



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA**



LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO. RETOS PARA UNA REFORMA

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A :

JAIME SANTOYO ARREDONDO

ASESOR: MTRO. OSCAR ANTONIO MIGUEL

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX JUNIO DE 2017



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.

DEDICATORIAS

A mi Padre, quien con sus consejos y buen ejemplo de trabajo, esfuerzo y dedicación me sirvieron como guía para salir adelante y no rendirme nunca. Gracias por darme una carrera para mi futuro, todo esto te lo debo a ti.

A mi Madre, quien con sus bendiciones, consejos, llamadas de atención y aquellas largas pláticas durante la cena ayudaron a que tomará decisiones importantes en mi vida, así como a formar el carácter y personalidad que ahora tengo. Pero más que nada, por su Amor.

A mis hermanos Liz y Omar, aprovecho para dejar en claro que los quiero tanto, y que sin duda ayudaron a forjar la persona que soy actualmente, esperando que este logro los motive para cumplir sus propias metas; igual a ti Iván nunca dejes de crecer ni te desvíes de tu objetivo.

A mi Abuelita Lulú, quien sin darse cuenta logró inculcarme la capacidad de salir siempre adelante no importando las adversidades en la vida. Te Quiero conmigo por muchos, muchos años más.

A Aurora, por su eterno amor y apoyo desde el momento en que la conocí. Gracias por estar siempre ahí. Y a toda su familia, quienes siempre me recibieron con los brazos abiertos.

A mi segunda familia, mis amigos y hermanos los Vikingos: (Beto, Peter, Tropi, Jorge, Rubén, Daniel, Thomas, Juanjo y Andrés), especialmente a ti Beto, porque

me demostraste a través de estos años de conocernos, el verdadero significado de la Amistad. Gracias a todos, porque con ustedes logré vivir innumerables experiencias de todo tipo, buenas, muy buenas, y también malas, tristes y alegres, pero sobre todo; experiencias que llevaré siempre conmigo y que jamás olvidaré.

Finalmente a todos aquellos familiares y amigos que no recordé al momento de escribir esto. Ustedes saben quiénes son.

¡Gracias a todos!

AGRADECIMIENTOS

Primero y como más importante, me gustaría agradecer sinceramente a mi asesor de Tesis, al Mtro. Oscar Antonio Miguel, quien con su esfuerzo y dedicación en su asesoría pude elaborar y concluir este trabajo.

Asimismo, es de recalcar que con sus conocimientos, orientación, paciencia y motivación, fueron fundamentales para mi formación y por lo cual me siento en deuda con él por todo lo recibido durante el tiempo que duro concluir esta Tesis.

Agradezco de igual forma, a mi amada Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por qué desde el primer minuto en que supe que iba a pertenecer a ésta Institución, me identifiqué con sus valores, y me sentí parte de una gran familia. Gracias por todo el conocimiento y experiencias que adquirí como Universitario.

Así como a la tres veces Heroica Facultad de Economía alma mater de las ciencias económicas, quién en tus aulas forjas profesionales comprometidos con México, dentro de los cuáles me incluyo y agradezco todas las enseñanzas y oportunidades que me brindaste.

Por último, agradezco a mis sinodales Mtro. Oscar Antonio Miguel; Mtro. Aníbal Gutiérrez; Dr. José Luis Clavellina; Lic. María Luisa Muñoz y a la Lic. Norma Bernal Ramos, quienes se tomaron su tiempo y espacio para leer y enriquecer el contenido de esta Tesis. Asimismo, quiero agradecer a todos los profesores de la Facultad de Economía, pues ellos fueron quienes me guiaron en mi formación como profesional y con quienes estaré infinitamente agradecido.

ÍNDICE

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO. RETOS PARA UNA REFORMA

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO	
Conceptualización de Finanzas Públicas	4
Ingreso Público	5
Gasto Público	12
Deuda Pública	15
El Paquete Económico	17
Criterios Generales de Política Económica	19
Ley de Ingresos de la Federación	21
El Presupuesto General	22
Presupuesto de Egresos de la Federación	24

CAPÍTULO 2. EL FEDERALISMO Y SU VINCULO CON LAS FINANZAS PÚBLICAS

Definición del Federalismo	26
El Federalismo en México	28
La Soberanía Tributaria	30
El Federalismo Fiscal	35
Centralización del Federalismo	36
Enfoques Teóricos del Federalismo Fiscal	38
El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	39
La Ley de Coordinación Fiscal	41
Avances en la Coordinación Fiscal	42
Convenios de Adhesión	45
La Convención Nacional Hacendaria	46
Objetivos de la CNH	48
Propuestas de la CNH	49
Resultados de la CNH	51

CAPÍTULO 3. RETOS PARA UN REFORMA INTEGRAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Determinantes para una Reforma	53
Ingresos	56
Gasto	57
Deuda	57
Federalismo Hacendario	58
Reformas Implementadas en los últimos años	59
Propuesta en materia de Ingresos Públicos	61
Ampliación en la base tributaria	64
Mejorar el cobro de impuestos	69
Reducción de privilegios fiscales	71
Combate a la evasión fiscal	75

Propuesta en materia del gasto público	78
Gasto Corriente	79
Ley General de Contabilidad Gubernamental	81
Deuda Pública	82
Fortalecimiento al Federalismo Fiscal	83
El gasto público federalizado	87
CONCLUSIONES	92
BIBLIOGRAFÍA	95

INTRODUCCIÓN

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que el Estado es el encargado de promover el crecimiento y bienestar y, para ello, deberá de introducir los cambios necesarios al entorno económico, político y social bajo el que se desenvuelve el proceso de desarrollo económico.

De este modo, el Estado es el encargado de instrumentar y ejecutar la política económica al establecer objetivos y metas, así como programas y políticas públicas, evaluar las acciones aplicadas y procurar los acuerdos necesarios entre los diferentes grupos económicos y sociales, a fin de tener capacidad de conducción hacia el crecimiento y desarrollo económico, ya sea al privilegiar al mercado, o bien, a través de la intervención del estado en la economía.

Es por ello, que las finanzas públicas se han convertido en la parte sustantiva de la política económica y el ejercicio de gobierno. Primero porque el manejo de las finanzas públicas incide en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas y segundo porque las finanzas públicas determinan la capacidad de todo gobierno para impulsar políticas públicas, de modo que si no hay recursos o si son insuficientes no hay una adecuada capacidad de gobierno.

Hoy en día existe consenso sobre la debilidad del sistema tributario mexicano, propiciado por la baja recaudación impositiva y la dependencia de los ingresos, principalmente provenientes del petróleo.

En la última década se vislumbra la posibilidad de hacer cambios en el sistema hacendario, el crecimiento de los ingresos petroleros, la modificación de su

reparto, la mayor presencia de los gobiernos estatales, del gobierno del distrito federal y de los gobiernos municipales, en la discusión hacendaria, así como la reforma de 2007 no resolvieron el problema de fondo.

En años anteriores, la reforma hacendaria se entendía como sinónimo de reforma fiscal, no obstante hoy abarca más allá de los ingresos, incluye temas como el gasto público, la deuda y el patrimonio.

La reforma pasa por muchos otros temas a revisar, entre ellos, las disposiciones constitucionales en materia tributaria para cada orden de gobierno, los incentivos al ahorro y la inversión, la revisión de los tratamientos preferenciales, las bases y tarifas de los distintos impuestos, en especial el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), la forma en que se ejerce el gasto público, la contratación de deuda y el federalismo hacendario.

Por lo anterior, esta tesis se divide en tres capítulos, mismo que a continuación se describen y detallan.

En el capítulo 1. Se hace un análisis de la estructura y conceptualización de las finanzas públicas y se detalla el ordenamiento que tienen los ingresos públicos; el gasto público y la deuda pública. Asimismo, se desarrolla el tema del paquete económico y el ordenamiento de los principales documentos que integran dicho paquete económico.

El capítulo 2. Se analiza el tema del federalismo y su vinculación que tiene este tema con las finanzas públicas, asimismo, se describe la importancia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y del Gasto Federalizado, también se desarrolla y describe la relación que tiene la Coordinación Fiscal con las entidades federativas. Por último en este capítulo se detalla la importancia que fue la Convención Nacional Hacendaria y sus efectos que trajo para las finanzas públicas del país.

Finalmente en el tercer y último capítulo, se detallan los retos y características que desde mi punto de vista debe contener una propuesta de reforma integral de las finanzas públicas, asimismo, se puntualizan, cuáles serían sus determinantes y propuestas de reforma, tanto por el lado de los ingresos públicos, el gasto público, la deuda pública y el federalismo hacendario.

CAPÍTULO 1

ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Conceptualización de Finanzas Públicas

Para entender la conceptualización de finanzas públicas, empecemos con una definición que nos ofrece (Ayala, José; 1997) es el conjunto de elementos en el que participan para la captación de recursos "ingresos", y se administran los mismos "gasto", la cual realiza el Estado a través de las diferentes instituciones del sector público¹.

Otra definición nos las ofrece (Gutiérrez, Aníbal; 2005), y señala como finanzas públicas, al manejo de los ingresos y egresos del Estado administra a través del sector público. Ello contempla todas las fuentes de recursos de las que dispone el dicho sector así como su canalización a diferentes partidas de gasto.²

Por otra parte, en prácticamente todas las Finanzas Públicas de cualquier nación o país, se componen básicamente de manera general en tres partes: Ingreso, Gasto y Deuda Pública.

¹ Ayala Espino, José, *Economía Pública: una guía para entender al Estado*, UNAM, México.1997.

² Gutiérrez, Aníbal. "*Indicadores Financieros del Sector Público*", FE-UNAM. 2005.pp. 17.

Por lo anterior, una definición más amplia sobre finanzas públicas es, los ingresos públicos son todos aquellos recursos captados por el Estado que le servirán para el financiamiento de las obras y servicios públicos, en el gasto se detallan las cantidades destinadas a cada uno de los rubros elegidos y en la parte de la deuda se administran los pasivos adquiridos y asimismo se buscan recursos alternos para el financiamiento del sector público de la economía.

Ingreso Público

Como ya se mencionó en las definiciones anteriormente, el ingreso público es el total de percepciones o recursos que obtiene el sector público en el desempeño de una actividad de derecho público o como productor de bienes y servicios.

Por lo anterior, para el caso de México, en la Ley de Ingresos de la Federación, los ingresos se clasifican de la siguiente manera:

A. Ingresos del Gobierno Federal

Son los ingresos recaudados mediante impuestos, así como de los derechos, productos, aprovechamientos y otros conceptos tipificados dentro de la misma ley.

B. Ingresos de Organismos y Empresas

Son los recursos que obtienen las diversas entidades que conforman el Sector Paraestatal y tienen su origen principal en la venta de bienes y servicios que ofrecen a la colectividad, ingresos por erogaciones recuperables; ingresos por la venta de activos fijos; aportaciones de capital y transferencias del Gobierno

Federal, así como los financiamientos internos y externos. En este apartado podremos encontrar información de empresas como PEMEX, IMSS e ISSSTE.

C. Ingresos derivados de Financiamientos

Son todos aquellos recursos que provienen de financiamiento interno y externo que recibe el Gobierno Federal. Este rubro representa el techo de endeudamiento público autorizado por la Cámara de Diputados para el año vigente.

La principal fuente de ingresos del sector público, son los impuestos, a los cuales se les denomina Ingresos Tributarios del Sector Público Mexicano, en esta clasificación encontraremos diferentes impuestos, tales como: El impuesto sobre la Renta (ISR), el impuesto al valor agregado (IVA), los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS), los impuestos sobre automóviles nuevos (ISAN), el impuesto a la importación, el Impuesto por concepto de tenencia de automóviles; son algunos de los impuestos que existen en México y son importantes instrumentos recaudatorios con los que actualmente cuenta el Gobierno Federal.³

En orden de importancia, el ISR, el IVA y los IEPS en conjunto representan la gran mayoría de ingresos tributarios para el país.

La relevancia de cada uno de los tipos de impuestos se centra en sus características específicas, el tipo de contribuyente al que van dirigidos, su importancia dentro de los ingresos tributarios del sector público, su eficiencia recaudatoria, su evolución histórica y su comparación con el mismo tipo de impuesto en el ámbito internacional. Este análisis es importante debido a que dentro de la legislación vigente, al contemplar múltiples casos de exención y

³ Caballero, Emilio. *Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México*, Capítulo 5, página 181.

excepción, permite a determinado tipo de contribuyentes la elusión del pago de los impuestos, lo cual explica las cuantiosas pérdidas de ingresos tributarios.

El principal impuesto en México es el ISR, el cual en números del año 2005 representaba el 4.74% del PIB de ese mismo año.

En su marco legal, el artículo 1º de la Ley de Impuesto Sobre la Renta (ISR) establece que las personas morales están obligadas al pago de ISR en los siguientes casos:

- Todas las personas que sean residentes en México, respecto de todos sus ingresos cualquiera que se ala ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.
- Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento.
- Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.⁴

Cabe mencionar que la debilidad estructural del ISR en México se debe fundamentalmente a la permanencia de bases especiales de tributación y tratamientos preferenciales para algunos sectores de actividad como los del transporte, agricultura, comercio, a la gran cantidad de deducciones y exenciones, así como a los altos índices de evasión en el pago de impuestos.

⁴*Ley de Impuesto Sobre la Renta*, Título 1. Disposiciones Generales, Artículo 1.

Por su parte, la introducción del IVA permitió eliminar el impuesto en sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), un impuesto en cascada aplicado sobre todo tipo de transacciones comerciales.

El ISIM, debía ser calculado sobre su precio de venta (ya sea de un bien o servicio) y su principal problema era su característica de no ser recuperable debido a que se trasladaba a todas las etapas del proceso económico, tanto de producción como de comercialización y en su etapa final, se enteraba al fisco sin aplicar ninguna deducción.

Por su parte, el IVA si es recuperable para el fabricante, para el intermediario y para el detallista por lo tanto el impacto económico del impuesto en el proceso económico lo recibe únicamente el consumidor final quien ya no lo recupera.

En el año de 1980 se constituye la introducción de este impuesto de manera similar a lo registrado en un número considerable de países en el mundo, la principal reforma tributaria instrumentada durante la segunda mitad del siglo XXI.

La razón por la cual se introdujeron los regímenes especiales y las excepciones se explica en que el IVA, como todo impuesto al consumo, es regresivo, en el sentido de que el mayor monto del impuesto como proporción del ingreso es mayor para los estratos de la población de menores recursos, sin embargo cabe señalar que la inclusión de múltiples exenciones, no solamente no beneficia a los consumidores finales a quienes se les traslada en su mayoría de veces el precio, sino que crea incentivos para la defraudación fiscal haciendo complicada la administración tributaria.

Existen otras formas de clasificación del Ingreso, otra de ellas puede ser mediante:

Ingresos Ordinarios y Extraordinarios

Son Ingresos Ordinarios aquellos que constituyen una fuente normal y periódica de recursos fiscales del sector público y se encuentran establecidas en un presupuesto⁵.

Estos son los ingresos que el Sector Público ha captado durante el desempeño de sus labores.

A su vez, los ingresos ordinarios pueden clasificarse en Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital.

Ingresos Corrientes

En esta clasificación se encuentran los ingresos que generados por la vía fiscal o de otras operaciones que realizan las entidades del sector paraestatal mediante la venta de bienes y servicios, (a excepción de los activos fijos), erogaciones irre recuperables y las transferencias del Gobierno Federal para el gasto corriente.

Asimismo, se denominan ingresos corrientes todas aquellas percepciones que representan un incremento del efectivo del sector público como consecuencia de sus operaciones normales, sin que provengan de la enajenación de su patrimonio; percepciones provenientes de impuestos y entradas no recuperables, que no provengan de donaciones o de la venta de bienes raíces, activos intangibles, existencias o activos de capital fijo.

En esta clasificación se distinguen dos tipos de ingresos: Tributarios y No Tributarios. Estos tipos de ingresos se originan en la recaudación de impuestos,

⁵ *El Ingreso Tributario en México*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Palacio Legislativo San Lázaro, Febrero 2005, pp. 13. Revisión al 16 de abril de 2012.

separando los ingresos derivados de la aplicación de impuestos, de los ingresos provenientes de otras fuentes; en ésta última queda señalada la institución que los recibe, ya sea el Gobierno Federal o los organismos y empresas del sector paraestatal.

Es importante señalar que la tributación implica una transferencia de recursos del contribuyente al gobierno, y por si misma genera efectos económicos sobre el consumo y el nivel de vida, la producción, los negocios y la ocupación, el ahorro y la formación de capital, la distribución, las fluctuaciones y el progreso económico⁶.

Ingresos de Capital

Son ingresos de capital todos aquellos provenientes de la venta de activos fijos y valores financieros, financiamiento interno y externo. Las transferencias del Gobierno Federal a las entidades paraestatales para inversión física, financiera y amortización de pasivos, constituyen para ellas ingresos de capital.

Se constituyen también por la venta de activos de capital como bienes raíces, activos intangibles, existencias y activos de capital fijo en edificios, construcciones y equipo, con un valor superior a un mínimo determinado y utilizable durante más de un año en el proceso de producción, conllevan por lo tanto operaciones de carácter extraordinario, Se dividen en ingresos derivados de la venta de bienes y valores y en recuperación de capital. Siempre corresponden con movimientos en las cuentas de un activo o pasivo.

Se puede distinguir también entre los ingresos Petroleros y No Petroleros:

En este grupo se muestra el impacto que tiene el sector petrolero en las finanzas públicas, ya que por un lado se contabilizan los ingresos propios de PEMEX, mas

⁶Somers Harold M., *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, FCE México 1981, página 184.

lo recursos que obtiene el Gobierno Federal por concepto de impuestos y derechos, derivados de las extracción, explotación, producción y comercialización de petróleo y sus derivados y por el otro lado, los demás ingresos que no contemplan los rubros antes mencionados tanto del Gobierno Federal como del sector paraestatal.

Finalmente, los ingresos pueden clasificarse también de manera ***Institucional***, agrupando los ingresos de acuerdo con la institución que los recibe, distinguiendo entre los correspondientes al Gobierno Federal y los que corresponden a organismos y empresas bajo control presupuestario directo.

Por su parte, *los Ingresos Extraordinarios*, son aquellos que se han obtenido de una fuente externa o excepcional y se originan principalmente de la contratación de créditos externos e internos o de la emisión de moneda, también en aquellos ingresos que se ha ocupado para cubrir eventualidades (y que provienen de fuentes igualmente eventuales), así como de la enajenación de bienes nacionales.

Un claro ejemplo de un Ingreso Extraordinario es la Deuda Pública, se le considera como tal porque corresponde a aquellos recursos financieros que el sector público capta de manera irregular o complementaria, en países en vías de desarrollo y en el caso particular de México, desde 1970, se convirtió en la manera más usual para la cobertura del gasto público, su función es la de compensar los ingresos en las situaciones en que éstos resultan insuficientes para hacer frente a las necesidades de gasto que se presenten.

En términos monetarios, se puede señalar que los ingresos extraordinarios representan las principales fuentes de recursos que tiene el Estado. Estas entradas que se consideran dentro del presupuesto, contribuyen al financiamiento del gasto público y por lo tanto tienen un impacto económico.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación son los instrumentos financieros a través de los cuales el gobierno federal ejecuta los programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Una clara organización de los Ingresos de la Nación es importante ya que una vez establecidos se debe considerar el gasto público, que es la manera en que se utilizarán estos ingresos, para ello se crea el Presupuesto en el cual se detallan el monto y rubro al que se destinarán los recursos.

