

Equidad y responsabilidad fiscal

La experiencia mexicana

A BrunoDavidPau

Introducción

Los impuestos de base amplia como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR) deben ser administrados por el gobierno central, aunque existen experiencias de sistemas compartidos. Lo anterior no sólo obedece a razones de eficiencia de la administración tributaria, control de los contribuyentes y simplificación fiscal, sino también porque ello permite reducir la brecha en cuanto a la disponibilidad de recursos tanto entre regiones como entre entidades federativas. La administración central, así, hace posible incorporar mecanismos redistributivos en las fórmulas de reparto de las transferencias de los impuestos coordinados.

David Colmenares Páramo

Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP. Agradece la colaboración de José Antonio Salazar Andreu, Constantino Pérez Morales y Gladys Cabrera Toledo <david.colmenares@shcp.gob.mx>

La experiencia mexicana ilustra los esfuerzos para transferir mayores recursos a las entidades federativas de menor desarrollo y con ello compensar su aportación de recursos naturales y de trabajo al desarrollo de las regiones o estados privilegiados en las estrategias de desarrollo del pasado. Ello sin descuidar los aspectos resarcitorios, esto es, de estímulo al esfuerzo recaudatorio local y de reconocimiento a la estructura económica y al poder recaudatorio.

Son muchos los hitos de ese proceso en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) de México, pero destacan las modificaciones a las fórmulas de distribución de participaciones que se incorporaron en 1990 a iniciativa de las propias entidades federativas en el seno de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF). Esas reformas tuvieron un peso significativo en la reducción de las diferencias per cápita en el reparto de las transferencias no condicionadas.

La importancia del sistema de distribución de las transferencias –particularmente de las participaciones– no ha sido analizada suficientemente. Las reformas de principios de los años noventa permitieron avanzar en el incremento de aquellas por el lado del gasto, con progresos notables en 1992, 1996, 1998 y 2000. Las reformas de 1990 reforzaron los elementos de equidad en las fórmulas de distribución de las participaciones sin descuidar los estímulos al esfuerzo recaudatorio local. En otros países federales, en los cuales prevalecen los aspectos resarcitorios en las transferencias no condicionadas, se ha buscado la igualación o redistribución mediante transferencias de gasto. El sistema mexicano introduce aspectos redistributivos en las participaciones de la recaudación de impuestos federales y en algunas de las de gasto, particularmente en las relacionadas con el combate a la pobreza.

La creación del Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en 1998 introdujo algunas distorsiones en materia de redistribución al incorporar los recursos de educación y salud que no se distribuyen con base en criterios de equidad, sino como producto de una inercia histórica, con amplios diferenciales en la distribución per cápita del gasto. Antes del Ramo 33, los recursos del Ramo 26 (Solidaridad y Combate

a la Pobreza) contribuían a compensar o igualar a las entidades de menor grado de desarrollo, lo que aún sucede con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del Ramo 33; sin embargo, el peso específico de este Fondo es mínimo frente al tamaño del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). Lo cierto es que “una alta proporción de las transferencias [de gasto] carece de claridad y racionalidad en cuanto a los criterios y mecanismos de asignación y distribución. No tienen objetivos definidos”.¹

En suma, el sistema mexicano de distribución de las participaciones muestra avances en materia de equidad –con un peso importante de los factores compensatorios–, introduciendo estímulos al esfuerzo recaudatorio local –especialmente a nivel municipal– y de reconocimiento del poder impositivo local. Sin embargo, la integración del Ramo 33 y su incorporación como capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) minó la eficacia del estímulo, particularmente por la creación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun), que al distribuirse en función del número de habitantes, además de privilegiar a los municipios grandes, terminó de anular el estímulo recaudatorio del Fondo de Fortalecimiento Municipal (FFM, Ramo 28 del PEF). El Fortamun constituye 2.45% de la Recaudación Federal Participable (RFP)² y el FFM sólo 1% desde 1995.

Tras las reformas de 1990, continuaron incrementándose de manera notable los porcentajes de las transferencias (participaciones y gasto federalizado) respecto a la RFP, con una dinámica mayor que la de los ingresos propios de estados y municipios. Podría afirmarse, también, que el incremento de las transferencias ha debilitado los incentivos para el esfuerzo recaudatorio local, en virtud de la certidumbre de las estimaciones de los recursos transferidos y por el hecho de no incurrir en el supuesto costo político que significa recaudar y fiscalizar, con lo que muchos políticos locales justifican su bajo interés fiscal.³

La desigualdad y las reformas

En México es evidente la concentración de la riqueza, de las actividades económicas y de los ingresos en escalas familiar, municipal, estatal y regional. Al analizar la estructura del PIB a nivel de entidades federativas, cinco de ellas (Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz) aportan cerca de 55% de ese agregado, mientras que las cinco más pequeñas constituyen apenas 3% (Zacatecas, Baja California, Nayarit, Colima y Tlaxcala). En cuanto a los recursos fiscales, hacia 1990 los habitantes del estado más privilegiado (Tabasco) recibían 15 veces lo que captaban los habitantes del menos favorecido (Oaxaca).

1. Fernando Elizondo Barragán, “Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?”, Rafael Tamayo Flores y Fausto Hernández Trujillo (coords), CIDE, 2004, pp. 117-131.

2. La Recaudación Federal Participable (RFP) se define en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) como aquella que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos por la extracción de petróleo y de minería con los siguientes conceptos: devoluciones, compensaciones, derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo, participaciones específicas en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) –tabacos, cervezas y bebidas alcohólicas–, incentivos económicos autoliquidables, como Tenencia, Impuesto sobre Automóviles Nuevos y los derivados de la colaboración administrativa, y otros que establece la LCF.

3. Las transferencias se elevaron respecto a la RFP de 12.5% en 1979 a 57.8% en 2003.

Con la introducción del mecanismo compensatorio al Fondo Financiero Complementario, en 1994 esa relación disminuyó a menos de diez a uno. Los incentivos a la recaudación del IVA y los incrementos al Fondo de Fomento Municipal continuaron la tendencia hacia una mayor equidad, de manera que en 1998 aquella relación se redujo a ocho.⁴

La equidad horizontal es un concepto básico en la discusión sobre federalismo fiscal, pues dicho concepto implica que existe plena correspondencia entre los ingresos de las haciendas de un mismo orden de gobierno (el estatal, por ejemplo) y las necesidades de gasto que ese orden tiene asignadas por Ley. En la mayoría de los países federales los ingresos propios de los niveles regional y local no son suficientes para financiar sus necesidades de gasto, por lo que requieren de un sistema de transferencias de recursos de nivel federal, que les permita financiar esas necesidades y además incorporar esquemas de igualación.

Retchkiman hablaba de equidad geográfica, concepto “basado en la teoría de que todos los ciudadanos de un país deben obtener servicios públicos en condiciones similares, cualquiera que sea su lugar de residencia”, en virtud de que “en la formación o creación de los estados miembro de un país federal se tomaron en cuenta probablemente aspectos geográficos, lingüísticos, religiosos y otros, menos los económicos... [lo cual] implica que los límites políticos de los estados miembro muy poco tienen que ver con características naturales y económicas, como los promedios de ingreso, productividad y riqueza”.⁵

La capacidad impositiva o tributaria de los estados es diferente, debido a que en todos los países federales o unitarios existen regiones y estados –incluso al interior de los estados– con menores grados de desarrollo y menores posibilidades para obtener recursos en las mismas condiciones que las regiones privilegiadas. Frente al largo plazo de las políticas de desarrollo regional se dispone del mecanismo de las transferencias intergubernamentales del gobierno federal a los estados, lo cual consiste en introducir elementos redistributivos y compensatorios que eliminen o reduzcan la inequidad horizontal, partiendo de la base de que en un país el desarrollo es un proceso, no una instantánea. Para ello, las transferencias, sean condicionadas o no, permiten corregir la distribución del ingreso entre los estados con varios fines, como el de compensar las diferencias en el ingreso per cápita, igualar las posibilidades de gasto o estimular la prestación de ciertos servicios públicos por parte de los gobiernos locales. El costo social y político de no hacerlo no sólo impacta al estado “pobre”, sino que sus efectos se extienden al resto de los estados y al gobierno federal.

Gabriel Aghon señala que “la redistribución del ingreso se considera un bien público nacional, es decir, que a los habitantes de una localidad les debe importar no sólo el bienestar de los pobres de su comunidad, sino el de todo el país... [en virtud de que] desde el punto de vista económico, la función redistributiva ofrece mayores responsabilidades de eficacia en el nivel central”.⁶

4. Desplegado publicado por 24 integrantes de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. David Colmenares Páramo, *El Federalismo Fiscal en México, 1989-1994*, Tomo III, p. 554.

5. Benjamín Retchkiman K., *Teoría de las Finanzas Públicas*, UNAM, 1987, pp. 49-50.

6. CEPAL/GTZ, *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, Santiago, Chile, 1996.

En otras palabras, la corrección de la inequidad horizontal se debe realizar de tal manera que las transferencias federales complementen los ingresos propios de las entidades federativas con el fin de que –en conjunto– los recursos sean suficientes para satisfacer en una proporción similar sus necesidades de gasto, que es el fin último de todo el sistema de igualación o redistribución.

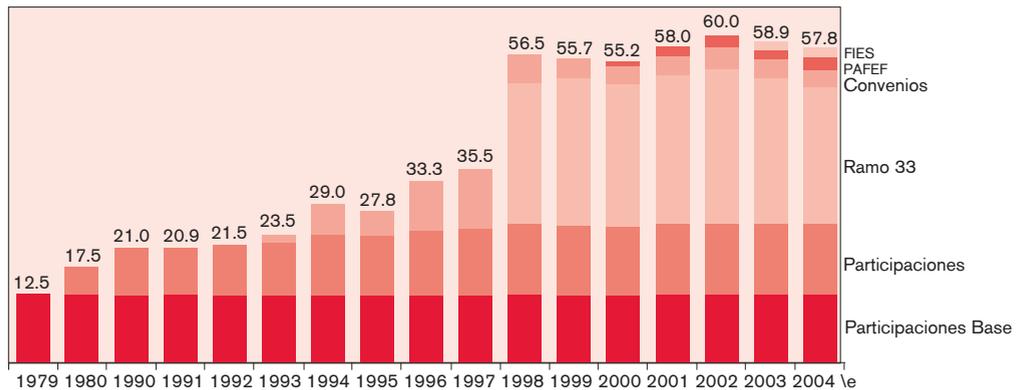
Los dos grupos de transferencias más importantes en México son las participaciones y aportaciones. Las primeras son recursos fiscales que se transfieren a las entidades federativas y municipios de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), por participaciones e incentivos económicos sustentados en los Convenios de Colaboración Administrativa (CCA) en Materia Fiscal Federal; también se enmarcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el Ramo 28 como Gastos no Programables. Debe señalarse, que las entidades federativas pueden gastar estos ingresos como si fueran recursos propios y son fiscalizados por los congresos locales, sin dar cuenta de ello al gobierno central.

En cambio, las aportaciones tienen por objeto financiar la descentralización del gasto federal (en educación, salud o seguridad pública, por ejemplo), por lo que son transferencias de recursos condicionados que incluyen los gastos relacionados con educación y salud. Dado que estas transferencias pretenden garantizar un servicio más o menos homogéneo, su vocación implícita es corregir la inequidad horizontal, aunque no sucede así con el Fondo de Aportaciones para Educación Básica (FAEB).

La suma de transferencias que en la actualidad reciben los gobiernos estatales y municipales por parte de la Hacienda Pública Federal se acerca a 60% de la RFP, la cual ha crecido desde 1979 duplicando al monto de las participaciones y que se suman a las transferencias de gasto que incluyen las del Ramo 33, al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), a los Convenios de Descentralización y en 2003 y 2004 a los fondos provenientes de los llamados excedentes petroleros (véase la gráfica 1).

