economía francesa posbélica.

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

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

**En México** se tenía implantado un impuesto similar al llamado impuesto a las ventas, bajo el régimen de Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM)<sup>31</sup>. Dicho impuesto entró en vigor en 1948, como resultado de la Tercera Convención Nacional Fiscal celebrada en 1947, siendo aplicable a los ingresos por ventas y servicios de comerciantes e industriales. El ISIM fue creado como un intento por armonizar los impuestos federales, estatales y municipales sobre el comercio e industria en un solo sistema, cuya tasa impositiva era de 3% y los estados que se coordinaban con la Federación para la recaudación del impuesto, percibían una

---

<sup>31</sup> Tello, Macías Carlos. Resumen de los resultados de la coordinación fiscal (1972-1976), Documento presentado la IX reunión de Funcionarios Fiscales en su calidad de Subsecretario de Ingresos de la SHCP. Revista del INDETEC, Federalismo Hacendario, México 1976. Carrasco, Iriarte Hugo. Diccionario de Derecho Fiscal, Ed. Oxford, México 1998; Miguel Ortiz Ruiz. Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997, INDETEC, México 1988.

participación de 1.8% sobre dicha recaudación. Posteriormente se incrementó a 4% la tasa, participando las entidades federativas con 45%, y la Federación con el 55% restante.

El carácter plurifásico acumulativo del ISIM, tenía un efecto en cascada sobre los precios, gravando en cada etapa de comercialización, desde el fabricante o productor hasta el consumidor final, siendo para éste demasiado gravoso dependiendo de las etapas de comercialización que tuvieran que efectuarse, además provocaba un sesgo en contra de las exportaciones. Por ello, a finales de la década de los sesenta se hace el primer intento por implantar el IVA, para lo cual, los técnicos hacendarios habían externado que su establecimiento debería ser el resultado de la evolución de un impuesto a las ventas, como ocurrió en Francia, lo cual no era factible por el momento<sup>32</sup>. No obstante en 1980 la Federación sustituye el ISIM y 31 impuestos especiales federales, con el IVA, los IEPS y el ISAN<sup>33</sup>.

Respecto a la naturaleza y características del IVA, el concepto se define como un impuesto indirecto que grava el consumo de los contribuyentes; el cual no repercute en forma directa sobre los ingresos, sino recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios. Siendo un tributo que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancía o un servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución. Además, no resulta acumulativo porque tiene la posibilidad de deducir el impuesto causado en la etapa anterior. En ese sentido, el IVA constituye una forma de tributación que resulta relativamente neutral respecto con la asignación de recursos<sup>34</sup>; es decir, que a diferencia de los impuestos al ingreso, no desalienta la formación de capital porque las inversiones

---

<sup>32</sup> Plasencia, Rodríguez J. Francisco. *Análisis Comparado del IVA y el IEPS*, INDETEC, México 1999.

<sup>33</sup> Para un análisis pormenorizado, véase: "Cap. 4. La institucionalización del sistema de participaciones", en Astudillo, Moya Marcela. *"El Federalismo y la coordinación impositiva en México"*, IIEC, UNAM, México 1999.

<sup>34</sup> Una de las características de neutralidad, es porque iguala la carga fiscal de bienes y productos similares, independientemente del número de etapas por las que hayan pasado en su proceso de producción o comercialización. Además, equipara la carga fiscal de productos importados en relación con los nacionales, porque ambos productos están gravados con la misma tasa.

en activo fijo e inventarios son acreditables, además no distorsiona la asignación intersectorial de recursos al conferir un tratamiento simétrico a los diferentes bienes y servicios disponibles en la economía<sup>35</sup>.

Son sujetos de este impuesto las personas físicas y morales que en territorio nacional enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes, e importen bienes o servicios y la base gravable la comprende el valor del bien o servicio. Sin embargo, en el caso de México, debido a la existencia de la multiplicidad de tratamientos especiales, el IVA carece de las características de simplicidad administrativa, potencial recaudatorio y neutralidad, provocando evasión, disminuyendo el potencial de recaudación e introduciendo distorsiones importantes en la asignación de recursos<sup>36</sup>.

La evolución de la estructura de las tasas del IVA permiten identificar la existencia de tasas diferenciales y regímenes especiales. En particular, tipifica una tasa del 15%, 10%, y 0%, así como un régimen de exención, tal y como se observa en el cuadro 3.2.

---

<sup>35</sup> Desde un punto de vista conceptual, el IVA es un impuesto diseñado para gravar en forma uniforme el gasto doméstico en consumo de una economía. Con este fin, todas las ventas de bienes y servicios, incluyendo las importaciones, están gravadas, a la vez que se permite acreditar el impuesto trasladado en las compras. Al estar incluido en las compras de bienes de capital, el impuesto deja fuera de la base la formación de capital fijo. Este mismo tratamiento se extiende a la inversión en inventarios en la medida en que el impuesto se causa sólo con la enajenación de bienes. Por otra parte, a las exportaciones se les confiere el tratamiento de tasa cero, es decir, no se causa el impuesto con la enajenación mientras que sí se acredita el IVA trasladado en las compras, lo cual deja el valor de aquellas libre del IVA, bajo la idea de que no constituyen gasto en consumo de los residentes del país

<sup>36</sup> En términos generales, las actividades exentas incluyen diversos servicios, como los financieros, los médicos y los de educación, así como las transacciones relacionadas al suelo, la construcción de casas habitación y la renta de las mismas. La mayoría de los regímenes de IVA también exentan actividades que, por su pequeña escala de operación, incurren en costos desproporcionados para cumplir con las disposiciones del impuesto. La exención de los servicios médicos y componentes de inversión de capital humano y de educación busca conferir cierta simetría al tratamiento que se le da a la formación de capital físico.

**CUADRO 3.2**  
**ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA DEL IVA**  
**(Algunos aspectos relevantes)**

RÉGIMEN	SUJETO	OBJETO
<b>Tasa General</b> <b>15%</b>	<b>Personas Físicas o Morales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enajenación de bienes</li> <li>• Prestación de servicios independientes</li> <li>• Otorgar el uso o goce temporal de bienes</li> </ul> <p><b>Uso o goce temporal de bienes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inmuebles para casa habitación</li> <li>• Fincas agrícolas y ganaderas</li> <li>• Bienes tangibles de residentes en el extranjero</li> <li>• Libros, periódicos y revistas</li> </ul> <p><b>Importaciones de bienes y servicios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipajes y menaje de casa, bienes donados, obras de arte, oro y vehículos de gobierno extranjeros</li> <li>• Las que no lleguen a consumarse</li> </ul>
<b>Zona Fronteriza</b> <b>Tasa 10%</b>	<b>Personas Físicas o Morales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actos o actividades por los que se deba pagar impuesto, que realicen los residentes en la región fronteriza o zonas libre</li> </ul>
<b>Régimen Especial</b> <b>Tasa 0%</b>	<b>Personas Físicas o Morales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enajenación de animales y vegetales que no estén industrializados; Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación; Hielo y agua no gaseosa ni compuesta; Ixtle, palma y lechuguilla; Tractores para accionar implementos agrícolas; Fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas; Invernaderos hidropónicos y equipos integrados a ellos para producir temperatura y humedad controladas o para proteger los cultivos de elementos naturales, así como equipos de Irrigación; Oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes, cuyo contenido mínimo de dicho material sea del 80%, siempre que su enajenación no se efectúe en ventas al menudeo con el público en general; Libros, periódicos y revistas, que editen los propios contribuyentes.</li> <li>• La prestación de servicios independientes:</li> <li>• La exportación de bienes o servicios,</li> </ul>
<b>Régimen Especial Exento</b>	<b>Personas Físicas y Morales</b>	<p><b>Enajenaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El suelo y casa habitación</li> <li>• Libros, periódicos, revistas, bienes muebles usados</li> <li>• Billetes de lotería, rifas, sorteos o juegos de azar</li> <li>• Moneda nacional o extranjera</li> <li>• Documentos pendientes de cobro y títulos de crédito</li> <li>• Lingotes de oro</li> </ul> <p><b>Servicios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones de crédito hipotecarios y de las Afores</li> <li>• Servicios de enseñanza y medicina</li> <li>• Servicios prestados en forma gratuita</li> <li>• Transporte público terrestre y marítimo internacional</li> <li>• Aseguramiento agropecuario</li> <li>• Intereses y operaciones financieras</li> <li>• Espectáculo públicos y derechos de autor</li> <li>• Los proporcionados a los miembros de asociaciones</li> </ul> <p><b>Exportación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La enajenación de bienes a residentes en el extranjero</li> <li>• El uso o goce de bienes tangibles en el extranjero</li> <li>• La transportación nacional</li> <li>• La enajenación de bienes de empresas PITEX</li> <li>• La que tenga carácter de definitiva</li> </ul>

Fuente.- Elaboración propia, con base al documento "Elementos de apoyo para el análisis de propuestas de reformas al IVA, 2001", del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, así como de la Ley del IVA 2006.

Asimismo, la tasa del IVA ha sufrido diversos cambios desde su creación, repercutiendo en la recaudación como se muestra en el cuadro 3.3; donde ésta ha fluctuado entre 2.3 y 4.2 como porcentaje del PIB entre 1980-2006, misma que es atribuible a variaciones en el valor de la tasa general, aunque también se advierte por influencia del ciclo económico y/o por una contracción en la relación consumo/PIB.

CUADRO 3.3

TASAS, CARGA FISCAL Y EFICIENCIA DEL IVA 1980-2006						
Año	Estructura de Tasas		Carga Fiscal	Eficiencia Recaudatoria	Promedio	
	General	Zonas Libres y Franjas Fronterizas	IVA/PIB		Período	Global
1980	10	6	2.3%	0.23	<b>0.24</b>	<b>0.23</b>
1981	10	6	2.7%	0.27		
1982	10	6	2.1%	0.21		
1983	15	6	2.9%	0.19	<b>0.22</b>	
1984	15	6	2.9%	0.19		
1985	15	6	2.7%	0.18		
1986	15	6	2.8%	0.19		
1987	15	6	3.0%	0.20		
1988	15	6	3.3%	0.22		
1989	15	6	3.2%	0.21		
1990	15	6	3.5%	0.23		
1991	15	6	3.4%	0.34		
1992	10	-	2.9%	0.29	<b>0.29</b>	
1993	10	-	3.0%	0.30		
1994	10	-	2.7%	0.27		
1995	15	10	2.8%	0.19	<b>0.21</b>	
1996	15	10	2.9%	0.19		
1997	15	10	3.1%	0.21		
1998	15	10	3.1%	0.21		
1999	15	10	3.3%	0.22		
2000	15	10	3.4%	0.23		
2001	15	10	3.6%	0.23		
2002	15	10	3.5%	0.22		
2003	15	10	3.7%	0.21		
2004	15	10	3.7%	0.23		
2005	15	10	3.8%	0.22		
2006	15	10	4.2%	0.23		

Fuente.- Elaboración propia con datos del INEGI y BANXICO

Por otra parte, si se emplea un indicador sobre la eficiencia en la aplicación del IVA<sup>37</sup>, que permita relacionar la contribución de cada punto porcentual del gravamen en la recaudación, se podrá observar que México tiene un coeficiente reducido, puesto que coeficiente de eficiencia recaudatoria es del 0.23 del PIB por cada punto porcentual de la tasa general, derivado de una base muy deteriorada tal y como se observa en el cuadro 3.3. Incluso, resulta paradójico que el coeficiente se eleva cuando la tasa general se ubica en 10% como fue en el periodo de 1992 a 1994, en tanto que en países de América Latina obtienen 0.37 del PIB por cada punto porcentual y en los países de la OCDE, 0.39 por cada punto porcentual de tasa general.

A nivel internacional México no se compara en cuanto a la carga fiscal del IVA; ya que la recaudación promedio 2000-2006 alcanza un monto equivalente al 3.3% del PIB, en tanto que en países de América Latina y miembros de la OCDE, es de 5.7 y 7.2% respectivamente (Cuadro 3.4).

**CUADRO 3.4**  
**COMPARATIVO INTERNACIONAL DE LA CARGA FISCAL DEL IVA**

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

Fuente.- Tomado del documento, "La tributación indirecta: El Impuesto al Valor Agregado", Grupo Parlamentario del PRI, agosto de 2006.

<sup>37</sup> . Coeficiente de eficiencia: Recaudación del IVA como proporción del PIB/Tasa del IVA (*IVA/PIB/Tasa IVA*)

En complemento con el primer capítulo de tesis, existen experiencias exitosas a nivel internacional en la administración compartida del IVA entre órdenes de gobierno y su aplicación como fuente amplia de financiamiento del gasto de países federales como Canadá, Estados Unidos y Brasil<sup>38</sup>, la cual ha cobrado importancia a partir de la consolidación de la Unión Europea. Incluso, dicho gravamen podría ser modelo por algunas naciones en el mundo ya que la incidencia impositiva en el consumo se encuentra consolidada por su propio crecimiento y por la amplia gama de impuestos locales que recaen en el consumo, así como otros impuestos que comparten su género.

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

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

---

<sup>38</sup> Plasencia, Rodríguez J. Francisco y Alejandro Sahagún Cueva. La imposición en el ámbito estatal en los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cap. 4, México 2005; Betts, M Norman. Planes fiscales subnacionales en Canadá, Universidad de Brunswick Fredericton, NB, Canadá, diciembre de 2005; Rodríguez, Jefferson. La experiencia brasileña en la descentralización de la tributación al consumo, Secretaría de Ingresos Federales del Brasil, noviembre de 2006; Secretaría de Ingresos Federales del Brasil. Mecanismos de cooperación entre administraciones tributarias de diferentes niveles de gobierno, mayo de 2002; ILPES. Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal, Santiago de Chile, enero de 2007

servicio, se acredita el impuesto pagado sobre los insumos involucrados en dicho bien o servicio.

Cabe señalar que el impuesto provincial, generalmente, se adiciona por separado al precio de venta de los bienes y servicios afectos de la provincia que se trate y que pueda incluir el impuesto general a las ventas federal (la tasa impositiva tienden a variar: Alberta, 0%; British Columbia, 6%; Manitoba, 7%; New Brunswick, 11%; Newfoundland, 12%; Nova Scotia, 10%; Ontario, 8%; Prince Edward Island, 10%; Quebec, 8% y; Saskatchewan, 7%) <sup>\*</sup>1. Ambos gravámenes se causan por el consumo, pero existen entre ellos diferencias. Por ejemplo, el impuesto estatal o a las ventas al detalle, se carga al momento de la venta, porque en la fase previa el impuesto no se contempla dada la exención establecida en Ley, mientras que son afectos al gravamen local, los alimentos, los bienes comprados con fines de reventa directa o embarque fuera de la provincia, los combustibles, y los medicamentos, entre otros bienes.

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

No obstante el tipo de impuesto aplicado a las ventas o al consumo a nivel estatal, cuyas tasas impositivas de aplicación general son tanto para las ventas como al uso, varían entre 5 y 6%, o a nivel municipal (se aplica un impuesto a las ventas de carácter selectivo), representan la más importante fuente de financiamiento del

---

<sup>\*</sup>1 Información tomada de INDETEC. La imposición en el ámbito estatal en los países miembros del tratado de libre comercio de América del norte, cap. 4, la imposición al consumo, México 1995.

gasto público (constituye el 62% y 13% respectivamente). Además debe agregarse, que en muchos de los estados existen impuestos locales adicionales (municipales o pertenecientes a los condados o distritos especiales, que van desde 0.25% hasta el 6%); cabe puntualizar que en algunos estados la administración tributaria realiza el manejo del gravamen con mucha flexibilidad en el sentido de relacionar el objeto del impuesto (la venta) con montos de ingreso. Por ejemplo, el caso del estado de Indiana que establece una tasa sobre ingresos brutos de ventas de 0.3% sobre mayoristas, detallistas y cobro por alojamiento temporal, y para todo los demás, el 1.2%.

En el caso de la Federación Brasileña, integrada por 26 estados más el Distrito Federal, así como por 5,561 municipios, los gobiernos federal, estatal y local tienen sus propias legislaturas e instituciones del poder ejecutivo y sus propios tribunales, a excepción del local. En el año de 1967 se implementó un impuesto relativo a las ventas de tipo agregado, mismo que hoy en día se aplica en los dos órdenes de gobierno, tanto federal como estatal. En el primero se le denomina Impuesto sobre Productos Industrializados, y en el segundo se le conoce como Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías.

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

tasa (neta de devoluciones), en tanto que el gobierno local recaudará solamente la parte provincial por su venta final.

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

En las condiciones actuales en México, es de vital importancia que los órdenes de gobierno no solo efficienten la administración tributaria como ocurre en los países federales desarrollados, sino que se logre una mejor descentralización de la recaudación, incluso como se advirtió más arriba, existiendo una mayor relación entre los fiscos federal y estatales, la cual además de competitiva y cooperativa, sea equitativa, de forma tal, que existan mecanismos para que otro nivel de gobierno administre determinado gravamen en beneficio mutuo.

### **3.3. Relaciones fiscales intergubernamentales en materia de Colaboración Administrativa.**

De conformidad con el primer capítulo, las relaciones fiscales intergubernamentales juegan un papel preponderante para que el gobierno cumpla con sus funciones económicas, ya que los impuestos tienen efectos sobre la asignación de los recursos, la distribución del ingreso y el nivel de la demanda agregada. En este caso, la política impositiva coadyuva en los objetivos de desarrollo<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Urquidí, Víctor. "La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina", en Héctor Assael. Ensayos de política fiscal, Fondo de Cultura Económica (Serie Lecturas), segunda reimpresión, México 1985.

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

En este orden de ideas, las contribuciones que gravan las entidades federativas emanan de su Constitución Local y de sus leyes fiscales particulares, con el objeto de cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo. Por ello, los estados perciben en cada ejercicio fiscal ingresos por la recaudación de impuestos y otros ingresos no tributarios, así como ingresos derivados de la coordinación hacendaria, e ingresos provenientes de financiamientos establecidos en la ley de ingresos. Mientras que la actividad hacendaria municipal, enfrenta el reto por definir el papel que deben jugar los ingresos públicos en el desarrollo municipal desde el punto de vista económico y social. Una de esas fuentes de ingreso, se manifiesta mediante la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, siendo un acto mediante el cual el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios comparten responsabilidades en materia de administración de contribuciones federales, que en su conjunto conforman la parte actuante de la administración tributaria nacional.

Para efectos del presente apartado, su estudio se orienta hacia el papel que han jugado las entidades federativas en materia del IVA en el contexto de la Colaboración Administrativa, cuyo antecedente inmediato se remonta hacia 1980 con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal y la formalización del SNCF, que se delimita mediante Convenios de Adhesión de las entidades federativas a dicho sistema. En ese marco jurídico, las entidades suscriben el denominado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

(CCA), a través del cual la Federación delega atribuciones a las entidades federativas y municipios en materia recaudatoria, comprobación, determinación y cobro de gravámenes y derechos, prevaleciendo el criterio de la mayor eficacia en la labor tributaria, al considerar que las autoridades locales están más cerca y conocen con mayor detalle la actividad y ubicación de los contribuyentes<sup>40</sup>.

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

En algunos casos los avances se han reflejado mediante el incremento en la proporción de incentivos económicos. Por ejemplo, en la revisión de dictámenes, los incentivos pasaron de representar el cien por ciento de las multas, al cien por ciento de los montos determinados y efectivamente cobrados derivados de actos de fiscalización en los gravámenes al IVA, ISR, IMPAC e IEPS. En otros casos, se ha reflejado en la redistribución de potestades tributarias a las haciendas públicas locales, caso en la fiscalización del Régimen de Pequeños Contribuyentes; así como mayores atribuciones en materia de comercio exterior.

Derivado de las acciones coordinadas en materia fiscal, las entidades perciben incentivos económicos en diferentes porcentajes de acuerdo al tipo de impuesto que se trate. De hecho, los ingresos obtenidos en esa materia e incluso, en la mayor parte de las veces tienden a ser superiores a los que obtienen por impuestos locales, como se muestra en la tabla 3.5.

---

<sup>40</sup> INDETEC. Diagnóstico sobre el Tema: Colaboración y coordinación intergubernamental, cap. III La colaboración administrativa en materia fiscal federal, México 2004; SHCP. Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, cap. Colaboración administrativa en materia fiscal federal, mayo de 2007.

**CUADRO 3.5**  
**PROPORCIÓN DE INCENTIVOS RESPECTO DE LOS INGRESOS PROPIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000-2004**  
(MILLONES DE PESOS DE 2006)

CONCEPTO	INGRESOS PROPIOS	INC. ECO. IFC (1)	%	INGRESOS PROPIOS	INC. ECO. IFC (1)	%	INGRESOS PROPIOS	INC. ECO. IFC (1)	%
	2000			2002			2004		
TOTAL	69,359.9		71.5	79,726.3		30.4	76,925.7		31.6
IMPUESTOS	29,649.3		121.6	33,291.4		72.9	33,838.7		71.9
DERECHO PRODUCTOS	17,419.9	21,187.8	129.2	21,093.8	24,266.7	115.0	21,388.8	24,339.5	113.8
APROVECH.	16,396.0		441.8	13,328.4		182.1	9,879.9		246.4
OTRAS CONTRIB.	4,795.0		MR	10,327.0		235.0	11,103.0		219.2
	1,099.0		30.6	1,685.7		MR	715.3		MR

Fuente.- Tomado de la SHCP. Diagnóstico integral de las haciendas públicas estatales y municipales, Capítulo 2, Colaboración Administrativa Fiscal Federal.

(1) IFC.- Ingresos Federales Coordinados.

MR.- Muy Representativo, siendo mayor al mil por ciento.

Sin embargo, una realidad es que el esfuerzo recaudatorio se presenta de manera desigual entre las diversas entidades y en ocasiones con variaciones profundas tal y como se pudo constatar en el segundo capítulo del trabajo. Por otra parte, el CCA en materia fiscal federal ha sido objeto de adecuaciones de acuerdo con la evolución registrada en el sistema tributario mexicano, dicho Convenio ha sufrido cambios sustanciales durante 1984, 1988, 1990, 1997 y 2005 (en 2006 se ha trabajado con un Nuevo Convenio, incluso rubricado por un amplio número de entidades federativas), siendo los dos últimos los que prevalecen a la fecha con 14 Anexos y que de igual forma, son instrumentos legales de coordinación en donde se delegan potestades tributarias a las entidades federativas y a los municipios<sup>41</sup>.

La dinámica operativa a través de los incentivos económicos que la federación otorga por la delegación de facultades tributarias, tiene la característica de ser autoliquidables en los porcentajes definidos en el contenido del CCA y sus

<sup>41</sup> Anexo 1. Administración de derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre; Anexo 2. Administración de Ingresos Coordinados del impuesto sobre automóviles nuevos; Anexo 3. Administración de los Ingresos Coordinados del Impuesto Sobre la Renta del régimen de pequeños contribuyentes; Anexo 4. Administración de los Ingresos Coordinados de los derechos por el Uso, goce y aprovechamiento de inmuebles ubicados en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional; Anexo 5. Administración de los Ingresos Coordinados de derechos de obra pública y de servicios relacionados con la misma; Anexo 7. Administración de Ingresos Fiscales de Impuestos Sobre la Renta de contribuyentes que tributen en el régimen intermedio; Anexo 8. En materia de comercio exterior; Anexo 9. Administración de los derechos de pesca deportiva; Anexo 10. Condonación total o parcial de recargos y multas; Anexo 12. Verificación de la legal estancia en territorio nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera; Anexo 13. Derechos por el Servicio Nacional de Turismo; Anexo 14. Verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, excepto vehículos; Anexo 15. Relativo a estímulos fiscales a los contribuyentes, con relación al servicio público de autotransporte de pasajeros urbanos y suburbanos. Anexo 16. Administración de los derechos de vida silvestre.

Anexos, estimulando la acción fiscalizadora de las autoridades estatales y municipales. En ese sentido, en el cuadro 3.6 se señalan los incentivos y en que términos porcentuales se obtienen por concepto de los ingresos coordinados en función de las facultades delegadas:

CUADRO 3.6 PORCENTAJE DE INGRESOS COORDINADOS QUE OBTIENEN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, DE ACUERDO CON LAS FACULTADES DELEGADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2007			
ADMINISTRACIÓN TOTAL O INTEGRAL		FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE OBLIGACIONES FISCALES DE LOS CONTRIBUYENTES	
ISTUV	100%	IVA	100%
ISAN	100%	MULTAS FEDERALES NO FISCALES	8%
ISR, REPECOS, INTERMEDIOS Y ENAJENACIÓN DE INMUEBLES	100%	ISR	75%
DERECHOS DEL REGISTRO NACIONAL DE TURISMO	100%	IMPAC	75%
DERECHOS POR LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE OBRA PÚBLICA	100%	IEPS	100%
		IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR	100%
		CONDONACIÓN DE MULTAS Y RECARGOS	0.0%

Fuente.- SHCP. Diagnóstico integral de las haciendas públicas estatales y municipales 2006, capítulo 2, Colaboración Administrativa Fiscal Federal.

Las adecuaciones principales más significativas al Convenio de Colaboración Administrativa, han consistido: de 1980 a 1983 se inicia formalmente la Colaboración Administrativa destacando la sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles por el IVA; durante 1984 a 1988, se amplían las funciones delegadas a las entidades, caso del Registro de Contribuyentes, Fiscalización, Recaudación, Liquidación, Cobranza, Asistencia al Contribuyente, Imposición de Sanciones, Condonación de Multas, Resolución de Recursos Administrativas e Intervención a Juicios. Adicionalmente se han incrementado los porcentajes de incentivos en la colaboración en los conceptos de Multas Administrativas Federales no Fiscales y la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Entre 1988 y 1989, se mantienen los aspectos sustantivos en los mismos términos en que se venía operando el anterior Convenio, con la excepción de la

incorporación relacionada con el sistema de participaciones federales; es decir, el aumento de una retención directa en materia de IVA, consistente en un 30 por ciento de lo recaudado por las entidades federativas<sup>42</sup>.

