

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE CONTADURÍA Y CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



MAESTRIA EN FISCAL



TESIS:

MÉXICO Y SU FEDERALISMO FISCAL. SU REPERCUSIÓN EN
LAS FINANZAS PÚBLICAS A TRAVES DE LAS POTESTADES
TRIBUTARIAS.

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN FISCAL
PRESENTA:

LIC. JOSÉ URIEL RAMÍREZ PINEDA

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JOSÉ LUIS CHÁVEZ CHÁVEZ

MORELIA, MICHOACÁN, AGOSTO 2020

*“Todos los triunfos nacen cuando nos atrevemos a brillar”
“Tener conocimiento no es suficiente, tenemos que aplicarlo. Tener voluntad no basta, hay que implementarla”.
“Para comenzar un proyecto hace falta valentía y para culminar un proyecto hace falta perseverancia y amor.”*

DEDICATORIAS.

A Dios.

Por haberme permitido llegar hasta este punto de mi vida, y haberme dado salud y sabiduría para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A mi madre.

Por haberme apoyado en todo momento, por tus consejos, tus valores y por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por tu amor y enseñanzas.

A mis hermanas.

Por ser el ejemplo de la cual aprendí aciertos y de momentos difíciles, en especial a Mayeli, por su invaluable apoyo, siempre incondicional.

A mis maestros y colaboradores.

Al Dr. José Luis Chávez Chávez por su gran apoyo y motivación para la culminación de mis estudios profesionales y para la elaboración de esta tesis; al Mtro. Ignacio Zahaid Zamudio Méndez, por sus consejos y apoyo; al Contador Daniel Medina Cano por su apoyo ofrecido en este trabajo.

Personas especiales.

Alejandra, por tu apoyo en la toma de decisiones y motivación para lograr estos estudios, así como por el tiempo en que estuviste presente; María Guadalupe, por tu invaluable apoyo y consejos en el poco tiempo de conocernos.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi gratitud a Dios, quien con su bendición llena siempre mi vida y a toda mi familia por estar siempre presentes. De igual manera mi agradecimiento infinito a mi alma mater, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, y al posgrado de la Facultad de Contaduría y Ciencias Administrativas, por acogerme como su alumno. Quiero expresar mi más grande y sincero agradecimiento al Dr. José Luis Chávez Chávez y al Mtro. Ignacio Zahaid Zamudio Méndez, principales mentores durante todo este proceso, quien con su dirección, conocimiento, enseñanza y colaboración permitieron el desarrollo de este trabajo. A mis compañeras del SAT, Mayra, Barbara y Ana Luisa, por su apoyo y comprensión durante el proceso de desarrollo de este trabajo. Omar y Adriana, por su apoyo incondicional. A todos aquellos amigos y colaboradores que, de alguna u otra manera, fueron parte de todo este proceso. ¡Gracias!

INDICE

RESUMEN.....	1
ABSTRAC.....	2
INTRODUCCION.....	3
CAPITULO I	
DISEÑO METODOLOGICO DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN.....	8
1.1 Objetivo General.....	8
1.2 Objetivo Particular.....	8
1.3 Instrumento de investigación.....	8
1.4 Planteamiento del Problema.....	9
1.5 Problematización.....	9
1.6 Hipótesis.....	11
1.7 Justificación.....	11
1.8 Preguntas de investigación.....	13
1.9 Matriz de congruencias.....	13
1.10 Materiales a utilizar.....	18
CAPITULO II	
MARCO TEORICO.....	16
2.1 Principios Tributarios	16
2.1.1 Antecedentes de los impuestos en México	18
2.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	22
2.2.1 Artículos Constitucionales relacionados con el tributo en México.....	23
2.2.2. Vigencia de la Constitución Actual.	24
2.3. Jerarquización de las leyes tributarias.....	24
2.4 Elementos de los Impuestos.....	26
2.5 Concepto y características del Régimen Federal.....	29
2.5.1 La idea del Federalismo.	31
2.5.2 Relación entre federalismo y descentralización.	32
2.6 Federalismo Mexicano.	34
2.6.1 Breves antecedentes.	36
2.6.2 La constitución de 1917 y el federalismo.....	39

2.7	La actividad financiera del estado como punto de inicio en la competencia tributaria.	41
2.7.1	Necesidad colectiva y servicio público como fuente de la actividad financiera del estado.	41
2.7.1.1	Las Finanzas Públicas como punto de partida de la actividad financiera del Estado.	43
2.7.1.2	Los ingresos desde el ámbito del Derecho Financiero.	44
2.7.1.3	Los ingresos desde el ámbito del Derecho Fiscal.	45
2.7.1.4	Los ingresos desde el ámbito del Derecho Tributario.	46
2.7.2	Conceptos generales de las Finanzas Públicas.	48
2.7.2.1	Ingreso Público.	49
2.7.2.2	Gasto Público.	52
2.7.2.3	Deuda Pública.	63
2.7.2.4	Balance económico.	67
2.7.2.5	El paquete económico.	69
2.7.2.6	Criterios Generales de Política Económica.	71
2.7.2.7	Ley de Ingresos de la Federación.	72
2.7.2.8	Presupuesto de Egresos de la Federación.....	73
2.7.3	Potestad Tributaria entre Federación, Entidades Federativas y Municipios..	74
2.7.3.1	Facultades de la Federación en materia Fiscal.....	76
2.7.3.2	Facultades de las Entidades Federativas en materia Fiscal.	79
2.7.3.3	Facultades de los Municipios en materia Fiscal.	80
2.8	Coordinación Fiscal.	82
2.8.1	Antecedentes de la Coordinación Fiscal.	82
2.8.2	Las Convenciones Nacionales Fiscales.	83
2.8.3	Convención Nacional Hacendaria.	90
2.8.4	Ley de Coordinación Fiscal.	93
2.8.4.1	Sistema Estatal de Coordinación Fiscal.	94
2.8.4.2	Convenios de Coordinación Fiscal.	95

CAPITULO III	
PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN EN TORNO A LA COORDINACIÓN FISCAL Y HACENDARIA.	97
3.1 Introducción.	97
3.2 Marco normativo de la coordinación fiscal en México.	98
3.3 Principales problemáticas del federalismo en México.	101
3.4 Modificación teórica del federalismo fiscal en México.	104
3.4.1 Simetría y homologación normativa.	105
3.5 Regulación Jurídica del Federalismo Fiscal Nacional.	107
3.5.1 Ley de Coordinación Fiscal Federal.	108
3.5.2 De las Participaciones.	111
3.5.3 De las Aportaciones.	116
3.5.4 Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	118
3.5.5 De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación...	121
3.6. De los mecanismos de coordinación y control la Deuda Pública.	122
3.6.1 Coordinación Presupuestaria.	125
3.6.2. Control de endeudamiento de los estados federados.	126
CAPITULO IV.	
4.1 Propuestas de reforma constitucional en materia de federalismo y potestades tributarias.	131
4.2 Propuesta de reforma. De la coordinación fiscal a la coordinación hacendaria y presupuestaria fiscal.	136
CONCLUSIONES.	139
BIBLIOGRAFIA	146

RESUMEN

Las reformas al marco jurídico fiscal se han orientado al establecimiento de un sistema de reparto que genera una mayor dependencia de las entidades de los recursos provenientes de la federación y que al mismo tiempo fortalece la capacidad tributaria del gobierno central.

La evolución de la deuda de las entidades federativas de México ha dependido en gran medida de las participaciones y las transferencias federales recibidas, en la medida en que éstas disminuyen los niveles de endeudamiento tiende a aumentar.

Con un modelo de regresivo, se demuestra que las transferencias federales han tenido un efecto negativo sobre el esfuerzo fiscal local en México.

Muchos son los factores que han influido en la relación con la dependencia financiera que actualmente tienen las arcas locales respecto de los recursos federales, y si bien es cierto, en la teoría podemos establecer un sistema federalizado, pero que en la realidad se desenvuelve como un sistema central y unitario, sobreponiéndose diversos aspectos, sobresaliendo la parte política, y quedando los Estados y Municipios supeditados a voluntad e intereses del poder ejecutivo central.

Es por ello, que se hace necesario proponer una reforma a nivel constitucional donde se fijen de manera clara el federalismo en nuestro país, la creación de un organismo que regule la materia, y definir las potestades tributarias en los tres niveles de gobierno.

Palabras clave: Federalismo, Tributación, Gobierno, Finanzas, Contribuciones.

ABSTRACT

The reforms to the juridical fiscal framework have been oriented to the establishment of a delivery system, that generates a larger dependence of the entities of the resources coming from the federation and at the same time strengthens the tributary capacity of the central government.

The evolution of the debt to the federative entities of México has depended in big measure of the participations and federal transfers received, as they decrease the indebtedness tends to increase.

With a regressive model, it demonstrates that the received federative transfers have had a negative effect over the local fiscal effort in México.

Numerous factors have influenced in the financial dependency relationship that currently the local coffers have regard of the federal resources, and while it is true, in theory we can establish a federalized system, but actually it unfolds like a unitary central system, overlapping various aspects, excelling the political part, and the states and municipalities remain constrained by the interests of the central executive power.

Therefore, it becomes necessary propose a reform at the constitutional level where federalism is clearly established in our country, the creation of an organism that regulates matter, and define the tributary powers at all three levels of government.

INTRODUCCION

México es una nación con hondas raíces federalistas. En los debates y resoluciones del Congreso Constituyente de 1824 prevalecieron los principios del sistema federal, ante la necesidad impostergable de garantizar la integridad territorial y la cohesión política de la naciente República, se le dotó a la nación de una base de organización que le confirió unidad, frente a los riesgos de dispersión regional.

En la actualidad la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la división federativa del poder público y la consiguiente consistencia de dos ámbitos jurisdiccionales, federal y local, y de tres órdenes de gobierno, incluido el municipal. Con ello, se establece un sistema en teoría, de equilibrio y control de poderes, de distribución de facultades que, al tiempo de fundamentar la unidad del Estado nacional, reconoce la diversidad geográfica, la variedad de culturas regionales, los desarrollos históricos, las necesidades y potencialidades que forman nuestra realidad e idiosincrasia.

El sistema federal es un pacto de entidades que se traducen en la centralización de un orden de atribuciones conferidas a los Poderes de la Unión, pero también es una fórmula de centralización del ejercicio del poder público en cuanto se compone de colectividades que poseen autonomía constitucional relativa y participan en la formación de la voluntad nacional.

El federalismo como sistema de organización política de cualquier Estado, establece una división de competencias entre los tres órdenes de gobierno, siendo la tributación una de las tareas más importantes de los gobiernos, dado que permite obtener los recursos económicos que dan viabilidad política y administrativa en su función de gobernar, atendiendo la prestación de servicios públicos como uno de los fines más importantes de la administración pública.