Gráfica 1
Gasto federalizado a entidades federativas y municipios (porcentajes)

Fuente: UCEF-SHCP.



ECONOMÍA vol. 2 núm. 4

En el cuadro 1 se aprecia⁷ la importancia de las transferencias en las finanzas de estados y municipios. Del total de los ingresos nacionales de los tres órdenes de gobierno, que alcanzaron 17.5% del PIB en 2001, se les transfirió 7.9%, esto es, 45.1% de los ingresos nacionales que sumándole los propios llegan a 9.3 y 53 por ciento, respectivamente.

7. El cuadro fue presentado y analizado en la Mesa II de la Convención Nacional Hacendaria, 2004

| Cuadro 1 | | |
|--|-----------|-------------|
| Concepto | % del PIB | % del total |
| <i>Ingresos nacionales (estatales, municipales y federales)*</i> | 17.5 | 100 |
| <i>Ingresos federales menos tranferencias</i> | 8.2 | 46.9 |
| <i>Ingresos totales estatales y municipales (incluye participaciones y aportaciones)</i> | 9.3 | 53.1 |
| <i>Ingresos tributarios y no tributarios (estatales y municipales)</i> | 1.4 | 8.0 |
| Ingresos tributarios y no tributarios estatales | 0.9 | |
| Ingresos tributarios y no tributarios municipales | 0.4 | |
| <i>Transferencias federales</i> | 7.9 | 45.1 |
| A estados | 6.5 | |
| Participaciones | 2.6 | |
| Aportaciones | 3.3 | |
| PAFEF | 0.2 | |
| Convenios de descentralización | 0.5 | |
| A municipios | 1.4 | |
| Participaciones | 0.8 | |
| Aportaciones | 0.6 | |

* Sin contribuciones de seguridad social

Nota: Con información preliminar, los índices de 2002 son 55.2 por ciento y 8.1 por ciento; para 2003 51.3 por ciento y 7.7 por ciento

Fuente: INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*.

Las reformas de 1990

Hacia fines de los años ochenta la distribución de las participaciones revelaba una gran inequidad. En 1989 Zacatecas presenta una propuesta en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) para introducir el factor poblacional en la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones (FGP). El resultado fue un cambio en la fórmula a partir de 1990 en la cual en un proceso de cuatro años el fondo se distribuiría en partes iguales, por población e impuestos asignables. Sin embargo, la desaparición del Fondo Financiero Complementario (FFC), dio lugar a un efecto perverso sobre las participaciones de los estados con menor per cápita, los cuales en la transición del cambio de fórmula –1991-1994– se verían fuertemente afectados, aunque al final se pretendía ayudarlos.

Las principales características de las reformas de 1989 fueron:

1. Eliminación del antiguo FFC y remplazo gradual por el criterio poblacional para que en 1994 la mitad de las participaciones a las entidades se distribuyesen según ese criterio, con base en la equidad

2. Distribución de la mitad de las participaciones a las entidades mediante una fórmula basada en tres conceptos: las participaciones anteriores recientes; el incremento de las contribuciones asignables a la entidad, y el incremento de las mismas contribuciones en escala nacional. El primer elemento de la fórmula respondía al criterio de resarcimiento y de la estabilidad en el reparto de las participaciones; los dos restantes, comparaban la recaudación de la entidad respecto a la del país, dando vigencia al criterio recaudatorio o resarcitorio
3. Conformación de un régimen de transición en el cual las dos partes del Fondo General repartido según las fórmulas 1. y 2. variarían de 80 y 20 por ciento, 70 y 30 por ciento, y 60 y 40 por ciento de 1991 a 1993, respectivamente
4. Constitución de una Reserva de Contingencia para compensar a las entidades que sufrieran mermas en sus participaciones de 1991 a 1996
5. Cambio en la forma de reparto de Fondo de Fomento Municipal (FFM). El cálculo del porcentaje de cada entidad se haría con base en la inversa de las participaciones por habitante en el total del FGP y no sólo con base en la parte sujeta a reparto, según las contribuciones asignables

Sin embargo, surgían dos fenómenos que contradecían los resultados del entonces nuevo esquema de participaciones: *a)* el régimen de transición era muy brusco para la gran mayoría de los estados y sus resultados en 1991 serían contrarios a los que rendiría el Sistema en 1994, y *b)* el cambio en el FFM reducía las participaciones de los municipios de aquellos estados beneficiados por los cambios a largo plazo en el Fondo General de Participaciones, es decir, en sentido opuesto a la equidad.

En busca de la equidad

En la XXII Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF), Oaxaca planteó la necesidad de revertir el daño durante el proceso de transición (1991-1994) a las entidades federativas que de acuerdo con el principio de equidad eran objeto de las reformas a las fórmulas de reparto de las participaciones, preservando los elementos redistributivos derivados de la inclusión del factor poblacional y el impulso a la recaudación fiscal.

En 1991 la mecánica de la transición entre el sistema vigente en 1990 y el que operaría en 1994, sólo beneficiaría a cinco entidades federativas y el último año a diez. Esos resultados obedecían a que el desaparecido Fondo Financiero Complementario (FFC) otorgaba porcentajes mayores al peso poblacional a muchas entidades, como Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. De estos estados, aquellos con relativamente mayor peso poblacional, podrían recuperar sus pérdidas en años posteriores cuando el Fondo General otorgase mayor ponderación al factor poblacional; por ello, para varias entidades la evolución del sistema vigente en 1990 resultaba contradictoria.

Debido a ello, el Grupo Técnico para el Análisis de la Fórmula de Participaciones coordinado por Oaxaca consideró necesario encontrar otro método transitorio más terso hacia las mismas metas plasmadas en la LCF para 1994. La propuesta inicial de Oaxaca

comprendía conformar una transición lógica de las participaciones percibidas en 1990 al sistema que operaría en 1994 a través de tres propuestas alternativas para la transición, en las cuales el Fondo Financiero Complementario disminuiría en forma gradual: *a)* agregando recursos frescos con una nueva reserva de contingencia; *b)* la federación no aporta recursos frescos y no existe reserva de contingencia, y *c)* se agregan los recursos frescos al FFC y no hay reserva. En los resultados de este último, 29 estados ganan, tres no y sólo uno vea reducidas sus participaciones en forma significativa.⁸

La reforma redistributiva

Para cumplir el objetivo de estudiar el impacto de los cambios en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) sobre el monto de las participaciones, en 1990 el Grupo de Trabajo analizó las siguientes propuestas:

1. El proyecto para ajustar el régimen de transición de la fórmula vigente en la LCF de 1990 presentado por Oaxaca. El proyecto se actualizó y se eliminó la opción de aportación de recursos frescos adicionales por parte del gobierno federal, así como los datos preliminares del XI Censo General de Población y Vivienda
2. La propuesta de Sonora en el sentido de transferir los asignables de agua y predial como indicadores para la distribución del Fondo de Fomento Municipal (FFM)
3. El planteamiento para modificar en su totalidad el Sistema de Coordinación Fiscal
4. Los planteamientos de los estados de México y Nuevo León, entre otros, para que en el corto plazo se realizara un proceso de revisión integral del sistema de transferencia de recursos federales a las entidades federativas que comprendiera los distintos mecanismos en vigor o los que sustitutivamente constituyan un nuevo marco de relación financiera entre el gobierno federal y los estados, particularmente el gasto público en educación y salud

Las conclusiones del Grupo Técnico para el Análisis de la Fórmula de Distribución de Participaciones, al reflejar el respaldo mayoritario de las entidades federativas, fueron retomadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para plasmar en la Ley las modificaciones que ajustaron la Fórmula de Distribución de Participaciones en 1990 y fueron aprobadas por la Cámara de Diputados.⁹

La reforma consistió en:

1. Crear una tercera parte en el Fondo General de Participación (FGP) con recursos del propio Fondo (9.66%) y de la Reserva de Contingencia (la mitad de la reserva). Esta tercera parte se distribuiría con la misma mecánica con que operó el Fondo Financiero Complementario (FFC)

⁸. David Colmenares Páramo, Propuesta para Ajustar el Régimen de Transición de las Participaciones Federales en el período 1991-1993 en XXII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

⁹. David Colmenares Páramo, XXIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Informe del Grupo Técnico para la Fórmula de Distribución de Participaciones, Acapulco, Guerrero.

2. Cambiar la fórmula de distribución de la segunda parte del Fondo, excluyendo la tasa de crecimiento de predial y agua de la fórmula de los coeficientes de esta segunda parte.
3. Modificar la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal (FFM) para incorporarle el crecimiento de la recaudación del predial y agua, de tal forma que la dinámica de los coeficientes estuviese dada por la dinámica de la recaudación por estos conceptos.
4. Cambiar la dinámica de la Reserva de Contingencia para que garantizara un crecimiento en términos reales del total de las participaciones igual al crecimiento de la Recaudación Federal Participable (RFP).

Los beneficios serían los siguientes:

1. Supresión del “efecto columpio” que se daba en el anterior régimen de transición; con ello se lograron mayor congruencia, estabilidad y equidad en el sistema
2. La Reserva de Contingencia asegura a la gran mayoría de las entidades recibir cuando menos incrementos reales iguales a los que registre la recaudación federal
3. Los indicadores de incrementos de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, desde entonces se consideran como asignables para la distribución del FFM, lo que tiende a fortalecer las finanzas municipales y ubica a esos gravámenes esencialmente municipales en el fondo adecuado
4. Una garantía que consistía en la creación de una nueva reserva de compensación, con recursos adicionales de la federación, para asegurar a las entidades participaciones similares a las que hubieran obtenido con los cálculos efectuados bajo el sistema vigente en 1990
5. Se adicionó el Fondo General con un monto equivalente a las participaciones que percibían las entidades por las bases especiales de tributación
6. Por último, se participa a las entidades federativas con 100% de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos

El FGP se constituiría con 18.51% de la RFP que obtuviera la federación en un ejercicio y durante 1991-1995 el FGP se distribuiría conforme expresa el cuadro 2.

El FGP se adicionaría con 0.5% de la RFP. De ese porcentaje sólo participarían las entidades federativas que estuvieran coordinadas con la federación en materia de Derechos.

| Cuadro 2 | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Fondo General de Participaciones | | | | | |
| Porcentaje de distribución por componente 1991-1995 | | | | | |
| FGP | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Primera parte (Población) | 18.05 | 27.10 | 36.15 | 45.17 | 45.17 |
| Segunda parte (Asignables) | 72.29 | 63.24 | 54.19 | 45.17 | 45.17 |
| Tercera parte (Inversa per cápita del FG) | 9.66 | 9.66 | 9.66 | 9.66 | 9.66 |

Fuente: UCEF-SHCP.

La filosofía de cambio inherente a la fórmula consistía en contribuir con un mínimo de recursos a la operación adecuada de la administración pública de las entidades de menor tamaño, además de participarles ingresos en función de su población. Esto es, redistribuir. Se resolvía así el problema de la transición; algunas entidades mejorarían con la nueva fórmula, aunque su situación empeoraría en la etapa de transición.¹⁰ Además, mediante los fondos General y de Fomento Municipal, de manera conjunta con las dos reservas, se participó a las entidades con más de 20% de la RFP, situación inédita en la historia de la coordinación fiscal del país.

En 1991 se creó un grupo para estudiar la descentralización del gasto cuyos planteamientos se referían a:

1. La descentralización de las funciones y el gasto federal correspondiente a las entidades, concebida esencialmente en las mismas condiciones que existían en ese momento sin redistribución del monto del gasto entre las entidades
2. Un sistema que pudiese redistribuir el monto del gasto federal entre los estados, una vez resuelto el problema de la descentralización

De esta forma se buscaría superar el proceso de descentralización, de otro posterior para la redistribución del gasto entre las entidades,¹¹ dado el carácter inercial de su distribución.

¿Qué ha pasado?

