

181
291



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN ECONOMIA
P R E S E N T A:

MARTHA FABIOLA ZERMEÑO NUNEZ

ASESOR: MTRD. FELIPE ZERMEÑO LOPEZ



MEXICO, D. F.

OCTUBRE DE 1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

**A Felipe y Martha
porque han formado siempre un gran equipo de
amor, complicidad y ayuda, del cual hemos gozado sus hijos.**

**A Moisés
por el inmenso amor compartido.**

**A Santiago y Emiliano
que siempre han estado ahí para
ensañarme justo donde está la vida.**

**A Felipe, Rafael, Omar y Mario
que completan mi equipo de hombres queridos.**

**Y por si fuera poco, a los amigos de parrandas:
Adriana, Liza, Marisa, Alejandro, Mauro,
Jorge, Arturo, Luciano, Carlos, Héctor y Gerardo
con quienes he compartido los años (y las chelas).**

INDICE

APARTADO	Página
Introducción	1
I.- Marco Teórico	4
II.- Antecedentes y Evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	14
III.- Impacto en los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	36
IV.- El Sistema Fiscal en la Federación Norteamericana	62
V.- Análisis Comparativo México-Estados Unidos	93
VI.- Conclusiones	102

INTRODUCCION.-

El objetivo central de la tesis es analizar cómo ha sido la relación entre los Estados y la Federación, bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Se pretende arribar a la determinación de las principales variables que influyen en la distribución de recursos entre la Federación y los Estados via Sistema de Nacional de Coordinación Fiscal, y cuál ha sido la evolución de dicha distribución.

Igualmente interesa determinar cuáles son las implicaciones para los estados de asumir el SNCF vigente. En este sentido, se analizarán aspectos como distribución de recursos entre la federación y los estados, autonomía estatal, centralismo y federalismo.

Desde 1980, año en que el Sistema de Coordinación Fiscal vigente entró en operación, la idea que prevalecía en una buena parte de las entidades coordinadas era que, año con año, la forma de distribuir las participaciones favorecía normalmente a los Estados más ricos y más desarrollados, que cuentan con los mejores recursos.

Esta idea constituye una de las hipótesis de la presente tesis; si es comprobable, se buscarán establecer alternativas de distribución a efecto de contrarrestar o revertir tal tendencia. Si en cambio, no se comprueba y se observa que la tendencia es distinta, se procederá a establecer con claridad la situación actual de la distribución y su tendencia, para en este sentido, establecer un diagnóstico crítico y fundamentado de la política de distribución entre la Federación y los Estados y tener una visión clara de hacia qué tiende dicha política.

De igual forma interesa determinar, a través del análisis de los mecanismos de distribución de recursos entre el gobierno central y los gobiernos estatales, si en México se practica realmente un sistema fiscal federal o estamos ante un país formalmente federal pero centralizado en la práctica.

La hipótesis del trabajo que se desprende de éste objetivo, es la idea de que en México, a diferencia de otros países con Sistema Federal como Estados Unidos, los estados se encuentran subordinados a las decisiones tomadas centralmente

debido a que la mayor parte de los recursos con que cuentan son recaudados, distribuidos y proporcionados por el Gobierno Federal, por lo que la autonomía estatal se encuentra severamente restringida y el Sistema Federal seriamente cuestionado.

El periodo de estudio de la tesis es de 1980 a 1992, debido a que 1980 es el año en que entró en vigor el actual SNCF y se pretende estudiar la evolución que registró a lo largo de la década y las implicaciones para los estados. En este sentido, se hace un análisis comparativo de la distribución de participaciones en 1980 (fecha de inicio) y una década después.

En principio se estudiarán los antecedentes necesarios al caso y se revisará la Ley de Coordinación Fiscal vigente en el período 1980-1992, con objeto de identificar las líneas básicas sobre las que descansa el Sistema, así como sus transformaciones en el tiempo. De igual forma el Convenio de Adhesión y el Convenio de Colaboración Administrativa como instrumentos de operación de la Ley también serán estudiados.

Con el fin de observar cómo se ha venido comportando la distribución de participaciones y qué Estados han sido favorecidos a lo largo del tiempo, se analizará la evolución histórica de la distribución de las participaciones federales - Fondo General y Otras Participaciones-, en los Estados, para el periodo 1980-1992. Se analizarán los principales factores que determinan dicha distribución: población y producto; asimismo se ubicarán los resultados del sistema actual de distribución fiscal en la búsqueda de un equilibrio económico interestatal.

Inscritos en el objetivo de determinar las implicaciones del actual SNCF en la existencia del federalismo mexicano se estudiará el caso de Estados Unidos, considerando que dicho país es reconocido como un clásico dentro de los sistemas federales, y es además nuestro principal socio comercial y también con el cual México ha firmado un Tratado de Libre Comercio. En este sentido, se elaborará un análisis comparativo.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados la tesis se divide en 6 capítulos: Marco Teórico, Antecedentes y Evolución del Sistema Nacional de Coordinación

SISTEMA DE COORDINACION FISCAL EN MEXICO

Fiscal, Impacto en los Estados del SNCF, El Sistema Fiscal en la Federación Norteamericana, Análisis Comparativo México - Estados Unidos y Conclusiones.

I. MARCO TEORICO

Existen en la actualidad dos tipos de sistemas que enmarcan la relación de los estados o entidades que engloban un país: el sistema centralizado y el descentralizado.

Una de las variables determinantes del tipo de sistema existente es la forma de captar y distribuir el ingreso público. En el sistema centralizado los ingresos son captados y distribuidos por el gobierno central hacia las distintas regiones que lo integran.

En el sistema descentralizado existen alternativas para lograr el financiamiento de las funciones que tienen los distintos niveles de gobierno, las más utilizadas son dos: la delimitación o división de los impuestos entre el gobierno central y los estatales completado con un programa de subsidios globales y el sistema de participaciones de impuestos que proporciona mayor disponibilidad de recursos a los niveles estatales de gobierno, por resultar insuficientes los recursos propios para enfrentar las demandas de servicios.

Ambas formas de financiamiento en un sistema descentralizado tienen implicaciones para la relación de los gobiernos estatales con el gobierno central. La primera resulta más efectiva en cuanto a la autonomía estatal se refiere, pues cada estado grava de manera independiente a sus habitantes y es administrador de la recaudación dentro de su territorio, y por otro lado, complementa el suministro de servicios con subsidios que provee la federación (dicho sistema es el que se aplica, como se verá a detalle en el apartado correspondiente, en Estados Unidos de Norteamérica).

Sin embargo, el segundo surge de la necesidad de suavizar la heterogeneidad que existe en los estados que componen una federación en cuanto a los ingresos y riqueza que los componen. En este sentido, el enfoque de independencia fiscal podría considerarse inapropiado para un país como México, en el que las diferencias económicas entre las regiones del país son muy grandes no así los costos y necesidades de proveer servicios públicos.

En ese sentido, uno de los objetivos del Gobierno Central es la procuración de equidad interregional¹. Musgrave², en sus estudios sobre los objetivos fundamentales del Federalismo Político, apunta que es plausible la interferencia de un Gobierno Central en las finanzas de los estados miembros si el fin es que todos los estados de la Federación tiendan a una posición igualitaria en lo tocante a sus servicios actuales y a sus capacidades y potenciales futuros.

Esa interferencia financiera del Gobierno Central se ha dado a través de la coordinación fiscal y el sistema de participaciones que se encarga de distribuir recursos entre los estados y municipios y regula la armonización tributaria entre el Gobierno Central y los otros niveles de gobierno.

Entre los factores positivos del sistema de coordinación, varios autores coinciden en señalar que evita los efectos distorsionadores de los diferenciales fiscales en las decisiones de localización de productos y factores.

De igual forma, señalan, otra de las ventajas es que permite una mejor administración de los impuestos que son más eficientes, y que son los aplicables en términos progresivos y de equidad (en el caso de México este hecho se manifiesta en que es el Gobierno Central el que administra y recauda el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que constituyen la fuente más importante de ingreso tributario y en el caso del ISR es aplicable en términos de progresividad y equidad).

¹Bushanan "Federalismo an Fiscal Equity", señala que esta equidad se puede estudiar a través de dos formas: la equidad interindividual y la intergubernamental.

La interindividual supone que la equidad horizontal que debe prevalecer a lo largo de la federación se obtiene con base en la igualación del residuo fiscal de cada contribuyente.

En el otro lado, se toma a la región-estado como la entidad a considerar y no a los individuos, suponiendo en en dicha área existe la suficiente homogeneidad con respecto a gustos, costos e ingresos.

Para efectos de la presente tesis, el concepto utilizado será el de equidad intergubernamental, por los objetivos del trabajo y la información disponible.

² Musgrave, Richard A. "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism" Public Finances, Needs, Sources and utilization. (New York; National Bureau of Economic Research, 1961) p. 97-122.

Señalan como otra de las ventajas el supuesto de que se reparte a los estados una parte "suficiente" de los ingresos de impuestos federales recaudados en su jurisdicción, facilitando que lo gasten con base en las necesidades de cada entidad; sin embargo, como se verá a detalle más adelante, en el caso de México esa "suficiencia" es muy relativa pues el Gobierno Central participa a los estados con una proporción muy pequeña del total de recaudación que ejerce en ellos.

Centrados en el objetivo de equidad interregional, tenemos que los mecanismos más utilizados para obtener resultados de igualación entre las regiones son los programas de transferencias y la participación impositiva, que incluso pueden aplicarse simultáneamente.

Entre las políticas de equidad más utilizadas destacan:

- Tasas de impuestos federales diferenciadas geográficamente.
- Gasto Público Federal diferenciado (más abundante en regiones de menor capacidad financiera y menor en las de mayor capacidad).
- Impuesto negativo sobre la renta beneficiando a los estados menos desarrollados.

Desde el punto de vista económico - fiscal existen diferencias entre los estados que deben tomarse en cuenta al momento de determinar la distribución de transferencias o participaciones entre los estados. Estas diferencias se observan a través de cuatro grandes factores:

- Capacidad Fiscal.
- Esfuerzo Fiscal.
- Nivel de Servicios Públicos.
- Necesidad Fiscal.

A continuación se expondrá el significado y método de medición de cada factor, buscando con ello contar con elementos teóricos de referencia útiles para el diagnóstico del actual sistema de distribución de participaciones en México.

CAPACIDAD FISCAL

La capacidad fiscal es un parámetro que refleja la posibilidad que tiene un estado de recabar ingresos dentro de su ámbito jurisdiccional para cubrir la necesidad de servicios públicos.

En este sentido su cálculo es relevante, sobre todo, tomando en cuenta que las ayudas o subsidios intergubernamentales persiguen objetivos de redistribución entre entidades de mayores recursos hacia las de menores, por lo que la capacidad fiscal es un aspecto que debe ser tomado en consideración en estas acciones.

Tomando en cuenta lo anterior, resalta la importancia de incluir, dentro del sistema de participaciones, un ajuste en las ecuaciones de distribución que permita destinar ingresos a los estados con base en alguna medida de su capacidad fiscal.

MEDICION:

Teóricamente, Musgrave³ define la capacidad fiscal como :

$$C_i = T_s B_j$$

donde B_j = Base impositiva en el estado

T_s = Tasa de impuesto promedio

C_i = Capacidad Fiscal

Musgrave afirma que una forma idónea de cálculo sería utilizar una combinación de diversas bases impositivas con ponderación adecuada que reflejen el mayor o menor significado de la estructura fiscal en estudio. Sin embargo, para simplificar se supone que solamente se considera una tasa y una base impositiva.

El problema surge en el hecho de que en la mayoría de los casos no existen estadísticas que permitan calcular las bases impositivas. Por eso, para el caso de

³ Musgrave, R.A. y Musgrave P.B. *Public Finance in Theory and Practice*, p.546.

México, una primera aproximación de la capacidad de las entidades federativas, puede medirse con base en el ingreso per cápita de las mismas, tomando en cuenta que existe una correlación positiva entre ingreso y base tributaria y que el ingreso es la base de casi todos los impuestos.

Sin embargo, un primer problema que tiene esta aproximación en el caso mexicano es que los estados no gravan la renta (ésto lo hace únicamente la federación), y en segundo lugar, el ingreso per cápita por sí solo no indica la distribución personal y funcional en el estado, y la capacidad fiscal de una entidad sí se afecta por la distribución del ingreso.

Para incluir esta situación se tendría que ajustar con la distribución entre capital y trabajo, en los distintos estratos de la población.

Otro factor en contra de la aproximación de la capacidad fiscal por medio del ingreso per cápita, es que algunos estados pueden experimentar una baja relación PIB/población (PIB per cápita), pero obtener ingresos de regímenes especiales o tener una amplia capacidad financiera, por lo que, en estos casos, la capacidad fiscal no se corresponderá con el nivel de ingresos personales.

Por ejemplo, se encuentra el caso de los estados petroleros, donde existe un impuesto a la producción de crudo por encima del promedio de cargas de otras bases, en este caso se encuentra el caso de Tabasco.

En este sentido, se debe tener en cuenta que las fuentes tributarias estatales-municipales no son muy homogéneas, por lo cual se dificulta encontrar una fórmula general para calcular la capacidad fiscal.

Akin elaboró un modelo econométrico con el fin de aproximarse a la determinación de la capacidad fiscal, dicho modelo señala que ésta debe calcularse mediante una regresión múltiple que estime la relación entre la recaudación y algunas variables que representen la habilidad o posibilidad de gravar el ingreso y la riqueza, tanto de los residentes como de los no residentes.

Con este método econométrico es posible calcular la recaudación esperada de acuerdo a los parámetros analizados para cada uno de los estados.

Los resultados de la regresión elaborada por Akin para determinar las variables que determinan la capacidad fiscal fueron los siguientes: el ingreso personal es la variable más explicativa, conjuntamente con las variables de gastos o costos que a su vez están determinadas por el grado de escolaridad, edad, tamaño de la población y porcentaje de población dependiente.

Sin embargo, en el caso de México, bajo el SNCF, los estados no gravan al ingreso personal, por lo que esta aproximación de la capacidad fiscal no sería utilizable.

La ecuación elaborada por Akin indica cómo el tamaño de la población influye en el incremento de los gastos per cápita (deseconomías a escala), pero también muestra cómo la densidad tiende a producir un decremento en los mismos (economías de densidad).

En este sentido, una conclusión que aparece al margen del objetivo inicial (explicar la capacidad fiscal), sin que por ello deje de ser interesante, radica en que existen deseconomías de proveer servicios estatales y municipales a poblaciones más grandes que las promedio, pero estas poblaciones pueden ser atendidas a costo más reducido mientras más cerca estén los individuos unos de otros.

Un servicio básico que ilustra claramente esta situación es el alumbrado público. Entre mayor densidad poblacional exista en una comunidad, menos costo tendrá abastecerla de alumbrado, y por el contrario, entre más distancia exista entre los individuos de una población, mayor costo tendrá el dotarla de alumbrado.

ESFUERZO FISCAL

El esfuerzo fiscal se constituye en el reflejo del rendimiento de los impuestos en cada estado.

El rendimiento depende de la tasa y la base gravable del impuesto, la preferencia de los habitantes por bienes públicos, la utilidad en la que valoran el pago de los impuestos y la eficiencia administrativa.

Como se puede observar, algunas de estas variables son meramente subjetivas, y por tanto no cuantificables, sin embargo, ejercen una influencia determinante en el esfuerzo fiscal del estado, pues de eso depende que la recaudación sea lo más cercana posible a la capacidad fiscal del estado. Es decir, entre más utilidad observen los habitantes de un estado del pago de los impuestos, entre más se valoren los servicios públicos, entre más eficiencia administrativa exista y entre más justas y equitativas tasas impositivas existan, más cercana será la recaudación fiscal de un estado de su potencial de recaudación (capacidad fiscal).

De acuerdo con Acir, el esfuerzo fiscal se mide de la siguiente manera:

$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \text{Recaudación} / \text{Capacidad Fiscal}$$

NECESIDAD FISCAL

La necesidad fiscal representa el gasto público requerido para el otorgamiento de ciertos servicios necesarios.

Musgrave la define como:

$$N_j = N_s Z_j$$

En donde:

Z_j = población objetivo del servicio.

N_s = costo de proveer dicho servicio por persona

N_j = será el costo necesario para otorgar el nivel de servicio deseado.

POSICION FISCAL

El concepto de posición fiscal se refiere a la relación que existe entre la capacidad de una entidad de recabar impuestos y la necesidad fiscal.

Musgrave la define como:

$$P_j = C_j / N_j = t_s B_j / N_s Z_j$$

que representa la relación entre capacidad y necesidad fiscal.

Musgrave señala que es este índice y no otro el que debe tomarse en cuenta para efectos de una distribución equitativa en la transferencia de fondos, sobre todo si se considera que uno de los objetivos primordiales de la distribución de participaciones es la participación del gobierno federal en la homogeneización de servicios públicos entre las entidades que componen la República.

En este sentido, entre mayor distancia exista entre la capacidad y la necesidad fiscal en un estado, mayores requerimientos de apoyos y participaciones federales tendrá dicha entidad.

NIVEL DE SERVICIOS PUBLICOS

El nivel de servicios públicos es un factor importante en el presente estudio por que el objetivo de una política de igualación sería, precisamente, el de otorgar el mínimo nivel de servicios en todos los estados, en ese sentido, resulta interesante tratar de ubicar la medición del nivel de servicios públicos.

En México, debido a la calidad y cantidad de estadísticas con que se cuenta así como a la heterogeneidad social y económica del país (que implica importantes diferencias en densidad poblacional, capacidad y necesidades), resulta difícil elaborar un índice representativo que permita catalogar a los estados según el nivel de servicios públicos en relación con las necesidades de la población. Lo posible es obtener indicadores del nivel de prestación de servicios, tales como:

instalaciones educativas, de salud, de comunicación, etc., o también, medir el gasto público per cápita que cada estado dedica a la ejecución de gastos públicos.

Siguiendo la misma metodología de Musgrave, la ejecución del nivel de servicios públicos estaría dada por la siguiente ecuación:

$$M = N_j Z_j / N_s Z_j = N_j / N_s$$

En donde:

M= Nivel de servicios

Z_j= población objetivo del servicio.

N_s= gasto (per cápita) actual en servicios

N_j= gasto (per cápita) necesario para otorgar el total de servicios requeridos.

En este sentido, el resultado del cociente N_j/N_s, será mayor a cero e igual o menor a la unidad. Mientras más se acerque a la unidad mayor ejecución de servicios públicos se tendrán, pues querría decir que lo gastado actualmente por el gobierno corresponde con el total de servicios necesarios para el buen funcionamiento de la entidad analizada, y por el contrario entre más se aleje de la unidad querrá decir que el gasto público en servicios resulta insuficiente para cubrir el total de servicios necesarios.

Por último, asumiendo la condición de presupuesto balanceado

$$T_j B_j = N_j Z_j$$

que nos manifiesta la igualación de la recaudación (toda vez que T_j es la tasa impositiva del estado y B_j es la base impositiva del estado) con el nivel de servicios otorgados en un estado -gasto- (puesto que N_j es el gasto necesario para otorgar el nivel de servicios deseado y Z_j es la población del estado).

Podremos obtener una definición alternativa de la posición fiscal:

$$P_j = (N_j / N_s) / (T_j / T_s)$$

que manifiesta que la posición fiscal depende de la relación que existe entre el nivel de servicios públicos en un estado (N_j / N_s) y el esfuerzo tributario (T_j / T_s , según Musgrave).

Las medidas presentadas definen la situación fiscal de los estados, sin embargo, solamente dos de estas (precisamente esfuerzo tributario y nivel de servicios) caen dentro del control de la autoridad estatal, pues la capacidad y la necesidad fiscal no son susceptibles de elección, por lo menos a corto plazo.

Adentrándonos un poco en los dos conceptos antes señalados (esfuerzo tributario y nivel de servicios) podemos apreciar cierta correlación entre ambos, pues el esfuerzo tributario depende, a la par de otras variables, de las preferencias de los habitantes por bienes públicos y de la utilidad en que valoran el pago de impuestos, y la utilidad referida encuentra su expresión más nítida en el suministro de servicios públicos, es decir, entre más se observen reflejados en servicios los impuestos mayores incentivos existieran para su pago. Del otro lado, desde un punto de vista teórico, entre más esfuerzo tributario exista en los estados mayor capacidad existirá para el suministro de un nivel elevado de servicios.

Los conceptos señalados con anterioridad serán útiles al momento de analizar el funcionamiento actual de la distribución de participaciones en México bajo el SNCF, pues teóricamente las diferencias fiscales estatales, cuantificadas a partir de los conceptos señalados con anterioridad, deben ser tomadas en cuenta para hacer de la distribución de participaciones un instrumento real que tienda a suavizar las heterogeneidades interestatales existentes y que se encuentre acorde con las capacidades y necesidades fiscales de las entidades que componen la República Mexicana.

II.-ANTECEDENTES Y EVOLUCION DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

ANTECEDENTES.-

México, después de varios reajustes sociales, económicos y políticos asumió el Sistema Federal, el cual significa, entre otras cosas, la división de competencias entre un gobierno central que abarca a toda la Nación y los gobiernos locales que lo integran e implica que éste gobierno central transfiera recursos a los estados que conforman a la federación.

Esta situación resulta de gran importancia, especialmente en lo que a finanzas públicas se refiere, puesto que, bajo este sistema, existen diferentes centros de decisión en materia de gastos e ingresos públicos.

En la Constitución General de la República se establecen los principios que deberá observar el Sistema Fiscal Federal. En la Carta Magna se instituye que la federación, los estados y los municipios tienen capacidad jurídica para percibir tributos así como para decidir el uso de los recursos, pero sólo los dos primeros cuentan con capacidad legislativa para establecer gravámenes.

La fracción IV del artículo 31 constitucional establece que "Son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

De esta manera, la Constitución no delimita de manera clara las competencias impositivas de cada uno de los ámbitos gubernamentales, lo que dió lugar al surgimiento de una diversidad de sistemas de gravámenes, con consecuencias negativas para el crecimiento económico del país. Por éste motivo, desde hace aproximadamente 60 años, las autoridades correspondientes han tomado medidas de diversa índole con objeto de que este aspecto de la estructura fiscal de país dejara de representar un obstáculo al desarrollo comercial e industrial.

Los intentos de solución al problema de la delimitación de campos impositivos se iniciaron con las reuniones nacionales de funcionarios o causantes que desembocaron, posteriormente en la conformación de ordenamientos legales que reglamentan dicha delimitación. Se han efectuado tres tipos de reuniones: las convenciones nacionales fiscales (realizadas en los años de 1925, 1933 y 1947), las convenciones nacionales de causantes (de 1947, 1948 y 1950) y las reuniones anuales de tesoreros (efectuadas desde 1973), a partir de 1979 se denominaron reuniones nacionales de funcionarios fiscales.