Gasto Público

El Gasto Público es el conjunto de erogaciones que efectúan las entidades gubernamentales (Gobierno Federal, Estatal y Municipal, incluidos los Poderes Legislativo y Judicial, así como el Sector Paraestatal) en el ejercicio de sus funciones⁷. El tipo de gasto puede llegar a ser sumamente variable de acuerdo a los propósitos y las metas a alcanzar y generalmente se lleva a cabo a través de los departamentos gubernamentales mediante los subsidios.

Existen diversas clasificaciones del gasto dependiendo de los principios que se consideren para ello, algunos de ellos pueden ser la obligatoriedad, el control administrativo, los rendimientos, etc.

En 1983 se expidió una Ley de Coordinación de Gasto Público Nacional en la que se establecieron los ámbitos de competencia entre la federación, estados y municipios para el gasto en educación y salud, cuyo objetivo fue el de eliminar las disparidades que distorsionaran los impuestos en esta materia.

⁷ Gutiérrez, Aníbal. "*Principales indicadores financiero y del sector externo de la economía mexicana*". FE-UNAM. 2005. pp. 19.

Clasificación del Gasto

Existen numerosas clasificaciones del gasto público dependiendo del tipo de principios que estén tomando en cuenta para llevar a cabo la clasificación, los parámetros pueden ser la obligatoriedad, los rendimientos, su control administrativo, etc.

De manera general, el Gasto Público se puede Clasificar de la siguiente manera:

El Gasto Programable se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la Ley, como la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios.

El No Programable hace referencia al que soporta la operación de las instituciones del Gobierno Federal a fin de que estas proporcionen servicios tales como educación, carreteras y caminos o relaciones con otros países, entre otros.

Otra forma de clasificación del gasto puede ser a través de las *Dimensiones del Gasto*, donde:

- La *Administrativa*. Referente a los ejecutores del gasto, entendidos como las instituciones que llevan a cabo acciones que deben ser sustentadas por recursos económicos. Esta clasificación responde a quién ejecuta el gasto.
- La *Económica*. En la que se encuentran los tipos de bienes y servicios que son adquiridos, dando razón de en qué se gasta el dinero.
- La *Funcional*. Tiene que ver con el propósito al que el gasto es destinado respondiendo de este modo a la cuestión, para qué se realiza el gasto.

Por su parte, una Dimensión Administrativa, nos permite identificar claramente a los ejecutores del gasto, los cuales se dividen en dos grupos: los *Ramos Administrativos y Generales* y por otro lado, el *Sector Paraestatal*.

La asignación de recursos mediante los ramos administrativos es para los poderes Legislativo y Judicial, para el Instituto Federal Electoral y para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como para las diferentes secretarías de estado y se organizan en *unidades responsables*, las cuales se encuentran facultadas para ejercer los recursos presupuestarios.

Las asignaciones del gasto de dichas unidades responsables, se pueden identificar en el PEF con una clave presupuestaria que es el nivel más desagregado en el que se presenta la información.

Mientras que, los *Ramos Generales* reciben este nombre debido a que no existe un ejecutor directo identificado en el ejercicio correspondiente a las actividades que se llevan a cabo a partir de estos ramos y comprenden los recursos que son transferidos por el Gobierno Federal a las Entidades Federativas y Municipios, así como también el pago de obligaciones diferentes a los programas de las instituciones o secretarías de estado y los pagos correspondientes al servicio de la deuda.

La *Dimensión Económica* del gasto identifica el monto de los recursos que se utilizarán para la adquisición de insumos y servicios para la operación cotidiana de las instituciones del gobierno federal. En esta parte es relevante señalar que el PEF no detalla el tipo de gasto (como corriente o de capital) al que serán aplicadas las asignaciones a transferir a los estados porque es imposible conocerlos bienes o servicios que serán adquiridos por los beneficiarios de estos recursos. Por lo anterior, esta clasificación es aplicable únicamente al gasto programable.

Esta dimensión se divide en diferentes renglones o rubros de gasto. Esta división se encuentra normada por el Clasificador por Objeto de Gasto que considera tres niveles de desagregación:

- Capítulos de gasto.
- Conceptos de gasto.
- Partidas de gasto.

La *Dimensión Funcional* permite conocer el propósito al que se dirigen los recursos. Con ella se identifica cuánto del presupuesto se canaliza hacia programas sociales, cuánto a la generación de energéticos y al desarrollo de infraestructura económica productiva, cuánto a la tarea de gobernar y cuánto al gesto no programable.⁸

Deuda Pública

Es el conjunto de obligaciones que tiene el sector público las cuales se han contraído a modo de empréstitos sobre el crédito de la nación.

En México, las entidades que llevan a cabo la administración y control de la deuda pública son el Congreso de la Unión y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo el marco legal del Artículo 73 Constitucional, el 2do de la Ley de Ingresos de la Federación y la Ley General de Deuda Pública.

La clasificación de la deuda se puede llevar a cabo de acuerdo al origen, nacionalidad, el plazo de amortización o el plazo de amortización o tipo de acreedor, sin embargo de manera general se puede clasificar como Deuda Pública Interna y Externa.

⁸*Clasificación de los Recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación*, Documento de la SHCP, www.apartados.hacienda.gob.mx, página 2, Consulta al 28 de Febrero 2012.

Deuda Pública Interna

Son todas las obligaciones que ha contraído el Sector Público con acreedores nacionales y cuyo pago se llevará a cabo en el interior del país, y puede ser en moneda nacional o extranjera, dependiendo de lo acordado y se compone de la siguiente manera:

- Valores Gubernamentales
Son todos los títulos emitidos por el Gobierno Federal a través del Banco de México el cual funge como un agente financiero.

Los títulos que se pueden emitir son:

- Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES).
- Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES).
- Bonos de Desarrollo a Tasa Fija (Bonos).
- Bonos del Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (UDIBONOS).
- Fondo de Ahorro del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).
- Se conforma de las aportaciones para el retiro de los trabajadores.
- Deuda Asumida.
- Es la deuda de entidades liquidadas o fusionadas que ha sido asumida por el Gobierno Federal.
- Otros. En esta clasificación se encuentran todos los tipos de pasivos contraídos en moneda nacional por el Gobierno Federal diferentes a los ya mencionados.

Deuda Pública Externa

Son las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal con acreedores extranjeros, cuyo pago se llevará a cabo fuera del país y el mismo puede ser tanto en moneda nacional como en extranjera, el pago de estas deudas implica una salida de fondos del país y representa una fuente externa del financiamiento del sector público y está compuesto por empréstitos de bancos u organismos oficiales mundiales, empréstitos de bancos privados internacionales, sindicados o no sindicados, multilaterales y empréstitos de proveedores extranjeros.⁹

Actualmente, la situación fiscal del Estado Mexicano, se mide a través del Banco Económico o Tradicional y a través de él es que se puede calificar como un estado de *déficit* o *superávit*.

El Paquete Económico

Anualmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene hasta el ocho de Septiembre para entregar el paquete económico del año entrante al Congreso de la Unión para que sea discutido y en su caso aprobado.

Este paquete se integra por tres documentos básicamente:

- *Los Criterios de Política Económica.*

Es la base para la elaboración de la política fiscal, pues de ellos se contiene la evolución reciente de la economía mexicana, su comportamiento y su

⁹ Gutiérrez, Aníbal. et al. *Principales Indicadores Financieros y del Sector Externo de la Economía Mexicana*, pp. 53.

futuro probable, información que da la pauta a establecer el cálculo de ingresos públicos, y por lo tanto el volumen a disponer.¹⁰

- *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación.*
Establece la cantidad de recursos económicos que habrá de obtener la federación y su procedencia durante el ejercicio fiscal.
- *El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF).*
En él se señala el destino de los recursos económicos que el Sector Público recauda por impuestos, prestación de servicios o financiamiento durante el año.

Una vez que el Congreso recibe el paquete económico empieza el proceso de aprobación, durante el cual los legisladores deben analizar, discutir, modificar y aprobar el Paquete con una fecha límite del 20 de Octubre para la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores para el día 31 del mismo mes, cumpliendo de esta manera con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados del mismo.

El Presupuesto de Egresos debe ser aprobado únicamente por la Cámara de Diputados con fecha límite del 15 de Noviembre para que tanto la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, sean publicados en el Diario Oficial de la Federación antes del 5 de Diciembre.

Para que el país pueda llevar a cabo las tareas de crecimiento y desarrollo político, económico y social, es necesario que el Poder Ejecutivo elabore el Plan Nacional de Desarrollo (PND) el cual es un documento en el que se establecen detalladamente las estrategias que se llevarán a cabo para alcanzar los objetivos establecidos ahí mismo y que deben estar orientados a mejorar la calidad de vida

¹⁰Manual del Presupuesto de Egresos de la Federación, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Página 10.

de los Mexicanos, fortalecer la economía del país, eficientar las finanzas públicas, entre otros. Éste es elaborado en cumplimiento al Art. 26 Constitucional y en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Planeación.

A continuación, detallaré cada una de las partes que componen el paquete económico:

Criterios Generales de Política Económica

Es un documento enviado al H. Congreso de la Unión en el cual se presenta el escenario macroeconómico al que se desea llegar. Los indicadores que sirven de base para calcular los ingresos y gastos son:

- Producto Interno Bruto (PIB)
- La inflación
- La tasa de interés
- Déficit de cuenta corriente (en millones de pesos y en porcentaje del PIB)
- Balance Público (en porcentaje del PIB)

Se reflejan la oferta agregada, la cual se obtiene mediante la suma del PIB y las importaciones; así como la demanda agregada que incluye el consumo, la formación bruta de capital y las exportaciones.

Como variables de apoyo para el análisis se consideran el PIB y la inflación estimados de los Estados Unidos, el precio del petróleo internacional para la canasta mexicana, y la tasa de interés externa.

Primeramente se establecen los objetivos anuales para el balance público; después se estiman los ingresos públicos en función de las variables macroeconómicas y de las políticas tributarias y de precios y tarifas; en seguida se

calcula el gasto no programable que incluye: los intereses de la deuda pública en función de las tasas de interés probables, de la estructura de subastas de valores gubernamentales, del saldo de la deuda y del balance público objetivo; seguidamente se calculan las participaciones federales a partir de la Recaudación Federal Participable y de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), en función del diferimiento de pagos del ejercicio anterior. El remanente que se obtiene determina el techo para el gasto programable¹¹. Así mismo, contienen una descripción de los principales lineamientos que guiarán la política económica durante el siguiente año, indica si las finanzas públicas tendrán déficit o superávit y el monto del mismo, así como la política del Gobierno Federal ante temas de deuda pública y el sistema financiero en general.

Dentro de estos Criterios se establecen las proyecciones de recaudación fiscal, esta información es primordial para la elaboración de la Ley de Ingresos.

Los Ingresos Públicos son el punto de partida del paquete económico por que determina el origen del capital con el que contará el país para satisfacer las necesidades de diversas índoles que demanda la ciudadanía y el crecimiento y desarrollo económico

El Paquete Fiscal en Materia de Ingresos establece el modo, monto y forma en que el gobierno obtendrá ingresos, principalmente vía impuestos, cobro de derechos y deuda pública. Uno de los objetivos de este Paquete Fiscal es simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales Este paquete se integra principalmente por la Ley de Ingresos de la Federación.

¹¹Becerril Straffon Rodolfo, *Las Finanzas Públicas del Estado de Morelos*, Capítulo 1, página 26.

Ley de Ingresos de la Federación

La ley de ingresos es un documento de carácter jurídico que propone el poder ejecutivo Federal en el cual se establecen tanto el catálogo de conceptos como la estimación de los ingresos que el sector público podrá obtener por medio de Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y contribuciones para la Seguridad Social. Dentro de esta ley también se señala el endeudamiento externo neto del sector público y el endeudamiento del gobierno federal, ambos sujetos a aprobación del congreso. La aprobación de la ley de Ingresos les compete a ambas cámaras del Congreso de la unión. Los ingresos pueden ser tributarios y no tributarios. El financiamiento que se suma a los ingresos incluye el aplazamiento de pagos y el financiamiento neto.

Para la Aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación es necesario que se cumplan las siguientes dos condiciones:

- *La existencia de quórum.*

De acuerdo con el Art. 63 Constitucional, las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia en cada una de ellas, de más de la mitad del número de sus miembros. Por su parte, para la Cámara de Senadores, es necesario que se encuentren reunidos en el salón de sesiones al menos 65 de los Legisladores para aprobar la Ley de Ingresos y en la Cámara de Diputados 251 Legisladores para la Ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos.

- *La votación requerida.*

Con base en el Art. 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del los Estados Unidos Mexicanos, todas las votaciones deberán ser verificadas por mayoría absoluta, a excepción de los casos en que la Constitución y dicho Reglamento exijan las dos terceras partes de los votos, a lo que se le denomina *mayoría calificada*.

El Presupuesto General

La presupuestación constituye un instrumento básico que expresa las decisiones en materia de política económica y planeación¹². En él se lleva a cabo una estimación financiera anticipada de los egresos e ingresos del sector público enfocados al cumplimiento de las metas y objetivos establecidos.

Por lo tanto es también un medio para canalizar los recursos federales de una manera congruente de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (PND). La normatividad del Presupuesto se encuentra fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en el Art. 74 en el cual se faculta al Ejecutivo Federal para preparar y presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente y en tiempo preciso.

En el Presupuesto se expresa de manera contable los programas de gasto e ingreso públicos para el ejercicio económico. Se divide básicamente en dos rubros Ingresos y Egresos. Este Presupuesto debe de ser discutido, aprobado y vigilado por los distintos niveles de gobierno y los poderes.

En nuestro país el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es “el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública efectúa el Gobierno Federal para ejecutar los programas y proyecto de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de

¹² Gutiérrez, Aníbal. *"Principales indicadores financiero y del sector externo de la economía mexicana"*, pp. 45.

participación estatal y los fondos y fideicomisos públicos durante un año determinado”.¹³

La elaboración del Presupuesto Público es una ardua tarea pero es indispensable para la estimación anticipada de los ingresos y la determinación del gasto, necesarios para cumplir con las metas fiscales, tomando en consideración diferentes factores. Dentro de este proceso es necesario formular un diagnóstico de la situación económica del país, definir los objetivos, estrategias y acciones de las políticas sectoriales establecidas en los programas sectoriales, regionales e institucionales.

Dentro del gasto público, las atribuciones en la materia forma parte esencial del esquema competencial general, donde el principio de distribución para los tres ámbitos de gobierno se define a partir del contenido de diversos artículos de la Constitución General, de los cuales destacan los artículos 124 (para los Estados), el 115 (para los municipios), 49, 73, 74, 80, 89, 90, 94, 115 y 116 (para la federación)¹⁴. Esta distribución de atribuciones contempla funciones compartidas entre los distintos ámbitos de gobierno, ejemplo de ellas son la salud, la seguridad pública y la educación.

En materia de Egresos, La Constitución faculta al Ejecutivo Federal para presentar esta iniciativa ante la Cámara de Diputados y el análisis discusión y modificación de este proyecto es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, quién tiene que aprobarlo hasta el 15 de noviembre como máximo, del año anterior al inicio del nuevo ejercicio fiscal.

En caso de que el Ejecutivo Federal no tuviera más observaciones que hacer, a la resolución, las publicará a más tardar 20 días naturales después de sus

¹³Ayala, José, *"Economía del Sector Público Mexicano"*, Facultad de Economía, UNAM, pp. 1.

¹⁴*Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*, Documento de la CONAGO www.conago.org.mx, pp. 29. Consulta al 15 de mayo de 2017.

respectivas aprobaciones. Esto también es aplicable en materia de Ley de Ingresos.

Es Facultad del Ejecutivo la presentación de la Cuenta Pública ante la Cámara de Diputados con fecha límite del 30 de abril del año siguiente al ejercicio fiscal correspondiente y ésta deberá revisarla y evaluarla a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados o a la comisión Permanente deberá ser ejecutada por la Auditoría Superior de la Federación a través de la Comisión de Vigilancia la cual se llevará a cabo a más tardar el 20 de Febrero del año siguiente al de su presentación. La Comisión de Presupuesto de la Cuenta Pública deberá someter a votación del Pleno de la Cámara de Diputados el dictamen correspondiente el 30 de Septiembre del año siguiente al de su presentación, basados en el análisis de su contenido y a las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Cuando la Cámara ha aprobado el Proyecto de Presupuesto de Egresos (PEF) de la Federación, la envía nuevamente al Ejecutivo Federal para su publicación bajo el nombre de Presupuesto de Egresos de la Federación, en el cual se declaran finalmente la orientación, el destino y el tipo de gasto para el ejercicio fiscal (de un año) encausados a obtener los resultados comprometidos.

Dentro del PEF, se destacan la parte de los ingresos (lo que se espera recaudar mediante la aplicación de las leyes del sistema tributario), y la parte del gasto en donde se define la forma en la que se autoriza llevar a cabo el gasto público, delimitar cantidades y establecer los destinos del gasto.

Para José Ayala define el presupuesto como “el documento jurídico, financiero y de política económica y social”, el cual es aprobado mediante decreto de la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y de servicio de la deuda pública que efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyecto de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fondos y fideicomisos públicos durante un año determinado.¹⁵

Asimismo, el presupuesto está relacionado con la planeación económica y su aplicación eficaz, lo cual permite que sean cubiertas las principales necesidades económicas del país.

¹⁵Ayala, José. *"Economía del Sector Público Mexicano"*, Facultad de Economía UNAM, 1999, p.1.

CAPITULO 2

EL FEDERALISMO Y SU VINCULO CON LAS FINANZAS PÚBLICAS

Definición del Federalismo

El término “federalismo” proviene de la voz latina *foedus*, que significa unión, pacto o acuerdo; términos que hacen referencia a la forma de estructuración y organización de asociaciones humanas y que en la ciencia política se asocian como la unión de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

Por su parte, Althusius, quien es considerado como uno de los grandes exponentes del federalismo, establece que el Estado; es decir, la comunidad superior, “está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía”. También señala que una de las características fundamentales del sistema federal, es que la autoridad surge desde abajo (los estados).

Asimismo, Hamilton, James Madison y Jonh Jay (1787-1788) señalan que el federalismo es una “unidad en la diversidad”, caracterizándose por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre estados miembros y la Federación. De tal modo que estos pensadores concibieron

al federalismo no sólo como un proceso evolutivo, sino previeron su evidente unión con el Constitucionalismo.

Una concepción más contemporánea y aplicable al caso mexicano la sostiene Jesús Reyes Heróles, en su obra, “El Liberalismo Mexicano”, donde postula que son los estados soberanos quienes celebran un pacto (federan: hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por lo que crean la Federación y expresan los derechos que le ceden.

Por todo lo anteriormente comentado, se concluye que el federalismo es una forma de organización política, en la cual entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a un poder central, dando forma a una comunidad superior: el Estado Federal.

Siendo el federalismo un proceso evolutivo relacionado intrínsecamente con el constitucionalismo, se entiende el hecho de que las relaciones de intercambio comercial y de producción del sistema económico estuviesen normadas por la Ley, por lo que los sistemas de asignación de recursos debieron pasar, a constituirse como un elemento clave del federalismo político.

Cabe recordar que en el federalismo se comparten soberanías con el objetivo de conservar la unidad nacional, mediante la integración de los gobiernos Estatales (locales) y de las regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países tan grandes como México.