Después de 14 años las fórmulas de 1990 arrojan resultados positivos en términos de equidad, constituyéndose en una experiencia exitosa respecto a cómo es posible introducir elementos redistributivos en el reparto de las transferencias fiscales condicionadas. Pero ¿cómo verificar si las participaciones contribuyen a un equilibrio horizontal? La respuesta puede encontrarse mediante indicadores que con frecuencia se emplean como medidas de la inequidad:

1. El coeficiente de dispersión (desviación estándar dividida por la media) de las participaciones per cápita del conjunto de entidades
2. El cociente *max-mini* que resulta de la división de la participación per cápita, correspondiente a la observación mínima

A mayor equidad de la distribución de las participaciones per cápita, menores serán tanto el coeficiente de dispersión como el cociente *max-mini*. En el caso extremo de total igualdad per cápita, el coeficiente de dispersión sería cero y el cociente *max-mini* sería uno.

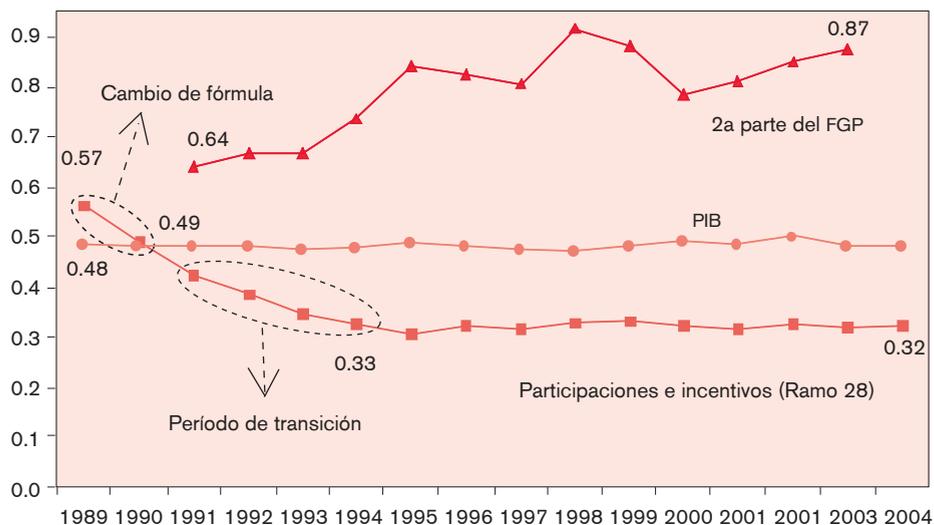
Las gráficas siguientes muestran los dos indicadores mencionados y se utiliza como criterio de comparación (*benchmark*) la dispersión del PIB per cápita de los estados. Es decir, se comparan las diferencias que existen en las participaciones per cápita contra las diferencias inherentes al PIB per cápita (capacidad para generar ingresos y riqueza) de las entidades federativas.

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*

Gráfica 2

Coeficiente de dispersión del PIB, de las participaciones e incentivos y de la segunda parte del FGP



Nota: el dato de 1989 corresponde a 1988. En los años que no existe información del PIB por entidad federativa (1990, 1991, 1992, 2003 y 2004) se utilizó el promedio del coeficiente de dispersión. Fuente: INEGI, en el caso del PIB, e información de la UCEF de la SHCP.

Existen dos modalidades de participaciones (véase la gráfica 2): a) en la línea inferior se observan las participaciones e incentivos totales,¹² y b) en la línea superior se representan las participaciones correspondientes a la segunda parte del FGP.

De la gráfica 2 se desprende que el coeficiente correspondiente al PIB per cápita de las entidades prácticamente no varía durante todo el período analizado. Es decir, las diferencias en el PIB per cápita de los estados no se han reducido, lo que implica que la capacidad para generar ingresos y riqueza, que es la principal fuente de impuestos (capacidad fiscal), hoy es tan desigual como en 1988.

Sin embargo, el coeficiente de dispersión disminuyó casi diez puntos porcentuales, debido a la reforma que cambió la fórmula de distribución del FGP en 1990. Las diferencias en las participaciones totales per cápita se redujeron prácticamente al mismo nivel de la heterogeneidad inherente al PIB per cápita.

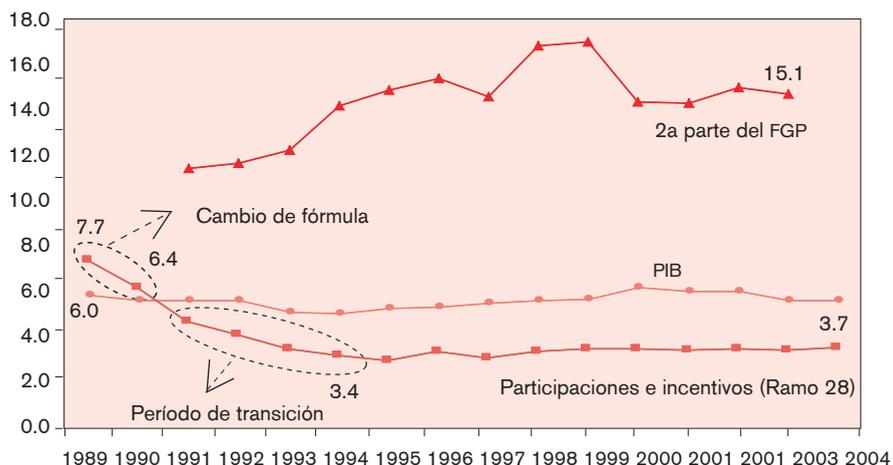
La reforma fue gradual, por lo que existió un período de transición (1991 a 1993), al final del cual se aplicaría la nueva fórmula en su totalidad. En dicha transición el coeficiente continúa disminuyendo de tal manera que desde 1991 dicho indicador ha sido inferior al del PIB per cápita. A partir de 1995 el coeficiente de dispersión de las participaciones totales se ha mantenido estable alrededor de 0.32.

La gráfica 3 muestra el cociente *max-mini* y al igual que en el caso del coeficiente de dispersión, se grafican los indicadores de las participaciones totales y de la segunda parte del FGP.

12. Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Reserva de Contingencia, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos, participaciones específicas de cerveza, tabacos labrados y bebidas alcohólicas e ingresos provenientes de la fiscalización conjunta.

Gráfica 3

Coefficiente *max-mini* del PIB, de las participaciones e incentivos y de la segunda parte del FGP



Nota: el dato de 1989 correspondiente a 1988. En los años que no existe información del PIB por entidad federativa (1990, 1991, 1992, 2003 y 2004) se utilizó el promedio del coeficiente de dispersión.

Fuente: INEGI, en el caso del PIB, e información de la UCEF de la SHCP.

Los resultados del análisis del cociente *max-mini* son muy similares a los del coeficiente de dispersión:

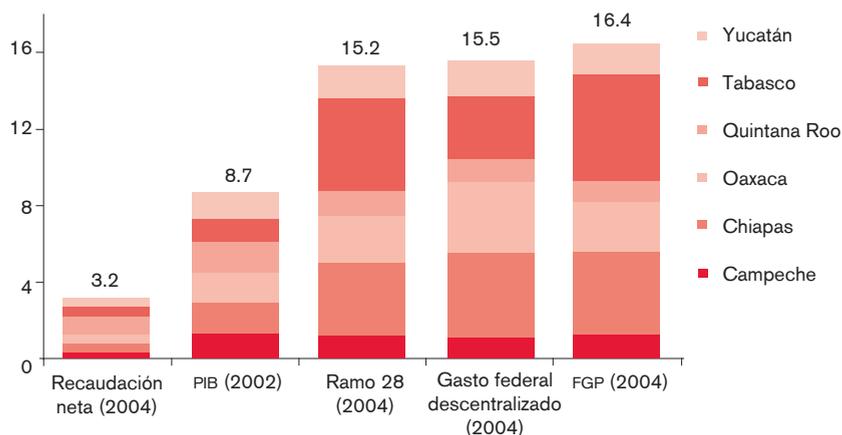
1. El cociente *max-mini* del PIB per cápita se mantiene constante (en torno a seis) a lo largo del período, lo que implica que la diferencia entre el PIB per cápita de la entidad con mayor ingreso es seis veces superior al de la entidad con menor ingreso
2. Con el cambio de fórmula la diferencia en las participaciones totales per cápita de la entidad más beneficiada con la menos beneficiada se redujo de 7.7 a 6.4; con el cambio de 1989 para 1990 y durante la transición, se dio una disminución sostenida del coeficiente, hasta alcanzar la cifra de 3.4. Desde 1995 el indicador se ha mantenido estable en torno a 3.6 veces de diferencia entre la entidad con mayores participaciones per cápita y el estado con menores participaciones

A mayor abundamiento, las características redistributivas del Sistema Nacional de Participaciones es posible observarlas a través de dos indicadores en escala regional: tomando como base la regionalización del Servicio de Administración Tributaria (SAT), la región sur que abarca Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, representa 8.7% del PIB, así como 3.2% de la recaudación nominal neta de impuestos federales;¹³ sin embargo, sus participaciones alcanzan 16.4% del FGP y 15.2% las transferencias totales (véase la gráfica 4).

¹³. La información se refiere al período enero-octubre de 2004. La recaudación nominal neta, excluye las devoluciones de impuestos.

Gráfica 4

Estructura de la recaudación nominal neta,¹ el PIB, el gasto federal descentralizado,² el Ramo 28 y el Fondo General de Participaciones de los estados del sureste.³ (Porcentajes)



¹Recaudación de los impuestos de la federación en cada uno de los estados mencionados (enero-octubre de 2004).

²Recursos de los ramos 25, 28, 33, 39 y de los convenios de descentralización (incluye aportaciones ISSSTE/FOVISSSTE).

³Recursos del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal y de los Incentivos Económicos.

Fuente: elaborado a partir de información de la Administración General de Recaudación del SAT, del Sistema de Cuentas Nacionales de INEGI, de la UCEF-SHCP y del Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno (2004).

Sin embargo, no todos los componentes de las participaciones totales tienden a disminuir las diferencias. La segunda parte del FGP prevé elementos resarcitorios, ya que su dinámica está en función de la recaudación que se realiza en los términos que se efectúa en los territorios de las entidades federativas en materia de impuestos “asignables”.¹⁴

Como se muestra en la gráfica 3, la inequidad no sólo es mayor a la del PIB, sino que además tiende a crecer. Esto se debe a que el registro de la recaudación, sobre todo de los Impuestos Especiales, se concentra en unas pocas entidades. En el ejercicio anterior, al igual que en el caso del coeficiente de dispersión, el cociente *max-mini* de la segunda parte del FGP es superior al del PIB per cápita y tiende a crecer. De esta manera, en 2003 las participaciones de la entidad más beneficiada por concepto de la segunda parte fueron 15.1 veces superiores a las de la entidad menos beneficiada por el mismo concepto.

El análisis de los indicadores revela que la Reforma de 1990 (cambio de fórmula) potenció el equilibrio horizontal, al reducir de manera notable las diferencias en las participaciones totales per cápita, todavía por debajo de las diferencias inherentes a la capacidad de las entidades federativas para generar ingresos (PIB). Del mismo modo, el análisis evidencia que uno de los retos pendientes en esta materia radica en corregir la dispersión que ocasiona la dinámica de la segunda parte del FGP, pues su distribución genera diferencias incluso superiores a las del PIB.

Como se ha comentado, la principal fuente de distorsión de la segunda parte proviene de los Impuestos Especiales “asignables”, cuya recaudación tiende a concentrarse

14. ISAN, Tenencia e Impuestos Especiales (gasolina, cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados).

en algunas entidades por problemas de domicilio fiscal o de administración tributaria,¹⁵ así como del “piso” para los estados petroleros que se arrastra desde el inicio del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En este sentido existen iniciativas legislativas¹⁶ que plantean sustituir los impuestos asignables, cuya recaudación se concentra en unas pocas entidades por los asegurados permanentes que en cada entidad registre el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). La sustitución se justifica porque se supone que están más correlacionados con la evolución de la actividad económica que con la del nivel de empleo formal. Finalmente, continuarían como “asignables” el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el de Tenencia ya que estos no sufren distorsiones por motivo de los domicilios fiscales de los contribuyentes. Otra opción “más fiscal” sería la de introducir la dinámica recaudatoria de las contribuciones estatales, manteniendo Tenencia e ISAN, y, en el momento que se cree, la del Impuesto a las Ventas Finales, cuya posibilidad se analiza más adelante.