El federalismo fiscal como parte intrínseca del modelo federal, cuenta con una condición particular en el contexto mexicano, ya que la centralización de las potestades tributarias en el gobierno federal debilita de manera importante el desempeño autónomo de los gobiernos locales, complicándoles la posibilidad de alcanzar la autosuficiencia económica que les permita planear y gobernar de manera más independiente en sus jurisdicciones.

Muchos son los factores que pueden influir en relación con la dependencia financiera que tienen las haciendas locales de los recursos federales, siendo uno de ellos, el modelo federal que formalmente contempla el estado mexicano, pero que en la realidad se desenvuelve como un sistema unitario o centralizado, sobreponiéndose el poder central a la voluntad e intereses de las entidades.

Así, la distribución de competencias no ha sido suficiente para poder mantener y dar una estabilidad económica en el país, ya que, si bien se han establecido diversos ordenamientos y organismos tendiente a “regular” el ejercicio de las competencias tributarias, no se han establecido los resultados esperados, derivado de la concurrencia existente en las contribuciones de carácter federal, local y municipal.

Ahora bien, durante los cuarenta años de existencia del Sistema Nacional Coordinación Fiscal, si bien ha sido del principal y único instrumento regulador de las relaciones fiscales intergubernamentales, tratando de dar un equilibrado desarrollo a las haciendas públicas respectivas, resalta y considero que, para obtener un desarrollo económico regional mayor, y fortalecer las haciendas de los estados y municipios, se debe reformar el sistema actual, dado que en la medida del tiempo, se enfrentan nuevos retos y mayores desafíos que exigen mayor coordinación hacendaria y fiscal.

En este orden de ideas, los objetivos por los cuales fue creado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se han establecido diversos cambios y actualizaciones

conforme a la práctica de manera paulatina, ello con regular mejor la Coordinación, mismas que incluyen diversas formas de políticas, tales como de administración, gasto y deuda pública, y han adquirido gran importancia en los tres niveles de gobierno.

Por lo anterior, el desarrollo de la investigación tiene como objetivo mostrar la inequitativa distribución de potestades tributarias y de ingresos fiscales que guardan las entidades federativas del país con la Federación, situación que permite conocer el federalismo fiscal, lo cual genera como principal problema, la dependencia de las finanzas públicas estatales de los recursos fiscales que el gobierno federal les transfiere como parte de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Así encontramos que en el capítulo I se abordarán todos los lineamientos metodológicos que los cánones en la administración y en el apartado fiscal consideran, detallando paso a paso todos estos procesos que fueron llevando la investigación en la ciencia de lo fiscal, y fundamentando las líneas más importantes de toda investigación científica.

En este mismo orden de ideas, en lo que respecta al capítulo II, en este apartado se hizo una fundamentación de todos los puntos científicamente relacionados con el grueso del tema denominado " MÉXICO Y SU FEDERALISMO FISCAL. SU REPERCUSIÓN EN LAS FINANZAS PÚBLICAS A TRAVES DE LAS POTESTADES TRIBUTARIAS"; En dicho capítulo se encuentra toda la fundamentación y motivación de la investigación científicamente en la ciencia de lo fiscal, base primordial para correlacionar el capítulo uno con el dos, y así profundizar en la ciencia.

En tales condiciones, en el capítulo II, podemos observar que estructuramos en diez temas principales nuestra investigación, y con los subtemas que se enmarcan en cada tema. Que van desde los principios tributarios básicos, con antecedentes, marco constitucional del federalismo en México, antecedentes y orígenes del mismo.

Así también, podemos analizar a la actividad financiera del estado como un punto de inicio de la competencia tributaria, definiendo los conceptos de necesidad colectividad y los diversos tipos de ingresos desde los ámbitos del derechos financiero, fiscal y tributario.

Abordamos también conceptos generales de finanzas públicas, ya que son necesarios tenerlos presentes dada la naturaleza del federalismo fiscal, por lo que se hace necesario adentrarnos en conceptos como ingresos y gasto público, deuda pública, este último siendo necesario ya que es una de las principales causas del déficit en las finanzas públicas estatales y municipales.

Del mismo modo, acotamos los temas referentes a la potestad tributaria de los tres niveles de gobierno, analizando que la Federación tiene la mayor potestad tributaria, estableciéndose así un centralismo en cuando a la captación de los ingresos del estado.

Finalmente, cerrando este capítulo, exponemos lo que se refiere a la Coordinación Fiscal en el Estado Mexicano, viendo los principales antecedentes, como surgen las convenciones nacionales y el marco regulatorio jurídico de la Coordinación Fiscal.

Retomando lo referente al capítulo III tenemos ya la propuesta de investigación en torno a la coordinación fiscal y transitar a lo que es la coordinación hacendaria, realizando una explicación del marco normativo a fondo de la coordinación fiscal, sus principales problemáticas, así como realizar un análisis sistémico de los principales medios de captación de los estados, siendo las participaciones y aportaciones federales.

Explicamos a groso modo, los mecanismos de coordinación y control de la deuda pública, ya que, si bien es cierto, es una medida de control para regular la deuda,

esta no ataca de fondo que los estados generen más deuda dada las potestades tributarias con las que cuentan para hacerse llegar de más ingresos.

Por último, el capítulo IV, realizamos dos propuestas de reforma a nivel constitucional, que como se verá, se propone incluir el termino federalismo a nivel constitucional, y que en el capítulo o título el cual se regule lo propuesto, se definan de manera más clara las potestades tributarias de cada nivel de gobierno. De igual forma, se incluye una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal vigente, en cuanto a su denominación y a los órganos que integran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estos últimos, dotarlos como órganos autónomos a nivel constitucional que regulen la relación entre Federación, Entidades Federativas y Municipios.

Hoy se hace necesario revisar alternativas para mejorar el federalismo fiscal partiendo de la idea de que su fortalecimiento deberá orientarse en todo momento a favor de las haciendas locales y el desarrollo regional, es decir se hace necesario un mayor equilibrio financiero y de corresponsabilidad fiscal entre las partes integrantes de federalismo.

Las entidades federativas y los municipios manifiestan una alta dependencia de los ingresos transferidos por la federación, los niveles de autonomía financiera subnacional son insuficientes, de la composición de los ingresos totales de las entidades federativas solamente el 9% son ingresos propios.

Con la presente investigación, se pretende demostrar que el camino es buscar un verdadero federalismo fiscal y hacendario, donde se debe contemplar el fortalecimiento de los sistemas tributaros estatales y municipales, para que, a través de sus competencias, se llegue a una descentralización de funciones en materia de recaudación y colaboración administrativa, así de este modo, las hacienda públicas estatales y municipales aminoren los déficit presupuestarios en los cierres de sus ejercicios, todos lo anterior de manera armonizada para el adecuado desarrollo de nuestro país.

CAPITULO 1

DISEÑO METODOLOGICO DEL PROCESO DE INVESTIGACION

1.1. Objetivo General

Analizar el impacto a las finanzas públicas de los estados federados a través del federalismo fiscal.

1.2. Objetivo Particular

Examinar las diversas etapas del federalismo fiscal a través de la historia en México.

Identificar los procedimientos de dispersión de los recursos federales hacia los estados y municipios a través de la potestad tributaria.

Analizar el impacto y las repercusiones que se generan a las finanzas públicas estatales derivado de los convenios de coordinación fiscal.

1.3 Instrumento de Investigación.

Por lo que se refiere al **método**, la investigación en lo fundamental pasa de lo general a lo particular (método deductivo) pero haciendo además uso de las evidencias y de la síntesis, actividades que se van combinando en el campo de la investigación en III capítulos mediante los cuales se posibilita el trabajo que conduce a cumplir los objetivos planteados.

Ahora bien la metodología utilizada se fundamenta en la literatura referente a la investigación, considerando como eje la obra “Metodología de la investigación” de Roberto Martínez Sampieri¹.

1.4. Planteamiento del Problema

Con las diversas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se presentan cambios en la manera en la que se constituyen, administran y distribuyen los recursos que el gobierno federal otorga a las entidades federativas, siendo complejas y burocráticas. Por lo tanto, resultan necesario analizar el impacto a las finanzas estatales y municipales.

1.5. Problematicación

En México, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) es la ley secundaria encargada de determinar las potestades tributarias y los alcances del ejercicio del gasto de cada esfera de gobierno. Fue promulgada en 1980 con el fin de simplificar la celebración de convenios entre la Federación y las entidades y federativas y simplificar la asignación de las transferencias.

Anterior a esta Ley, existían más de 30 leyes impositivas. Cada una de ellas determinaba, para un impuesto particular, la potestad tributaria, las responsabilidades recaudatorias y la distribución de los ingresos entre gobierno nacional y estatales.

Las entidades federativas tuvieron la oportunidad de celebrar convenios de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal. Estos convenios consistían en la suspensión del cobro de determinados impuestos y derechos en sus jurisdicciones con el fin de que estos fueran recaudados por el Gobierno Federal. El objetivo era, entre otros, evitar el fenómeno de competencia descrito con anterioridad. Las

¹ HERNANDEZ, Sampieri, Roberto, Metodología de la Investigación, Ed. Mc Graw Hill. Tercera Edición, México, 2003.

entidades serían resarcidas a través del Ramo 28 por suspender el cobro de estos impuestos y derechos.

Las participaciones son transferencias del gobierno federal a las entidades. El gobierno federal tiene la obligación de transferir estos recursos como compensación a la pérdida de la recaudación derivada de la suspensión del cobro de impuestos debida a la firma de convenios de adhesión.

Los fondos que integran las participaciones se constituyen a partir de la recaudación federal de ciertos impuestos. La principal fuente es la Recaudación Federal Participable (RFP) la cual se constituye, principalmente, de los ingresos tributarios (ISR e IVA, entre otros impuestos) y algunos derechos sobre hidrocarburos. Con parte de la RFP se constituyen el Fondo General de Participaciones (20% de la RFP), el Fondo de Fiscalización (1.25%) y el Fondo de Fomento Municipal (1%). También se reparte, por otros fondos y partidas, parte de la recaudación del IEPS y otros ingresos federales.

Para garantizar el ejercicio y disposición libre de estos recursos, la LCF establece (Artículo 6) que estos recursos se otorgarán en efectivo y no en obra; sin condicionamientos y no podrán ser objeto de deducciones.

Durante la década de los 90, las administraciones en turno decidieron descentralizar la provisión de servicios públicos como los servicios educativos y de salud. Para esto, se reformaron las leyes secundarias pertinentes.

Con la transferencia de funciones a los gobiernos estatales vino la transferencia de recursos para que fueran capaces de cumplir con ellas. Estas transferencias se organizaron en distintos fondos hasta 1997. En 1998 se crea el Ramo 33, el cual concentró los fondos ya existentes surgidos de los convenios.

Las aportaciones federales, entonces, son recursos transferidos por la federación para que los estados o entidades federativas estén en posibilidad de dar cumplimiento a sus nuevas funciones.