Asimismo, hoy en día se dice que el Federalismo es un remedio político para males políticos.

El Federalismo en México

Durante más de 200 años, la República Mexicana ha luchado por consolidar un régimen federal. El reconocimiento de la soberanía de los poderes locales, así como la construcción de mecanismos de diálogo entre órdenes de gobierno, no ha estado exento de las tensiones propias del peso de un poder central que política y económicamente impone condiciones de gobierno y desarrollo a entidades federativas y a vastas regiones del país.

Cabe recordar que el federalismo es una institución política y jurídica que en el ámbito del Estado es una de las tres formas conocidas de organización intergubernamental e integración de los diversos órdenes de gobierno.

Asimismo, en el federalismo se comparten soberanías, cuyo objetivo es la unidad nacional por medio de la integración de los gobiernos locales y de las regiones, lo cual es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países como México. El federalismo es un remedio político para males políticos, lo cual es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes, es decir, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado.

El federalismo como sistema de gobierno ha sido adoptado por estados con amplio territorio, como Rusia, Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Brasil y Argentina, ocupando más de la mitad de la superficie de la tierra. Como señala Benjamín Reitchkiman, “la discusión sobre el federalismo ha imbuido los organismos políticos de Occidente y su efecto se ha dejado sentir en todos los aspectos, tanto administrativos, económicos e institucionales; también en los problemas fiscales, es decir, de ingresos y gastos, presupuesto, deuda y administración pública, de tal modo que la permanente discusión sobre centralización y descentralización tanto económica como política y administrativa

no nada más es privativa de los estados federales, sino que se ha ampliado a todas las naciones, cualquiera que sea su estructura".¹

Algunas características de los regímenes federales son las siguientes:

- División territorial: cada orden de gobierno mantiene su soberanía, preservando su derecho a separarse de la federación
- Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal
- Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno
- Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmiendas a ésta
- Determinadas competencias, se descentralizan del orden central para transferirlas a los órdenes de gobierno estatal y municipal
- Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central. Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central

De esta manera, la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados.

Las políticas y responsabilidades del orden federal tienen jurisdicción sobre el territorio del país y a él se someten sus residentes, como sucede con la política monetaria o la seguridad nacional. Pero en todas las demás los estados conservan su soberanía y una autonomía administrativa en ciertas materias de su competencia, como en la política fiscal, basada en dos principios: la existencia de una estructura de gobierno propio y de asuntos o facultades de competencia exclusiva. En el primer caso significa que poseen órganos legislativos y ejecutivos

¹ Retchkinman K, Benjamín. *"Teoría de las finanzas públicas"*, UNAM, México, 1987, pp. 410.

elegidos por sus habitantes. En el segundo caso, el ámbito constitucional, la distribución de facultades es lo suficientemente amplia para preservar los intereses locales, con la única limitante del interés común de la federación.

El nivel federal conserva competencia sobre aspectos básicos, como la normatividad, y deja al ámbito estatal su desarrollo e instrumentación. El sistema adoptado en México es el federal, en el cual el Estado federal cuenta con una administración propia desconcentrada, como sucede en Estados Unidos y Rusia, y existen además administraciones estatales que se coordinan, mediante convenios de colaboración con la administración federal, para asuntos de interés general, como el gasto social.

Dada la coexistencia de soberanías, es necesario precisar que la soberanía política es la capacidad suprema, sustantiva e independiente de la comunidad para definir sus metas y organizar sus propias instituciones políticas e instrumentos para alcanzarla. La soberanía económica es la facultad para ordenar los gastos y los ingresos necesarios para el ejercicio de la soberanía, el funcionamiento de las instituciones y el desarrollo económico y social.

Es en este contexto que uno de los temas donde el principio de soberanía provoca mayor debate es el relativo a la definición de las capacidades tributarias de los órdenes de gobierno, de ahí que la soberanía tributaria venga a ser un tema central en la construcción de toda relación federalista.

La Soberanía Tributaria

La soberanía tributaria es la posibilidad jurídica para imponer tributos a personas, bienes y acciones que se encuentran en la jurisdicción del poder político. El tributo es un poder irrenunciable, imprescriptible, no es patrimonial y es indelegable (lo que se puede delegar es el ejercicio del mismo). Este poder corresponde a los

diferentes órdenes de gobierno de igual categoría institucional (federal, estatal y municipal), en el ejercicio de sus respectivas competencias, de sus propias soberanías y su autonomía.

Es importante el papel de la concurrencia tributaria de las soberanías dentro de la federación. El poder tributario de los estados no proviene de una delegación del nivel federal, sino que es originario; incluso, el estatal precede al federal. Pero este ámbito impone forzosamente limitaciones mutuas al poder tributario de los estados miembros, los cuales se ven obligados a adoptar medidas para evitar la doble o múltiple tributación.

El poder tributario estatal en su ámbito y contenido está limitado por la Constitución de la federación y por la propia en el ámbito estatal. Por ello, la coexistencia de poderes fiscales originarios obliga a definir una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias para las tres funciones básicas; la estabilización económica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos y provisión de bienes, siendo esta última la que pueden realizar los tres órdenes de gobierno y está basada en los fundamentos para descentralizar el gasto público. De ahí que desde la misma noción de soberanía tributaria se desprenden los retos del federalismo fiscal.

Los elementos que determinan la estructura del federalismo fiscal son:

1. Definir mecanismos que compensen las diferencias de capacidad tributaria entre los estados miembros de la federación, de tal forma que la presentación de servicios tienda a ser suficiente, así como el gasto social y la inversión pública, sin que los estados menos ricos impongan tributos adicionales a sus ciudadanos
2. Formular una distribución de responsabilidades en materia del gasto público y de las fuentes de ingresos, de forma tal que las necesidades y el uso de recursos guarden un equilibrio entre los diferentes órdenes de gobierno y se

optimice en escala nacional el ejercicio presupuestario, sin incrementar cargas a los contribuyentes

3. Preservar con eficiencia el uso de los instrumentos de política macroeconómica para impulsar el crecimiento económico y un desarrollo regional equilibrado, con niveles de empleo productivo que respondan a la demanda del mismo y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población

En la distribución de competencias en materia de responsabilidades institucionales y prestación de servicios públicos, los tres órdenes de gobierno tienen responsabilidades definidas. Generalmente el orden federal es responsable de la seguridad nacional, de las fuerzas armadas, de la política exterior, de la acuñación de moneda y de la política macroeconómica, como es el caso de las políticas monetaria, de tipo de cambio y de comercio exterior. El orden estatal tiene a su cargo la procuración de justicia, los caminos locales y la asistencia social, aunque casi siempre su papel es ambiguo, correspondiéndole en general la planeación del desarrollo regional, así como las relaciones fiscales directas con los municipios. El orden municipal asume la prestación de servicios, como el tránsito local, los servicios de agua potable y el manejo de la basura, entre otros.

Un tema central es la distribución de fuentes y competencias tributarias, ya que en un sistema federal los tres órdenes de gobierno pueden establecer sus propios impuestos para financiar su operación, impulsar el desarrollo y consolidar sus instituciones con el fin de evitar la duplicación de fuentes impositivas que se produce, “cuando el gobierno federal y un gobierno estatal gravan el mismo impuesto y, cuando autoridades fiscales de diferentes estados gravan lo mismo”.²

El uso de las mismas fuentes impositivas por dos niveles de gobierno, de manera independiente, descoordinado, daría como resultado una doble o múltiple

² George F. Break, La asignación de fuentes de ingresos y la coordinación fiscal, trimestre fiscal, número 53, enero-marzo de 1996.

tributación, al superponerse impuestos de la misma naturaleza pero con legislación, característica y administración diferente.

La estructura de los sistemas tributarios sin coordinación tiene consecuencias negativas, al contribuyente le duplica o multiplica la carga fiscal, enfrentándose a un marco jurídico y administrativo más complejo y costoso. Para México se encarece y torna improductiva la administración tributaria; se alienta la evasión y la elusión fiscales; la excesiva carga fiscal, al hacer menos competitivo el sistema tributario, desalienta la inversión nacional y extranjera. Ello genera un círculo vicioso, el cual disminuye la recaudación nacional, limita cualquier política regional y de incentivos fiscales de alcance nacional y anula la posibilidad de utilizar los impuestos con fines extra-fiscales o de política económica y redistribución de recursos por la vía de las transferencias de gasto.

De ahí surge el desafío de resolver cómo integrar los intereses fiscales del gobierno federal con lo de los estados y los de éstos entre sí; cómo armonizar los niveles de imposición para evitar la doble o múltiple tributación, hacer más eficiente la administración tributaria nacional y evitar los conflictos e interferencias entre los estados y el gobierno federal.

El instrumento que el federalismo fiscal ha encontrado es la coordinación intergubernamental, tomando como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de servicios al público y de oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno.

La coordinación intergubernamental en materia fiscal, permite que las figuras tributarias más eficaces desde el punto de vista de la política fiscal puedan ser utilizadas por el nivel que, fundamentalmente, debe tomar a su cargo la aplicación

de esta política. Si en un Estado federal cada uno de los niveles políticos pudiese elegir libremente las figuras impositivas a establecer, se correría grave riesgo de que el país en su conjunto contase con una estructura impositiva menos eficaz desde el punto de vista de la política fiscal. Ello perpetuaría la desigualdad regional, la cual fragmentaría el sistema en su conjunto.

La intervención de los órdenes estatal y municipal en la parte tributaria ha sido menos dinámica en virtud de consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración tributaria y por la necesidad de la federación de amortiguar las desigualdades regionales.

En el caso de México esto se observa muy claramente en el desarrollo del norte del país, cercano a la frontera con Estados Unidos, principal mercado de las exportaciones mexicanas, cuyos niveles de desarrollo son reflejo de una concentración histórica de las inversiones en infraestructura del gobierno federal, por lo cual, los indicadores de bienestar de su población son diametralmente opuestos a los del resto del país.

En contraparte, el desarrollo del sureste carece, en las últimas décadas, de inversiones trascendentes en materia de infraestructura, lo cual se refleja no sólo en su aporte al PIB nacional, sino también en los indicadores de marginalidad, de desarrollo social, de pobreza extrema e incluso de migración de sus habitantes.

Por ello, en países federales como México, donde prevalecen condiciones de desarrollo desigual, se optó por dejar la recaudación de los principales impuestos, como el ISR, el IVA y algunos especiales, bajo la responsabilidad del gobierno federal.

El Federalismo Fiscal

Se conoce como federalismo fiscal al arreglo político–institucional entre los órdenes de gobierno existentes en una federación, reconocido y garantizado por la Constitución Política de esa federación. Dicho arreglo comprende la distribución de las competencias para imponer tributos a la población, 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.

El federalismo fiscal en México tiene como principal antecedente la Constitución de 1917, en la que se expresan las facultades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno. Sin embargo, este marco general de referencia no ha sido del todo suficiente para la determinación del arreglo fiscal entre los niveles de gobierno, lo que ha traído consigo es la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal en el país.

El principio que está en el centro del federalismo fiscal, se refiere a que la provisión óptima del bien público preferido por la comunidad debe de estar a cargo del nivel de gobierno que posea la ventaja de ofrecerlo al menor costo y al máximo beneficio del ciudadano. A partir de este principio, la estructuración de las facultades recaudatorias y las funciones de asignación de gasto, en un sistema multijurisdiccional, como lo es el federal, debe de establecerse lo más clara y precisamente posible en las disposiciones normativas que regulen la intervención de los existentes órdenes de gobierno.

Las distribuciones de las competencias tributarias y de asignación del gasto público, especificadas en la Constitución, se detallan en un amplio conjunto de normas jurídicas (leyes, reglamentos, acuerdos y otras de menor jerarquía). Igualmente, las instituciones públicas responsables de esas competencias disponen de su correspondiente marco jurídico, a través de leyes orgánicas u

otras disposiciones, que regulan la coordinación intergubernamental en la materia del federalismo fiscal.

Por lo tanto, el federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema fiscal en el que están involucrados diferentes niveles de gobierno, cuyos problemas están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos.

Asimismo, el federalismo fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias entre la Federación, los Estados miembros y los Municipios.³

En los Estados organizados políticamente como federaciones, no sólo el Estado Federal posee soberanía, sino también las entidades federativas la poseen, y la ejercen con plena independencia del poder central (con las limitaciones impuestas por el Pacto Federal).

Centralización del Federalismo

Durante las últimas décadas, un número importante de países federales, unitarios e intermedios, han hecho un considerable esfuerzo hacia la descentralización; es decir, de transferir la responsabilidad de prestación de servicios a los niveles inferiores. México no ha sido una excepción y en las dos décadas recientes ha transferido servicios del nivel federal a los niveles estatal y local, en magnitud tal, que implicó duplicar el gasto descentralizado asignado a estados y municipios, lo cual prácticamente se tradujo en un incremento porcentual del 100% con relación

³ Retos y propuestas. Federalismo Fiscal. Editor Rogelio Arellano Cadena. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994.

al porcentaje del PIB que años anteriores se habían destinado a los mismos rubros.⁴

La razón de descentralizar se halla en el supuesto básico, implícito y común en los estudios vigentes sobre federalismo, de que el Sistema Federal implica descentralización total. No obstante, la interpretación apropiada es que la intención es, compatibilizar la descentralización con el centralismo.

En realidad, sin abandonar la noción de que, salvo excepciones, los servicios deberían ser subnacionales⁵, todos estos problemas pueden ser respondidos con la famosa frase de definición del federalismo de Tocqueville.

“El sistema federal tiene como fin unir las ventajas que los pueblos sacan de la grandeza y de la pequeñez de su territorio”. Las pequeñas naciones son libres y democráticas pero son débiles. Las grandes naciones son fuertes pero tienden al despotismo.⁶

Así, puede contemplarse que el Federalismo Fiscal representa, paradójicamente, una conjunción política en el aspecto de gobierno. La institución donde se aprecia con mayor claridad esa compatibilización entre países grandes y pequeños, es el Sistema Bicameral del Congreso, que repiten la mayor parte de las federaciones; una cámara de –diputados- representa la población y por consiguiente otorga más poder a las provincias más pobladas.

En cambio, la Cámara de Senadores se forma con representación estatal igualitaria, es decir, otorga igual poder a todos los estados sin tomar en cuenta su población y, por consiguiente, equilibra el mayor poder de los más poblados,

⁴ El gasto Público asignado a Estados y Municipios, vía participaciones directas o indirectas, ha tenido avances considerables durante los últimos años. Sin embargo, es en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2000, donde se pueden apreciar con mayor detalle los incrementos en este sentido.

⁵ El concepto “subnacional” por qué el federalismo fiscal puede practicarse indistintamente en un régimen unitario, federal o confederado.

⁶ Véase. La democracia en América, Fondo de Cultura Económica, 1957.

otorgado ello por el principio democrático. Es decir, una institución que en las monarquías representaba a los grupos dirigentes, en las federaciones representa a los estados o provincias.

Ahora bien, el Sistema Federal no consiste únicamente en descentralizar o fortalecer las unidades políticas de nivel subnacional, sino también en reforzar el papel del estado central, en aquellos aspectos en que deben existir limitaciones a la autonomía decisoria, precisamente para proteger el federalismo, es decir, una nación grande con las ventajas de las pequeñas.

Enfoques Teóricos del Federalismo Fiscal

El Federalismo Fiscal dista mucho de ser un cuerpo teórico concluyente, por lo que se han desarrollado varias corrientes analíticas para explicarlo desde diversos puntos de vista. Cabe señalar que fue Oates (1972) quien planteó la existencia de dos corrientes principales:

1. Federalismo fiscal desde el punto de vista de la Descentralización Política.
2. Federalismo fiscal desde el punto de vista de la Administración y las Políticas Públicas.

En el primer enfoque, Oates establece que el federalismo fiscal se refiere a las relaciones vinculadas con las asignaciones impositivas y las funciones de gasto entre los distintos niveles de gobierno, pero donde la descentralización se da como una consecuencia natural de las decisiones que se toman en los arreglos fiscales interjurisdiccionales en los distintos niveles de gobierno, cuyas implicaciones, como las de eficiencia y autonomía financiera, difieren en diversas magnitudes, dependiendo de los grados de responsabilidad fiscal y los niveles de captación de los gobiernos estatales o municipales.

En el segundo enfoque, Tanzi (1996) diferencia la descentralización fiscal directa, de la simple gestión administrativa, manifestada cuando el gobierno federal o algún ente central de la administración pública recauda los impuestos para, posteriormente, transferirlos mediante distintas vías de gasto a las entidades descentralizadas u otros niveles de gobierno, para ejecutar actividades de gasto sujetas a los lineamientos y controles que imponga el nivel central o federal.

Apreciando estos dos enfoques, se observa que, mientras en la descentralización directa priva la atención manifiesta de la devolución de las funciones impositivas y de gasto a los gobiernos estatales y municipales o subnacionales, según el caso, mediante la vía natural de la política económica, contrariamente, la descentralización administrativa está vinculada con la delegación de funciones de gasto, pero no de asignaciones impositivas, lo cual deviene como herencia de las teorías keynesianas del Estado de los años setenta.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se crea para regular el panorama tributario bajo reglas claras y objetivos específicos para armonizar el sistema tributario, eliminando en la medida de lo posible la concurrencia impositiva y para fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Los objetivos iniciales consistieron en fortalecer el federalismo, incrementar las participaciones federales a favor de estados y municipios, equilibrar el desarrollo regional con mayor justicia distributiva y sentar las bases para la descentralización fiscal a esos órdenes de gobierno, buscando facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Uno de los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), desde su origen, es la armonización de los sistemas de contabilidad gubernamental de

los estados y la federación. Hoy este esfuerzo se canaliza mediante el Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública en el Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental de la Comisión Permanentes de Funcionarios Fiscales (CPFF). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, aún no se cuenta con una clasificación homogénea en los conceptos de gasto, ingreso y deuda, elementos imprescindibles para analizar el grado de eficiencia de las políticas públicas implementadas.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas es primordial lograr una armonización técnica y metodológica, así como un soporte normativo sólido en los sistemas de contabilidad gubernamental, de tal forma que todos ellos sean compatibles a nivel nacional. Esto con el fin de que sean comparables entre sí, claros y sencillos y den confianza a los ciudadanos.

La necesidad de establecer una Ley de Coordinación Fiscal, “en materia de tributación y participaciones, donde se establezcan los principios rectores de las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios”.⁷ Se hace evidente y debe ser resultado de un proceso de definiciones y acuerdos a todos los órdenes de gobierno para elegir las alternativas idóneas que han de normar con carácter obligatorio la administración fiscal.

Puede decirse que ésta es la reforma más importante de los últimos tiempos, junto con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en 1980 en lugar del ISIM, lo cual obligó a modificar los procedimientos y los criterios para el pago de participaciones a los estados y municipios.

La espina dorsal de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 es el Sistema de Participaciones, mediante el cual el gobierno federal participa a las entidades respecto a la totalidad de la recaudación de los llamados impuestos federales,

⁷ Resumen de los resultados de la Coordinación Fiscal 1972-1976, memoria de la LX Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, México, 1976.

incluso de aquellos en los que hay materias concurrentes. Su creación propició un intercambio de experiencias y sistemas administrativos entre las partes coordinadas, lo que favoreció la unificación de ordenamientos básicos de las entidades, dándole coherencia, unidad y complementariedad al sistema tributario nacional.