Interés y corresponsabilidad fiscal

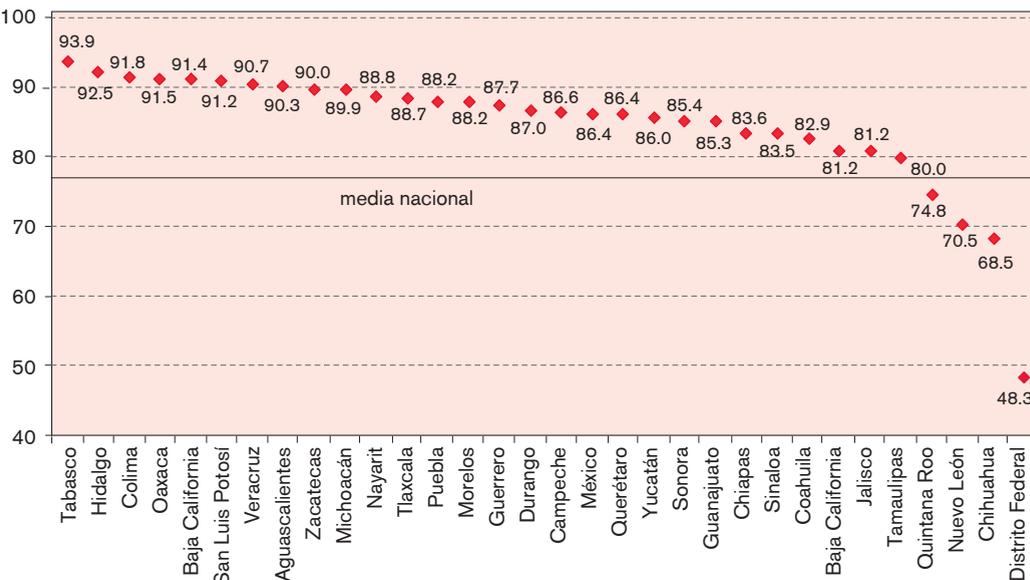
La evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha eliminado la discrecionalidad en la distribución de las transferencias, las ha incrementado sustancialmente hasta lograr que estados y municipios reciban tres quintas partes de la recaudación participable y ha introducido incentivos al esfuerzo recaudatorio local, aunque éste ha perdido su eficacia ante la creación de transferencias de gasto que resultan más significativas en función del porcentaje de referencia respecto a la RFP y que se tornan en un desincentivo al esfuerzo recaudatorio (Fortamun y PAFEF). La participación de las transferencias ha incrementado el porcentaje de los ingresos corrientes de estados y municipios, pero ha caído el de sus ingresos propios, no sólo por el aumento de las transferencias, sino también por la falta de dinamismo de los ingresos locales (véase la gráfica 5).

¹⁵. Por ejemplo, la recaudación de bebidas alcohólicas y cerveza se registra cuando el proveedor entrega la mercancía a los grandes distribuidores (en origen de la producción) y no cuando las bebidas se venden al público (en destino de consumo).

¹⁶. Iniciativa de Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal promovida por el senador Genaro Borrego Estrada en diciembre de 2002, presentada también en la Convención Nacional Hacendaria.

Gráfica 5

Participaciones como porcentaje de la suma total de los ingresos propios más participaciones (promedio del período 1994-2003)



Notas: Veracruz: 2003, corresponde a *Ley de Ingresos*. Además, las participaciones e incentivos para 1994, 1995 y 1997, corresponden a lo reportado por la SHCP.

Querétaro: para 1997 el dato de participaciones e incentivos es de la SHCP. Yucatán no reportó R33 de 1998 a 2001, por lo que se registraron las cifras de la SHCP.

Fuente: elaborado por la UCEF con datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Al inicio de la Convención Nacional Hacendaria Gil Díaz señaló que:

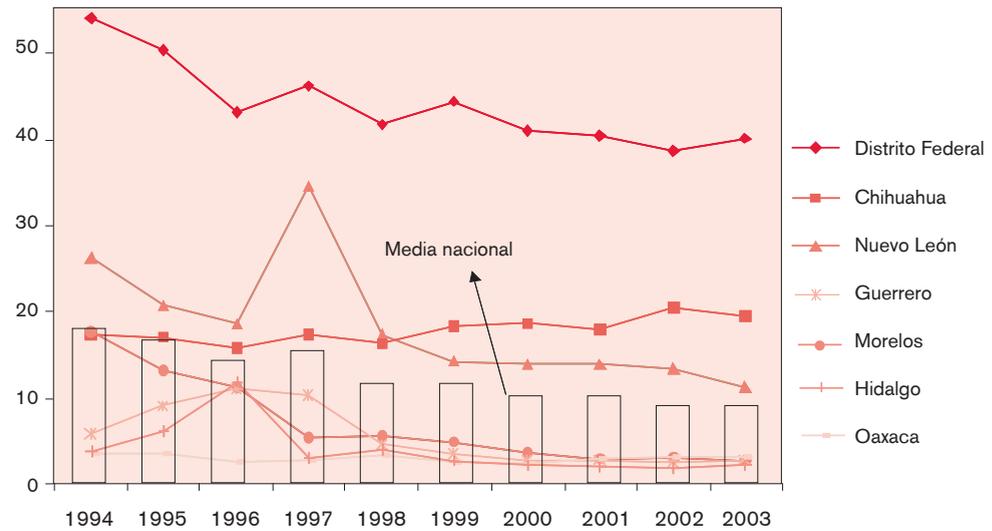
No obstante los considerables aumentos en las participaciones en ingresos federales, éstas no han sido suficientes para satisfacer los requerimientos de los gobiernos locales. Toda vez que el gasto de las autoridades locales ha crecido más que sus ingresos, se ha ahogado su capacidad de invertir en infraestructura y de atender diversas necesidades sociales. Hay varias causas que explican esta falta de recursos. Eso se debe en parte al aprovechamiento insuficiente de sus facultades recaudatorias. En el caso de los municipios, destaca la pobre recaudación del impuesto predial, en términos relativos y absolutos una de las más bajas del mundo, y también a la escasa importancia de los ingresos por cobro de los servicios, particularmente el agua.¹⁷

El esfuerzo recaudatorio de los estados es muy dispar, como se puede apreciar en la gráfica 6, la cual incluye todas las transferencias. Al excluir al Distrito Federal, que mantiene condiciones diferentes a las de los estados (recauda directamente el impuesto predial, recibe la cuarta parte del Fondo de Fomento Municipal desde 1991 –sin tener municipios ni distribuirlos a las delegaciones–, tiene condiciones de privilegio en gastos como educación básica y superior, no tiene sistema de educación básica local, tiene domiciliadas las nóminas de los tres poderes, incluso de las fuerzas armadas y las representaciones diplomáticas en el exterior, su deuda se califica con la del gobierno federal, concentra do-

17. Francisco Gil Díaz, "Palabras del Secretario de Hacienda al inicio de los trabajos de la Convención Nacional de las Haciendas Públicas", Juriquilla, Querétaro, 5 de febrero de 2004.

micilios fiscales, etcétera), se observa una asimetría entre el esfuerzo fiscal de los estados; por ejemplo, en 2003 Chihuahua y Nuevo León recaudan 19.5 y 11.3 por ciento de sus ingresos totales, respectivamente, y reciben el resto por participaciones y otros recursos federales. Otras entidades, como Oaxaca, Tabasco e Hidalgo, obtienen 3.3, 4.3 y 2.3 por ciento, respectivamente. En algunos de estos estados con menores ingresos propios, el rubro más importante es de los productos financieros; por ejemplo, en 2001 en Oaxaca la participación de los productos financieros equivalía a diez veces lo recaudado por los impuestos locales, lo cual refleja retraso en el uso de las transferencias y en su pago a los municipios. Hacia 2003 la introducción del impuesto a las nóminas y la reducción de las tasas de interés prácticamente igualan ambos conceptos (impuestos y productos financieros).¹⁸

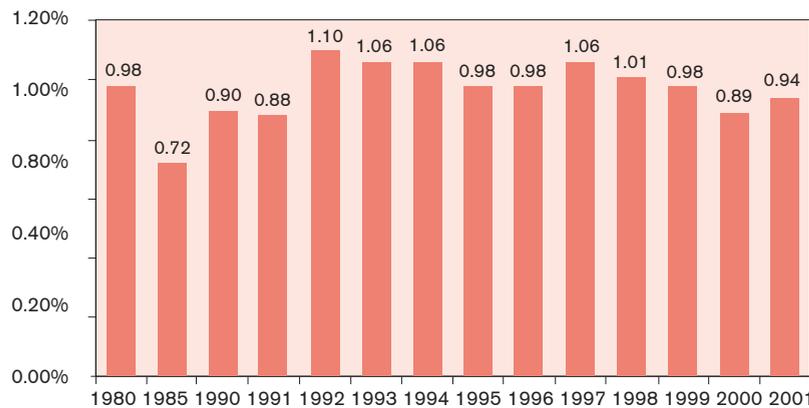
Gráfica 6
Evolución de los ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales¹



1/ Incluye a los ingresos propios, ingresos extraordinarios, participaciones e incentivos, aportaciones federales y otros apoyos federales.

Fuente: elaborado por la UCEF con datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Gráfica 7
Ingresos tributarios y no tributarios como porcentaje del PIB



Nota: los ingresos propios no incluyen deuda, disponibilidad y por cuenta de terceros. Incluye los ingresos del Distrito Federal.

Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

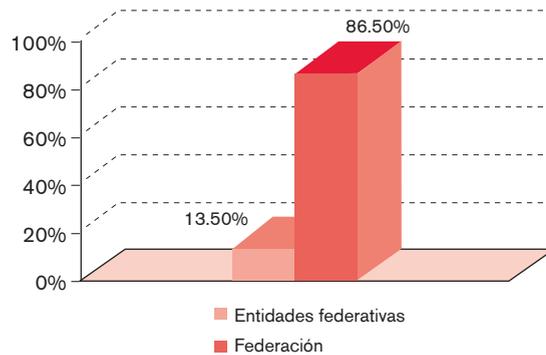
18. Cuentas públicas del Gobierno del Estado de Oaxaca.

Es cierto que el potencial recaudatorio de los ingresos estatales y locales es bajo, que su base gravable es muy limitada –excepto quizás lo referente a los impuestos a la propiedad, nóminas y sobre vehículos usados– y que en la actualidad no supera 1% del PIB (véase la gráfica 7). Sin embargo, el esfuerzo es muy desigual; el desafío es el mismo para todas las entidades en términos relativos. La conclusión es que unos sí usan sus facultades y otros no.

Lo mismo se observa en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal mediante el cual el gobierno federal delega a las entidades federativas o municipios facultades en materia de administración de ingresos federales. Ahí también se observa un ejercicio de corresponsabilidad dispar.

Al comparar la dinámica de los resultados de fiscalización concurrente para 2003, específicamente las cifras cobradas tanto por las entidades federativas como del SAT, se aprecia que en ese año las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal (ALAF), en términos recaudatorios por actos de fiscalización, lograron captar 11 091.4 millones de pesos, mientras que las 32 entidades federativas recaudaron 1 502 millones, cifra que sólo representa 13.5% de la recaudación obtenida por el SAT (véase la gráfica 8).