En 1990 se firma el nuevo CCA en materia fiscal federal, dando marcha atrás en la administración integral del IVA por parte de las entidades federativas quienes venían haciéndolo desde 1980, propiciando una nueva orientación al Convenio, enfatizando tareas de vigilancia y control de obligaciones de contribuyentes de impuestos federales -fiscalización-. En tanto que de 1997 a 2004 se firma otro CCA, en el que se da amplio impulso a la Colaboración Administrativa, al aumentarse funciones de control y verificación fiscal a impuestos distintos al IVA como son: ISR, IMPAC e, Impuestos Sobre Automóviles Nuevos, ISAN. Además en 2003 se firmaron dos nuevos Anexos (3 y 7), correspondientes al Impuesto Sobre la Renta del régimen de pequeños contribuyentes y al Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas del régimen de intermedios y por la enajenación de bienes respectivamente.

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

Asimismo, se estableció que las entidades federativas participarían en un porcentaje del total de la recaudación de los impuestos federales, a diferencia del pasado en que las participaciones se integraban fundamentalmente con un porcentaje de la recaudación del ISIM. La sustitución de algunos impuestos especiales por el IVA, incrementó la eficiencia del sistema, al reducirse las

---

<sup>42</sup> Este hecho permitió que las entidades federativas rompieran con el efecto suma cero de sus participaciones, ya que en la medida que las entidades incrementaron la tasa de crecimiento del IVA por encima del promedio de lo recaudado por otros impuestos federales participables, se beneficiarían sin que ello implicara una disminución de las participaciones para otra entidad.

distorsiones sobre los precios relativos y amainar la evasión con base en la autofiscalización del sistema de acreditamiento<sup>43</sup>. El IVA inició su operación en 1980, con una tasa general de 10% y del 6% en las zonas fronterizas.

Cuando se introdujo el IVA la responsabilidad de su administración recayó en las entidades federativas, considerando que éstas venían coadyuvando en la administración del ISIM y otros gravámenes como el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles, así como en la administración de algunos contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta. De esta manera, de 1984 a 1989, se consolida la administración integral del IVA, toda vez que a las funciones ya delegadas se incorporaron las correspondientes a la atención de consultas, liquidación, resolución de recursos administrativos e intervención en juicio, con lo cual se asumió por los estados la administración integral del gravamen.

***Para el año de 1987, con la finalidad de incentivar el esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas en el IVA y de revertir la tendencia recaudatoria del mismo, se estableció un incentivo económico, consistente en el 35% del excedente de una meta de recaudación del IVA, calculada en función del 90% de su máximo potencial recaudatorio logrado entre los años de 1983 a 1985. El programa tenía por objetivo incrementar la recaudación tributaria general y del IVA en particular a nivel nacional.***

Los resultados fueron satisfactorios, la recaudación del IVA se incrementó en más del 145% en términos absolutos, lo que representó un aumento superior al 9% en términos reales, revirtiendo con ello la tendencia decreciente que se venía registrando. De las 32 entidades federativas, 25 lograron superar la meta recaudatoria del IVA que les fue determinada para 1987, obteniendo en conjunto un monto adicional de participaciones, equivalente al 2.7% del total de

---

<sup>43</sup> INDETEC. *Revista Federalismo Hacendario*, edición especial conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, México 2003.

participaciones que se les liquidaron por Fondo General en ese año<sup>44</sup>. Asimismo, se incorporó en su dinámica un aspecto trascendental para las participaciones de las entidades federativas, con la incorporación de la retención directa del 30% del IVA que los estados recaudaran en su territorio. Este hecho permitió que las entidades federativas rompieran el llamado efecto suma cero de sus participaciones, ya que en la medida que las entidades incrementaran la tasa de crecimiento del IVA por encima del promedio de lo recaudado por otros impuestos federales participables, se beneficiarían sin que ello implicara una disminución de las participaciones para otra entidad.

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

Las reformas que han otorgado facultades de ingresos coordinados en materia del IVA durante 2002 a 2006, han consistido: Al cobro de un impuesto a las ventas y servicios al público en general; enajenación de bienes, prestación de servicios y en el arrendamiento de bienes muebles a una tasa máxima del 3%, con sus correspondientes exenciones para el Régimen de Pequeños Contribuyentes que solventen el IVA conforme a una cuota fija establecida con base en un coeficiente de valor agregado, según su giro o actividad. Así como para que la federación, entidades federativas, municipios, organismos descentralizados e instituciones públicas de seguridad social, acrediten el IVA de sus gastos e inversiones.

En suma, la Colaboración Administrativa, presenta variadas aristas y un número importante de éstas a la fecha ya operan como acciones coordinadas, pero lo sustantivo es que su potencial está identificado por los tres órdenes de gobierno y es tarea permanente desarrollar aquellas formas adicionales de coordinación que

---

<sup>44</sup> Primera Convención Nacional Hacendaria. Hacia una nueva filosofía de la colaboración administrativa y de la colaboración intergubernamental, pág. 18, Gobierno del Estado de Tabasco, Cd. de Villahermosa, abril de 2004.

generen ingresos a las haciendas locales y que a la vez, permitan consolidar acciones en materia fiscal.

### **3.4. Propuesta que permita mitigar el desequilibrio horizontal fiscal, mediante la descentralización administrativa del Impuesto al Valor Agregado a nivel estatal, en el marco de la Colaboración Administrativa y de coordinación intergubernamental<sup>45</sup>.**

Como ha estudiado a lo largo del trabajo, el actual sistema fiscal muestra fuertes desequilibrios financieros que conllevan a su caducidad, por lo que es imperativo fortalecer las relaciones fiscales intergubernamentales y por ende el federalismo mexicano. Asimismo, sabedores de que una reforma hacendaria integral que vincule de manera estrecha la descentralización de las potestades fiscales y las responsabilidades de gasto de los distintos órdenes de gobierno, implica además de la voluntad política, de reformas constitucionales a mediano plazo.

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

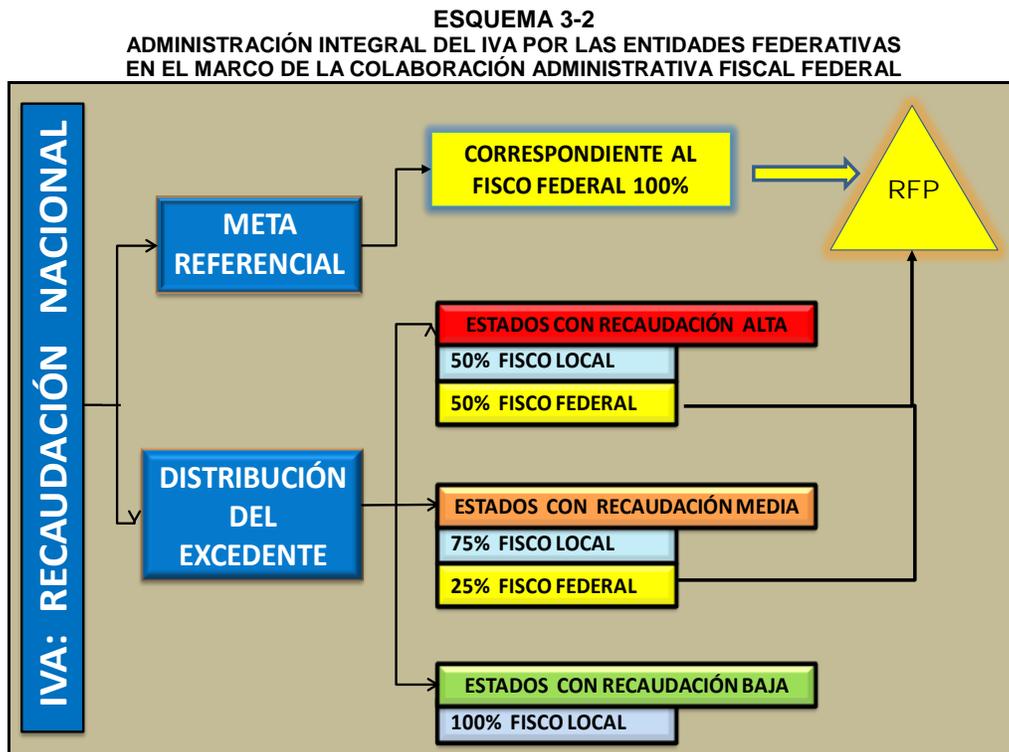
---

<sup>45</sup> Esta propuesta se encuentra inspirada por la experiencia que tuvieron las entidades federativas en materia del manejo del IVA durante los años ochentas, así como por los trabajos preparatorios sobre la propuesta denominada "Hacia una nueva filosofía de la colaboración administrativa y de coordinación fiscal", abril de 2004, presentada por el Ejecutivo del Estado en abril de 2004, con motivo de la reunión de trabajo, Mesa VI sobre Colaboración y Coordinación Intergubernamentales, en referencia a la primera Convención Nacional Hacendaria. Asimismo, por las sugerentes lecturas del Secretario de Finanzas del Estado de Tabasco, maestro Fernando Calzada Falcón, mismas que se encuentran publicadas en su libro: *Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004*, Universidad de Chontalpa. Es menester puntualizar que la versión que actualmente se presenta, ha sufrido diversos cambios de carácter técnico-operativo e incluye escenarios por entidad federativa. Otros trabajos sobre la materia son los elaborados por la SHCP. "Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales", 2004, 2005 y 2006. Finalmente, otros documentos consultados que tratan el caso del IVA como fuente de ingresos adicionales para los gobiernos subnacionales, pero que no necesariamente acotan o abordan la perspectiva en el marco de la colaboración administrativa, son: Astudillo, Moya, op cit. Así como Merino, Gustavo. "Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas", ITAM, 2000.

**Se propone que sean las entidades federativas las que administren integralmente el IVA (una vez deducido los correspondientes por comercio exterior y aquellos derivados de petróleos mexicanos), a partir de la delegación de todas las funciones de recaudación, fiscalización y jurídicas de ingresos que actualmente se encuentran centralizadas. En ese tenor, no se considera que la transferencia de la Administración Integral del IVA (con excepción del gravamen al comercio exterior y a petróleos mexicanos), a las entidades federativas trastoque en una potestad estatal, sino más bien, que represente una responsabilidad estatal en el marco de la Colaboración Administrativa como actualmente operan los Impuestos federales sobre Tenencia o Uso de Vehículos y sobre Automóviles Nuevos, con el objeto de descentralizar la recaudación nacional, dinamizar y aumentar la recaudación tanto de los gobiernos subnacionales como federal.**

Las funciones de recaudación están referidas al registro correcto de contribuyentes; control de obligaciones y de créditos; pagos en parcialidades; notificación y cobranza en general; calificación de garantías y asistencia al contribuyente. Las correspondientes a la fiscalización, comprenden la programación de esta actividad para la selección de contribuyentes candidatos a revisar; determinación de contribuciones omitidas e imposición de sanciones, todo ello a consecuencia de los actos de inspección que realicen los estados relativos a todas las modalidades de fiscalización que establece la ley. Finalmente, las funciones jurídicas, están orientadas a resolución de recursos administrativos; comparecencia a juicio respecto de las propias resoluciones del Estado, emitidas con motivo del ejercicio de las facultades de administración transferidas; resolución de consultas y atribuciones para hacer efectivas las garantías del interés fiscal en general, así mismo la facultad de comparecer a juicio es genérica y comprende también la materia de amparo directo y el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Al obtener las entidades federativas las funciones de la administración integral del IVA (deducido los gravámenes por comercio exterior y aquellos derivados de petróleos mexicanos), se espera obtener un beneficio neto para los estados y la federación, como resultado de la distribución de un excedente en la recaudación del mencionado gravamen por entidad federativa, derivado de la diferencia entre la meta anual establecida para los estados participantes y lo que adicionalmente obtengan sobre dicha meta. Dicho flujo se puede observar en el esquema 3.2, en el cual se han considerado distribuir el excedente bajo tres criterios de equidad y proporcionalidad según la tipología propuesta en el anterior capítulo, en dividir a las entidades federativas en tres grupos de acuerdo a su capacidad recaudatoria. En ese tenor, se propone que el excedente sobre la meta establecida para los Estados con baja recaudación sea del 100%, para los Estados de recaudación media, el 50% y del 75% para el grupo de entidades con recaudación alta.



Una de las particularidades sobre la administración del IVA, es que sólo las entidades que así lo deseen participaran en dicho proceso, las que no se

adhieran, la federación continuaría administrándolo. Asimismo, debe subrayarse que la transferencia en dicha administración no se trastoca en una potestad estatal, pero sí en una responsabilidad estatal; en tal sentido, el IVA pasará a formar parte de las nuevas relaciones fiscales intergubernamentales, como lo son otros impuestos coordinados, caso del ISTUV e ISAN, los cuales están normados por la federación, no obstante las entidades cuentan con un amplio rango de libertad para implementar mejoras fiscales y recaudatorias, tendencia que venía observándose desde los años ochenta en el caso del IVA, pero que se interrumpió al centralizarse en 1990.

Los principales motivos que se derivan son: dinamizar la recaudación federal y hacer copartícipes a las entidades, toda vez que el IVA es un impuesto federal preponderante que podría ser considerado como el eje del sistema de recaudación estatal. Así como la posibilidad de estructurar sistemas fiscales estatales más integrados, productivos y menos gravosos que sustituyan a los actuales sistemas de carácter voluminoso, fragmentado, e improductivos, toda vez que en nuestros días existe gran variedad de impuestos estatales de base estrecha y no siempre relacionados; por lo que el fisco en diversas entidades federativas, debe elaborar y registrar diversos padrones de contribuyentes, caso de los impuestos directos; vigilar, fiscalizar y auditar de diversas maneras, así como capacitar al personal para abordar una multiplicidad de leyes, por lo que el rendimiento es menor al que hubiera en un sistema fiscal provisto alrededor de un impuesto predominante que hoy día no existe como es el caso del IVA para las entidades<sup>46</sup>.

Es decir, al contar con un impuesto preponderante como es el IVA, surgen mayores posibilidades de estructurar sistemas fiscales estatales más integrados y productivos así como menos gravosos (respecto a los sistemas tributarios estudiados en capítulos anteriores), por lo que el IVA es el impuesto federal que bien podría ser considerado como el eje del sistema de recaudación estatal. Una

---

<sup>46</sup> El impuesto sobre nómina es el más importante aún con baja carga fiscal y dado que el gravamen se impone sobre el empleo, entra en conflicto con los programas estatales de promoción al mismo, repercutiendo en forma negativa en la actividad económica, además se relaciona con pocos impuestos caso del ISTUV, siendo posible solo en este tema realizar actividades fiscales de ambos relacionados con un mismo contribuyente.

experiencia inmediata fue cuando en los años ochenta los estados asumieron el compromiso con el gobierno federal de administrar integralmente el IVA, estableciéndose para ello metas recaudatorias con resultados positivos<sup>47</sup>.

Asimismo, la transferencia de la administración del IVA a las entidades federativas tiene además otros beneficios. En primer término, al descentralizar el gravamen se crearía un sistema competitivo y cooperativo de recaudación nacional, que fortalezca el federalismo entre entidades y federación. En segundo término, se incentiva a las entidades para incrementar la recaudación y mejorar la administración del tributo, estableciéndose un sistema de distribución equitativo pero a la vez compensatorio. Donde la entidad que obtenga mayor incremento en la recaudación del IVA (sea por mayor eficacia tributaria o bien, por mayor desarrollo económico) por encima de una meta establecida, será favorecida, pero compensada se trate de una entidad que de acuerdo a los criterios de distribución del excedente se encuentre en un grupo de baja recaudación. Al mismo tiempo se dinamiza el sistema recaudatorio del país, al crear nuevos incentivos para todas las entidades federativas, fortaleciendo la capacidad fiscalizadora de los gobiernos estatales e, impactando en una mayor recaudación local como federal.

La propuesta conlleva a plantear una serie de responsabilidades de carácter compartida. Ejemplo, el Convenio de Colaboración habrá de suscribir, entre otros aspectos: el compromiso por parte de las entidades federativas de recaudar en sus jurisdicciones por concepto del IVA un monto-meta equivalente a lo que la federación recauda en promedio y en términos anuales netos en los últimos años como porcentaje del PIB nacional; remitir lo recaudado a la Tesorería de la Federación hasta por el monto establecido; distribuir el excedente entre la entidad participante y la Federación; administrar el tributo conforme a las normas establecidas y proponer su mejoría, en el caso de las entidades no participantes,

---

<sup>47</sup> Con la firma del nuevo CCA en 1990, la SHCP plantea que por razones de domicilio fiscal la recaudación se concentraba principalmente en tres entidades; que el 30% de la recaudación del IVA se incorporaba al Fondo General de Participaciones lo que beneficiaba de manera relevante a los estados con mayor capacidad económica y a la inversa a los de menor capacidad de ingresos, propiciando inequidad; dificultad para verificar asignables lo que daba lugar a reclamación y controversias entre las entidades y que facilitaba que los contribuyentes cambiaran su domicilio fiscal de una entidad a otra.

el gobierno federal seguirá como fisco del IVA, pero bajo las nuevas reglas y acorde con los convenios de cooperación propuestos.

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

Al descentralizar la recaudación del IVA a las entidades federativas en el marco de la Colaboración Administrativa Fiscal Federal, la propuesta tiene un punto de partida que incide en todos los cálculos de excedentes de manera que una entidad pueda beneficiarse de su esfuerzo recaudatorio. Asimismo, la meta se incrementa únicamente en proporción al crecimiento del PIB nacional, con lo que se fortalece la capacidad fiscalizadora de los gobiernos estatales y por tanto la recaudación local, terminado con el falso juego de suma cero entre la federación y las entidades.

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

Con el propósito de evaluar los resultados del proceso anterior, se diseñaron dos escenarios que permitan determinar la viabilidad técnica-económica de la propuesta y la toma de decisiones sobre su implementación si fuera el caso. En el cuadro 3.7 se da seguimiento puntual a cada una de las fases y por consiguiente su cuantificación expresada en los cuadros estadísticos a que hace referencia cada etapa del proceso. Así mismo, se hace alusión a la tipología aplicada en la distribución del excedente del IVA obtenido, respecto a la meta establecida para efectos de equidad recaudatoria.

CUADRO 3.7  
ESCENARIOS SOBRE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL IVA A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL MARCO DE LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA

CONCEPTOS	ESCENARIOS				DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE DEL IVA (Impacto sobre los Estados)
	PRIMER ESCENARIO	Cuadros (1)	SEGUNDO ESCENARIO	Cuadro (1)	
<p><b>Base de datos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IVA recaudado por entidad federativa</li> </ul> <p><b>Base de cálculo.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se consideró el período de análisis 1996-2006</li> <li>• Se consideró el período de análisis 2003-2006</li> </ul> <p><b>Metodología:</b></p> <p>a).- Seguimiento cuantitativo de las 4 fases del proceso</p> <p>b).- Para efectos de equidad y justicia recaudatoria en la distribución del excedente del IVA, la tipología se vincula con la aplicada en el Capítulo 2; mediante la cual las entidades federativas se clasifican en Tres Grupos según su capacidad recaudatoria</p> <p>Notas: (1). Se refiere a que todos los cuadros se encuentran en el anexo estadístico, a excepción del "E".</p>	<p>ETAPA PREPARATORIA. Obtención de la recaudación del IVA por entidad federativa</p>	A	<p>ETAPA PREPARATORIA. Obtener la recaudación base del IVA por Entidad</p>	A	<p><b>Grupo "A": Recaudación Alta</b> Integrado por 14 Entidades Federativas Distrito Federal, Guerrero, México, Sonora, Baja California, Hidalgo, Tamaulipas, Quintana Roo, Jalisco, Baja California Sur, Nayarit, Veracruz, Campeche y Nuevo León.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% Fisco Local</li> <li>• 50% Fisco Federal</li> </ul> <p><b>Grupo "B": Recaudación Media</b> Integrado por 7 Entidades Federativas Puebla, Yucatán, Tlaxcala, Chihuahua, Durango, Zacatecas y Coahuila.</p> <p>Distribución del Excedente del IVA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 75% Fisco Local</li> <li>• 25% Fisco Federal</li> </ul> <p><b>Grupo "C": Recaudación Baja</b> Integrado por 11 Entidades Federativas Michoacán, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Morelos, Querétaro, Aguascalientes, Colima, Chiapas, Oaxaca y Guanajuato.</p> <p>Distribución del Excedente del IVA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% Fisco Local</li> </ul>
	<p>PRIMERA ETAPA. Cuantificar la carga fiscal del IVA (IVA/PIB), por entidad federativa durante 1996-2006 y obtener su promedio simple por los años ponderados (meta de ponderación)</p>	B	<p>PRIMERA ETAPA. Cuantificar la carga fiscal del IVA (IVA/PIB), por entidad federativa durante 2003-2006 y obtener su promedio simple por los años ponderados (meta de ponderación)</p>	F	
	<p>SEGUNDA Y TERCERA ETAPA. Comprende el cálculo de la meta compromiso del IVA por entidad federativa relativo al PIB, como la recaudación del IVA estimado para el período de seis años. Es el punto de inicio del sistema que permite definir la estimación simulada del IVA relativa al PIB en los próximos años.</p> <p>• TMAC PIB <math>C = (B / A)^{1 / (2006 - 1996)}</math></p> <p>• TMAC PIB 1.12%</p> <p>• Estimación PIB Nacional <math>PIBN = B * C^n</math></p> <p>PIBN= Estimación PIB Nacional B= PIB Nacional del último año base C<sup>n</sup>= TMAC elevada a la n potencia según los años del cálculo de la estimación</p> <p>• Estimación pib local <math>Piblij = (MPD)^j (PIBn-1)^j</math></p> <p>Piblj= Pib local estimado i= Entidad Federativa j= Años de simulación MPD= Meta Ponderada (Entidad Federativa) PIBN<sub>n-1</sub>= PIB Nacional del año inmediato anterior</p> <p>• TMAC IVA REC. <math>C = (B / A)^{1 / (2006 - 1996)}</math></p> <p>• TMAC IVA REC. 1.14%</p> <p>• Estimación IVA rec <math>RIVA = B * C^n</math></p> <p>RIVA= Recaudación del IVA nacional B= IVA total del último año base C<sup>n</sup>= TMAC elevada a la n potencia según años del cálculo de la estimación</p> <p>• Estimación IVA Entidad <math>EIVA_{ij} = PEP D_i * RIVA_j</math></p> <p>EIVA= Estimación del IVA PEP D= Ponderación Estructura Porcentual i= Entidad Federativa j= Años de simulación RIVA= Recaudación del IVA nacional de cada año sim.</p>	C	<p>SEGUNDA Y TERCERA ETAPA. Comprende el cálculo de la meta compromiso del IVA por entidad federativa relativo al PIB, como la recaudación del IVA estimado para el período de seis años. Es el punto de inicio del sistema que permite definir la estimación simulada del IVA relativa al PIB en los próximos años.</p> <p>• TMAC PIB <math>C = (B / A)^{1 / (2006 - 2003)}</math></p> <p>• TMAC PIB 1.12%</p> <p>• Estimación PIB nacional <math>PIBN = B * C^n</math></p> <p>PIBN= Estimación PIB Nacional B= PIB Nacional del último año base C<sup>n</sup>= TMAC elevada a la n potencia según los años del cálculo de la estimación</p> <p>• Estimación pib local <math>Piblij = (MPD)^j (PIBn-1)^j</math></p> <p>Piblj= Pib local estimado i= Entidad Federativa j= Años de simulación MPD= Meta Ponderada (Entidad Federativa) PIBN<sub>n-1</sub>= PIB Nacional del año inmediato anterior</p> <p>• TMAC del IVA rec. <math>C = (B / A)^{1 / (2006 - 2003)}</math></p> <p>• TMAC IVA rec. 1.09%</p> <p>• Estimación IVA rec <math>RIVA = B * C^n</math></p> <p>RIVA= Recaudación del IVA nacional B= IVA total del último año base C<sup>n</sup>= TMAC elevada a la n potencia según años del cálculo de la estimación</p> <p>• Estimación IVA Entidad <math>EIVA_{ij} = PEP D_i * RIVA_j</math></p> <p>EIVA= Estimación del IVA PEP D= Ponderación Estructura Porcentual i= Entidad Federativa j= Años de simulación RIVA= Recaudación del IVA nacional de cada año sim.</p>	G	
	<p>CUARTA ETAPA. Se deriva el excedente obtenido por la diferencia de la fase anterior y se distribuye según tipología propuesta en el segundo capítulo.</p>	E	<p>CUARTA ETAPA. Se obtiene el excedente obtenido por la diferencia de la fase anterior y se distribuye según tipología propuesta en el egundo capítulo.</p>	I	

De conformidad con el análisis derivado del cuadro “A” al “I” del anexo estadístico, a pesar de que cada ejercicio o escenario tiene características diferentes, la información para cuantificar la base de cálculo del excedente del IVA fue la misma (como fuente de recursos adicionales de la propuesta). No obstante, los resultados obtenidos en el cuadro “I” correspondiente a la cuarta etapa del segundo escenario, revela la inviabilidad técnica-económica, toda vez que en dicho proceso diversas entidades federativas –entre ellas las de mayor vulnerabilidad económica y social- e incluso durante algunos años de la simulación, obtienen resultados contrarios a los propósitos de la propuesta.

En contraposición, el primer escenario y de acuerdo con información derivada del cuadro “E” cuarta etapa, todos los participantes obtienen un beneficio; tanto los fiscos de los gobiernos estatales (a excepción del estado de San Luis Potosí<sup>48</sup>), como el Gobierno Federal durante la estimación en los seis años de la simulación<sup>49</sup>.