Las aportaciones no son transferencias libres. Su ejercicio está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que cada fondo establece. En el caso del FAEB y del FASSA, su uso está restringido a cumplir con las atribuciones que a las entidades federativas les corresponde en términos de la Ley General de Educación y la Ley General de Salud.

Estos recursos obedecen al tercer criterio: las transferencias se realizan para garantizar un nivel deseable de provisión de bienes públicos entre las distintas entidades federativas.

Es importante notar que lo fundamental aquí es la provisión de un servicio (o cumplimiento de las funciones). En ese sentido, la calidad de la provisión de un servicio no debe medirse por el monto transferido, sino por la satisfacción de las necesidades.

1.6 Hipótesis

Una distribución adecuada de los recursos públicos federales a través de las entidades estatales y municipales, coadyuvará a que las entidades cierren sus ejercicios fiscales de manera oportuna.

1.7 Justificación

El marco de estudio de nuestro Federalismo Fiscal se conforma a partir de principios básicos consagrados en nuestra Ley máxima, a través de la distribución de competencias y potestades fiscales entre los tres niveles de gobierno.

Así, en principio, nuestro esquema fiscal contempla una hacienda pública propia para los tres ámbitos de gobierno, una asignación de responsabilidades de gasto definidas, además se de una “distribución” intergubernamental de competencias fiscales.

En la actualidad, el modo en cómo operan las relaciones fiscales está muy ajustada al marco normativo establecido en el Sistema de Coordinación Fiscal, ya que éste establece de alguna forma, la medida, la distribución y los criterios en cómo se distribuyen las potestades tributarias entre ámbitos de gobierno, las reglas y mecanismos de distribución de las transferencias federales tales como participaciones, aportaciones, incentivos económicos y otros recursos descentralizados, así como funciones administrativas fiscales propias y en colaboración a través de los convenios de coordinación fiscal.

Es tanta la influencia del marco normativo que regula el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que cualquier cambio en éste, puede modificar la naturaleza, modalidades, propósitos e incluso principios del Federalismo Fiscal, esto es así porque el SNCF en su constitución y características hace prácticamente imposible no formar parte del mismo, dado que su adhesión es integral.

Desde su nacimiento, el SNCF si bien, en un principio trajo un fortalecimiento claro de las finanzas locales al dotarlas de mayores recursos y de generar una estabilidad en la entrega de recursos federales, hoy en día manifiesta elementos susceptibles de mejora, esto si consideramos que, con su evolución, el actual Sistema de Coordinación ha contribuido en alguna medida a:

- Una dependencia excesiva de los recursos transferidos.
- La disminución del ritmo de crecimiento de los recursos que reciben algunas entidades.
- Que la mayoría de las entidades encuentren insuficientes los recursos propios y transferidos en relación a las necesidades que tienen para atender sus rezagos.

- La presencia de distorsiones no deseadas en el esquema de transferencias que parecieran tener objetivos contrapuestos.
- La necesidad de transformar las relaciones fiscales en el tema del gasto público y fortalecimiento de capacidades tributarias locales.

Por lo cual, es de suma importancia realizar un análisis del (SNCF), dado que actualmente los presupuestos estatales y municipales reflejan déficit en sus presupuestos, porque se puede llegar a la conclusión que las políticas federales implementadas en el (SNCF) no son acordes a las necesidades de los estados y municipios.

1.8 Preguntas de investigación

¿Los presupuestos estatales y municipales hoy en día reflejan presupuestos deficitarios?

¿Las participaciones federales hacia los municipios y entidades federativas son radicadas oportunamente?

¿Las políticas del Gobierno Federal en cuanto al manejo y transparencia de recursos hacia los estados y municipios son acordes a las políticas federales?

1.9 MATRIZ DE CONGRUENCIA

TITULO	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS PARTICULARES	PREGUNTAS	HIPÓTESIS.
México y su federalismo fiscal. Su repercusión en las finanzas públicas a través de las	Analizar el impacto a las finanzas públicas de los estados federados a través del federalismo fiscal.	Examinar las diversas etapas del federalismo fiscal a través de la historia en México.	¿Los presupuestos estatales y municipales hoy en día reflejan presupuestos deficitarios?	Una distribución adecuada de los recursos públicos federales a través de las entidades estatales y municipales,

potestades tributarias.		<p>Identificar los procedimientos de dispersión de los recursos federales hacia los estados y municipios a través de la potestad tributaria.</p> <p>Analizar el impacto y las repercusiones que se generan a las finanzas públicas estatales derivado de los convenios de coordinación fiscal.</p>	<p>¿Las participaciones federales hacia los municipios y entidades federativas son radicadas oportunamente?</p> <p>¿Las políticas del Gobierno Federal en cuanto al manejo y transparencia de recursos hacia los estados y municipios son acordes a las políticas federales?</p>	coadyuvará a que las entidades cierren sus ejercicios fiscales de manera oportuna.
-------------------------	--	--	--	--

2.0 Materiales a utilizar

1. Documentación general.
 - a) Bibliografía actual
 - a. Libros
 - b. Compendios
 - c. Instructivos, manuales y políticas gubernamentales.

2. Documentación especializada
 - a) Bibliografía actual:
 - Libros especializados
 - Revistas y ensayos especializados.

- Consultas de páginas web especializadas
- Consulta de tesis de licenciatura, maestría y Doctorado
- Monografía del sector público y privado

La documentación o “materiales” antes señalados, tiene la finalidad de reunir el conocimiento actual para construir nuestra investigación, dar la orientación precisa para soportar el terreno que se investiga, y poder cumplir con los objetivos de la investigación.

CAPITULO 2

MARCO TEORICO

2.1 PRINCIPIOS TRIBUTARIOS.

La palabra principio entiéndase como el origen, procedencia, base o razón fundamental en la cual procede infiriendo de cualquier materia. Motivo, justificación, pretexto o causa de algo.

Por su parte, la palabra tributo proviene del latín *tributum*, que tiene como significado impuesto o contribución. Dicha palabra está conformada por dos verbos; *tribuere* que significa distribuir, repartir, que originalmente significaba repartir entre las *tribus*, de aquí su origen. Así, de los dos verbos ha quedado establecido en español como atribuir, contribuir, distribuir.

Así, se podría definir a los principios tributarios como aquellos que dan origen o son la base de las contribuciones, dicho, en otros términos, la justificación por la cual se debe contribuir al gasto que ejerce el Estado.

Ahora bien, en nuestra Constitución Política se establece en su artículo 31 fracción cuarta los principios tributarios que rigen el pago del tributo en nuestro sistema jurídico tributario, dado que establece como obligación de todos los mexicanos el contribuir al gasto público, en cualquier ámbito de gobierno, de manera equitativa y proporcional, y que estas, estén dispuestas en ley.

Así, localizamos 4 principios esenciales:

- **Proporcionalidad**, que dentro de la relación jurídica tributaria establece que el sujeto pasivo debe contribuir al gasto público conforme a su capacidad

contributiva, conforme a las utilidades e ingresos que perciba, derivado de la actividad económica que ejecute, cuidando en todo momento el mínimo vital para la supervivencia del sujeto pasivo.

Al respecto, señala (NEUMARK, 1994), que la proporcionalidad descansa sobre la capacidad individual del pago del sujeto, por tanto exige que las cargas fiscales imputables en conjunto al individuo se estructuren de manera tal que, después de tener en cuenta todos los factores personales de importancia para los indicadores de la capacidad impositiva, reflejen la relación existente entre las capacidades individuales de pago Y, en consecuencia, que las pérdidas ocasionadas al individuo por la imposición, en cuanto a sus disponibilidades económico financieras, puedan ser considerados como igualmente onerosas en términos relativos.

- **Equidad.** El principio de equidad, radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a la hipótesis de causación, acumulación de ingresos, tasas, deducciones permitidas, plazos de pago, etc.

Así la equidad, se refiere a la igualdad jurídica en dos aspectos fundamentales; ante la ley de los sujetos destinatarios y en la ley, esto es, en relación con su contenido. En consecuencia, los gobernados tienen el derecho de recibir el mismo trato que cualquiera que se ubica en similar situación de hecho.

- **Destino al gasto público.** La palabra destino proviene de la palabra destinar, en latín *destinare*, y entre sus principales acepciones está la de consignar, señalar o aplicar una cosa o un lugar para un fin determinado, y gasto público, es la cantidad que se gasta o se ha gastado por las administraciones públicas.²

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a establecido a través de la tesis (367), el contenido y alcance de este principio, estableciendo como concepto de "gasto público", como un sentido social y

² Real Academia Española. p. 1124.

un alcance de interés colectivo, por cuanto el importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, o a los servicios públicos; así, el concepto material de "gasto público" estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad.³

- **Legalidad.** Entiéndase como legalidad aquella en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho. Por lo anterior, conviene también se utilice, por analogía, el aforismo del derecho penal, adaptado a la materia tributaria para señalar "nullum tributum sine lege" (no hay tributo sin ley).

En este sentido, (Garza, s.f.), ha señalado que considera que en la ley deben establecerse los elementos y supuestos de lo obligación tributario, como son el hecho imponible, el sujeto pasivo, el objeto y lo cantidad de lo prestación impositiva.

2.1.1 Antecedentes de los impuestos en México.

La primera manifestación de la tributación en México aparece en el Códice Azteca, con el rey Azcapotzalco que les pedía tributo a cambio de beneficios en su comunidad, dejando el inicio de los registros del tributo llamados Tequiamal. Los primeros recaudadores eran llamados Calpixqueh y se identificaban por llevar una vara en una mano y un abanico en la otra. Había varios tipos de tributos que se daban según la ocasión, los había de guerra, religiosos de tiempo, etc. Los pueblos sometidos tenían que pagar dos tipos de tributos los que eran en especie o mercancía y tributos en servicios especiales.

Ahora bien, en el México colonial se tuvo una recaudación eficaz, derivado que se estableció un control sobre la población.

³ Sala Auxiliar, Semanario Judicial de la Federación (1995). México. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=389820&idRaiz=2&idTema=100&Clase=DetalleTesisBLTematica> (Accesado el día 29 de mayo de 2020)

Para 1570 existían 155 alcaldías mayores en la Nueva España, mismas que recaudaban en dinero, o bien en especie, estos últimos rematados en pública almoneda.

Cabe resaltar, que en la época colonial existían ciertos sujetos que estaban exentos del pago del impuesto, tales como los caiques, alcaldes, cantores y sacristanes.

Un acto importante durante la colonia fue la creación de la Contaduría General de Tributos y Azogues, mismo que establecía las ordenanzas a efecto de asentar individualmente las tasaciones de todos los pueblos de la Nueva España.