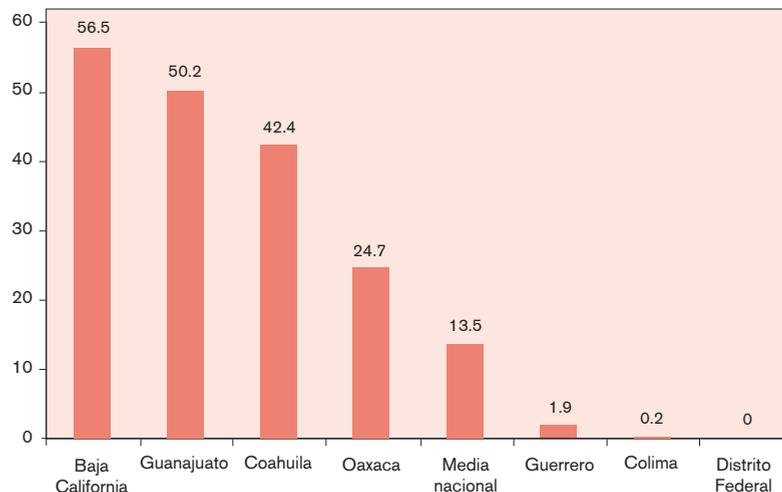
Gráfica 8
Fiscalización concurrente:
relación entre cifras
cobradas más virtuales por
la federación vs. los estados,
2003



Fuente: UCEF con base en datos proporcionados por la AGAFF.

Baja California, notablemente, Coahuila, México, Puebla y Guanajuato son entidades que ejercen con mayor eficiencia la corresponsabilidad fiscal en la colaboración administrativa y ello se observa en los porcentajes de recaudación (véase la gráfica 9).

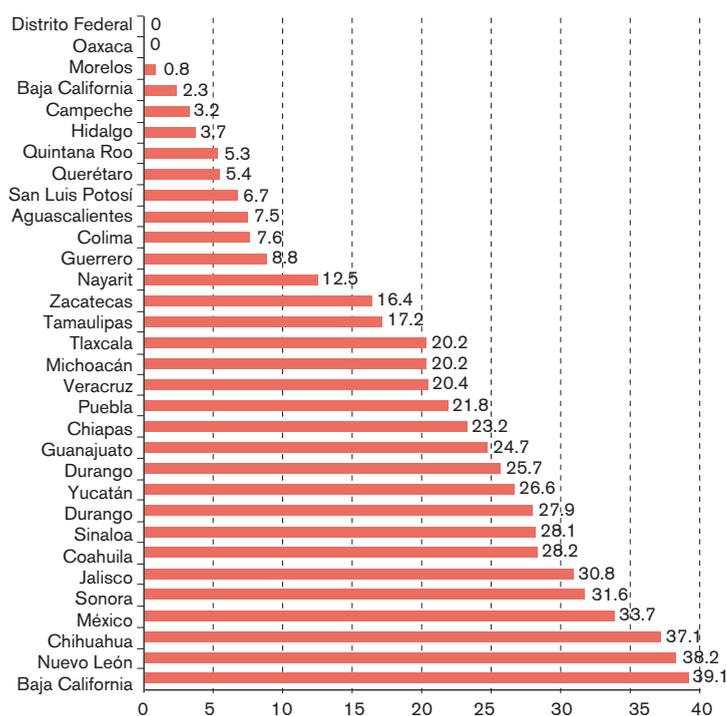
Gráfica 9
Fiscalización concurrente
2003. Cifras cobradas/
presupuesto ejercido para la
acción fiscalizadora



Fuente: UCEF con base en datos proporcionados por la AGAFF.

Esto es, entre las entidades el esfuerzo es desigual y existe un potencial recaudatorio no aprovechado, además del efecto indirecto sobre la recaudación. No es casual que las entidades que realizan mayor esfuerzo fiscal y más interés tienen, son aquellas que destinan mayores recursos presupuestarios propios al gasto educativo respecto al gasto total per cápita federalizado: Baja California, Nuevo León, Chihuahua, México y Sonora, aportan entre 30 y 40 por ciento del gasto en educación básica, mientras Hidalgo, Campeche y Baja California Sur destinan entre 3.7 y 2.3 por ciento; Morelos, 0.8% y Oaxaca, 0%. El Distrito Federal es un caso atípico pues no destina recursos para el financiamiento de la educación básica (véase la gráfica 10).

Gráfica 10
Gasto estatal en educación
básica 2002 (porcentajes)



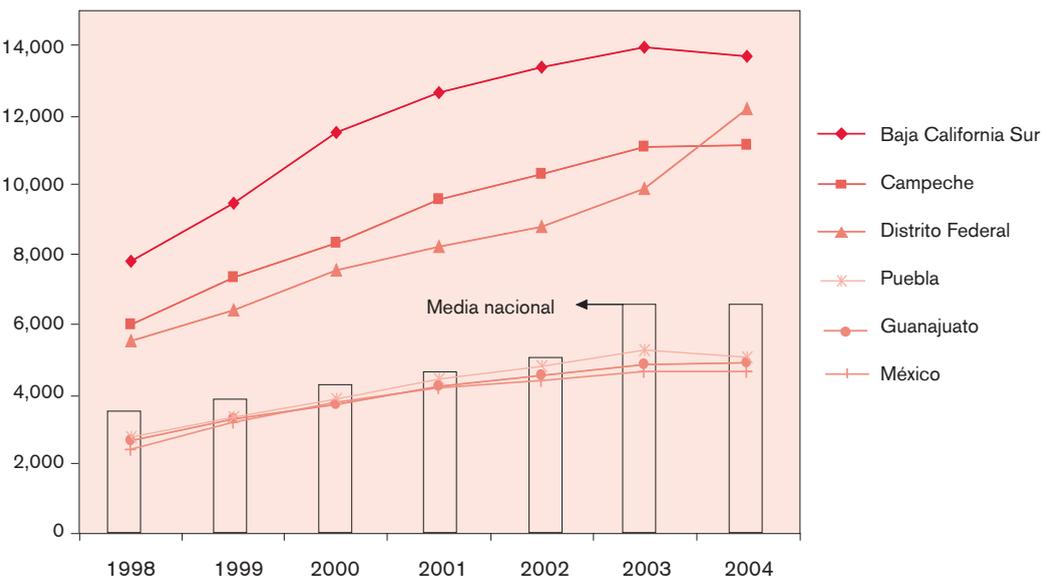
Nota: ordenación descendente con dato estatal.

Fuente: *Cuenta de la Hacienda Pública 2002*, SHCP (ejercicio de Fondos para la Educación Básica del Ramo 33 (FAEB y FAM); *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos*, ciclo escolar 2003-2004, y estimaciones para Baja California y México con base en información histórica.

El gasto educativo estatal obedece fundamentalmente a dos aspectos: *a)* la existencia de sistemas estatales en la mayoría de las entidades federativas, y *b)* excesos en las prestaciones otorgadas en las negociaciones con el magisterio, fuera de lo convenido, por parte de algunos gobiernos estatales. De la misma forma, también se aprecia que las entidades que mayores recursos per cápita reciben de las transferencias por los principales fondos de aportaciones, manifiestan un bajo esfuerzo fiscal. Es el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). Véase la gráfica 11.

Gráfica 11

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Ramo 25 (Educación Básica en el Distrito Federal) (Pesos per cápita)



Fuente: 1998-2003, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP; 2004, Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2004; Matricula educativa de nivel básico 1998-2003; Tercer Informe de Gobierno, 2003; Cuarto Informe de Gobierno, 2004.

La distribución del FAEB se realizó más conforme a “inercias” derivadas del poder de gestión política en el pasado que a fórmulas resarcitorias o redistributivas. Con la creación del Ramo 33 en 1998 se legalizó una distorsión que afecta de manera negativa al sistema de transferencias. Al aprobarse la federalización del Ramo 33 no se abordó el tema de la transparencia, no se revisaron los mecanismos y fórmulas de distribución, no se incorporaron estímulos a la eficiencia y rendición de cuentas, ni de evaluación de resultados, lo cual se aprecia particularmente en el FAEB, no sólo por la asimetría en el gasto estatal, sino también en las transferencias federales. El FAEB per cápita por matrícula no tiene claridad, pues no existen criterios transparentes. Cabe señalar que en la CNH se destacó la necesidad de distribuir los recursos en función de la demanda más que de la oferta.

Un caso especial lo constituye el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se distribuye con criterios de rezago social, esto es, eminentemente redistributivos. Así, el mayor per cápita lo reciben Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz. El Distrito Federal no recibe recursos de este Fondo, cuya filosofía ha sido desde su origen apoyar a los estados más pobres y con mayor marginación. El FAIS representa apenas 9.4% de los recursos del Ramo 33 para 2004.

La distribución per cápita del PAFEF (Ramo 39) es regresiva, esto es, no es redistributiva, ni considera indicadores como el esfuerzo recaudatorio local o de calidad y de control del gasto corriente. Su fórmula de distribución la determinó el Congreso desde 2000 y ha venido cambiando las etiquetas (su destino) cada año.

Nuevas facultades

Recientemente se ha multiplicado el abanico de posibilidades que se ofrece a las entidades federativas para que vía potestades o mediante la colaboración administrativa puedan incrementar sus ingresos propios con la aplicación de contribuciones fiscales o la obtención de incentivos. Empero, la realidad muestra una lenta y diversa reacción de los estados y los municipios, lo cual no sólo ha impedido el crecimiento de sus ingresos propios, sino también el fortalecimiento de su presencia fiscal por medio de la fiscalización concurrente.

El grado de interés fiscal puede observarse en la asunción por parte de los estados de las nuevas facultades emanadas de la Comisión Permanente en materia de Colaboración Administrativa Fiscal Federal, como es el caso de la administración de la recaudación de Repecos, del régimen intermedio y compra-venta de bienes inmuebles (anexos 3 y 7) y comercio exterior (Anexo 8), donde se otorgan facultades a los estados para combatir el contrabando. La suscripción de los anexos ha sido lenta; por ejemplo, en 2004 del Anexo 8 sólo son 11 y del nuevo Anexo 3 (ISR-IVA), únicamente dos han firmado. En el caso de Repecos, en 2003 sólo ocho entidades asumieron la administración directa y el resto lo continuó recaudando el SAT. En cuanto a las potestades tributarias, su utilización por parte de las entidades federativas ha sido gradual e incluso en el caso del Impuesto sobre Nóminas aún no lo emplean cinco entidades federativas (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Entidades que aún no establecen diversas potestades tributarias, 2000-2004

| Concepto | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|--|---|---|--|--|
| Impuesto sobre Nóminas | Aguascalientes Colima Guanajuato Michoacán Morelos Oaxaca Querétaro Veracruz Zacatecas | Aguascalientes Colima Guanajuato Michoacán Morelos Oaxaca Querétaro | Aguascalientes Colima Guanajuato Michoacán Morelos Querétaro | Aguascalientes Colima Guanajuato Morelos Querétaro | Aguascalientes Colima Guanajuato Morelos Querétaro |
| Prestación de servicios de hospedaje (albergue) | Hidalgo Michoacán Sonora Tlaxcala | Michoacán Sonora | | | |
| Derechos por licencias de bebidas alcohólicas | Hidalgo Tlaxcala Veracruz Yucatán | Hidalgo Veracruz Yucatán | Hidalgo Veracruz Yucatán | Hidalgo Yucatán | Hidalgo |

Fuente: UCEF-SHCP.