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

---

<sup>48</sup> La resultante negativa del comportamiento del excedente del IVA al simular su trayectoria en 6 años respecto a la simulación del PIB-meta para el mismo período, se debe a que durante los últimos dos años del período de análisis, la información de la recaudación bruta del gravamen mantiene esa tendencia. Asimismo, debemos agregar que de conformidad con Algunas Cuentas Públicas del Estado de San Luis Potosí (<http://www.sanluispotosi.gob.mx/> y <http://201.117.193.130/transparencia/>), la magra recaudación del IVA se debe entre otros factores al menor dinamismo del PIB local y al desplome de las ventas al mayoreo pero en particular a las correspondientes al menudeo, amén de la evasión fiscal de este gravamen. En conclusión, de acuerdo con los resultados, este estado optaría por no coordinarse en la administración del IVA porque no le convendría al no lograr obtener la meta recaudatoria preestablecida, por lo que la SHCP lo administraría en la entidad, lo cual no implica que obtenga en forma menguada las diversas transferencias establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>49</sup> Cabe resaltar que durante el ejercicio fiscal 2003 el IVA manifiesta una caída prácticamente en todas las entidades federativas a causa no necesariamente de un menor dinamismo de las ventas en general o bien por un menor valor agregado, sino más bien por haber sido influido por el cambio de cobro del IVA de devengado a flujo de caja y que de acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003, las reformas en el IVA a partir de ese año se dieron con el afán de simplificar el sistema fiscal y mejorar la seguridad jurídica del contribuyente, incorporándose a su Ley el régimen de flujo de caja o efectivo, considerando los momentos de causación y acreditamiento del gravamen. En ese sentido, se estableció que el IVA debía de calcularse por mes en lugar de cada ejercicio fiscal. Asimismo, se eliminó el ajuste semestral a los pagos provisionales y la presentación de la declaración anual. Si bien es cierto que lo anterior representa una ventaja para el contribuyente, no obstante este procedimiento genera una problemática contable compleja y laboriosa para la empresa en general, que por razones financieras tiene necesidad de conocer el monto total (incluido el IVA) de sus operaciones tanto de ingresos como de egresos (de lo que documente como de lo que le documenten), por lo que forzadamente debe continuar con el registro contable de esas operaciones, de igual manera como lo hacía antes de la reforma.

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO 1996-2006

CUADRO "E"  
 ESCENARIO 1. CUARTA FASE DE CUATRO  
 EXCEDENTE DEL IVA OBTENIDO RESPECTO A LA META ANUAL Y SU DISTRIBUCIÓN ENTRE LAS ENTIDADES  
 FEDERATIVAS Y EL FISCO FEDERAL DURANTE SEIS AÑOS DE SIMULACIÓN

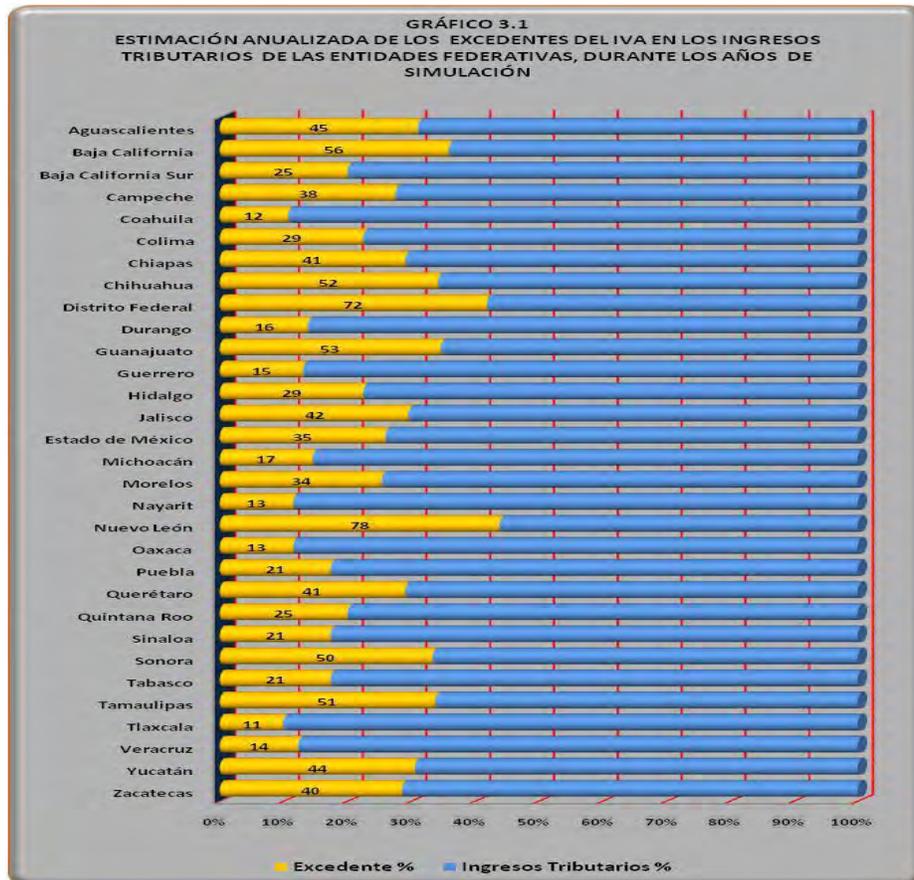
ENTIDAD FEDERATIVA	EVOLUCIÓN SIMULADA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE (MILES DE PESOS)											
	Año 1		Año 2		Año 3		Año 4		Año 5		Año 6	
<b>GRUPO "C".- DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE ENTRE LAS ENTIDADES DE RECAUDACIÓN BAJA</b>												
	EXCEDENTE OBTENIDO	FISCO LOCAL 100%	EXCEDENTE OBTENIDO	FISCO LOCAL 100%	EXCEDENTE OBTENIDO	FISCO LOCAL 100%	EXCEDENTE OBTENIDO	FISCO LOCAL 100%	EXCEDENTE OBTENIDO	FISCO LOCAL 100%	EXCEDENTE OBTENIDO	FISCO LOCAL 100%
Chiapas	104,794	104,794	128,299	128,299	156,159	156,159	189,115	189,115	228,021	228,021	273,872	273,872
Oaxaca	151,612	151,612	185,617	185,617	225,924	225,924	273,602	273,602	329,891	329,891	396,226	396,226
Queretaro	105,716	105,716	129,427	129,427	157,533	157,533	190,778	190,778	230,026	230,026	276,281	276,281
Michoacán	431,240	431,240	527,962	527,962	642,612	642,612	778,226	778,226	938,330	938,330	1,127,013	1,127,013
Morelos	190,099	190,099	232,736	232,736	283,276	283,276	343,057	343,057	413,634	413,634	496,809	496,809
Colima	1,967,230	1,967,230	2,408,458	2,408,458	2,931,469	2,931,469	3,550,115	3,550,115	4,280,478	4,280,478	5,141,210	5,141,210
Aguascalientes	432,058	432,058	528,964	528,964	643,832	643,832	779,704	779,704	940,112	940,112	1,129,153	1,129,153
Guanajuato	306,868	306,868	375,695	375,695	457,280	457,280	553,783	553,783	667,712	667,712	801,978	801,978
Tabasco	202,003	202,003	247,310	247,310	301,015	301,015	364,540	364,540	439,537	439,537	527,920	527,920
San Luis Potosí	51,598.79	51,598.79	63,171.84	63,171.84	76,890	76,890	93,117	93,117	112,273	112,273	134,850	134,850
Sinaloa	251,133	251,133	307,459	307,459	374,226	374,226	453,201	453,201	546,437	546,437	656,317	656,317
<b>GRUPO "B".- DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE ENTRE LAS ENTIDADES DE RECAUDACIÓN MEDIA</b>												
	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 75% FED. 25%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 75% FED. 25%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 75% FED. 25%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 75% FED. 25%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 75% FED. 25%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 75% FED. 25%
Puebla	210,696	158,022 52,674	257,952	193,464 64,488	313,968	235,476 78,492	380,227	285,170 95,057	458,451	343,838 114,613	550,637	412,978 137,659
Yucatán	198,320	148,740 49,580	242,801	182,101 60,700	295,527	221,645 73,882	357,894	268,420 89,473	431,523	323,642 107,881	518,295	388,721 129,574
Tlaxcala	19,723	14,792 4,931	24,147	18,110 6,037	29,390	22,043 7,348	35,592	26,694 8,898	42,915	32,186 10,729	51,544	38,658 12,886
Chihuahua	966,947	725,210 241,737	1,183,823	887,867 295,956	1,440,897	1,080,672 360,224	1,744,978	1,308,734 436,245	2,103,971	1,577,978 525,993	2,527,045	1,895,283 631,761
Durango	7,845	5,884 1,961	9,605	7,204 2,401	11,691	8,768 2,923	14,158	10,618 3,539	17,070	12,803 4,268	20,503	15,377 5,126
Coahuila	647,086	485,314 161,771	792,220	594,165 198,055	964,255	723,191 241,064	1,167,748	875,811 291,937	1,407,988	1,055,991 351,997	1,691,111	1,268,333 422,778
Zacatecas	101,918	76,438 25,479	124,777	93,583 31,194	151,873	113,905 37,968	183,924	137,943 45,981	221,762	166,322 55,441	266,355	199,766 66,589
<b>GRUPO "A".- DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE ENTRE LAS ENTIDADES DE RECAUDACIÓN ALTA</b>												
	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 50% FED. 50%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 50% FED. 50%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 50% FED. 50%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 50% FED. 50%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 50% FED. 50%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 50% FED. 50%
Distrito Federal	26,080,878	13,040,439 13,040,439	31,930,535	15,965,268 15,965,268	38,864,432	19,432,216 19,432,216	47,066,237	23,533,118 23,533,118	56,749,141	28,374,570 28,374,570	68,160,446	34,080,223 34,080,223
Guerrero	154,549	77,274 77,274	189,212	94,606 94,606	230,301	115,150 115,150	278,903	139,451 139,451	336,281	168,141 168,141	403,902	201,951 201,951
México	2,132,001	1,066,000 1,066,000	2,610,185	1,305,093 1,305,093	3,177,002	1,588,501 1,588,501	3,847,464	1,923,732 1,923,732	4,639,000	2,319,500 2,319,500	5,571,826	2,785,913 2,785,913
Sonora	612,517	306,259 306,259	749,898	374,949 374,949	912,743	456,372 456,372	1,105,365	552,683 552,683	1,332,771	666,386 666,386	1,600,769	800,385 800,385
Baja California	1,238,330	619,165 619,165	1,516,074	758,037 758,037	1,845,298	922,649 922,649	2,234,723	1,117,362 1,117,362	2,694,471	1,347,236 1,347,236	3,236,284	1,618,142 1,618,142
Baja California Sur	117,098	58,549 58,549	143,362	71,681 71,681	174,494	87,247 87,247	211,319	105,659 105,659	254,793	127,397 127,397	306,028	153,014 153,014
Hidalgo	152,413	76,207 76,207	186,598	93,299 93,299	227,119	113,559 113,559	275,049	137,525 137,525	331,635	165,817 165,817	398,321	199,161 199,161
Tamaulipas	8,362,988	4,181,494 4,181,494	10,238,715	5,119,358 5,119,358	12,462,111	6,231,055 6,231,055	15,092,068	7,546,034 7,546,034	18,196,949	9,098,474 9,098,474	21,856,051	10,928,026 10,928,026
Quintana Roo	256,127	128,063 128,063	313,573	156,787 156,787	381,667	190,834 190,834	462,213	231,107 231,107	557,304	278,652 278,652	669,368	334,684 334,684
Jalisco	1,360,138	680,069 680,069	1,665,203	832,601 832,601	2,026,811	1,013,405 1,013,405	2,454,541	1,227,271 1,227,271	2,959,513	1,479,756 1,479,756	3,554,621	1,777,311 1,777,311
Campeche	207,227	103,614 103,614	253,706	126,853 126,853	308,800	154,400 154,400	373,968	186,984 186,984	450,904	225,452 225,452	541,574	270,787 270,787
Nayarit	61,329	30,664 30,664	75,084	37,542 37,542	91,389	45,695 45,695	110,676	55,338 55,338	133,445	66,723 66,723	160,279	80,139 80,139
Nuevo León	3,284,226	1,642,113 1,642,113	4,020,842	2,010,421 2,010,421	4,893,991	2,446,995 2,446,995	5,926,801	2,963,400 2,963,400	7,146,117	3,573,059 3,573,059	8,583,082	4,291,541 4,291,541
Veracruz	3,123,878	1,561,939 1,561,939	3,824,530	1,912,265 1,912,265	4,655,049	2,327,524 2,327,524	5,637,433	2,818,717 2,818,717	6,797,218	3,398,609 3,398,609	8,164,025	4,082,013 4,082,013

Fuente.- Elaboración propia con base a los cuadros "C" y "D".

Con lo anterior, metodológicamente se vincula el diagnóstico del segundo capítulo, con los beneficios potenciales de la presente propuesta, direccionándola hacia el fortalecimiento recaudatorio de las entidades federativas y que, de acuerdo con la tipología propuesta, consiste en transferir el 100% del excedente obtenido del IVA a 11 entidades federativas, integradas en el Grupo de recaudación baja; mientras que a 7 entidades de recaudación media, el excedente se distribuiría en un 75% y

25% para el fisco estatal y federal respectivamente. Finalmente, para 14 entidades del Grupo de recaudación alta, el excedente se distribuiría en partes iguales; es decir, 50 y 50%.

En ese tenor, los beneficios en el corto plazo resultan de una parte del excedente derivado del IVA, al incrementarse los ingresos fiscales en el marco de la colaboración administrativa, como los provenientes del lado del gasto federal; ya que una parte del excedente fluye hacia RFP, la cual es elemento de distribución en las transferencias de los Ramos Generales 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación e incluso, en la distribución de los excedentes petroleros. Así, al direccionar y vincular los resultados obtenidos en el primer escenario con la tipología del capítulo anterior, se fortalece la capacidad recaudatoria de las entidades federativas respecto con los ingresos tributarios para el mismo período, tal y como se muestra en el gráfico 4.1.



Fuente.- Elaboración propia con información del INEGI y del cuadro 4.12

***Aspectos de carácter operativo a considerar.***

Las entidades federativas administraron el IVA durante varios años, por lo cual muchas de ellas cuentan con la experiencia de funcionarios que conocen los detalles de su administración, de sistemas recaudatorios adaptables al IVA, etc. Para implementar la reforma propuesta es necesario llevar a cabo medidas de carácter legal como administrativa, principalmente de aquellas disposiciones fiscales por los efectos que causan en la operación del impuesto y su determinación por entidad federativa. Entre ellos, la separación del proceso de generación del impuesto y de su pago, el domicilio fiscal, el acreditamiento, las devoluciones, retenciones y compensaciones.

Estas actividades deben realizarse por un grupo de trabajo interdisciplinario conformado por representantes de las entidades federativas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Sistema de Administración Tributaria, cuyas actividades a desarrollar se abocarían:

Actualmente, el IVA generado en el país se concentra para su pago en la entidad que cuenta con la matriz de la empresa contribuyente. Una parte de la evasión de este impuesto se explica por el hecho que los gobiernos locales no participan en la fiscalización o la vigilancia del contribuyente, por lo que se desconoce el valor de las transacciones realizadas por las sucursales. Para superar esta situación debe constituirse una fórmula que permita obtener de los contribuyentes la información del impuesto generado por entidad federativa y que obligue al contribuyente a desglosar sus ventas por entidad.

Con relación a la situación derivada del domicilio fiscal, resulta importante que se otorgue a las entidades federativas la facultad para fiscalizar y verificar el debido cumplimiento de los establecimientos y sucursales que se encuentren dentro de su circunscripción territorial. Para ello, es necesario realizar el estudio y modificación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, y Código Fiscal de la Federación.

Por cuanto a la determinación del acreditamiento del impuesto al momento de la causación de éste, se generarían inquietudes, como la forma de distribución del acreditamiento, la determinación de quién va a enterar las retenciones y si éstas pertenecen a otra entidad. Por lo anterior, se debe evaluar la posibilidad de llevar a cabo la aplicación de un factor de prorrateo para el acreditamiento del IVA, de manera que no se afecte la recaudación de los estados y la carga administrativa de los contribuyentes no sea excesiva, por lo que es necesario revisar las disposiciones a la Ley del IVA y su Reglamento.

Respecto a las retenciones del impuesto, con el propósito de no perjudicar a las entidades federativas, se deberá abordar el estudio del artículo 1-A de la Ley de IVA, en virtud de que las retenciones que se enteren podrían pertenecer a entidades federativas diferentes.

En lo relativo a las compensaciones y devoluciones de saldos a favor, debe preverse ante que instancia se presentarán los avisos correspondientes y cuál de ellas, en su caso, será la encargada de devolver el impuesto, así mismo se deberán identificar los efectos que esta devolución origine para cada entidad federativa relacionada con la misma. Por lo que es preciso examinar las disposiciones: Código Fiscal Federal y su Reglamento; Ley del IVA y su Reglamento.

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

fiscal o eficiencia recaudatoria, permita distribuir los recursos remanentes con carácter equitativo.

De manera que con la **devolución** de la administración del IVA las entidades federativas, es posible recaudar más, aún con las mismas características que hoy tiene este impuesto, haciendo que las entidades federativas participen del esfuerzo real recaudatorio a partir de la fijación de una meta por entidad federativa, amén que en el mediano plazo se propicie un clima político que robustezca el Pacto Fiscal Federal, mediante los acuerdos y consensos necesarios para impulsar las reformas constitucionales que modifiquen las bases del reparto de potestades, así como las áreas de concurrencia y subvenciones en materia de gasto público en el marco de la descentralización fiscal.

### 3.5. Reflexiones finales.

Considerando que en el transcurso de la presente investigación, actores de la sociedad presentaron diversas propuestas de reforma fiscal, además de las correspondientes a los Grupos Parlamentarios de la actual Legislatura del H. Congreso de la Unión<sup>50</sup>, en las que el IVA representa una variable preponderante como fuente adicional de ingresos, razón por la cual en este apartado se elabora una síntesis proactiva de dichas propuestas, mismas que giran alrededor de la denominada “Nueva Hacienda Pública Distributiva”<sup>51</sup>. Así mismo se formulan algunas reflexiones que desde la perspectiva político-social, guaden pertinencia con la propuesta que plantea la descentralizar el IVA.

Las diversas propuestas presentadas sobre reforma fiscal a partir de año 2000 culminan puntualizando la necesidad de modificar la Ley de Coordinación Fiscal, con el objetivo de que las entidades federativas dispongan de mayores recursos y

---

<sup>50</sup> Información de la plataforma política de los diversos Grupos Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.

<sup>51</sup> Presentada por el Ejecutivo Federal en 2001. La base de la información se tomo de Aregional. “Federalismo Fiscal: Análisis de las propuestas alternativas de reforma tributaria en México”, noviembre de 2001. Así como del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados “Elementos de apoyo para el análisis de propuestas de reformas al impuesto al valor agregado”, marzo de 2001.

reduzcan la dependencia financiera con la federación por concepto de las participaciones, sin embargo en las proposiciones no existe pronunciamiento claro sobre las modificaciones a realizarse a la citada ley, es decir esta parte queda solo en el discurso.

En lo que compete al IVA, el punto de coincidencia entre las propuestas estriba en la necesidad de ampliar su base gravable como fuente adicional de recursos, mientras que la divergencia gravita en torno a la magnitud de la tasa a gravar y la canasta de productos básicos que en dado momento quedaría exenta.

El cuadro 3.8, presenta las características más relevantes de la reforma tributaria y sus posibles impactos en materia del IVA, así como la carga fiscal. Al respecto, en el primer escenario, la aplicación de la tasa del 15% a alimentos y medicinas en general, la medida implica un alto grado de regresividad dado que el impacto más desfavorable recae sobre los estratos de población de menor ingreso a pesar de generarse una recaudación equivalente al 2% del PIB. El segundo escenario, con aplicación de una tasa generalizada del 15%, la carga tributaria asciende a 1.7% del PIB y el impacto sobre la población se incrementa, en la medida en que el nivel de ingresos es mayor. El tercer escenario con una tasa generalizada del 15% (eliminando la tasa del 10% en la zona fronteriza, así como los regímenes especiales) y una canasta de 10 productos de consumo básico con una tasa "0", la medida también implica que el mayor costo (carga tributaria), fuera absorbida por los estratos sociales de mayor ingreso; toda vez que los de menores recursos, compensan una parte del impacto al mantenerse una canasta de productos básicos. Finalmente, el cuarto escenario al bajar la tasa del gravamen del 15 al 13%, el mayor beneficio es para los estratos más pudientes<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> CEFP. Op. Cit, 39.

CUADRO 3.8  
 CARACTERÍSTICAS MÁS RELEVANTES DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA  
 TRIBUTARIA Y ESCENARIOS DE IMPACTO DE POSIBLES REFORMAS AL IVA

PROPUESTAS	RFP		FGP		EJE DE LA PROPUESTA	ESCENARIOS DE IMPACTO DE POSIBLES REFORMAS AL IVA Y SU RECAUDACIÓN	
	MILL. PESOS	% PIB	MILL. PESOS	% PIB		ESCENARIO	IVA/ PIB (%)
Ley vigente	766,023	12.5	162,230	2.6	---	1. Aplicación de Tasa de 15% a bienes sujetos a tasa "0" (alimentos y medicinas)	2.0
NHPD	883,414	14.4	186,577	3.0	IVA	2. Aplicación de Tasa de 15% a bienes y servicios exentos	1.7
DM	796,067	13.0	209,577	3.4	Renta petrolera en la RFP	3. Aplicación de Tasa de 15% en zona fronteriza, bienes tasa "0" y exentos, excluyendo una canasta de 10 productos básicos	2.8
PFAP	790,215	12.9	167,352	2.7	ISR		
PGNL	805,936	13.1	174,450	2.8	IVA	4. Reducción de la tasa de 15% a 13%	2.7
PARH+IVA	1,001,906	16.3	382,556	6.2	ISR		
GPPAN	818,340	13.3	173,308	2.8	IVA		
ANAGO	817,007	13.3	187,912	3.1	IVA		

NHPD.- Nueva Hacienda Pública Distributiva  
 DM.- Declaración de Mazatlán  
 PFAP.- Propuesta Fiscal Alternativa del PRI  
 PGNL.- Propuesta del Gobierno del Estado de Nuevo León  
 PARH.- Propuesta Alternativa de Reforma Hacendaria del PRD  
 GPPAN.- Grupo Parlamentario del PAN  
 ANAGO.- Asociación Nacional de Gobernadores

*Fuente.-* A regional, op. Cit, pp. 7-9 y CEFP de la Cámara de Diputados, op. cit. pp. 21-39

Asimismo, en el cuadro 3.9, se aprecia la estimación tanto de las Participaciones por entidad federativa de conformidad con el planteamiento por cada una de las propuestas alternas, así como de los recursos adicionales derivados por concepto de IVA.

CUADRO 3.9  
ESTIMACION DE LAS PARTICIPACIONES MÁS PORCENTAJE DEL IVA POR ENTIDAD FEDERATIVA  
DE ACUERDO AL PROYECTO ALTERNATIVO (MILLONES DE PESOS 2002)

ENTIDAD FEDERATIVA	LCF	NHPD	DM+3% IVA local	PAFP	PGNL+ISR	PARH+IVA	GPPAN	ANAGO
<b>Nacional</b>	<b>166542</b>	<b>191353</b>	<b>219445</b>	<b>171915</b>	<b>179946</b>	<b>400664</b>	<b>178789</b>	<b>193725</b>
Distrito Federal	14026	16116	36482	14479	15784	102179	15058	16316
Tamaulipas	5080	5837	10599	5244	5471	26085	5453	5909
Nuevo León	7460	8572	11173	7701	8258	22061	8009	8678
Colima	1340	1539	1932	1383	1434	3774	1438	1558
Coahuila	4156	4775	5265	4290	4645	9133	4461	4834
Baja California	4699	5399	5907	4851	5207	10289	5045	5466
Aguascalientes	1833	2164	2292	1944	2102	3801	2022	2191
Campeche	1751	2011	2111	1807	1871	3500	1879	2036
Veracruz	10675	12265	12853	11019	11405	21451	11460	12417
Jalisco	11411	13111	13679	11780	12298	21633	12251	13274
Querétaro	2856	3281	3421	2948	3050	5605	3066	3322
Chihuahua	5053	5806	6027	5216	5382	9754	5425	5878
México	19539	22450	23232	20169	21108	38767	20975	22728
Quintana Roo	1665	1913	1967	1719	1797	3172	1788	1937
Puebla	6980	8020	8195	7206	7472	12968	7494	8120
Morelos	2559	2941	2955	2642	2753	4609	2748	2977
Sonora	3971	4563	4563	4099	4264	7442	4263	4619
Yucatán	2716	3120	2099	2803	2921	4698	2915	3159
Sinaloa	4400	5055	4915	4542	4717	7359	4723	5118
Baja California Sur	1307	1502	1458	1349	1423	2061	1403	1520
Guanajuato	6868	7891	7651	7090	7379	11237	7373	7989
San Luis Potosí	3351	3850	3727	3459	3597	5480	3597	3898
Michoacán	5095	5854	5631	5259	5510	8280	5470	5927
Hidalgo	3095	3556	3397	3195	3303	4996	3323	3600
Tlaxcala	1819	2090	1982	1878	1933	2842	1953	2116
Durango	2353	2704	2560	2429	2504	3676	2526	2737
Guerrero	4202	4827	4554	4337	4486	6388	4511	4887
Zacatecas	2270	2608	2431	2343	2430	3305	2437	2641
Oaxaca	4362	5012	46580	4503	4639	6388	4683	5075
Nayarit	1754	2016	1870	1811	1858	2607	1883	2041
Chiapas	7298	8385	7729	7534	7767	10693	7835	8489
Tabasco	10547	12118	11140	10887	11178	13890	11322	12288

Fuente.- Aregional. "Federalismo Fiscal: Análisis de las propuestas alternativas de reforma tributaria en México", noviembre de 2001

En se tenor, la propuesta de la "Nueva Hacienda Pública Distributiva Gubernamental", propone sustituir la tasa "0" aplicable a alimentos, medicinas y enseñanza por una tasa del 15%, al igual que en las zonas fronterizas. Mientras que la postura del Grupo Parlamentario del PAN, se orienta a generalizar la tasa de 15 a 12% y su exención a una canasta de consumo popular.