La creación de la Ley de Coordinación Fiscal tuvo ventajas, como la de que las participaciones ya no pagaran sólo ciertos impuestos, sino con base en el total de la recaudación de impuestos federales e incluso de los que se consideran exclusivos de la federación, como en el caso de los aplicados al comercio exterior. En 1978 la relación de participaciones equivalía a 12.07% de la recaudación participable y en 1980 los estados que se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmaran un convenio de coordinación con las autoridades federales recibirían en total 13% de la recaudación federal total, que se incrementaría con el porcentaje de dicho ingreso en la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convinieran en derogar o suspender.

Al indizar las participaciones a la recaudación federal participable (RFP) se protege de alguna manera su monto, aunque se depende fuertemente del comportamiento de la recaudación del gasto federal. Otro aspecto importante con la entrada de la Ley de Coordinación Fiscal, fue la obligatoriedad de que los estados coordinados participen a su vez a los municipios con al menos 20% de lo que ellos reciban.

La Ley de Coordinación Fiscal

En 1980 se formalizan dos hechos muy significativos para el sistema tributario mexicano. Por un lado, se aprueba una reforma fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y por otra parte, se formaliza la creación del

“Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mismo que establece sus lineamientos en una nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF), cuya vigencia se da a partir de 1980 en su segunda etapa”,⁸ y en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Desde entonces y sin abordar sus propósitos iniciales, sino al contrario, enriquecidos con otros más que se le han venido incorporando sucesivamente, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha convertido en el principal instrumento con el que cuenta el país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, entendidas estas como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el objetivo de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales.

La Ley de Coordinación Fiscal está conformada en cinco capítulos; el primero establece las participaciones de los estados, municipios y el Distrito Federal en ingresos federales; el segundo corresponde al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; el tercero sobre las bases para la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación; el cuarto reglamenta los organismos en materia de coordinación fiscal y el quinto, adicionado a la ley en diciembre de 1997, relativo a los Fondos de Aportaciones Federales.

Avances en la Coordinación Fiscal

Como ya se ha mencionado, los avances en la coordinación fiscal en México han sido notables, no sólo en la distribución de competencias y potestades tributarias,

⁸ La ley de Coordinación Fiscal fue publicada en diciembre de 1978, para tener vigencia en dos etapas, ya que el capítulo cuarto “De los Organismos en Materia de Coordinación” entró en vigor a partir de 1979, y los restantes tres capítulos; “De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en materia de Ingresos Federales; Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y De la Colaboración Administrativa entre Estados y la Federación” entrará en vigencia a partir del primero de enero de 1980.

sino también en la simplificación del catálogo impositivo, en el incremento paulatino de los recursos participables a estados y municipios y en una fórmula de distribución de participaciones más equitativas y eficiente, que ha reducido el diferencial per cápita entre los extremos y ha incentivado la recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua.

Por el lado del gasto, se han dado los primeros pasos de un proceso de descentralización fiscal, dinamizado a partir de 1995, aunque se trata de transferencias condicionadas, esto es, de recursos federales. La federación o desconcentración se ha dado fundamentalmente en los recursos de educación básica, salud, combate a la pobreza y seguridad.

Por el lado de ingreso, existe consenso para que la recaudación del ISR y del IVA, así como de los derechos de hidrocarburos, se realizara en los ámbitos central o federal, lo que ha permitido que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueda, por medio de la fórmula de distribución de participaciones, redistribuir el ingreso fiscal con un sentido de equidad a favor de los estados con menores niveles de desarrollo, con retrasos en la dotación de infraestructura, con contribuyentes menos poderosos y con mercados internos débiles. Sin embargo, hay temas pendientes que tienen que revisarse, si se desea realmente avanzar en un nuevo federalismo fiscal.

Al ser la política macroeconómica responsabilidad exclusiva del gobierno central, es prácticamente nula la posibilidad de las entidades federativas para participar en la definición de la política económica nacional, lo que, aunado a una excesiva concentración de competencias y funciones, ha propiciado que en la política de desarrollo regional elaborada por el gobierno federal, los estados y los municipios sólo sean receptores de recursos en su espacio territorial o simples espectadores de decisiones centralizadas, y esto abarca desde la construcción de infraestructura hasta los incentivos fiscales e incluso las políticas de desarrollo de los estados.

Aproximadamente 90% de los ingresos corrientes estatales provienen de las participaciones, y sumándole las aportaciones apenas 4% son ingresos propios, provenientes de la recaudación de sus impuestos, derechos, productos generalmente financieros y aprovechamientos, resalta la fragilidad fiscal de los órdenes estatal y municipal para hacer frente a cualquier contingencia, para aprovechar las facultades extrafiscales de los impuestos y estimular con recursos propios las posibilidades de desarrollo regional y municipal.

De ahí se refiere que el federalismo tributario es tarea pendiente de la reforma del Estado, aunque no sólo implica transferir potestades a los estados, sino también revisar la distribución de competencias para ver cómo han funcionado las que ya tienen las entidades.

Es evidente que el potencial recaudatorio de sus fuentes impositivas es limitado; sin embargo, también es cierto que no se han aprovechado con eficacia e interés fiscal. En escala estatal, el impuesto más importante es el de nómina, pero sólo 22 entidades federativas lo han instrumentado. Lo mismo sucede con las nuevas potestades que se otorgaron a los estados en 1996, la de hospedaje, derechos de bebidas alcohólicas y anuncios. De hecho, sólo cinco entidades tienen todos los tributos.

En suma, se deben redefinir y delimitar las funciones, potestades y competencias entre los tres órdenes de gobierno, lo cual optimizaría la recaudación nacional de los recursos fiscales y permitiría avanzar, en la parte tributaria, hacia la coordinación hacendaria.

Convenios de Adhesión

Con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al que se adhirieron las entidades federativas que así lo desearon mediante la firma de un convenio de adhesión que celebraron con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y con ello poder participar en los fondos de participaciones señalados en la Ley y en el Convenio, a cambio de abstenerse de establecer o mantener gravámenes locales y municipales que contrariaran las limitaciones establecidas en la Ley de Impuesto al Valor Agregado y a las diversas leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación.

Asimismo, la Ley autoriza a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para celebrar convenios con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Al adherirse al Sistema, los estados y el Distrito Federal participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que se mencionen en la Ley mediante la distribución de los Fondos y de las asignaciones específicas que la propia Ley establece.

La relación entre Estados y Federación siempre se ha visto sujeta a tensiones. En las entidades federativas la sociedad reconoce en el municipio y en el gobierno estatal a las autoridades más cercanas. Son estos órdenes de gobierno quienes tienen la responsabilidad de atender demandas y resolver conflictos.

Desde 1978-1980 a la fecha, lo que ha estado vigente es un tipo de “federalismo fiscal cooperativo”, mediante el cual si bien se busca modificar el control fiscal que la federación ejerce sobre las entidades federativas, sus resultados han sido muy limitados.

Los convenios de coordinación fiscal implican la renuncia de los estados al ejercicio pleno de sus facultades tributarias; en consecuencia, la autoridad estatal

no cuenta con instrumentos suficientes para financiar su gasto con recursos propios, por lo que su ejercicio financieramente depende de la participación de los ingresos federales.

Este esquema de coordinación fiscal si bien evita que se superpongan gravámenes locales sobre fuentes impositivas de orden federal, a cambio de tener una participación en la recaudación, limita el margen de maniobra de las entidades.

De este modo, el gobierno federal transfiere recursos a las entidades y municipios fundamentalmente por la vía de las participaciones (ramo 28) y las aportaciones federales (ramo 33), otras fuentes de transferencia han sido el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (ramo 39), el ramo 25 que se ocupa de la educación en el Distrito Federal (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal) y en el mismo sentido y con otros fines más específicos se cuenta con los recursos de la Alianza para el Campo, el Fondo Nacional de Desastres y los convenios de descentralización.

La Convención Nacional Hacendaria

La primera Convención Nacional Hacendaria es un acontecimiento histórico, resultado de un amplio proceso de maduración y negociación entre los principales actores políticos y gubernamentales de los tres órdenes de gobierno del país, convocada para ser el escenario de discusión y análisis de ideas, planteamientos y propuestas para diseñar un mejor federalismo hacendario para México.

Ante un escenario nacional caracterizado por una concentración en las decisiones de política hacendaria, un modelo tributario con limitaciones para generar los recursos fiscales que requiere el desarrollo nacional, desequilibrios en el desarrollo armónico de las regiones del país, dependencias de los gobiernos

locales de los recursos fiscales del gobierno federal, y otros problemas hacendarios no menos importantes, los actores políticos coincidieron en señalar la necesidad de impulsar las reformas necesarias para vigorizar el sistema hacendario nacional en el marco de un renovado federalismo.

Consientes de la necesidad de fortalecer el sistema hacendario nacional, el Ejecutivo Federal, los gobernadores de las 31 entidades federativas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, emitieron el 20 de agosto de 2003 la *Declaratoria de Cuatro Ciénegas*, en donde anteriormente ya había mencionado, convocaron a la Primera Convención Nacional Hacendaria, incorporándose en este proceso los municipios del país, así como los Legisladores Federales y Estatales.

La CNH surge como un mecanismo privilegiado de diálogo y acuerdo no sólo entre los poderes federales, estatales y municipales, sino también entre éstos, el H. Congreso de la Unión, los poderes legislativos de los estados y la sociedad civil.

Cabe recordar que la CNH tiene como antecedentes las tres Convenciones Nacionales Fiscales realizadas durante el siglo XX (1925, 1943 y 1947). Sin embargo, a diferencia de sus predecesoras, la CNH tiene un objetivo más amplio en tanto que plantea que los tres órdenes de gobierno analicen el ingreso público, pero también aspectos vinculados con el gasto, el manejo de la deuda y el patrimonio públicos, los mecanismos tendientes a la modernización y simplificación administrativa de sus haciendas y procedimientos, la coordinación y la colaboración intergubernamentales, así como los mecanismos que refuercen la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones de gobierno.

Objetivos de la CNH

Se determinó la marcada insuficiencia de recursos públicos para atender la creciente demanda ciudadana, tanto en el gobierno federal, como en las entidades federativas y los municipios, aunado a la necesidad de fortalecer el federalismo hacendario y revertir la alta concentración de los instrumentos que conforman la política hacendaria. Ambos aspectos obedecieron a dinámicas históricas que se convirtieron en debilidades que incidieron en la población, pues han disminuido la capacidad de respuesta de los gobiernos y neutralizado los esfuerzos regionales de desarrollo.

De igual manera, el tamaño de la carga fiscal del país, en relación con el tamaño de su economía es de las más bajas entre los países de desarrollo similar al nuestro, lo cual limita la atención de las grandes necesidades de la población. Por otra parte, el esquema actual de federalismo fiscal genera que la mayoría de las entidades federativas dependan para su gasto anual, en más del 90% de los recursos federales, con un comportamiento semejante en el caso de los municipios.

Otras repercusiones de la estructura tributaria actual han llevado a una dependencia extrema de las finanzas públicas nacionales sobre los recursos petroleros del país, generando que la carga tributaria cobrada a PEMEX sea de tal magnitud que impacta en la disponibilidad de recursos para su reinversión, el crecimiento propio y el mejor aprovechamiento del recurso natural. La excesiva dependencia genera un ingrediente de inestabilidad e incertidumbre a las finanzas nacionales derivado de dos elementos; uno, lo poco estable de los mercados de hidrocarburos y dos, de que se trata de recursos no renovables.

A la estructura tributaria nacional le caracterizan también altos niveles de evasión y elusión fiscal, así como algunos elementos que hacen compleja la administración y el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

No obstante los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios han crecido de manera importante en los últimos años, pero aún son insuficientes para cumplir los mandatos constitucionales de gasto. Esta situación se agrava al no tener contribuciones propias de peso recaudatorio relevante, lo que también hace mínima su corresponsabilidad fiscal.

Propuestas de la CNH

La conformación del actual esquema ha propiciado que en gran parte sea la legislatura federal y no las legislaturas locales, la que decide en qué deben gastarse la mayor parte de los recursos que se ejercen, e incluso si es que las entidades deben tener o no un impuesto local de peso recaudatorio relevante, lo cual, además de ser contrario a los principios del federalismo, subutiliza la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades y municipios.

Se requiere de una reforma hacendaria, construida de manera responsable y ordenada, que con apego al espíritu de los principios constitucionales, fortalezca nuestro federalismo, las haciendas públicas y la solidez financiera del país para impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, el empleo y el desempleo nacional, así como un progreso justo, incluyente y equitativo para todos los mexicanos. Dicha reforma deberá de estar fundamentada en criterios claros y precisos que genere una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

En necesario impulsar un papel estratégico de las entidades federativas y municipios para aprovechar las oportunidades y afrontar positivamente los desafíos que nos impone las nuevas condiciones de competitividad internacional, promoviendo el desarrollo económico y el desarrollo social de las regiones, con un enfoque desde lo local.

Es indispensable fortalecer a los municipios, reconociendo su heterogeneidad, ampliando sus potestades y fortaleciendo sus haciendas, garantizando nuevos canales de comunicación y coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y fomentando su mayor participación en la instrumentación, aplicación de políticas, programas y acciones públicas.

La insuficiencia de recursos financieros de la federación, las entidades federativas y los municipios requieren de atención inmediata, pues de ella depende que mejore su capacidad de respuesta frente a los problemas y demandas crecientes y urgentes de la población. Sin embargo, la obtención de recursos fiscales para atender dicha necesidad financiera, debe de ser gradual con visión de mediano y largo plazo, hasta lograr una mayor correspondencia entre la carga tributaria nacional, la satisfacción de las demandas de la población y la capacidad contributiva de la economía.

Para el fortalecimiento del federalismo hacendario, se debe de iniciar por la descentralización de la política fiscal y aprovechar la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades federativas y los municipios, a fin de que mediante impuestos propios, aprobados en sus legislaturas, se contrarreste la excesiva dependencia que tienen del ámbito federal y poder recuperar mayor autonomía financiera.

Se debe avanzar hacia la eliminación de la incertidumbre e inestabilidad de las finanzas nacionales, provocada por la fuerte dependencia de los recursos derivados del petróleo.

Es necesario impulsar una cultura de responsabilidad del contribuyente, así como mejorar y simplificar los procesos de administración tributaria, entre otras medidas para disminuir gradualmente la elusión y evasión fiscales.

La colaboración y coordinación intergubernamentales, requieren de un cuidadoso y delicado diseño jurídico, en el cual se formule la distribución competencial de las principales funciones hacendarias y, que en su caso, sus bases se fundamente en la norma constitucional.

Es indispensable fortalecer los mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, relacionados con la hacienda pública de los tres órdenes de gobierno, para generar, incrementar y consolidar la confianza de los ciudadanos sobre el manejo de sus recursos públicos.

La construcción de un sistema nacional de las haciendas públicas, que sea cooperativo, diferencial, gradual y participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiaridad y participación ciudadana, que se oriente a mejorar la gestión pública, a incrementar la recaudación, al perfeccionamiento de los mecanismos de deuda y control del patrimonio público, al desarrollo de un modelo de colaboración y coordinación intergubernamental, a la modernización y simplificación administrativa y a la claridad en la rendición de cuentas, como pilares de acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de estado, que permitan una mayor fortaleza a la vinculación de la política económica y política social, que den contenido sustantivo pleno al compromiso democrático de tener mejores gobiernos.

Resultados de la CNH

Después de casi 200 días de trabajos el 17 de agosto de 2004, la Convención Nacional Hacendaria llegó a su fin, lo que concluyó fue el proceso de revisión y redefinición del esquema de relaciones hacendarias entre los tres órdenes de gobierno.

Cabe señalar que con la participación de la sociedad, del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los municipios, se estableció un diálogo, no exento de tensiones y diferencias, que culminó con la suscripción de 323 puntos de acuerdos, cuatro asuntos sin acuerdos y dos temas pendientes.

Estos datos son relevantes puesto que la elaboración de las conclusiones y recomendaciones sólo era posible si existía el consenso de los participantes. Así, un primer dato es la capacidad de los participantes para lograr acuerdos por consenso en asuntos tan delicados como lo es la hacienda pública.

Un tema que atrajo la atención de los medios de comunicación y que muchos consideraban el parámetro para hablar del éxito o fracaso de la Convención Nacional Hacendaria, era la discusión de la mesa de ingresos. Sin ruidos, las conclusiones en asuntos de ingresos fueron positivas, en la medida de que municipios y entidades federativas podrán mejorar sus capacidades de recaudación y de colaboración con el gobierno federal en materia de impuestos federales.

Por lo anterior, los gobiernos locales se asumieron dispuestos al cobro de algunos impuestos al ingreso de las personas físicas, así como a colaborar en las tareas de administración y fiscalización del Impuesto Sobre la Renta y al Impuesto al Valor Agregado.

Por último, en este capítulo, la hacienda pública constituye uno de los principales instrumentos con que cuentan los gobiernos para resolver los problemas y requerimientos de sus sociedades. En México, a pesar de los avances en la coordinación hacendaria y la estabilidad financiera de los tres órdenes de gobierno, sus haciendas públicas aún presentan algunas deficiencias, limitaciones, rezagos e inconsistencias, lo que ha limitado la capacidad de los gobiernos para responder con la debida prontitud y efectividad a las aspiraciones y demandas de su población.

CAPITULO 3

RETOS PARA UNA REFORMA INTEGRAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Determinantes para una Reforma

Las finanzas públicas son la parte sustantiva de la política económica y del ejercicio de gobierno. Desde la óptica de la política económica el manejo de las finanzas públicas incide en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas como lo son el crecimiento de la producción, el nivel de empleo o la inflación; asimismo como ejercicio de gobierno las finanzas públicas determinan la capacidad de todo gobierno para impulsar políticas y acciones públicas, de modo que si no hay recursos, o si son insuficientes, no hay una adecuada capacidad de gobierno para influir en el rumbo de la economía.

En este mismo tener de idea, la calidad de los bienes y servicios públicos y de las políticas públicas incide en la calidad de vida de la población. Desde la perspectiva de la función desarrollo social, sin un respaldo financiero y un adecuado ejercicio de gasto, los programas sociales pueden ser insuficientes, ineficaces e ineficientes, además de convertirse en fuente de desvíos y corrupción. En el ámbito de la función de gobierno, sin recursos no puede haber una adecuada garantía de seguridad pública o bien, desde la perspectiva de la función desarrollo

económico, no existirían instrumentos de promoción de las actividades productivas ni capacidad para promover el desarrollo económico.

Un punto no menos importante, es que la discusión teórica e ideológica sobre las características que debe tener el manejo de las finanzas públicas trasciende su propio ámbito para colocarse en el centro del debate entre aquellos que privilegian al libre mercado y los que prefieren la intervención del Estado. Sin embargo, la experiencia histórica, pese al predominio de las ideologías, ha dado claras muestras de que ni el mercado lo resuelve todo, ni el Estado lo puede todo, de ahí que hoy se acepten ciertas formas de intervención estatal en los mercados.

De este modo, los grados y formas de intervención del Estado se traducen en distintas características de la administración de las finanzas públicas. Por ejemplo, el hecho de que en México la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria determine la obligatoriedad de mantener el equilibrio entre ingreso y gasto, también implica convertir un instrumento de política pública (el déficit) en un objetivo de la misma.