Las opciones

A pesar del incremento de las transferencias y del insuficiente aprovechamiento de las facultades locales, así como de la poca transparencia en el ejercicio del gasto, el reducido dinamismo de los ingresos propios de los estados y de sus crecientes necesidades, durante muchos años se ha demandado la obtención de mayores facultades impositivas mediante tributos con un mayor potencial recaudatorio. Así se ha planteado regresar a la coadministración del IVA, aplicarle sobre-tasas e incluso ceder su administración integral a las entidades federativas. En ese marco de un uso más intensivo de la tributación al consumo, se ha propuesto la creación de un impuesto a las ventas finales de naturaleza distinta al IVA, el cual sólo se cobraría al consumidor final y no se aplicaría a los bienes intermedios a fin de no generar ningún efecto en cascada, lo cual haría ineficiente el impuesto y se convertiría en un incentivo perverso para la inversión. También se ha analizado la posibilidad de sobre-tasas estatales al ISR de las personas físicas y a los IEPS (cerveza, tabacos labrados y bebidas alcohólicas).

Antes de analizar cada punto es necesario acotar que –como con razón señala Rafael Gamboa– “no es posible delegar fuentes de ingreso disponibles del gobierno federal a los estatales sin disminuir los gastos federales”. Por ello “para evitar que dicha transferencia implicara un mayor déficit federal, sería necesario que las participaciones a los gobiernos estatales disminuyeran en la misma cantidad”.¹⁹

En materia del IVA, la experiencia es poco alentadora. Hasta 1990 los estados “coadministraban” el impuesto con resultados negativos, mala coordinación, pésimo control de las obligaciones tributarias, devoluciones de los estados mayores a lo que recaudaban, excesiva concentración de domicilios fiscales, así como diferentes capacidades administrativas y grados de interés fiscal. Incluso entre 1987 y 1989 existió un esquema más amplio con una tercera parte del IVA para los estados con resultados pavorosos que se reflejaron en su recaudación. Cuando a partir de 1990 se realiza el cobro del IVA a través del sistema bancario de manera centralizada, su recaudación creció casi medio punto del PIB. Recientemente Rafael Gamboa, siguiendo a Cayeros y McLure,²⁰ planteaba la posibilidad de una sobre-tasa estatal al IVA federal, mediante de dos esquemas:

1. Los vendedores diferencian sus ventas dentro y fuera del estado. Implica la existencia de “una cámara de compensación nacional que recauda el impuesto interesatatal en los estados donde está el vendedor y lo traslada a los estados donde está el comprador”.²¹ Esta propuesta limitaría la autonomía estatal en el establecimiento de tasas
2. “. . . el comerciante tiene que distinguir si el comprador es un consumidor intermedio o final... la administración federal recaudaría todo el IVA en transacciones intermedias, mientras que los estados cobrarían el IVA a las ventas finales.” Reconoce que “dichos esquemas no han sido puestos en práctica hasta ahora”²²

19. Rafael Gamboa González, “Potestades Tributarias para Gobiernos Estatales en México”, *El Trimestre Fiscal*, núm. 73, Indetec, México, marzo de 2002, pp. 337 y 356.

20. Alberto Díaz-Cayeros y Charles E. McLure, “Asignación de Impuestos”, *El Trimestre Fiscal*, núm. 73, Indetec, México, marzo de 2002,

21. Rafael Gamboa, *op. cit.*, p. 349.

22. *Ibid*, pp. 351 y 356.

Horacio Piffano al analizar la opción del IVA subnacional, destacaba que “una crítica fundamental que puede formularse a la idea del IVA subnacional, particularmente cualquier IVA de tipo Dual, es que aunque la tasa correspondiente a cada nivel de gobierno puede ser identificada por las respectivas leyes de los impuestos, la incidencia tributaria quedará escondida para los ciudadanos”.²³ Uno de los defectos estructurales del IVA mexicano tiene que ver con la gran cantidad de hoyos negros generados desde su creación que hoy representan una parte importante de los costos fiscales, lo que hace ineficiente al impuesto, dificultando el trabajo de la administración tributaria ante la diversidad de tasas y regímenes especiales. Los IVA estatales multiplicarían la jungla tributaria y harían ineficaz el sistema. Dice Piffano que “los diferenciales de alícuotas existentes en la mayoría de las legislaciones del IVA –siempre abierta a la influencia de los *lobbies*– son otra fuente de problema para las administraciones tributarias, al incrementar la complejidad del sistema de fiscalización y ser causa de mayor evasión”.²⁴

La fragmentación del IVA multiplica los problemas inherentes al IVA nacional, tanto por la diversidad de tasas como por los incentivos a la evasión y la creación de mecanismos administrativos complejos aplicables a las transacciones interestatales. Al examinar las opciones del IVA, Piffano concluye que “la revisión de todas las alternativas imaginables para el IVA subnacional genera serias dudas sobre una respuesta afirmativa a la pregunta ¿es el IVA subnacional la alternativa preferible? Por alguna razón pocos países en el presente han instrumentado un IVA subnacional: la provincia de Québec en Canadá y los estados brasileños (ICMS). Los problemas del ICMS evidencian un mal diseño tributario. Según Bird y Gendron, pareciera que el caso del IVA Dual de Canadá es la única experiencia exitosa”.²⁵

En la CNH Tabasco presentó una propuesta de administración del IVA por los estados con las características siguientes: sólo participarían las entidades que desearan, la Federación continuaría administrando a las que no convinieran participar, la legislación sería federal, la recaudación obtenida por las entidades sería enviada a la Tesorería de la Federación hasta por el monto de la meta establecida, el excedente o faltante se dividiría en dos partes iguales entre las entidades participantes y la federación (ésta pagaría por la ineficiencia estatal). Esta propuesta tiene varias desventajas:

1. Fragmenta geográficamente la administración del IVA provocando falta de coordinación entre las autoridades
2. Se pierde el cruce de información entre el ISR y el IVA lo que actualmente facilita la fiscalización de ambos impuestos
3. Entre 1983 y 1989, cuando las entidades federativas administraron el IVA, la recaudación disminuyó 15.2% real, mientras que el ISR federal registró un incremento de 44%, con todo y la reducción de las tasas de este último impuesto
4. En 1990, al trasladar la administración del IVA de las entidades federativas al gobierno federal, la recaudación aumentó 29.2% en términos reales en un solo año,

²³. Horacio Piffano, “Reconsiderando la pregunta: ¿es el IVA subnacional la alternativa preferible?” www.iadb.org/intal/foros/f401-trabajo15.pdf. Tomado de *El Trimestre Fiscal*, núm. 77, Indetec, México, 2003, pp. 115 y 118.

²⁴. *Ibid*, p. 118.

²⁵. *Ibid*, p. 122.

lo que benefició directamente a las entidades mediante el sistema de participaciones

5. Las ventajas derivadas de la cercanía del gobierno local con los contribuyentes se han aprovechado mediante convenios de colaboración administrativa (fiscalización conjunta del IVA)
6. La introducción del formato tipo HIVA-4 podría generar desviaciones en el informe de las ventas por entidad federativa que tendrían que hacer las empresas (para beneficiar o perjudicar entidades)
7. Dado que el informe de las empresas en dicho formato es de venta y no de valor agregado, podría generarse duplicidad de asignación (estos problemas ya se han presentado en la asignación del IEPS)

Con este esquema aplicado teóricamente en el año 2000, la Federación pierde 12 800 millones de pesos. Si se estima por domicilio fiscal, 28 estados pierden; con base en el consumo reportado por las familias en la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH), pierden 10; por distribución del valor agregado bruto, pierden 20; por distribución del PIB, pierden 20, y por distribución de Censos Económicos, pierden 21.

Durante la Convención, Sonora propuso que la administración integral sólo fuese para personas físicas en IVA, manteniendo las devoluciones y normatividad en el nivel central. Sin abordar con precisión la definición de la meta, en un ejercicio realizado para el año 2000, se fijaba una meta que quedaba por debajo de lo recaudado, lo cual evidentemente pondría en desventaja a la Federación.

Finalmente, la Convención Nacional Hacendaria convino en la administración integral para las personas físicas del IVA y el ISR para los estados, para lo cual ya se han dado los primeros pasos con el Anexo 3 del Convenio de Colaboración Administrativa.

En el caso del ISR de personas físicas, la CNH acordó proponer la creación de un impuesto cedular de carácter estatal para las personas físicas que obtengan ingresos por salarios (respetando la exención constitucional a un salario mínimo), honorarios profesionales, arrendamiento y enajenación de inmuebles y actividades empresariales. Tendría una tasa única de entre 2 y 5 por ciento, su base se homologaría a la del ISR federal. El impuesto que se propone, en su parte salarios, permitiría eliminar, en su caso, los impuestos sobre nóminas que actualmente aplican los Estados, con lo que se mejora la competitividad del Estado que haga la sustitución.²⁶ Al respecto, de acuerdo con las reformas al Artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a partir de 2005 las legislaturas de las entidades federativas podrán establecer impuestos cedulares sobre los ingresos de las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales, sin que esto implique incumplimiento a los compromisos concertados con la Federación en materia de Coordinación Fiscal.

Dado que la tasa mínima debe ser de 2% y máxima de 5%, sobre las cuales las legislaturas locales pueden establecer tasas distintas por cada impuesto cedular, con el fin de que los impuestos cedulares sean homogéneos y se eviten distorsiones en su aplicación

26. CNH, *Declaratoria a la Nación y Acuerdos*, México, 2004, p. 61.

la propia ley establece que para determinar la base se deberán considerar los mismos ingresos y las mismas deducciones que se establecen en la Ley del Impuesto sobre la Renta. En el caso de los denominados “pequeños contribuyentes”, las entidades federativas podrán estimar la utilidad fiscal de dichos contribuyentes y determinar el impuesto mediante el establecimiento de cuotas fijas. Con el fin de operar estos cambios, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) ha iniciado los trabajos correspondientes para que, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las entidades federativas establezcan los convenios necesarios con la SHCP para que el pago de los impuestos cedulares se realice en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta federal.

Finalmente, el caso del Impuesto a las Ventas Finales, analizado desde 1998 por su potencial recaudatorio y su amplia base, fue quizá la conclusión más relevante de la Convención Nacional Hacendaria (CNH) en materia de potestades para los estados.

El impuesto a las ventas finales

En el paquete fiscal para 1999 se propuso la creación del Impuesto a las Ventas Finales de bienes y servicios con una tasa de hasta 2%. Sin embargo, no se avanzó en el Congreso ni fue previamente analizado en la CPFF y se contemplaba como adicional al IVA. Ningún gobernador lo quiso adoptar por el costo político-electoral con que se ha revestido a la política de ingresos.

Durante 2001 la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) trabajó en una propuesta para incorporar el impuesto a las ventas de bienes finales con una tasa de hasta 2%, vinculado con una reducción de dos puntos en la tasa del IVA (véase el cuadro 4). En dicha propuesta, además de precisar que no se aplicaría a los bienes intermedios para evitar el efecto en cascada, se incluía un mecanismo de compensación para las finanzas federales, consistente en una disminución de las participaciones en un monto igual al costo transferido al impuesto estatal. Los ejercicios se realizaron sobre la segunda parte del Fondo General de Participaciones (FGP). Para corregir lo anterior se incluía en la propuesta una reserva de compensación que evitaría que alguna entidad federativa perdiese respecto al sistema anterior. La propuesta fue discutida en la CPFF con la oposición de Tabasco, a pesar de la reserva planteada, ante la cual manifestaba desconfianza en el futuro. Sin embargo, la misma no prosperó en el Congreso de la Unión donde ni siquiera fue discutida.

En las reuniones de la CPFF los estados pidieron que durante uno o dos años fuese un impuesto federal, 100% participable a las entidades federativas, que en ese período prepararían su administración y recibir un impuesto federal operando, lo cual les evitaría el costo político de su creación en los congresos locales. Varios autores, entre ellos Díaz Cayeros y McLure, retomados por Gamboa,²⁷ hablan del alto costo administrativo que significaría su asunción por parte de los estados. Sin embargo, son preocupaciones fácilmente superables por la administración tributaria.