En el caso de la propuesta Fiscal Alternativa del PRI, no incorpora modificaciones a las tasas vigentes y rechaza gravar productos de la canasta básica, además plantea transferir una alta participación del IVA a estados y municipios, cuantificación que no es posible realizar dado que no hace alusión al porcentaje. Dicha propuesta se asemeja con la denominada Declaración de Mazatlán, que plantea que el IVA se comparta en 12% para la Federación y el 3% a las entidades federativas, mientras que para las regiones fronterizas distribuir la tasa del 10% en 8 y 2% respectivamente. En el caso de la propuesta del Gobierno del estado de

Nuevo León, expresa la disminución de la tasa del IVA al 12% a nivel generalizado.

La Propuesta Alternativa de Reforma Hacendaria del PRD, propone elevar la captación del IVA mediante el incremento de la tarifa de los bienes de lujo al 20%, en contrapartida, propone reducir el gravamen de los bienes básicos y de consumo generalizado de 15 a 10%. Finalmente, la Asociación Nacional de Gobernadores propone mantener una tasa general del 13%, y exentar a un grupo de alimentos y medicamentos básicos, así como imponer una tasa del 20% a los artículos de lujo.

Es importante resaltar que en todos los casos, al incrementarse los recursos de las haciendas locales por concepto de mayor recaudo del IVA, no implica necesariamente que las potestades tributarias de los estados realmente se fortalezcan, ya que enfrentan restricciones de carácter técnico como económicas.

Desde la perspectiva técnica y dadas las características particulares de este gravamen, el lugar donde se hace el entero no coincide precisamente con el lugar donde se genera el valor agregado, así habrá entidades federativas caso del Distrito Federal que se benefician de ese factor y perdedoras como Tabasco, Chiapas y Nayarit, entre otras. En el caso de las restricciones económicas, la recaudación al hallarse relacionada directamente con el comportamiento de la economía, los estados deberán estar dispuestos a aceptar el riesgo que implica que una parte de sus ingresos dependa de su propia captación del IVA, mientras que en el agregado nacional ningún estado tiene pérdidas drásticas como una caída de la actividad económica. Por lo que la ampliación de la base gravable del IVA, o del aumento en el porcentaje que representa el Fondo General de Participaciones sobre la Recaudación Federal Participable, no significa un paso hacia un federalismo más equitativo, solo representa modificaciones de forma que no llegan al fondo del problema, como es la soberanía de las entidades federativas.

En ese contexto, si bien la propuesta elaborada para descentralizar el IVA muestra factibilidad técnica-económica en el corto y mediano plazo, así como viabilidad desde el punto de vista equitativo al beneficiar a las entidades federativas más vulnerables y con mayor contribución del excedente del IVA, tal y como se desprende del gráfico 4.1, no obstante resulta ser un paliativo, amén de una reforma hacendaria integral. Asimismo, se observa en dicho gráfico la existencia de entidades federativas, principalmente las de mayor desarrollo, que obtienen mayores recursos derivados del IVA, debido a las restricciones tanto técnicas como económicas planteadas con anterioridad.

Por lo anteriormente señalado, se adiciona en el marco de la presente propuesta, algunas reflexiones de carácter económico, político y social suplementarias, ya que a nivel macroeconómico y desde una perspectiva estructural del ingreso-gasto, autores como Revilla y Zamudio (2002), Scott Andretta (2002), Bergman (2001), así como la propia SHCP (2006 y 2008), han realizado estudios sobre la distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por decil de ingresos de las familias, cuyas propuestas por muy diversas que sean e incluso algunas de ellas, semejantes a las referenciadas al inicio del presente apartado, tienen un carácter regresivo al no corregir la asignación de recursos y mucho menos, mejorar el reparto territorial del valor agregado.

Por ejemplo, se ha resaltado que los ingresos del nivel federal son escasos, entre otros porque la administración de los impuestos de mayor base tributaria como el IVA e ISR presentan múltiples exenciones, regímenes especiales y vacíos legales. En adición, los IEPS implican serios retos a la descentralización ya que la recaudación se registra en el lugar donde ocurrió la producción y no donde se realizó el consumo, lo que ocasiona un sesgo a favor de las entidades con bases productivas y fiscales más vigorosas.

En un trabajo de investigación, Tloquenahuaque (2003) plantea que la escasez de recursos federales además de limitar la capacidad de los estados y municipios para financiar sus responsabilidades en el marco de descentralización fiscal, la

evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales ha ocasionado que la principal fuente de financiamiento de los estados sean las transferencias federales, lo que genera una importante dependencia financiera.

La investigación en comento muestra que la heterogeneidad en la distribución de las transferencias federales, como principal fuente de financiamiento, determina el grado de inequidad del conjunto de ingresos estatales por lo que la nivelación es el criterio ausente en las relaciones fiscales intergubernamentales, razón por la cual no se garantiza que estados con bases fiscales menos potentes tengan capacidad para proveer niveles mínimos garantizados de servicios públicos (con cargas fiscales comparables) a los que proporcionan los estados con bases fiscales más vigorosas.

Es por ello que Tloquenahuaque, sugiere que para garantizar la factibilidad política de una reforma fiscal, se requiere de mayor asignación de recursos en combinación con un incremento de la recaudación de impuestos federales para que los estados participen de dichas bases fiscales. Por ejemplo en el caso del ISR, se presentan diversos problemas como es el caso de que un amplio número de trabajadores que realizan actividades por cuenta ajena, no presentan declaración, sino más bien en muchos casos las declaraciones son elaboradas por las empresas para las que trabajan, y éstas declaran lo correspondiente no en lugar de residencia del trabajador, sino en el lugar donde la casa matriz tiene su domicilio fiscal o, en el lugar donde se lleva a cabo la prestación del servicio, lo cual implica un sesgo a favor de las regiones metropolitanas que abarcan más de una entidad federativa.

Por lo que es importante considerar medidas que tienen un costo político debido a que requieren de reformas constitucionales, como eliminar los gastos fiscales de manera que la carga fiscal del ISR aumente en términos crecientes y absolutos; cambiar los procesos recaudatorios y administrativos necesarios para que se registren en destino, y no en origen los rendimientos del gravamen de los trabajadores por cuenta ajena y que las empresas lo declaren según el domicilio

de éstos e; iniciar un proceso de asignación territorial a las entidades federativas, es decir, crear un recargo el cual comparta la Federación con las entidades federativas, en el entendido que el monto de recursos transferidos por esta vía se sustraerá de los recursos que se entreguen a las entidades por medio de transferencias condicionadas, esto implica la pérdida de importancia los recursos condicionados y la mayor ponderación de las transferencias de libre disposición.

La propuesta del recargo estatal del ISRPF, implica en principio que el tipo marginal federal disminuya para crear algo así como un “espacio fiscal” para el tipo estatal único, de manera que la suma de los dos tipos sea neutral al contribuyente respecto a una situación previa. Asimismo, los estados cobrarán un tipo único estatal (*flat tax rate*) que podría ser a manera de modelo, del 5%.

Consideramos que esta reflexión no se opone con la propuesta formulada para descentralizar el IVA, por el contrario, se complementa porque la Federación al ceder a las entidades federativas el ISRPF mediante la imposición de un tipo marginal estatal, reduce la dependencia financiera de los estados y fortalece los recursos propios estatales, cuyo blindaje estaría determinado por un proceso recaudatorio y administrativo que garantice el registro en destino y no en origen del gravamen; por la capacitación de los servidores públicos que interviene en las haciendas locales; la transferencia de tecnología, catastros y registros impositivos; así como por los cambios que deban realizar en ley.

A manera de reflexión respecto de la propuesta que permite descentralizar el IVA desde una perspectiva política como social, se parte del principio de sistema político, quien reconoce que el federalismo antes que un sistema económico o un sistema de descentralización administrativa del gobierno, es un sistema político por cuanto que es una forma de expresión de la democracia en una sociedad y como tal tiene sus propios valores de justificación, con independencia de los factores económicos o administrativos.

Barry Weingast establece que durante los últimos siglos las naciones más poderosas y desarrolladas adoptaron una estructura federal basada en su

desarrollo económico, tal como Holanda, Inglaterra y Estados Unidos de América. Los cuales asumieron como sistema político el federalismo orientado al mercado, basado en un sistema económico diseñado apropiadamente y con fundamento político que establece límites fuertes sobre las facultades del gobierno federal para confiscar la riqueza (A. regional, 2004). Efectivamente, la democratización de las instituciones y la pluralidad de los Congresos en el que un solo partido político no ostenta la mayoría absoluta en una legislatura, genera expectativas de una distribución más equitativa de los recursos fiscales, pero no necesariamente más racional.

No obstante, el dilema político de Weingast (1995) establece que “si un gobierno es lo suficientemente fuerte para proteger los derechos de propiedad, también lo es para confiscar la riqueza de los ciudadanos”. Susan Ackerman (1997) sostiene que el modelo de Weingast presenta carencias institucionales importantes, que si se incluyeran afectarían sus predicciones, debido a la falta de una teoría sólida que explique cómo estas condiciones puedan surgir en los sistemas políticos reales; plantea que el control descentralizado de la economía de los gobiernos subnacionales en un mercado común, impide que el gobierno central interfiera con los mercados, incluso el paso a una mayor descentralización de facto del poder político, puede reducir el lugar de incrementar la eficiencia.

Por ello, La cooperación horizontal entre los gobiernos subnacionales en una federación descentralizada no es probable que resuelvan los problemas de proteccionismo local, el aumento de la desigualdad, y los bienes públicos “Si el gobierno central no es capaz de hacer frente a estos problemas, una serie de barreras a la eficiencia, el crecimiento y el desarrollo se presentan permanentemente al sistema. Un gobierno central que no puede hacer cumplir un mercado común, redistribuir los recursos, o proporcionar los bienes públicos no puede ser capaz de sobrevivir o mantener la federación. El gobierno central se enfrentará a una gran presión política para resolver estos problemas, pero si es capaz de resolverlos, es poco probable que conserven las características más importantes de un mercado que preserve el federalismo. El modelo parece

implicar que el gobierno central debe jugar un papel importante en la facilitación de la libre competencia intergubernamental y el comercio y en la prestación de nivel nacional ciertos bienes públicos. Presumiblemente, el gobierno central también debe establecer y hacer cumplir las leyes básicas. Debe ser un árbitro imparcial y un policía en algunas políticas sin ganar poder de policía en general” Ackerman (1997).

Por lo tanto, sería necesario fortalecer a los gobiernos locales en México para permitirles al menos mejorar su recaudación para el caso que nos atañe a lo largo de este estudio, tal como lo menciona Oates (1972), entre mayor es la diferencia entre las funciones de gasto y las potestades tributarias, los niveles subnacionales tienen menores incentivos a recaudar.

Por otra parte, Vázquez (2006) puntualiza que en México el papel de los gobiernos estatales y de los gobernadores ha cambiado radicalmente en los últimos años, pasado de apéndices del poder ejecutivo federal ha actores políticos y económicos de gran importancia como consecuencia de la llegada de la democracia, el incremento en la competencia política y los diferentes procesos de descentralización. Asimismo plantea que si bien, “estos cambios parecen ir por el camino correcto para erigirnos en un país verdaderamente federalista, esta nueva situación no está exenta de problemas. En primer lugar, los estados se quejan recurrentemente de la falta de recursos fiscales para asumir sus nuevas responsabilidades. En segundo lugar, la alta dependencia de los ingresos estatales de las transferencias federales ocasiona distorsiones en el gasto, que se pueden amplificar debido al entorno institucional y político”.

Para ello, el autor analiza mediante un modelo econométrico los determinantes del gasto estatal, en particular como la alta dependencia financiera de los gobiernos estatales crea distorsiones en el gasto estatal, así como la repercusión de variables políticas en el gasto. La manera de trabajar el primer punto es mediante la estimación de la existencia o no del “efecto papel matamoscas”, cuya teoría establece que el efecto en el gasto estatal de cambios en transferencias no

condicionadas debe ser igual al efecto de cambios en el ingreso de la comunidad; de forma tal que cuando un incremento en transferencias no condicionadas tiene un mayor efecto en el gasto local que un incremento equivalente en el ingreso estamos frente al efecto “papel matamoscas” (*flypaper effect*). Por cuanto a la relación con los determinantes políticos, demuestra que las instituciones fiscales y políticas son esenciales para entender el comportamiento fiscal de los gobiernos.

Los resultados de las estimaciones del modelo en México, fue la existencia del efecto “papel matamoscas”, sugiere que la alta dependencia fiscal ocasiona que los estados gasten más que si sus ingresos vinieran de recursos propios. Asimismo, la competencia política influye en la determinación del monto del gasto, a mayor competencia política, mayor gasto; los estados gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN) son más conservadores fiscalmente que los estados gobernados por el PRD o por el PRI, pero no gastan más que los gobernados por éstos últimos. Sin embargo, los estados gobernados el Partido de la Revolución Democrática (PRD) sí suelen gastar más que los estados gobernados por el PRI; y los estados gobernados por partidos distintos al del presidente de la república, no presentan una situación de gasto distinta a la de los estados gobernados por el mismo partido en el poder.

Actualmente, la configuración política del país se encuentra conformada de la siguiente manera:

- El PRI tiene la gobernatura de 19 estados: San Luis Potosí, Querétaro, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Nayarit, Colima, Puebla, México, Veracruz, Hidalgo, Durango, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.
- El PAN tiene la gobernatura de 7 estados: Baja California, Sonora, Guanajuato, Tlaxcala, Jalisco, Aguascalientes y Morelos.
- El PRD tiene la gobernatura de 5 estados: Baja California Sur, Michoacán, Guerrero, Chiapas, Zacatecas y del Distrito Federal

Considerando los resultados del estudio “efecto papel matamoscas” y su tendencia, así como la correlación de fuerzas que actualmente se presenta al interior del Congreso de la Unión, se esperaría que la propuesta para descentralizar el IVA en el marco de colaboración administrativa fiscal federal, gozara de factibilidad política-social por parte del PRI como del PRD; ya que si no resuelve los problemas torales de la insuficiencia de recursos propios de los gobiernos subnacionales, proporciona recursos frescos para un mayor gasto público desde la perspectiva coyuntural e incluso, dada la fuerte presencia de los partidos políticos, el presidente de la República puede ejercer presión sobre los gobernadores de su partido para que éstos mantengan finanzas públicas equilibradas, mientras que no lo puede hacer con gobernadores de distinto partido, ya que éstos se benefician del arreglo fiscal existente derivado del sistema de coordinación fiscal.

El esquema siguiente muestra una matriz de responsabilidades intergubernamentales que busca legitimar económica, política y socialmente nuestra propuesta, mediante el principio de subsidiariedad, al considerar aspectos de integración comunitaria, regional de los estados miembros, sin olvidar el aspecto operacional asociado al criterio de eficiencia económica. Esto es, que desde la perspectiva de la subsidiaridad vislumbre una estructura de las competencias entre los diferentes órdenes de gobierno en materia funcional (poderes públicos, hacienda pública, agentes sociales) y que mediante el principio de legitimación política, proponga una comunidad que concentre sus esfuerzos en ciertas áreas delimitadas donde su acción es más eficaz.

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO 1996-2006

MATRIZ DE RESPONSABILIDADES POR NIVEL DE GOBIERNO EN MATERIA HACENDARIA			
INGRESO	NIVEL DE GOBIERNO		
	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL
Analizar las facultades de administración en materia del IVA, a fin de descentralizar dicha facultad a las Entidades Federativas, otorgando a cambio una parte del excedente de recaudación, basado en una meta que por eficiencia obtenga cada entidad			
Determinar facultades para que los Municipios establezcan sus propias tasas y tarifas; dando la exclusividad en tributos inmobiliarios; y que participen en su caso del impuesto local a las ventas.			
Revisar los regímenes especiales en ISR, a fin de reducir los gastos fiscales			
Ampliar facultades de recaudación, fiscalización, y notificación de créditos fiscales y multas en favor de los Municipios			
Dar base constitucional a un Sistema Hacendario Mexicano, en el cual se le faculte a los ordenes de gobierno tomar las decisiones relacionadas con los temas de sus haciendas públicas, con el diseño de una estructura para su funcionamiento			
Posibilitar la potestad tributaria estatal en imposición a la renta a las personas físicas			
Establecer un programa para la modernización del catastro y los sistemas de recaudación municipal			
<b>GASTO</b>			
Establecer un nuevo marco competencial en las distintas materia de gasto			
Municipalizar los servicios de salud			
Incorporar a los municipios en el apoyo al mantenimiento físico de la infraestructura educativa			
Establecer la concurrencia en materia de educación media superior. (Federación contenidos generales y Estados contenidos regionales)			
Incorporar en las formulas de distribución de recursos federales para la educación básica elementos de equidad social, territorialidad, gradualidad, calidad, cobertura y esfuerzo local			
Considerar la educación superior como una política de estado y lograr en el mediano plazo que su presupuesto alcance la meta del 1% del PIB			
Determinar la rectoría federal en materia de información, evaluación y coordinación de la planeación del desarrollo social nacional, con la participación de los Estados y Municipios			
Crear un Fondo que considere criterios de marginación, pobreza y desigualdad, acompañado de un mecanismo de evaluación de resultados, con el objeto de lograr el desarrollo equilibrado de las regiones			
Fortalecer el modelo orientado a la solución de problemas nacionales y regionales prioritarios, mismo que ha venido instrumentándose en los últimos dos años a través de los Fondos Mixtos (FOMIX)			
Fortalecer el proceso de descentralización de la ciencia y la tecnología en los Estados y Municipios			
Apoyar a Estados y Municipios en la implementación de sus respectivos programas de mejora regulatoria y el Sistema de apertura ágil de empresas			
Que los municipios elaboren y ejecuten la planificación hídrica en consistencia con la planificación hídrica estatal y nacional.			
<b>DEUDA</b>			
Reformar la Constitución Política a fin de incluir el concepto de canje o refinanciamiento de pasivos, como uno de los propósitos de la deuda pública de los Estados y Municipios			
Armonizar los principios contables y de información contable y financiera, estatal y municipal con énfasis en los aspectos vinculados a la deuda			
Impulsar la elaboración de planes de financiamiento del desarrollo a nivel estatal, que especifiquen los principales proyectos que la Entidad planea realizar, y las fuentes de financiamiento de los mismos			
Revisar el marco jurídico del Distrito Federal, en particular el de la deuda pública, para que su tratamiento se oriente hacia una convergencia con el de las otras partes integrantes de la Federación			
Posibilitar que dos a más municipios puedan acceder al mercado bursátil a través de la emisión conjunta de títulos de deuda			
<b>PATRIMONIO PÚBLICO</b>			
Facultar a las Entidades Federativas y los Municipios para que accedan y administren el patrimonio nacional			
Facultar a las Entidades Federativas y Municipios para el aprovechamiento de bienes nacionales como la zona federal marítimo terrestre			
Establecer la facultad de administración de puertos terminales y de marina, así como de áreas naturales protegidas y reservas naturales a favor de Estados y Municipios			
Descentralización, desincorporación administración del patrimonio cultural (monumentos, zonas arqueológicas, artísticas e históricas).			
<b>MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA</b>			
Unificar intergubernamentalmente códigos y registros de personas, así como sociedades			
Establecer un Registro Nacional de los Sistemas de Pensiones; de Bienes Patrimoniales y la armonización contable de la deuda y patrimonio públicos.			
Revisar y analizar la normatividad y los procesos de la descentralización del sector salud y del sector educativo.			
Homologar los procedimientos para el registro contable y financiero de la deuda pública, y su expresión en las cuentas de las haciendas públicas estatales.			
<b>COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTALES</b>			
Armonizar los sistemas presupuestarios y contables de las Entidades y la Federación.			
Establecer mecanismos de coordinación de logística hacendaria intergubernamental; armonización de los registros contables, criterios de operación y rendición de cuentas federales, estatales y municipales			
Establecer una metodología que permita conocer la integración de la RFP, de recursos petroleros y no petroleros, así como de los excedentes de ingresos			
Proporcionar a las Entidades Federativas y Municipios información periódica sobre los montos que se generan, así como los que se recaudan por cada impuesto federal y en cada jurisdicción			
Facultar a las Entidades Federativas para que, con la participación de los Municipios, administren integralmente las obligaciones de los REPECOS			
Incluir a la Banca de Desarrollo como un agente colocador de Financiamiento Público Local.			
<b>TRANSPARENCIA, FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS</b>			
Armonizar y modernizar los sistemas contables, a través de la implementación de un sistema intergubernamental de información financiera contable y presupuestal			
Estimular la participación ciudadana en el proceso de políticas públicas, a través de una cultura de participación			
Reconocer y fortalecer las formas y figuras de participación social por medio de: contralorías sociales, testigos, observadores, consultores y agentes de desarrollo social			

Fuente.- elaboración propia con base a las propuestas de las mesas de análisis de la Primera Convención Nacional Hacendaria, 2004

Queda entonces reiterar que la toda reforma fiscal federal es una condición sine qua non para modificar el SNCF, de manera que resuelva los desequilibrios horizontales y verticales del sistema. Asimismo, las transferencias federales deberán proporcionar a las haciendas de los estados el nivel de equidad que

corresponda a las preferencias de los ciudadanos, mientras que los mecanismos de asignación de las transferencias entre los estados deberán ser predecibles y no discrecionales, esto significa que se distribuyan a través de fórmulas explícitas que resulten del consenso entre la federación y los estados y que, además tengan por objeto despolitizar el sistema de transferencias en la mayor medida posible. En este caso, la mayor competencia política propaga que los gobernantes tengan mayores incentivos para usar el gasto como una variable electoral y como la pretensión es que la democracia esté presente permanentemente, es necesario buscar mecanismos que controlen y vigilen a los políticos.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES.

### I.

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

En una federación el sistema político comprende el conjunto de subsistemas que se superponen producto de la negociación entre el subsistema central y el de cada Estado, que permiten definir las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos de acuerdo a su diversidad y en razón del pacto constitucional. En ese sentido, la concepción del estado federal cooperativo que implica la vigencia del centralismo descentralizador en la fórmula distributiva, plantea la transformación de las relaciones intergubernamentales ante los diversos cambios de la realidad, principalmente de los procesos económicos y sociales a nivel nacional e internacional, que en la práctica operan a través de políticas de descentralización y que en el marco del federalismo, se convierte en un instrumento de equilibrio entre poderes y en un mecanismo de desarrollo.

Efectivamente, al considerar a los sistemas federales como estructuras no centralizadas, éstas tienden a modelar formas peculiares en las relaciones intergubernamentales, dando lugar a una serie de expresiones del federalismo, cuyo carácter irreductible tienen dos dimensiones, la política (expresada como un pacto entre regiones con autoridades que controlan jurisdicciones territorialmente delimitadas y con ello, la devolución de poderes como un proceso de descentralización más que de desconcentración o delegación) y la económica,

como forma de expansión de los mercados en términos de competencia y especialización regional, para una eficiente y mejor administración de los recursos fiscales y una adecuada provisión de bienes públicos.

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

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

En México, con la promulgación de la Constitución de 1917 y las subsecuentes reformas, se ha dotado al gobierno federal de amplias facultades y poderes para garantizar la unidad política y económica de la república. Asimismo, la soberanía estatal se delimita por efecto del principio clásico federal conocido como poderes residuales, así como por las prohibiciones y obligaciones establecidas en el ordenamiento constitucional, lo cual se refleja en las relaciones intergubernamentales mediante una amplia gama de interacciones y conexiones entre los diversos órdenes y ámbitos de gobierno, así como en las facultades concurrentes ejercidas por el municipio y/o el estado con la Federación. Dicha concurrencia forma parte de un conjunto de formas de coordinación intergubernamental como la interdependencia y la coordinación fiscal.

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

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

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

Lo anterior nos lleva a concluir que el proceso de la jurisdicción tributaria entre los diferentes órdenes de gobierno, es la de permitir la concurrencia impositiva y

restringir la potestad tributaria a los estados en algunas materias vía constitucional. En ese tenor, los diferentes ordenamientos jurídicos que regulan las facultades y la coordinación intergubernamental en materia fiscal (disposiciones que se encuentran establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Coordinación Fiscal), que se sitúan en el centro del debate, es necesario examinar integralmente con el propósito de solventar los problemas que ocasiona la múltiple tributación a una misma base o fuente de ingreso público, así como en la redefinición de las potestades tributarias y del gasto concurrente.

## II.

No obstante las restricciones implícitas tanto por mandato constitucional como por la suspensión de impuestos al adherirse al SNCF, las entidades federativas y municipios, cuentan con una estructura de ingresos bastante limitada; toda vez que las potestades tributarias son de base estrecha, siendo cuatro las de mayor recaudación: Impuesto Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (Nóminas), Prestación de Servicios de Hospedaje, Enajenación de Bienes de Muebles y Tenencia Local. En el caso del Impuesto Predial, este ha sido traspasado a los municipios de los estados. Situación que provoca la dependencia financiera respecto de la federación, vulnerando con ello la autonomía tributaria de los gobiernos subnacionales, con potestades de reducida progresividad y sobre una base tributaria con baja movilidad ínter-jurisdiccional.