Hasta ahora esto ha sido importante para garantizar un cierto grado de certidumbre en el manejo de las finanzas gubernamentales, pero sólo a nivel Federal, pues ello no ha impedido los desequilibrios en las finanzas estatales y municipales y sí ha limitado la capacidad de intervención pública en momentos de desaceleración económica.

Por otra parte, es importante considerar que cuando se emprende una reforma tributaria de gran aliento en un país con las características de México (nivel intermedio de desarrollo, grandes disparidades sectoriales y regionales, aguda concentración del ingreso y bienestar, tanto entre familias como entre regiones, rezago educativo, en grandes volúmenes, y atraso tecnológico y baja carga tributaria) es necesario que aquella responda a un conjunto de atributos obligados, para verdaderamente servir como factor de transformación económica y social del

país en cuestión, a saber: ser equitativa entre personas, empresas y regiones; tener capacidad recaudatoria conforme a la demanda de bienes y servicios públicos que presenta la población, ser lo más neutral posible respecto a la estructura de precios relativos de la economía nacional en los mercados de bienes y servicios, de factores de la producción y entre bienes comerciales y no comerciales; contribuir a elevar la tasa de crecimiento económico y el empleo y estimular el cambio tecnológico y la innovación; ser lo más sencilla posible en su diseño para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los causantes y el control de tal cumplimiento; y en el caso específico de México resolver la problemática financiera de Pemex y reducir apreciablemente la dependencia del fisco respecto a la industria petrolera.

En el caso del primer atributo —la equidad— el diseño de la reforma tiene que partir de la distribución del ingreso y la riqueza existentes en el país y contribuir a la reducción en un tiempo razonable de la aguda concentración de la riqueza existente, en coordinación con la política de gasto público. En el caso del segundo atributo —capacidad recaudatoria— debe partir de la eliminación de todas las exclusiones y tratamientos especiales, así como una clara identificación de las áreas de la economía y los segmentos de la población con mayor capacidad contributiva. En cuanto al tercer atributo —de la mayor neutralidad posible respecto a precios relativos—, debe partir del reconocimiento de la abundancia relativa de los factores de la producción; del conocimiento detallado, de la incidencia, de los diversos tributos aplicables entre los diversos mercados de bienes y servicios, entre sectores y ramas de actividad económica, entre bienes comerciables y no comerciables, así como de las elasticidades de sustitución entre bienes, servicios y factores de la producción.

Respecto al cuarto atributo —crecimiento económico—, dependerá en buena medida del éxito en la satisfacción del atributo anterior (neutralidad) y de la medida en que el incremento de la recaudación se traduzca en inversiones para el aumento de la capacidad productiva de la economía a corto, mediano y largo

plazos, así como a programas de estímulo y orientación de la inversión privada. En lo relativo al quinto atributo —sencillez—, su satisfacción depende fundamentalmente del diseño de los tributos y de la simplificación y modernización del sistema recaudatorio. En cuanto al sexto atributo, el relativo a la problemática de Pemex, el alcanzarlo depende de otorgarle centralidad a la concepción patrimonial de la riqueza de hidrocarburos y a la necesidad de convertirla en aumentos discretos de la capacidad productiva del país a corto, mediano y largo plazos.

Ingresos

El diagnóstico en esta materia nos remite al planteamiento: que el nivel de ingresos es bajo y limitado, en particular por ingresos tributarios se recauda poco, aunado a la existencia de diferentes normas que permiten que haya tratos preferenciales a determinados grupos de contribuyentes, lo cual alienta la evasión y elusión fiscal; además que el ejercicio del gasto ha resultado ser ineficiente.

En el año 2012 el trato preferencial que se otorgó por ISR-IETU significó un gasto fiscal de 2% del PIB y por IVA de 1.5% del PIB. Además, se estima que por cada 2 pesos que debieran ingresar a las arcas del gobierno tan solo ingresa uno. En general se estima en seis puntos del PIB lo que se deja de recaudar por tratamientos preferenciales.

Asimismo no se puede dejar de lado la petrolización de los ingresos públicos, es decir, la alta dependencia de los ingresos provenientes de los impuestos y derechos que se cobran por la explotación y comercialización de hidrocarburos. Si bien se ha manejado la idea de orientar a Pemex hacia una gestión más empresarial, aún no queda claro de qué manera se compensaría la reducción de los recursos petroleros y el impacto que ello tendrá en las finanzas públicas.

Gasto

El gasto está estrechamente vinculado al nivel de ingresos, se ha señalado que también es insuficiente, pero el principal problema es el ejercicio de gasto, no hay la suficiente transparencia y rendición de cuentas y tampoco la efectividad esperada, aunado a su comportamiento inercial en términos de su composición así como en su dinámica.

Deuda

Persiste la idea de consolidar la estabilidad macroeconómica con un nivel manejable de deuda externa e interna, sin embargo, el transitar el manejo de deuda externa a deuda interna, si bien permite un manejo más soberano de la misma, hoy ya ha incrementado el costo financiero.

En lo que concierne a los estados y municipios, los abusos detectados en el manejo de deuda han satanizado al instrumento deuda pública, por lo que ahora se propone un manejo centralizado de la misma, pese a que se pasa por alto la existencia de órganos de control y fiscalización de los estados cuyo eje son los congresos estatales.

No obstante, en 2013, el Congreso de la Unión discutió y aprobó una ley de responsabilidad financiera que pone reglas y límites al endeudamiento de los gobiernos locales. De este modo, se imponen controles a las opciones de financiamiento mediante deuda de los gobiernos estatales y municipales.

Federalismo Hacendario

El Sistema de Coordinación Fiscal tiene tiempo que no deja satisfecho al gobierno federal, a los gobiernos estatales ni a los municipales. En los últimos años se han concentrado las fuentes más importantes de ingreso a nivel federal y se han descentralizado responsabilidades de gasto, lo que generó presiones adicionales a las finanzas estatales y municipales. También se observa un entramado burocrático que no permite un ejercicio óptimo del gasto, así como trampas y prácticas de opacidad en el manejo de los recursos federalizados.

El problema de fondo es que no hay claridad en cuanto a las responsabilidades de cada orden de gobierno y las fuentes de ingreso que deberán sustentar las políticas públicas que le corresponden.

Las entidades federativas y los municipios son quienes resienten más las insuficiencias presupuestales así como la dependencia de las transferencias federales. Las presiones de gasto derivadas de los procesos de descentralización no han podido ser aliviadas dado que no existen capacidades tributarias suficientes ni capacidades político-administrativas para ejercer las que se tienen, lo que siempre empuja a las administraciones locales hacia el camino de la deuda.

Es así que para que la política fiscal pueda impulsar un crecimiento económico sustentable e incluyente, se necesita una Reforma Hacendaria que dote al Estado de los recursos necesarios que le permitan combatir la pobreza, aumentar el gasto social y hacerlo más focalizado para reducir la desigualdad; y al mismo tiempo, mejorar la eficiencia del gasto.

A pesar de las sucesivas reformas al marco tributario en los últimos años, aún es necesario clarificar, ampliar y aumentar los ingresos y las responsabilidades fiscales y de gasto de las entidades federativas, mejorar el ejercicio del gasto y

disminuir la opacidad, en combinación con un esquema de nivelación fiscal eficiente y reducir las disparidades regionales.

Reformas Implementadas en los últimos años

Las reformas fiscales o hacendarias efectuadas en distintos momentos no han logrado consolidar un Estado con finanzas fuertes y certidumbre financiera. Es por ello que sólo podemos hablar de unas cuantas reformas significativas; la primera en 1824, la segunda durante el porfiriato, la tercera en la década de 1920 con la introducción del ISR, la cuarta en 1980 cuando el IVA sustituye al ISIM y surge el Sistema de Coordinación Fiscal, la Reforma Hacendaria para los que menos tienen de 2008¹ y la iniciativa de Reforma Hacendaria y Seguridad Social.

La primera reforma fiscal puede situarse al momento que se decidió en la Constitución de 1824 que México adoptaba una estructura federal, organización que no dio los resultados esperados, y solo se logró un esquema federal fiscal débil que no permitió la formación de un Estado independiente fuerte.

El gobierno federal sustentó sus finanzas en la recaudación de los impuestos aduaneros y los estados en las alcabalas, lo cual no fue suficiente y sólo ocasionó una debilidad fiscal.

La segunda reforma nos menciona (Marichal, 2012) se dio durante el porfiriato, periodo en el que se dictaminaron algunas leyes que lograron la eliminación de las alcabalas, la reducción de tarifas aduaneras sobre determinados productos, el aumento del Impuesto del Timbre y la implantación de impuestos especiales que recaían sobre la cerveza, el tabaco y otros.

¹ Marichal, C. (2012), "Reformas fiscales comparadas: una mirada Retrospectiva", en Calva, José Luis, Coordinador, Reforma Fiscal Integral, Juan Pablos editor, México, pp. 126-134. Por otro lado, cabe mencionar que en 1978 se introdujo la acumulación universal del ingreso para las personas físicas, atendiendo una recomendación de N. Kaldor. No obstante, la disposición fue alejada en años siguientes.

Sin embargo, dichas reformas no fueron suficientes para dotar al país de los recursos necesarios para hacer frente a sus necesidades, aunado al carácter centralista, al ser el gobierno federal quien concentró los principales impuestos y ejercía un limitado gasto social; situación que contribuyó al movimiento social revolucionario de 1910.

Cabe recordar que desde el siglo XIX existía una constante disputa entre los gobernadores de los estados y el Secretario de Hacienda, debido a que los primeros pugnaban por una reforma que les diera mayores recursos, pero el esquema hacendario era eminentemente centralista. No hay que olvidar que en ese tiempo la disputa nacional era entre el centralismo y el federalismo.

En ese sentido surge en el siglo XX, bajo el Estado posrevolucionario el mecanismo de la Convención Nacional Fiscal, como un espacio de diálogo y acuerdo entre el poder federal, estatal y municipal, con objetivo de redefinir las competencias fiscales de cada orden de gobierno. Se celebraron tres convenciones nacionales fiscales (1925, 1929, 1947), las cuales cimentaron la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que con el paso de los años se ha convertido en el principal instrumento para regular las relaciones fiscales intergubernamentales.

La tercera reforma importante podemos ligarla con la introducción del Impuesto Sobre la Renta (ISR) al régimen tributario en el año de 1925, época en que inicia la institucionalización de los organismos rectores de la economía nacional, y el resultado de la creación del ISR fue el aumento de la recaudación con lo cual se convirtió en el impuesto más importante para la federación. Finalmente, la cuarta reforma consistió en la creación en 1980, del Sistema de Coordinación Fiscal y la sustitución del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) por el Impuesto al Valor Agregado (iva), que con el paso de los años se ha convertido en el segundo impuesto más importante en términos de recaudación.

En el marco de la reforma hacendaria de 2007 que entró en vigor en 2008, con el fin de fortalecer el Pacto Hacendario entre el Gobierno Federal y las entidades federativas y atender la realidad política, económica y social vigente, se aprobó en septiembre de 2007 la introducción de dos nuevos impuestos con el objetivo de que contribuyeran “al crecimiento económico y social, y a la disminución de la pobreza y de las desigualdades regionales”.²

Los impuestos que se crearon fueron el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), además se reformaron algunos artículos de las leyes existentes, con el fin de aumentar la recaudación y disminuir la evasión y la elusión fiscal, a través de la eliminación de los regímenes preferenciales.

Propuesta en materia de Ingresos Públicos

El nivel de recaudación (impuestos, derechos, aprovechamientos) está estrechamente vinculado al nivel de actividad económica. Recaudar vía renta (ingreso) o valor agregado (gasto, consumo) está sujeto a la mayor o menor producción de riqueza lo que se traduce en mayor o menor ingreso y por lo tanto, en mayor o menor consumo.

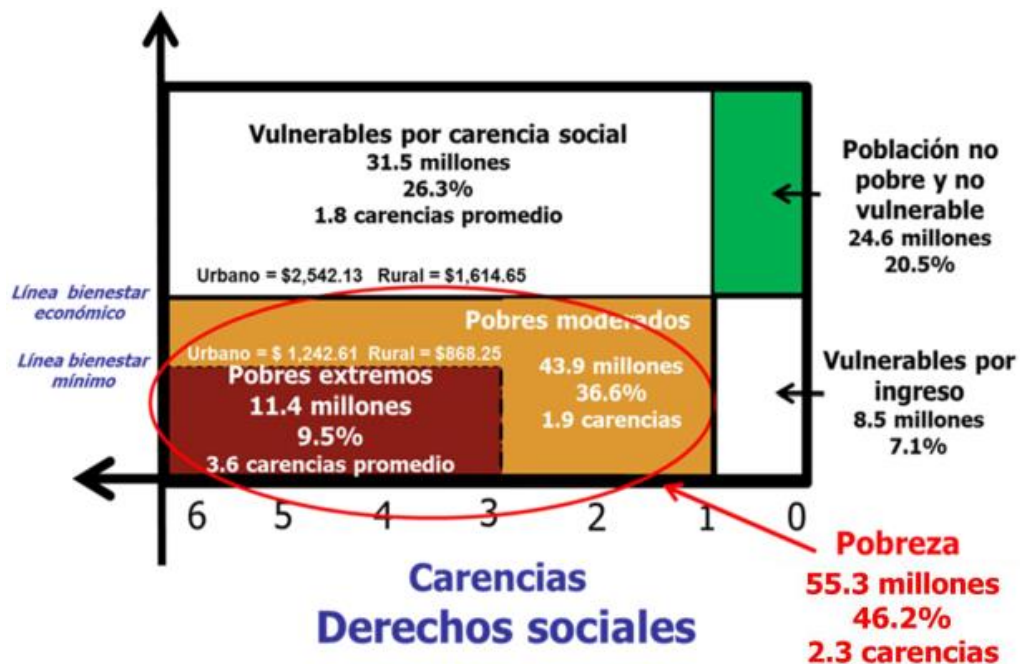
Sin embargo, esta relación crecimiento económico-ingreso público, no es tan directa. Existen ciertos factores que inciden en esta relación como son la existencia de tratos preferenciales a determinados grupo de contribuyentes, la fortaleza institucional para recaudar eficaz y eficientemente, así como la flexibilidad que otorgue o no la normatividad, pues ello que da lugar a distintas maneras de evasión y elusión fiscal.

² SAT (2008), Aspectos relevantes de la Reforma Hacendaria del 2008, México.

Además, habría que agregar el tema de la distribución del ingreso puesto que la base de la recaudación es el tamaño y capacidad de la base de contribuyentes. La capacidad contributiva se concentra en la población y las empresas de mayores ingresos. En una economía en que la mayor parte de población ocupada (55%) gana hasta dos salarios mínimos, es decir 160.08 pesos al día o bien \$2,410 pesos al mes, se reduce la capacidad de recaudar.

De acuerdo con el Coneval, la distribución del ingreso en 2014 es tan inequitativa que 46.2% de la población se considera en pobreza, es decir, gana menos de \$2,542 en zonas urbanas y \$1,614 en áreas rurales.

Gráfica 1
Cuadrantes de Pobreza, México 2014

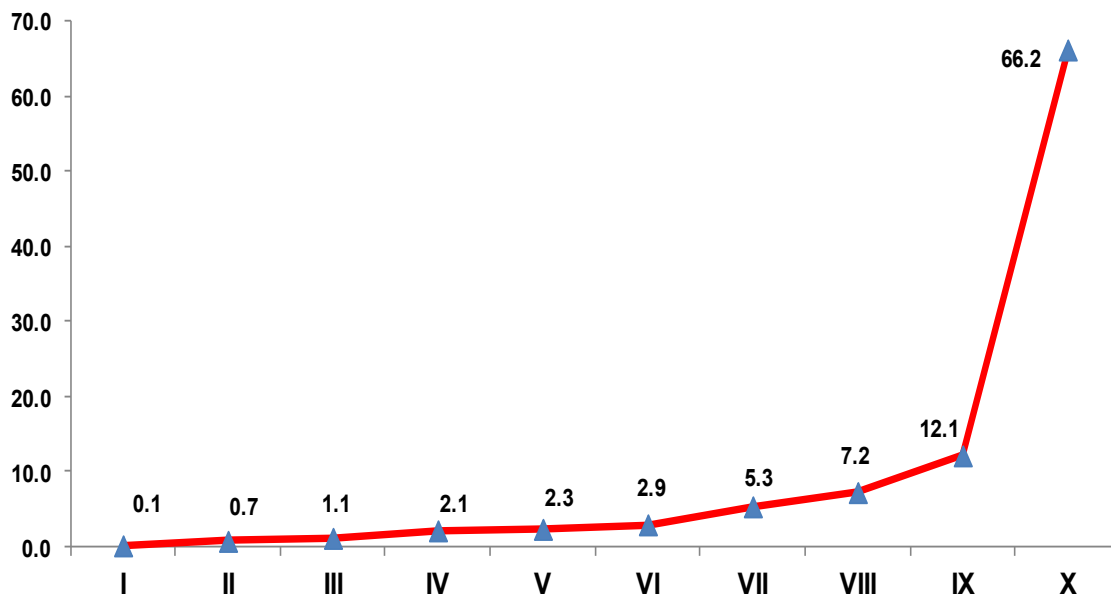


Fuente: Coneval, medición de pobreza 2014.

Dada la distribución del ingreso, su concentración, la capacidad contributiva recae cuando mucho sobre los tres últimos deciles de los hogares, pero significativamente en el décimo decil el cual concentra 66.2% del ingreso, como se observa en la gráfica 2.

Asimismo, se aprecia, que en el último decil, no existe una progresividad adecuada en materia de Ingreso Sobre la Renta, dado que se grava a personas con ingresos mayores de 30 mil pesos al mes, al igual que a las personas con ingresos mensuales de más de un millón de pesos, lo que demuestra que hay una amplia brecha entre los contribuyentes que reciben ingresos pero que pese a ello son gravados a una misma tasa.

Gráfica 2
Contribución a la recaudación del ISR total, 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Contribución del pago de impuestos 2014.

Aunado a lo anterior, la recaudación impositiva se ha sustentado en impuestos indirectos como lo son el IVA, y el IEPS, sin embargo el primero otorga demasiadas exenciones y el segundo ha resultado ser en los últimos años más una subvención (por el IEPS de gasolinas) que una forma de recaudación. No obstante, estos impuestos por su carácter regresivo perjudican más a las personas de bajos ingresos las cuales destinan cerca del 80% de su gasto en consumo de alimentos y bebidas.

El no aprovechar la capacidad recaudatoria del ISR, ha dejado mermados los ingresos tributarios y totales, el argumento que aumentar las tasas del impuesto provocaría una disminución en la inversión ya ha sido refutada, al observar que en los países desarrollados se llegan a imponer tasas de hasta 40 o 50 por ciento.

Esta baja recaudación ocasiona diversos problemas como el no poder contar con una oferta suficiente y de calidad de bienes y servicios públicos, y al no poder garantizar niveles de bienestar acordes con los estándares de países de desarrollo medio a toda la población. Por otra parte, la percepción de la población y, particularmente de los contribuyentes sobre el “insuficiente y mal ejercicio del gasto” genera resistencia de los ciudadanos y empresas a seguir financiando las actividades del Estado, por lo que hacen todo lo posible –como personas físicas o morales– para evitar el pago de sus impuestos ya sea por la vía legal o por la ilegal. Se estima que la evasión y la elusión fiscal se encuentran en niveles cercanos a 50% de la recaudación total.³

Los principales cambios que permitirían ampliar la recaudación son los siguientes:

Ampliación de la base tributaria

La propuesta más recurrente y sobre la que los especialistas han hecho demasiado énfasis, es en la necesidad de ampliar la base tributaria, idea que se han apropiado innumerables actores económicos pero que la mayoría de ocasiones no explican cómo hacerlo. A continuación se hace un listado de las posibles fuentes alternativas de tributación que permitirían ampliar la base tributaria.