Ahora bien, el sistema fiscal mexicano durante la colonia se consideró de una estructura compleja, más durante la segunda mitad del siglo XVIII, también llamadas como reformas borbónicas, notando un incremento de la recaudación en la administración virreinal. Este éxito recaudatorio se dio derivado de la maquinaria tributaria de la Nueva España, ello derivado que los residentes del México Borbónico pagaban hasta el 70% más impuestos que lo españoles en la metrópoli.⁴

Fueron 4 fuentes las principales de ingresos al Tesoro Real de la Nueva España⁵:

- Tributo recogido de todos los jefes de la familia de los pueblos indios en donde la tasa era de dos pesos plata a pagar anualmente por cada tributario.
- Recaudación de impuestos mineros. Gravamen del 10%. Se cobraba en la Casa de Moneda de la Ciudad de México a donde se llevaba la plata para ser acuñada.
- Impuesto sobre el comercio eran gravámenes sobre las transacciones mercantiles como de cabalas e impuestos sobre las bebidas alcohólicas locales (pulques) 24%.

⁴ Marichal, C. y Marino, D. *De la Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*, Editorial Colegio de México. Pag. 22.

⁵ *Ibidem*. Pag. 23.

- Monopolio del tabaco establecido en la Nueva España en 1767. Recaudaba cerca del 30% de los ingresos de la administración colonial.

En el México Borbónico, a fines de la centuria por las demandas externas que se incrementaban, los egresos fueron sobrepasando los ingresos ordinarios, y esto trajo como consecuencia la creación de fondos extraordinarios que era obtenido entre la población mexicana. Dentro de los más importantes estaban considerados los donativos que obligaban a cada residente del virreinato a pagar una contribución, las tasas se fijaban conforme a las distinciones raciales y étnicas. Estos donativos eran exigidos durante las guerras, epidemias o crisis agrarias.⁶

Ahora bien, entre los años 1780-1820, existió un incremento de los impuestos, en donde la política de racionalidad económica que se desarrollaba tenía varios objetivos como revitalizar la economía española y aumentar la recaudación fiscal, lo anterior de las diversas guerras que habían diezmando las arcas públicas del imperio español.⁷

Ahora bien, el estallido de los movimientos revolucionarios a partir del año 1810, llevo rápidamente a una crisis fiscal en el virreinato.

Tres factores fueron los encargados del debilitamiento de la de la real hacienda colonial⁸:

- Extraordinario aumento en el gasto militar.
- Dificultad para obtener nuevos préstamos, situación que se agravo por el cumulo de deudas coloniales.
- Tendencia de las tesorerías locales a una mayor autonomía fiscal, reflejada en la redacción de la transferencia de fondos de las regiones a la capital.

⁶ Marichal, C. y Marino, D. *De la Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*, Editorial Colegio de México. Pag. 37.

⁷ Ibidem. Pag. 85.

⁸ Marichal, C. *La Bancarrota del Virreinato. Nueva España y las Finanzas del Imperio Español. 1780-1810*. Editorial El Colegio de México. Pag. 41.

Cabe resaltar que aquí encontramos los primeros principios de federalización del territorio en la Nueva España. Las 24 tesorerías regionales que había operados durante años, empezó a fracturarse.

Posterior a la guerra de independencia, ya establecido el gobierno imperial de Iturbide, donde tuvo poca fortuna en la recaudación, ya que recurrió de préstamos forzosos, que consistieron en la expropiación de los conductos de Veracruz y Acapulco, por lo que llevo al declive del primer Imperio Mexicano y llevo al nacimiento de una República Federal.

Así, se desarrolló un nuevo marco institucional de la reestructuración fiscal y financiera, que fuera ratificado por las constituciones federalistas, y estableció una nueva jurisdicción política similar a la vecina república de Estados Unidos, por lo que el gobierno federal de México coexistía con los gobiernos estatales locales.

Por su parte, durante 1856, se puede corroborar que la mayor recaudación se obtenía de los impuestos sobre importación, exportación, tonelaje, circulación de dinero y consumo. La atención fiscal estaba centrada en el comercio.⁹

En esta época, se establecieron diversos impuestos, de los cuales (GARAVITO) señala:

- Ingresos por servicios del Estado.
- Impuestos Sobre Comercio.
- Impuestos sobre la industria y servicios.
- Impuesto sobre la propiedad.
- Impuesto para la guerra.

⁹ Garabito, María José. "Respuesta Social a la Obligación Tributaria en la Ciudad de México 1857-1860". Edición Instituto Mora. Pag. 31.

Durante el Porfiriato encontramos cierta estabilidad en cuanto a lo que respecta en la recaudación, dado que se empezó con la creación de bancos, las finanzas del gobierno se estabilizaron, y los impuestos se comenzaron a cobrar de manera regular. Aquí encontramos diversos tipos de impuestos, tales como el impuesto del timbre, gravamen de medicinas, y diversos artículos de comercio.

Posterior a la revolución mexicana, localizamos diversos tipos de impuestos, tales como el de servicio por uso de ferrocarriles, impuestos especiales sobre exportación de petróleos y derivados, impuestos por consumo de luz, impuesto sobre teléfonos, timbres, avisos y anuncios.

Así durante el siglo XXI, los impuestos básicos, tales como Impuesto al Valor Agregado, nacido en 1980, Impuesto Sobre la Renta, han sido modificados, y actualmente son los que mayor aportan en cuanto a los ingresos de las arcas públicas del Estado.

2.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Iniciaremos por definir el termino Constitución. Etimológicamente proviene de la palabra *constitutio, as, ere, stitui. Stitutum*, el cual se forma a su vez de la particula *cum* que significa “con”, y del verbo *statuere (statu: is, ere, i, tum)*. *Constitutio (onis)* viene del verbo latino *constituere* que significa poner, colocar, levantar, construir, fundar. (Salmorán, 1986)¹⁰

Ahora bien, el concepto Constitución, en palabras de (Cabanellas, 1981), la refiere como al conjunto de reglas fundamentales que organizan la sociedad política, las cuales establece la autoridad y garantizan la libertad de los habitantes en un pueblo.¹¹

¹⁰ Tamayo, G. (1989) *Introducción al Estudio de la Constitución*. Edición. UNAM, México, pág. 40.

¹¹ Cabanellas, G. (1985) *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo II. Edición Helisastra SRL. Argentina. pág. 381.

Por su parte, Debbasch Clarles, en su diccionario de términos políticos, define en un sentido jurídico a la Constitución, como aquella que contiene un conjunto de disposiciones ora consuetudinarias, ora escritas, aceptadas o elaboradas en forma solemne que regulan la organización y las relaciones de los poderes públicos y señalan los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Así, se define a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), como aquel ordenamiento jurídico, político y social, que contiene la organización y relación de los poderes públicos que rigen al Estado Mexicano, y que a su vez garantiza los derechos, potestades y libertades de los ciudadanos nacidos y naturalizados en México.

La (CPEUM), fue promulgada por el congreso constituyente de 1917 el 5 de febrero de 1917. El texto constitucional cuenta con nueve Títulos que contienen 136 artículos. El texto jurídico sigue los lineamientos clásicos de las doctrinas políticas al contar con una parte dogmática, que abarca los primeros 39 artículos y establece derechos y obligaciones, y una parte orgánica, contenida en los 98 artículos restantes y que define la organización de los poderes públicos. Cabe señalar, que esta teoría clásica se ha visto superada por algunos autores, dado que de la interpretación sistémica dada a dicho ordenamiento se establece que no solamente dentro de los primeros 39 artículos se establezcan derechos y obligaciones, sino que, por el contrario, localizamos los mismos en la parte que se conoce como orgánica, o bien, se encuentran estrechamente vinculados.

2.2.1 Artículos Constitucionales relacionados con el tributo en México.

Los artículos más importantes y trascendentales, que derivan de la organización política de nuestro país, son los contenidos en los artículos 31 fracción IV (obligación de contribuir al gasto público), 36 fracción I (obligación de inscripción al registro federal de contribuyentes) , 38 fracción I (imposición en caso de omisión), 73 fracción VII (facultad de legislar en materia de contribuciones), 74 fracción

IV(principio de anualidad de la ley fiscal), 72 inicial H) (forma en creación de la ley fiscal), 89 fracción I (facultad de presidente en emitir decretos), y 115 fracción IV(municipios cuenta también con facultad exclusiva para establecer contribuciones necesarias a cubrir sus presupuestos), todo lo anteriores de la Constitución Federal.

2.2.2. Vigencia de la Constitución Actual.

En México, la vigencia constitucional de las leyes fiscales, tanto la Ley de Ingresos, como las especiales de impuestos, es anual, pues la imposición de las contribuciones se realiza únicamente en la medida necesaria para cubrir el presupuesto de egresos de un año, y satisfecho ese presupuesto, carece de fundamento y justificación constitucional la imposición de nuevos tributos, al menos hasta que se discuta y apruebe otro presupuesto de egresos para un siguiente ejercicio.

2.3. Jerarquización de las Leyes Tributarias.

Es imperativo señalar la jerarquía de los ordenamientos jurídicos fiscales, dado que estos esclarecerán el momento en cuanto exista conflicto en el momento de su aplicación, sabiendo así cual deberá prevalecer.

Ahora bien, el diccionario de la lengua española, define a la jerarquía normativa como aquel principio que, en el seno de un ordenamiento jurídico, impone la subordinación de las normas de grado inferior a las de rango superior.

Al respecto, encontramos la cláusula de la supremacía constitucional contenida en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Sin embargo, en la interpretación de este precepto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aclarado que tanto las leyes como los tratados están por debajo de la