En lo que respecta a los ordenamientos legales, los más importantes son: la ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas de 1948; la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados, de 1953 y la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

LAS REUNIONES NACIONALES

Los primeros intentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno, para definir sus campos tributarios, se remontan al año de 1925, cuando la administración federal respectiva convoca a los otros niveles de gobierno a participar en la Convención Nacional Fiscal que se efectuó en ese año, "con objeto de delimitar las competencias de la Federación y de los Estados en materia de impuestos; determinar el Plan Nacional de Arbitrios para simplificar el sistema fiscal y crear un órgano permanente encargado de estudiar las necesidades de la economía nacional, proponer las medidas que deberían adoptarse en materia fiscal y vigilar el plan único de los impuestos que se establezcan".¹

Esta primera Convención se efectuó al final de un período de graves perturbaciones sociales y desorganización económica, en el que los ingresos públicos locales se

¹Astudillo Mora, Marcela, "Las participaciones a los estados: clave de la coordinación fiscal en México" en *Investigación Económica* 192, abril-junio de 1990, pp 213-233

basaban en la emisión de papel moneda y en los préstamos de los particulares que generalmente tenían un carácter forzoso.²

En la convocatoria que se giró a los gobernadores de los estados por el secretario de Hacienda y Crédito Público bajo la presidencia del general Plutarco Elias Calles, se señalan entre otros, los siguientes elementos:³

- 1.- El régimen fiscal es uno de los mayores obstáculos a la unidad económica nacional y para el aprovechamiento de nuestras riquezas naturales.
- 2.- Los graves defectos del régimen fiscal tanto federal como estatal, disminuyen la productividad de los impuestos, gravan inequitativamente al causante y dificultan la producción y circulación de riqueza.
- 3.- La base de nuestro sistema fiscal es el impuesto indirecto que grava el consumo de artículos necesarios y, por lo tanto, recae sobre el contribuyente en función de su consumo, no en función de su capacidad económica, generándose una injusta distribución en las cargas fiscales.
- 4.- Al defecto de lo anterior se suman otros inconvenientes originados por los siguientes elementos: ausencia de un criterio técnico en la legislación fiscal; complejidad en las leyes de impuestos, y multiplicidad de gravámenes que recaen sobre unas cuantas fuentes de riqueza. Así, sin considerar las diferencias de cuota, reglamentación, plazos y sin tomar en cuenta los impuestos municipales, existen en México más de cien impuestos diferentes.
- 5.- A estas consideraciones se pueden agregar las innumerables corruptelas de una administración fiscal complicada, costosa, lenta, ineficaz y los múltiples procedimientos que se ponen en juego para evadir la acción del fisco, haciendo que el peso de los impuestos recaiga sólo sobre unos cuantos.

²Ver Astudillo Mora, Marcela, "Las participaciones..."

³J Servín, Armando, *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1956.

6.- De esta manera, se generan los siguientes problemas: aumentan en forma desproporcionada e injustificable los gastos de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas; se incrementa la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente y, como no hay acuerdo entre los estados y la federación y frecuentemente las leyes de impuestos son contradictorias, concurren sobre una misma fuente recargándola extraordinariamente y dejan libres de gravamen a otras. En suma, esta anarquía fiscal imposibilita el desarrollo económico.

Como resultado de esta Convención se elaboraron numerosas recomendaciones, entre las que destacan las siguientes:

- 1.- Se propone que sean de uso exclusivo de las autoridades locales los impuestos sobre la propiedad raíz, sobre actos no comerciales realizados dentro de la propia jurisdicción y sobre sucesiones y donaciones.
- 2.- Se considera facultad privativa de la federación establecer y cobrar impuestos sobre el comercio y la industria. Las autoridades locales intervendrán en la determinación de las tasas y participarán de los rendimientos de estos impuestos.
- 3.- Se propone la concurrencia tributaria de la federación y los estados en los impuestos especiales, los cuales sólo podrán establecerse cuando los productos caigan en uno de los dos casos: sean perjudiciales o resulten muy importantes desde el punto de vista de la riqueza pública.

Ninguna de estas recomendaciones se llevaron a la práctica, se siguió utilizando el sistema de participaciones en campos muy diversos.

Sin embargo, aún cuando no se llevaron a la práctica estas recomendaciones, como resultado de esta primera convención, se inicia la política de "coordinación" fiscal basada en la eliminación de impuestos locales; este fue el caso de la exención a los estados del pago de la contribución federal, establecida en 1928, con la condición de que modificaran o derogaran aquellas disposiciones locales que indicara la federación.

Es decir, que no obstante que la reunión como tal no tuvo el éxito deseado, constituye un primer intento y antecedente de "coordinación fiscal" entendido como un esfuerzo entre los tres niveles de gobierno por delimitar campos de acción tributaria y coordinarse en atribuciones bajo un programa común.

La Segunda Convención que se realiza en 1933, en ausencia de resultados concretos por parte de la Primera, se convoca para "revisar las conclusiones de la primera Asamblea; estudiar nuevamente el problema de la delimitación de las jurisdicciones fiscales; sentar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y la coordinación de ellos con el sistema federal, así como analizar los medios adecuados para la puesta en práctica de las decisiones de la Asamblea y constituir el órgano más capacitado para su ejecución".

Entre las recomendaciones de esta convención, por lo que se refiere a concurrencia destacan las siguientes:⁴

Se propuso la creación de una comisión permanente que se encargara de formular un proyecto de reformas con el objeto de elevar a rango constitucional la delimitación de facultades impositivas entre la federación, los estados y los municipios; se confirmó el punto señalado en la Convención pasada acerca de la capacidad de las autoridades locales para establecer impuestos sobre la propiedad raíz, sobre actos no comerciales celebrados dentro de la propia jurisdicción, sobre herencias, legados y donaciones, y para determinar tasas y derechos sobre servicios locales; se propuso que la recaudación de los impuestos generales al comercio y a la industria estuviera a cargo de los estados y que éstos participaran con la federación en la elaboración de la ley respectiva y que de los ingresos obtenidos, la federación y los municipios recibieran participación.

⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal*. Tomo I, México, 1947.

Lo que se logró con esta segunda convención fué el establecimiento de la comisión permanente, sin embargo no hubo mejoría en cuanto al número de entidades federativas que coordinaran sus sistemas impositivos.

Se puede anotar como un logro de las dos convenciones la reformas constitucionales en los años de 1934, 1942 y 1949, que conceden a la federación la competencia tributaria exclusiva sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillo y fósforos, agumiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y a la producción y consumo de cerveza.

Este logro constituye un primer paso para evitar la concurrencia tributaria, "no a través de un sistema de separación de fuentes sino por medio de la imposición única".⁵

En 1947 se lleva a cabo la Tercera Convención Fiscal con el propósito de "trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios; planear la forma en que debía distribuirse entre la Federación, los Estados y los Municipios, la facultad de establecer y administrar los impuestos en relación con el costo de los servicios públicos a cada uno encomendados y en relación con su capacidad de control sobre los causantes respectivos y por último, para determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y de mejoramiento de la administración tributaria".

Al igual que en las dos convenciones precedentes, en ésta se reafirma la tendencia de evitar la concurrencia tributaria, por medio de la utilización de un impuesto único, con participación a los otros ámbitos de gobierno involucrados, en lugar de atribuir fuentes exclusivas de imposición, tanto a la federación como a las entidades federativas. En este sentido, se sigue manifestando la tendencia hacia la coordinación fiscal entre estados y federación, que evite el problema de la multiple imposición y que simplifique la concurrencia truibitaria, en el sentido de que determinadas fuentes de ingresos sean gravadas con una sola cuota impositiva y que los procedimientos que se sigan sean unitarios.

⁵ Astudillo Mora Marcela, op cit, p.219.

Esta tendencia hacia la imposición única desembocó al cabo del tiempo en que los impuestos más productivos fueran gravados exclusivamente por la federación, en virtud de diversos factores, entre los cuales destacan la insuficiencia administrativa estatal para recaudar dichos impuestos y la consideración de que resulta necesario contar con criterios únicos de bases y tasas para el cobro de dichos impuestos.

Como resultados inmediatos y concretos de esta convención se encuentran la supresión de la contribución federal, la creación de impuestos especiales sobre actividades industriales de importancia con participación a los estados, y la expedición en diciembre de 1947, de la Ley de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles.

Sin embargo, aunque aparentemente no fueron de mayor significación los resultados obtenidos en esta tercera convención, toda la presión manifestada a lo largo de estas tres convenciones y el diagnóstico del sistema financiero al cabo del tiempo terminaron por obtener resultado:

Al año siguiente de la Tercera Convención, el 29 de diciembre, se aprueba la Ley que regula las participaciones en ingresos federales a las entidades federativas, así como también la primera Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Cinco años después de la fecha de esta Tercera Convención, el 28 de diciembre de 1953, se aprueba la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. En 1954 se introduce además la Ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que celebran convenios de coordinación en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.

Por su parte, los causantes también celebraron sus convenciones nacionales. La primera se efectuó en 1947 convocada por el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ramón Beteta, y asistieron representantes de la Confederación Patronal de la República Mexicana, de la asociación de Banqueros de México y de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana.

Se realizaron en total tres Convenciones Nacionales de Causantes, la segunda en 1948 y la tercera en 1950. En estricto sentido en estas reuniones no se preocupan por la coordinación fiscal o por problemas del sistema fiscal relacionados con el desarrollo

económico del país y con los ingresos de los estados y municipios, sino que más bien se ponen de manifiesto los intereses de los contribuyentes: menores impuestos y menores tasas impositivas, así como mayores deducciones.

A partir de 1972 se inician las reuniones anuales de tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que sustituyen las anteriores Convenciones nacionales Fiscales.

Los objetivos que se plantearon en estas reuniones son: el fortalecimiento de los fiscos estatales y municipales; la armonización de los sistemas fiscales federal y estatales; la cooperación y el apoyo mutuo en las tareas de administración fiscal.

A raíz de éstas reuniones es que en 1973 se inicia propiamente el proceso de coordinación que reúne características similares al actual, al conformarse algunos órganos de coordinación con la representación de los estados y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En términos generales, hasta el año de 1979, el sistema de participaciones federales se distingue en cuanto a que en algunos impuestos se le otorgaba participación a los estados y municipios y en otros no. Existían además algunos en los que la Federación les participaba a cambio de que firmaran un convenio asumiendo el compromiso de no establecer o suspender sus impuestos en ciertas materias, esto es, a cambio de aceptar límites en su facultad impositiva. Cabe destacar que las tasas de participación variaban conforme al tipo de impuesto y que los procedimientos de distribución no eran uniformes. Lo anterior conllevó a que las participaciones fueran en aumento pero que su incremento cada vez representara una proporción menor de los recursos fiscales totales de la federación.

Superando las dificultades descritas, en diciembre de 1979, se aprueba una nueva Ley de Coordinación Fiscal, a la vez que también se sustituye al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles por uno nuevo al Valor Agregado.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que surge, conduce al establecimiento de un sistema integral cuyas reglas y procedimientos son claros para las partes; deriva también, en la simplificación de los trámites administrativos y en una mayor fluidez y oportunidad en los pagos; asimismo en la canalización de mayores recursos hacia los

estados y municipios al formar el Fondo General de Participaciones (FGP) que se integra con un porcentaje fijo sobre el ingreso que por concepto de impuestos recauda la federación. Sin embargo, este Sistema también conduce a que los estados dependan de una manera estrecha de la federación, pues cada vez tienen más peso las participaciones que reciben sobre el total de ingresos estatales y municipales, y cada vez han concesionado más impuestos al cobro exclusivo de la federación:

"La armonización del fisco federal y los estatales se hace a través de un sistema concurrente, donde impera la imposición única a cargo de la federación; de ahí que los estados no controlen aspecto alguno de los impuestos sobre los que reciben participación, pues tienen que adherirse a una legislación impositiva formulada solamente por la federación"⁶

Por su parte, la cooperación fiscal entre los estados y la federación se institucionalizó a través de los convenios de coordinación que normaban tanto las cuestiones de administración fiscal como las actividades de fiscalización. En 1978 se logra la realización de un convenio uniforme de coordinación fiscal entre las entidades federativas.

ORDENAMIENTOS LEGALES

Con el objeto de enmarcar el análisis del Sistema de Coordinación Fiscal en México en el sustento legal que lo determina, a continuación se describirán los principales ordenamientos legales bajo los cuales se opera dicho Sistema, así como la evolución que han tenido, sobre todo, y debido a su importancia, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

LEY QUE REGULA EL PAGO DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1948.

Esta Ley se encarga únicamente de regular el pago de las participaciones. En su primer artículo señalaba que: "Las participaciones son las cantidades que los estados,

⁶ Astudillo Mora, Marcela, op cit, p.224.

territorios, Distrito Federal y municipios, tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales y las cantidades que la federación tiene derecho a recibir en el rendimiento de impuestos de carácter local".

En dicha Ley se establecía que los causantes que pagaran algún impuesto federal en participación, deberían depositar, en primer término, en el Banco de México, el importe de las participaciones a los estados, y posteriormente entregarían la parte correspondiente a la federación en las oficinas recaudadoras federales.

Debido a las dificultades que se presentaron para controlar los depósitos de las participaciones hechos por los causantes, la Ley sólo tuvo vigencia por un corto plazo; en su lugar, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregaba a los estados en los primeros diez días de cada mes un anticipo, basado en el promedio de sus participaciones anteriores, y al final del mes se cubrían las diferencias, de acuerdo con las cantidades que se habían obtenido realmente.

LEY DE COORDINACION FISCAL DE 1953

Esta Ley se expidió en 28 de diciembre de 1953 entre el gobierno federal y los estados, fue el ordenamiento principal que rigió durante 26 años al sistema de relaciones impositivas intergubernamentales. En dicha ley se reglamentan las facultades del Congreso para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones.

El contenido de este precepto se divide en tres aspectos: las restricciones indebidas al comercio interestatal; la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios y la formulación de estudios para identificar en los estados las disposiciones contrarias a la Constitución, para presentar un programa de soluciones. En este ordenamiento no se trata a fondo el problema de la distribución de fuentes de ingresos entre la federación y los estados, por lo que no significó un avance en la solución del conflicto generado por las relaciones fiscales intergubernamentales.

LEY DE COORDINACION FISCAL DE 1980

La Ley de Coordinación vigente para 1980, y las aprobadas en los años subsecuentes versan sobre los siguientes aspectos:

- La participación y distribución de los ingresos federales,
- El Sistema de Coordinación Fiscal,
- La colaboración administrativa y
- La organización y funcionamiento de los organismos en materia de coordinación.

Al igual que en las anteriores leyes, en este ordenamiento se establece un sistema de relaciones impositivas intergubernamentales basado en la imposición única a cargo de la federación. Sin embargo, lo importante y novedoso de esta Ley estriba en la forma de repartir las participaciones entre los estados y en que por primera vez se determina el monto de las participaciones con base en el total de los ingresos tributarios de la federación, y no como ocurría anteriormente, que sólo se consideraban algunos impuestos.

La ley determina en su artículo 10 que los estados pueden o no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación. En este último caso seguirán percibiendo las participaciones en los impuestos especiales consignados en el inciso quinto de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional; pero resulta que al entrar en vigor el impuesto al valor agregado, la federación derogó varios de dichos gravámenes, con lo que los estados no coordinados prácticamente no recibirían ingresos por tal concepto. Con esta acción prácticamente se obliga a los estados a adherirse al Sistema, o en caso contrario percibir una cantidad mínima de recursos provenientes de la Federación. Por tal motivo, es que en la actualidad todos los estados de la República se encuentran adheridos al Sistema, con lo cual el carácter "opcional" de la suscripción se queda en el terreno de la formalidad.

Cabe destacar que aún cuando no existe impedimento jurídico alguno para la concurrencia tributaria, las partes con capacidad legislativa para aplicar tributos, coinciden en tratar de evitarla a efecto de no hacerle onerosa la carga fiscal al contribuyente y de no complicarle su cumplimiento, al obligarle a acudir a distintas instancias administrativas.

La adhesión de los estados al Sistema Nacional de Coordinación se ha realizado por medio de convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cabe considerar que la adhesión al Sistema de Coordinación se concibió de tal forma que si una entidad decidiera abandonarlo se enfrentaría a fuertes dificultades económicas en tanto pudiera crear fuentes tributarias propias que le compensaran las participaciones federales que recibía y que con el tiempo le han llegado a significar la proporción más fuerte de sus ingresos. A esta posición contribuyó, por una parte, que los estados hubieran aceptado derogar o suspender determinados tributos y por la otra a que cada vez hacen menos uso de su capacidad legislativa para aplicar nuevos gravámenes aceptando sujetarse a las normas emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en esta materia.

Esta situación tiene implicaciones importantes en cuanto a autonomía estatal se refiere, sobre todo para establecer políticas de desarrollo, pues es la Federación la que determina, con base en la política económica nacional la base gravable y las tasas que regirán el sistema fiscal. Esto impide que sean los estados los que decidan, con base en sus características económicas y en sus ventajas comparativas, qué aspectos serían necesarios gravar y que elementos serían susceptibles de incentivar fiscalmente, restando así una herramienta importante de política económica de los estados.

Con este ordenamiento (Ley de Coordinación Fiscal) quedaron abrogadas las siguientes leyes: la Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas de 1948; la Ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que celebren convenio de coordinación en materia de impuesto federal sobre ingresos mercantiles, de 1953; la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, de 1953.

EVOLUCION DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL DE 1980

Prácticamente en el período 1980-1992, las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal ocurrieron en el Capítulo I en las partes referidas a la configuración de los Fondos y Reservas existentes y a la distribución de los recursos entre los Estados; los otros Capítulos no sufrieron alteraciones en las Leyes posteriores.

FONDOS Y RESERVAS

FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (FGP). Hasta 1987 el Fondo General de Participaciones básicamente se conformaba con el 13% de los ingresos totales anuales que obtenía la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería. En los dos años posteriores inmediatos se le define como la suma del 30% del IVA que recauden las entidades más el Fondo Ajustado menos las devoluciones atribuibles a dichas entidades, para finalmente retornar en 1990 a la idea de especificar una proporción ya no sobre los ingresos totales anuales sino sobre un concepto similar que es la recaudación federal participable (que significa el total de la recaudación tributaria federal obtenida en los Estados y de la cual saldrán los fondos de distribución) . Para 1992 tal proporción fué del 18.51 por ciento, y apartir de 1996, debido a importantes presiones, sobre todo de gobernadores y presidentes municipales de oposición, la proporción se ubica en 20%.

FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO (FFC). En 1980 el 0.37% de los ingresos totales anuales que obtenía la Federación por concepto de impuestos constituían este Fondo. Desde 1981 hasta 1989 el FFC se conforma con el 0.5% de la recaudación federal participable para desaparecer en 1990, año en que se integra al FGP.

FONDO AJUSTADO (FA). El FA surge en 1988 y configura una parte del Fondo General de Participaciones. Se integraba con la cantidad que resultara de aplicar el factor de distribución al monto que conformaba la recaudación federal participable del año menos el 30% del IVA que recaudaban las entidades federativas en igual periodo. En 1988 ello dió por resultado que el Fondo Ajustado representara el 13.09% de la Recaudación Federal Participable. Para 1990 este Fondo había desaparecido.

FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL (FFM). A partir de 1981 se incorpora al sistema el FFM . Hasta 1986 se nutrió con recursos provenientes del Impuesto General en Exportaciones de Petróleo Crudo y Gas Natural y sus Derivados pero en 1987 se introdujo la modalidad de vincularlo con los ingresos totales anuales o la recaudación federal participable que obtiene la Federación, en la misma forma en que se relaciona el

Fondo General de Participaciones. Hasta el presente el FFM se continúa integrando por el 30% del 0.42% de la recaudación federal participable a municipios.

RESERVA DE CONTINGENCIA. El 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenía la Federación permitió constituir esta Reserva en 1987, con el propósito de compensar a los estados que hubieren obtenido en el año de ejercicio una cantidad menor a la obtenida el año anterior por concepto de participaciones. Posteriormente esta proporción se redujo a 0.25% y se dispuso que se les destinara a los estados para garantizar que el crecimiento de las participaciones fuera igual al de la recaudación federal participable. Esta previsto en las disposiciones de la Ley que en 1997 esta reserva pasará a formar parte del Fondo General de Participaciones.

RESERVA DE COMPENSACION. A partir de 1991 se integra esta reserva con el remanente del 0.5% del FGP que se otorga a estados coordinados y el remanente del 70% del 0.42% del FGP que corresponde a municipios coordinados, con objeto de otorgarse a los estados afectados por el cambio en la fórmula de participaciones.

SISTEMA DE DISTRIBUCION DE PARTICIPACIONES

El fondo más importante en la distribución de participaciones es el Fondo General de Participaciones, que a lo largo de la última década ha llegado a representar más del 90% de las participaciones totales otorgadas a los estados. De esta manera, interesa exponer cómo se calcula la distribución de éste Fondo entre los estados de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal.

Conforme a la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 y las subsiguientes, en las participaciones federales que perciben los estados influyen principalmente factores como la importancia que tenía la participación otorgada al estado respecto a la recaudación federal y la importancia que tenía dicha recaudación federal en la entidad en relación al total recaudado en todo el país, en años anteriores. Estos factores que permiten medir el esfuerzo recaudatorio, han presentado desfases de tiempo importantes, por lo que aún en la actualidad se da el caso de que entidades que aplican

un esfuerzo recaudatorio significativo son premiadas con una mayor participación dos o más años después de haberlo realizado.

La distribución de recursos federales en el presente es referida, en gran parte, a los llamados asignables. En los primeros años de aplicación de la Ley, a éstos se les reconocía como los impuestos cuyo origen por entidad era plenamente identificable, llegando a comprender los siguientes impuestos: al valor agregado, sobre producción y consumo de cerveza, sobre envasamiento de bebidas alcohólicas, sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos, sobre tabacos labrados, sobre venta de gasolina, sobre enajenación de vehículos nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y sobre la renta y al valor agregado de contribuyentes menores subordinados a un patrón y de aquellos sujetos a bases especiales de tributación por dedicarse a actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras. Sólo en 1988 este tipo de impuestos no fueron utilizados como referencia para distribuir los recursos.

En la Ley de 1992 se especifica que los impuestos asignables en los que se basa una parte de la distribución de participaciones son los siguientes: sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios. Pero en cualquier forma en que sean referidos, persiste la idea entre las autoridades hacendarias, de que son representativos del nivel de actividad económica que tienen las entidades.