Lo difícil es el impacto del descuento de participaciones (que en 2001 se calculó en cuatro puntos de la Recaudación Federal Participable descontados de la parte del FGP)

27. Rafael Gamboa González, *op. cit.*

versus la recaudación estimada del impuesto. La comparación entre ambos coeficientes de participación de los dos conceptos muestra la existencia de ganadores y perdedores. Incluso Tabasco “estimó” que el impuesto tenía una quinta parte del potencial recaudatorio calculado por la Federación. El tema de la base también surgió; por ello, era más necesaria la administración federal. Incluso se propuso un esquema de transición basado en no modificar la mecánica de participaciones y que el impuesto fuese participable como cualquier otro. Los dos puntos del IVA se sustituirían por los dos puntos del Impuesto a las Ventas Finales en la RFP, con lo que el impacto sería neutral, mientras que con el descuento habría ganadores y perdedores. La transición mostraría la verdadera capacidad recaudatoria del Impuesto a nivel local, lo que propiciaría que los ganadores lo impulsaran y adoptaran. El objetivo final es que fuera un impuesto local después de la transición. Para el ejercicio fiscal 2003, se incluyó en la Ley de Ingresos como un Transitorio; sin embargo, dada la incertidumbre derivada de la temporalidad de la Ley, impidió que fuese aprovechada por alguna entidad federativa, aunque Sinaloa y Zacatecas lo tenían previsto.

El Impuesto a las Ventas en la Convención

La CNH retomó el tema, el cual fue aprobado en la Mesa II de Ingresos y posteriormente en el Consejo Directivo encabezado por el Presidente de la República. Las características de la propuesta impiden el efecto cascada, se aplica a los bienes intermedios, la tasa mínima es de 3% (dos para los estados y uno para municipios), con una reducción de tres puntos en la tasa del IVA, con tasa interna de 12% y de 7% en frontera.

En virtud de que el Reglamento de la Convención señalaba que no deberían fortalecerse las finanzas de un orden de gobierno a costa del deterioro de otro, y debido a la insuficiencia fiscal de los ingresos federales al no aprobar el Congreso en los últimos seis años las reformas fiscales propuestas, la CNH destacó que ya que esa medida afectaría la recaudación federal, compensar ese efecto entrañaría, “entre otras alternativas, revisar las tasas actuales del Impuesto al Valor Agregado (IVA), así como la lista de productos exentos, estableciendo mecanismos para compensar a los hogares de menores ingresos”.²⁸ En la Mesa II se acordó compensar al gobierno federal y a las participaciones por la reducción del IVA con la aplicación de una tasa de 4% a alimentos y la eliminación de algunos exentos. De acuerdo con las estimaciones realizadas en la Mesa de Ingresos de la Convención, la reducción de tres puntos de la tasa del IVA implicaba una pérdida de 55 000 millones para la Federación, de los cuales 44 000 millones serían recaudados por los estados por efecto del Impuesto a las Ventas Finales.

Por otra parte, debido a que en países donde la distribución del ingreso entre los gobiernos estatales es tan desigual, como en México, potestades como la del Impuesto a las Ventas tienden a profundizar en el mediano plazo la concentración de recursos. Por ello la propia Convención convino en adoptar un esquema igualatorio para compensar a los estados pobres. Derivado de un Acuerdo previo en la Reunión Extraordinaria de la CPFF –que además fungió como Coordinación Técnica de la CNH– se acordó el siguiente mecanismo, aprobado por el Consejo Directivo de la Convención:

28. CNH, *op. cit.* p. 61.

Cuadro 4

Escenario con cifras de 2001 revisadas de Ley de Ingresos. A la segunda parte del FGP se le deduce la recaudación del impuesto de 2% al consumo, estado por estado. Beneficio fiscal para las entidades impuesto a las ventas en 2001

| Entidades | IVA 15% sin reforma | | IVA 13% con reforma | | Participación Impuesto a las ventas ** mdp (5) |
|---------------------|---------------------|-----------------|--------------------------|-----------------|---|
| | Participaciones Mdp | Coefficientes % | Participaciones * Mdp | Coefficientes % | |
| | (1) | $2=1/\sum 1$ | (3) | $4=3/\sum 3$ | |
| Totales | 167 116 | 100.00 | 154 564 | 100.00 | 43 082 |
| Quintana Roo | 1 675 | 1.00 | 1 659 | 1.07 | 583 |
| Coahuila | 3 864 | 2.31 | 3 709 | 2.40 | 1 375 |
| Campeche | 2 005 | 1.20 | 2 110 | 1.37 | 503 |
| Sonora | 5 132 | 3.07 | 5 288 | 3.42 | 1 173 |
| Nuevo León | 6 961 | 4.17 | 5 749 | 3.72 | 2 946 |
| Distrito Federal | 20 157 | 12.06 | 15 360 | 9.94 | 9 772 |
| Chihuahua | 4 807 | 2.88 | 4 100 | 2.65 | 1 885 |
| Aguascalientes | 1 919 | 1.15 | 1 804 | 1.17 | 494 |
| Baja California | 4 570 | 2.73 | 3 936 | 2.55 | 1 528 |
| Jalisco | 9 721 | 5.82 | 8 878 | 5.74 | 2 726 |
| Querétaro | 2 770 | 1.66 | 2 538 | 1.64 | 743 |
| Tamaulipas | 5 310 | 3.18 | 4 954 | 3.20 | 1 317 |
| Puebla | 6 643 | 3.98 | 6 154 | 3.98 | 1 680 |
| México | 19 642 | 11.75 | 18 738 | 12.12 | 4 379 |
| Guanajuato | 6 258 | 3.74 | 5 904 | 3.82 | 1 388 |
| Durango | 2 357 | 1.41 | 2 203 | 1.43 | 539 |
| Morelos | 2 614 | 1.56 | 2 451 | 1.59 | 587 |
| San Luis Potosí | 3 239 | 1.94 | 3 025 | 1.96 | 726 |
| Yucatán | 2 680 | 1.60 | 2 515 | 1.63 | 582 |
| Michoacán | 5 059 | 3.03 | 4 787 | 3.10 | 1 056 |
| Baja California Sur | 1 120 | 0.67 | 1 056 | 0.68 | 237 |
| Veracruz | 10 410 | 6.23 | 10 240 | 6.62 | 1 776 |
| Sinaloa | 4 057 | 2.43 | 3 849 | 2.49 | 829 |
| Colima | 1 292 | 0.77 | 1 236 | 0.80 | 242 |
| Guerrero | 3 842 | 2.30 | 3 631 | 2.35 | 754 |
| Hidalgo | 3 287 | 1.97 | 3 139 | 2.03 | 580 |
| Chiapas | 6 836 | 4.09 | 6 987 | 4.52 | 716 |
| Oaxaca | 4 365 | 2.61 | 4 236 | 2.74 | 664 |
| Zacatecas | 2 259 | 1.35 | 2 162 | 1.40 | 315 |
| Nayarit | 1 769 | 1.06 | 1 684 | 1.09 | 240 |
| Tlaxcala | 1 788 | 1.07 | 1 702 | 1.10 | 225 |
| Tabasco | 8 707 | 5.21 | 8 779 | 5.68 | 519 |

* A la segunda parte del FGP, se le deduce la recaudación de impuesto de 2% al consumo, estado por estado

** Distribución efectuada de acuerdo a la estructura del PIB de 1999.

Fuente: UCEF-SHCP.

| | Coeficientes % | Ingresos Totales Mdp | Coeficiente % | Variación | | Variación coeficiente efectivo | |
|--|----------------|-------------------------|---------------|---------------|---------|--------------------------------|----------|
| | | | | Absolutas Mdp | Rel. % | Absolutas Mdp | Rel. % |
| | | | | 6=5/∑5 | (7=3+5) | 8=7/∑7 | (10=7-1) |
| | 100.00 | 197 646 | 100.00 | 30 530 | 18.27 | 0.00 | 0.00 |
| | 1.35 | 2 242 | 1.13 | 567 | 33.88 | 0.13 | 13.20 |
| | 3.19 | 5 084 | 2.57 | 1 220 | 31.58 | 0.26 | 11.26 |
| | 1.17 | 2 613 | 1.32 | 608 | 30.32 | 0.12 | 10.19 |
| | 2.72 | 6 462 | 3.27 | 1 329 | 25.90 | 0.20 | 6.45 |
| | 6.84 | 8 696 | 4.40 | 1 735 | 24.92 | 0.23 | 5.62 |
| | 22.68 | 25 132 | 12.72 | 4 974 | 24.68 | 0.65 | 5.42 |
| | 4.38 | 5 985 | 3.03 | 1 177 | 24.49 | 0.15 | 5.26 |
| | 1.15 | 2 298 | 1.16 | 379 | 19.76 | 0.01 | 1.26 |
| | 3.55 | 5 464 | 2.76 | 894 | 19.56 | 0.03 | 1.10 |
| | 6.33 | 11 605 | 5.87 | 1 883 | 19.37 | 0.05 | 0.93 |
| | 1.73 | 3 281 | 1.66 | 511 | 18.43 | 0.00 | 0.14 |
| | 3.06 | 6 271 | 3.17 | 960 | 18.09 | -0.00 | -0.16 |
| | 3.90 | 7 833 | 3.96 | 1 190 | 17.91 | -0.01 | -0.30 |
| | 10.16 | 23 118 | 11.70 | 3 476 | 17.70 | -0.06 | -0.48 |
| | 3.22 | 7 292 | 3.69 | 1 034 | 16.53 | -0.06 | -1.47 |
| | 1.25 | 2 742 | 1.39 | 386 | 16.36 | -0.02 | -1.61 |
| | 1.36 | 3 038 | 1.54 | 424 | 16.22 | -0.03 | -1.73 |
| | 1.68 | 3 751 | 1.90 | 512 | 15.81 | -0.04 | -2.08 |
| | 1.35 | 3 097 | 1.57 | 417 | 15.54 | -0.04 | -2.30 |
| | 2.45 | 5 843 | 2.96 | 784 | 15.50 | -0.07 | -2.34 |
| | 0.55 | 1 294 | 0.65 | 173 | 15.44 | -0.02 | -2.39 |
| | 4.12 | 12 016 | 6.08 | 1 606 | 15.43 | -0.15 | -2.40 |
| | 1.93 | 4 678 | 2.37 | 621 | 15.30 | -0.06 | -2.51 |
| | 0.56 | 1 478 | 0.75 | 186 | 14.40 | -0.03 | -3.27 |
| | 1.75 | 4 385 | 2.22 | 543 | 14.13 | -0.08 | -3.50 |
| | 1.35 | 3 719 | 1.88 | 432 | 13.16 | -0.09 | -4.32 |
| | 1.66 | 7 703 | 3.90 | 868 | 12.69 | -0.19 | -4.72 |
| | 1.54 | 4 901 | 2.48 | 536 | 12.27 | -0.13 | -5.07 |
| | 0.73 | 2 478 | 1.25 | 219 | 9.68 | -0.10 | -7.26 |
| | 0.56 | 1 924 | 0.97 | 155 | 8.75 | -0.09 | -8.05 |
| | 0.52 | 1 927 | 0.97 | 139 | 7.77 | -0.09 | -8.88 |
| | 1.21 | 9 299 | 4.70 | 592 | 6.80 | -0.51 | -9.70 |