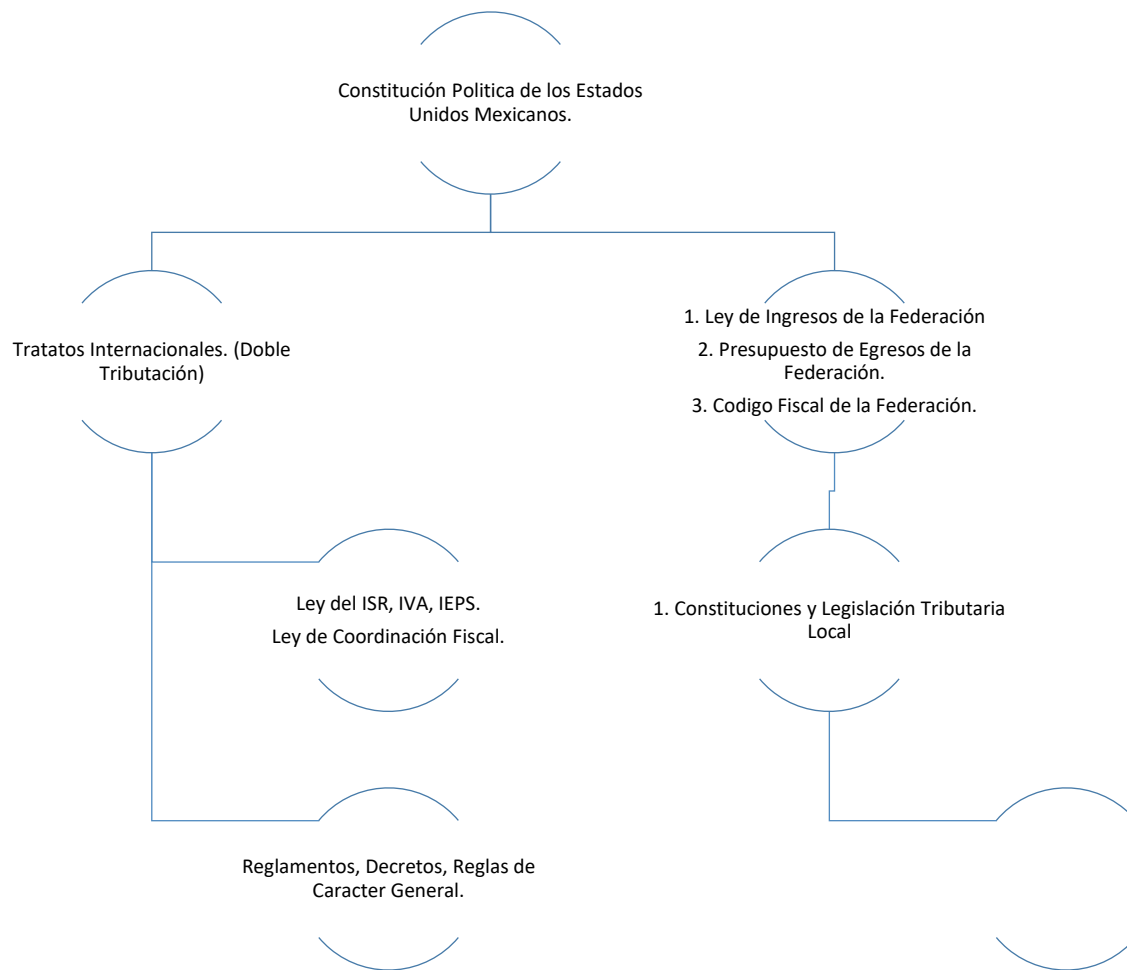
Constitución, puesto que se requiere que las primeras "emanen de ella" y los segundos "estén de acuerdo con la misma".

A partir de esa interpretación, hay tres aspectos que están claros: primera, la Constitución per se está en el punto más alto de la jerarquía normativa nacional o como diría Hans Kelsen de la pirámide jurídica; segundo, las leyes que "emanen" de la Constitución y los tratados que "estén" de acuerdo con la misma son (vágase la redundancia) constitucionales; y, tercero, Constitución, leyes y tratados serán la ley suprema de toda la Unión siempre y cuando estén armonizadas entre sí.

Ahora bien, la propia corte en su tesis P. LXXVII/99, ha establecido que la supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional, así ha considerado que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esto por la interpretación dada al artículo 133 constitucional, dado que deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades.¹²

Señalado lo anterior, debemos acotar la jerarquización de la norma tributaria en lo siguiente:

¹² Pleno de la SCJN. Rubro: TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Tesis Aislada(Constitucional), Tomo X, noviembre de 1999. Pág. 46.



El cuadro es propio.

2.4 Elementos de los Impuestos.

Los impuestos integran de buena forma la principal fuente de ingresos de cualquier Estado moderno, y es por excelencia la forma de contribuir al gasto del erario público.

Doctrinalmente existen diversos conceptos de impuestos, variadas y numerosas, pero nos referiremos a la establecida por el Mtro. Jesús Fernández en su obra de Derecho Fiscal, misma que define a los impuestos como:

Los impuestos son las cantidades en dinero, en especie o parte de la riqueza que el Estado exige obligatoriamente al contribuyente, con el objeto de costear los gastos públicos.¹³

Por su parte, De la Garza, define a los impuestos como una prestación tributaria obligatoria ex lege, cuyo presupuesto de hecho no es una actividad del Estado referida al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos.

Ahora bien, el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación en su fracción I, define a los impuestos de la siguiente manera:

Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

La anterior definición, establece un concepto corto, ambiguo, y precario, dado que no establece los elementos objetivos propios de la figura jurídica del impuesto. Esto es, ya que para poder establecer que es un impuesto, primero debemos acotar a las fracciones II (Aportaciones de seguridad social), III (Contribuciones de mejora) y IV (Derechos) y saber que es cada una de las otras contribuciones invocadas, por lo que resulta un tanto ambigua la definición que estableció el legislador.

En tal virtud, podemos definir al impuesto como aquella contribución que debe estar establecida en ley, que tiene por objeto contribuir al ejercicio público por parte del Estado, y de los cuales son sujetos las personas físicas y jurídicas que se ubican en el supuesto generador jurídico o de hecho, siendo de carácter obligatorio.

Ahora bien, los sujetos de la relación jurídico tributaria del impuesto, como cualquier otro tributo, está conformado por dos; el primero por el sujeto activo, que se entiende como en un sentido estricto a las personas físicas o jurídicas; por otro lado, tenemos el sujeto pasivo, que debe entenderse como al Fisco, en representación del Estado.

¹³ Fernández J. (1998). Derecho Fiscal. Primera Edición. Edición de McGraw-Hill/INTERAMERICANA EDITORES. México. Pág. 190.

Ahora bien, dentro de los elementos de los impuestos, localizamos 4 principios fundamentales, mismos que han sido establecidos en el libro V de la famosa obra La Riqueza de las Naciones, de Adam Smith. Estos principios son; de justicia, de certidumbre, de comodidad y de economía.

El primero de ellos, consiste en esencia, Que los habitantes de una nación deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en proporción de la capacidad económica. Este principio, se desarrolló a través de dos sub principios, el de generalidad y de uniformidad. Que el impuesto se establezca como general, establece que todas las personas que se ubiquen en el supuesto generador debe aportar conforme a la hipótesis normativa, siendo la única excepción aquella que no cuenta con la capacidad económica del pago, es decir, que los pocos ingresos que perciba sea por encima del mínimo de subsistencia.

Ahora, que el impuesto se establezca como uniforme, cuando ley trata por igual a situaciones iguales, y desigual a situación desiguales, es decir, que las personas serán igual ante el tributo, sin distinciones al mismo.

El segundo principio, por su parte, consiste en que todo impuesto debe tener los elementos esenciales para evitar actos arbitrarios por parte de la autoridad fiscal, tales como, objeto, sujeto, base, tasa, tarifa, y época de pago.

El tercer principio, de comodidad, consiste en esencia, que la autoridad fiscal debe establecer las facilidades para realizar el pago del impuesto, establecer una época y forma que facilite el cumplimiento oportuno por parte del contribuyente.

Finalmente, el principio de economía, consiste en que el impuesto recaudado debe tener una onerosidad mínima, es decir, que la suma recaudada y el costo que tenga dicha recaudación debe ser lo menor posible.

Ahora bien, del segundo principio fundamental, localizamos los elementos esenciales del impuesto, objeto, sujeto, base, tasa o tarifa, y época de pago, estos elementos los podemos definir de la siguiente manera:

- a) **Sujeto.** Como lo señalamos en líneas anteriores, localizamos el sujeto activo (Fisco) y el sujeto pasivo (Contribuyente).
- b) **Objeto.** Que resulta ser el elemento económico sobre el cual se establece el impuesto, es decir, la materia u objeto donde versara el impuesto, mismos que pueden ser: un bien o un producto, solo por citar algunos.
- c) **Base.** Es aquella que cuantifica el valor económico sobre el cual se aplicara la tarifa para obtener el impuesto respectivo.
- d) **Tasa o tarifa.** Es el porcentaje que debe aplicarse a la base gravable para calcular el impuesto.
- e) **Época de pago.** Momento o periodo en el tiempo, a través del cual el limite donde se debe realizar el pago del impuesto.

2.4 Concepto y características del régimen federal.

Etimológicamente encontramos que el federalismo proviene del vocablo en latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. Entendiéndose entonces como una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas, de tal modo, que, visto desde la perspectiva de la ciencia política, se debe atribuir el significado de la unión de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter de individual. Ahora bien, Jesús Alberto Ramírez López ¹⁴ ha señalado algunas reflexiones de los principales teóricos y estudiosos del federalismo, de esta forma:

Johannes Althusius, considerado como uno de los primeros teóricos en el estudio del Estado y padre del Federalismo, señala por ejemplo que la comunidad superior

¹⁴ Ramírez, Jesus. (1997) El Federalismo Mexicano. (Elementos para su estudio y análisis). Edición: Dirección General de enlace Legislativo, LVI Legislatura del Senado de la República. México.

está formada por la unión de varias inferiores, y no obstante a ellos, pierden su individualidad y su autonomía¹⁵; señalando además que una de las características fundamentales del sistema federal es que la autoridad surge desde abajo. La federación no existiría si no hay una reunión de varios estados que la conformaran.

Montesquieu, desarrollo la noción de “República Federativa”, como un modelo de reforma que sustituya al despotismo que había en Francia, donde dicha República sería un conjunto de repúblicas. Esta forma señalo, sería una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un estado más grande, pero conservando cada una su personalidad.

Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, establecen en su artículo “El Federalista”, que el federalismo es una unidad en la diversidad, caracterizando por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación. De tal modo que señalaba una unión estrecha con el constitucionalismo.

1.1

Otro autor señalado por (Ramirez 1997), es Alexis de Tocqueville, en su obra “La Democracia en América”, donde señalo que la unión de las Trece Colonias Norteamericanas fue formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales, tales como: protección comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales y complementariamente a la búsqueda de su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados.

Por su parte, Jesus Reyes Heroles, postula que son lo estados soberanos quienes celebran un pacto, mediante sus representantes, por el que crean la federación y expresan los derechos que le ceden.

¹⁵ Althusius, J. (1990), traducción del latín, introducción y notas críticas, Primitivo Mariño; Presentación, Antonio Truyol, La política metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

También hay teóricos que, con diferente perspectiva, perciben al federalismo como aspiración para la realización de valores u objetivos, de esta manera, (Bobbio 1995) concibe teóricamente al federalismo de la siguiente forma: "...es la teoría política que por primera vez en la historia establece el valor de la paz como objetivo específico de lucha. Y se distingue de todas las expresiones modernas del pensamiento político y social que conciben la paz como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los estados en sentido liberal, democrático y socialista y le asignan, por lo tanto, una posición subordinada".¹⁶

Por lo expuesto anteriormente, se define al federalismo como una organización política, en la cual entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a un poder central, dando forma a una comunidad superior. Llámese estado federal o confederal.

Así, el sistema federal surge con el fin de proporcionar mayor seguridad común a todos los integrantes de la Unión, además que, en él, concurren dos niveles de gobierno, y al mismo tiempo, dos órdenes jurídicos: el federal y el estatal. De la misma forma, en el Estado confederal existen estos dos aspectos, pero con ciertas diferencias, principalmente si tomamos en cuenta que en la Confederación la competencia de mayor importancia corresponde a los Estados miembros y además mantienen cierta representación internacional.