En menor medida ha influido el factor poblacional, pero ya desde 1980 era tomado en cuenta, al momento de distribuir los recursos del Fondo Financiero Complementario. En 1990 una vez desaparecido el FFC, se introduce éste factor dentro de la fórmula que se utiliza para la distribución de los recursos del Fondo General. Conforme a los transitorios de la última Ley de Coordinación Fiscal en el futuro cercano, los próximos dos años, irá aumentando el peso de dicho factor, para estabilizarse en los años posteriores.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal de 1992, el Fondo General de Participaciones (FGP) se distribuirá conforme lo siguiente:

Fracción I: El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

Fracción II: El 45.17% en relación a un coeficiente de participación que es determinado por la recaudación de asignables en cada estado. Tanto los del año inmediato anterior al ejercicio de distribución, como los de dos años antes.

Fracción III: El 9.66% restante en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad (sumadas las dos partes anteriores y divididas por el número de habitantes.

A esta distribución se arribó hasta el año de 1994. Con el fin de no impactar bruscamente en la distribución de participaciones, la Ley establece que la conformación de fracciones del FGP para su distribución irá evolucionando de la siguiente manera:

	FRACCION I	FRACCION II	FRACCION III
1991	18.05%	72.29%	9.66%
1992	27.10%	63.24%	9.66%
1993	36.15%	54.19%	9.66%

Esta incursión del factor poblacional en la distribución del Fondo General de Participaciones y su paulatino aumento en importancia, significa un esfuerzo por distribuir los recursos a los estados de acuerdo a sus necesidades y contribuir así en la desconcentración de participaciones. Sin embargo, como se verá más adelante, todavía no es lo suficientemente fuerte como para impactar de manera importante en la concentración.

Como se observa en el mecanismo de distribución, existen importantes factores, que según la teoría debieran ser considerados en la distribución de recursos federales, que no han sido tomados en cuenta en la fórmula de distribución del FGP. De manera tangencial se considera el esfuerzo tributario (recaudación de asignables) y la

necesidad fiscal (población), sin embargo, factores como capacidad y posición fiscales son dejados totalmente de lado.

Este aspecto es importante, pues la fórmula de distribución debe ser capaz de identificar con precisión cuales son las necesidades fiscales reales de los diferentes estados de la República, así como la posición fiscal (entendida como la relación entre la capacidad y la necesidad fiscal), para poder ser un instrumento eficaz real en la política de homogeneización interregional. En este sentido, consideramos que en México se cuenta con una fórmula de distribución incompleta que no cumple con su objetivo.

MECANISMOS COMPENSATORIOS.-

Practicamente desde su entrada en vigor, la Ley de Coordinación Fiscal contempló algunos mecanismos para evitar que se presentara la situación de que algún estado obtuviera menos recursos en un ejercicio respecto a lo recibido en el año anterior.

En los primeros años de la década de los ochentas, la función del Fondo Financiero Complementario (FFC) era la de "favorecer a aquellas entidades en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante efectuada por la Federación, por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria y tomando en cuenta además, la población de cada entidad...". Unos pocos años después al mismo FFC se le definía una mecánica de distribución de los recursos para entregarlos en proporción inversa a la participación por habitante que tuviera cada entidad en el Fondo General de Participaciones (FGP) en un ejercicio determinado, además de que se especificaba que los recursos de éste Fondo en primer lugar se repartirían de forma que la entidad recibiera anualmente "hasta una cantidad igual a la suma que le hubiera correspondido en el FGP en el año inmediato anterior", más un incremento que se relacionaba con el incremento del Fondo y se determinaba con base en otras reglas de cálculo.

Ya para los últimos años de la década referida, además del FFC que distribuía recursos en proporción inversa a la participación por habitante, la Reserva de Contingencia se aplicaba cuando alguna entidad hubiera obtenido una cantidad menor a la que le

hubiera correspondido en el año, si el FGP se calculaba y distribuía conforme a las disposiciones legales vigentes hasta el 31 de diciembre de 1987.

Un año que resulta representativo de la flexibilidad en la adecuación de la Ley, para establecer mecanismos que permitieran año con año mayores participaciones a los estados, fué el de 1990. La Ley de Coordinación Fiscal, de ese año, señalaba que a partir de 1991 el FGP debía distribuirse con base en dos cajones o bolsas denominadas Fracciones. La Fracción I, conformada con el 50% de los recursos del FGP, se distribuiría a las entidades con base al número de habitantes, y la II, constituida con el 50% de los recursos restantes, se asignaría a partir de la recaudación de asignables. El procedimiento operativo para aplicarse en ese único año de 1990 se estableció en un transitorio de la Ley. Al margen, en otro transitorio, se indicaba que se crearía una Reserva de Contingencia que se integraría con el 0.5% de la Recaudación Participable, para compensar a los estados cuyas participaciones en el ejercicio en curso fueran inferiores a las que les hubiera correspondido en el ejercicio fiscal de 1989, actualizados por inflación. Se expresaba además que ésta Reserva pasaría a formar parte del FGP, en 1997, lo cual indicaba que en un futuro cercano ya no se contemplarían formas para compensar participaciones estatales reducidas otorgadas a partir del FGP; quizá porque se consideraba que la nueva mecánica de distribución del FGP no lo haría necesario.

No obstante, seguramente por los ejercicios practicados y los resultados que arrojaron, en el mes de diciembre de 1990 se aprobaron en el Congreso de la Unión nuevos ajustes en lo planteado en la Ley, de forma tal que de dos Fracciones se pasó a tres, contemplando en la tercera los recursos a distribuir de acuerdo a la inversa de las participaciones otorgadas en los cajones I y II. También la referente a la Reserva de Contingencia se modificó, definiendo que dichos recursos se utilizarían "para garantizar un crecimiento en las participaciones igual a la de la Recaudación Federal Participable", y se repartirían comenzando con la entidad que tuviera el coeficiente de participación efectiva menor hacia la que tuviera el mayor, hasta agotarse.

Pero como de éste reparto no necesariamente todos los estados alcanzarían, se creó una Reserva de Compensación para las entidades que resultarían afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Y en éste caso, en sentido opuesto a como se repartirá la Reserva de Contingencia, los recursos "compensatorios" se entregarán a

partir de la entidad que se hubiera visto menos afectada hacia aquella más afectada, hasta agotarse.

Los beneficios de tales adecuaciones son, como se verá más adelante: sin excepción, las participaciones estatales, a precios corrientes, crecieron año con año sustancialmente, cubriendo incluso el impacto inflacionario; los Estados de Nuevo León y Tabasco que presentaron las tasas de crecimiento medio anual, real, del período 1980-1991, más baja, alcanzaron el 2.6% y 1.6% respectivamente.

OPERACION Y ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS.

Las participaciones que les corresponden a los estados deben ser calculadas en cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual le hace pagos mensuales provisionales a cada entidad. A mas tardar al quinto mes siguiente al cierre del ejercicio la Federación determina la recaudación total por concepto de impuestos que ha obtenido en ese período, aplicándole los pagos provisionales y liquidando los saldos que procedan.

En el artículo octavo de la Ley de Coordinación Fiscal se establece además que las entidades no podrán otorgar estímulos fiscales en relación con las participaciones federales, sólo la Federación podrá otorgarlos en relación con los ingresos federales.

Se establece, por otra parte, que las participaciones son inembargables, no están sujetas a fines específicos ni podrán ser retenidas, salvo para el pago de deudas contraídas por las entidades y que hayan sido registradas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SISTEMA DE COORDINACION FISCAL.

En este Capítulo de la Ley se señala que las entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal lo harán mediante Convenio celebrado con la SHyCP, el cual a su vez deberá ser autorizado por la legislatura local. También se establece que dicho Convenio tiene que ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado para entrar en vigor a partir del día

siguiente a la publicación que se hubiere efectuado en último lugar. Se especifica tanto que la adhesión al Sistema es integral (no solo con respecto a algunos ingresos de la Federación), como que la violación a lo previsto por los artículos 73 fracción XXXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los Convenios firmados con la Secretaría de Hacienda serán causa para que se le disminuyan las participaciones a la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que hubiere obtenido o del estímulo fiscal que hubiere otorgado en contravención a dichas disposiciones.

En 1982, se introdujeron dos adiciones en el Artículo 10 del Capítulo II de la Ley, que se sostienen hasta la presente Ley, una que se refiere a los derechos estatales o municipales que pueden mantener en vigor las entidades que opten por coordinarse y que, en cuanto a licencias, abarcan las de construcción, las otorgadas para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado, para fraccionar o lotificar terrenos y para conducir vehículos, además de que también se autoriza la expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos. Por su parte, en cuestión de registros se acepta que los estados coordinados continúen con la expedición de los relacionados con el Registro Civil y el Registro de la Propiedad y del Comercio.

Por último se indica que no deben mantener en vigor, los estados y municipios, los derechos por uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios, no considerando sujetos a esta disposición los derechos de estacionamientos de vehículos ni de uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos en la vía pública. Tampoco deben mantener en vigor los derechos vinculados con actos de inspección y vigilancia.

COLABORACION ADMINISTRATIVA ENTRE LAS ENTIDADES Y LA FEDERACION.

La Ley de Coordinación Fiscal señala que las entidades que se adhieran al Sistema de Coordinación Fiscal podrán celebrar Convenios de Colaboración Administrativa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como representante del Gobierno Federal, a efecto de que las autoridades fiscales estatales colaboren en las funciones de registro

federal de causantes, recaudación, fiscalización y administración de ingresos federales. En él se debe especificar el tipo de ingresos que son objeto de dicho Convenio así como las facultades y las limitaciones para las entidades. Se les fijan además las cantidades que recibirán por concepto de los gastos de administración en que van a incurrir.

Las autoridades fiscales de las entidades para todos los efectos son consideradas como autoridades fiscales federales, y les es solicitado concentrar directamente los recursos en la Secretaría y rendir cuenta pormenorizada de la recaudación. La falta de entero en los plazos acordados da lugar a que se causen recargos, a la tasa fijada en la Ley de Ingresos de la Federación, para el caso de prórroga de créditos fiscales. De ser este el caso, la SHyCP puede compensar las cantidades no concentradas con las cantidades que a la entidad le hubieren correspondido en cuestión de participaciones federales.

ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACION

Para que la Federación y los Estados participaran en el desarrollo, la vigilancia, y el perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se crearon tres instancias

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

Entre los asuntos que deben ser tratados en la Reunión, destacan los de fungir como asamblea general del Instituto para aprobar sus presupuestos y programas, y los de proponer al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda, y a los Estados, por medio del titular de su órgano hacendario, las medidas que estiman convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Comisión Permanente por su parte, cuenta entre otras facultades con la de vigilar la creación e incremento de los fondos de participación, su reparto a las entidades y las liquidaciones que de dichos fondos realice la Secretaría de Hacienda.

En contraparte, de las funciones establecidas para el Instituto, que se concibió con personalidad jurídica y patrimonio propio, destacan las de sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local para lograr la mas equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y los Estados, así como la de realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

III.- IMPACTO EN LOS ESTADOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

El Sistema de Coordinación Fiscal en la República Mexicana se ha concebido y desarrollado de forma tal que la federación ha centralizado la recaudación y administración de los impuestos más importantes (desde el punto de vista del importe recaudado) mientras que el gobierno estatal únicamente obtiene una participación de esta recaudación. Esta situación es resultado de que los estados han renunciado paulatinamente a cobrar impuestos que antes fueron locales, a cambio de recibir una parte de los ingresos que obtenga la federación.

Entre las ventajas que algunos autores observan de este sistema, se encuentran la simplificación de la administración tributaria y la posibilidad de que los estados se vean beneficiados por impuestos que, ante la falta de recursos o de capacidad, sería prácticamente imposible que éstos recaudaran.

Otra de las posibles virtudes de este sistema radica en la intención de armonizar los ingresos entre los diferentes estados, al tomar como un aspecto de referencia para la distribución del Fondo General de Participaciones a la población de cada estado. Sin embargo, como veremos adelante, esta intención no ha sido del todo realizada, debido a que desde sus inicios, en la práctica, la distribución de las participaciones se da en función del lugar donde se obtienen los impuestos federales, que son las entidades más desarrolladas económicamente, con lo cual no se resuelve la concentración en el destino de los recursos distribuibles (en 1991 seis estados concentran más del 50% de las participaciones).

La inclusión de la población como factor importante a considerar en la distribución de las participaciones es prácticamente reciente (Ley de Coordinación Fiscal de 1990) y los efectos de su creciente importancia en la fórmula de distribución aún no se observan. En un apartado posterior de la tesis se hará un ejercicio con el fin de determinar precisamente este efecto en la distribución de participaciones.

Benjamín Retchkiman apunta que, entre los inconvenientes de este sistema se encuentra la forma de fijar el monto de las participaciones:

..."tiene el doble efecto de que la entidad mayor -la federal-, para no otorgar libertad a los estados para determinar su política tributaria, les da recursos que son mayores a los que dichos estados perciben de su propio sistema impositivo y, con respecto a estos últimos, se encuentran con la agradable tarea de gastar, de erogar, sin tener que enfrentarse a la grave complicación que representa cobrar impuestos y todo lo que ello implica de desarrollo ciudadano, de control de recursos y, en una palabra de real federalismo."¹

Tenemos entonces que mientras que en el año de 1970, del total de los ingresos estatales, el 56.7% correspondió a ingresos propios - impuestos derechos, productos y aprovechamientos estatales-, y el 31.9% fueron ingresos provenientes de la federación (el 11.4% restante correspondió a deuda pública), para 1980, año en que entra en vigor la Ley de coordinación fiscal, la importancia de los ingresos propios disminuye drásticamente ya que representaron 17.2% y los ingresos provenientes del gobierno federal aumentaron su importancia al grado de representar 71.4%. Esta tendencia se ha agudizado a lo largo del tiempo, teniendo que para 1987 los ingresos locales de las entidades federativas fueron solamente de 14.7%, mientras que la federación aportó 76.3%, y para 1991, la proporción fue de 15% de ingresos locales y 81.7% de ingresos provenientes de la federación.

Bajo esta circunstancia, tenemos que a la luz del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal la entidades federativas dependen cada vez más de los recursos que reparte el gobierno central, a tal grado de que en la actualidad más del 80% de sus recursos provienen de ahí. Esta situación es resultado, en gran medida, de que los estados han cedido paulatinamente la capacidad que la ley les confiere de planear y recaudar sus propios tributos, lo cual ha contribuido a la existencia de prácticas centralistas que devienen en menor control por parte de los estado de sus recursos financieros, con las consecuencias previsibles en cuanto a autonomía estatal se refiere.

¹ Benjamín Retchkiman K., "El federalismo y la coordinación fiscal" UNAM, México, 1981, p.26.

A continuación se analizará de manera detallada la evolución que ha tenido la canalización de recursos, vía participaciones federales, del gobierno central a los gobiernos estatales y la distribución de dichas participaciones entre los estados de la República.

LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN EL PERIODO 1980-1992.**EVOLUCION DE LAS PARTICIPACIONES EN EL GASTO DEL SECTOR PUBLICO**

Como se aprecia en el cuadro siguiente, en la década de 1980, el peso de las participaciones a estados y municipios dentro del gasto neto total presupuestario del sector público ha aumentado, mientras que en 1980 significó el 6.9%, en 1990 representó el 10%, y para 1991 su peso aumenta a 11.7%.

EVOLUCION DE LAS PARTICIPACIONES EN EL GASTO NETO TOTAL DEVENGADO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO (PORCENTAJE)

ANO	GASTO NETO TOTAL (MMDP)	PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS (MMDP)	PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS (%)
1980	1,412.90	97.00	6.87
1981	1,805.24	134.92	7.47
1982	2,106.11	111.59	5.30
1983	1,878.84	145.53	7.75
1984	1,872.31	145.90	7.79
1985	1,840.18	138.78	7.54
1986	1,973.51	119.90	6.08
1987	2,110.90	125.44	5.94
1988	1,977.44	151.12	7.64
1989	1,730.33	145.43	8.40
1990	1,607.15	160.72	10.00
1991	1,738.99	203.71	11.71

Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, CSG, 1992.

Este aumento se observa de manera más clara cuando se relaciona con el gasto primario total, que representa el gasto neto menos los intereses, comisiones y gastos de deuda. En este sentido tenemos que las participaciones pasan de representar en 1980 el 7.7% a representar en 1991 el 15.2%, lo cual significa una mejora importante.

Tal mejoría también se constata en el crecimiento medio anual del monto destinado a participaciones estatales y municipales. De 1980 a 1991 éstas registraron una tasa de crecimiento (en términos reales) de 7%, mientras que el total del gasto neto público creció a una tasa de 1.9%. Únicamente el pago de deuda (intereses, comisiones y pagos) registró una tasa superior a la registrada por participaciones (9.5% anual).

Sin embargo, al analizar estas cifras es necesario considerar que en los estados esta tendencia en el aumento de las participaciones federales registra también una contratendencia en los ingresos propios (o provenientes de fuentes propias), pues mientras más aumentas las participaciones más disminuyen (en términos relativos) los recursos propios. Es decir, que en el financiamiento del gasto estatal se depende cada vez más de los recursos provenientes de la federación.

EVOLUCION DE LAS PARTICIPACIONES EN EL GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO (MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980)

ARO.	GASTO NETO TOTAL	GASTO PRIMARIO TOTAL	GASTO PROGRAMABLE	GASTO NO PROGRAMABLE	PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS	INTERESES COMISIONES Y PAGOS
1980	1,412.90	1,267.30	1,159.80	253.10	97.00	145.60
1981	1,805.24	1,572.70	1,431.27	373.97	134.92	232.54
1982	2,106.11	1,427.27	1,303.50	802.61	111.59	678.85
1983	1,878.84	1,251.46	1,099.74	779.10	145.53	627.38
1984	1,872.31	1,312.52	1,162.32	709.99	145.90	559.80
1985	1,840.18	1,240.00	1,097.99	742.20	138.78	600.18
1986	1,973.51	1,194.13	1,027.96	945.55	119.90	821.23
1987	2,110.90	1,110.60	980.30	1,130.60	125.44	1,000.29
1988	1,977.44	1,082.21	929.89	1,047.55	151.12	895.23
1989	1,730.33	1,028.45	862.14	848.19	145.43	701.87
1990	1,607.15	1,070.68	906.86	700.28	160.72	535.47
1991	1,738.99	1,344.16	1,137.98	601.00	203.71	394.83
tmac 80-91	1.91	0.54	(0.17)	8.18	8.98	9.49
tmac 89-91	0.25	14.32	13.58	(15.82)	18.35	(25.00)

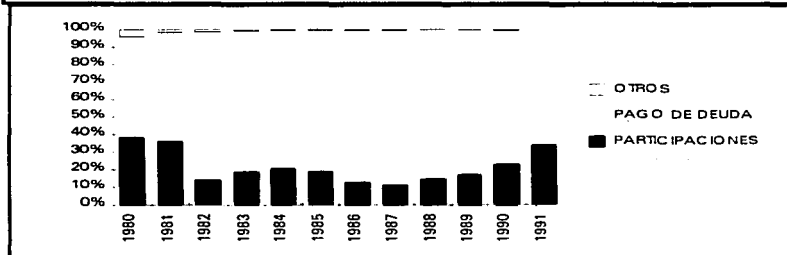
Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, CSG, 1992.
tmac= Tasa Media Anual de Crecimiento

Otro aspecto relevante es la tendencia que mostró el gasto público en la administración de Carlos Salinas de Gortari, tenemos en el período de 1989 a 1991, la mitad del sexenio, el gasto en participaciones registró un crecimiento medio anual de 18.4%, en términos reales, mientras que el gasto neto total creció a una tasa de 0.3% y el pago de la deuda disminuyó a una tasa media a nual de -25%. De esta forma, el rubro que más crecimiento observó en el gasto devengado del sector público presupuestario, en el período mencionado, fue el de participaciones a estados y municipios.

Un dato adicional que constata la tendencia del gasto en participaciones de la administración salinista es el peso porcentual de las participaciones en el gasto no programable (que incluye además pago de deuda y estímulos fiscales). Como se observa en la gráfica siguiente, en el período de 1980 a 1991 el peso de las participaciones en el gasto no programable ha sido variable, ha pasado de representar casi el 40% en 1980 a representar el 11% en 1987 y a subir nuevamente para alcanzar en 1991 más del 30%. No obstante, en este comportamiento oscilante se observan dos tendencias claramente diferenciadas, una que va de 1980 a 1987 que, con ligeras variaciones, es negativa, y otra de 1988 a 1991 que es positiva. Sin embargo, el crecimiento relativo no ha sido de tal magnitud que en 1991 se alcancen los niveles obtenidos en 1980 y 1981.

Otra cuestión importante que muestra la gráfica es la proporción tan grande que sustenta el pago de la deuda en el total de gasto no programable y su relación inversa con las participaciones. Lo cual nos indica que el pago de deuda es un factor importante en el monto a distribuir a los estados, pues de una misma bolsa de recursos se tiene que dividir una parte a la deuda y otra a los estados en forma de participaciones. La tendencia hasta 1992 manifestó una disminución de la parte destinada a la deuda y un aumento a la parte destinada a las participaciones (ver gráfica).

**GASTO NO PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO
ESTRUCTURA PORCENTUAL
1980-1991**



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, CSG, 1992.

Sin embargo, como se analizará más adelante, a pesar de la tendencia positiva del crecimiento de las participaciones, éstas representan una proporción pequeña del gasto devengado (11.7% en 1991) y resultan insuficientes en relación con las necesidades de los estados.

RAZAGOS GENERALES DE LA DISTRIBUCION DE PARTICIPACIONES ENTRE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980, con sus reformas ulteriores, le han garantizado a los Estados que por concepto de participaciones percibirán al menos una cantidad igual a la que recibían el año anterior. En 1988 cuando se crea la Reserva de Contingencia se le asigna esta función específica. Para 1991 mejora relativamente lo

marcado por la Ley, ya que los recursos de la Reserva desde entonces deberán destinarse a garantizar que el crecimiento de las participaciones federales en las entidades sea al menos igual al crecimiento de la Recaudación Federal Participable.

Con base en ello es que se observa a lo largo de la década un crecimiento sostenido de las participaciones federales, en términos nominales, aunque mucho menor en términos reales. Así, en tanto que a precios corrientes las participaciones observan en el período 1980-1991 una tasa de crecimiento media anual de 63.88%, en términos reales la tasa sólo es de 5.22%. Resultado al cual también contribuyeron las altas tasas inflacionarias que se alcanzaron en esta época.

Al analizar en términos reales el comportamiento de las participaciones se observa que en cuatro de los once años se presenta un decrecimiento real respecto al año anterior. La reducción más fuerte se dá en el año de 1986, cuando se tiene una caída real de 10.3%.

Por otra parte, la tasa de crecimiento media anual es más alta en la segunda mitad del período, que en la primera (7.87% y 4.4% respectivamente) (ver cuadro).