Cuantitativamente se constato que dentro de los ingresos de las entidades federativas, constituidos en tres grupos, los correspondientes a los Ingresos Propios provenientes de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, son reducidos en contraste con el segundo grupo, integrado por Transferencias Federales tanto en Participaciones como en Aportaciones Federales que incluyen al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, los Ingresos por Convenios específicos con la federación, los derivados por la Coordinación Administrativa así como por excedentes petroleros y, adicionalmente

el tercer grupo de ingresos, compuesto tanto por financiamientos como por ingresos generados por empresas y organismos.

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

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

En todo el período de estudio estructuralmente destaca el impuesto por Nómina con una cobertura del 72 por ciento de los ingresos tributarios y posteriormente con 5 por ciento el impuesto sobre Enajenación de Vehículos y Bienes Muebles Usados. Cabe resaltar que a pesar de que el impuesto sobre Hospedaje participa con el 4 por ciento de los ingresos tributarios, dicho gravamen resulta ser el más dinámico, al haberse incrementado en 4 puntos porcentuales en el período de estudio, mientras que el de Nómina sólo lo hizo en 2 puntos porcentuales y el impuesto sobre Bienes Muebles Usados su participación disminuyó en 3.7 puntos porcentuales. Sin embargo, como ya se mencionó, por su magnitud los ingresos

no tributarios son los más importantes cuantitativamente que los tributarios en la estructura de financiamiento de los estados tal y como se desprende de la investigación, representando solo para el ejercicio fiscal 2006, el 51 por ciento, mientras que los tributarios el 31 por ciento como proporción del PIB local respectivamente.

### III.

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

Problemática que durante la última década se ha tratado de revertir mediante mayores potestades tributarias a las entidades federativas, sea a través del Impuesto Sobre Hospedaje; gravando localmente Loterías, Rifas y Sorteos; administrando el rendimiento del Impuesto Vehicular; mayor participación en la Colaboración Administrativa; colaboración en la administración federal de los Impuestos al Ingreso de Personas Físicas con actividades empresariales, pequeños y medianos contribuyentes, así como en la Enajenación de Bienes Inmuebles afectos al pago del ISR. No obstante, se mantiene la tendencia a la dependencia financiera de las transferencias federales, considerando que no es una situación fortuita ya que se deriva de un SNCF altamente centralizado.

De conformidad con la metodología propuesta para el análisis empírico, que clasifica a las entidades federativas en tres Grupos de acuerdo a sus capacidades de recaudación, así como del esfuerzo fiscal real, se consideraron en materia impositiva, el gravamen sobre Nómina, que se identifica con las entidades de

mayor desarrollo económico, mientras que el impuesto sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje, solo contribuyen en la recaudación de las entidades de amplia infraestructura turística, así como el impuesto sobre Tenencia Local, correspondiente al parque de los automóviles usados de más de diez años y por último, el impuesto por Enajenación de Bienes Muebles, el cual no presenta mayor peso en la estructura impositiva.

De acuerdo con el comportamiento de la recaudación de los ingresos tributarios respecto a su participación con los ingresos propios y con el PIB local, el Grupo de Alta recaudación o superior al 40 por ciento, se integró por 14 entidades federativas, siendo las de mayor desarrollo empresarial y correlacionándose directamente con el valor del coeficiente ingresos tributarios/PIB, fluctuando alrededor del 0.30 por ciento. Mientras que en el caso de las 7 entidades con Recaudación Media, poseen solo un dinamismo económico-regional en actividades maquiladoras y de turismo. Finalmente, las once entidades con Recaudación Baja, mantienen un coeficiente (ingresos tributario)/(PIB) no mayor en promedio al 15 por ciento, a pesar de la diversidades de su riqueza natural.

Por cuanto a la importancia de los ingresos no tributarios, respecto a los ingresos propios y sobre el producto, la clasificación fue dividida en dos Grupos, los de Baja Recaudación y los de Muy Baja Recaudación. El primero integrado por 13 entidades federativas cuyo coeficiente ingresos no tributarios respecto a los ingresos propios fue de alto grado de dependencia, con una tasa promedio entre 30 por ciento y 59 por ciento. Mientras que el segundo Grupo compuesto por 18 estados, la tasa en referencia se ubicó en un rango del 60 y 100 por ciento; es decir, el coeficiente de dependencia a los ingresos no tributarios resulta ser sumamente alto.

Del análisis de la estructura de los ingresos no tributarios, los renglones que captan la mayor parte de los ingresos por este concepto son los Derechos y los Productos. En el primer caso, el renglón que más aporta son por Control

Vehicular, mientras que en el segundo caso, corresponde al concepto de los Rendimientos Financieros; es decir, los intereses provenientes de las inversiones de los recursos líquidos en el mercado financiero, lo que tiende a dificultar la planeación de los ingresos y del presupuesto de las entidades federativas y municipios.

El análisis del esfuerzo fiscal real realizado por las entidades federativas para incrementar su recaudación, se estimó mediante la elasticidad de los ingresos tributarios respecto al producto interno bruto estatal, así como por la elasticidad de los ingresos propios menos rendimientos financieros respecto de los ingresos provenientes de las transferencias federales<sup>35</sup>.

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

Desde una perspectiva de la elasticidad ingresos propios/ingresos federales solo 13 de las 32 entidades muestran una relación positiva mayor a la unidad: es decir, la recaudación responde de manera positiva al incremento de las transferencias federales, mientras que 19 entidades presentan una elasticidad respecto a los

---

<sup>35</sup>. Con la elasticidad tributaria se evaluó el grado de respuesta de la suma de los ingresos directos e indirectos ante un incremento del ingreso estatal. Con un resultado positivo y mayor a la unidad, implica que los recursos tributarios se han incrementado más que proporcional cuando se incrementa el PIB local, pero si resulta menor a la unidad, entonces los ingresos tributarios crecieron menos que proporcional a un aumento del PIB estatal. En el caso de la elasticidad de los ingresos propios libres de rendimiento financiero respecto a los ingresos procedentes de la federación, caso de los Ramos Generales 28 y 33, también se está en posibilidad de cuantificar el esfuerzo de recaudación de los fondos propios que realizan las entidades federativas libres de los recursos procedentes de intereses de los productos financieros, producto de la inversión de recursos líquidos en el sistema financiero. En ese tenor, la elasticidad tributaria permite observar cómo cambian los recursos propios en respuesta ante un incremento de los ingresos procedentes de la federación: Entre mayor es la elasticidad, significa una respuesta cada vez más satisfactoria por parte del gobierno estatal y, por ende un efecto positivo de las transferencias y aportaciones federales en la recaudación; al contrario, si la respuesta es negativa, es decir, un cambio inelástico, entonces estamos en presencia de un deterioro del esfuerzo del gobierno estatal por aumentar sus recaudos propios. Por último, si la elasticidad tiende hacia cero, significa que el efecto de las transferencias en la generación de recursos propios es cada vez más pequeño.

ingresos federales muy baja, por lo que las transferencias tienden mediante una relación negativa afectar el esfuerzo recaudatorio.

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

#### **IV.**

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

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

En ese sentido, la propuesta plantea que las entidades federativas administren integralmente dicho gravamen a partir de la delegación de las funciones de recaudación, fiscalización y jurídicas de ingresos que actualmente mantiene el

fisco federal. Dicho acto, no implica que se trastoque en una potestad estatal, sino más bien, que represente una responsabilidad estatal en el marco de la Colaboración Administrativa como actualmente operan algunos impuestos federales coordinados, como el ISTUV e ISAN, con el objeto de descentralizar la recaudación nacional, dinamizar y aumentar la recaudación de los gobiernos subnacionales como federal.

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

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

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

Con el propósito de evaluar los resultados de la propuesta, se diseñaron dos escenarios que permitieron evaluar la viabilidad técnica-económica de la propuesta y la toma de decisiones sobre su implementación si fuera el caso. La evolución simulada de las estimaciones realizadas durante las cuatro etapas del proceso (la primera para la obtención de la recaudación base del IVA por entidad federativa; la segunda, para cuantificar la carga fiscal del IVA por ejercicio fiscal y el promedio simple por los años ponderados; es decir, el factor meta-objetivo para el período de seis años; la tercera, que comprende el cálculo tanto de la meta compromiso del IVA por entidad federativa relativo al PIB nacional deducido el correspondiente al comercio exterior y al de petróleos mexicanos, como la recaudación del IVA estimado y; la cuarta que deriva el excedente obtenido sobre la meta establecida y su distribución). De conformidad con los resultados obtenidos, se observó la inviabilidad técnica-económica del segundo escenario, toda vez que en dicho proceso, diversas entidades federativas (de mayor vulnerabilidad económica y social), obtendrían resultados no favorables.

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

Con lo anterior, metodológicamente se relaciona el diagnóstico del segundo capítulo con los beneficios potenciales de la presente propuesta, direccionándola hacia el fortalecimiento recaudatorio de las entidades federativas y que, de acuerdo con la tipología propuesta, consiste en transferir el 100 por ciento del excedente obtenido del IVA a 11 entidades federativas, integradas en el Grupo de recaudación baja; mientras que en siete entidades de recaudación media, el excedente se distribuye en un 75 y 25 por ciento respectivamente para el fisco

estatal y federal. Finalmente, 14 entidades del Grupo de recaudación alta, el excedente se distribuye en partes iguales; es decir, 50 y 50 por ciento.

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

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

De forma que la devolución de la administración del IVA a los estados, es posible recaudar más, aun con las mismas características que hoy tiene este impuesto, haciendo que las entidades federativas participen del esfuerzo real recaudatorio a partir de la fijación de una meta por entidad federativa.

# ANEXO I

## MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL SOBRE LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO

### 1. Antecedentes del federalismo mexicano y federalismo fiscal.

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

Durante 1824-1857 el federalismo se caracterizó por una federación con poderes de escasa competencia y reducida capacidad de ejercicio, debido al bajo control político y económico del gobierno central respecto de algunos estados, derivado de la extensión territorial y la deficiencia en las vías y medios de comunicarse entre las distintas regiones (Carmagnani,1993); además, debe agregarse la irrupción de las fuerzas conservadoras (1835-1946) y la derogación de la Constitución de 1824 al expedir el Congreso las “Bases Constitucionales” en las que se establece un sistema unitario y no es, hasta agosto de 1846 cuando José Mariano de Salas, General en Jefe del Ejército que decreta la vigencia de la Constitución de 1824 mientras se redactaba una nueva.

---

<sup>i</sup> Burgoa, (2003). “Derecho Constitucional Mexicano”. Página 422 y 436, Editorial Porrúa, México.

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

La siguiente fase del federalismo inicia con el Proyecto Constitucional de 1857, quien acoge el régimen federal al suscribir la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república representativa, democrática, federativa, compuesta por estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación. Por lo que en adelante quedó proscrita toda tendencia centralista en la historia política del país, el régimen federal instituido se fue consolidando en el terreno jurídico-constitucional, mediante la asunción de dos importantes modalidades: La creación de los estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868 y 1869 respectivamente y, en el restablecimiento del Senado en 1874 (Carmagnani, 1993).

Esta fase se identifica como un período de constante tensión entre Federación y Estados, y no es hasta la promulgación de la Constitución de 1917 cuando se reimplanta el modelo federal dotando al gobierno central de amplias facultades y poderes para garantizar la unidad política y económica de la república (Hernández, 1993). Desde esta perspectiva y por lo que corresponde a las funciones del poder público, la soberanía estatal se delimita por efecto del principio clásico federal conocido como poderes residuales, así como por las prohibiciones y obligaciones establecidas en el ordenamiento constitucional. En ese tenor, las relaciones intergubernamentales (RIG's) que se entablan, reúnen toda gama de interacciones y conexiones entre los diversos órdenes y ámbitos de gobierno intergubernamental e incluso, a nivel intragubernamental.

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

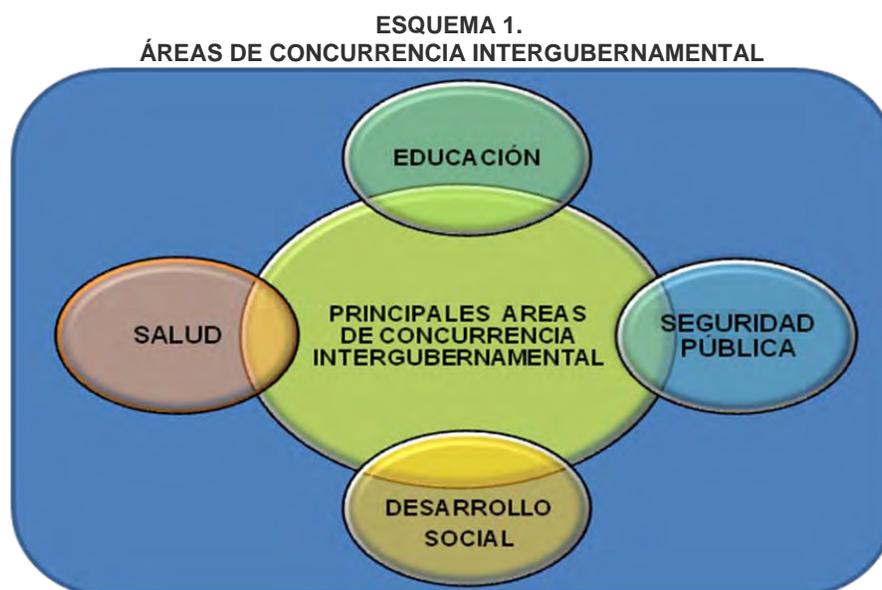
Las RIG’s tienden a ser más complejas a medida que se avanza de funciones exclusivas a funciones de coordinación, funciones coincidentes y funciones concurrentes, que incluyen ingreso, gasto y financiamiento públicos y que conforman el campo disciplinario denominado “federalismo fiscal”. El principio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

En México, la distribución de las competencias tributarias y de asignación del gasto público, establecidas en la Constitución Política, se especifican en un conjunto de normas jurídicas (leyes, reglamentos, acuerdos y otras de menor jerarquía) e igualmente, las instituciones públicas responsables disponen de su marco jurídico, a través de leyes orgánicas y reglamentos interiores u otras

---

<sup>ii</sup> Oates (1999). “An essay on fiscal federalism”, The Journal of Economic Literature, volume 37, número 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.

disposiciones jurídico-administrativas, que regulan la coordinación intergubernamental en la materia, mediante la intervención coordinada de dos instancias gubernamentales en un mismo espacio de la responsabilidad pública. En nuestra Constitución, se conocen como facultades concurrentes aquellas ejercidas por el Municipio y/o el Estado con la Federación, dicha concurrencia forma parte de un conjunto de formas de coordinación intergubernamental como la interdependencia y la coordinación fiscal.



El esquema 1 muestra entre otros, los principales sectores concurrentes entre los ámbitos de gobierno para diseño, formulación e implementación de políticas gubernamentales y públicas, orientadas a prestar alternativas de solución a las demandas sociales, así como de infraestructura básica. Una facultad concurrente de mayor importancia en nuestro país es la educación, ejercida de acuerdo a las salvedades prescritas en la Constitución y en la Ley General de Educación con las limitaciones propias cada Estado y/o Municipio. Otros ejemplos son la organización del sistema de Salud; Fiscal; Planeación y Desarrollo; Asentamientos Humanos; etcétera.

## **2. Marco Jurídico en la Asignación de Potestades Tributarias entre Órdenes de Gobierno.**

México como Estado Federal coexisten dos órdenes jurídicos, el Federal con presencia en todo el territorio nacional y el Estatal, válido en el espacio geográfico respectivo, así como tres ámbitos de gobierno con autonomía relativa - Federación, Estados y Municipios-. Asimismo, en ambos órdenes residen tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mientras a nivel municipal, además del poder ejecutivo, cuenta con Ayuntamiento. Esta estructura orgánica-institucional derivada de la Constitución General de la República, propicia una compleja red de relaciones intergubernamentales y la necesidad de coordinar las políticas públicas tanto en materia de gasto como de ingreso<sup>iii</sup>.

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

Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales tienen autoridad tributaria independiente. Sin embargo, entre el orden federal y el estatal existe el fenómeno de concurrencia tributaria reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual implica que si bien no todas las fuentes de tributación son concurrentes, pero sí al menos las principales.

---

<sup>iii</sup> Efectivamente, derivado de la Carta Magna, existen no solo competencias exclusivas de la federación, estados y municipios, sino también facultades coincidentes y de coordinación entre federación y estados y, entre estos últimos y municipios. De igual manera, existen competencias concurrentes entre federación y estados, entre estados y municipios y entre federación, estados y municipios. Esta compleja red de las relaciones intergubernamentales de carácter presupuestario se relacionan en materia de: Planeación; Regulación y control de los asentamientos humanos; Administración del desarrollo regional y de la tenencia de la tierra y el territorio en general y se reflejan en materias de educación, salud pública, vías generales de comunicación, regulación y control ecológico; combate a la pobreza y seguridad pública, entre otras.

Además, existen limitaciones establecidas en la Constitución a los Estados para gravar el comercio exterior, hidrocarburos, energéticos, la actividad bancaria, entre otras, mismas que expresamente se encuentran reservadas como exclusivas del gobierno federal, así como las correspondientes a la recaudación de las principales fuentes concurrentes, expresadas en los artículos Constitucionales 73-X, XXIX y 131, para luego participar de ésta a Estados y Municipios, conforme se establece en la Ley de Coordinación Fiscal. ***Sin embargo, existen otros segmentos de recaudación de contribuciones federales coordinadas por concepto de Colaboración Administrativa*** que realizan Estados y Municipios y que los conservan para sí en su totalidad como ingresos propios.

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

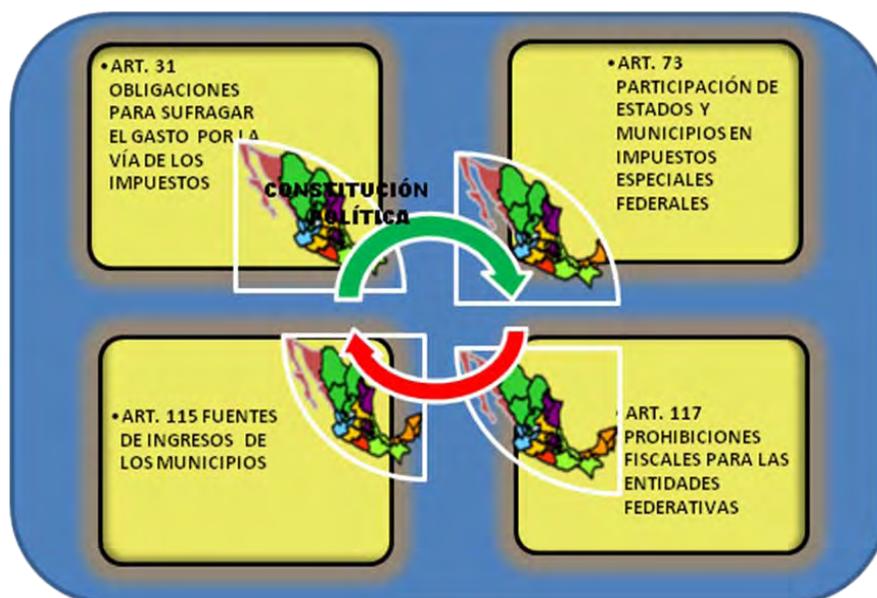
En ese tenor, existen diferentes ordenamientos jurídicos que regulan las facultades y la coordinación intergubernamental en materia fiscal. Las principales disposiciones se encuentran establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Coordinación Fiscal.

De acuerdo con los principios establecidos en nuestra ley fundamental, la distribución de competencias fiscales en el sistema federal mexicano se finca en tres atribuciones y obligaciones: las referentes a las facultades explícitas e

implícitas del Gobierno Federal; las facultades reservadas a los Estados y; las relativas a la concurrencia o coincidencia que sobre una misma materia tienen el gobierno federal y los gobiernos locales<sup>iv</sup>.

El esquema 2 hace alusión a los artículos Constitucionales que regulan las funciones fiscales del Estado Mexicano, concediéndose facultades y obligaciones para establecer las contribuciones necesarias a efecto de cubrir el gasto público y cumplir con el ejercicio de sus funciones, tanto del Gobierno Federal como de los Estados.

ESQUEMA 2.  
ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS QUE REGULAN LAS FUNCIONES FISCALES DEL ESTADO



El esquema 3 describe las premisas fundamentales de la distribución del poder tributario contenidas en la Constitución, de conformidad a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que están referidas a<sup>v</sup>:

- i. Limitación de la facultad impositiva de los Estados, mediante las reservas expresas y concretas de determinadas materias a la Federación o “Fuentes exclusivas de la Federación” (Artículos 73-X y XXIX y, 131),

<sup>iv</sup> Guerrero (2000). “Ejercicio de las potestades tributarias por entes distintos de los Congresos locales. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México.

<sup>v</sup> De la Garza (2000). “Derecho Financiero Mexicano” (Cita a la Tesis Jurisprudencia número 11 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1965, 1ª. parte, página 42), página 227, Editorial Porrúa, México.

- ii. Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (Artículos 117-IV, V, VI y VII, y 118-I) y
- iii. Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (Artículos 73-VII y 124).

ESQUEMA 3.  
DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD TRIBUTARIA



Elaborada con base información del Instituto Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

**Respecto a las fuentes exclusivas de la Federación**, los artículos 73 y 131 de la constitución establecen aquellas fuentes de ingresos que de manera expresa han sido reservadas para ser gravadas en exclusiva por el Gobierno Federal. Efectivamente el artículo 73 fracción X, plantea que el Congreso de la Unión tiene facultades "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear..."

Asimismo, dicho artículo hace alusión a la participación de los Estados y Municipios en el rendimiento de los impuestos especiales federales, caso de la fracción XXIX, párrafo 5°, sobre Energía eléctrica; Producción y consumo de tabacos labrados; Gasolina y otros productos derivados del petróleo; Cerillos y fósforos; Aguamiel y productos de su fermentación; Explotación forestal, y

Producción y consumo de cerveza, de acuerdo a lo que determinen las leyes secundarias en la materia, en tanto las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

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

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

***Las restricciones expresas al poder tributario de los Estados***, se encuentran contenidas en el artículo 117, fracciones IV, V, VI, VII y IX, así como en el artículo 118 de la Constitución Política Federal. El primero dispone una serie de prohibiciones tajantes para los estados para gravar ciertos actos, por ejemplo en el caso del párrafo V, los estados no pueden, en ningún caso prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos

---

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

nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales; VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras; VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedad o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; y IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores que las que el Congreso de la Unión autorice.

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

*Por cuanto a la distribución del poder tributario entre los órdenes de gobierno, se infiere que en la mayoría de las fuentes de ingresos existe la **conurrencia tributaria ilimitada**, por lo que tanto los Estados como la Federación pueden recurrir a tales fuentes. Lo anterior se deriva del artículo 124 Constitucional, que establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados<sup>vii</sup>. Efectivamente, los Estados miembros de la Federación, entendiéndose que éstos conservan todo el poder no delegado al gobierno federal por la Constitución Política Federal.*

En ese sentido, la concurrencia impositiva se encuentra permitida, desde el momento en que sólo las fuentes tributarias otorgadas en forma expresa al gobierno federal se establecen de forma exclusiva para la Federación, las cuales no pueden ser materia de imposición de gravámenes por parte de los estados o municipios, caso expreso de la fracción VII del artículo 73, en el que se establece

---

<sup>vii</sup> El término “funcionarios federales” es entendido como autoridades u órganos federales

que dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión está la de "imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto", por lo que la Federación puede recurrir a las diferentes fuentes tributarias existentes para gravarlas.

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

En lo referente a las contribuciones expresa a Municipios, el artículo 115 Constitucional, párrafo IV, señala que éstos 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.

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

Por otra parte, se hace mención que "Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios...", concluyéndose de que el municipio

---

<sup>viii</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1989.

tiene autonomía política y administrativa, pero carece de la potestad tributaria para determinar las contribuciones y el monto de éstas que formarán su hacienda.

Asimismo, se señala que los estados establecen en favor de los municipios un poder tributario, toda vez que la hacienda de éstos se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, de las contribuciones y de otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, en todo caso de:

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

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

Lo anterior nos lleva a concluir que el proceso de la jurisdicción tributaria entre los diferentes órdenes de gobierno, es la de permitir la concurrencia impositiva y restringir la potestad tributaria a los estados en algunas materias vía constitucional. En ese sentido, uno de los aspectos que consideran las relaciones intergubernamentales y que se sitúan en el centro del debate es el referente a la función fiscal de todo gobierno. Por ello, Bird (2002) hace alusión a las relaciones inter e intragubernamentales de control, dirección y magnitud de los flujos fiscales,

como funciones entre los órdenes de gobierno así como el financiamiento y la participación fiscal mediante las transferencias de recursos<sup>ix</sup>.

### **3. Coordinación fiscal intergubernamental, reformas en la Ley de Coordinación Fiscal**

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), ha pasado por una larga historia e intensos debates entre Federación, Estados y Municipios, con el objeto de armonizar el sistema fiscal que permita ser el promotor del desarrollo de las regiones del país y factor de estabilidad de las finanzas públicas<sup>x</sup>.

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

Derivado de la institucionalización en la coordinación intergubernamental y a raíz de las Reuniones de Tesoreros de los gobiernos estatales, se concretó la propuesta de unificar el sistema fiscal entre la Federación y los Estados, promulgándose una nueva Ley de Coordinación Fiscal en 1980, regulando las transferencias intergubernamentales de los ingresos que recauda la federación y transfiere a los Estados y Municipios en calidad de Participaciones en ingresos federales, Incentivos económicos (Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos;

---

<sup>ix</sup> En materia de coordinación gubernamental en áreas de concurrencia tributaria véase Wuiight, Deil. "Para entender las Relaciones Intergubernamentales". FCE. México, 1997. página 71-87.