2.5.1 La idea del Federalismo

El federalismo, como una forma de organización del Estado, ha sido estudiado indistintamente por diversas ramas sociales, tales como la ciencia política, la administración política, el derecho, y la economía, ello en razón de su extensión y significado.

¹⁶ Bobbio, N. (1985). et. al. Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI, 3a. edición. México, pág. 691.

La esencia del federalismo es que proporciona un sistema de descentralización política, de ahí que William Riker (1964) defina al sistema político como federal si tiene las siguientes características:

- Una jerarquía de gobiernos; por ejemplo, dos niveles de gobierno gobernando el mismo territorio y la misma población;
- Un panorama delineado de autoridad, en el que cada nivel de gobierno es autónomo en sí mismo, con una bien definida esfera de autoridad política;
- Una garantía de autonomía de cada gobierno en su esfera de autoridad.

Ahora bien, acepciones como Estado Federal, y Estado Unitario, se refieren a la organización territorial del Estado y a los ámbitos institucionales de poder en los que el gobierno ejerce sus funciones políticas, administrativas y políticas, y comparten la división de poderes enunciada por Montesquieu (1992). Esto fue adoptado por constituciones de varios países, por mencionar algunos, Estados Unidos y Francia en el siglo XVIII y por México, siglo XIX (Soto, 2006).¹⁷

2.5.2 Relación entre federalismo y descentralización.

Entiéndase descentralización como aquel proceso en el cual se distribuyen y/o dispersan funciones o poderes fuera de una ubicación o autoridad central.

En el caso de un Estado descentralizado, se debe entenderse la delegación de ciertas facultades a los gobiernos locales, los cuales les permite tomar decisiones propias sobre su esfera de competencias. De ahí, que se considera que los gobiernos locales gocen de cierta autonomía en las competencias delegadas.

Ahora bien, algunos autores analizan al sistema federal desde la perspectiva de la descentralización. Así (Dabin 1946), establece que el poder esta descentralizado

¹⁷ Soto Reyes, E. (2006), Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del Porvenir, Serie Política y Cultura. Universidad Autónoma Metropolitana, México.

cuando se admiten que grupos más o menos naturales existente centro del estado son titulares de determinados atributos del poder público, que se ejercen por órganos de estos. El rasgo esencial de la descentralización es la participación o colaboración dentro de una señalada esfera con el poder político del estado. Pero la descentralización nace cuando ese grupo se eleva a nivel de órgano de derecho público y coopera con el estado en la realización del bien público.¹⁸

Así, la relación entre federalismo y descentralización se da al considerar que la autonomía de los estados pertenecientes a una federación, significa un proceso de descentralización territorial del poder estatal, que val del gobierno central a los gobiernos federados.

Por su parte, (Carbonell 2003), establece que el federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su sustantividad, y que en esa virtud, reclaman campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por si mismo normas jurídicas¹⁹. Lo anterior demuestra la relación intrínseca del federalismo en el empleo y uso de la descentralización, ya que el gobierno central al aceptar la existencia de gobiernos diferentes en su jurisdicción y su propia capacidad de regularización, proporciona un parámetro para conocer el nivel de la descentralización que rige un país con principios federales.

Finalmente, es imperativo establecer en un sistema de gobierno federal la descentralización de atribuciones políticas y económicas, más en lo referente a las potestades tributarias entre los órdenes de gobierno.

¹⁸ Dabin, J. (1946). *Doctrina General del Estado. Elementos de filosofía política*. Traducción de Hector Uribe y Jesus Toral Moreno, Editorial Jus, México.

¹⁹ Carbonell, M. (2003). *El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México. P. 380.

2.6 Federalismo Mexicano

La formación de México como Estado en su estructura vista desde el ámbito Constitucional, tiene su base y origen en el deseo de su pueblo por cambiar el sistema de producción, la organización social, judicial y administrativa, de tres siglos de Virreinato.

A partir de entonces, y durante 210 años, en nuestro país se ha dado una estructura organizativa proyectada en el campo jurídico a través de 15 instrumentos Constitucionales, que han reflejado el deseo de la sociedad por vivir dentro de un régimen de derecho que norme la convivencia diaria de la nación inserta en un marco legal que impulse y logre su desarrollo integral. En esos 210 años, hemos tenido lo siguientes acontecimientos:

- 11 años por obtener la independencia política.
 - 35 años para consolidar las instituciones republicanas (una intervención extranjera 1847).
 - 3 años de Guerra Civil por hacer respetar la Constitución de 1857.
 - 4 años contra la intervención militar francesa (1862).
 - 34 años de Dictadura de Santa Anna.
 - 33 años de Dictadura de Díaz.
 - 2 intervenciones Norteamericanas, (1914, 1916).
 - 11 años de revolución social.
- 20

- EN ESE MISMO
LAPSO DE TIEMPO,
HEMOS SIDO GO-
BERNADOS POR :
- Una Regencia de Arzobispos y Generales.
 - Una Junta Provisional.
 - Dos Imperios (Iturbide y Maximiliano).
 - Un llamado Supremo Poder Conservador.
 - 61 Presidentes de la República.
- 21

²⁰ Lombardo, V. (1968). Las Tesis Fundamentales de las Constituciones en México. Edición Combatiente. México. pág. 30.

²¹ Lombardo, V. (1968). Las Tesis Fundamentales de las Constituciones en México. Ed. Combatiente. México. pág. 30.

LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA VIDA INDEPENDIENTE DE MEXICO, HAN SIDO:²²

- Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón (Agosto de 1812).
- Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional (Chilpancingo 14 de septiembre de 1813).
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Apatzingán 22 de octubre de 1814).
- Reglamento Provisional Político de Imperio Mexicano (18 de diciembre de 1822).
- Pacto Federal de Anáhuac (Julio de 1823).
- Acta Constitutiva de la Federación (31 de Enero de 1824).
- Constitución de 1824. Instauración del Federalismo.
- Constitución Centralista de las Siete Leyes (1836). Supresión del Federalismo.
- Las Bases Orgánicas de 1843. Restauración del Federalismo (12 de junio de 1843).
- El Acta de Reformas de 1847, que innovó el texto original de 1824.
- Las Bases para la Administración de la República (abril de 1853).
- El Plan de Ayutla, que sirvió como norma de gobierno en tanto se expedía la nueva constitución (octubre de 1855 a 30 de noviembre de 1857).
- Constitución de 1857. Consolidación del federalismo.
- Las Leyes de Reforma.
- La Constitución de 1917.

22

Ahora bien, diversos estudiosos del constitucionalismo mexicano han señalado diversas consideraciones respecto al sistema de gobierno en adoptado posterior al nacimiento del México Independiente, ya que han encontrado que nuestro sistema fue fuertemente influenciado por el gobierno americano en 1788, naciendo así diversas hipótesis, tales como:

²² Idem. Pág. 31.

El Mtro. Ignacio Burgoa Orihuela señala que no se puede inferir, que el régimen federal en nuestro país obedeció a una ficción político-jurídica, fruto de la imitación servil y extra lógica del sistema norteamericano ²³ , haciendo una dura crítica a la imitación que realizó el constituyente de 1824, en cuanto a adoptar el sistema de gobierno de país americano.

Por su parte, Felipe Tena Ramirez, señaló de manera muy acertada que el sistema federal ha llegado a ser... una mera técnica constitucional cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo.²⁴ Aquí podemos observar que si bien, el sistema federal es una mera técnica, pero que su eficacia se dará con base a las necesidades en particular de cada país.

Finalmente localizamos que el Jorge Carpizo Mc. Gregor, estableció que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, y que en los últimos años de la colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del Sistema Federal Mexicano. ²⁵

2.6.1.1 Breves antecedentes.

En la historia constitucional de México, existen cinco Actas Constitutivas que hace referencia a un sistema de gobierno federal. La primera fue firmada para la Constitución de Apatzingán o conocida formalmente como *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, donde se estableció las primeras provincias, cabe señalar que, si bien existió en papel, en la práctica fue nula su aplicación.

²³ Burgoa, I. (1979). Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 3a. edición. México. p. 397.

²⁴ Tena, F. (1994). Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México, p. 108.

²⁵ Carpizo Mc Gregor, J. (1983). Estudios Constitucionales. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2a. edición. México, p. 88.

La segunda acta, fue para la Constitución de 1824, donde se sentó por primera vez al federalismo como sistema de gobierno, misma que destaca lo siguiente:

1. Consta de 36 Artículos.
2. Establece el Sistema Republicano y Federal en México, (Art. 5o.).
3. Las antiguas provincias de la Nueva España, fueron declaradas estados independientes, libres y soberanos, (Art. 6).
4. Las labores del Congreso Constituyente deberían ajustarse a los términos de un pacto federal.
5. El Poder Ejecutivo siguió siendo tripartita.
6. El sistema bicameral no fue definido, quedó pendiente la instauración del Senado.
7. La División Territorial quedó reservada a la elaboración de la Constitución definitiva.
8. Es el primer Documento Jurídico al respecto, expedido con todas las formalidades.

Tuvo una vigencia de 11 años 1824-1835	En ella se estableció que sólo podía ser reformada hasta el año de 1830 (art. 166)
El art. 4o. Establece : la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.	El art. 49 fracc. III, expresa que: las leyes y decretos que emanen del congreso general tendrán por objeto: mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según el acta constitutiva y esta constitución.

Art. 5o.- Las partes de esta federación son los Estados y territorios siguientes: el Estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

<p>En este instrumento constitucional el entorno del sistema federal es muy claro, ya que las facultades de los estados eran mucho mayores, sin restricciones en su régimen interno. Asimismo las legislaturas eran el factor determinante en la elección del ejecutivo.</p>
<p>El Artículo 157, señala que el gobierno de cada estado se dividirá, para su ejercicio, en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con lo cual se asentó un golpe al centralismo colonial.</p>
<p>El Artículo 171, establecía: "...jamás se podrán reformar los Artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva, que establecen la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta..."</p>
<p>Entre otros, figuraron como constituyentes, legisladores preclaros del talle de: Miguel Ramos Arizpe, Carlos María Bustamante, Ignacio López Rayón, Fray Servando Teresa de Mier, Manuel Crescencio Rejón, Valentín Gómez Fariás, Lorenzo de Zavala, José María de Izazaga, haciendo un total de 97 diputados, quienes promulgaron este importante instrumento constitucional.</p>

La tercera Acta constitutiva y de reformas de 1847 se firmó luego del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, estableciéndose nuevamente la vigencia de la constitución de 1824, con algunas reformas y fue jurada el 21 de mayo de ese año. Acto con el que constitucionalmente fue restaurado el Federalismo como forma de Gobierno en nuestro país. Cabe destacar que se da vida al juicio de Amparo con carácter nacional.