Algunos de los resultados anteriores difieren al analizar los coeficientes de participación entre los Estados. Como observa en el cuadro siguiente, en el período 1980-1991 la tasa de crecimiento media anual, real, más baja la obtuvieron el Distrito Federal (2.8%) y los estados de Nuevo León (2.6%) y Tabasco (1.6%). En contraparte, las tasas más altas de crecimiento las tuvieron, en orden descendente, Tlaxcala (11.4%), Zacatecas (10.73%) y Oaxaca (10.71%).

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

**PARTICIPACIONES TOTALES PAGADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
ENTIDADES ORDENADAS DE ACUERDO CON LA TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO
(IMDP DE 1980)**

Entidades											IMAC	IMAC	IMAC		
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992-1995	1996-1997	TOTAL
Tlaxcala	7 891	8 314	8 680	9 675	10 315	8 749	8 130	8 674	9 190	9 071	8 814	9 579	1 632	3 227	2 777
Nuevo Leon	8 817	7 777	7 278	9 258	8 050	7 354	6 134	7 019	7 577	7 772	7 469	9 362	2 851	1 337	5 644
Dist Federal	25 477	27 333	28 045	32 774	31 034	28 441	26 977	28 750	32 487	29 830	30 445	36 847	2 779	1 644	5 344
México	12 478	13 128	11 172	14 878	14 984	13 931	11 973	13 154	13 848	12 446	13 853	18 334	3 286	2 223	7 366
Jalisco	7 165	7 572	7 843	8 565	8 413	7 677	7 207	7 736	8 641	8 267	8 658	11 472	4 071	1 566	8 008
Sonora	3 786	3 514	3 541	4 012	3 839	3 734	3 315	3 839	4 091	4 308	4 456	5 590	4 533	2 559	9 110
Sonora	3 852	4 175	4 189	4 969	4 627	4 825	4 180	4 823	5 027	5 324	5 620	6 835	4 496	4 811	8 663
Chiapas	4 478	4 758	5 008	5 587	5 337	5 555	4 368	5 544	5 678	5 822	6 205	8 040	5 100	3 644	10 682
Veracruz	8 893	8 917	8 390	9 018	8 854	8 281	7 746	8 206	8 460	8 799	9 485	12 517	5 110	3 689	8 333
Coahuila	2 533	2 779	2 968	3 438	3 785	3 596	3 142	3 385	3 437	3 587	3 854	4 650	5 110	7 009	6 716
Baja California	3 296	3 814	3 821	4 086	4 037	3 894	3 715	4 085	4 282	4 781	5 083	6 042	5 118	3 822	8 444
Chihuahua	3 877	3 320	3 537	3 984	3 869	3 958	3 287	3 675	3 832	4 172	4 459	5 665	5 222	4 400	8 449
Puebla	3 061	3 204	3 444	3 989	3 894	3 887	3 233	3 763	3 999	4 118	4 412	6 315	6 400	5 201	11 777
Tamaulipas	2 158	3 710	3 789	4 033	4 212	4 208	4 008	3 896	4 142	4 378	4 760	6 299	6 560	7 300	7 844
Guerrero	2 915	3 187	3 423	3 938	4 003	3 878	3 629	3 787	4 109	4 204	4 541	6 359	6 533	5 444	8 900
Quintana Roo	1 177	1 324	1 541	1 522	1 612	1 630	1 467	1 808	1 731	1 940	1 954	2 681	7 113	6 732	10 063
Baja Calif Sur	8 53	8 642	8 649	8 843	8 823	8 898	8 756	8 871	8 824	1 012	1 033	1 270	7 55	11 06	9 022

PARTICIPACIONES TOTALES PAGADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ENTIDADES ORDENADAS DE ACUERDO CON LA TASA MEDIA DE CRECIMIENTO

(IMDP DE 1980) fin

Entidades Federativas	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	IMAC 1980-1991	IMAC 1980-1991	TOTAL
Guerrero	1.654	1.827	1.824	2.078	2.444	2.375	2.144	2.275	2.474	2.612	2.906	3.367	7.568	7.56	7.56	10.97
Yucatán	1.162	1.297	1.315	1.483	1.875	1.820	1.564	1.725	1.896	1.935	2.074	2.432	7.711	9.20	9.20	10.38
S. Luis Potosí	1.282	1.417	1.610	1.852	2.226	2.142	1.829	2.009	2.226	2.329	2.432	2.49	1.96	10.62	10.62	12.06
Nayarit	0.81	0.967	1.101	1.236	1.442	1.420	1.196	1.322	1.40	1.443	1.562	2.040	6.06	11.89	11.89	9.9
Durango	1.045	1.177	1.374	1.530	1.820	1.810	1.556	1.667	1.78	1.720	2.056	2.622	8.28	11.59	11.59	9.3
Coahuila	1.014	1.313	1.359	1.572	1.750	1.489	1.583	1.479	1.514	1.62	2.063	2.311	4.21	7.99	8.01	10.01
Michoacán	1.9	2.263	2.115	2.423	2.863	2.911	2.527	2.768	2.904	3.114	3.418	4.911	6.35	9.32	11.96	11.96
Moravia	1.021	1.186	1.189	1.333	1.545	1.584	1.342	1.574	1.671	1.699	2.073	2.75	6.46	9.24	12.4	12.4
Colima	0.911	0.725	0.863	0.914	1.067	1.021	0.861	0.919	0.966	1.062	1.125	1.422	6.13	14.62	9.38	12.0
Quintana Roo	0.674	0.829	0.953	1.120	1.292	1.226	1.047	1.271	1.252	1.387	1.567	2.027	6.82	12.96	12.0	12.0
Veracruz	0.933	1.099	1.132	1.428	2.000	1.997	1.660	1.844	1.96	2.127	2.397	3.362	9.58	13.01	13.01	13.01
Quintana Roo	0.458	0.588	0.718	0.823	0.925	0.899	0.771	0.888	0.977	1.051	1.274	1.573	10.56	14.54	11.52	11.52
Oaxaca	1.184	1.362	1.331	1.721	2.501	2.402	2.018	2.231	2.297	2.568	2.725	3.166	10.21	13.42	11.81	11.81
Jalisco	0.658	0.849	1.021	1.193	1.487	1.626	1.429	1.527	1.620	1.716	1.824	2.213	10.12	19.42	13.06	13.06
Baja California	0.492	0.627	0.784	0.904	1.295	1.218	1.024	1.192	1.199	1.27	1.544	1.928	15.28	19.82	19.82	19.82
Total	113.718	122.642	127.862	145.490	168.729	149.883	126.307	136.818	141.125	149.822	155.328	177.022	4.71	4.71	4.71	7.8

Fuente: De 1980 a 1990, Coordinación General con Entidades Federativas, SHCP. Para 1991, Cuenta de la hacienda Pública Federal

Datos deflacionados con el Deflador implícito del PIB, base 1980

Los estados con una tasa de crecimiento inferior a la media nacional fueron: Jalisco, Distrito Federal, México, Nuevo León, Tabasco y Sinaloa, los cuales por otra parte, son los más importantes en términos de porcentaje de participaciones recibidas (56% en 1980 y 45.8% en 1991) y de PIB per cápita registrado. Las otras 27 entidades, se colocaron por arriba de la media nacional, en cuanto a tasa de crecimiento se refiere.

En 1991 los cinco estados con participación más baja -Baja California Sur, Colima, Nayarit, Quintana Roo y Tlaxcala- sumaban el 4% del total otorgado en el año, resultado que reflejó una mejoría significativa respecto a 1980, cuando sólo recibieron el 2.5%.

Después de observar estos datos, pareciera que existe un proceso de mejoría en la distribución de participaciones entre los estados de la República a lo largo de la década estudiada, sin embargo, al hacer el análisis más detallado tenemos que éste se dá básicamente en el primer quinquenio, mientras que en el segundo parece que la tendencia se revierte.

De acuerdo con los datos mostrados en el cuadro anterior, los estados que en el primer quinquenio muestran las tasas de crecimiento más altas, en la recepción de participaciones, son en general los que tienen los PIB per cápita más bajos (Tlaxcala, Zacatecas, Oaxaca, Hidalgo, Aguascalientes, Morelos y Michoacán) y los que tienen las tasas de crecimiento más bajas son los que observan los PIB per cápita más altos (Tabasco, Nuevo León, Distrito Federal, México, Jalisco, Sinaloa y Sonora). Sin embargo, para el segundo quinquenio los primeros pierden dinamismo y los segundos lo ganan de una manera acelerada.

En efecto, mientras que en promedio la tasa de crecimiento de los estados con PIB per cápita bajo para el primer lustro fue de 14.6% anual, para el segundo decae a 11.0%; por su parte, los estados más desarrollados que en los primeros cinco años mostraron una tasa de crecimiento en las participaciones recibidas de 2.43% para el segundo lustro suben su tasa media de crecimiento al 6.7%.

Como se puede apreciar en estos datos, mientras que en el primer lustro la diferencia entre las tasas medias de crecimiento de los estados situados en los dos extremos de

dinamismo (que coincide con los dos extremos de riqueza) era de 12.2 puntos porcentuales, para el segundo lustro disminuye a 4.3 puntos, como resultado de que los estados más ricos aumentan su dinamismo en las participaciones recibidas mientras que los más pobres lo disminuyen.

En este sentido, tenemos que la tendencia hacia una distribución más equitativa de las transferencias entre las entidades federativas se da básicamente en el primer quinquenio, mientras que en el segundo la tendencia aminora, de tal forma que disminuye la canalización de recursos de los estados más ricos a los más pobres. Lo interesante es seguir el curso que va a tomar esta tendencia al cabo del tiempo, y observar si va a llegar el momento en que la tendencia se revierta y los estados más ricos alcancen tasas de crecimiento más altas en la recepción de participaciones federales que los estados más pobres, que son los que más dependen de estas transferencias en virtud de la falta de capacidad que muestran para allegarse recursos propios.

DISTRIBUCION DE LAS PARTICIPACIONES, LA POBLACION Y EL NIVEL DE ACTIVIDAD ECONOMICA**PARTICIPACIONES FEDERALES Y POBLACION**

En 1980, a seis entidades -Distrito Federal, México, Jalisco, Nuevo León, Veracruz y Tabasco - que concentraban el 44.5% de la población se les otorgó el 59.5% de las participaciones, lo que significó que en conjunto se les entregaron recursos federales en una proporción superior a la que les correspondía en términos de población. Esta condición, sin embargo, era marcada por el Estado de Tabasco (zona petrolera) y el Distrito Federal porque recibieron significativamente más recursos, en relación a la proporción de la población con que contaban (concentrando el 14.8% de la población recibieron el 30.2% de las participaciones), en tanto que en las otras entidades ésta relación fué inversa pero no lo suficientemente fuerte para contrarrestar el efecto provocado por las dos entidades mencionadas.

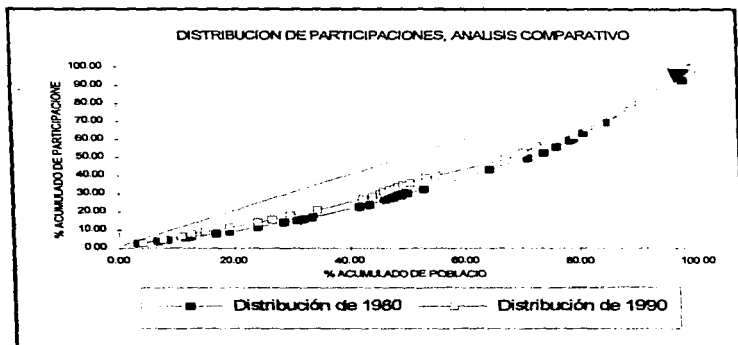
Para 1990 estas mismas entidades que aún retenían más del 40% de la población, recibieron una proporción menor, el 51%. Los recursos que quedaron libres se repartieron de tal forma que significó una mejoría en la distribución de las participaciones de acuerdo a la población. Sin embargo, como puede observarse, estas entidades aún concentran más participaciones que población (Ver cuadros anexos).

Las curvas de Lorenz¹ corroboran, en éste primer acercamiento, que en 1990 existió una menor concentración de recursos. Como se observa en la gráfica, la línea que indica la concentración de participaciones entre los estados de la

¹ Nota metodológica: para elaborar las curvas de Lorenz se necesitaron tres datos: PIB per cápita por estado, porcentaje de participaciones recibidas por estado y porcentaje de población por estado. Se ordenaron los estados en forma ascendente de acuerdo con el PIB per cápita y se elaboró un acumulado de participaciones y uno de población. De esta forma, se obtuvo un primer acercamiento de la distribución de participaciones. Con los datos acumulados se elaboró la curva de Lorenz, realizando una gráfica estilo XY, en donde al eje X correspondió el acumulado de población y al eje Y el de participaciones. En una misma gráfica se trazaron las curvas de 1980 y 1990 con el fin de realizar el análisis comparativo. De esta manera tenemos que cada punto de las curvas corresponde al dato acumulado de población y participaciones en porcentajes y es la suma de un determinado número de estados. Los estados de abajo son los más pobres y, por el contrario, los de arriba son los que muestran los PIB per cápita más altos.

República en el año de 1990 se encuentra ligeramente más cercana a la línea central, que la curva de 1980.

**CURVA DE LORENZ
CONCENTRACION DE LAS PARTICIPACIONES CON RESPECTO A LA
POBLACION
1980-1990**



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población, INEGI; Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En términos per-cápita tal mejoría significó que, en 1990, lo entregado a los estados por cuestión de participaciones federales se incrementó en términos reales 17.1% respecto a 1980, ya que en este año las participaciones per-cápita fueron de \$ 1633 pesos, en tanto que en 1990 alcanzaron los \$ 1912 pesos.

Un índice que nos permite además de enriquecer nuestra apreciación, reflejar con mayor claridad lo acontecido con las participaciones per-cápita reales y con

la concentración de recursos, en éste período, es el que relaciona la estructura de participaciones federales con la estructura poblacional; de forma que cuando su resultado es superior a uno significa que el estado de referencia recibió más recursos que los que le hubieran correspondido si se hubieran distribuido conforme al por ciento de población que tenían en el total nacional.

Las cinco entidades que en 1980 mostraron un índice mayor, en orden descendente, fueron: Tabasco (4.36), Chiapas (1.69), Baja California (1.64), Nuevo León (1.61) y el Distrito Federal con un índice de 1.76 (Ver cuadro siguiente). En conjunto recibieron el 43.1% de los recursos aunque concentraban únicamente el 22.6% de la población. Es interesante señalar que junto con Colima y a excepción de Chiapas, éstos son los estados que registraron en 1980 el PIB per cápita más alto, lo cual de inicio nos revela la inequitativa distribución de recursos en favor de los estados con mayores ingresos.

Mención aparte merece el estado de Chiapas, que de acuerdo con las cifras registra uno de los PIB per cápita más altos del país (ver cuadro), lo cual parece extraño en un estado en donde la marginación y la pobreza es tan conocida, sobre todo después de los acontecimientos del 1 de enero de 1994. Una explicación posible es el manejo de las cifras, pues el PIB per cápita se obtuvo de la división entre el PIB y la población estatal que arroja el Censo de Población del INEGI. Lo alejado de las zonas rurales y sobre todo de las indígenas pudo ocasionar una subestimación poblacional, por lo cual, tanto el PIB per cápita como el índice %participaciones/%población aparecen muy altos. Otra posible explicación al hecho es que el ingreso en el estado se encuentre muy concentrado, por lo que la división de producción y población de como resultado un PIB per cápita alto sin que necesariamente sea reflejo de un nivel de vida elevado de la población chiapaneca. Un aspecto interesante para otras investigaciones sería analizar el destino de las participaciones federales en el estado, es decir, si se invierten en infraestructura para la producción o en servicios públicos y programas para la población de bajos ingresos.

Por su parte, en el mismo año de 1980, a los Estados de Oaxaca, Zacatecas, Hidalgo, Michoacán y San Luis Potosí que mostraron los índices más reducidos (0.29, 0.36, 0.36, 0.39 y 0.45 respectivamente) se les canalizaron tan sólo el

5.3% de los recursos no obstante que asentaban en sus territorios al 14.4% de la población nacional. Estos estados se situaron en el año señalado en el grupo de estados con PIB per cápita más bajo (ver cuadro siguiente).

Vistos en su conjunto, se observa que nueve de los estados más el Distrito Federal, que mostraron un índice superior a la unidad, concentraron más de la mitad de las participaciones federales y menos de la tercera parte de la población. Por consiguiente, menos de la mitad de los recursos se distribuyeron entre los otros 22 estados que contaban con más del 70% de la población.

Esta situación es reflejo de la inequitativa distribución de recursos que se registró en 1980. Como se había señalado con anterioridad, justamente los estados que muestran los índices más altos son los estados con mayores ingresos registrados, y concentran una proporción de participaciones mayor a la población que tienen.

Haciendo un esfuerzo por analizar más detalladamente esta situación se realizó un agrupamiento de estados de acuerdo con el PIB per cápita que registraron en el año de 1980. En el primer grupo se incluyeron a los doce estados con PIB per cápita más alto (mayor de \$60,000 pesos), en el segundo se incluyeron los 10 estados subsecuentes en montos registrados de PIB per cápita, y el último grupo se compone de los 10 estados que registraron el PIB per cápita más bajo.

De acuerdo con este agrupamiento, tenemos que los estados pertenecientes al primer grupo concentraron en 1980 el 67.6% de las participaciones y el 46.8% de la población, con lo cual registraron un índice promedio de 1.57 que significa que recibieron 50% más de participaciones que lo que concentraban de población; por su parte, los del segundo grupo recibieron el 17.2% de las participaciones y concentraban el 22.21% de la población lo que arroja un índice promedio en este grupo de 0.81; y los estados pertenecientes al tercer grupo recibieron el 12.43% de las participaciones cuando concentraron el 37.85% de la población, con estos datos tenemos que en este grupo se registró un índice promedio de 0.39, es decir que por cada 1% de población que acentaban en su territorio obtenían el 0.39% de las participaciones federales (ver cuadro siguiente).

**DISTRIBUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
 ESTADOS FEDERATIVOS DE LA UNION CON EL PIB PERCAPITA
 1980**

GRUPO 1

ESTADOS	PART. %	POB. %	PIB * PERCAPITA	%PART/%PIB	%PART/%POB
COLIMA	0.45	0.52	350,529.19	0.16	0.88
TABASCO	6.94	1.59	160,569.20	1.74	4.36
DISTRITO FEDERAL	23.27	13.20	122,677.50	0.92	1.76
NUEVO LEON	6.04	3.76	101,042.37	1.02	1.61
BAJA CALIFORNIA	2.90	1.76	82,312.87	1.28	1.64
BAJA CALIFORNIA SUR	0.47	0.32	81,705.30	1.14	1.45
QUINTANA ROO	0.40	0.34	75,871.72	1.00	1.18
CHIAPAS	3.64	2.33	73,543.43	1.47	1.69
SONORA	3.39	2.27	69,692.59	1.38	1.49
TAMALILIPAS	2.60	2.88	65,982.78	0.88	0.90
JALISCO	6.25	6.54	64,677.60	0.95	0.96
MEXICO	10.97	11.32	62,207.23	1.00	0.97
Total	67.71	61.67	168,234.31	1.00	1.07

*Pesos de 1980

GRUPO 2

ESTADOS	PART. %	POB. %	PIB * PERCAPITA	%PART/%PIB	%PART/%POB
COAHUILA	2.24	3.00	58,181.68	0.83	0.75
QUERETARO	1.03	1.11	55,093.42	1.09	0.93
AGUAS CALIENTES	0.59	0.76	50,384.65	0.97	0.76
CAMPECHE	0.89	0.63	48,953.84	1.86	1.42
MORELOS	0.90	1.42	48,918.64	0.83	0.63
SINALOA	2.89	2.77	48,448.56	1.38	1.04
DURANGO	0.92	1.77	46,434.44	0.72	0.52
VERACRUZ	6.06	8.06	46,414.99	1.04	0.75
YUCATAN	1.02	1.59	45,967.50	0.90	0.64
NAYARIT	0.71	1.09	45,477.49	0.92	0.66
Total	41.96	50.10	447.36	1.00	0.91

*Pesos de 1980

GRUPO 3

ESTADOS	PART.%	POB.%	PIB * PERCAPITA	%PART/%PIB	%PART/%POB
HIDALGO	0.84	2.32	42,124.47	0.55	0.36
GUANAJUATO	2.62	4.50	41,670.23	0.90	0.58
PUEBLA	2.64	5.01	41,650.12	0.81	0.53
SAN LUIS POTOSI	1.14	2.50	37,410.83	0.78	0.45
MICHOACAN	1.67	4.29	35,591.13	0.70	0.39
TLAXCALA	0.43	0.83	35,447.69	0.94	0.52
GUERRERO	1.45	3.16	33,955.98	0.87	0.46
ZACATECAS	0.61	1.70	30,189.02	0.77	0.36
OAXACA	1.02	3.54	25,529.47	0.73	0.29
CHIHUAHUA	2.70	3.12	9,667.36	5.76	0.87
TOTAL GRUPO 3*	16.13	30.97	33,333.63	media 0.78	media 0.48
			32,386.98	media a/Ch 0.70	media 0.39

*Pesos de 1980

Fuente: Elaboración propia con datos de Coordinación General con Entidades Federativas, SHCP; Censo de Población, INEGI; Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Lo anterior da fe de una estructura distributiva de las participaciones muy concentrada en los estados más desarrollados que da como resultado que las participaciones per cápita que se recibieron en estas entidades sea casi cuatro veces mayores a las que se entregaron a los estados más pobres. Así las cosas, tenemos que en 1980 las participaciones per cápita en los estados más desarrollados económicamente fueron de \$2,571.59 pesos, mientras que en los más atrasados fueron de \$644.39 pesos, por su parte en los estados que se encuentran en el grupo 2 las participaciones per cápita recibidas fueron de \$ 1,324.12 pesos (ver anexo estadístico).

Para 1990 las cinco entidades más pobladas (Distrito Federal, México, Jalisco, Veracruz y Puebla), recibían el 43.0% de lo repartido; porcentaje muy similar a la

² Para obtener promedios y cálculos estadísticos se retiró del tercer grupo al estado de Chihuahua por registrar datos muy alejados del común de las entidades y que entorpecían el análisis central. Podemos considerar que los sesgos en la información de este estado se deben a su situación peculiar en el sentido de que el estado concentra una proporción considerable de población y es un estado con un muy bajo nivel de desarrollo por lo que su PIB per cápita es, con mucho, el más bajo de la República.

proporción de la población nacional que detentaban, de 43.7%. A diferencia de la situación que presentaron en 1980, cuando recibieron el 49.1% y contaban con el 44.5% de los habitantes del país.

En éste año de 1990 los cinco estados con un mayor índice (%part. /%pob.), fueron Chiapas, Baja California Sur, Distrito Federal, Campeche y Tabasco. En conjunto las cinco entidades antes mencionadas concentraban el 15.5% de la población y el 31.4% de las participaciones federales, constituyendo una clara mejoría en la distribución de las participaciones, respecto de la observada en 1980.