³ La reducción de la carga fiscal es una búsqueda común de todos los contribuyentes. No obstante, todo sistema tributario equitativo y eficiente, para recaudar tiene que basarse en las personas físicas y morales detentadoras de ingreso. Pero con una inequitativa distribución del ingreso, la capacidad contributiva se encuentra concentrada en los contribuyentes de mayores ingresos que son los que tienen más instrumentos a su alcance para evitar o reducir el pago de impuestos.

Gravar los dividendos de las empresas

México no grava los dividendos como lo hace Estados Unidos, Alemania o Finlandia. Gravarlos tiene muchos beneficios, no sólo es cobrarle a quien gana, sino que es hacerlo en el momento en que ese alguien decide hacer efectivas sus ganancias. Sin embargo, existe un problema al definir la base gravable, porque muchas veces la utilidad se retiene para reinvertirla, o es pagada en nuevas acciones o en partes de capital de otras sociedades.

El argumento en el que se han basado para evitar el cobro de las utilidades ha sido que gravarlas generaría desincentivos a las personas físicas o morales de mantener las utilidades, y que él no gravarlas ayuda para que se sigan realizando nuevas inversiones.

Sin embargo muchos países han demostrado que se pueden imponer tasas de hasta 25% que permiten generar recursos para el fisco y que no desalientan a los inversionistas; una opción es sólo gravar los ingresos que se reciban por esta vía cuando la utilidad sea monetizada.

Gravar las ganancias bursátiles

México se ha convertido en un paraíso fiscal para todos aquellos inversionistas de bolsa, la ley establece la obligación de pagar un impuesto al sujeto que vende una acción, siempre y cuando el precio de venta resulte mayor al precio de compra del título bursátil, sin embargo la misma Ley del Impuesto Sobre la Renta lo exenta

totalmente.⁴ En Europa, así como en algunos países latinoamericanos como Argentina y Chile han establecido gravámenes sobre las ganancias bursátiles.

La compra y venta de las acciones debe generar un ingreso fiscal, debido a que los inversionistas las adquieren y deshacen de ellas fácilmente, generando en ocasiones inestabilidad, es por ello que deben establecerse tasas diferenciales con base al tiempo que se conserve la acción, porque no tiene sentido que el impuesto sea el mismo cuando se venden acciones media hora después de haberlas comprado. La base del impuesto sería la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta de esa acción.

Gravar las transferencias de capitales mexicanos al exterior

Una alternativa no abordada pero importante, es la de gravar los flujos de capital de corto plazo como lo hace España, Italia, Grecia, Alemania y demás países europeos, lo cual además de garantizar cierta estabilidad en el sistema financiero, al reducir la especulación; dotaría al país de recursos. Por ejemplo, en mayo de 2006 la cantidad de recursos que salieron del país sumaron 71 443 millones de dólares, cantidad que prácticamente duplicó el saldo de la deuda externa neta que el gobierno federal tenía a finales del 2011.

Gravar las herencias

Aunque la primera Convención Nacional Fiscal, aprobó el cobro sobre las herencias, con un impuesto uniforme y subjetivo que tomaba como base la capacidad contributiva del sujeto del impuesto, hoy en día el artículo 109 fracción

⁴ Gómez A. (2009), "México es uno de los principales paraísos fiscales en el mundo", Senado de la República, LXI Legislatura, 13 de octubre de 2009.

xviii exime del pago del impuesto los ingresos que se reciban por vía de una herencia o legado.

Pero en quienes debe recaer este tributo es en aquellas personas de altos ingresos e incluso que ya poseen diversas propiedades, pues no se debe perder de vista que recibir una herencia, legado o donación, significa una mejora en la situación económica de quien la recibe, por lo cual se debe considerar que está aumentando su capacidad contributiva.

Incorporar a la grande y mediana economía informal al régimen tributario

El plantear la necesidad del cobro de impuestos a la economía informal, genera mucha discusión, algunos piensan que el incorporarla sólo generara un costo en lugar de generar ingresos, además de los gastos en cobertura de salud que se adquirirían.

Sin embargo no se puede dejar de lado que los motivos de formar parte de este sector son muchos y variados que van desde la insuficiencia de ingreso; la falta de oportunidades laborales, hasta la flexibilidad e independencia en el trabajo, los recursos que se pueden obtener y la tradición.

En nuestro país el sector informal representa 30% de la población ocupada según el INEGI, y si sólo tomamos en cuenta el empleo no agrícola es de 50%, es por ello que se deben tomar medidas para gravar la actividad informal. No obstante debido a su complejidad el asunto debe ser abordado con mucha cautela; ya que como menciona Tello (2007) por un lado tenemos a la llamada tropa que abarca desde los vendedores ambulantes, los puesteros fijos y semifijos, talleres, pero por el otro lado se encuentra un reducido pero muy significativo número de empresarios de la informalidad, los llamados mandos.

La tropa paga distintos tributos indirectos al consumir algún bien o servicio, además de pagar una cuota por el uso del espacio público, pero no pagan ISR, del cual incluso estarían exentos de pagar por su bajo nivel de ingresos, además de no pagar IVA cuando se llevan sus operaciones de compra y venta. Los empresarios del comercio informal son quienes tienen enormes ganancias, y también sólo pagan algunos impuestos indirectos cuando consumen algunos bienes, pero no pagan ISR de sus altas ganancias, pero su cobro resultaría muy complicado debido a que se mueven en un mundo clandestino, y a veces ilegal.⁵

Para el año 2006 se estimó que por el comercio ambulante se dejaron de percibir por la evasión total de IVA e ISR, 5 604.5 mdp, lo que representó 0.062% del PIB, el hecho más sobresaliente tal vez no sea la cantidad, sino que debido a las ganancias que permite obtener se vuelve un estímulo para que los contribuyentes que si pagan impuestos se muden a la informalidad.

Ante la diversidad de actividades se puede explorar la idea de imponer cuotas impositivas fijas, no ligadas necesariamente o directamente al nivel de ingreso o de consumo, pero sí a un determinado tipo de actividad.

Gravar a partidos y sindicatos

Es un hecho que para que una reforma sea integral debe provocar que todos los individuos contribuyan en el nivel que les corresponda con sus obligaciones, es decir, deben estar obligados al pago de impuestos todos aquellos agentes que tengan operaciones económicas, como es el caso de los sindicatos y partidos políticos⁶ (también hay quienes proponen gravar a la iglesia).

⁵ Tello, C. (2007), "Política Económica: Finanzas Públicas", en Calva, José Luis. Coordinador, Finanzas Públicas para el Desarrollo, Porrúa, México, p. 29.

⁶ Arteaga, J. (2011), "El BM propone gravar a partidos y sindicatos" en El Universal 7 de febrero de 2011, México.

Si el sindicato está realizando actividades empresariales o negocios, como puede ser la de proveedor de la empresa, habría que gravar sus actividades económicas y, en el caso de los partidos políticos, reducirles las exenciones que se les otorga por parte de la federación, sería equivalente a gravarlos.

Mejorar el cobro de impuestos

Un problema que se ha ido arrastrando es el ineficiente cobro de impuestos por parte del órgano administrativo por ello se debe:

Establecer un sistema eficiente basado en las nuevas tecnologías de información y comunicación de registro de la información tributaria.

La falta de transparencia en el manejo del gasto, pero también en el manejo, registro y contabilidad de los ingresos públicos, genera desincentivos a la sociedad para pagar sus impuestos, es por ello que es fundamental trabajar en este aspecto, en el seminario “Propuestas para una efectiva Transparencia Presupuestaria” organizado por el IFAI (2010),⁷ la idea convergente fue la importancia de la transparencia -tanto en el gasto, como en el ingreso- como un instrumento de política pública encaminada al mejoramiento de las acciones de los tres órdenes de gobierno; asimismo, el ITAM (2001) propuso establecer para todos los órdenes de gobierno, la obligación de informar veraz y oportunamente sobre los recursos públicos disponibles, su uso y asignación.⁸

Sin embargo, esto debe ser una obligación de los distintos niveles de gobierno, para no generar incertidumbre en el uso de los recursos, ni en el origen de los

⁷ Gutiérrez A. (2010), “Síntesis, Exposiciones y Recomendaciones” en IFAI, Propuestas para una efectiva Transparencia Presupuestaria, México.

⁸ Merino, G. (2001), “Federalismo Fiscal: diagnósticos y propuestas” en ITAM, Una agenda para las finanzas públicas de México 2001, p. 182.

mismos, para propiciar una corresponsabilidad por parte de los ciudadanos y del gobierno en el seguimiento de los recursos públicos.

El éxito de las reformas fiscales depende en gran medida del vínculo que exista entre los impuestos y el gasto, para que la ciudadanía identifique los servicios públicos a que tiene acceso gracias al pago de impuestos.

Facilitar el pago de impuestos

Muchas de las quejas se relacionan con lo complicado que resulta el pagar impuestos como el ISR, por la complejidad intrínseca del mismo al establecer varios regímenes y exenciones, y para el pago justo se tiene que recurrir a un gasto más, el pago a un especialista.

Es por ello que para todos los impuestos, en particular para el ISR y el IVA, es necesario una simplificación, lo cual no significa necesariamente la reducción de las tasas y tarifas.

Un estudio realizado por el Banco Mundial señala que en México, los trámites que tendría que hacer una empresa para el pago de todos sus impuestos, con 60 trabajadores y un beneficio equivalente a 20% de sus ingresos, tendría que invertir 404 horas por año para cumplir los requisitos que fijan las autoridades hacendarias y los impuestos que pagaría equivaldrían a 50.5% de sus ganancias.

Establecer reglas más estrictas y transparentes para la Condonación Fiscal

Debido a que las personas tanto físicas y morales han tomado ventaja de los programas implementados por las autoridades fiscales mexicanas, quien recientemente implementó un programa denominado Ponte al Corriente contenido

en la Ley de Ingresos de la Federación para el año 2013, con el objetivo de obtener una mayor cantidad de recursos en el corto plazo.

No obstante la Asociación Internacional Fiscal (IFA) a través de su Presidente Manuel Tron, han cuestionado el programa al mencionar que cerca de 27 mil contribuyentes se acogieron al programa, lo que ha dado resultado en 55 mil pagos con un monto de superior a los 11 mdp, sin embargo, el obtener dicha cantidad, ocasiona que el fisco deje de percibir 70 mdp, ya que si se hubiera llevado a juicio cada caso al menos se hubieran percibido 80 mdp.

En marzo de 2013 el saldo de los créditos fiscales ascendió a 656 717 mdp, de los cuales 556 461 millones correspondieron a personas morales, 70 mil 789 millones a personas físicas, y los restantes 29 468 millones fueron de personas físicas con actividad empresarial. Del total de créditos fiscales que registra hacienda, 414 731 mdp son de carácter controvertido, es decir, que están a cargo de contribuyentes que promovieron medios de defensa y por lo cual no pueden ser objetos de acciones de cobro.

En 2013, fue dado a conocer el hecho de que la más importante empresa televisora del país contando con un “crédito fiscal” de 3 000 mdp, por las facilidades otorgadas por la Cámara de Diputados para promover la regularización de las empresas con adeudos fiscales, acabó pagando 300 mdp para liquidar su pasivo con el fisco.

Reducción de privilegios fiscales

El sistema tributario, presenta otras deficiencias estructurales que provocan una pérdida de recaudación potencial y que significan un trato inequitativo al presentar regímenes especiales y actividades exentas.

La SHCP ha estimado que el gasto fiscal representa alrededor de 6% del PIB, lo que representa casi la mitad de lo que se recauda en impuestos, lo que hace necesario llevar a cabo una exhaustiva revisión de todas las leyes tributarias, con el fin de eliminar de ellas casi todos los estímulos, exenciones, subsidios y tratamientos especiales.

También se estima que los municipios reciben menos de 11% de lo que podrían recaudar, además de que 80 mmdp se regresan anualmente a las grandes empresas.

Esta serie de beneficios –presupuesto de gastos fiscales- se otorgan bajo la lógica de incentivar el desarrollo económico de algún sector de la economía; en sentido amplio el presupuesto consiste en apoyos indirectos del gobierno hacia diversos sectores de la economía o de contribuyentes otorgados mediante el marco tributario. Los gastos fiscales no implican una erogación de recursos o de ingresos previamente obtenidos, sino que permite a sus beneficiarios disminuir, evitar o diferir el pago de los impuestos.

Durante los últimos años se ha estimado una pérdida de recaudación, por parte del Impuesto sobre la Renta Empresarial de alrededor de 0.7% del PIB, debido a las deducciones (0.13% en 2011) que permite por los estímulos al empleo, la compra de automóviles por un valor de hasta \$175 000, las cuotas obreras pagadas al IMSS, donativos y otros, además de las exenciones a las maquiladoras y los intereses que perciben entidades y municipios, partidos políticos y otros que representan 0.10% del PIB, además del régimen especial algunos sectores que en 2010 fue 0.05% del PIB y los diferimientos que más peso tienen en 2010 fueron de 0.5 del PIB.

El Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas representó un gasto fiscal de 0.46% del PIB en 2010 y casi el doble en 2011 cuando se estimó de 0.87% del PIB, las deducciones representan 0.04% del producto y los regímenes especiales

sólo 0.01%, no obstante las exenciones en 2010 y 2011 fueron de 0.38 y 0.68% del producto, respectivamente. Dentro de estas exenciones se encuentran las jubilaciones, las prestaciones de seguridad social, otros ingresos por salario, horas extras, prima vacacional, y otros.

En lo que corresponde al Impuesto Empresarial a Tasa Única significa un gasto fiscal de 0.45% del PIB, siendo el mayor gasto en los créditos fiscales, los cuales se distribuyen por sector económico y son: las aportaciones de seguridad social, inversiones adquiridas, inventarios, pérdidas pendientes de disminuir, pérdidas fiscales por el régimen consolidado y las enajenaciones a plazo.

Consolidación fiscal para grupos de empresas

El llamado régimen de fiscalización grupal permite a las empresas acceder a ciertos beneficios fiscales, entre los que se cuenta la compensación de las pérdidas fiscales registradas por una empresa contra las utilidades de otra, que forman parte de un mismo grupo corporativo, la ley del ISR supone la existencia de una sociedad, denominada controladora, constituida por dos o más empresas (controladas) a fin de integrar un solo resultado fiscal sobre el cual se calcula el ISR a cargo del grupo consolidado.

A nivel individual, cuando las empresas ganadoras del grupo aplican las pérdidas de las empresas deficitarias, dejando de pagar, en el ejercicio, el impuesto que en ausencia de consolidación, les hubiera correspondido pagar al fisco.

Caballero (2006) nos explica que la idea de permitir tal régimen fue para apoyar a las grandes empresas con ciertos criterios de crecimiento, empleo y exportaciones para que pudieran consolidar sus resultados para fines fiscales, lo cual terminó siendo contraproducente por los excesos en los que caían las empresas, y a pesar de haber sido modificada la ley en varias ocasiones, se ha terminado en el

consentimiento de permitir a las empresas consolidar 100% de su participación accionaria en el capital de sus sociedades controladas, y así aprobar que las empresas tengan como base gravable la combinación de sus utilidades y pérdidas.⁹

Por el régimen de consolidación fiscal en el ISR empresarial se estima que en el 2012 se dejaron de percibir 12,472 mdp, que representa 0.0811% del PIB. Por concepto del IETU 9 840 mdp, es decir, 0.0780% del Producto Interno Bruto.

Por lo tanto, se debe de establecer reglas más claras y estrictas, para disminuir el porcentaje de consolidación, además de imponer severos castigos a las empresas que creen subsidiarias que les generen pérdidas, porque de esa manera evitan el pago de un impuesto mayor.

No obstante, Jesús Puente (2011) plantea que en México, no existe un “régimen de consolidación” desde la perspectiva tradicional, sino un mecanismo que permite disponer de liquidez temporal, un mecanismo que formalmente permita amortizar ganancias y pérdidas entre empresas del grupo, con una consecuente caída permanente en la recaudación.¹⁰

Poner candados a las prácticas contables que reducen las ganancias gravables de las empresas

Este punto está muy relacionado con el anterior, es por ello que Tello (2007) propone que en el isr se debe eliminar el carácter celular que mantiene el impuesto, por lo que se debe terminar el tratamiento desigual a ingresos de distintas fuentes, y sumar todos los ingresos de una persona o empresa, independientemente de la fuente de esos ingresos y una vez sumados, aplicar la

⁹ Caballero (2006), op. cit., p. 313.

¹⁰ Puente, J., Reflexiones acerca del régimen de consolidación fiscal en CEF, Revista de Finanzas Públicas, vol. 3 núm. 5, México, 2011.

tasa del ISR correspondiente. Además se debe eliminar la deducción de los gastos que no son necesarios para llevar a la práctica las actividades de esa empresa.¹¹

Combate a la evasión fiscal

La evasión fiscal, es el no pago de una contribución, se trata de la violación a la ley que establece la obligación de pagar al fisco lo que este órgano tiene derecho de exigir.¹²

Por cada 2 pesos que debieran ingresar a las arcas públicas, el Servicio de Administración Tributaria sólo recauda poco más de un peso. Es decir, casi 50% del potencial recaudatorio de México se pierde en evasión, elusión, fraudes, y otros tipos de incumplimientos tributarios.

Se ha calculado que la evasión fiscal en México en los regímenes de actividad empresarial y profesional de las personas físicas es de 77%, lo que representa 0.76% del PIB, y en el régimen general la evasión de las personas físicas es de 75% lo que representa 0.62% del PIB,¹⁹ y en el régimen de pequeños contribuyentes la evasión es de 90% y como porcentaje del PIB 0.53% en el 2010.

Además el sector servicios, que engloba todas las actividades comerciales establecidas de manera formal, evade anualmente 50% del IVA que cobra a los consumidores, del ISR de los grandes contribuyentes 57% no llega a las arcas del gobierno y también se evade 42% del impuesto sobre el producto del trabajo.

Considerar como delito grave la defraudación fiscal

¹¹ Tello (2007), op. cit., p. 28.

¹² Rodríguez, G., "Evasión Fiscal", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 100, Biblioteca Jurídica Virtual.

Según el artículo 108 del Código Fiscal de la Federación se considera defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal. La omisión comprende, los pagos provisionales o definitivos o el impuesto del ejercicio en los términos de las disposiciones fiscales.

En este sentido se incluyen acciones tales como el manifestar ingresos acumulables menores a los que realmente captó el contribuyente; consignar en la declaración anual deducciones falsas; omitir presentar la declaración anual por más de doce meses; retener y no enterar las contribuciones federales.

El Congreso aprobó en el 2011, una modificación al artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, la cual entró en vigor en 2012 que estipula que “Se considera delito el omitir presentar por más de 12 meses las declaraciones que tengan carácter de definitivas, así como las de un ejercicio fiscal que exijan las leyes fiscales, dejando de pagar la contribución correspondiente” Con la reforma se remarcó el hecho de que serán actos de defraudación la omisión de declaraciones.