Ahora bien, el "Tratado de Guadalupe", merced al cual perdimos más de la mitad de nuestro territorio; la invasión norteamericana del 1847; el sucesivo enfrentamiento entre liberales y conservadores; la influencia del clero y el regreso de Santa Anna de su destierro, provocaron un viraje constitucional sin orden que dejó al federalismo de lado, al grado de que el país vivió inmerso en una dictadura de corte monárquico, dejando al lado, una vez más, al federalismo como sistema de gobierno.

Finalmente, la cuarta acta se firmó para la creación de la Constitución de 1857, aquí deben destacarse ciertos artículos de gran importancia:

- CONSTITUCION DE 1857.
- En el artículo 40, precisa la voluntad del pueblo por constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...
 - Los artículos 42 y 43, establecen el territorio de la federación.
 - El artículo 41, es claro en cuanto a la competencia de los poderes de la unión y de los Estados.
 - En el artículo 72, se precisan las facultades del Congreso de la Unión y en la Fracción III, las de las Legislaturas de los Estados.
 - En el artículo 111, faculta a los Estados fronterizos para coligarse en caso de guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.

La quinta acta se firmó para la creación de la Constitución de 1917, misma que abordaremos en líneas más adelante.

2.6.2 La constitución de 1917 y el federalismo.

La constitución de 1917 fue la cumbre donde se estableció finalmente como sistema de gobierno al federalismo. En 1917, la situación que imperaba en el país era de extremo problema, en todos sus ámbitos sociales. Con la promulgación de la constitución, misma que rige actualmente nuestro sistema de gobierno, se dio cierta estabilidad económica, política y social.

Ahora bien, en diversos artículos de nuestra ley suprema, se ha establecido el sistema federal con la distribución de competencias entre los 3 poderes de la unión, además, se ha establecido, además, la lección democrática para los diversos cargos de elección popular, así también se ha reconocido la autonomía a los estados federados, generando así los principios del federalismo mexicano.

Una característica importante del federalismo fiscal mexicano, es el establecimiento que se ha hecho a los diferentes tipos de facultades que contiene la constitución, y que se encuentran estrechamente relacionadas con las entidades federativas y la federación. Así (QUIROZ), establece un estudio de los diversos tipos de facultades, mismas que las define de la siguiente manera:

- Coincidentes: son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, mismas que a su vez se sub definen en dos formas:
 - ✓ Facultad coincidente amplia: Se establece cuando no se faculta a una o a otras a expedir las bases o cierto criterio de división.
 - ✓ Facultad coincidente restringida: se da cuando se confiere a una y a las otras, pero se concede a una de ellas la atribución de fijar las bases o un cierto criterio de división.
- Coexistentes: Son aquellas que una parte de la misma facultad corresponde a la federación y la otra a las entidades federativas.
- Concurrentes: entendidas como aquellas que es facultad de una de las dos competencias (federación o estados) pero que mientras esta no la ejerza, la otra puede legislar o actuar, hasta en tanto lo haga la facultada. ²⁶

²⁶ Quiroz, E. Federalismo, esencia y efecto en el municipio en México. Biblioteca Jurídica Virtual del instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

2.7 LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO COMO PUNTO DE INICIO EN LA COMPETENCIA TRIBUTARIA.

2.7.1 Necesidad colectiva y servicio público como fuente de la actividad financiera del estado.

Un problema que ha surgido es la justificación que debe tener el Estado para constituirse como propietario de un conjunto de riquezas, esto a través de del poder imperativo legal con el que cuenta. Este problema está relacionado de alguna manera con la obligación que tiene el estado para lograr los fines y ejercitar las atribuciones por la cual ha sido creado. Así, el Estado tiene la obligación de realizar ciertas tareas a fin de satisfacer las necesidades colectivas de la ciudadanía. De aquí es que se alguna manera, se justifique que el Estado cuente con bienes muebles, inmuebles y servicios y por ende, dinero de efectivo, esto con el fin de lleva a cabo con plenitud las tareas encomendadas.

Ahora bien, debemos abordar dos conceptos de vital importancia; necesidad individual y necesidad colectiva.

La primera, se refiere a aquella que tiene el hombre viviendo aisladamente, y la segunda como aquella que nace o se agrava como consecuencia de las convivencias con otros hombres (FLORES 1989).²⁷

Ahora bien, las necesidades colectivas pueden satisfacerse a través de un particular actuando libremente, pero como es sabido, en esencia, no es un interés por parte de la iniciativa privada el llevarla a cabo. Así, es como entra en función el Estado a través de sus organismos públicos, naciendo a su vez lo que se conoce como servicios públicos, atribución a través de la cual el estado cumplimenta sus tareas.

²⁷ Flores, E. (1989) Elementos de Finanzas Publicas Mexicanas. Editorial Porrúa. Vigésimoctava Edición. México. p.13.

Carlos García Oviedo, en su obra Derecho Administrativo, califica a los servicios públicos como una ordenación de elementos y actividades para un fin, siendo el fin la satisfacción de una necesidad pública, accionando la personalidad pública del Estado, ya sea por un organismo descentralizado o incluso, por un particular concesionado para tal efecto.²⁸

Ahora bien, la actividad del Estado ha tenido y tendrá un incremento constante, debido a diversas causas de índole social y colectiva, y solamente por mencionar: El aumento en la población. Al desarrollarse núcleos sociales, también se aumentan las necesidades colectivas, esto al ser mayor la conglomeración social.

El ejemplo expuesto anteriormente, justifica así, que el Estado tiene la necesidad de contar con el patrimonio, bienes y dinero, integrándose así la necesidad de un presupuesto, mismo que al incrementar las necesidades a satisfacer, va de la mano de incrementar los presupuestos, para el caso de México, anualmente se estima el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En esta tesitura, debemos establecer que, al hablar de presupuestos, debemos hablar también de ingresos, y al hablar de este último debemos de precisar el tipo de economía existente; Economía pública y Economía Privada.

Debemos señalar, que ambas economías se rigen por los mismos principios básicos, la primera es la interdependencia entre ingresos y gastos, debiendo conseguir en ambas la mayor utilidad posible. También es importante que para efecto de la economía pública se debe determinar tanto gasto como ingreso de manera paralela, ya que han señalado de manera errónea que primero deber determinarse los gastos y posterior los ingresos. Aquí cabe mencionar que las contribuciones (impuestos) juegan un papel importante, ya que el Estado debe determinar si los miembros objetos del impuesto cuentan con la capacidad económica de contribuir, dado que así puede determinar el gasto que puede ejercer.

²⁸ Ídem.

Así, si el Estado determina que los miembros cuentan con la suficiente capacidad económica, el Estado podrá ejercer una mayor actividad, mejorando su actividad al aumentar y/o mejorar los servicios y aumentar las obras públicas.

2.7.1.1 Las Finanzas Públicas como punto de partida de la actividad financiera del Estado.

La persecución del Estado en sus actividades ha variado conforme a la cantidad y contenidos de las necesidades colectivas.

Frente a esto, encontramos que el Estado requiere de los medios económicos a efecto de realizar de manera plena el ejercicio de sus funciones en razón de la necesidad de la colectividad. Estas funciones no se pueden ejercer sin los fondos necesarios.

Al escuchar el término finanzas podemos decir que la primera idea que viene a nuestra mente es dinero. La palabra finanzas proviene de la voz latina *finer*, que significa no otra cosa que “terminar de pagar”. Así, podemos establecer que finanzas significa todo lo relacionado a pagar, y no solo eso, sino también la forma de manejar aquello con que se paga y la manera en cómo se obtuvo ese pago. Así podemos entender que las finanzas es aquella materia relativa a los recursos económicos.

Por lo anterior, y aplicando dicho concepto a nuestro ámbito de estudio, podemos establecer el termino fianzas públicas, que no es otra cosa que todo lo relacionado con el aspecto económico del Estado, misma que se hace presente en la obtención, manejo y aplicación de los recursos con los cuales el Estado realiza sus actividades para satisfacer las necesidades colectivas.

Ahora bien, el Estado obtiene a través de diversos medios los recursos necesarios para la consecución de sus fines tales como; manejo de sus organismos paraestatales, los propios bienes con los que cuenta, las contribuciones efectuadas

a través de los miembros que lo componen, esto a través de la facultad imperiosa para que hagan su aportación al gasto público. También localizamos otros tipos de ingresos, mismos que pueden ser a través de préstamos, empréstitos, créditos, etc.

Así el manejo de los recursos podemos verlo en diferentes organismos públicos que integran la administración pública del Estado, para el caso de México, la encargada de dicha encomienda en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como ente principal, mismo que para efectos del control y regulación el Estado puede ayudarse de organismos descentralizados, incluso de entidades paraestatales.

Al respecto de la aplicación del recurso, misma que se traduce como las erogaciones del gasto público siempre tienen que alcanzar con sus objetivos. Esto se logra a través de diversos manejos adecuado de tributación, estimulando además a diversos sectores de producción y áreas geográficas.

Como vimos, nuestra materia de estudio es amplia, por lo que no se puede limitar únicamente a una materia, sino es imperioso auxiliarse de otras ramas, tales como el Derecho, la política, la sociología, etc. para efecto de un mejor manejo y más efectivo de los recursos del Estado.

En este orden de ideas, podemos observar desde el ámbito jurídico, existen diversas normas que son necesarias para regular la actuación del Estado, en cuanto al uso, manejo y percepción de los recursos.

2.7.1.2 Los ingresos desde el ámbito del Derecho Financiero.

Como hemos observado a lo largo de la presente investigación, existen diversas ramas en el ámbito del derecho que han tratado de regular la obtención, manejo y aplicación de los recursos captados por el Estado, naciendo así el Derecho Financiero. Encontramos gran relevancia dado que debo de existir una norma

jurídica que regule al Estado en cuanto al manejo y obtención de los recursos públicos.

--



El cuadro es propio.

2.7.1.3 Los ingresos desde el ámbito del Derecho Fiscal.

Para poder definir al derecho fiscal, es necesario acotar nuevamente el concepto de Derecho financiero, dando que tiene íntima relación en cuanto a su definición. Por derecho financiero entendemos entonces como aquellas normas jurídicas encargadas de regular la obtención, el manejo y la aplicación de los recursos que percibe el Estado a través de los diferentes medios.

En esta tesitura, el derecho fiscal, debemos definirla entonces como aquella norma jurídica encargada de regular exclusivamente en cuanto la obtención del recurso por parte del Estado. Dicho de otra manera, es la encargada de regular la actuación del Estado para la obtención de recursos y las relaciones que genera esta actividad.

La acepción de la palabra fiscal, proviene de la voz latina *fisco*, que significa tesoro del emperador, mismo que las provincias pagaban el *tributum* que les era impuesto.