Por su parte los cinco estados con índices más bajos (Oaxaca, Michoacán, Puebla, Guerrero y Guanajuato) mejoraron también su situación con relación al año base. Presentaron en 1990 un índice de 1.0 a 0.54, cuando en 1980 había sido de 1.0 a 0.46.

Para 1990 subió a trece el número de estados con índices mayores a uno y los que observan índices menores registran un avance importante respecto de 1980. En el 80 el indicador más bajo fué de 0.29, con una media de 0.36, mientras que en el 90 el más bajo fué de 0.47 con una media de 0.73. Por su parte, si se toman tan sólo los estados con índices superiores a la unidad, se observa que a diferencia de 1980 cuando la media del índice fué de 1.76, con un valor máximo de 4.36, en 1990 la media es de 1.5 y el valor mayor cae a 3.1. Ambas informaciones ratifican una misma circunstancia: la distribución de las participaciones federales entre los estados mejoró en la década de referencia.

En general 28 entidades mejoraron en 1990 su posición relativa respecto a 1980, al incrementar su participación per-cápita; y de éstos una mayor proporción se colocó por encima de la media o cerca de ella. Es de destacar que entre los estados que más crecieron en términos de las participaciones per-cápita se encuentran los menos desarrollados. Por el otro lado, los estados económicamente más dinámicos incluso registraron tasas de crecimiento negativas como en los casos de Nuevo León y el Estado de México.

Haciendo el análisis por grupos de estados (conservando el criterio de selección de agrupar los doce estados con PIB per-cápita más alto, los 10 subsecuentes y

los 10 con PIB per cápita más bajo), tenemos que en 1990 la distribución de participaciones mejora. Las entidades del primer grupo recibieron el 61.3% de las participaciones (6 puntos porcentuales menos que en 1980) y concentraron el 46.8% de la población, los del segundo grupo recibieron el 17.74% de los recursos (sólo 0.5 puntos porcentuales más que en 1980) y concentraron el 18.9% de la población, y los estados del tercer grupo recibieron el 28.09% de los recursos (casi 6 puntos porcentuales más que en 1980) y concentraron el 30.6% de la población (ver cuadro siguiente).

**DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES
ESTADOS AGRUPADOS DE ACUERDO CON EL PIB PERCAPITA
1990**

GRUPO 1

ESTADOS	PART.%	POB.%	PIB PERCAPITA*	PART/PIB	PART/POB
COLIMA	0.72	0.53	360,599.6	0.25	1.37
DISTRITO FEDERAL	19.60	10.14	175,305.1	0.71	1.93
TABASCO	5.74	1.85	104,294.0	1.93	3.10
NUÉVO LEÓN	4.81	3.81	100,579.4	0.81	1.28
BAJA CALIFORNIA	3.27	2.04	70,252.2	1.47	1.60
CHIAPAS	3.99	2.43	70,083.0	1.52	1.65
JALISCO	5.57	6.53	68,885.4	0.80	0.85
SONORA	3.62	2.24	68,305.6	1.53	1.61
BAJA CALIFORNIA SUR	0.68	0.39	64,505.8	1.74	1.73
TAMAULIPAS	3.06	2.77	64,015.9	1.12	1.11
MÉXICO	8.92	12.08	57,185.3	0.83	0.74
DURANGO	1.32	1.66	53,361.2	0.96	0.79
	61.31	46.47	104,761.58	1.16	1.48

*Precios constantes de 1980, deflactados con el Deflactor implícito del PIB.

GRUPO 2

ESTADOS	PART.%	POB.%	PIB PERCAPITA*	PART/PIB	PART/POB
SINALOA	2.87	2.71	52,222.9	1.31	1.06
QUERETARO	1.26	1.29	51,496.3	1.22	0.97
AGUAS CALIENTES	0.97	0.89	51,122.3	1.39	1.10
QUINTANA ROO	0.71	0.61	49,012.4	1.54	1.17
TLAXCALA	0.87	0.94	45,565.9	1.31	0.92
NAYARIT	1.01	1.01	45,251.3	1.42	0.99
CAMPECHE	1.34	0.66	44,192.4	2.98	2.03
MORELOS	1.29	1.47	43,979.4	1.29	0.88
YUCATAN	1.34	1.68	43,960.9	1.17	0.80
VERACRUZ	6.09	7.67	43,374.7	1.19	0.79
TOTAL	1.48	1.48	47,417.88	1.48	1.07

*Precios constantes de 1980, deflactados con el Deflactor implícito del PIB.

GRUPO 3

ESTADOS	PART.%	POB.%	PIB PERCAPITA*	PART/PIB	PART/POB
GUANAJUATO	2.93	4.90	42,230.2	0.91	0.60
COAHUILA	2.35	3.01	41,540.6	1.22	0.78
SAN LUIS POTOSI	1.55	2.47	41,192.4	0.99	0.63
PUEBLA	2.84	5.08	39,487.6	0.92	0.56
MICHOACAN	2.20	4.37	36,142.7	0.90	0.50
HIDALGO	1.42	2.32	35,347.3	1.13	0.61
ZACATECAS	1.18	1.57	33,355.2	1.45	0.75
GUERRERO	1.87	3.23	29,882.6	1.26	0.58
OAXACA	1.75	3.72	26,456.9	1.15	0.47
CHIHUAHUA	2.87	3.95	8,349.0	5.63	0.73
TOTAL	0.61	0.61	31,111.11	0.61	0.61

*Precios constantes de 1980, deflactados con el Deflactor implícito del PIB.

Fuente: Elaboración propia con datos de Coordinación General con Entidades Federativas, SHCP; Censo de Población, INEGI; Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Lo anterior arroja que el índice % participaciones / % población en los estados del grupo 1 sea, como media, de 1.48 en 1990, para los del grupo 2 sea de 1.07 y para los del grupo 3 de 0.61. Como podemos apreciar en estos datos, existe una relativa mejoría en la distribución de participaciones entre los estados de la República. El hecho de que los estados del grupo 1 hayan disminuido su índice y los del tercer grupo lo hayan mejorado da fé de esta situación, en donde se

observa que se canalizaron recursos de los estados más ricos a los más atrasados.

Sin embargo, el hecho de que todavía en este año los estados más pobres tengan un índice muy inferior a la unidad, y los del grupo 1 lo tengan muy superior es un indicador de que la distribución de participaciones federales sigue estando concentrada en los estados más desarrollados.

Otro hecho importante que se desprende del análisis desarrollado a lo largo de este apartado, es que los estados de desarrollo medio han mostrado la misma posición en la distribución de participaciones a lo largo del período estudiado, sus índices son muy cercanos a la unidad, lo cual indica que reciben en promedio un porcentaje similar a la población que concentran. Esta situación confirma algo que ya se ha expresado con anterioridad: los recursos liberados por las entidades con mayores ingresos han sido canalizados a las entidades más pobres.

PARTICIPACIONES FEDERALES Y PRODUCTO INTERNO BRUTO

Al observar simultáneamente el comportamiento, en 1980 y en 1990, del índice de concentración de las participaciones federales y del producto interno bruto, se constata de nuevo la relativa mejoría del reparto de los recursos distribuidos por la Federación.

En 1980 las cinco entidades con PIB más alto (Distrito Federal, Estado de México, Veracruz, Jalisco y Nuevo León) generaban el 54.5% del PIB y obtenían el 52.6% de las participaciones. Para 1990 éstas mismas entidades aunque contribuyeron al PIB nacional con el 56.2%, recibieron recursos en una proporción menor (44.9%).

Tal situación se ve reflejada en el índice que relaciona la participación de cada entidad en las Participaciones Federales y en el PIB nacional. Por ejemplo el Distrito Federal y el Estado de México, en un plazo de diez años, pasaron de tener índices de 0.92 y 1.00 a otros más reducidos, de 0.71 y 0.83 respectivamente. En un escenario de crecimiento real de las participaciones federales ésto significó una redistribución de recursos de las áreas más

desarrolladas del país a las menos desarrolladas. Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Guerrero y Zacatecas fueron algunos de los estados que más se beneficiaron con ésta desconcentración de recursos: en 1980 aunque generaron el 7.8% del PIB recibieron sólo el 5.6% de las participaciones, pero para 1990 mejoran su posición relativa respecto a otros estados, ya que no obstante haberse rezagado en términos de su contribución a la riqueza nacional (7.5%), obtuvieron mas fondos de la Federación (8.4%).

Haciendo el análisis en los grupos de estados, tenemos que la mejoría en la distribución del ingreso se ve reflejada en el hecho de que el índice participaciones/PIB mejora en el tercer grupo. Mientras que en el primer año de la década tenía un valor de 0.7, en el último registra un valor de 1.1. Sin embargo, la mejoría favoreció más a los estados con un PIB per cápita medio, que son los pertenecientes al grupo 2, ya que mientras que en 1980 registraron un índice de 1.05 en 1990 registran uno de 1.5. Por su parte los municipios más desarrollados también aumentaron, aunque levemente, su índice, al pasar de 1.08 a 1.14.

De lo anterior se desprende, que para 1990, el grupo de estados que recibía proporcionalmente más participaciones que su aportación en el PIB nacional eran los de desarrollo medio.

Los estados que percibieron proporcionalmente menos participaciones federales respecto a su aportación relativa en el PIB, fueron Distrito Federal, Nuevo León, Jalisco y Veracruz.

El estado de Chihuahua que tuvo el índice mayor tanto en 1980 como en 1990, recibió proporcionalmente cinco veces más apoyos federales que los que le hubieran correspondido por su participación en el ingreso nacional. El estado con índice menor, en éste caso también en ambos años, fué el estado de Colima (con 0.16 en 1980 y 0.25 en 1990).

En general, la proporción de participaciones federales que recibió cada una de las entidades fué superior al porcentaje con que contribuían en el PIB e inferior al porcentaje de la población nacional asentada en su territorio.

Se registra un proceso desconcentrador de recursos, que no ha avanzado lo suficiente. Tenemos que para 1990 el 50% de los recursos federales se concentraban aún en las seis entidades (Distrito Federal, México, Tabasco, Nuevo León, Jalisco y Veracruz) que en 1980 habían llegado a obtener el 62% de dichos fondos. Esto significa que el 50% restante se distribuye entre los 26 estados que quedan y que son precisamente los que a más carencias se enfrentan y más dependen de las participaciones federales debido a que cuentan con menos capacidad económica para allegarse de recursos propios.

Otro análisis que resulta interesante, es el de la recaudación de los impuestos asignables y su comportamiento con el PIB. Los datos correspondientes de la década indican que en general la participación de los asignables refleja la posición de las entidades en cuanto a su grado de desarrollo, ésto es, los estados con un PIB más alto son los que recaudan más por concepto de asignables. En un año específico, por ejemplo 1987, las cinco entidades que más aportaron en cuestión del PIB, recaudaron el 6% de los asignables, en tanto que los cinco estados más pobres sólo contribuyeron con el 3% del total.

Sin embargo, ésta situación aislada no refleja el esfuerzo tributario en las entidades federativas y su grado de compensación vía participaciones federales³. Es decir, el hecho de que un estado desarrollado como Nuevo León, o Jalisco recaude más asignables que un estado pobre como Hidalgo o Oaxaca resulta lógico, sin embargo, este hecho sólo no significa que estos estados recauden relativamente más asignables que los otros, o que recauden lo que potencialmente son capaces de recaudar.

El análisis se completa si se vinculan las estructuras por entidad federativa de la recaudación de asignables y de la generación al PIB nacional. En 1990 Estados como Baja California y Baja California Sur participaban, proporcionalmente, dos veces más en la recaudación de asignables que lo que participaban en el PIB, es decir, que por cada punto porcentual de participación en el PIB participaban con dos en la estructura de asignables. El Distrito Federal, por su parte, observó

³ Debido a la casi imposibilidad que existe para encontrar estadísticas que nos permitan estimar de manera puntual el esfuerzo tributario, se utilizó el índice entre recaudación de asignables y PIB como una aproximación, en vista de que el producto puede ser considerado como un indicador del potencial de recaudación y la distancia entre lo recaudado y el potencial de recaudación se puede considerar como una estimación del esfuerzo tributario.

una posición diferente ya que participaba con 0.65 puntos de asignables por cada punto con que contribuía en el PIB nacional. Así, no necesariamente el grado de desarrollo de una entidad da fé de su esfuerzo tributario.

Pueden existir varios factores que intervienen en esta situación. Como se señaló en el marco teórico, el esfuerzo fiscal depende entre otras cosas de la tasa y la base gravable del impuesto, la preferencia de los habitantes por bienes públicos, la utilidad en que valoran el pago de los impuestos y la eficiencia administrativa, así las cosas, tenemos que las determinantes del esfuerzo fiscal suelen ser subjetivas, por lo que un factor que puede influir es el político, tanto en lo que concierne a la fijación de las tasas impositivas, como en la concurrencia de los ciudadanos a pagar impuestos. Esta es una posible explicación al caso del Distrito Federal. Otro factor de influencia puede ser la existencia de la economía informal, que no paga impuestos. De igual forma pueden influir las diferencias en cuanto al tipo de economía que se desarrolla en cada entidad y que interviene en la base gravable; por ejemplo, en entidades como Baja California debido a su cercanía con Estados Unidos, el uso de automóviles y su compra venta se encuentra muy intensificado, por lo que aumenta la recaudación por tenencia, autos nuevos y uso de vehículos.

Así como el desarrollo estatal no siempre se encuentra correspondido con el esfuerzo tributario, éste no necesariamente se ve reflejado en la distribución de participaciones: entidades como Aguascalientes, Colima, Michoacán, Jalisco, Nuevo León y Sonora, que en 1990 participaron proporcionalmente con una mayor cantidad de asignables que su participación en el PIB, obtuvieron en términos porcentuales menos participaciones que su aporte en asignables. Por el lado opuesto, entidades como el Distrito Federal y Tabasco, que obtuvieron un índice asignables/PIB menor a uno recibieron relativamente más participaciones federales que su aporte en los asignables. El caso más extremo lo constituyó Tabasco: recaudó el 1.3% de los asignables, recibió el 5.7% de las participaciones, habiéndolo aportado al PIB nacional el 2.98%, la explicación más viable de este fenómeno es la aportación petrolera del estado.

En 1990 se observó un mayor esfuerzo tributario por parte de las entidades federativas, ya que 24 de las entidades, en proporción, recaudaron más

asignables respecto a su contribución relativa al PIB; a diferencia de 1980 cuando sólo ocho estados presentaron ésta situación.

En síntesis, los estados que más resultaron perjudicados con la distribución de participaciones federales de 1990, fueron Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí y Durango. En cambio, Tabasco, Campeche y Chiapas fueron los más favorecidos, porque se les entregaron relativamente más participaciones que su aporte al PIB, a la población y a los asignables.

En términos generales se concluye que, como se encuentra diseñado actualmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las participaciones no funcionan realmente como un instrumento que contribuya a la igualdad regional. La misma mecánica de asignación de participaciones no refleja una búsqueda de equilibrio entre las regiones. Sin embargo, como se observó en las cifras, tampoco lo acentúa, sobre todo a partir de 1990 en que la variable poblacional crece en importancia. En este sentido, parece claro que el esfuerzo por convertir la mecánica de distribución de participaciones en un instrumento real de equilibrio interregional ha sido insuficiente, por lo que no se ha logrado alcanzar el objetivo básico del sistema de participaciones.

IV.- EL SISTEMA FISCAL EN LA FEDERACION NORTEAMERICANA

Los Estados Unidos de América son una Federación que se integra por un gobierno central, federal, cincuenta estados y el Distrito de Columbia. Además del número de estados referido, la federación cuenta con gobiernos locales constituidos por 3,041 condados, 19,076 municipalidades, 16,734 cabeceras municipales, 14,851 distritos escolares y 28,588 distritos especiales.

El nivel de gobierno local dentro de la federación, presenta cierta complejidad ya que dependiendo del estado de que hablemos, este nivel se compondrá de alguna de las unidades referidas, o de la combinación de ellas. Sin embargo, en términos generales se puede decir que los estados sureños se componen preferentemente de condados; la subdivisión en distritos escolares caracteriza a los estados de South Dakota, Texas y Nebraska; en tanto que la organización por cabeceras municipales y municipios al resto de los estados.

El sistema fiscal en la federación norteamericana opera de tal forma que los impuestos que se recaudan a nivel estatal y local (relativo al nivel municipal en México) conciernen únicamente a dichas entidades políticas. Por su parte, a nivel federal se recaudan otro tipo de impuestos, que pueden ser concurrentes con los que se cobran a nivel estatal, a partir de los cuales se integran una serie de fondos y programas de asistencia para el conjunto de los estados y gobiernos locales, que complementan los gastos destinados a servicios públicos en los distintos niveles de gobierno.

INGRESOS

Los ingresos fiscales en los E.E.U.U., han venido incrementado su participación como proporción del PIB a lo largo de las últimas décadas, según se observa en el cuadro 1.-

CUADRO 1

INGRESOS FISCALES COMO PORCENTAJE DEL PIB EN LOS E.E.U.U.

Nivel de gobierno	1922	1927	1940	1950	1960	1970	1986
Federal	4.6	3.6	5.7	13.6	18.2	19.8	19.7
Estatal	1.4	1.8	4.4	3.4	4.5	6.0	6.5
Local	4.2	4.7	4.5	2.9	3.8	4.2	4.1
Total	10.2	10.1	14.5	19.9	26.5	30.0	30.3

Fuente: Musgrave, R.A.: *Public Finance in Theory and Practice*, 1989.

El cuadro anterior muestra que la estructura impositiva norteamericana ha variado a partir de los años veinte. En 1922 el 45.2% de los impuestos eran federales, el 40.9% locales y el resto, estatales; para 1986, en cambio, los impuestos federales ya alcanzaban una proporción de 64.8% del total recaudado en ese país, los estados habían también incrementado su participación a 21.5% pero en contraparte, la recaudación impositiva local había caído a 13.7%.

Como se aprecia en el cuadro 2, la carga fiscal en los E.E.U.U. se ha mantenido prácticamente constante a lo largo de la última década; el fenómeno de una carga fiscal fuerte es común al Grupo de los 7 (G-7), que reúne a las principales potencias capitalistas del orbe (ver cuadro anexo), lo cual se explica en parte por el hecho de que los impuestos constituyen su principal fuente de ingreso; y en parte por el efecto que tuvieron las políticas neoliberales imperantes en Gran Bretaña y los E.E.U.U. desde finales de los años setenta, al promulgar privatizaciones cuyas consecuencias directas y de corto plazo memaron

algunas fuentes de ingreso de esos gobiernos con lo cual se vieron en la necesidad de incrementar las fuentes de recursos tributarios. De igual forma, influye en esta situación el hecho de que estos países tienen altos niveles de producción y de ingresos, por lo que sus bases impositivas son potencialmente altas.

CUADRO 2
GRUPO DE LOS 7, CARGA FISCAL 1980-1989.

Año	Canada	E.U.A	Reino Unido	Francia	Alemania	Italia	Japón
1980	29.5	29.4	35.1	42.6	42.5	31.1	25.4
1981	31.7	30.5	37	42.6	42.4	32.1	26.6
1982	32.1	30.2	37.6	43.6	42.6	34.1	26.8
1983	31.3	29.3	37.3	44.2	41.9	35.6	27
1984	31.3	28.6	37.4	45.3	42.1	35.4	27.4
1985	31.5	29	37.2	45.2	42.4	35.6	27.9
1986	32.8	29.2	36.9	44.5	41.7	35.9	27.9
1987	33.6	30	36.5	44.9	41.9	36.6	29.3
1988	33.9	29.5	36.5	44.1	41.5	37	29.6
1989	33.8	29.9	35.9	44	41.9	38.7	29.9
1990	35.6	29.8	34.7	44.0	40.4	39.5	30.3
1991	36.6	29.6	34.8	43.9	42.3	40.3	29.6

Fuente: OECD, National Accounts of OECD Countries, 1970-1990; Economic Outlook, July 1992; Statistics Canada, National Income and Expenditure Accounts (13001); U.S.I Department of Commerce, Survey of Current Business.

INGRESOS FEDERALES

En el quinquenio 1987-1991 la Unión Americana recaudó por concepto de impuestos federales un promedio de 19.2% como proporción del PIB nacional. Según se aprecia en el cuadro 3, los ingresos fiscales de la Federación como proporción del PIB, prácticamente se han mantenido constantes.

CUADRO 3
IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS INGRESOS FISCALES RESPECTO AL
PIB
ESTADOS UNIDO
1980-1991

ANO FISCAL	INGRESOS TRIBUTARIOS (BDD)	PIB (BDD)	% DEL INGRESO DENTRO DEL PIB.
1980	517.1	2,670.6	19.3
1981	599.3	2,986.4	20.06
1982	617.8	3,139.1	19.7
1983	600.6	3,321.9	18.1
1984	666.5	3,687.7	18.1
1985	734.1	3,952.4	18.6
1986	769.1	4,180.8	18.3
1987	854.1	4,424.7	19.3
1988	909.0	4,780.4	19.0
1989	990.7	5,131.3	19.3
1990	1,031.3	5,405.6	19.1
1991	1,091.4	5,615.8	19.4

FUENTE: Informe Económico del Presidente George Bush al Congreso de los Estados Unidos, Febrero 1992.

El impuesto más importante recaudado por la federación ha sido el impuesto al ingreso (de las corporaciones e individuos), que ha representado, como promedio, en el último quinquenio de los 80's el 45.2% del total recaudado por

impuestos federales; le sigue el impuesto a las nóminas que provee de recursos al Sistema de Seguridad Social y ha representado como promedio el 36.4%, es decir que ambos impuestos han significado el grueso de la captación.

CUADRO 4

Año fiscal	Ingresos Fiscales totales	Impuesto al ingreso de los individuos		Impuesto al ingreso de las corporaciones		Impuesto a las nóminas		Impuesto al comercio interno		Impuesto sobre importaciones		Impuestos sobre propiedades e ingresos no esperados		Miscelánea de ingresos	
1981	599272	285917	47.7	61137	10.2	182720	30.4	40839	6.8	8083	1.3	6787	1.1	13790	2.3
1982	617766	297744	48.2	49207	7.9	201498	32.6	36311	5.8	8854	1.4	7991	1.2	16161	2.6
1983	600562	288938	48.1	37022	6.1	208994	34.8	35300	5.8	8655	1.4	6053	1.0	15600	2.6
1984	666457	298415	44.7	56893	8.5	239376	35.9	37361	5.6	11370	1.7	6010	0.9	17031	2.5
1985	734057	334531	45.5	61331	8.3	265163	36.1	35992	4.9	12079	1.6	6422	0.8	18539	2.5
1986	769091	348959	45.3	63143	8.2	283901	36.9	32919	4.2	13327	1.7	6958	0.9	19884	2.5
1987	854143	392557	45.9	83926	9.8	303318	35.5	32457	3.8	15085	1.7	7493	0.8	19307	2.2
1988	908954	401181	44.1	94508	10.4	334335	36.7	35227	3.8	16198	1.7	7594	0.8	19910	2.1
1989	990691	445690	44.9	103291	10.4	359416	36.2	34386	3.4	16334	1.6	8745	0.8	22829	2.3
1990	1031308	466884	45.2	93507	9.0	380047	36.8	35345	3.4	16707	1.6	11500	1.1	27316	2.6

Fuente: Informe Económico del Presidente de Estados Unidos, Febrero de 1992.