<sup>x</sup> Véase: Astudillo (2001), La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, Textos breves de economía, 1ª. Edición, México.

Impuesto Sobre Automóviles Nuevos y otros, que se establecen en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus Anexos), así como subsidios y aportaciones a fondos de coordinación fiscal.

***Otro aspecto trascendental que estuvo presente desde la primera Convención Fiscal de 1925 e incluso en la pasada Convención Nacional Hacendaria realizada en el año de 2004 en la ciudad de Querétaro, es la necesidad de especificar las facultades tributarias de los órdenes de gobierno en la Carta Magna con el propósito de solventar los problemas que ocasiona la múltiple tributación a una misma base o fuente de ingreso público.***

A partir de 1980 surge una nueva Ley de Coordinación Fiscal, con el objetivo de evitar la múltiple tributación, regular las transferencias intergubernamentales de los ingresos que recauda la federación y establecer los criterios para determinar la devolución de los recursos a estados y municipios por la vía de transferencias de participaciones; determinar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; así como implantar los organismos en materia de coordinación fiscal, su organización y funcionamiento. Es decir, en ese año nace el SNCF, convirtiéndose en el instrumento por excelencia para regular las RIG's con el fin de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y fortalecimiento de la hacienda pública estatal y municipal (equilibrio fiscal horizontal).

Con el tiempo el SNCF ha reflejado los impactos e influencias político-financieras de los tres ámbitos de gobierno, impactando en la composición de la estructura fiscal del federalismo, buscando armonizar el sistema tributario mediante la coordinación fiscal de la Federación con las entidades, municipios y el Distrito Federal; mediante la distribución de las participaciones e incentivos económicos vía el establecimiento de Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa, a efecto de equilibrar el desarrollo regional.

Actualmente las participaciones y aportaciones que reciben las entidades federativas y los municipios son parte del gasto federalizado, que comprenden los recursos que el Gobierno Federal transfiere a los Estados y Municipios, a través del Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; Ramo General 33 Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios y; Ramo General 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, el cual fue incorporado al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación a partir del ejercicio fiscal 2007. Dichas transferencias se adicionan a las derivadas en los Convenios de Descentralización para complementar las erogaciones sobre educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras necesidades a satisfacer.

Por ello, las participaciones se realizan a la hacienda pública estatal y municipal conforme lo establece la LCF y de acuerdo con los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mientras que los Incentivos Económicos, provienen de la retribución que reciben las entidades federativas por actividades de **colaboración administrativa** que en materia fiscal realizan con la federación en el marco de los Convenios de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal.

En el caso específico de las participaciones a las entidades federativas y municipios, provienen de fondos participables del Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Reserva de Contingencia, Participaciones específicas en el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, 0.136% de la Recaudación Federal Participable a Municipios Fronterizos y Marítimos y el 3.17% del Derecho Adicional por la Extracción de Petróleo a los Municipios por donde se exporta petróleo crudo y gas natural; así como los incentivos económicos por los Impuestos por Tenencia o Uso de Vehículos y sobre Automóviles Nuevos, además de otros incentivos como la

fiscalización por el régimen de pequeños contribuyentes, vigilancia de obligaciones, por el Derecho de la Zona Federal Marítima Terrestre, multas administrativas federales no fiscales, entre otros.

Es importante resaltar que la principal diferencia entre las participaciones y las aportaciones federales radica en que los primeros son recursos que los Estados y municipios ejercen libremente y son parte fundamental de los ingresos ordinarios y por ende de su respectivo presupuesto de egresos, mientras que las Aportaciones Federales son recursos inducidos, puesto que la Federación determina en qué áreas deben erogarse.

Desde la entrada del SNCF a la fecha, se han registrado diversas modificaciones en la Ley de Coordinación Fiscal que han impactado sobre los criterios de eficiencia económica y administrativa en los gobiernos subnacionales. El cuadro 1 resume desde una óptica normativa algunas de las principales reformas en dicha Ley durante 1981-2006.

**CUADRO 1.  
PRINCIPALES REFORMAS A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL 1981-2006**

**PERÍODO DE 1981 - 1990:**

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

**PERIODO 1991 - 2000:**

- En 1991 la distribución del FGP cambia a 45.17% directa al número de habitantes de la entidad; 45.17% respecto al aumento en la recaudación de impuestos asignables a la entidad y 9.66% en proporción inversa al 90.34% anteriores
- Se crea una Reserva de Contingencia con el 0.25% de la RFP para aquellas entidades en las que el crecimiento de las participaciones que reciben no sea, al menos igual, que el crecimiento en la RFP del año con respecto a las de 1990. Se crea una Reserva de Compensación para las entidades que resulten afectadas por el cambio de fórmula para el reparto del FGP
- Se establece el FGP con el 18.51% de la RFP. Asimismo, se adiciona dicho Fondo con el 0.5% de la RFP para entidades federativas que estén coordinadas en Derechos, para 1994 ese porcentaje se incrementó a 1% de la RFP
- Se añade a las facultades de las entidades el cobro de impuesto sobre Espectáculos Públicos los ingresos por funciones de Teatro y Circo con una tasa del 8%
- Se integra al FFM el Distrito Federal con un monto equivalente al 0.14% de la RFP
- En 1996 el FGP se incrementa de 18.51 al 20% de la RFP
- Por derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, se deja en libertad absoluta a las entidades para establecer impuestos sobre esa materia
- Se restablece la participación directa de las entidades en la recaudación de los IEPS sobre cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados. Asimismo, se faculta a las entidades al cobro de derechos por licencias de funcionamiento por venta de bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios y carteles o publicidad en vía pública
- Se incrementa del 10 al 12% los recursos destinados a los municipios en los ingresos de los Puentes de Peaje
- Se otorga a los municipios el 90% de los ingresos que se deriven de los derechos que causen los inmuebles ubicados en riberas o zonas federales (de ríos, vasos o depósitos de agua)
- Se modifica la Ley Federal de derechos en materia de uso y aprovechamiento de bienes inmuebles ubicados en Zona Federal Marítima Terrestre, con el fin de facilitar el cobro de esos derechos por parte de las entidades federativas.
- Se incorpora en la Ley de Coordinación Fiscal el artículo 3-B, el cual promueve la incorporación al Registro Federal de Contribuyentes de los individuos que realizan actividades dentro de la economía informal, don de las entidades participarían con el 70% de la recaudación de los denominados pequeños contribuyentes
- Se aumenta a 100% el incentivo a las entidades federativas por los montos que se obtengan por las diferencias detectadas de actos de comprobación sobre el IVA, ISR y el IMPAC, reflejándose en los dictámenes fiscales

**PERÍODO DE 2001 - 2006:**

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

Por otra parte, la coordinación fiscal está íntimamente relacionada con la Recaudación Federal Participable (RFP), porque esta actúa como referencia para el cálculo de algunos fondos de participaciones y aportaciones que reciben las entidades federativas y municipios, de ahí la importancia de su definición.

La RFP se integra por la totalidad de los ingresos de la Federación, tal y como se describe en el esquema 4. Es decir, por todos los recursos fiscales que obtiene de Federación de orden tributario como no tributario, caso de los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos por el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Por lo que la RFP, es uno de los elementos esenciales en el cálculo y distribución de los recursos del Sistema de Participaciones y de algunos Fondos de Aportaciones.

**ESQUEMA 4.  
INTEGRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE**

<b>RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE BRUTA</b>	
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>INGRESOS NO TRIBUTARIOS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ISR</li> <li>✓ IMPAC</li> <li>✓ IEPS</li> <li>✓ ARANCELES</li> <li>✓ ISTUV</li> <li>✓ ISAN</li> <li>✓ OTROS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ DERECHO ORDINARIO SOBRE HIDROCARBUROS</li> <li>✓ DERECHO ORDINARIO SOBRE HIDROCARBUROS A MUNICIPIOS</li> <li>✓ MINERÍA</li> <li>✓ RECARGOS Y ACTUALIZACIONES</li> </ul>
<b>DEDUCCIONES</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• DEVOLUCIONES Y COMPENSACIONES</li> <li>• ISTUV</li> <li>• ISAN</li> <li>• DERECHOS ADICIONALES O EXTRAORDINARIOS SOBRE EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO</li> <li>• PARTICIPACIONES ESPECÍFICAS EN LOS IEPS</li> <li>• INCENTIVOS ECONÓMICOS</li> <li>• DERECHO ORDINARIO SOBRE HIDROCARBURSOS PARA MUNICIPIOS</li> </ul>	
<b>RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE NETA</b>	

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

# **ANEXO II**

# **ESTADÍSTICO**

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO 1996-2006

CUADRO "A"  
RECAUDACIÓN BRUTA DEL IVA POR ENTIDAD FEDERATIVA 1996-2006  
MILES DE PESOS

Entidad Federativa	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aguascalientes	594,725	965,552	1,427,244	1,467,625	2,260,226	2,122,419	2,471,671	1,880,523	2,214,793	2,578,705	3,162,178
Baja California	2,273,830	3,122,561	4,379,079	5,172,235	6,666,314	7,142,910	7,876,550	7,504,002	7,740,739	8,429,712	9,063,174
Baja California Sur	198,773	319,282	302,982	473,952	505,179	518,237	507,123	311,250	548,539	675,891	857,028
Campeche	196,591	286,389	491,182	611,399	826,747	1,408,141	680,713	999,317	1,199,012	1,498,939	1,516,670
Chiapas	239,491	303,825	364,842	443,571	544,658	597,378	768,130	461,156	567,129	517,396	766,976
Chihuahua	1,647,586	2,455,233	2,852,075	3,746,320	4,982,704	5,142,832	5,437,460	4,181,766	4,350,144	5,399,754	7,076,957
Coahuila	2,474,968	3,274,869	4,101,400	5,352,705	6,149,223	6,607,578	7,423,175	4,212,132	3,528,438	3,563,990	4,735,934
Colima	697,305	1,144,617	1,741,216	2,628,777	3,447,684	4,350,944	6,210,178	7,397,790	9,646,765	11,267,604	14,397,895
Distrito Federal	54,289,664	71,768,521	84,436,300	109,558,156	127,446,659	135,962,956	143,739,675	133,783,621	138,785,034	162,859,956	190,882,476
Durango	332,123	347,235	422,880	551,064	559,776	549,151	529,793	325,773	277,570	97,655	57,418
Guanajuato	974,757	1,434,203	1,842,883	2,401,076	2,845,304	3,412,481	3,760,424	2,559,671	2,161,256	1,887,864	2,245,928
Guerrero	383,338	598,263	527,765	735,420	967,166	925,590	984,274	769,602	762,067	851,307	1,131,121
Hidalgo	379,084	560,023	769,647	1,025,019	966,217	963,879	904,414	833,462	641,168	625,423	1,115,493
Jalisco	3,525,887	4,583,794	5,915,445	8,065,658	9,928,521	11,295,495	10,930,612	6,791,641	6,836,543	8,087,654	9,954,672
México	5,822,716	8,622,543	10,803,830	13,797,556	16,596,652	18,677,088	16,886,106	13,299,009	10,673,891	11,066,431	15,603,829
Michoacán	550,535	748,710	1,000,192	1,166,419	1,792,978	1,757,971	1,750,256	1,193,095	553,379	1,694,118	3,156,186
Morelos	364,227	486,559	577,663	871,626	1,655,811	1,777,473	1,683,758	1,106,042	1,221,033	1,177,454	1,391,308
Nayarit	90,357	119,066	152,331	205,017	208,855	244,765	327,002	307,128	380,457	483,164	448,858
Nuevo León	7,472,508	10,319,884	14,874,268	18,995,983	20,642,797	22,292,638	23,599,360	18,531,583	19,842,444	19,914,997	24,036,814
Oaxaca	233,115	296,843	386,126	421,345	471,820	522,460	631,097	473,978	549,242	644,885	1,109,626
Puebla	1,417,157	1,849,067	2,462,529	3,520,911	4,885,474	5,294,303	5,437,388	2,496,646	2,330,100	1,780,844	1,542,053
Querétaro	1,043,310	1,408,949	1,842,308	2,337,590	3,033,481	3,089,952	2,877,016	1,502,304	297,535	-95,195	773,720
Quintana Roo	489,662	691,379	877,314	1,330,096	1,384,408	1,453,992	1,510,988	1,651,262	1,931,602	2,216,520	1,874,558
San Luis Potosí	559,477	699,337	953,236	1,227,978	1,475,759	1,513,867	1,597,543	676,202	297,771	-239,517	-377,645
Sinaloa	599,690	851,207	979,829	1,318,676	1,762,543	1,960,233	2,275,840	879,615	839,479	1,109,090	1,838,007
Sonora	1,164,896	1,412,522	1,652,220	2,022,434	2,514,903	2,816,599	2,916,119	1,752,063	1,977,343	2,655,875	4,482,934
Tabasco	255,237	341,282	511,365	601,987	658,991	697,132	861,330	1,090,419	1,206,087	1,164,357	1,478,434
Tamaulipas	15,454,999	19,697,141	23,343,002	27,164,301	34,902,812	36,676,912	39,149,022	41,600,122	50,104,357	54,107,616	61,207,598
Tlaxcala	187,307	282,490	347,713	512,501	515,994	412,005	417,202	146,898	196,130	-108,121	144,349
Veracruz	3,988,409	5,532,615	7,901,950	9,579,368	10,926,387	11,698,898	14,079,769	13,911,560	17,711,729	19,144,073	22,863,251
Yucatán	454,579	656,313	815,977	1,272,280	1,495,804	1,726,193	1,719,084	1,203,747	1,083,580	1,424,875	1,451,479
Zacatecas	206,058	251,691	378,608	405,053	434,653	425,298	727,244	596,911	691,680	698,743	745,924
<b>Total Nacional</b>	<b>108,562,361</b>	<b>145,431,965</b>	<b>179,435,401</b>	<b>228,984,098</b>	<b>273,456,498</b>	<b>294,037,767</b>	<b>310,670,315</b>	<b>274,430,287</b>	<b>291,147,036</b>	<b>327,182,058</b>	<b>390,735,205</b>

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

CUADRO "B"  
ESCENARIO 1. PRIMERA FASE DE CUATRO

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

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

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO 1996-2006

CUADRO "C"  
 ESCENARIO 1. TERCERA FASE DE CUATRO  
 META DE REFERENCIA IVA/PIB DE CONFORMIDAD CON LA EVOLUCIÓN SIMULADA A NIVEL NACIONAL Y POR ENTIDAD FEDERATIVA  
 MILES DE PESOS

PIB nacional			Carga Fiscal IVA promedio 1996-2006		Estimación: año 1 a año 6 de la simulación							
1996	2006	TMAC <sup>1</sup>	ENTIDAD FEDERATIVA	META PONDERADA D	E	F	G	H	I	J		
A	B	C			Estimación Nacional							
2,525,575,000	10,341,865,000	1.12			= B*C	= B*C2	= B*C3	= B*C4	= B*C5	= B*C6		
					<b>Estimación Nacional</b>							
					11,631,045,299	13,080,930,253	14,711,552,736	16,545,442,847	18,607,939,211	20,927,539,075		
					<b>Estimación por Entidad Federativa</b>							
<b>ESTIMACIÓN PIB EN LOS PROXIMOS AÑOS</b>					Aguascalientes	0.032	3,309,397	3,721,934	4,185,898	4,707,697	5,294,542	5,954,541
(1). Tasa Media Anual de Crecimiento					Baja California	0.105	10,858,958	12,212,598	13,734,977	15,447,130	17,372,715	19,538,336
<b>C = (B / A)^(1 / (2006 - 1996))</b>					Baja California Sur	0.008	827,349	930,484	1,046,474	1,176,924	1,323,635	1,488,635
Para obtener la estimación del PIB Nacional, se considera:					Campeche	0.014	1,447,861	1,628,346	1,831,330	2,059,617	2,316,362	2,605,111
PIBN = B * C <sup>n</sup> , donde:					Chiapas	0.009	930,768	1,046,794	1,177,284	1,324,040	1,489,090	1,674,715
PIBN= Estimación PIB Nacional					Chihuahua	0.072	7,446,143	8,374,353	9,418,270	10,592,318	11,912,719	13,397,716
B= PIB Nacional del último año base					Coahuila	0.086	8,894,004	10,002,699	11,249,600	12,651,935	14,229,081	16,002,828
C <sup>n</sup> = TMAC elevada a la n potencia según los años del cálculo de la estimación					Colima	0.080	8,273,492	9,304,836	10,464,744	11,769,242	13,236,354	14,886,351
En el caso de la estimación del pib local:					Distrito Federal	2.086	215,731,304	242,623,605	272,868,205	306,882,990	345,137,938	388,161,612
<b>Pib<sub>ij</sub> = (MP D)<sub>i</sub> (PIB<sub>n-1</sub>)<sub>j</sub></b>					Durango	0.008	827,349	930,484	1,046,474	1,176,924	1,323,635	1,488,635
Pib <sub>i</sub> = Pib local estimado					Guanajuato	0.041	4,240,165	4,768,729	5,363,181	6,031,737	6,783,632	7,629,255
i= Entidad Federativa					Guerrero	0.014	1,447,861	1,628,346	1,831,330	2,059,617	2,316,362	2,605,111
j= Años de simulación					Hidalgo	0.015	1,551,280	1,744,657	1,962,140	2,206,733	2,481,816	2,791,191
MPD= Meta Ponderada (Entidad Federativa)					Jalisco	0.138	14,271,774	16,050,843	18,051,684	20,301,943	22,832,711	25,678,956
PIBN <sub>n-1</sub> = PIB Nacional del año inmediato anterior					México	0.232	23,993,127	26,984,025	30,347,758	34,130,802	38,385,427	43,170,419
<b>Fuente</b> .- Elaboración propia con información de la SHCP, INEGI y de la Contabilidad Pública de las Secretarías de Finanzas de los Estados de la República Mexicana					Michoacán	0.024	2,482,048	2,791,451	3,139,423	3,530,773	3,970,906	4,465,905
					Morelos	0.019	1,964,954	2,209,899	2,485,377	2,795,195	3,143,634	3,535,508
					Nayarit	0.004	413,675	465,242	523,237	588,462	661,818	744,318
					Nuevo León	0.317	32,783,712	36,870,414	41,466,549	46,635,622	52,449,054	58,987,167
					Oaxaca	0.009	930,768	1,046,794	1,177,284	1,324,040	1,489,090	1,674,715
					Puebla	0.056	5,791,444	6,513,385	7,325,321	8,238,470	9,265,448	10,420,446
					Querétaro	0.034	3,516,234	3,954,555	4,447,516	5,001,928	5,625,451	6,326,699
					Quintana Roo	0.023	2,378,629	2,675,140	3,008,614	3,383,657	3,805,452	4,279,826
					San Luis Potosí	0.016	1,654,698	1,860,967	2,092,949	2,353,848	2,647,271	2,977,270
					Sinaloa	0.023	2,378,629	2,675,140	3,008,614	3,383,657	3,805,452	4,279,826
					Sonora	0.040	4,136,746	4,652,418	5,232,372	5,884,621	6,618,177	7,443,176
					Tabasco	0.013	1,344,442	1,512,036	1,700,521	1,912,502	2,150,908	2,419,032
					Tamaulipas	0.603	62,361,446	70,135,203	78,878,009	88,710,663	99,769,020	112,205,873
					Tlaxcala	0.006	620,512	697,863	784,856	882,693	992,727	1,116,476
					Veracruz	0.199	20,580,311	23,145,780	26,031,051	29,275,990	32,925,431	37,029,799
					Yucatán	0.021	2,171,792	2,442,520	2,746,995	3,089,426	3,474,543	3,907,667
					Zacatecas	0.008	827,349	930,484	1,046,474	1,176,924	1,323,635	1,488,635

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO 1996-2006

CUADRO "D"  
 ESCENARIO 1. TERCERA FASE DE CUATRO  
 META DE REFERENCIA DEL IVA DE CONFORMIDAD CON LA EVOLUCIÓN SIMULADA A NIVEL NACIONAL Y POR ENTIDAD FEDERATIVA  
 MILES DE PESOS

Recaudación IVA			Entidad Federativa D	Estimación: año 1 a año 6 de la simulación						
1996 A	2006 B	TMAC <sup>1</sup> C		E	F	G	H	I	J	
108562361	390735204.8	1.14	Estructura Porcentual 2006 (Ponderación)	Estimación a nivel nacional						
				= B*C	= B*C2	= B*C3	= B*C4	= B*C5	= B*C6	
				444,122,595	504,804,473	573,777,510	652,174,550	741,283,227	842,567,106	
				Estimación por entidad federativa						
<b>ESTIMACIÓN IVA RECAUDADO</b> (1). Tasa Media Anual de Crecimiento $C = (B / A)^{(1 / (2006 - 1996))}$  Para obtener la recaudación total estimada del IVA, se consideró: $RIVA = B * C^n$ , donde: RIVA= Recaudación del IVA nacional B= IVA total del último año base C <sup>n</sup> = TMAC elevada a la n potencia según los años del cálculo de la estimación  Para el caso de la estimación por entidad federativa: $EIVA_i = PEP D_i * RIVA$ EIVA= Estimación del IVA PEP D= Ponderación Estructura Porcentual i= Entidad Federativa j= Años de simulación RIVA= Recaudación del IVA nacional de cada año simulado  <b>Fuente</b> .- Elaboración propia con información de la SHCP, INEGI y de la Contabilidad Pública de las Secretarías de Finanzas de los Estados de la República Mexicana			Aguascalientes	0.008	3,594,237	4,085,329	4,643,520	5,277,979	5,999,126	6,818,806
			Baja California	0.023	10,301,504	11,709,032	13,308,874	15,127,307	17,194,199	19,543,497
			Baja California Sur	0.002	974,126	1,107,224	1,258,508	1,430,462	1,625,910	1,848,063
			Campeche	0.004	1,723,898	1,959,439	2,227,164	2,531,468	2,877,350	3,270,492
			Chiapas	0.002	871,771	990,884	1,126,271	1,280,157	1,455,069	1,653,880
			Chihuahua	0.018	8,043,904	9,142,968	10,392,201	11,812,120	13,426,048	15,260,491
			Coahuila	0.012	5,383,020	6,118,519	6,954,512	7,904,729	8,984,777	10,212,395
			Colima	0.037	16,365,125	18,601,144	21,142,678	24,031,469	27,314,965	31,047,095
			Distrito Federal	0.489	216,963,354	246,607,745	280,302,544	318,601,169	362,132,657	411,611,991
			Durango	0.000	65,263	74,180	84,316	95,836	108,931	123,814
			Guanajuato	0.006	2,552,796	2,901,593	3,298,047	3,748,669	4,260,862	4,843,037
			Guerrero	0.003	1,285,670	1,461,335	1,661,002	1,887,950	2,145,906	2,439,108
			Hidalgo	0.003	1,267,907	1,441,145	1,638,053	1,861,865	2,116,258	2,405,409
			Jalisco	0.025	11,314,810	12,860,789	14,617,999	16,615,303	18,885,504	21,465,891
			México	0.040	17,735,830	20,159,132	22,913,538	26,044,288	29,602,801	33,647,526
			Michoacán	0.008	3,587,426	4,077,587	4,634,721	5,267,977	5,987,758	6,805,884
			Morelos	0.004	1,581,406	1,797,479	2,043,074	2,322,226	2,639,519	3,000,165
			Nayarit	0.001	510,187	579,896	659,129	749,187	851,551	967,901
			Nuevo León	0.062	27,321,040	31,054,000	35,297,006	40,119,748	45,601,437	51,832,106
			Oaxaca	0.003	1,261,238	1,433,565	1,629,437	1,852,072	2,105,127	2,392,757
Puebla	0.004	1,752,748	1,992,232	2,264,437	2,573,834	2,925,505	3,325,226			
Querétaro	0.002	879,436	999,596	1,136,174	1,291,413	1,467,863	1,668,422			
Quintana Roo	0.005	2,130,685	2,421,807	2,752,706	3,128,817	3,556,318	4,042,228			
San Luis Potosí	-0.001	-429,244	-487,892	-554,555	-630,325	-716,449	-814,339			
Sinaloa	0.005	2,089,140	2,374,586	2,699,033	3,067,811	3,486,975	3,963,412			
Sonora	0.011	5,095,451	5,791,659	6,582,991	7,482,446	8,504,797	9,666,834			
Tabasco	0.004	1,680,437	1,910,040	2,171,015	2,467,648	2,804,811	3,188,041			
Tamaulipas	0.157	69,570,586	79,076,236	89,880,673	102,161,354	116,119,984	131,985,825			
Tlaxcala	0.000	164,072	186,490	211,971	240,933	273,852	311,270			
Veracruz	0.059	25,987,129	29,537,833	33,573,681	38,160,960	43,375,012	49,301,478			
Yucatán	0.004	1,649,800	1,875,217	2,131,434	2,422,658	2,753,674	3,129,917			
Zacatecas	0.002	847,842	963,685	1,095,356	1,245,018	1,415,129	1,608,483			

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO 1996-2006

CUADRO "E"  
 ESCENARIO 1. CUARTA FASE DE CUATRO  
 EXCEDENTE DEL IVA OBTENIDO RESPECTO A LA META ANUAL Y SU DISTRIBUCIÓN ENTRE LAS ENTIDADES  
 FEDERATIVAS Y EL FISCO FEDERAL DURANTE SEIS AÑOS DE SIMULACIÓN