El artículo expone que el contribuyente se hace acreedor a una pena de tres meses a dos años, cuando el monto de lo defraudado no exceda un millón 221 mil 950 pesos; cárcel de dos a cinco años, cuando el monto de la defraudación exceda de un millón 221 mil 950 pesos y llegue un millón 832 mil 920 pesos. Hay prisión de tres a nueve años cuando la defraudación sea superior a un millón 832 mil 920 pesos.

Una forma de defraudación es el uso de facturas falsas con la intención de reducir el pago de impuestos, en el año 2009 representó un daño al fisco por 16 mdp, 11 280 mdp de la evasión fueron el uso de facturas falsas en el cálculo del Impuesto

Sobre la Renta (ISR) y 4 850 mdp en evasión relacionada con el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En el periodo de 2007-2009 representó alrededor de 48 mdp.

Sin embargo, las sanciones parecen no ser suficientes porque el delito sigue existiendo, por ello las sanciones deberían incrementarse y los montos de infracción reducirse.

Castigar severamente la práctica de la corrupción

La corrupción es un problema multifacético y complejo con distintas causas y efectos, y la definimos como el abuso de poder público en beneficio propio. Esta definición nos indica que quién comete un acto corrupto está en una posición de poder y que está recibiendo algún tipo de beneficio (ya sea monetario o no) no procedente de sus actividades formales o que simplemente es ilegal.

En 2010, se identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares. En 2007 disminuyó a 197 millones de actos.

Además transparencia mexicana reportó que en el año 2010, el costo económico de esta forma de corrupción rebasó los 32 mdp, lo cual representó un impuesto adicional de más de 14% sobre los ingresos promedio de los hogares mexicanos.

En noviembre de 2011, México se ubicó en la posición 100 de 183 países considerados en el Índice de Percepción de la Corrupción 2011 de Transparencia Internacional (TI), y es el peor de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ocupando el lugar 34 de la misma cantidad de integrantes.

A parte de los enormes costos de la corrupción, esta demuestra que el Estado, el sistema jurídico y el gobierno están lejos de representar a la sociedad, es por ello que es necesario imponer castigos severos a los funcionarios que se les demuestre haber incurrido en estas prácticas, para evitar el enorme costo que se genera a la sociedad y se quite ese idea errónea que intrínsecamente el gobierno es corrupto.

Propuesta en materia del gasto público

En México de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el nivel de gasto debe quedar determinado de acuerdo a la cantidad de recursos disponibles, para así limitar el nivel de endeudamiento y evitar presiones sobre las finanzas públicas, es decir, primero se determina cuánto se ingresa para posteriormente gastar, sin embargo, la relación debería ser a la inversa, primero se debería generar un presupuesto de acuerdo a las necesidades del país y de esta manera determinar la cantidad de recursos que se necesitan.

Para que una vez determinada la estrategia de gasto, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, esta se vea reflejada en cada uno de los programas contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), lo cual no ocurre porque el PEF no refleja las prioridades del gobierno, esto debido principalmente al carácter inercial que ha mantenido en las últimas décadas.

Es así que debido a los compromisos adquiridos año con año, el PEF deja un pequeño margen de maniobra, menor a 5%, lo cual limita el accionar y no permite realizar cambios sustanciales, por ello no se puede descartar la elaboración de un presupuesto base cero, en donde cada una de las erogaciones sea sometida a una constante evaluación y así eliminar todas aquellas que no produzcan los efectos deseados.

La inercia, la discrecionalidad, la falta de focalización y seguimiento, son las características distintivas del gasto en México, por ello es cada vez más urgente reorientarlo hacia objetivos más claros y específicos, con ejes claros de distribución y de impacto.

Asimismo una reforma tributaria no puede tener los avances esperados sino va de la mano con una mayor eficiencia en el gasto público, de los tres niveles de gobierno, eficiente en el sentido que los ciudadanos vean reflejadas sus aportaciones en mayores bienes y servicios públicos de calidad, es decir, debe existir una verdadera transparencia que dé certeza a cada individuo de saber en qué se utilizan sus impuestos. La falta de transparencia induce cierta resistencia en los individuos a no querer pagar impuestos.

El acceso a la información y la transparencia, constituyen los nuevos instrumentos para mejorar la calidad de la democracia. Conocer del proceso de toma de decisiones de los gobiernos y sus resultados tiene un amplio potencial para vigilar, controlar y elevar el desempeño de las políticas gubernamentales. Hasta ahora, se avanzó en la generación de información básica de gasto, sin embargo, es momento de extender su alcance a las áreas tradicionalmente opacas so pretexto de su alto grado de complejidad técnica, ordenando e institucionalizando el principio de máxima publicidad a toda acción pública.

Gasto Corriente

Aunado a lo anterior cabe mencionar que la mayor parte del gasto no se ha visto reflejado en el bienestar de los ciudadanos, debido a que una cantidad enorme de recursos, 80%, se destina a gasto corriente. Inclusive esta situación se repite a nivel estatal alcanzando niveles de 90%, es así que las mayores erogaciones se da en los altos salarios que se otorgan a los funcionarios públicos de alto nivel, en

gastos administrativos, papelería entre otros gastos que no aportan de manera productiva.

El gasto económico contribuye, promueve y fomenta y apoya la expansión de la producción, la comercialización y en general el crecimiento económico. Representa un mecanismo para impulsar las actividades productivas, el empleo y la acumulación de capital; por ello su presencia y evolución determinan en buena medida el desarrollo de la economía nacional en conjunto, en particular en los periodos de expansión productiva.

Durante el periodo de 2000-2012, el gasto corriente ha disminuido 7 puntos porcentuales al pasar de 89% en el 2000 al pasar 82% en el 2012, sin embargo aún se encuentra a niveles exorbitantes, inclusive el nivel más bajo fue en el 2009 y 2010 cuando fue de 80%, pero no deja de preocupar que la mayor parte del gasto se destine a un gasto no productivo. Como porcentaje del PIB, el gasto neto devengado total es en promedio de 23% del PIB, presentando su nivel más alto en el 2009 cuando fue de 26.1%, a su interior el gasto corriente representa en promedio 19 y 4% restante se destina a actividades que fomentan el crecimiento económica.

Pero para el caso de las entidades federativas, el gasto corriente como proporción de su gasto total alcanza 90%. En cuanto al gasto en nómina, es difícil de identificar debido a los criterios confusos y heterogéneos de contabilización, pero en algunos estados asciende a 70% de sus egresos.

El gasto debe convertirse en un estímulo, más que en un obstáculo, para impulsar el crecimiento. Un buen esquema de gasto y de financiamiento público puede ser un aliciente para integrar nuevas empresas al sector formal de la economía. Además, el gasto público debe permitir al Estado cumplir con su función social, focalizando su atención en los aspectos sociales que tengan un impacto directo sobre la pobreza.

La OCDE (2012) sostiene que el gasto social de México, sin incluir el destinado a la educación, representa menos de la tercera parte del nivel promedio de los países de la OCDE, además de ser bajo en comparación con el PIB per cápita. Además que es el único país que no cuenta con un seguro de desempleo, lo cual contribuye a la informalidad y a la desigualdad.¹³

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Un hecho sobresaliente ha sido la Reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, porque define una nueva institucionalidad de la gestión pública. Primero, abarca y obliga a todo tipo de entidad pública a homologar el registro y seguimiento de la información que emana del quehacer público, reforzando las reglas existentes para la presentación homogénea de la información financiera durante todo el proceso de generación, administración y aplicación de los recursos públicos en todos los órdenes de gobierno. En segundo lugar, obliga a todo ente público a registrar, informar y publicar todo tipo de información financiera.

Si bien la reforma a la LGCG, modifica la valoración jurídica y administrativa, pues plantea una serie de obligaciones que refuerzan la transparencia en el manejo de recursos públicos y apuntan hacia lo que podría venir para abrir otras zonas como las del ingreso público, hoy todavía sujetas a condiciones de reserva.

¹³ OCDE (2012), op. cit., pp. 17.

Deuda Pública

La deuda pública de México ha suplido la debilidad del sistema impositivo, ha financiado el déficit fiscal, el déficit en la cuenta corriente; además ha permitido nacionalizar empresas y fondar infraestructura pública, empresas paraestatales y créditos de la banca de desarrollo. A nuestro país le urge construir un mejor sistema fiscal; las finanzas dependen en gran medida de los ingresos del petróleo; y son incapaces de mitigar la volatilidad del PIB, debido a que la baja recaudación por impuestos limita el financiamiento de inversiones públicas que promuevan el crecimiento y políticas sociales más sólidas que permitan reducir la pobreza.

Ante lo cual se ha recurrido constantemente en un endeudamiento con una tendencia creciente y acelerada. Los avances realizados para el manejo de la deuda son sobresalientes, ya que ahora no representa el mismo problema como lo era en la década de los ochenta y noventa, pero la tendencia muestra que esos avances poco a poco se van perdiendo, ahora la deuda externa ha dejado su lugar a la deuda interna.

La deuda en sí misma no representa un gran problema y eso lo ha demostrado la experiencia internacional, no obstante se debe tener un mejor manejo para evitar que se eleve a nivel exorbitantes, además se debe establecer un mayor control para poner reglas más estrictas sobre su uso, y así destinarla a actividades productivas que realmente impulsen el desarrollo del país.

A nivel local, las entidades federativas cuentan con la opción de subsanar su faltante de ingresos a través de la contratación de deuda. No obstante durante los últimos años comenzó un acelerado crecimiento de las obligaciones financieras en las entidades y municipios sobre todo en aquellas que tienen mayores restricciones en sus finanzas públicas.

La SHCP ha calificado como preocupante los niveles de endeudamiento que han registrado los gobiernos estatales, pero aún no lo consideran aún un factor de riesgo. Sin embargo, debido diversos elementos –el secreto bancario para no informar la tasa de interés, la poca transparencia en la información y la corrupción– nadie conoce la verdadera dimensión del problema, pues en cada cambio de administración estatal, el gobernador entrante acusa a la administración anterior de heredar cuantiosas deudas, muy superiores a las reportadas.

Aunque la deuda pública tiene usos legítimos también se presta para ciertos abusos o una utilización irresponsable, la deuda debe utilizarse para invertir en infraestructura y cubrir las necesidades de las que padezcan para lo cual se deben establecer los mecanismos para el registro y transparencia de los recursos, en donde se informe la tasa de interés así como las comisiones que cobran las instituciones bancarias para otorgar los créditos, porque es incompatible con la democracia y las finanzas sanas clasificar esta información como confidencial.

La aprobación de la Ley de Responsabilidad Financiera tiene el objeto de acotar la discrecionalidad en la contratación de deuda por parte de las entidades federativas e incrementar el grado de supervisión de la Cámara de Diputados y de la Auditoría Superior de la Federación.

Fortalecimiento al Federalismo Fiscal

Una Reforma Hacendaria tiene que pasar necesariamente por una revisión al Sistema Federal, para redefinir las potestades tributarias y responsabilidades que recaen sobre cada una de las entidades federativas y municipios.

Incapacidad Recaudatoria

En promedio las entidades federativas solo recaudan 2% de los ingresos fiscales totales, y dependiendo de más de 80% de sus ingresos de las transferencias del Gobierno Federal ocasionando que sus ingresos propios solo les permitan cubrir en promedio 7% de sus gastos.¹⁴

La falta de ingresos que padecen las entidades federativas no debe ser resuelta, a través del otorgamiento de una mayor cantidad de transferencias federales, ni tampoco en la descentralización indiscriminada de las potestades tributarias. Sino debe ser un reparto de las potestades que corresponda con las necesidades de cada entidad.

Distintos autores plantean que la reforma debe ser desde la Constitución, en la cual se debe establecer las reglas claras que delimiten de manera equitativa las cargas fiscales que serán cobradas por cada nivel de gobierno.

Esta carencia de recursos debe ser resuelta lo más pronto posible, porque las necesidades de gasto para dotar de los bienes y servicios en cada entidad se vuelven mayores, y no puede seguir manteniéndose con deuda, o con las dadas de la federación. Además, las entidades deben recuperar su autonomía para que definan sus prioridades de gasto, sus propias políticas salariales y laborales, y dejar de depender de lo que dicte el gobierno federal.

Poca flexibilidad del Gasto

Aunado a lo anterior uno de los grandes problemas es la poca flexibilidad que tienen las entidades para el uso y aplicación del gasto, debido a que los recursos financieros la mayoría de las ocasiones ya están comprometidos para el pago de deuda como es el caso de las participaciones; o bien se destinan al pago de

¹⁴ BID (2010), Evolución y determinantes de los ingresos propios en los Estados Mexicanos.

servicios personales (sueldos y salarios) ocasionando que el gasto se diluya en gasto corriente.

Por ello se debe establecer una reglamentación más precisa para el ejercicio del gasto, la forma en que se comprometen las participaciones y la redefinición de gasto corriente a un gasto verdaderamente productivo.

Baja corresponsabilidad de los órdenes de gobierno local

El sistema de transferencias genera una alta dependencia de estos recursos por parte de los gobiernos locales. Situación que refleja el agotamiento de un sistema de coordinación y descentralización que no satisface a ninguna de las partes.

Por un lado, conforme al sistema de coordinación fiscal vigente, los gobiernos locales cedieron sus potestades tributarias a la federación, reduciendo así su capacidad para financiar con recursos propios el gasto. Por otro lado, el proceso de descentralización definió:

- I. Una estructura de transferencias federales que no contempla incentivos para aumentar el financiamiento local.
- II. Áreas de concurrencia y un marco normativo que no deja en claro las funciones entre órdenes de gobierno respecto a la gestión y aplicación del gasto.

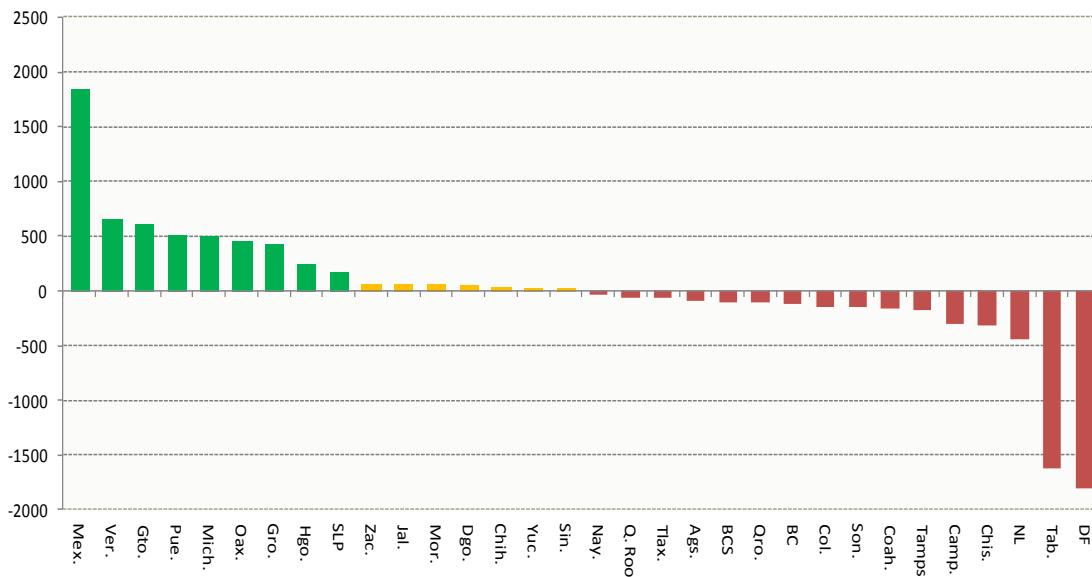
Limitados para la mejora de infraestructura

Dada la escasez de fuentes de financiamiento y que el gasto corriente absorbe gran parte del presupuesto es evidente que las posibilidades que tienen las autoridades para invertir en la mejora de capital físico son limitadas.

Sin embargo, la carencia de recursos no es el único obstáculo. Las limitaciones de la inversión en infraestructura y mantenimiento están vinculadas con la gestión de estos recursos. Los procedimientos para la programación, entrega y ejecución de este presupuesto se mantienen centralizados entre los órdenes de gobierno y las autoridades locales mientras que las instituciones locales que verdaderamente ejercen el gasto público, únicamente reciben los recursos y no participan en este proceso.

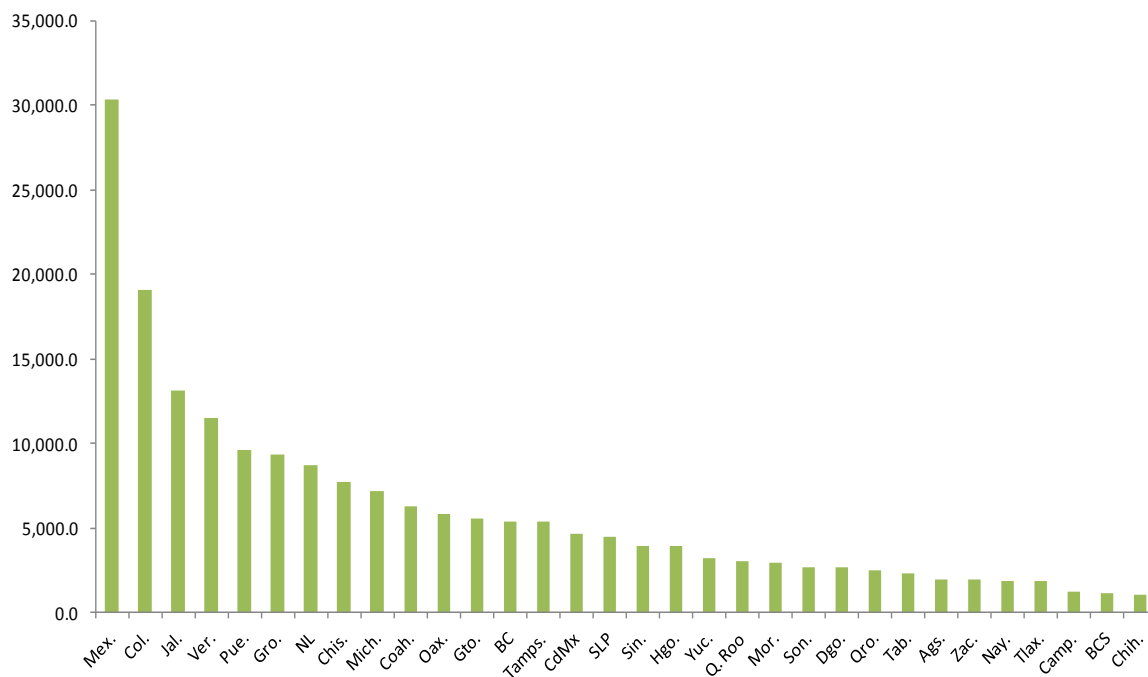
La reforma hacendaria del 2007 introdujo modificaciones para resolver la inercia bajo la que se distribuía el ingreso fiscal pero no resolvió la brecha fiscal. Incluso la creación de dos Fondos (el Fondo de Extracción de Hidrocarburos y el Fondo de Compensación para las diez entidades federativas con menor producto interno bruto per cápita no minero y no petrolero que se financiaría con cerca de 20% del nuevo impuesto a las ventas de gasolina) para compensar la inequidad que generaría la reforma fue insuficiente; incluso considerando el Fondo para el Desarrollo Regional.

Gráfica 3
Impacto de la Reforma Fiscal 2007
Distribución del Fondo General de Participaciones, 2007-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Gráfica 4
Crecimiento y Distribución del Fondo General de Participaciones, 2007-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Como se puede observar en la gráfica 4, el crecimiento y distribución del Fondo General de Participaciones para el periodo 2007-2015, hay un menor margen de inequidad en cuanto a la distribución de dicho fondo, a diferencia de como lo observamos en la gráfica 3, en donde prácticamente la mitad de las entidades federativas perdían la distribución de dicho fondo.