IMPUESTOS FEDERALES

1.- Impuesto sobre el ingreso (Income Tax):

Se aplica tanto a individuos como a corporaciones, teniendo una tasa progresiva dependiendo del ingreso del sujeto gravado.

Aunque este impuesto es fundamentalmente federal, se aplica también a nivel estatal, y en mucho menor medida también a nivel local ¹. Aquí es conveniente señalar que el peso de este impuesto recae fundamentalmente sobre los individuos, ello debido a que el ingreso está globalizado, comprendiendo entre otros, los salarios, los sueldos, rentas, regalías, intereses y dividendos. En los años ochenta se comenzó a aplicar dicho método (de globalización), bajo lo que se conoce como "Ingreso Bruto Ajustado" (Adjusted Gross Income), que permite deducciones a las familias con hijos dependientes, que incluyen desde montos fijos preseñalados en la Ley, hasta gastos específicos como los relativos a la salud, ayudas de caridad o los intereses por préstamos para adquirir casa-habitación.

Por tal situación el impuesto al ingreso personal cada vez constituye la parte más importante del total de lo recaudado por concepto de dicho impuesto; en 1927, el impuesto al ingreso individual aportó a la Federación el 41%, en tanto que para 1990 ya le representaba el 83% de lo recaudado.

Las tasas que se aplicaron a las corporaciones por rangos de ingreso en 1991, se observan en el siguiente cuadro.

CUADRO 5: Tasas federales sobre el ingreso de las corporaciones (1991)

Rangos de Ingreso	Tasa
Primeros 50,000 dólares	15%
De 50,000 a 75,000 dólares	25%
De 75,000 a 100,000 dólares	34%
De 100,000 a 335,000 dólares	39%
Más de 335,000 dólares	34%

Fuente: Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Significant Features of fiscal federalism, vol 1.

¹Ver Musgrave, R.a.; Musgrave, P.B.: *Public Finance in Theory and Practice*, Mc Graw - Hill, Fifth Edition Singapore 1989.

En el caso del impuesto al ingreso personal, el siguiente cuadro ejemplifica la progresividad del mismo y la carga promedio por grupos de ingreso.

CUADRO 6: Impuesto federal al ingreso individual (promedio y tasas impositivas marginales)

por grupos seleccionados, 1990.

Ingreso bruto ajustado (a) (dólares corrientes)	Tasa promedio (%) (b)	Tasa impositiva marginal (%) (c)
Solteros sin dependientes		
5,000 dólares	-	-
10,000 dólares	7.1	15.0
20,000 dólares	11.0	15.0
25,000 dólares	12.0	28.0
35,000 dólares	16.3	28.0
50,000 dólares	19.0	28.0
75,000 dólares	22.3	33.0
Casados con dos hijos		
5,000 dólares	-14.0 (d)	-
10,000 dólares	-9.5 (d)	-
20,000 dólares	4.8	15.0
25,000 dólares	6.8	15.0
35,000 dólares	9.2	15.0
50,000 dólares	11.9	28.0
75,000 dólares	16.5	28.0

(a) Se refiere al ingreso después de exclusiones.

(b) Carga impositiva dividida por el ingreso bruto ajustado declarado.

(c) La más alta tasa a la cual el último dólar de ingreso gravable (ingreso bruto ajustado menos deducciones y exenciones personales) es gravado. Por ejemplo, un matrimonio con un ingreso gravable de \$40,000 tendría un primer monto de ingreso gravable por \$30,950, gravado a una tasa de 15%; el monto adicional de ingreso gravable, por \$9,050 sería gravado a una tasa de 28%. La carga impositiva total sería de \$7,332.5.

(d) Crédito reembolsable de ingreso percibido.

FUENTE: Advisory Commission on Intergovernmental Relations

En los E.E.U.U., el impuesto al ingreso es el principal elemento de progresividad del sistema.

2.-Impuesto sobre las ventas y al comercio interior (Sales Tax and Excise Tax):

Se aplica principalmente a la producción e importación de bebidas alcohólicas, tabaco, motores de combustión y motores para vehículos. También se aplican a servicios tan disímboles como teléfono, telégrafo, tarifas aéreas de pasajeros, boletos de teatro y derechos de club.

3.- Impuesto a la nómina (Payroll taxes):

Es la fuente de ingresos del Sistema de Seguridad Social. En 1986, llegó a representar el 40% de los ingresos fiscales federales. Incorpora un alto grado de regresividad. Las tasas se aplican tanto al empleador como al empleado. Pero la tasa de 5% que se dedica a financiar el seguro al desempleo, sólo se le cobra al empleador. Este impuesto también lo pagan los trabajadores por cuenta propia.

4.- Impuesto sobre herencias (Estate and gift tax).

En 1988 se aplicaban sobre el valor total de la herencia tasas que variaban entre el 18% y 50%; pero como la Ley permitía deducir \$192,800 dólares, esto conllevaba a que estaban exentas de impuestos herencias de más de \$600,000 dólares. Al momento de la muerte, la base gravable está constituida por la suma de la herencia más los ingresos imprevistos hechos antes de la muerte; los pagos previos del impuesto sobre ingresos imprevistos, se acreditaban al impuesto.

5.- Derechos a la importación (Import duties).

Es uno de los impuestos más antiguos de la federación, y ha ido perdiendo importancia relativa desde su creación (1789).

6.- Impuesto sobre transferencias de acciones y bonos (Documentary stamp taxes).

Este impuesto recae sobre la emisión o transferencia de acciones y bonos y sobre la venta de bienes raíces. También sobre cierto tipo de pólizas extranjeras de seguro.

INGRESOS ESTATALES Y LOCALES

En los estados, la fuente de ingresos fiscales más importante la constituyen el rubro de cargos y misceláneos, seguidos por el impuesto sobre ventas (General sales -ver cuadro 9) que significó el 21.13% de dichos ingresos en 1989; seguida por los impuestos a la propiedad que significaron el 18.1% de los ingresos estatales en dicho año; quedando en tercer lugar de importancia el impuesto al ingreso de los individuos, que representó el 12.4% de los ingresos estatales en 1989.

El siguiente cuadro muestra la colocación de recursos federales en los niveles estatal y local, esta colocación es de mucha importancia pues contribuye significativamente a la salud de las finanzas públicas imperante en éstos niveles gubernamentales.

CUADRO 7: INGRESOS ESTATALES Y LOCALES POR IMPUESTOS, CARGOS Y AYUDA FEDERAL

Tipo de Ingreso	Estatal- Local	1970		1975		1980		1989	
		\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
		Total	16.11	100.00	18.59	100.00	17.29	100.00	17.24
Ayuda Federal	2.85	17.69	4.34	23.35	4.09	23.66	3.10	17.98	
Impuestos	11.32	70.27	12.08	64.98	11.02	63.74	11.56	67.05	
Cargos	1.94	12.04	2.16	11.62	2.19	12.67	2.58	14.97	
Impuestos más cargos	13.26	82.31	14.25	76.65	13.20	76.34	14.14	82.02	
	Estatal								
Total	9.6	100.00	11.09	100.00	10.66	100.00	10.66	100.00	
Ayuda Federal	2.52	26.25	3.14	28.31	3.06	28.71	2.68	25.14	
Impuestos	6.29	65.52	7.10	64.02	6.78	63.60	7.03	65.95	
Cargos	0.8	8.33	0.85	7.66	0.82	7.69	0.95	8.91	
Impuestos más cargos	7.08	73.75	7.94	71.60	7.60	71.29	7.98	74.86	
	Local								
Total	6.55	100.00	7.54	100.00	6.67	100.00	6.61	100.00	
Ayuda Federal	0.34	5.19	1.21	16.05	1.04	15.59	0.43	6.51	
Impuestos	5.07	77.40	5.01	66.45	4.26	63.87	4.55	68.84	
Cargos	1.14	17.40	1.32	17.51	1.37	20.54	1.63	24.66	
Impuestos más cargos	6.21	94.81	6.33	83.95	5.63	84.41	6.18	93.49	

Fuente: Elaboración propia con datos de Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1987.

Como se indica en el cuadro 7 del total de ingresos estatales, los ingresos propios (impuestos más cargos) representaron en promedio el 73%, entre los años de 1980 y 1989, mientras que la ayuda federal representó en promedio el 26.9%. Por su parte, a nivel local, los ingresos provenientes de fuentes propias durante los 80's representaron una proporción muy importante de los mismos, mientras que la ayuda federal sólo el 11%.

De igual forma que la Federación apoya a los estados y los gobiernos locales, éstos reciben ayuda de los segundos. Así, tenemos que el nivel local percibe apoyos de la Federación y de los estados. En el siguiente cuadro se puede observar la tendencia de largo plazo en la ayuda estatal a gobiernos locales en los E.E.U.U.

CUADRO 8: E.U.A., apoyo estatal a los gobiernos locales.

Año	1954	1969	1985
Nivel de gobierno local: porcentaje de la ayuda estatal respecto de los ingresos propios	41.7	54.0	55.3
Ayuda estatal a gobiernos locales (billones de dólares)	5.7	24.8	119.6

Fuente: *Advisory Commission on Intergovernmental Relations*, 1987.

Se percibe una creciente ayuda estatal a los gobiernos locales, misma que fortalece a dicho nivel gubernativo. Del cuadro anterior, se constata que esta ayuda al nivel de gobierno local, ha ido incrementando su participación porcentual respecto del financiamiento por fuentes propias del nivel gubernativo referido, así, mientras en 1954 representaba el 41.7%, en 1985 representó el 55.3%. Existe pues, un claro apoyo a las localidades en los E.E.U.U. Con todo, los ingresos por fuentes propias continúan siendo una parte muy importante de los ingresos locales, lo cual es un indicador del grado de autonomía de que pueden gozar.

CUADRO 9: E.E.U.U.: Ingresos estatales y locales según fuentes. (millones de dólares)

Año	Total	Impuestos a la propiedad	%	Impuestos sobre ventas	%	Impuestos al ingreso personal	%	Impuestos al ingreso de corporaciones	%	Ayuda del Gobierno Federal	%	Otros
1981	423404	74969	17.7	85971	20.3	46426	10.9	14143	3.3	90294	21.3	111599
1982	457654	82067	17.9	93613	20.4	50738	11.0	15028	3.2	87282	19.0	128926
1983	486753	89105	18.3	100247	20.6	55129	11.3	14258	2.9	90007	18.4	138008
1984	542730	96457	17.7	114097	21.0	64529	11.8	17141	3.1	96935	17.8	153570
1985	598121	103757	17.3	128376	21.1	70631	11.8	19152	3.2	106158	17.7	172317
1986	641486	111709	17.4	135005	21.0	74365	11.5	19994	3.1	113099	17.6	187314
1987	686860	121203	17.6	144091	20.9	83935	12.2	22425	3.2	114857	16.7	200350
1988	728762	132212	18.1	156452	21.5	88350	12.1	23663	3.2	117602	16.1	208482
1989	785844	142525	18.1	166016	21.1	97807	12.4	25922	3.3	125824	16.0	227751

Fuente: Informe Económico del Presidente, Febrero de 1992.

IMPUESTOS ESTATALES Y LOCALES**1.- Impuesto a la propiedad (Property taxes).**

Fundamentalmente este es un impuesto local que se aplica a la propiedad de bienes raíces. Sin embargo, en muchos estados llegan a gravar varias categorías de propiedad, tangible e intangible. No obstante, aproximadamente la mitad de los gobiernos estatales también aplican este impuesto pero con tasas muy bajas que fiscalmente no son significativas.

2.- Impuesto sobre ventas (Sales Tax).

Constituye la principal fuente de ingreso a nivel estatal; la mayoría de estos impuestos se calculan sobre una base unitaria, aunque también hay impuestos que se calculan sobre el valor del bien. Los principales renglones que gravan son la gasolina, el licor y el tabaco.

3.- Impuesto sobre el ingreso (Income taxes).

Se aplica, al igual que a nivel federal, sobre los individuos y las corporaciones. Gran parte de los estados permiten una deducción estándar de 10%. Algunos gravan al capital con tasas mayores y exentan a los ingresos por salarios. También muchos de los estados permiten que los pagos realizados a otros estados se acrediten contra su impuesto; y pocos permiten deducciones del impuesto federal. Como se puede observar en los cuadros 10 y 11, la tasa impositiva que se aplica varía dependiendo del estado que se trate (tanto para individuos como para corporaciones).

Al contrario de lo que sucede a nivel federal, a nivel estatal este impuesto no imprime progresividad al sistema en todos los casos; en algunos estados, por ejemplo, se llega hasta a fijar una misma tasa para todos los rangos de ingreso.

CUADRO 10

Impuesto al ingreso de los individuos, tasas según estados. Año 1991	Tasas	Deducción del Impuesto Federal
1 Alabama	2% al 5%	si
2 Alaska	N.D.	N.D.
3 Arizona	3.8% al 7%	no
4 Arkansas	1% al 7%	no
5 California	1% al 11%	no
6 Colorado	N.D.	no
7 Connecticut	1.5%	N.D.
8 Delaware	3.2% al 7.7%	no
9 District of Columbia	6% al 9.5%	no
10 Florida	N.D.	N.D.
11 Georgia	1% al 6%	no
12 Hawaii	2% al 10%	no
13 Idaho	2% al 8.2%	no
14 Illinois	3%	no
15 Indiana	3.4%	no
16 Iowa	0.4% al 9.98%	si
17 Kansas	4.5% al 5.95%	si
18 Kentucky	2% al 6%	no
19 Louisiana	2% al 6%	si
20 Maine	2.1% al 9.89%	no
21 Maryland	2% al 5%	no
22 Massachusetts	6.25% al 12%	no
23 Michigan	4.6%	no
24 Minnesota	6% al 8.5%	no
25 Mississippi	3% al 5%	no
26 Missouri	1.5% al 6%	si
27 Montana	2% al 11%	si
28 Nebraska	2.37% al 8.92%	no
29 Nevada	N.D.	N.D.
30 New Hampshire	N.D.	N.D.
31 New Jersey	2% al 7%	no

CUADRO 10:
Continuación

32 New Mexico	1.8% al 8.5%	no
33 New York	4% al 7.8%	no
34 North Carolina	6% al 7.75%	no
35 North Dakota	2.6% al 12%	si
36 Ohio	0.74% al 6.9%	no
37 Oklahoma	0.5% al 7%	si
38 Oregon	5% al 9%	si
39 Pennsylvania	2.1%	no
40 Rhode Island	N.D.	no
41 South Carolina	2.5% al 7%	no
42 South Dakota	N.D.	N.D.
43 Tennessee	N.D.	N.D.
44 Texas	N.D.	N.D.
45 Utah	2.55% al 7.2%	si
46 Vermont	N.D.	no
47 Virginia	2% al 5.75%	no
48 Washington	N.D.	N.D.
49 West Virginia	3% al 6.5%	no
50 Wisconsin	4.9% al 6.9%	no
51 Wyoming	N.D.	N.D.

Fuente: Advisory Commission on Intergovernmental Relations.

A partir del cuadro anterior es posible constatar que entre los diferentes estados se dan situaciones económicas muy disímiles. Los estados que registran menores índices de desarrollo se muestran menos tipos de gravámenes, al tiempo que la estructura de sus tasas de imposición da lugar a una menor progresividad, esto es, tienden a establecer tasas de gravamen homogéneas para el conjunto de los rangos de ingresos. En contraposición, los estados con economías más pudientes dan un sesgo de progresividad en el cobro del impuesto al ingreso individual, siendo por lo mismo menos indulgentes con quienes perciben mayores ingresos que los estados pobres.

La diversidad en el tratamiento de los impuestos entre los diversos estados, también se observa en el caso del impuesto al ingreso de las corporaciones.

CUADRO 11

Impuestos al ingreso de las corporaciones, según estados, 1991	Rango de ingreso	Tasa
1 Alabama	N.D.	5% _o
2 Alaska	Primeros 10000	1% _o
	10001 a 20000	2% _o
	20001 a 30000	3% _o
	30001 a 40000	4% _o
	40001 a 50000	5% _o
	50001 a 60000	6% _o
	60001 a 70000	7% _o
	70001 a 80000	8% _o
	80001 a 90000	9% _o
	mas de 90000	9.4% _o
3 Arizona	Para cualquier rango de ingreso	9.3% _o
4 Arkansas	Primeros 3000	1% _o
	3001 a 6000	2% _o
	6001 a 11000	3% _o
	11001 a 25000	5% _o
	25001 a 100000	6% _o
	mas de 100000	6.5% _o
5 California	Para cualquier rango de ingreso	9.3% _o
6 Colorado	Primeros 50000	5% _o
	mas de 50000	5.5% _o
7 Columbia District	Para cualquier rango de ingreso	10% _o
8 Connecticut	Para cualquier rango de ingreso	11.5% _o
9 Delaware	Para cualquier rango de ingreso	8.7% _o
10 Florida	Para cualquier rango de ingreso	5.5% _o
11 Georgia	Para cualquier rango de ingreso	6% _o
12 Hawaii	Primeros 25000	-4.3% _o
	25001 a 100000	5.3% _o
	mas de 100000	6.4% _o
	Ganancias de capital	-3% _o
	Instituciones financieras	11.7% _o
13 Idaho	Para cualquier rango de ingreso	8% _o
14 Illinois	Para cualquier rango de ingreso	4.8% _o

CUADRO 11: Continuación

15 Indiana	Impuesto al ingreso corporativo	3.4%
	Impuesto complementario al ingreso neto	4.5%
16 Iowa	Primeros 25000	6%
	25001 a 100000	8%
	100001 a 250000	10%
	mas de 250000	12%
17 Kansas	Para cualquier rango de ingreso	4.5%
18 Kentucky	Primeros 25000	4%
	25001 a 50000	5%
	50001 a 100000	6%
	100001 a 250000	7%
	mas de 250000	8%
19 Louisiana	Primeros 25000	4%
	25001 a 50000	5%
	50001 a 100000	6%
	100001 a 200000	7%
	mas de 200000	8%
20 Maine	Primeros 25000	3.5%
	25001 a 75000	7.93%
	75001 a 250000	8.33%
	mas de 250000	8.93%
21 Maryland	Para cualquier rango de ingreso	7%
22 Massachusetts	nd	nd
23 Michigan	nd	nd
24 Minnesota	Para cualquier rango de ingreso	9.8%
25 Mississippi	Primeros 5000	3%
	5001 a 10000	4%
	mas de 10000	5%
26 Missouri	Primeros 100000	5%
	100001 a 335000	6%
	mas de 335000	6.5%
27 Montana	Para cualquier rango de ingreso	6.75%
28 Nebraska	Primeros 50000	5.58%
	mas de 50000	7.81%
29 Nevada	No existen	
30 New Hampshire	Para cualquier rango de ingreso	8%
31 New Jersey	Para cualquier rango de ingreso	9%

CUADRO 11: Conclusión

32 New Mexico	Primeros 500000	4.8%
	posteriores 500000	6.4%
	mas de 1000000	7.6%
33 New York	Para cualquier rango de ingreso	9%
34 North Carolina	Para cualquier rango de ingreso	7.75%
35 North Dakota	Primeros 3000	3%
	3001 a 8000	4.5%
	8001 a 20000	6%
	20001 a 30000	7.5%
	30001 a 50000	9%
36 Ohio	mas de 50000	10.5%
	Primeros 50000	5.1%
37 Oklahoma	mas de 50000	8.9%
	Para cualquier rango de ingreso	6%
38 Oregon	Para cualquier rango de ingreso	6.6%
39 Pennsylvania	Para cualquier rango de ingreso	12.25%
40 Rhode Island	Para cualquier rango de ingreso	9%
41 South Carolina	Para cualquier rango de ingreso	5%
42 South Dakota	No existe	
43 Tennessee	Para cualquier rango de ingreso	6%
44 Texas	No existe	
45 Utah	Para cualquier rango de ingreso	5%
46 Vermont	Primeros 10000	5.5%
	10001 a 25000	6.6%
	25001 a 250000	7.7%
	mas de 250000	8.25%
47 Virginia	Para cualquier rango de ingreso	6%
48 Washington	No existe	
49 West Virginia	Para cualquier rango de ingreso	9.375%
50 Wisconsin	Para cualquier rango de ingreso	7.9%
51 Wyoming	No existe	
FUENTE: OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET		

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El diferencial de tasas de imposición da lugar al movimiento de flujos de inversión entre los distintos estados, y necesariamente de su contraparte: el flujo de población.

Sobre el gravámen para el ingreso de las corporaciones, también existen deducciones. En ese sentido, dependiendo del estado del cual se trate se deduce o no un determinado porcentaje del pago que éstas (las corporaciones) hacen a la Federación.

4.- Impuesto sobre herencias (Death and gift, o inheritance taxes).

Este impuesto se aplica fundamentalmente, como su nombre lo indica, sobre las herencias. La tasa impositiva y los niveles de exención dependen del grado de relación entre el difunto y los herederos (esposo, hijos, hermanos, etc.).

5.- Sobre licencias, tenencias vehiculares, etc. (Miscellaneous state and local taxes).

Principalmente se refiere a renglones como las licencias de conducir, tenencias y registro de vehículos. Constituye la principal fuente de ingresos de los gobiernos estatales.

6.- Impuesto a las nóminas.

Su recaudación no es tan importante como en el nivel federal. En el caso de los estados, en 1986, representó el 14.4% de su recaudación y en las localidades tan sólo el 2.8%.

En suma, la concurrencia impositiva es uno de los rasgos más importantes de la fiscalidad norteamericana. Por ese motivo, algunos estados permiten con el fin de no hacer excesiva la carga fiscal a los contribuyentes, realizar deducciones sobre sus gravámenes (específicamente sobre el pago al impuesto del ingreso individual -ver cuadro 12-). También a nivel federal, se deduce el pago al impuesto sobre el ingreso estatal, estas deducciones operan reduciendo el monto de ingreso neto a gravar para individuos y corporaciones.

CUADRO 12

Impuesto federal sobre el ingreso de individuos y corporaciones deducibilidad respecto del impuesto estatal sobre el mismo.