ENTIDAD FEDERATIVA	EVOLUCIÓN SIMULADA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE (MILES DE PESOS)											
	Año 1		Año 2		Año 3		Año 4		Año 5		Año 6	
<b>GRUPO "C".- DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE ENTRE LAS ENTIDADES DE RECAUDACIÓN BAJA</b>												
	EXCEDENTE OBTENIDO	FISCO LOCAL 100%	EXCEDENTE OBTENIDO	FISCO LOCAL 100%	EXCEDENTE OBTENIDO	FISCO LOCAL 100%	EXCEDENTE OBTENIDO	FISCO LOCAL 100%	EXCEDENTE OBTENIDO	FISCO LOCAL 100%	EXCEDENTE OBTENIDO	FISCO LOCAL 100%
Chiapas	104,794	104,794	128,299	128,299	156,159	156,159	189,115	189,115	228,021	228,021	273,872	273,872
Oaxaca	151,612	151,612	185,617	185,617	225,924	225,924	273,602	273,602	329,891	329,891	396,226	396,226
Querétaro	105,716	105,716	129,427	129,427	157,533	157,533	190,778	190,778	230,026	230,026	276,281	276,281
Michoacán	431,240	431,240	527,962	527,962	642,612	642,612	778,226	778,226	938,330	938,330	1,127,013	1,127,013
Morelos	190,099	190,099	232,736	232,736	283,276	283,276	343,057	343,057	413,634	413,634	496,809	496,809
Colima	1,967,230	1,967,230	2,408,458	2,408,458	2,931,469	2,931,469	3,550,115	3,550,115	4,280,478	4,280,478	5,141,210	5,141,210
Aguascalientes	432,058	432,058	528,964	528,964	643,832	643,832	779,704	779,704	940,112	940,112	1,129,153	1,129,153
Guanajuato	306,868	306,868	375,695	375,695	457,280	457,280	553,783	553,783	667,712	667,712	801,978	801,978
Tabasco	202,003	202,003	247,310	247,310	301,015	301,015	364,540	364,540	439,537	439,537	527,920	527,920
San Luis Potosí	51,598.79	51,598.79	63,171.84	63,171.84	76,890	76,890	93,117	93,117	112,273	112,273	134,850	134,850
Sinaloa	251,133	251,133	307,459	307,459	374,226	374,226	453,201	453,201	546,437	546,437	656,317	656,317
<b>GRUPO "B".- DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE ENTRE LAS ENTIDADES DE RECAUDACIÓN MEDIA</b>												
	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 75% FED. 25%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 75% FED. 25%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 75% FED. 25%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 75% FED. 25%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 75% FED. 25%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 75% FED. 25%
Puebla	210,696	158,022 52,674	257,952	193,464 64,488	313,968	235,476 78,492	380,227	285,170 95,057	458,451	343,838 114,613	550,637	412,978 137,659
Yucatán	198,320	148,740 49,580	242,801	182,101 60,700	295,527	221,645 73,882	357,894	268,420 89,473	431,523	323,642 107,881	518,295	388,721 129,574
Tlaxcala	19,723	14,792 4,931	24,147	18,110 6,037	29,390	22,043 7,348	35,592	26,694 8,898	42,915	32,186 10,729	51,544	38,658 12,886
Chihuahua	966,947	725,210 241,737	1,183,823	887,867 295,956	1,440,897	1,080,672 360,224	1,744,978	1,308,734 436,245	2,103,971	1,577,978 525,993	2,527,045	1,895,283 631,761
Durango	7,845	5,884 1,961	9,605	7,204 2,401	11,691	8,768 2,923	14,158	10,618 3,539	17,070	12,803 4,268	20,503	15,377 5,126
Coahuila	647,086	485,314 161,771	792,220	594,165 198,055	964,255	723,191 241,064	1,167,748	875,811 291,937	1,407,988	1,055,991 351,997	1,691,111	1,268,333 422,778
Zacatecas	101,918	76,438 25,479	124,777	93,583 31,194	151,873	113,905 37,968	183,924	137,943 45,981	221,762	166,322 55,441	266,355	199,766 66,589
<b>GRUPO "A".- DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE ENTRE LAS ENTIDADES DE RECAUDACIÓN ALTA</b>												
	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 50% FED. 50%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 50% FED. 50%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 50% FED. 50%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 50% FED. 50%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 50% FED. 50%	EXCEDENTE OBTENIDO	LOCAL 50% FED. 50%
Distrito Federal	26,080,878	13,040,439 13,040,439	31,930,535	15,965,268 15,965,268	38,864,432	19,432,216 19,432,216	47,066,237	23,533,118 23,533,118	56,749,141	28,374,570 28,374,570	68,160,446	34,080,223 34,080,223
Guerrero	154,549	77,274 77,274	189,212	94,606 94,606	230,301	115,150 115,150	278,903	139,451 139,451	336,281	168,141 168,141	403,902	201,951 201,951
México	2,132,001	1,066,000 1,066,000	2,610,185	1,305,093 1,305,093	3,177,002	1,588,501 1,588,501	3,847,464	1,923,732 1,923,732	4,639,000	2,319,500 2,319,500	5,571,826	2,785,913 2,785,913
Sonora	612,517	306,259 306,259	749,898	374,949 374,949	912,743	456,372 456,372	1,105,365	552,683 552,683	1,332,771	666,386 666,386	1,600,769	800,385 800,385
Baja California	1,238,330	619,165 619,165	1,516,074	758,037 758,037	1,845,298	922,649 922,649	2,234,723	1,117,362 1,117,362	2,694,471	1,347,236 1,347,236	3,236,284	1,618,142 1,618,142
Baja California Sur	117,098	58,549 58,549	143,362	71,681 71,681	174,494	87,247 87,247	211,319	105,659 105,659	254,793	127,397 127,397	306,028	153,014 153,014
Hidalgo	152,413	76,207 76,207	186,598	93,299 93,299	227,119	113,559 113,559	275,049	137,525 137,525	331,635	165,817 165,817	398,321	199,161 199,161
Tamaulipas	8,362,988	4,181,494 4,181,494	10,238,715	5,119,358 5,119,358	12,462,111	6,231,055 6,231,055	15,092,068	7,546,034 7,546,034	18,196,949	9,098,474 9,098,474	21,856,051	10,928,026 10,928,026
Quintana Roo	256,127	128,063 128,063	313,573	156,787 156,787	381,667	190,834 190,834	462,213	231,107 231,107	557,304	278,652 278,652	669,368	334,684 334,684
Jalisco	1,360,138	680,069 680,069	1,665,203	832,601 832,601	2,026,811	1,013,405 1,013,405	2,454,541	1,227,271 1,227,271	2,959,513	1,479,756 1,479,756	3,554,621	1,777,311 1,777,311
Campeche	207,227	103,614 103,614	253,706	126,853 126,853	308,800	154,400 154,400	373,968	186,984 186,984	450,904	225,452 225,452	541,574	270,787 270,787
Nayarit	61,329	30,664 30,664	75,084	37,542 37,542	91,389	45,695 45,695	110,676	55,338 55,338	133,445	66,723 66,723	160,279	80,139 80,139
Nuevo León	3,284,226	1,642,113 1,642,113	4,020,842	2,010,421 2,010,421	4,893,991	2,446,995 2,446,995	5,926,801	2,963,400 2,963,400	7,146,117	3,573,059 3,573,059	8,583,082	4,291,541 4,291,541
Veracruz	3,123,878	1,561,939 1,561,939	3,824,530	1,912,265 1,912,265	4,655,049	2,327,524 2,327,524	5,637,433	2,818,717 2,818,717	6,797,218	3,398,609 3,398,609	8,164,025	4,082,013 4,082,013

Fuente.- Elaboración propia con base a los cuadros "C" y "D".

CUADRO "F"  
 ESCENARIO 2. SEGUNDA FASE DE CUATRO

CARGA FISCAL DEL IVA POR ENTIDAD FEDERATIVA 2003 A 2006					PROMEDIO 2003-2006
MILES DE PESOS					
Entidad Federativa	2003	2004	2005	2006	META PONDERACIÓN
Aguascalientes	0.025	0.026	0.028	0.031	0.027
Baja California	0.099	0.090	0.091	0.088	0.092
Baja California Sur	0.004	0.006	0.007	0.008	0.007
Campeche	0.013	0.014	0.016	0.015	0.015
Chiapas	0.006	0.007	0.006	0.007	0.006
Chihuahua	0.055	0.051	0.058	0.068	0.058
Coahuila	0.056	0.041	0.039	0.046	0.045
Colima	0.098	0.113	0.122	0.139	0.118
Distrito Federal	1.771	1.619	1.764	1.846	1.750
Durango	0.004	0.003	0.001	0.001	0.002
Guanajuato	0.034	0.025	0.020	0.022	0.025
Guerrero	0.010	0.009	0.009	0.011	0.010
Hidalgo	0.011	0.007	0.007	0.011	0.009
Jalisco	0.090	0.080	0.088	0.096	0.088
México	0.176	0.125	0.120	0.151	0.143
Michoacán	0.016	0.006	0.018	0.031	0.018
Morelos	0.015	0.014	0.013	0.013	0.014
Nayarit	0.004	0.004	0.005	0.004	0.005
Nuevo León	0.245	0.232	0.216	0.232	0.231
Oaxaca	0.006	0.006	0.007	0.011	0.008
Puebla	0.033	0.027	0.019	0.015	0.024
Querétaro	0.020	0.003	-0.001	0.007	0.007
Quintana Roo	0.022	0.023	0.024	0.018	0.022
San Luis Potosí	0.009	0.003	-0.003	-0.004	0.002
Sinaloa	0.012	0.010	0.012	0.018	0.013
Sonora	0.023	0.023	0.029	0.043	0.030
Tabasco	0.014	0.014	0.013	0.014	0.014
Tamaulipas	0.551	0.585	0.586	0.592	0.578
Tlaxcala	0.002	0.002	-0.001	0.001	0.001
Veracruz	0.184	0.207	0.207	0.221	0.205
Yucatán	0.016	0.013	0.015	0.014	0.015
Zacatecas	0.008	0.008	0.008	0.007	0.008

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

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO 1996-2006

CUADRO "G"  
 ESCENARIO 2. TERCERA FASE DE CUATRO  
 META DE REFERENCIA IVA/ PIB DE CONFORMIDAD CON LA EVOLUCIÓN SIMULADA A NIVEL NACIONAL Y POR ENTIDAD FEDERATIVA  
 MILES DE PESOS

PIB nacional			Carga Fiscal IVA promedio 2003-2006		Estimación: año 1 a año 6 de la simulación							
2003	2006	TMAC <sup>1</sup>	ENTIDAD FEDERATIVA	META PONDERADA D	E	F	G	H	I	J		
A	B	C			Estimación Nacional							
2,525,575,000	10,341,865,000	1.12			= B*C	=B*C <sup>2</sup>	=B*C <sup>3</sup>	=B*C <sup>4</sup>	=B*C <sup>5</sup>	=B*C <sup>6</sup>		
					11,186,092,952	12,099,236,989	13,086,922,872	14,155,235,609	15,310,756,936	16,560,605,873		
					Estimación por Entidad Federativa							
<b>ESTIMACIÓN PIB 6 AÑOS</b>					Aguascalientes	0.027	2,824,445	3,055,010	3,304,397	3,574,141	3,865,906	4,181,488
(1). Tasa Media Anual de Crecimiento					Baja California	0.092	9,529,793	10,307,729	11,149,171	12,059,301	13,043,727	14,108,513
C = (B / A)^(1 / (2006 - 2003))					Baja California Sur	0.007	675,553	730,700	790,348	854,866	924,650	1,000,132
Para obtener la estimación del PIB Nacional, se considero:					Campeche	0.015	1,502,668	1,625,334	1,758,013	1,901,523	2,056,749	2,224,645
PIBN = B * C <sup>n</sup> , donde:					Chiapas	0.006	665,548	719,878	778,643	842,206	910,957	985,320
PIBN= Estimación PIB Nacional					Chihuahua	0.058	6,024,919	6,516,746	7,048,722	7,624,123	8,246,496	8,919,675
B= PIB Nacional del último año base					Coahuila	0.045	4,687,975	5,070,665	5,484,594	5,932,312	6,416,579	6,940,378
C <sup>n</sup> = TMAC elevada a la n potencia según los años del cálculo de la estimación					Colima	0.118	12,197,003	13,192,670	14,269,615	15,434,473	16,694,421	18,057,222
En el caso de la estimación del pib local:					Distrito Federal	1.750	180,982,529	195,756,509	211,736,520	229,021,013	247,716,474	267,938,085
Pib <sub>i,j</sub> = (MPD) <sub>i</sub> (PIB <sub>n-1,j</sub> )					Durango	0.002	236,914	256,253	277,172	299,798	324,271	350,742
Pib <sub>i</sub> = Pib local estimado					Guanajuato	0.025	2,618,118	2,831,841	3,063,010	3,313,049	3,583,501	3,876,029
i= Entidad Federativa					Guerrero	0.010	1,014,464	1,097,276	1,186,849	1,283,734	1,388,528	1,501,877
j= Años de simulación					Hidalgo	0.009	932,667	1,008,803	1,091,154	1,180,227	1,276,571	1,380,780
MPD= Meta Ponderada (Entidad Federativa)					Jalisco	0.088	9,140,338	9,886,483	10,693,538	11,566,473	12,510,668	13,531,940
PIBN <sub>n-1</sub> = PIB Nacional del año inmediato anterior					México	0.143	14,771,275	15,977,085	17,281,328	18,692,039	20,217,909	21,868,339
<b>Fuente</b> .- Elaboración propia con información de la SHCP, INEGI y de la Contabilidad Pública de las Secretarías de Finanzas de los Estados de la República Mexicana					Michoacán	0.018	1,838,763	1,988,865	2,151,221	2,326,829	2,516,773	2,722,222
					Morelos	0.014	1,424,441	1,540,721	1,666,493	1,802,532	1,949,677	2,108,833
					Nayarit	0.005	467,413	505,569	546,839	591,479	639,762	691,988
					Nuevo León	0.231	23,914,313	25,866,489	27,978,024	30,261,928	32,732,272	35,404,276
					Oaxaca	0.008	785,912	850,068	919,461	994,518	1,075,703	1,163,514
					Puebla	0.024	2,441,540	2,640,848	2,856,426	3,089,602	3,341,812	3,614,612
					Querétaro	0.007	770,583	833,487	901,526	975,120	1,054,721	1,140,820
					Quintana Roo	0.022	2,237,214	2,419,842	2,617,379	2,831,041	3,062,145	3,312,114
					San Luis Potosí	0.002	159,710	172,747	186,849	202,101	218,599	236,444
					Sinaloa	0.013	1,324,388	1,432,500	1,549,438	1,675,922	1,812,731	1,960,708
					Sonora	0.030	3,060,663	3,310,511	3,580,755	3,873,060	4,189,226	4,531,201
					Tabasco	0.014	1,432,699	1,549,653	1,676,155	1,812,983	1,960,980	2,121,059
					Tamaulipas	0.578	59,806,930	64,689,094	69,969,799	75,681,579	81,859,624	88,541,995
					Tlaxcala	0.001	115,233	124,639	134,814	145,819	157,723	170,598
					Veracruz	0.205	21,181,341	22,910,418	24,780,643	26,803,538	28,991,567	31,358,209
					Yucatán	0.015	1,500,756	1,623,266	1,755,776	1,899,104	2,054,132	2,221,815
					Zacatecas	0.008	795,106	860,012	930,216	1,006,152	1,088,286	1,177,125

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO 1996-2006

CUADRO "H"  
 ESCENARIO 2. TERCERA FASE DE CUATRO  
 META DE REFERENCIA DEL IVA DE CONFORMIDAD CON LA EVOLUCIÓN SIMULADA A NIVEL NACIONAL Y POR ENTIDAD FEDERATIVA  
 MILES DE PESOS

Recaudación IVA			Entidad Federativa D	Estimación: año 1 a año 6 de la simulación							
2003 A	2006 B	TMAC <sup>1</sup> C		E	F	G	H	I	J		
274,430,287	390,735,205	1.09	Estructura Porcentual 2006 (Ponderación)	Estimación a nivel nacional							
				= B*C	= B*C <sup>2</sup>	=B*C <sup>3</sup>	=B*C <sup>4</sup>	=B*C <sup>5</sup>	=B*C <sup>6</sup>		
				426,820,400	466,238,136	509,296,181	556,330,724	607,709,003	663,832,172		
				Estimación por entidad federativa							
<b>ESTIMACIÓN IVA RECAUDADO</b> (1). Tasa Media Anual de Crecimiento $C = (B / A)^{(1 / (2006 - 2003))}$  Para obtener la recaudación total estimada del IVA, se consideró: $RIVA = B * C^n$ , donde: RIVA= Recaudación del IVA nacional B= IVA total del último año base C <sup>n</sup> = TMAC elevada a la n potencia según los años del cálculo de la estimación  Para el caso de la estimación por entidad federativa: $EIVA_{ij} = PEP D_i * RIVA_j$ EIVA= Estimación del IVA PEP D= Ponderación Estructura Porcentual i= Entidad Federativa j= Años de simulación RIVA= Recaudación del IVA nacional de cada año simulado  <b>Fuente</b> .- Elaboración propia con información de la SHCP, INEGI y de la Contabilidad Pública de las Secretarías de Finanzas de los Estados de la República Mexicana				Aguascalientes	0.008	3,454,212	3,773,216	4,121,680	4,502,325	4,918,124	5,372,323
				Baja California	0.023	9,900,177	10,814,478	11,813,217	12,904,192	14,095,921	15,397,708
				Baja California Sur	0.002	936,176	1,022,634	1,117,076	1,220,240	1,332,932	1,456,031
				Campeche	0.004	1,656,738	1,809,741	1,976,874	2,159,442	2,358,871	2,576,718
				Chiapas	0.002	837,808	915,181	999,700	1,092,025	1,192,875	1,303,040
				Chihuahua	0.018	7,730,528	8,444,459	9,224,322	10,076,206	11,006,765	12,023,262
				Coahuila	0.012	5,173,307	5,651,073	6,172,961	6,743,047	7,365,781	8,046,026
				Colima	0.037	15,727,570	17,180,044	18,766,656	20,499,795	22,392,993	24,461,032
				Distrito Federal	0.489	208,510,863	227,767,267	248,802,040	271,779,417	296,878,802	324,296,166
				Durango	0.000	62,721	68,513	74,840	81,752	89,302	97,549
				Guanajuato	0.006	2,453,344	2,679,915	2,927,411	3,197,763	3,493,083	3,815,677
				Guerrero	0.003	1,235,583	1,349,691	1,474,338	1,610,496	1,759,229	1,921,697
				Hidalgo	0.003	1,218,511	1,331,043	1,453,968	1,588,245	1,734,922	1,895,146
				Jalisco	0.025	10,874,006	11,878,243	12,975,223	14,173,511	15,482,464	16,912,301
				México	0.040	17,044,874	18,619,003	20,338,506	22,216,809	24,268,577	26,509,830
				Michoacán	0.008	3,447,666	3,766,065	4,113,869	4,493,793	4,908,804	5,362,142
				Morelos	0.004	1,519,798	1,660,154	1,813,473	1,980,951	2,163,895	2,363,736
				Nayarit	0.001	490,311	535,592	585,056	639,087	698,108	762,579
				Nuevo León	0.062	26,256,662	28,681,519	31,330,316	34,223,735	37,384,366	40,836,889
				Oaxaca	0.003	1,212,102	1,324,042	1,446,320	1,579,891	1,725,797	1,885,178
				Puebla	0.004	1,684,464	1,840,028	2,009,959	2,195,582	2,398,349	2,619,841
				Querétaro	0.002	845,175	923,229	1,008,491	1,101,627	1,203,364	1,314,497
				Quintana Roo	0.005	2,047,677	2,236,785	2,443,356	2,669,005	2,915,493	3,184,745
				San Luis Potosí	-0.001	-412,521	-450,618	-492,234	-537,692	-587,349	-641,592
				Sinaloa	0.005	2,007,751	2,193,171	2,395,715	2,616,964	2,858,646	3,122,648
				Sonora	0.011	4,896,942	5,349,184	5,843,192	6,382,823	6,972,290	7,616,195
				Tabasco	0.004	1,614,970	1,764,116	1,927,036	2,105,002	2,299,403	2,511,757
				Tamaulipas	0.157	66,860,245	73,034,925	79,779,849	87,147,682	95,195,948	103,987,489
				Tlaxcala	0.000	157,680	172,242	188,149	205,525	224,506	245,240
				Veracruz	0.059	24,974,719	27,281,185	29,800,658	32,552,810	35,559,129	38,843,087
Yucatán	0.004	1,585,527	1,731,953	1,891,903	2,066,624	2,257,481	2,465,963				
Zacatecas	0.002	814,811	890,061	972,260	1,062,050	1,160,133	1,267,273				

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO 1996-2006

CUADRO "I"  
 ESCENARIO 2. CUARTA FASE DE CUATRO  
 DIFERENCIA ENTRE LA META DE REFERENCIA Y LA RECAUDACIÓN OBTENIDA DE IVA POR ENTIDAD FEDERATIVA DURANTE SEIS AÑOS  
 MILES DE PESOS

ENTIDAD FEDERATIVA	Año 1			Año 2			Año 3			Año 4			Año 5			Año 6		
	RECAUD. IVA	META DE REFERENCIA	EXCEDENTE	RECAUD. IVA	META DE REFERENCIA	EXCEDENTE	RECAUD. IVA	META DE REFERENCIA	EXCEDENTE	RECAUD. IVA	META DE REFERENCIA	EXCEDENTE	RECAUD. IVA	META DE REFERENCIA	EXCEDENTE	RECAUD. IVA	META DE REFERENCIA	EXCEDENTE
Aguascalientes	3,454,212	2,824,445	629,767	10,814,478	3,055,010	7,759,468	4,121,680	3,304,397	817,283	4,502,325	3,574,141	928,184	4,918,124	3,865,906	1,052,218	5,372,323	4,181,488	1,190,835
Baja California	9,900,177	9,529,793	370,384	1,022,634	10,307,729	9,285,096	11,813,217	11,149,171	664,047	12,904,192	12,059,301	844,891	14,095,921	13,043,727	1,052,194	15,397,708	14,108,513	1,289,195
Baja California Sur	936,176	675,553	260,623	1,809,741	730,700	1,079,041	1,117,076	790,348	326,728	1,220,240	854,866	365,374	1,332,932	924,650	408,282	1,456,031	1,000,132	455,900
Campeche	1,656,738	1,502,668	154,070	915,181	1,625,334	710,152	1,976,874	1,758,013	218,861	2,159,442	1,901,523	257,919	2,358,871	2,056,749	302,123	2,576,718	2,224,645	352,073
Chiapas	837,808	665,548	172,260	8,444,459	719,878	7,724,580	999,700	778,643	221,057	1,092,025	842,206	249,819	1,192,875	910,957	281,919	1,303,040	985,320	317,720
Chihuahua	7,730,528	6,024,919	1,705,609	5,651,073	6,516,746	865,673	9,224,322	7,048,722	2,175,600	10,076,206	7,624,123	2,452,083	11,006,765	8,246,496	2,760,268	12,023,262	8,919,675	3,103,587
Coahuila	5,173,307	4,687,975	485,332	17,180,044	5,070,665	12,109,379	6,172,961	5,484,594	688,368	6,743,047	5,932,312	810,734	7,365,781	6,416,579	949,201	8,046,026	6,940,378	1,105,648
Colima	15,727,570	12,197,003	3,530,567	227,767,267	13,192,670	214,574,598	18,766,656	14,269,615	4,497,041	20,499,795	15,434,473	5,065,322	22,392,993	16,694,421	5,698,572	24,461,032	18,057,222	6,403,810
Distrito Federal	208,510,863	180,982,529	27,528,334	68,513	195,756,509	195,687,996	248,802,040	211,736,520	37,065,520	271,779,417	229,021,013	42,758,404	296,878,802	247,716,474	49,162,327	324,296,166	267,938,085	56,358,081
Durango	62,721	236,914	174,193	2,679,915	256,253	2,423,662	74,840	277,172	202,331	81,752	299,798	218,046	89,302	324,271	234,969	97,549	350,742	253,193
Guanajuato	2,453,344	2,618,118	164,774	1,349,691	2,831,841	1,482,149	2,927,411	3,063,010	135,599	3,197,763	3,313,049	115,286	3,493,083	3,583,501	90,417	3,815,677	3,876,029	60,352
Guerrero	1,235,583	1,014,464	221,119	1,331,043	1,097,276	233,767	1,474,338	1,186,849	287,488	1,610,496	1,283,734	326,762	1,759,229	1,388,528	370,700	1,921,697	1,501,877	419,820
Hidalgo	1,218,511	932,667	285,844	11,878,243	1,008,803	10,869,440	1,453,968	1,091,154	362,814	1,588,245	1,180,227	408,018	1,734,922	1,276,571	458,351	1,895,146	1,380,780	514,366
Jalisco	10,874,006	9,140,338	1,733,668	18,619,003	9,886,483	8,732,520	12,975,223	10,693,538	2,281,686	14,173,511	11,566,473	2,607,038	15,482,464	12,510,668	2,971,796	16,912,301	13,531,940	3,380,361
México	17,044,874	14,771,275	2,273,599	3,766,065	15,977,085	12,211,020	20,338,506	17,281,328	3,057,178	22,216,809	18,692,039	3,524,770	24,268,577	20,217,909	4,050,668	26,509,830	21,868,339	4,641,491
Michoacán	3,447,666	1,838,763	1,608,903	1,660,154	1,988,865	328,711	4,113,869	2,151,221	1,962,649	4,493,793	2,326,829	2,166,964	4,908,804	2,516,773	2,392,031	5,362,142	2,722,222	2,639,920
Morelos	1,519,798	1,424,441	95,357	535,592	1,540,721	1,005,128	1,813,473	1,666,493	146,980	1,980,951	1,802,532	178,419	2,163,895	1,949,677	214,219	2,363,736	2,108,833	254,903
Nayarit	490,311	467,413	22,899	28,681,519	505,569	28,175,950	585,056	546,839	38,216	639,087	591,479	47,608	698,108	639,762	58,345	762,579	691,988	70,592
Nuevo León	26,256,662	23,914,313	2,342,349	1,324,042	25,866,489	24,542,446	31,330,316	27,978,024	3,352,292	34,223,735	30,261,928	3,961,806	37,384,366	32,732,272	4,652,094	40,836,889	35,404,276	5,432,613
Oaxaca	1,212,102	785,912	426,190	1,840,028	850,068	989,960	1,446,320	919,461	526,860	1,579,891	994,518	585,373	1,725,797	1,075,703	650,095	1,885,178	1,163,514	721,664
Puebla	1,684,464	2,441,540	757,076	923,229	2,640,848	1,717,619	2,009,959	2,856,426	846,467	2,195,582	3,089,602	894,020	2,398,349	3,341,812	943,464	2,619,841	3,614,612	994,770
Querétaro	845,175	770,583	74,592	2,236,785	833,487	1,403,298	1,008,491	901,526	106,964	1,101,627	975,120	126,507	1,203,364	1,054,721	148,644	1,314,497	1,140,820	173,678
Quintana Roo	2,047,677	2,237,214	189,537	-450,618	2,419,842	2,870,460	2,443,356	2,617,379	174,023	2,669,005	2,831,041	162,036	2,915,493	3,062,145	146,652	3,184,745	3,312,114	127,369
San Luis Potosí	-412,521	159,710	572,230	2,193,171	172,747	2,020,424	-492,234	186,849	679,082	-537,692	202,101	739,794	-587,349	218,599	805,949	-641,592	236,444	878,036
Sinaloa	2,007,751	1,324,388	683,363	5,349,184	1,432,500	3,916,684	2,395,715	1,549,438	846,277	2,616,964	1,675,922	941,042	2,858,646	1,812,731	1,045,915	3,122,648	1,960,708	1,161,940
Sonora	4,896,942	3,060,663	1,836,279	1,764,116	3,310,511	1,546,395	5,843,192	3,580,755	2,262,437	6,382,823	3,873,060	2,509,763	6,972,290	4,189,226	2,783,064	7,616,195	4,531,201	3,084,994
Tabasco	1,614,970	1,432,699	182,271	73,034,925	1,549,653	71,485,271	1,927,036	1,676,155	250,881	2,105,002	1,812,983	292,019	2,299,403	1,960,980	338,422	2,511,757	2,121,059	390,698
Tamaulipas	66,860,245	59,806,930	7,053,315	172,242	64,689,094	64,516,851	79,779,849	69,969,799	9,810,050	87,147,682	75,681,579	11,466,102	95,195,948	81,859,624	13,336,324	103,987,489	88,541,995	15,445,493
Tlaxcala	157,680	115,233	42,448	27,281,185	124,639	27,156,546	188,149	134,814	53,335	205,525	145,819	59,706	224,506	157,723	66,783	245,240	170,598	74,642
Veracruz	24,974,719	21,181,341	3,793,378	1,731,953	22,910,418	21,178,465	29,800,658	24,780,643	5,020,015	32,552,810	26,803,538	5,749,272	35,559,129	28,991,567	6,567,562	38,843,087	31,358,209	7,484,878
Yucatán	1,585,527	1,500,756	84,771	890,061	1,623,266	733,205	1,891,903	1,755,776	136,126	2,066,624	1,899,104	167,520	2,257,481	2,054,132	203,349	2,465,963	2,221,815	244,149
Zacatecas	814,811	795,106	19,706	963,685	860,012	103,673	972,260	930,216	42,043	1,062,050	1,006,152	55,898	1,160,133	1,088,286	71,846	1,267,273	1,177,125	90,148

Fuente.- Con base a los cuadros "G" y "H".

# BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, Susan y Jonathan Rodden (1997). Does Federalism Preserve Markets? , Virginia Law Review, Vol. 83, No. 7, Symposium: The Allocation of Government Authority.

Ackerman, John M. (2006), Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras, Serie Cultura de la Rendición Cuentas, Número 9. Auditoría Superior de la Federación.

Aguilar, Villanueva Luis F. (1996). "Hacia un nuevo federalismo", en Arellano Cadena, Rogelio (compilador), en México, Hacia un nuevo federalismo fiscal, FCE y Colegio de México.

Arellano Cadena Rogelio. (1996). "Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México", en México. Hacia un nuevo federalismo fiscal. Rogelio Arellano (compilador). FCE y Gobierno del Estado de Puebla. México.

\_\_\_\_\_, (2004). Federalismo Fiscal y Sistema Nacional de Coordinación en México, agosto, México.

(1996). "Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México" en Hernández Chávez (Coordinadora), en ¿Hacia un nuevo federalismo?, México, FCE.

Armenta López, Leonel Alejandro. (1996). "Federalismo y descentralización", en Faya Viesca, Jacinto (coord.) Impulso al nuevo federalismo mexicano, Revista AMEINAPE, número 1, Querétaro México.

A. Regional Consultores, (2001). Federalismo fiscal: Análisis de las propuestas alternativas de reforma tributaria en México, noviembre.

\_\_\_\_\_, (2003). Federalismo y descentralización fiscal, agosto, México.

\_\_\_\_\_, (2004). Federalismo Fiscal y Sistema Nacional de Coordinación en México, agosto, México.

\_\_\_\_\_, (2004). Finanzas Públicas de la Entidades Federativas. Primera parte: los ingresos, México.

Astudillo, Moya Marcela (1989). México: La distribución de los ingresos públicos entre la federación y los estados, Cuadernos de Investigación, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.

\_\_\_\_\_, (1999). El Federalismo y la coordinación impositiva en México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.

\_\_\_\_\_, (2001). La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, Textos breves de economía, 1ª. Edición, México.

\_\_\_\_\_, (2002). Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.

\_\_\_\_\_, (2009). Conceptos básicos de federalismo fiscal, el caso de México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.

Bahl, Roy y Johannes Linn (1994). Las Transferencias Intergubernamentales a los Municipios: Una Panorámica Teórica, Rev. Trimestre Fiscal no. 48, México.

Banco Mundial (2001). "Local and Regional Revenues: Realities and Prospects". Publicado en Decentralization and Accountability of the Public Sector (Bird, Richard).

Bergman, Marcelo (2001). La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿El tema previo a la reforma fiscal?

Betts, M Norman (2005). Planes fiscales subnacionales en Canadá, Universidad de Brunswick Fredericton, NB, Canadá, diciembre.

BIRD, Richard M. (1986). Federal Finance in Comparative Perspective. Canadian Tax Foundation. Toronto, Canada.

\_\_\_\_\_, (2002). Intergovernmental fiscal relations in Latin America: Policy design and policy outcomes, Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Washington, D.C.

Boadway, Robin y Anwar SHAH. (1996). "Federalismo fiscal en las economías en desarrollo y en transición" en México. Hacia un nuevo federalismo fiscal. De Rogelio Arellano (compilador). FCE y Gobierno del Estado de Puebla. México.

Borja, Jordi. (1987). Descentralización del estado. Movimiento social y gestión local, Instituto de Cooperación Iberoamericana/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile.

Burgoa Orihuela, Ignacio (2003). Derecho constitucional Mexicano, editorial Porrúa, México

Caballero, Gonzalo. (2002). "Sistemas fiscales: Un análisis institucional", Comercio Exterior, Vol., 52 Núm. 3, marzo, México.

Cabrero, M. Enrique y Jorge Martínez V. (2000). Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery, en Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico. Edited by Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington, D.C.

Calzada, Falcón Fernando (2004). Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004, Ante la Convención Nacional Hacendaria, Universidad Popular de la Chontalpa, Tabasco, México.

CNH (2004). Propuestas ejecutivas de las mesas de análisis y propuestas, México.

Carmagnani, Marcello (1993). El federalismo liberal mexicano, en Carmagnani, Marcello (coord.), "Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, México", FCE.

Castells, Antoni y Richard Frigola (1986). Las subvenciones intergubernamentales en la financiación de los municipios. Ayuntamiento de Lérida, España.

Castells, Antoni (1988). Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal. Ariel, Barcelona.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. (2002). Mecanismos de cooperación entre administraciones tributarias de diferentes niveles de gobierno, Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, 36 Asamblea General, Quebec, Canadá. Trabajo Preparatorio No. 3 (2004). Estudio comparado de las legislaciones y sistemas hacendarios en otros países, Convención Nacional Hacendaria, México.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2001). Cámara de Diputados, "Elementos de apoyo para el análisis de propuestas de reformas del IVA.

CEPAL. (1985). Las relaciones tributarias entre los diversos niveles de gobierno de un sistema federal. El caso de México, México.

\_\_\_\_\_, (1993). Descentralización fiscal: Manco conceptual, en Serie de Política Fiscal No. 44, Santiago de Chile.

CEPAL/PNUD. (2000). Federalismo Fiscal: Ingresos, Gastos y Gestión Macroeconómica Shome, Parthasarathi Serie Política Fiscal No. 64. Proyecto Regional de Política Fiscal.

CEPAL (2004). Comisión Económica para América Latina y El Caribe, El Pacto Fiscal, Cap. VIII; Convención Nacional Hacendaria, Trabajo preparatorio No. 3:

Estudios comparativos de las legislaciones y los sistemas hacendarios de otros países con experiencias de interés para la Convención, México

Colmenares Páramo, D. (1999). Retos del federalismo fiscal mexicano. Comercio Exterior, 49 (5). México, D.F.

Courchene, Tomas y Glenn H. Copplestone (1980). "Alternative Equalization Programs: Two Tier Systems" en Fiscal Dimensions of Canadian Federalism de Richard M. Bird (ed.). Canadian Tax Foundation. Toronto.

Courchene, Tomas et al. (2000). "Principles of Decentralization", in Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México. Editado por Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington, D.C.

CNH. (2004). Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajos de la primera Convención Nacional Hacendaria, [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)

\_\_\_\_\_, (2004). Diagnóstico general: Colaboración y coordinación intergubernamental, [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)

\_\_\_\_\_, (2004). Resumen ejecutivo, estudio comparado de las legislaciones y sistemas hacendarios de otros países, [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)

Chapoy, Bonifaz Dolores B. (1992). Finanzas nacionales y finanzas estatales, UNAM, México 1ª edición.

De la Garza, Sergio Francisco (2000). Derecho Financiero Mexicano, (Cita a la Tesis Jurisprudencia número 11 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1965, 1ª. parte, página 42), página 227, Editorial Porrúa, México.

Díaz Cayeros, Alberto. (1995). Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en "México Fundación Friedrich Naumann, Centro de investigación para el Desarrollo, A. C". y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

\_\_\_\_\_, (1999). Federalismo y convergencia regional, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Diplomado Nacional de Política Pública y Gobierno Local, Materiales de Trabajo, México.

\_\_\_\_\_, (2001), Federalismo fiscal, en Luis Rubio, (Coordinador) "Políticas Económicas del México Contemporáneo", FCE, México.

Díez de Urdanivia F., Xavier (1996). "El nuevo federalismo mexicano", en Faya Viesca, Jacinto (coordinador) Impulso al nuevo federalismo mexicano, Querétaro, Revista AMEINAPE, núm., 1.

Else- Mitchell, R. (1981). "The Australian Federal Grants System and the Impact on Fiscal Relations of the Federal Government with Senate and Local Government", en *Studies in Comparative Federalism: Australia, The Advisory Commission on Intergovernmental Relations*. pp. 27-37. Washington, D.C.

Finot, Ivan (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*, en Serie Gestión Pública, ILPES, Santiago de Chile

Flores, Zavala Ernesto (1991). *El Problema de la Concurrencia de Impuestos en la República Mexicana*, Rev. Trimestre Fiscal no. 37, México.

Fraga, Gabino (1969). *Derecho Administrativo*, Porrúa. México.

Gallegos Ramírez, Mónica (2003). *Fiscalidad intergubernamental en México: las implicaciones del sistema de participaciones federales (1994-2000)*, Tesis Doctoral Marzo de 2004, Universidad de Barcelona, España.

Gamas, Torruco José (1975). *El federalismo mexicano*, Sep-setentas, México.

\_\_\_\_\_, (1996). *El Estado federal: orígenes, realidades y perspectivas*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, México, núm. 54 y 55.

García, Suárez Miroslava y Jorge A. Calderón Salazar. Coordinadores (2001). *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados, México

Gil Valdivia, Gerardo (1981). "El federalismo y la coordinación fiscal en México" en Retchkiman, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia, *El federalismo y la coordinación fiscal*, UNAM, México.

Gobierno del estado de Tabasco (2004). *Hacia una nueva filosofía de la colaboración administrativa y de la colaboración intergubernamental*. Primera Convención Nacional Hacendaria, ciudad de Villahermosa, México.

Gómez de la O, Eduardo (2003). *Asignación Presupuestaria al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en el Presupuesto Federal para el Ejercicio Fiscal 2003*. [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx), octubre.

González, Oropesa Manuel (1995). *El Federalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1995

Guerrero, Sánchez Clementina (2000). *Ejercicio de las potestades tributarias por entes distintos de los Congresos locales*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México.

Hernández Chávez, Alicia (Coordinadora), (1996). ¿Hacia un nuevo federalismo?, México, FCE, México.

Hernández, Trillo Fausto (2002), Los dilemas de la descentralización fiscal en México, 1995-2000, (versión preliminar), División de Economía, CIDE.

Hernández, Trillo Fausto y Rafael Tamayo Flores (coord.) (2004). Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?, CIDE, ITESM y Porrúa, México.

Hoyo D'Addona, Roberto (1979). Antecedentes de la coordinación fiscal (1979), en Memoria de la CL Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Tomo I, Guadalajara, Jal.

\_\_\_\_\_, (1981). El sistema de participaciones en la coordinación fiscal, XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Chiapas, México.

\_\_\_\_\_, (1986). Evaluación de la coordinación fiscal en 1986, Centésima reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Atlahuetzia, Tlaxcala, 18 de noviembre de 1986, reproducido en INDETEC, edición especial conmemorativa de sus 30 años, Guadalajara.

INDETEC, Due, John y Ann Friedlaender (1982). Federalismo Fiscal, Rev. Trimestre Fiscal no. 13 México.

INDETEC (1982). Federalismo fiscal, Relaciones entre los sistemas fiscales de los sistemas fiscales de los estados confederados y la alternativa de participación impositiva, Rev. Trimestre Fiscal no.13, México.

INDETEC, Ibáñez, Emilio (1982). La Teoría Económica y la Descentralización Fiscal, Rev. Trimestre Fiscal no. 13, México.

INDETEC (1983). Organización de la administración tributaria en 26 países americanos, Francia y España", Rev. Trimestre Fiscal no. 19, México.

INDETEC (1986). Modelo Tributario y reforma fiscal: proceso de institucionalización y análisis de las reformas tributarias contemporáneas, Rev. Trimestre Fiscal no. 27, México.

INDETEC, (1987). Análisis de la inflación de la teoría de la hacienda pública y sus efectos en el sistema económico, en el tratamiento fiscal a contribuyentes y en la determinación de la deuda tributaria, Rev. Trimestre Fiscal no. 28, México.

INDETEC (1993). Aspectos fiscales del Tratado de Libre Comercio, principales implicaciones para México", Rev. Trimestre Fiscal no. 41, México.

INDETEC, Aghón, Gabriel y Carlos Casas (1994). "Descentralización Fiscal en América Latina", Trimestre Fiscal no. 48, México.

INDETEC (1995). La imposición en el ámbito estatal en los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México.

INDETEC (1996). Evolución del sistema de participaciones 1980-1997, México

INDETEC. (1998). Aspectos fiscales del Tratado de Libre Comercio, principales implicaciones para México", Rev. Trimestre Fiscal no. 41, México.

INDETEC (2003). Revista Federalismo Hacendario, edición especial conmemorativa de los 30 años de Funcionarios Públicos, México.

ILPES (2007). Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal, Santiago de Chile, enero.

Ibarra Salazar, et. al. (1999). México: Ingresos Estatales y Dependencia de las Participaciones Federales en Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 5, México, mayo.

\_\_\_\_\_, (2003). La distribución de las participaciones a las entidades federativas en México: Simulaciones de un esquema alternativo, en Gestión y política pública, Volumen XII, número 1, primer semestre.

Krause-Junk, Gerold y Regina Muller (2002). Fiscal Decentralization in Selected Industrial Countries; Watts, Ronald L., "The distribution of powers, responsibilities and resources in Federations," Handbook of Federal Countries, Forum of Federations, McGill-Queen's University Press, Montreal.

Larios, José, et. al. (2004). Descentralización Fiscal, mimeo.

Lipjhart, Arend (1984). Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven: Yale University Press.

Lujambio, Alonso (2000). El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana, Editorial Océano, México.

Mandujano, Ramos Nicolás (1998), La dinámica del sistema tributario mexicano, en el marco de la reforma fiscal, 1988-1996, Revista Comercio Exterior, Vol. 48, número 6, junio, México.

\_\_\_\_\_. (2003), Federalismo y descentralización económica, Revista Hacienda Pública, Secretaría de Finanzas de Tabasco, Núm. 1, abr-jun, México.

\_\_\_\_\_. (2005), Gasto Público Federalizado. Hacia una descentralización hacendaria”, Revista Carta de Políticas Públicas, año 7, número 40, ene-feb. y año 7, número 41, mar-abr, Facultad de Economía, UNAM, México.

\_\_\_\_\_. (2005), Federalismo y descentralización económica: Hacia la des institucionalidad del PAFEF, Revista Carta de Políticas Públicas, año 7, número 42, may-jun, Facultad de Economía, UNAM, México.

\_\_\_\_\_. (2006), Federalismo y descentralización económica: Los estabilizadores fiscales automáticos en el PEF, el caso de los excedentes petroleros en México, Revista Carta de Políticas Públicas, Facultad de Economía, UNAM, México.

Marcelo Giugale, Vinh Nguyen, Fernando Rojas y Steven B. Webb (coord.), (2001). Logros y desafíos de la descentralización fiscal en México, Banco Mundial.

Martínez, H. Ifigenia (1989). Algunos efectos de la Crisis en la distribución del ingreso en México, edit. Diana, México

Mathews, Russell, L. (1982). Public Policies in Two Federal Countries: Canada and Australia Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University. Canberra.

Méndez, José Luis. (1997). Estudio introductorio, en Wright, Deil S. (1997), “Para entender las relaciones intergubernamentales”, FCE, México.

Merino, Gustavo (2000). “Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas”, ITAM, México.

Meyer, Lorenzo (1983). México en el siglo XX. La concentración del poder político, en Marco Palacios (compilador) “La unidad nacional en América Latina. Del regionalismo a la nacionalidad”, Colegio de México.

Michel Uribe, Hugo Alberto (2003). México: Evaluación del Sistema de Federalismo Fiscal y Escenarios Futuros Seleccionados, en INDETEC, Enfoques Alternativos del Federalismo Fiscal en México, INDETEC, Guadalajara, Jal.

Musgrave, R y Peggy Musgrave (1989). Hacienda Pública Teórica y Aplicada, McGraw Hill, quinta edición.

Oates, Wallace (1972). Federalismo Fiscal, W. E. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España.

\_\_\_\_\_, (1994). Federalismo Fiscal: La División de Funciones Gubernamentales, Rev. Trimestre Fiscal no. 46, INDETEC, México.

\_\_\_\_\_, (1999). "An essay on fiscal federalism", *The Journal of Economic Literature*, volumen 37, número 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.

Olson, Mancur (1969). *The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*. *American Economic Review*. 59 (2), pp. 479-487.

Ortiz Ruiz, Miguel (1998). Participaciones federales a entidades federativas y municipios, diferentes a las de los fondos establecidos en la ley, en INDETEC, No. 110, marzo-abril de 1998, Guadalajara, Jal.

Ostrom, Vincent (1997). El federalismo en la vida cotidiana, en *Varios autores Teoría y praxis del federalismo contemporáneo*, Cuadernos del Federalismo, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y Gobierno del Estado de Hidalgo.

Partido Revolucionario Institucional (2006). *La tributación indirecta: El impuesto al Valor Agregado*, México.

Piedad, García Escudero Márquez (2005). *Federalismo, regionalismo y descentralización en Europa: Suiza, Italia y Gran Bretaña*, Cuadernos del Pensamiento Político, Universidad la Rioja, España.

Plascencia, Rodríguez Francisco (1999). *Análisis comparativo del IVA y el IEPS*, INDETEC, México.

Plascencia, Rodríguez Francisco y Alejandro Sahagún Cueva (2005). *La imposición en el ámbito estatal de los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, INDETEC, México.

Prieto Fortún, Guillermo (1981). "La política fiscal y el sistema nacional de coordinación fiscal" en INDETEC, No. 100, junio.

Retchkiman, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia (1981). *El federalismo y la coordinación fiscal*, UNAM, México

\_\_\_\_\_, (1968), *Federalismo fiscal*, *Revista latinoamericana de economía*, UNAM, México

Riker, William H. (1964). *Federalism, Origin, Operation, Significance*, Boston: Little, brown and Co.

Riker, William H. (1975), *Federalism*, en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, Boston: Addison Wesley, vol. 5.

Revilla, Eduardo y Andrés Zamudio (2002). Reforma fiscal y distribución de la carga impositiva en México, CIDE, México.

Rodríguez, Jefferson (2006). La experiencia brasileña en la descentralización de la tributación al consumo, Secretaría de Ingresos Federales del Brasil, noviembre.

Rojas, Hurtado Fernando (1995). La Descentralización Fiscal en América Latina", Rev. Trimestre Fiscal no. 50, INDETEC, México.

Rodríguez, Victoria E. (1999). La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo, FCE, México.

Rowland, Allison M. (2000). Los municipios y la coordinación intergubernamental, CIDE, Cuadernos de debate, México.

Sánchez, Almanza Adolfo (1999). Marginación e ingreso en los municipios de México (análisis para la asignación de recursos fiscales), IIEC, UNAM, México.

Saucedo Sánchez, José Alberto (1997). Hacia el federalismo fiscal. La reforma del sistema de participaciones federales a los estados, INAP, México.

SHCP (2003), (2005), (2006) y (2007). Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, México.

SHCP (2006 y 2008). Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles, de ingresos de las familias, publicado en el Diario de los debates, órgano oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Secretaría de Ingresos Federales del Brasil (2002). Mecanismos de cooperación entre administraciones tributarias de diferentes niveles de gobierno, mayo.

Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (1996). La descentralización fiscal en México: Algunas propuestas, en México. Hacia un nuevo federalismo fiscal. De Rogelio Arellano (compilador). Fondo de Cultura Económica y Gobierno del Estado de Puebla. México, D.F.

Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (1998). Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México, Economía Mexicana. Nueva Época, vol. V, núm. 2, México, CIDE.

Scott, Andretta John (2002). La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público, CIDE, México.

Scott, Andretta John (2002 b). Calidad de gobierno: gasto público y desarrollo humano, CIDE, México.

Sobarzo, Horacio (2003). México: Estudio sobre la capacidad fiscal tributaria y el esfuerzo tributario de los gobiernos estatales en México, (mimeo), septiembre, México.

Solé Vilanova, Joaquim (1990). "El finançament de les províncies del Canadà: un exemple d'autonomia tributària" en NOTA D'ECONOMIA. Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya, Núm. 37.

Soria Romo, Rigoberto (2000). Las Finanzas Públicas Estatales, en Almada Bay, Ignacio (editor) Sonora 2000 a debate. Problemas, soluciones, riesgos y oportunidades, México, Cal y Arena y El Colegio de Sonora.

\_\_\_\_\_, (2004). La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional, Tesis doctoral, UAM-I, México 2004.

Tanzi, Vito (1995). Federalismo Fiscal y Descentralización Rev. Trimestre Fiscal no. 51, INDETEC, México.

Tello, Macías Carlos (1976). Resumen de los resultados de la coordinación fiscal (1972-1976). Documento presentado la IX reunión de Funcionarios Fiscales en su calidad de Subsecretario de Ingresos de la SHCP, publicado en la Revista INDETEC, Federalismo Hacendario, México.

\_\_\_\_\_, (2004). Los límites de las políticas nacionales, Revista Economía UNAM, Volumen 1, número 2, mayo-agosto, México.

Tiebout, Charles (1956). A pure theory of local expenditures, Chicago: Journal of Political Economy, The University of Chicago, vol. 64, October.

Tloquenahuaque (2003). Las relaciones fiscales intergubernamentales en México: Alcances limitaciones y propuestas, trabajo de investigación, México.

Urquídí, Víctor (1985). La política fiscal en el desarrollo económico de América latina, en Héctor Assael, Ensayos de Política Fiscal, FCE, México.

Velázquez, Guadarrama César (2006). Determinantes del gasto Estatal en México, Revista Gestión y Política Pública, número 83, México.

Watts, Ronald y Raoul Blinderbacher (2002). "Federalism in a changing world – Learning from each Other", en Federalism in a changing world – Learning from each Other, Conference Reader, St. Gallen, Switzerland.

Watts, Ronald L. (2002). "The distribution of powers, responsibilities and resources in Federations," en Handbook of Federal Countries, Forum of Federations, McGill-Queen's University Press, Montreal.

Weingast, Barry (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic, Journal of Law, Economics, and Organization.

Wight, Deil (1997). "Para entender las Relaciones Intergubernamentales". FCE. México.

World Bank (2000) Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization en World development report 1999/2000 (Washington: The World Bank).

Greene, William H., "Análisis Económico", Prentice Hall, 3ra. Edición, España 1998.

Goodspeed, Timothy J., "El financiamiento de gobiernos subnacionales en una Federación", ITAM, Revista Vórtice, Año 1, No. 2, Segundo Semestre 2000.

Shah, Anwar, "The reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging

Zodrow, George (1995). Descentralización de Impuestos y Transferencias Intergubernamentales, Rev. Trimestre Fiscal no. 50, INDETEC, México