Cuadro 5

Estimaciones del impacto en el impuesto a las ventas al distribuirse 20% del mismo impuesto con los coeficientes (%) del FGP y con los coeficientes de la tercera parte del fgp (millones de pesos nominales)

| Entidades | Impuesto a las ventas | 20% Impuesto a las ventas | 80% Impuesto a las ventas | Coeficientes | | |
|---------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------|-------------------|
| | | | | Impuesto a las ventas | Coeficientes FGP p/% | III Parte FGP p/% |
| | | | | (1) | (2= 1 x 0.20) | (3= 1-2) |
| Totales | 44 856.0 | 8 971.2 | 35 884.8 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Colima | 247.7 | 49.5 | 198.2 | 0.6 | 0.8 | 3.2 |
| Tlaxcala | 240.9 | 48.2 | 192.7 | 0.5 | 1.1 | 3.6 |
| Nayarit | 257.0 | 51.4 | 205.6 | 0.6 | 1.0 | 3.5 |
| Zacatecas | 328.7 | 65.7 | 263.0 | 0.7 | 1.2 | 4.0 |
| Baja California Sur | 261.5 | 52.3 | 209.2 | 0.6 | 0.7 | 2.6 |
| Durango | 567.4 | 113.5 | 453.9 | 1.3 | 1.3 | 3.7 |
| Quintana Roo | 688.9 | 137.8 | 551.1 | 1.5 | 1.1 | 3.6 |
| Aguascalientes | 557.6 | 111.5 | 446.0 | 1.2 | 1.1 | 3.1 |
| Hidalgo | 586.0 | 117.2 | 468.8 | 1.3 | 1.9 | 4.0 |
| Morelos | 604.7 | 120.9 | 483.7 | 1.3 | 1.5 | 3.5 |
| Yucatán | 627.2 | 125.4 | 501.7 | 1.4 | 1.6 | 3.5 |
| San Luis Potosí | 743.9 | 148.8 | 595.1 | 1.7 | 1.9 | 3.8 |
| Campeche | 571.6 | 114.3 | 457.3 | 1.3 | 1.0 | 2.2 |
| Oaxaca | 694.1 | 138.8 | 555.3 | 1.5 | 2.5 | 4.2 |
| Guerrero | 786.6 | 157.3 | 629.3 | 1.8 | 2.4 | 4.0 |
| Querétaro | 776.0 | 155.2 | 620.8 | 1.7 | 1.7 | 2.6 |
| Michoacán | 952.8 | 190.6 | 762.3 | 2.1 | 2.9 | 4.0 |
| Sinaloa | 858.0 | 171.6 | 686.4 | 1.9 | 2.5 | 3.0 |
| Coahuila | 1 444.1 | 288.8 | 1 155.3 | 3.2 | 2.3 | 2.9 |
| Chihuahua | 1 904.2 | 380.8 | 1 523.4 | 4.2 | 2.9 | 3.1 |
| Baja California | 1 484.4 | 296.9 | 1 187.5 | 3.3 | 2.8 | 2.9 |
| Sonora | 1 138.2 | 227.6 | 910.5 | 2.5 | 2.5 | 2.5 |
| Tamaulipas | 1 396.9 | 279.4 | 1 117.5 | 3.1 | 2.9 | 2.8 |
| Puebla | 1 617.5 | 323.5 | 1 294.0 | 3.6 | 4.1 | 3.7 |
| Guanajuato | 1 576.8 | 315.4 | 1 261.4 | 3.5 | 3.9 | 3.4 |
| Nuevo León | 3 210.8 | 642.2 | 2 568.6 | 7.2 | 4.4 | 2.4 |
| Distrito Federal | 10 410.4 | 2 082.1 | 8 328.3 | 23.2 | 10.8 | 2.0 |
| Jalisco | 2 878.1 | 575.6 | 2 302.5 | 6.4 | 6.0 | 2.9 |
| Veracruz | 1 812.6 | 362.5 | 1 450.1 | 4.0 | 6.3 | 2.9 |
| Chiapas | 762.1 | 152.4 | 609.7 | 1.7 | 4.4 | 2.5 |
| México | 4 322.5 | 864.5 | 3 458.0 | 9.6 | 12.7 | 2.9 |
| Tabasco | 547.0 | 109.4 | 437.6 | 1.2 | 5.6 | 0.9 |

p/ Coeficientes preliminares de la tercera parte del FGP en 2004.

Fuente: UCEF-SHCP.

| Distribución 20% Impuesto a las ventas | | Saldo | Suma 80% Impuesto Ventas más parte del 20% distribuido % FGP | Suma 80% Impuesto Ventas más la parte del 20% distribuido con el % III FGP | Saldo | |
|--|----------------------------------|--------|--|--|-----------|------------|
| Con el Coeficiente FGP | Con el Coeficiente III parte FGP | | | | Absoluto | % |
| (7) | (8) | | | | (9=8 - 7) | (10=3 + 7) |
| 8 971.2 | 8 971.2 | 0.0 | 44 856.0 | 44 856.0 | 0.0 | 0.0 |
| 70.0 | 287.3 | 217.3 | 268.2 | 485.5 | 217.3 | 81.0 |
| 95.1 | 323.5 | 228.4 | 287.8 | 516.2 | 228.4 | 79.4 |
| 89.8 | 313.2 | 223.4 | 295.4 | 518.9 | 223.4 | 75.6 |
| 110.4 | 357.4 | 247.0 | 373.4 | 620.4 | 247.0 | 66.2 |
| 63.1 | 231.2 | 168.1 | 272.3 | 440.4 | 168.1 | 61.7 |
| 119.0 | 335.6 | 216.6 | 572.9 | 789.5 | 216.6 | 37.8 |
| 97.6 | 320.2 | 222.6 | 648.7 | 871.3 | 222.6 | 34.3 |
| 99.8 | 279.6 | 179.8 | 545.8 | 725.6 | 179.8 | 32.9 |
| 166.0 | 354.6 | 188.6 | 634.8 | 823.3 | 188.6 | 29.7 |
| 136.5 | 316.1 | 179.6 | 620.3 | 799.8 | 179.6 | 29.0 |
| 141.2 | 314.4 | 173.2 | 642.9 | 816.1 | 173.2 | 26.9 |
| 170.8 | 345.1 | 174.3 | 766.0 | 940.3 | 174.3 | 22.8 |
| 93.5 | 196.6 | 103.1 | 550.8 | 653.9 | 103.1 | 18.7 |
| 228.6 | 375.4 | 146.8 | 783.9 | 930.6 | 146.8 | 18.7 |
| 215.2 | 355.5 | 140.4 | 844.5 | 984.8 | 140.4 | 16.6 |
| 155.8 | 233.2 | 77.4 | 776.6 | 854.0 | 77.4 | 10.0 |
| 260.2 | 360.8 | 100.6 | 1 022.4 | 1 123.0 | 100.6 | 9.8 |
| 221.5 | 267.7 | 46.1 | 907.9 | 954.0 | 46.1 | 5.1 |
| 209.3 | 260.9 | 51.6 | 1 364.6 | 1 416.2 | 51.6 | 3.8 |
| 262.8 | 282.1 | 19.3 | 1 786.2 | 1 805.4 | 19.3 | 1.1 |
| 255.1 | 258.1 | 3.0 | 1 442.6 | 1 445.6 | 3.0 | 0.2 |
| 227.8 | 225.7 | -2.1 | 1 138.3 | 1 136.3 | -2.1 | -0.2 |
| 257.7 | 253.6 | -4.1 | 1 375.3 | 1 371.2 | -4.1 | -0.3 |
| 367.4 | 330.8 | -36.7 | 1 661.4 | 1 624.8 | -36.7 | -2.2 |
| 346.0 | 308.1 | -37.9 | 1 607.5 | 1 569.6 | -37.9 | -2.4 |
| 397.8 | 217.1 | -180.7 | 2 966.4 | 2 785.7 | -180.7 | -6.1 |
| 965.5 | 182.8 | -782.7 | 9 293.8 | 8 511.1 | -782.7 | -8.4 |
| 540.5 | 255.8 | -284.7 | 2 842.9 | 2 558.3 | -284.7 | -10.0 |
| 566.6 | 258.7 | -307.9 | 2 016.7 | 1 708.8 | -307.9 | -15.3 |
| 399.1 | 224.7 | -174.4 | 1 008.7 | 834.4 | -174.4 | -17.3 |
| 1 134.9 | 264.6 | -870.2 | 4 592.9 | 3 722.7 | -870.2 | -18.9 |
| 506.5 | 80.9 | -425.7 | 944.1 | 518.4 | -425.7 | -45.1 |

De la recaudación bruta que se obtenga por la administración de este impuesto, 80% se autoliquidará por cada entidad, mientras que 20% restante se concentrará a la Federación para su redistribución a las entidades federativas en función de su coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones. Con los recursos redistribuidos conforme al punto anterior que reciba de cada entidad federativa, se integrarán los fondos estatales de desarrollo social (combate a la pobreza), cuyo ejercicio será determinado con base en las prioridades estatales y municipales bajo criterios y lineamientos establecidos por los congresos locales, garantizando que el destino de los recursos no sea ejercido en gasto burocrático.²⁹

En la Comisión Permanente se analizaron dos propuestas para definir la distribución de esos recursos, una impulsada por Tabasco y estados del norte, en el sentido de que los recursos se distribuyeran de acuerdo a los coeficientes del FGP; la otra –más igualitaria– propuesta por Oaxaca, consistía en utilizar los coeficientes de la tercera parte del FGP que compensa a los estados con menor per cápita en la suma de las otras dos partes de dicho Fondo. En las conclusiones prevaleció la primera opción. En el cuadro 5 se observa el impacto de ambas. Por supuesto que la aplicación del coeficiente de la tercera parte del FGP es más redistributiva que el coeficiente del FGP: 21 estados ganarían más; Tlaxcala, Nayarit y Colima, 79, 76 y 81 por ciento, respectivamente, y algunas ganarían menos como los estados de México y Tabasco, 19 y 45 por ciento, respectivamente.

La propuesta fue presentada al Congreso –no por el Gobierno Federal– donde se volvió a “partidizar” el tema del mecanismo de compensación vinculado al IVA en alimentos. Los estados pierden la posibilidad de contar con una potestad de base amplia y 44 000 millones de pesos estimados para 2005. El impuesto a las ventas no es viable sin la reducción del IVA y éste no es posible sin compensar su reducción. Esta última sólo es posible ampliando la base mediante la supresión de tratamientos preferenciales y privilegios fiscales, además de eliminar mitos como el de que se beneficia a los pobres a través de un impuesto que no pagan: la experiencia oaxaqueña es ilustrativa al respecto. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales retomará el tema en sus Grupos de Trabajo para perfeccionar la propuesta.

Conclusiones

1. Nuestro sistema de transferencias muestra avances significativos en materia de equidad, transparencia y certidumbre, particularmente en el caso de las participaciones
2. Las transferencias de gasto –excepto el FAIS y el Fortuman que son redistributivas e igualitarias– distorsionaron los avances al no ser resarcitorias ni compensatorias y responder a inercias históricas producto de acuerdos discrecionales y de presiones de grupos de interés
3. Una insuficiencia de nuestro sistema es la ausencia de estímulos directos al esfuerzo recaudatorio de los estados

29. *Ibid.*

4. El incremento de las transferencias y la caída de los ingresos locales ha acrecido la participación de las primeras en los ingresos corrientes de los estados
5. El esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas es muy desigual; las que más interés y corresponsabilidad fiscal demuestran son las que tienen mayor presión del gasto educativo. Ello se observa en el comportamiento de la recaudación local y en la colaboración administrativa en materia fiscal federal
6. A pesar de que el uso de las nuevas facultades por parte de las entidades federativas es lento y desigual, destacar la necesidad de otorgarles mayores potestades, particularmente con impuestos de base amplia, como sería el caso del impuesto a las ventas
7. De las diversas opciones –sobre-tasa del IVA, del ISR personas físicas y del IEPS– la de mayor potencial recaudatorio es la del Impuesto a las Ventas Finales
8. Cualquier cesión de potestades implica reducir las participaciones o ampliar la base del impuesto que haya sido compartido a fin de tornar neutral el saldo para la recaudación federal y para las participaciones
9. El Impuesto a las Ventas debe ser de base amplia (casi la del IVA), sólo aplicarse a bienes intermedios en el lugar de venta (el destino), de carácter federal en su introducción, administrado de manera coordinada y vinculado al IVA
10. Deben vincularse las acciones redistributivas, el esfuerzo fiscal propio y avanzar en el tema de nuevas potestades y mejor coordinación intergubernamental 