NEW ENGLAND (NUEVA INGLATERRA)	Deducible	SOUTHEAST (SURESTE)	Deducible
1. Connecticut	N.D.	24. Alabama	SI
2. Maine	NO	25. Arkansas	NO
3. Massachusetts	NO	26. Florida	N.D.
4. New Hampshire	SI	27. Georgia	NO
5. Rhode Island	NO	28. Kentucky	NO
6. Vermont	NO	29. Louisiana	SI
		30. Mississippi	NO
MIIDEAST (MEDIOESTE)		31. North Carolina	NO
7. Delaware	NO	32. South Carolina	NO
8. Maryland	NO	33. Tennessee	SI
9. New Jersey	NO	34. Virginia	NO
10. New York	NO	35. West Virginia	NO
11. Pennsylvania	NO		
		SOUTHWEST (SUROESTE)	Deducible
GREAT LAKES		36. Arizona	NO
12. Illinois	NO	37. New Mexico	NO
13. Indiana	NO	38. Oklahoma	SI
14. Michigan	NO	39. Texas	ND.
15. Ohio	NO		
16. Wisconsin	NO	ROCKY MOUNTAIN (MONTANAS ROCOSAS)	
		40. Colorado	NO
PLAINS (PLANICIES)		41. Idaho	NO
17. Iowa	SI	42. Montana	SI
18. Kansas	SI	43. Utah	SI
19. Minnesota	NO	44. Wyoming	ND
20. Missouri	NO		
21. Nebraska	NO	FAR WEST (LEJANO OESTE)	
22. North Dakota	SI	45. California	NO
23. South Dakota	N.D.	46. Nevada	N.D.
		47. Oregon	SI
		48. Washington	N.D.
		49. Alaska	N.D.
			NO
		51. Columbia District	NO

Conforme al cuadro 12 en las regiones del medioeste y de los grandes lagos no se otorgan deducciones en el pago del impuesto al ingreso. Algunos autores coinciden en que esta situación podría indicar que estos estados han aplicado una política de desconcentración urbana, que ha derivado en una tendencial pérdida de población a lo largo de las últimas dos décadas ². Por otra parte, en regiones como las del Lejano Oeste, el Sureste, y las Planicies la política ha sido inversa: han buscado atraer más población, por lo que una de las acciones encaminadas a este propósito ha sido la exención fiscal. Sin embargo, no se puede generalizar señalando que el comportamiento de una región es el que tiene cada uno de los estados que la conforman; en el Lejano Oeste, por ejemplo California aplica una política desconcentradora que no se observa en estados como los de Nevada, Washington y Oregon.

EGRESOS

El papel central de los gobiernos federal, estatal y local es proporcionar a la población servicios públicos como los de educación, salud, transporte, vivienda y seguridad pública. En su prestación, participan cada uno de los niveles de gobierno, en grados o intensidades diferentes. En Estados Unidos el gasto público posee un grado de descentralización apreciable, por lo que en los gobiernos locales descansa la realización de una parte importante del mismo gasto (cerca del 40%).

Los gastos principales para el Gobierno Federal son los de seguridad social y defensa, para los gobiernos estatales son los de educación, bienestar, seguridad social y transporte, pero para los gobiernos locales el gasto fundamental se relaciona con la educación.

² Terry Nichols Clark: "Urban Fiscal Strain: Trends and Policy Options", en *Financing State and Local Governments in the 1980s*, EEUU, 1990.

Visto desde el ángulo del total de gasto público ejercido y de la participación en él de los tres niveles de gobierno, se observa que en la prestación de los servicios de educación y policía los gobiernos locales juegan un papel preponderante - en 1983, ejercían respectivamente el 67% y el 75% del total de los gastos destinados a estos renglones -; en salud comparten esta tarea principalmente con los gobiernos estatales -en el mismo año del total del gasto en este rubro los gobiernos locales realizaban el 43% y los estatales el 36%-; en bienestar, el gasto mayor es de los gobiernos estatales, pero al reservarse a la Federación la función de defensa, los gastos destinados a su cumplimiento le corresponden totalmente.

Comparativamente los ingresos fiscales están un poco más centralizados que los egresos, de ahí que los apoyos de la Federación a los Estados y gobiernos locales juegan un papel relevante. En Estados Unidos la Federación ha ido instrumentando diversas formas de ayuda directa o indirecta (Federal Aid): los subsidios para préstamos directos y préstamos garantizados que utilizan los Estados y los gobiernos locales; el interés de los valores emitidos por los gobiernos estatales y locales y que se permite excluirlo de la base del Impuesto Federal sobre Ingresos, por lo que las tasas que pagan los bonos estatales y locales son más bajas que las que existirían de no ser así; y la deducibilidad contemplada también por la Ley Federal del Impuesto al Ingreso, para muchos de los impuestos pagados a los Estados y gobiernos locales (excepto los impuestos a las ventas y al comercio interior) y que indirectamente subsidia el gasto ejercido por éstos niveles de gobierno. Este contexto además sirve de marco a los "grants " (transferencias) en el sistema norteamericano.

OBJETIVOS DE LAS TRANSFERENCIAS

La esencia del sistema de transferencias (grants) es considerar a cualquier ciudadano de la Federación se le debe "garantizar" el acceso a un mínimo de servicios públicos (entre otros educación, salud, etc), para lo cual es necesario que los niveles de gobierno correspondientes cuenten con los recursos financieros suficientes para proveerlos. Michael D. Reazon y John G. Sanzone consideran que coexisten también otros propósitos como los de

- 1.- Establecer estándares nacionales mínimos en programas que cubren a los estados y que difieren ampliamente entre sí. Las presiones provocadas por los programas de control de la contaminación pudieran debilitar a algunos estados sino se estableciera un estándar por parte de la Federación.
- 2.- Lograr la igualización de los recursos entre los estados, al transferir recursos de los estados más ricos a los estados más pobres.
- 3.-Mejorar los programas estatales, al ayudar en su diseño, a su revisión, y al proveer asistencia técnica al Estado.
- 4.-Concentrar recursos de investigación. Los programas apoyados con las transferencias federales son el instrumento idóneo para unificar los esfuerzos de los estados interesados.
- 5.-Estimular la experimentación para lograr avances en el campo de investigación. Una gran proporción de los programas de transferencias por proyecto, en áreas como las de prevención a las enfermedades, educación y desarrollo de los recursos humanos se orientan a este tipo de objetivo.
- 6.-Mejorar la estructura administrativa y operativa en los niveles estatal y local. El gobierno Federal juega un papel relevante al proveer a los estados el conocimiento organizativo que ha desarrollado en las diversas áreas de servicios.
- 7.-Fomentar otros objetivos sociales. Algunas transferencias inducen al logro de objetivos que no están relacionados con el propósito mismo de la transferencia. La cláusula de no discriminación ha hecho a los "grants " un instrumento poderoso en la lucha para persuadir a los gobiernos estatales más recalcitrantes a proporcionar servicios públicos a las minorías.
- 8.-Reducir en apariencia el papel del Gobierno Federal. El sistema por transferencias permite que los gobiernos estatales y locales faltos de recursos afronten directamente los problemas, a la vez que no amplía la figura del Gobierno Federal.

Los principales receptores de "grants " son los gobiernos locales, quienes reciben recursos provenientes de la Federación y de los Estados. En 1984 las transferencias recibidas respecto a los recursos propios locales, representaron el 65%, y de éstos sólo una quinta parte correspondía a las remitidas por la

Federación. A los Estados en cambio la ayuda federal percibida - que es cerca del 75% del total que otorga la Federación - les significó un 33% de sus fuentes propias. Observado desde otro ángulo, el total de las transferencias federales en proporción al gasto estatal y local, fué en 1975 de 24%, en 1985 de 23% y en 1990 de 20%.

De 1969 a 1985 las transferencias federales a los otros niveles de gobierno se elevaron de 19.4 billones de dólares a 107.2 billones. Conforme al Presupuesto del Gobierno de Estados Unidos, para el año fiscal de 1993, en 1991 las transferencias alcanzaron los 152 billones de dólares (el 13% del total del gasto público federal y el 3% del producto interno norteamericano), estimandose que este concepto representará para 1997 una erogación de 275.2 billones, lo cual se estima significará el 16% del total del gasto público federal.

Las transferencias federales más importantes se destinaron a los rubros de Salud, Seguridad al Ingreso (Income Security) y Educación, capacitación, empleo y servicios sociales, los cuales absorbieron casi el 80% del total. De éste último casi la mitad correspondió únicamente a Salud.

TIPO DE TRANSFERENCIAS Y DESTINO

George F. Break, básicamente distingue a las transferencias con relación a tres aspectos: a) cómo son utilizados los fondos por el receptor, b) cómo son asignados los fondos al receptor y c) cuál es el grado de participación del que otorga la transferencia.

Cada uno de dichos aspectos cubre posibilidades varias que a continuación se enuncian:

I. COMO SON UTILIZADOS LOS FONDOS POR EL RECEPTOR

- a) Sin restricciones
- b) En General, con restricciones limitadas.
- c) En Bloque, en áreas de Programas Amplios.
- d) Por Categoría o función, dentro de áreas de programas específicos.

II. COMO SON ASIGNADOS LOS FONDOS AL RECEPTOR

- a) Por fórmula, sin restricciones.
- b) Por fórmula, sujeta a restricciones limitadas.
- c) Por fórmula, con cheques administrados.
- d) Comptiéndolo los receptores en cuánto a su aplicación (por proyecto).

III GRADO DE PARTICIPACION DEL TRASMISOR

- a) Ninguno (fuera de su provisión).
- b) Vigilando su administración.
- c) Con servicios técnicos; cooperando en su organización.
- d) Requiere aportaciones también del receptor, poniéndose un límite al monto de quién transfiere (closed-end matching grants).

- e) Requiere aportaciones del receptor y no se pone un límite al tamaño de los fondos de quién transfiere (open-ended matching grants).

Existen cuatro tipos básicos de transferencias: las de tipo general, las de base amplia o por bloque, y las transferencias por categoría o función; éstas últimas son las más importantes en términos del monto de los recursos involucrados (88% del total).

Las transferencias por categoría, incorporan un gran número de programas con un alto grado de especificidad como el de Ayuda Médica (Medicaid), el de Ayuda a las Familias con Dependientes Infantiles (Aid to Families with Dependent Children) o el Fondo Nacional de Artes (National Endowment for the Arts). En 1989 existían más de 340 programas clasificados como "transferencia por categoría", pero el 85% del gasto estaba concentrado en el 25% de los programas.

La mayor proporción de los fondos que se orientan a las transferencias por categoría se distribuyen entre las jurisdicciones con base en fórmulas. El resto se reparte con base en proyectos, que se distinguen porque los estados compiten por los fondos disponibles, y el otorgante selecciona el proyecto que más se ajusta a los fines. Para quién transfiere los fondos éste es un buen mecanismo, ya que permite rechazar proyectos que no se ajusten a los términos de la ayuda, maximizándose los beneficios públicos que se obtienen con el gasto asignado. Sin embargo al receptor le significa enfrentar un mayor grado de discrecionalidad por parte de la autoridad central. Un ejemplo de transferencia por fórmula es el EDA (Administración para el Desarrollo Económico); las asignaciones están basadas en el tamaño del área y de la población; la fórmula le pone límites a los estados en cuanto a obtener un máximo de 15% del total nacional; a cada estado se le garantiza que como mínimo un área recibirá recursos del EDA; los proyectos que exceden de un millón son desalentados; y hay un límite en el número de proyectos en cualquier área urbana.

Las fórmulas utilizadas en cada tipo de transferencia por categoría varían ampliamente. En algunas transferencias se establecen cantidades fijas per cápita por estado; en otras se coloca un tope. Entre las variables que se usan están la población, y/o el ingreso per cápita como medida de las necesidades, aunque también se utilizan otro tipo de índices. En general, se trata de que en cada transferencia se tome en cuenta lo que cada estado tiene derecho a recibir, de que refleje las necesidades del servicio además de denotar la habilidad de cubrir tales necesidades con recursos propios. El uso de fórmulas evita favoritismos en la asignación de fondos.

Las transferencias orientadas a la Asistencia Pública y a la Ayuda Médica que caen dentro de las transferencias por categoría se distinguen porque requieren aportaciones del gobierno receptor y no ponen límites al tamaño de los fondos otorgados al ser pagados contra reembolso (III e), por lo que al requerir un aporte tiene el efecto económico de estimular el gasto estatal y local en determinadas áreas (Id) y reducir el precio de los servicios a los receptores últimos de la transferencia, quiénes están libres de adquirir el número de servicios que requieran; asimismo, para distribuir los fondos entre las diversas jurisdicciones se aplica una fórmula, asignándoles dichos fondos a través de la administración de cheques (IIc). Este tipo de transferencia conlleva problemas de incertidumbre presupuestal al otorgante, y si las áreas a que se orienta ésta ayuda no están bien definidas se corre el riesgo de afrontar fuertes presiones presupuestales.

Otro tipo de transferencia por categoría o función que es muy común es la que combina los aspectos Id, IIc y IIIcd, esto es, son aplicadas en programas específicos, cuyos fondos se asignan mediante fórmula y con cheques administrados, y se condiciona la participación de los receptores, pudiendo o no conllevar un límite a los fondos aportados por quién realiza la transferencia.

Las transferencias por bloque llegan a estar referidas a áreas de Programas de base amplia, son repartidos entre los estados mediante fórmula y pueden establecer pocas restricciones en cuánto a su entrega o ser asignados a través

de la administración de cheques y ser vigilados administrativamente (Ic, IIbc y IIIb).

Las transferencias denominadas como "General Grants" y que son asignadas mediante fórmula tienen el efecto de aumentar el ingreso monetario de los gobiernos receptores pero no impactan el precio al que los ciudadanos adquirirán los bienes y servicios públicos. El mejor ejemplo de este tipo de transferencias era el Programa de Participaciones al Ingreso General (General Revenue Sharing) que desapareció en 1985 y fué concebido para reducir las disparidades fiscales dentro del sistema federal y aumentar el grado de control estatal y local sobre el gasto. Este programa se caracterizaba en cuanto a que había pocas restricciones en el uso de los fondos (Ib), los fondos se distribuían entre los estados mediante el uso de una fórmula que contemplaba elementos que reflejaban la capacidad, la necesidad y el esfuerzo propio de cada entidad, existían pocas restricciones para su asignación (IIb), además de que quién realizaba la transferencia intervenía vigilando su administración (IIIb). Cabe destacar a éste respecto, que esta modalidad también se presenta en las transferencias de los Estados a los Gobiernos Locales. Entre las críticas que le hicieron a éste programa estaban las de que fomentaba la fragmentación de los gobiernos, los gobiernos locales le daban mal uso a los recursos asignados y que la distribución por fórmulas discriminaban a las comunidades urbanas y rurales más pobres.

La tendencia a consolidar en "bloques" los programas específicos ("categorical grants") ha ido poco a poco siendo cada vez más importante, para facilitar su administración, conseguir un menor grado de control central y otorgar un mayor grado de discrecionalidad a la autoridad local. En 1989 existían nueve tipos de transferencias por bloque o por programas de base amplia, entre los cuales destacaban los relacionados con los servicios sociales, con el desarrollo comunitario y con las carreteras. Ello explica la reducción del número de programas específicos en la economía norteamericana.

APRECIACIONES GENERALES DEL SISTEMA ESTADOUNIDENSE

- 1.-En los años de 1980 a 1990 se redujo la importancia relativa de los apoyos federales a los otros niveles de gobierno; en dicho año las transferencias federales llegaron a representar el 15% del gasto público federal y el 28% del gasto estatal y local. Para 1985 tales transferencias constituían el 23% del gasto estatal-local y el 11% del federal; cinco años (1990) después éstos indicadores fueron el 20% y el 11% respectivamente. Un aspecto que influyó en el resultado anterior fue el mayor esfuerzo fiscal por parte de los gobiernos estatales y locales.
- 2.-No obstante lo anterior, la tendencia histórica y previsible de largo plazo es diferente. Por una parte, al analizar las décadas de 1970 a 1990, se observa que su importancia fue cada vez mayor y por la otra, en el Presupuesto del Gobierno Federal para el año fiscal de 1993 se preve que para el año siguiente las transferencias volverán a representar el 15% del gasto público federal y que para 1997 incluso se superará ésta marca al alcanzar el 16% del mismo.
- 3.- Un aspecto importante a considerar en los cambios relativos observados en la ayuda federal a los otros niveles de gobierno en los últimos años son las dificultades económicas internacionales que se hicieron sentir en las principales economías capitalistas y que, entre otras cuestiones, se vieron impactadas por las alzas del precio del crudo en el bienio 1980-1981, lo que limitó la capacidad del Gobierno Federal para realizar transferencias.
- 4.- Además del gasto social que realiza indirectamente la Federación vía las transferencias a los estados y gobiernos locales, existe el que lleva a cabo en forma directa. Si se incluye el gasto en transferencias en el renglón de gasto correspondiente, en la década de los 80's y primeros años de los noventas, significó que más del 50% del gasto público federal se destinó a Desarrollo Comunitario y Regional, Educación, Capacitación, Empleo y Servicios

Sociales, Salud y Cuidado Médico, Seguridad al Ingreso, Seguridad Social y Servicios a Veteranos.

5.-A su vez, los estados y gobiernos locales sólo en Educación y Bienestar dedican igual porcentaje. Tal situación perfila el papel que los estados juegan en la prestación de éste tipo de beneficios, reflejando también el grado de corresponsabilidad que existe en la función, entre los distintos niveles de gobierno.

6.-La situación de recorte en las transferencias federales en alguna forma respondió a una política encaminada a reducir el déficit fiscal federal, el cual con el transcurso de los años ha sido cada vez más importante.

CUADRO 13

Deficit o superávit de los niveles federal y estatal y local
(Billones de dólares)

Año fiscal	Nivel Federal	Nivel estatal y local
1980	- 61.3	26.8
1981	- 63.8	34.1
1982	-145.9	35.1
1983	-176.0	47.5
1984	-169.6	64.6
1985	-196.9	65.1
1986	-206.9	62.8
1987	-158.2	51.0
1988	-141.7	46.5
1989	-134.3	46.4
1990	-161.3	35.4

Fuente: Informe Económico del Presidente, febrero de 1992.

En la década de los ochentas un mayor déficit federal se correspondió con un monto menor de transferencias y una mayor responsabilidad financiera en los niveles estatal y local. Visto como proporción del PIB, el déficit fiscal federal promedió 2.9% del PIB durante el segundo quinquenio de la década pasada y

mientras en 1985 dicho deficit representó casi el 5% del PIB, para 1990 significó sólo el 2.6% del mismo.

Por su parte, las finanzas públicas estatales y locales en ese mismo lapso mostraron la posición contraria: tuvieron superávit. Dicha situación no fué homogénea para el conjunto de los estados, particularmente los estados de Nueva Inglaterra y del Medio Atlántico manifestaron finanzas débiles que no correspondieron a la tendencia general de otras regiones de los Estados Unidos. En cierta forma, los deficits federales ayudaron a sostener los superávits estatales, lo cual no debe ser perdido de vista al momento de evaluar la evolución de las finanzas públicas de los estados.

No obstante el grado de autonomía relativo de las finanzas públicas estatales, buena parte de los servicios de bienestar social que se brindan en los estados provienen de la Federación, lo cual permite por un lado, una cierta holgura de las finanzas estatales y por el otro, relativiza el grado de independencia estatal al constituirse en complemento imprescindible en el abasto de éstos servicios.

A la luz de lo anterior, algunos autores coinciden en señalar que entre las bondades del sistema fiscal norteamericano se encuentra la autonomía relativa de las finanzas públicas de los estados y gobiernos locales, respecto de la federación. Este alto grado de autonomía evita posibles fricciones interestatales dado que las finanzas de cada estado dependen en mucho del esfuerzo recaudatorio de cada uno de ellos además de que incentiva una relación más sana entre la Federación y los Estados al respetarse el ejercicio de la Soberanía estatal, ya que se hallan libres de llevar a cabo la política que estimen conveniente, con la única salvedad de no violar los principios y supuestos de la Constitución Federal que es guía del pueblo norteamericano.

V.- ANALISIS COMPARATIVO DE ASPECTOS IMPORTANTES DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICO - ESTADOS UNIDOS

El objetivo de este capítulo es realizar un análisis comparativo entre México y Estados Unidos en lo que respecta al sistema fiscal y la distribución de recursos entre el gobierno central y las entidades que conforman a cada país. Los principales aspectos que se abordan son los siguientes: sistema fiscal, carga fiscal, importancia de las participaciones federales en los recursos de los estados y municipios e importancia de las participaciones en el gasto público federal.

El principal problema al que nos enfrentamos para desarrollar el capítulo fue la disponibilidad de información. En Estados Unidos se cuenta con sistemas de información más actualizados y completos, que incluyen datos hasta el nivel de gobierno local; en cambio en México la información se encuentra dispersa en diversas fuentes, desactualizada e incompleta, y para los niveles municipales de gobierno el acceso a la información (en el caso en que exista) es muy complicado. En este sentido, tenemos que el análisis se desarrolla a partir de la información con que se cuenta, quedando algunos temas de interés que no pudieron ser totalmente cubiertos debido a esta carencia.

SISTEMA FISCAL

Como se anotó en el capítulo anterior, en Estados Unidos los impuestos cobrados a nivel estatal y local corresponden en su totalidad a esos niveles de gobierno, y la federación cobra otro tipo de impuestos a partir de los cuales integran fondos para programas de asistencia estatal y local. Los impuestos cobrados a nivel estatal y local más importantes los constituyen el impuesto sobre ventas (sales tax), impuestos a la propiedad (property taxes) e impuestos sobre el ingreso personal (income tax), que en 1989, en conjunto representaron el 51.6% de los ingresos estatales.

Al igual que en el caso norteamericano, en el caso mexicano los impuestos que se recaudan a nivel estatal y local corresponden únicamente a estos niveles de gobierno, y el gobierno central recauda otro tipo de impuestos que emplea para financiar parte de

su gasto, ya sea en programas de asistencia e inversión a los estados, en participaciones, o en pago de la deuda, etc. A diferencia de Estados Unidos, en México no se practica la concurrencia tributaria, como consecuencia de los Convenios de Coordinación signados por las entidades de la República Mexicana, con lo cual se esclarece la delimitación de facultades impositivas entre los distintos niveles de gobierno. En este sentido, podemos apuntar que el actual sistema de coordinación fiscal mexicano constituye un fuerte impulso hacia la neutralidad del Sistema Impositivo Mexicano, lo cual se logra evitando la doble tributación a la que están expuestos los contribuyentes y que, en primera instancia, se debe a la concurrencia de facultades impositivas. Esta situación puede significar un aspecto positivo en el sistema mexicano, pues la concurrencia puede dificultar el proceso administrativo en el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes al tener que enterar a diversas autoridades. Sin embargo, desde otro punto de vista, la concurrencia tributaria puede ser benéfica en el sentido de que diferentes niveles de gobierno pueden obtener importantes recursos de gravar las fuentes más rentables, como pueden ser los ingresos personales, y no sólo la federación se beneficiaría con el cobro de estos impuestos (este beneficio pudiera ser así, siempre y cuando las tasas efectivas no sean distorsionadoras, ya sea por fuertes diferenciales interestatales o excesivas cargas impositivas sobre determinadas fuentes).