El gasto público federalizado

Durante la mayor parte del siglo XX, en México prevaleció un arreglo político que permitió centralizar funciones a favor del gobierno federal, con lo cual el destino de los recursos públicos era definido unilateralmente por este orden de gobierno. No obstante, frente a la creciente apertura política y ante la percepción de la

ciudadanía de bajos resultados de la acción pública, se generaron y profundizaron iniciativas de redistribución de funciones, tales como educación, salud, desarrollo social y lucha contra la pobreza, entre los diversos órdenes de gobierno.

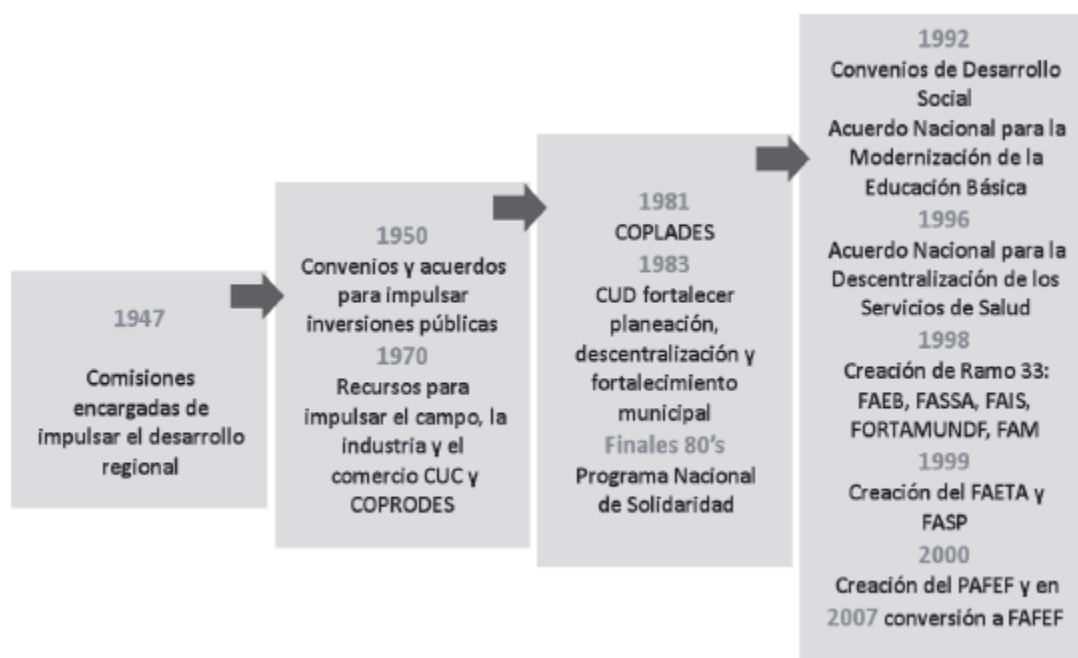
Esta nueva distribución de funciones suponía una mayor correspondencia entre las necesidades de la población y el conjunto de servicios públicos ofrecidos por el Estado. Es decir, ante la heterogeneidad de necesidades de los gobiernos locales, la toma de decisiones en forma descentralizada permitiría adaptar más fácilmente los servicios públicos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, en lugar de ofrecer un conjunto de servicios uniforme para todo el país independiente de las diferentes necesidades.

Así, el proceso de descentralización, iniciado en la década de los noventa, estuvo acompañado de la transferencia de gasto público que dio paso a una mayor participación de las entidades federativas en el ejercicio de dichos recursos. Con este proceso se contempló la creación de una serie de partidas, convenios y ramos presupuestales que favorecieran la descentralización y apoyaran a los gobiernos locales a solventar la carga financiera derivada de las nuevas responsabilidades adquiridas. De esta manera, en los últimos 20 años, se amplió de manera sustancial el gasto que ejercen las entidades federativas, a través de transferencias etiquetadas para la atención de programas o sectores específicos como lo son las Aportaciones Federales englobadas en el Ramo 33.

Cabe precisar también que a partir de la implantación del Sistema de Coordinación Fiscal, se consolidó un acuerdo hacendario en el que los gobiernos locales dejaron sin efecto su potestad tributaria, para que el gobierno federal impusiera gravámenes federales en todo el país, como el ISR y el IVA, a cambio de que todos los órdenes de gobierno tuvieran una participación en el monto total recaudado por dichos impuestos; así surge el Ramo 28 participaciones Federales a estados, municipios y el Distrito Federal, los cuales por la naturaleza de su origen son recursos de libre disposición (no etiquetados) de los gobiernos locales.

De esta forma, se puede observar en la figura 1 la evolución de las transferencias etiquetadas que acompañaron los procesos de descentralización que buscaron atender problemas específicos como la educación básica, la salud, el desarrollo regional y la seguridad pública, entre otros.

Figura 1
Desarrollo del Gasto Federalizado



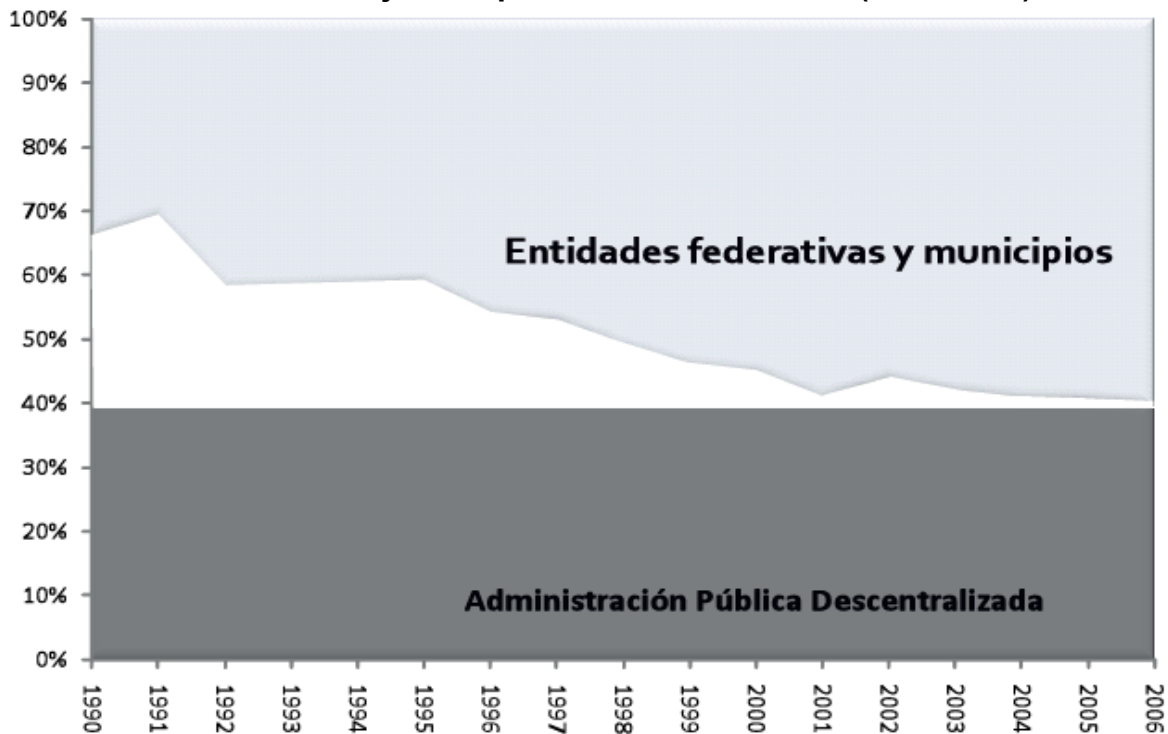
Fuente: Elaboración propia con base en el documento. Diagnóstico sobre colaboraciones y coordinación intergubernamental. CNH-2004.

Por otro lado, al mismo tiempo que se promovían las iniciativas descentralizadoras, nuevos actores entraron en la escena pública como: la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO); la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM); así como asociaciones municipales diversas y organismos privados y sociales, entre otros, con lo que se reconfiguraron las relaciones intergubernamentales del país.

En suma, la nueva configuración de responsabilidades del gasto, modificó la distribución de recursos públicos entre el orden federal, estatal y municipal pero además de ello, se registró una fuerte tendencia a incrementar el gasto federalizado.

En 1990, al iniciar el proceso de descentralización, los gobiernos locales ejercían alrededor de 30% del presupuesto público, mientras que en 2006 este porcentaje ascendió a 50% (véase siguiente gráfica).

Gráfica 5
Gasto Público ejercido por Orden de Gobierno (1990-2006)



Fuente: Elaboración propia con base a la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. SHCP.

No obstante, la gran mayoría del presupuesto público se ejerce a través de las entidades federativas, persiste la crítica de la poca vinculación del gasto federalizado con las necesidades reales de las diferentes regiones del país. Lo

que ha sucedido es que la parte más significativa de los recursos son controlados a nivel central; esto es, se trata de asignaciones que se ejercen conforme a los criterios y prioridades del gobierno federal, bajo sus reglas y con escasa injerencia de las autoridades locales. Por ejemplo, el Ramo 33, Aportaciones Federales, transfiere recursos etiquetados y sujetos a la supervisión de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación y su normatividad está mayormente influida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública.

En algunos casos, como el educativo y de salud, la misma transferencia ha provocado desequilibrios financieros que los mismos gobiernos locales se han visto en la necesidad de atender con recursos propios, generando desequilibrios en sus haciendas locales. Para algunos funcionarios estatales lo que se descentralizó fueron problemas, en tanto que lo que se centralizó fue la generación de recursos fiscales.

CONCLUSIONES

Para México y para todas las naciones del mundo, debe ser claro que toda reforma hacendaria debe abordar múltiples y variados temas. Desde el ensanchamiento de la base gravable, la revisión de fuentes tributarias, la eliminación y corrección de los regímenes especiales, el fortalecimiento de los ingresos de las entidades federativas y sobre todo una mayor transparencia en cuanto al ingreso y gasto público que administra la federación.

Sin duda alguna, una reforma hacendaria no es políticamente bien vista, pero es necesaria y debe contar con un cierto grado de entendimiento y aceptación de parte de los actores económicos, políticos y sociales de la nación.

Asimismo, los esfuerzos deben concentrarse no sólo en el contenido de las leyes, sino también en los aspectos en los que la sociedad tenga una mayor participación, por ello la preocupación de que se transparenten los procesos de las finanzas públicas y la información relativa al ingreso y gasto de los tres órdenes de gobierno, para rediseñar las políticas que mejoren el sistema federal.

Cabe recalcar que la carga fiscal en nuestro país es de las más bajas del mundo, por ello, es necesario impulsar una reforma integral fiscal que permita una mayor recaudación de recursos para financiar el desarrollo del país y ya no depender tanto del Petróleo.

Si se concretará una nueva reforma, el nuevo federalismo, deberá incluir una redistribución del poder y un reparto equilibrado de los recursos de la nación,

considerando las particularidades regionales, su historia, su cultura, sus recursos y niveles de desarrollo.

Cabe mencionar que la distribución de los recursos del erario nacional, hoy debe ajustarse a nuevas reglas que permitan un reparto más equitativo y otorguen mayores facultades a los estados y a los municipios para la recaudación de los recursos propios que les permitan actuar con suficiente autonomía y con ello se pueda tener como se dice unas finanzas públicas sanas.

Asimismo, el fortalecimiento político de los estados reclama, por otra parte, la democratización de su vida interna, en la que su soberanía debe estar por encima de los dictados por el poder central.

Los procesos de descentralización deberán ser realistas y tomar en cuenta las necesidades y las demandas de las regiones. Las políticas públicas federales deberán construirse con una dinámica que vaya de la periferia al centro y no al revés. Consecuentemente, la descentralización deberá llevarse de manera cabal y extenderse a otras actividades que hasta ahora aún son materia exclusiva de la capital de la República los planes y los programas de desarrollo no deberán, jamás, volver a ser instrumento de control político. El México actual reclama una visión de conjunto en la cual su grandeza como país, descansa en la fortaleza de sus regiones.

La descentralización como proceso político y de mayor eficiencia en el uso de los recursos, está en el centro de la democracia y el federalismo. Acerca las decisiones a los ciudadanos, alienta su activa participación en los actos de autoridad que impactan su vida cotidiana. Y juntos, Gobierno y ciudadanos determinan mejor la orientación y el uso de los recursos públicos.

El federalismo mexicano, ante el nuevo milenio, debe mantenerse como un valor estratégico que salvaguarde unidad, soberanía e identidad nacional, frente a los

fenómenos de integración regional y las economías globales; como fórmula democrática que consolide la viabilidad soberana de la nación a partir de una estrategia de desarrollo regional que potencie las capacidades locales y se traduzca en mejores estructuras para lograr gobiernos más cercanos a sus gobernados.

El pacto federal se sustentó originalmente en la concurrencia de voluntades. Hoy más que nunca, el federalismo requiere avanzar de manera coordinada y sustentarse siempre en auténticos acuerdos, en los que todos tengamos tareas que cumplir: el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales; el Poder Legislativo y el Judicial; los partidos políticos, las organizaciones productivas y empresariales, así como las agrupaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general.

Otro rasgo esencial del federalismo, son los principios de solidaridad, equidad y cooperación entre las entidades federativas, ya que el federalismo al que aspiramos no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los estados miembros, en detrimento de la nación.

Por lo que corresponde a las Finanzas Públicas, una nueva reforma debe garantizar que efectivamente haya un verdadero sistema federal, para que permita el desarrollo y crecimiento de la nación, en los ámbitos tanto económico, político y social.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar, Luis F. (1996). "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes." In Hernández Chávez, Alicia, ed., ¿Hacia un Nuevo Federalismo? México: Fondo de Cultura Económica.
2. Anwar, S. (1999). Federalismo Fiscal y Gobernabilidad Macroeconómica: ¿En lo Próspero y en lo Adverso?, OCDE.
3. Arellano, Rodolfo. (1996). México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal México: Fondo de Cultura Económica. Gobierno del Estado de Puebla.
4. Arrijoja, Adolfo. (1999). El Federalismo mexicano hacia el siglo XXI.
5. Ayala, J. (1991), "Economía del Sector Público Mexicano", Ed. Facultad de Economía UNAM.
6. Ayala, J. (1997), "Economía Pública: Una guía para entender al Estado", Ed. Facultad de Economía UNAM.
7. Ayala, José. (2000). Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público, Editorial Diana.
8. Beteta, R (1951), "Tres años de política hacendaria 1947-1949, Perspectiva y acción", Ed. Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

9. Broid, Daniel. (2010). La evolución del Predial en México: los incentivos cruzados de la descentralización fiscal y política en Finanzas Públicas, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) H. Cámara de Diputados.
10. Burgoa, I. (1976). Derecho Constitucional Mexicano. 2da. Edición, Editorial. Porrúa, México.
11. Cabrero, Enrique. (1995). La nueva gestión municipal en México, Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.
12. Calcáneo, Elvira. (1983). Análisis del Municipio en SEGOB. Democratización integral: reforma municipal. Memoria, tomo XVI. México.
13. Caballero, Emilio (2009). Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México, Facultad de Economía UNAM.
14. Calzada, F (2004), "Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004: Ante la Convención Nacional Hacendaria", Ed. Universidad Popular de la Chontalpa.
15. "Clasificación de los Recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación", Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
16. Colín, M. (1978). El Municipio Libre, Edición del Gobierno del Estado de México.
17. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma.
18. "Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

19. Díaz, Alberto. (1995). Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México. México: M. A. Porrúa.
20. "El ingreso tributario en México" (2005), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
21. Faya, Jacinto. (1988). El Federalismo Mexicano (Régimen Constitucional del Sistema Federal), Editorial. INAP. México.
22. Gámez, José. (1983). Federalismo y municipalismo. Trabajo publicado en Estudios Municipales, No.4, julio-agosto.
23. Glosario de términos más usados en la Administración Pública Federal.
24. Glosario de términos económicos, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
25. Gómez, José. (1983). "Federalismo y municipalismo", Trabajo publicado en Estudios Municipales, No.4.
26. Gutiérrez, A, (2004), "La Conferencia Nacional de Gobernadores y la Convención Nacional Hacendaria", Ed. Facultad de Economía UNAM.
27. Gutiérrez, A. Aníbal. (2005) "Principales Indicadores Financieros y del Sector Externo de la Economía Mexicana", Facultad de Economía - UNAM.
28. Gutiérrez, A, (2013), "Las Finanzas Públicas en México. Retos y características de una reforma", Ed. Facultad de Economía UNAM.

29. Hernández, A (1996), “¿Hacia un Nuevo Federalismo?” México, Ed. Fondo de Cultura Económica.
30. INDETEC (2011), Jornada Regional de Catastro y Tributación Inmobiliaria. Debilidad de las Tasas y Tarifas del Impuesto Predial en México, México D.F.
31. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. Varios años.
32. Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma.
33. Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.
34. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma.
35. Leyes de Deuda Pública de los Estados y Municipios.
36. “Manual del Presupuesto de Egresos de la Federación”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
37. Martínez, Raúl. (1980). Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México. México: INAP.
38. Onsari, Fabián. (1978). El Municipio Libre. Editorial. Gobierno del Estado de México.
39. Ortiz, Miguel. (1996). La Mecánica de la Distribución de Participaciones de Ingresos Federales a los Estados y Municipios (Un ejemplo Numérico). INDETEC.

40. Posadas Adolfo, "El régimen municipal de la ciudad moderna". Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1966.
41. Quintana, Carlos. (2010). Algunos aspectos del régimen constitucional del Municipio en México.
42. Rea Elías y Campuzano. (2003). Sistema para la Administración de las Funciones de Notificación y Cobranza de Créditos Federales y Estatales en las Entidades Federativas. INDETEC.
43. Retchkinman K, Benjamín. (1987). Teoría de las finanzas públicas, UNAM, México.
44. Romo, Mercadillo y Pablo M. Malásquez. (2007). Reflexiones en torno al Federalismo Hacendario Mexicano, Facultad de Economía, UNAM.
45. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales; México, 2003, 2004 y 2005.
46. Senado de la República (2012). LVIII Legislatura. "El Municipio Mexicano". Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México.
47. Serna, José María. (2004). Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
48. Serna, José María. (2008). El sistema federal mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
49. Somers Harold M. (1981). Finanzas Públicas e Ingreso Nacional. FCE.

50. Soustelle, J. (1980). Los Aztecas, Oikos-Tau, Barcelona.
51. Stiglitz, Joseph. (1997). Economía del sector público; Antoni Bosch; Segunda Edición, Barcelona.
52. Tello, Carlos. (1989), "México: informe sobre la crisis (1982-1986)", Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México.
53. Tello, Carlos. (2006). "Estado y Desarrollo: México 1920-2006". FE-UNAM.

Páginas Electrónicas Consultadas:

www.shcp.gob.mx

www.presidencia.gob.mx

www.sncf.gob.mx

www.conago.org.mx

www.coneval.org.mx

www.cefp.gob.mx

www.hacienda.gob.mx

www.inafed.org.mx

www.indetec.gob.mx

www.diputados.gob.mx

www.senado.gob.mx

www.inegi.gob.mx

www.cefp.gob.mx

www.conapo.gob.mx