En México, los impuestos más importantes que se cobran a nivel estatal son a los ingresos personales, y los indirectos (que se cobran sobre las diversas actividades económicas que existen en las entidades), ambos representaron en 1989 el 89% de los ingresos propios por impuestos de los gobiernos estatales. Como se observa en este hecho, existe una gran diferencia entre el caso mexicano y el norteamericano: en los estados de la República Mexicana se concentra recaudación en unos cuantos tipos de impuestos (un sólo impuesto -a los ingresos personales- representó en 1991 el 64% del total de ingresos estatales por impuestos), mientras que en los Estados Unidos la participación de cada tipo de impuesto en los ingresos estatales se encuentra distribuida más homogéneamente en un conjunto relativamente grande de tipos de impuestos, lo que de entrada revela un sistema norteamericano mucho más complejo y desarrollado.

En México ha contribuido en gran medida a esta situación, el hecho de que, a partir de la existencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los estados han decidido dejar de cobrar impuestos que antes recaudaban y cualquier otro tipo de impuesto que se pudiera cobrar, a cambio de percibir una parte de los recursos que obtenga la federación, con el fin de no hacer onerosa la carga fiscal al contribuyente. Entre las ventajas más importantes que tiene esta situación se puede mencionar la simplificación administrativa tributaria y el aligeramiento fiscal para el contribuyente, y entre las desventajas más importantes tenemos el hecho de que los estados no gravan actividades o bases tributarias diferentes de acuerdo a sus intereses económicos con lo cual podrían aprovechar sus ventajas comparativas, restando así una importante herramienta de política económica.

Otra diferencia sustancial entre el sistema fiscal mexicano y el norteamericano radica en el porcentaje que representa el rubro de *impuestos* en el total de *ingresos de los estados*. Según las cifras, mientras en México representan alrededor del 4%, en Estados Unidos representan más del 60% (cuadro 7 cap.IV, y cuadro 2 cp.V) . Esta situación manifiesta el enorme poder de recaudación que tienen los estados en la Unión Americana, y las consecuencias previsibles de ello, en cuanto a autonomía estatal se refiere. De igual forma es un indicador importante de la división real financiera y de administración fiscal entre los diferentes niveles de gobierno, en la unión americana, lo que puede reflejar un grado mucho más desarrollado de real federalismo fiscal.

CARGA FISCAL

La carga fiscal es más alta en Estados Unidos, sin embargo, se observa que con el tiempo tiende a homologarse, según las estadísticas, mientras que en 1987 la carga en Estados Unidos era de 30% y en México de 20.5%, para 1991 en norteamérica descendiendo a 29.5% y en México aumenta a 24.5%.

CUADRO 1
CARGA FISCAL

AÑO	MEXICO	ESTADOS UNIDOS
1987	20.5	30
1988	20.9	29.5
1989	21.6	29.9
1990	20.7	29.8
1991	24.5	29.6

Es interesante resaltar que México tiene una carga tributaria elevada, considerando que se trata de un país en vías de desarrollo en donde los ingresos medios de la población son muy bajos y por tanto, el costo de destinar una parte tan elevada a impuestos fiscales es muy alto.

IMPORTANCIA DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN LOS RECURSOS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

La importancia de las participaciones federales en los niveles de gobierno estatal y municipal o local varía mucho dependiendo del país de que se trate. Mientras que en México a nivel estatal representan más del 80%, en Estados Unidos, para el mismo nivel de gobierno, la ayuda federal representa menos del 30%. Por consiguiente, los recursos propios en los estados de la República Mexicana representan alrededor del 20% de los ingresos efectivos ordinarios y en norteamérica representan más del 70%.

CUADRO 2
MEXICO, INGRESOS EFECTIVOS ORDINARIOS ESTATALES *
1987-1991
(PORCENTAJES)

AÑO	IMPUESTOS	PARTICIPA- CIONES	DERECHOS	PRODUCTOS	APROVECHA- MIENTOS
1987	2.65%	78.27%	2.24%	10.32%	6.52%
1988	2.64%	85.08%	2.19%	7.27%	2.81%
1989	3.42%	85.11%	2.89%	5.44%	3.14%
1990	3.84%	83.02%	3.32%	4.87%	4.95%
1991	4.57%	81.68%	4.12%	3.21%	6.41%

* A LOS INGRESOS TOTALES SE LE RESTAN LA DEUDA PUBLICA Y LOS INGRESOS POR CUENTA DE TERCEROS.

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON DATOS DE: EL INGRESO Y GASTO PUBLICO EN MEXICO, 1993. INEGI

Esta diferencia es de suma importancia no sólo por la cantidad, sino porque refleja una diferencia cualitativa de la mayor trascendencia: en Estados Unidos los estados son responsables de las dos terceras partes de los ingresos con que cuentan, lo cual les permite una participación importante en el abastecimiento de servicios públicos, mientras que en México, los estados dependen casi en su totalidad de las participaciones federales, lo que los hace más vulnerables de las decisiones tomadas centralmente. En otras palabras, mientras que en Estados Unidos existe una corresponsabilidad en el suministro de servicios públicos entre los distintos niveles de gobierno, en México la responsabilidad estatal se encuentra limitada al gobierno federal de manera importante, debido a una carencia real de recursos propios por parte de los estados.

Esta diferencia muestra dos estructuras organizativas de países distintas, no obstante en ambos casos se trata formalmente de un sistema federal, la información anterior

puede estar marcando en el fondo la distancia que existe entre el sistema mexicano y el real federalismo expresado en la Unión Americana.

CUADRO 3
MEXICO, INGRESOS EFECTIVOS ORDINARIOS A NIVEL MUNICIPAL
1987-1991
(PORCENTAJE)

AÑO	IMPUESTOS	PARTICIPACIONES	DERECHOS	PRODUCTOS	APROVECHA- MIENTOS
1987	12.00%	63.42%	7.18%	5.31%	12.08%
1988	12.30%	64.60%	7.85%	4.58%	10.68%
1989	14.74%	58.03%	8.45%	6.10%	12.69%
1990	19.62%	56.02%	9.67%	5.25%	9.43%
1991	20.28%	54.10%	9.28%	5.71%	10.64%

* A LOS INGRESOS TOTALES SE LE RESTAN LA DEUDA PUBLICA Y LOS INGRESOS POR CUENTA DE TERCEROS

FUENTE: EL INGRESO Y GASTO PUBLICO EN MEXICO, 1993, INEGI

A nivel municipal las participaciones representaron en el quinquenio de 1987-1991 el 59.2% de los ingresos efectivos ordinarios. Esta proporción es menor que la registrada a nivel estatal, lo cual es resultado de la mayor participación que tienen los impuestos a nivel municipal. Entre otras razones, esto se explica por el peso que tiene la recaudación del impuesto predial y el impuesto sobre adquisición de inmuebles, a nivel municipal, que representa al rededor del 80% de los ingresos propios¹.

IMPORTANCIA DE LAS PARTICIPACIONES EN EL GASTO PUBLICO FEDERAL

En Estados Unidos, en la década de los ochenta se redujo (en términos relativos), el peso de los apoyos federales (transferencias) a los otros niveles de gobierno, tenemos

¹ Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social, en sus términos de referencia para los Programas de Modernización Catastral.

que mientras que en 1980 las transferencias representaron el 15% del gasto público federal, para 1985 representaron 11%, manteniéndose esta proporción para 1990². Esta situación es resultado, entre otras cosas, del mayor esfuerzo fiscal por parte de los gobiernos estatales y locales, y de las dificultades económicas que enfrentó en ese quinquenio el Gobierno Federal, aunque después de 1993 esta participación se incrementa a 15% y en 1997 se prevé que aumentará a 16%.

La situación de México de 1987 a 1991 es distinta, tenemos que mientras que en 1987 las participaciones representaron el 6.3% del gasto total ejercido por el Gobierno Federal en 1991 representaron el 16.6% lo cual significó un aumento de más del 100%. Entre otras circunstancias, esto es resultado de la disminución relativa del pago de la deuda, lo cual permitió la canalización de un monto mayor de recursos (vía participaciones) hacia los estados de la República.

CUADRO 4

MEXICO, PARTICIPACION EN EL GASTO FEDERAL DE EROGACIONES DESTINADAS A ESTADOS Y MUNICIPIOS

1987-1992

(MILES DE NUEVOS PESOS)

	1987	1988	1989	1990	1991
GASTO FEDERAL TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL	1.62%	1.06%	1.01%	1.79%	2.70%
PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS	6.34%	7.01%	11.20%	13.24%	16.56%

FUENTE: EL INGRESO Y GASTO PUBLICO EN MEXICO, 1993, INEGI

² Fuente: Cálculos propios con base en *Advisory Commission on Intergovernmental Relations*.

Haciendo el análisis comparativo del total de erogaciones de los Gobierno Federales a los estados (participaciones, transferencias y gastos directos en diferentes rubros: salud, educación, seguridad social, etc.) tenemos que en la Unión Americana el gobierno central ha destinado una proporción mayor del gasto total a estos rubros. De acuerdo con las cifras tenemos que en la última década en Estados Unidos la proporción de gastos del gobierno central a estos conceptos ascendió a 50%³, mientras que en México, a pesar de que la tendencia ha sido ascendente, en el último quinquenio la proporción se situó en 25.7%. Un factor que influye de manera importante en que dicha situación sea así, es el gran peso que tiene el pago de la deuda en las erogaciones del gobierno mexicano, que en el quinquenio de 1987 a 1991 representó alrededor del 50% del gasto total del gobierno federal.

CUADRO 5

MEXICO, PARTICIPACION DE LAS EROGACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS DEL TOTAL DE GASTO EJERCIDO POR EL GOBIERNO FEDERAL

1987-1992

(PORCENTAJES)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
TOTAL DE EROGACIONES A ESTADOS	16.29%	15.91%	25.66%	30.25%	40.19%	36.31%
EDUCACION PUBLICA	6.35%	5.88%	10.01%	11.29%	15.56%	14.86%
SALUD	0.93%	0.89%	1.45%	1.59%	2.28%	1.95%
SEGURIDAD SOCIAL	1.05%	1.07%	1.99%	2.34%	3.08%	2.85%
SOLIDARIDAD Y DESARROLLO	1.62%	1.06%	1.01%	1.79%	2.70%	2.57%
PARTICIPACIONES	6.34%	7.01%	11.20%	13.24%	16.56%	14.08%
DEUDA PUBLICA	83.93%	84.80%	47.91%	41.68%	31.91%	42.17%

FUENTE: EL INGRESO Y GASTO PUBLICO EN MEXICO, 1993, INEGI

³ Ibid.

Sin embargo, nos parece importante resaltar la celeridad con que ha aumentado en México la proporción destinada a desarrollo de los estados (entendiendo por este concepto el total de erogaciones del gobierno central hacia los estados, ya sea en forma directa o en participaciones), de acuerdo con los datos, en 1987 la proporción era de 16.3%, para 1989 se sitúa en 25.7% y para 1991, como se señaló anteriormente la cifra aumenta a 40.%. Un aspecto que contribuyó a que dicha situación fuera así fue la disminución relativa del pago de la deuda, lo cual permitió una liberalización de recursos que pudieron ser destinados a rubros como salud, educación, etc. (como se aprecia en el cuadro anterior, mientras que en 1987 el pago de la deuda pública significó el 63.9% del gasto total del gobierno federal, en 1991 este pago significó el 31.9%). Por otro lado, influyó también la puesta en marcha, en el sexenio salinista, de programas destinados a población de bajos recursos de diferentes estados de la República. Dichos programas se englobaron primero en un rubro denominado Solidaridad, y después son administrados por la Secretaría de Desarrollo Social.

VI.- CONCLUSIONES:

En la presente tesis se analizó el Sistema de Coordinación Fiscal en México (SCFM), en el período de 1980 a 1992, bajo el cual se distribuyen las participaciones entre los estados de la República Mexicana. De dicho estudio se obtienen las siguientes conclusiones:

1) La política fiscal en México, instrumentada por el Gobierno Federal en acuerdo con las entidades del país, tendiente a evitar la concurrencia tributaria, ha derivado en los hechos en la cesión por parte de los estados del cobro de los impuestos más redituables e importantes (como son el IVA y el ISR), lo cual tiene dos implicaciones: por un lado, la carencia directa de esta importante fuente de recursos refuerza el sistema de subordinación y dependencia de los gobiernos locales hacia el gobierno federal, y por el otro, se resta un instrumento clave de política fiscal que podría ser utilizado por los gobiernos regionales para aprovechar las ventajas comparativas de cada entidad, y utilizar así de mejor manera su potencial de crecimiento.

2) El carácter más formal que real del federalismo en México se expresa claramente en que siendo "voluntaria" la participación de los estados en el SNCF en los hechos todas las entidades federativas están adheridas en virtud de que no hacerlo significa perder la mayor parte de sus ingresos fiscales.

3) La distribución de participaciones entre los estados de la República encuentra serios inconvenientes. En términos per cápita los estados más desarrollados reciben un monto mayor de participaciones que los más pobres, lo cual indica que uno de los principios elementales del Sistema de Coordinación Fiscal, que es el relacionado con el logro de la equidad interregional por medio de la canalización constante de recursos de los estados más ricos a los menos desarrollados aún no se logra de manera suficiente. Varios autores coinciden en señalar como objetivo de las participaciones destinar recursos a los gobiernos locales, que serán utilizados para cubrir el déficit en los servicios públicos, en este sentido, para ser congruentes con el principio de equidad interregional y con el objetivo de las participaciones, las entidades pobres deberían recibir una cantidad de participaciones per cápita mayor a la de las desarrolladas, pues tienen un déficit de recursos y servicios públicos mucho mayor, y la población en esas entidades

registra una menor capacidad económica para pagar los servicios en forma privada.

4) Con el fin de mejorar la situación anterior, la fórmula de distribución de participaciones ha incorporado factores como el de población, con lo cual la tendencia mostrada en el periodo de estudio en la distribución de participaciones fue hacia una mayor equidad, lo cual se constata en el hecho de que los estados en que se mostró mayor aumento en las participaciones per cápita recibidas fueron, en general, los menos desarrollados. No obstante la tendencia mencionada, las entidades más desarrolladas aún siguen registrando mayores participaciones per cápita.

5) En el diseño de cualquier política fiscal nacional se debe tomar en cuenta que el objetivo de una mayor igualdad regional en el país enfrenta los intereses en los estados que componen la federación, pues mientras los más desarrollados, que son los que más aportan, lucharán por recibir una mayor proporción de sus aportes, los menos desarrollados abogarán por que se redistribuyan los recursos recaudados con base en las necesidades de los estados y en una mayor transferencia de las entidades ricas a las pobres. Encontrar una solución armoniosa de este intrincado problema es una tarea que requiere de la participación activa de los directamente afectados: los estados que componen este República. Sin embargo, hay que tener muy claro que la solución armoniosa en la distribución de recursos de una bolsa común hacia los distintos estados que integran la federación no es fácil; no nos encontramos ante una distribución de Pareto, en el sentido de que se canalicen recursos a unos estados sin afectar a otros. Es un problema que tiene distintas aristas y en donde se contraponen intereses no sólo entre los estados, sino entre los objetivos económicos y sociales en que se enmarca este sistema, esto es: por un lado parecería claro que una distribución equitativa entre los estados cumpliría con una de las metas sociales más importantes del Sistema: la redistribución de recursos entre las entidades que suavice las grandes disparidades regionales y la homologación en el abastecimiento de servicios públicos; pero, por el otro, surgen serias dudas en cuanto a la conveniencia económica de la adopción de este tipo de sistema redistributivo, pues al tratar de homogeneizar las participaciones per cápita en las entidades se desalienta de manera importante el estímulo a eficientizar la

recaudación, y se resta iniciativa a la capacidad potencial que pueden tener algunos estados de aprovechar ciertas ventajas comparativas en su desarrollo. Resumiendo en una frase: se trata de un problema en el que se enfrentan el principio **distributivo** y el principio **retributivo**.

6) Aún con todos estos inconvenientes, problema más serio en cuanto al SCFM, no radica en la forma de distribución de las participaciones federales, sino en el monto que se distribuye. De total de ingresos fiscales que capta la Federación en los estados y que constituyen la Recaudación Federal, únicamente se distribuyó hasta 1995 el 15.8% y debido a una reciente modificación, a partir de 1997 será el 20%; lo cual no es suficiente para cubrir las necesidades financieras de los gobiernos estatales, en el abastecimiento integral de servicios públicos.

7) El pago de la deuda registra una relación inversa con el monto total de participaciones, lo cual merma la cantidad a distribuir en los estados, pues un monto importante de la Recaudación Federal se destina pago de deuda.

8) El Sistema Fiscal estadounidense que representa el clásico federalismo, se caracteriza por garantizar la corresponsabilidad intergubernamental, tanto en el abastecimiento de servicios como en la toma de decisiones, debido a que su estructura de **ingresos fiscales** permite que los tres niveles existentes de gobierno cuenten, en suficiencia, con recursos propios que les permiten actuar de manera activa como verdaderas entidades federales en las funciones propias de gobierno.

9) La diferencia más importante entre el sistema fiscal de los Estados Unidos y el existente en México radica en el carácter que tienen los recursos federales. Mientras que para las entidades de estadounidenses significan un complemento a sus ingresos, en los estados mexicanos representan su principal fuente de ingresos. Lo anterior implica una mayor autonomía de las entidades norteamericanas para definir sus gastos y programar ingresos, así como para determinar la política fiscal que más convenga a cada estado, de acuerdo a sus intereses.

10) El hecho de que en México los ingresos de los estados dependan en gran medida de las participaciones federales y de que las entidades no participen

libremente en la política fiscal de sus estados, implica un importante deterioro en la autonomía estatal, y abre un gran abismo entre el sistema que existe actualmente y el real federalismo. No puede existir un real sistema federal si los recursos no garantizan independencia y solidez a los gobiernos locales que integran dicha federación y si las decisiones en materia de política fiscal (tanto de ingresos como de egresos) son tomadas básicamente, desde el gobierno central.

11) Después del período estudiado, a la fecha se han hecho las siguientes modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

Básicamente el sistema de participaciones sigue siendo el mismo, con algunas pequeñas variantes que a continuación se enuncian:

Para 1996, al Fondo General de Participaciones se le adiciona 1.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP), quedando con 20%. Los estados reciben participaciones en la recaudación del IEPS (impuesto especial de producción y servicios, así como en los impuestos de tenencia y de automóviles nuevos). El monto de las transferencias total es aproximadamente del 24% de la RFP.

BIBLIOGRAFIA

- 1) Ernesto Flores Zavala: Finanzas Públicas Mexicanas. Ed. Porrúa.
- 2) Blanca Torres. Comp.: Descentralización y Democracia en México. Colegio de México
- 3) OECD.: Estudios Económicos de la OECD. México.
- 4) Musgrave, R.A.; Musgrave, P. B.: Public Finance in Theory and Practice. Ed. McGraw Hill, 5ta. edición, Singapore 1989.
- 5) Benjamín Retchkimank: Teoría de las Finanzas Públicas (Tomo II).
- 6) Humberto Bandera Wilson: "Avances de Investigación". Serie Administración Pública al No. 9. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- 7) INAP y BANOBRAS: Manual de Hacienda Pública Municipal. México, 1989.
- 8) Raúl Martínez Almazán: Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. INAP.
- 9) Roberto Ortega Lomelín: El Nuevo Federalismo. La descentralización. Ed. Porrúa.
- 10) Jacinto Fajia Viesca: Finanzas Públicas. Ed. Porrúa.
- 11) Carlos Salinas de Gortari: Cuarto Informe de Gobierno 1992. Anexo.
- 12) Ley de Coordinación Fiscal. Periodo 1980-1992.
- 13) Marcela Astudillo Moya. "Las Participaciones a los Estados: Clave de la Coordinación Fiscal en México". Investigación Económica 192.
- 14) Joseph Zimmerman: State-Local Relations. E.E.U.U. 1988
- 15) Richard P.Nathan: "The record of the revenue sharing". E.E.U.U. 1990.
- 16) Varios Autores: The Structure and Reform of the U.S. Tax System. E.E.U.U. 1990.
- 17) Lawrence J.O'toole: American Intergovernmental Relations. E.E.U.U. 1985.
- 18) Ray Sommerfield: Federal Taxes and Management Decisions. E.E.U.U. 1984.

- 19) Richard W.Lindholm: A New Federal Tax System.E.E.U.U. 1984.
- 20) Steven D.Gold: "Changes in state government finances in the 1980s". National Tax Journal vol.XLIV No. 1, 1991.
- 21) Alvarez Roberto:"Estudio comparativo de las contribuciones en Estados Unidos, Canadá y México". Revista Contaduría Pública, vol. 20 nums. 228, 229 y 230; año 1991.
- 22) Norman Walzer: Financing State and Local Governments in the 1980's, EEUU, 1982.
- 23) Federal Reserve Bank of Boston: Economic Consequences of tax Simplification. EEUU, 1985.
- 24) Ronald C. Fisher, Scott, Foresman y Co.: State and Local Public Finance.E.E.U.U., 1987.
- 25) Executive Branch Economic Report of the President. 1992.
- 26) Elliot M. Jeffrey The State and Local Government Political Dictionary 1990.
- 27) INEGI: X Décimo Censo de Población y Vivienda. México, 1990.

INDETEC

- a) C.P. Enrique Etienne Pérez del Río: "Asignación de los Assignables". Octubre de 1983.
- b) "Sistema de Participaciones a partir de 1991". Revista No. 68, Dic.1990 - Ene. 1991.
- c) Lic. Miguel Ortiz Ruiz: "Los Fondos de Participaciones: Una Comparación entre 1989 y 1990". Revista No. 65.
- d) Coordinación General con Entidades Federativas, SHyCP: "Sistema de Participaciones. Procedimiento de Cálculo de Participaciones para 1990". Revista No. 63.
- e) José Antonio Zarzoza Escobedo: "La Nueva Fórmula de Participaciones". Revista No. 63.
- f) Lic. David Colmenares Páramo: "Propuesta para ajustar el Sistema de Transición del Sistema de Participaciones". Revista No. 66.

- g) Reunión de Comité de Cuentas: "Coeficientes Definitivos para Distribuir el Fondo General de Participaciones en 1991". Revista No. 73.**
- h) Coordinación General con Entidades Federativas, SHyCP: "Participaciones Pagadas en el Periodo de Enero a Noviembre de 1991". Revista No. 73.**