Asimismo, encontramos que la palabra *fisco* se deriva de *fiscus*, nombre con el que inicialmente se conoció a la cesta que servía de recipientes en la recolección de los higos y que también utilizaban los recaudadores para recolectar el *tributum*.

Ahora bien, el Dr. Humberto Delgadillo, ha señalado que los conceptos de Derecho Financiero, Fiscal y Tributario, tienden a confundirse, dado los enfoques que han dado diversos tratadistas, generando una anarquía en los usos de estos conceptos.²⁹ Partiendo así de esta idea, el propio autor señala lo siguiente:

Si partimos del origen etimológico de la palabra, tenemos que concluir que, en efecto, lo fiscal se refiere a todo tipo de ingresos, es decir, a todo lo que ingresa en el “fiscus”, o “erario”, como también se le conoce debido a que finalmente la hacienda del estado se formó con dos tesoros, el del emperador (fisco) y el del pueblo (erario).³⁰

2.7.1.4 Los ingresos desde el ámbito del Derecho Tributario.

Dino Jarach, en su obra *El Hecho Imponible*, estableció el término Derecho Tributario, precisando la naturaleza de la relación jurídica impositiva y de la actividad administrativa de determinación, teniendo así su mayor desarrollo en el ramo jurídico de las finanzas públicas.

En este sentido, el mismo tratadista define al Derecho Tributario como...” es el conjunto de normas y principios jurídicos que se refieren a los tributos. La ciencia del derecho tributario tiene como objeto el conocimiento de esas normas y principios.

Planteando así el contenido del Derecho Financiero, del Derecho Fiscal y del Derecho Tributario, concluiremos con la explicación que Adolfo Atchabahian nos

²⁹ Humberto, L. (2006). *Principios de Derecho Tributario*. Editorial Limusa. 5ª. Edición. Mexico. P. 22

³⁰ Ídem.

hace con respecto a estas disciplinas (Lo contencioso tributado en América; segundo número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación)

En realidad, no habría solamente una rama jurídica, sino tres íntimamente vinculadas, y en cuanto al modo de denominarlas con propiedad, somos partidarios de sostener, como lo sugirieron algunos autores, que existirían algo así como sucesivos círculos concéntricos que comprenden dentro de sí, o bien resultan comprendidos, los diferentes ámbitos de normatividad jurídica que no interesan. En orden decreciente de comprensividad, habría: Derecho Financiero, Derecho Fiscal y Derecho Tributario.

El primero incluiría la regulación de los actos cumplidos por el Estado: a fin de procurar los medios de financiamiento para atender los gastos públicos; a fin de realizar estos últimos; y los que se relacionan con la administración de los bienes que le pertenecen.

El Derecho Fiscal incorporaría los principios y normas según los cuales el Estado percibe los recursos resultantes de la contraprestación por los particulares, en pago de los servicios públicos que les son dados, los derivados de la explotación de los bienes del dominio público originario, y de las empresas de que sea titular, como igualmente los percibidos por el uso del crédito público.

Por último, el Derecho Tributario regiría aquel conjunto de materias exclusivamente relativas a la actuación del Estado en uso del poder de imposición, esto es, el de crear tributos, ingresos públicos coactivamente exigibles de los particulares, ya su actuación, en tanto fisco, o sea ente recaudador de los tributos establecido.³¹

³¹ ATCHABAHIAN, Adolfo, "Lo contencioso tributario en América", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, segundo número extraordinario.

2.7.2 Conceptos generales de las Finanzas Públicas.

La acepción finanzas públicas conforme al diccionario jurídico de 2008 las define como sigue:

“Son los ingresos y los gastos del Estado, normalmente previsto en el presupuesto. Estas operaciones están sujetas al principio de legalidad y tienen por objeto realizar funciones financieras del Estado. El termino finanzas públicas es muy debatido en virtud de que para varias corrientes del pensamiento económico y financiero no comprende el alcance real de la disciplina sistematizada históricamente bajo este concepto”.

Históricamente, las ciencias de las finanzas públicas surgen en Francia, aunque también se han localizado antecedentes que revelan las necesidades del Estado de financiar sus recursos a sus necesidades, además de hacer cada vez más profundos sobre la manera de mejorar la aplicación de los recursos, pero fue hasta el siglo XIX fue objeto de un estudio sistemático, esto en palabras del maestro Ernesto Flores Zavala.

Por su parte, (Chavez 2010), precisa que la Ciencias de las Finanzas tienen por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro público se procuran las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas.³²

Así, podemos definir que las finanzas públicas es aquella disciplina que tiene por objeto el estudio en su conjunto de las diversas maneras a través del cual el Estado se allega de los medios económicos y financieros a efecto de hacer frente a las necesidades colectivas de los miembros que forman parte del mismo.

³² Chávez, J. (2010) La Relación Tributaria entre el Estado y los Contribuyentes en México. UMSNH. Primera Edición. México. p. 15.

Ahora bien, entre los principales elementos de las finanzas públicas encontramos que son 3 en esencia: ingreso público, gasto público y deuda pública, mismos que adentraremos en su estudio en líneas más adelante.

2.7.2.1 Ingreso Público.

El ingreso público es el total de recursos o precepciones que obtiene el sector público en el desempeño de una actividad de derecho público o como productor de bienes y servicios.³³

Así mismo, el mismo autor, hace una clasificación de los ingresos públicos como sigue:



Fuente: Tomado de Gutiérrez, A. Aníbal. 2013. Las Finanzas Públicas en México. Retos y características de una reforma. Facultad de Economía. UNAM. p. 49.

Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital.

³³ Gutiérrez, Aníbal. (2013). Las Finanzas Públicas en México. Retos y características de una reforma. Facultad de Economía. UNAM.p. 48.

Los ingresos corrientes son aquellos recursos provenientes de la vía fiscal o por las operaciones que realizan las entidades del sector paraestatal, mediante la venta de bienes y servicios (exceptuando los activos fijos), erogaciones recuperables y las transferencias del Gobierno Federal para gasto corriente.

Asimismo, son aquellas percepciones que significan un aumento del efectivo del sector público, como resultado de sus operaciones normales, sin que provengan de la enajenación de su patrimonio. También son percepciones provenientes de impuestos y entradas no recuperables, que no provengan de donaciones o de la venta de bienes raíces, activos intangibles, existencias o activos de capital fijo.

Por su parte, los ingresos de capital son aquellos recursos provenientes de la venta de activos fijos y valores financieros, financiamiento interno y externo.

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

En la Ley de Ingresos de la Federación, los ingresos se clasifican como:

1. Ingresos del Gobierno Federal (Tributarios).
2. Ingresos de Organismos y Empresas.
3. Ingresos derivados de Financiamientos.

Los ingresos tributarios son los que se recaudan de los impuestos, así como de los derechos, productos, aprovechamientos y otros conceptos tipificados en la misma ley.

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

Finalmente, los ingresos derivados de financiamientos son aquellos recursos que provienen de endeudamiento público interno y externo que recibe el Gobierno Federal, incluyendo los diferimientos de pago.

La definición legal de cada uno de estos ingresos del estado es obtenida del artículo 2° y 3° del Código Fiscal Federal, salvo en el caso de los ingresos derivados de financiamientos, de los cuales se encuentran regulados por los artículos 1° y 2° de la Ley General de Deuda Pública.

Por su parte, los ingresos del sector público básicamente se clasifican en:

- Tributarios y no tributarios;
- Petroleros y no petroleros, y
- Institucional.

Ingresos Tributarios y no Tributarios

En esta clasificación se puede observar el origen económico de la recaudación de los ingresos, separando los ingresos derivados de la aplicación de impuestos, de los ingresos provenientes de otras fuentes; en esta última queda señalada la institución que los recibe, ya sea el Gobierno Federal o los organismos y empresas del sector paraestatal.

Ingresos Extraordinarios

Los ingresos extraordinarios son aquellos recursos de carácter excepcional que provienen de la enajenación de bienes nacionales, de la concertación de créditos externos e internos o de la emisión de moneda. Asimismo, son todas aquellas percepciones que provienen de actos eventuales, para cubrir gastos también eventuales.

La deuda pública se considera como un ingreso extraordinario, ya que es una parte de aquellos recursos financieros que el sector público capta de manera irregular o complementaria. Tiene como función compensar los ingresos en las situaciones en que éstos resultan insuficientes para hacer frente a las necesidades de gasto que se presentan.

2.7.2.2 Gasto Público.

El Gasto Público es el conjunto de erogaciones que efectúa el Estado a través de sus tres ámbitos (Gobierno Federal, Estatal y Municipal, incluidos los Poderes Legislativos y Judicial, así como el Sector Paraestatal) en el ejercicio de sus funciones. Es necesario tomar en cuenta que no hay una definición única de gasto público y frecuentemente varía de acuerdo con los propósitos o intenciones de los individuos.

Desde una visión esencialmente jurídica se define gasto público como una erogación nacida de la voluntad estatal por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público.

La hacienda clásica definió el gasto público desde una perspectiva estrictamente jurídica, atendiendo sobre todo a que las erogaciones del Estado, o de cualquiera de sus instituciones u organismos, provenían de entes con personalidad jurídica que corresponden a personas morales de derecho público.

Para el estudio del gasto público existen distintas clasificaciones que toman en cuenta diversos tipos de principios, tales como: la obligatoriedad, los rendimientos, la forma de presentación del presupuesto que tiene por objeto facilitar su manejo y control administrativo, o simplemente de acuerdo a una división empírica del gasto.

De acuerdo con las estadísticas nacionales, existen diversas clasificaciones de gasto: administrativa, funcional, económica y por objeto del gasto, a continuación, se describen cada una de ellas.

Clasificación Administrativa del Gasto

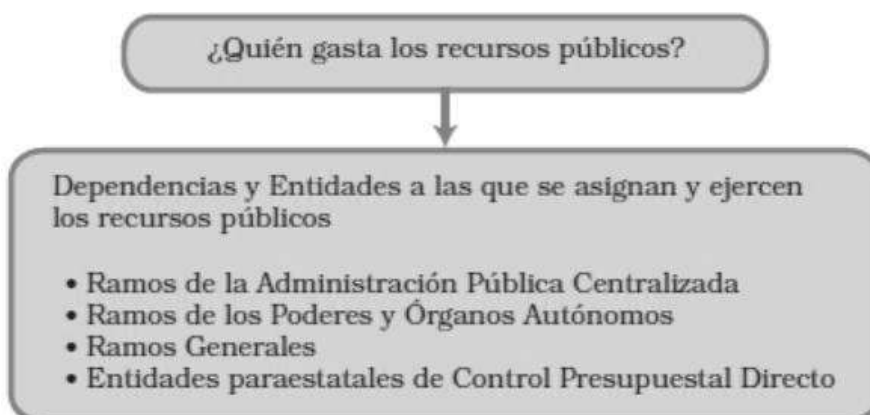
Esta clasificación define al ejecutor o administrador directo de los recursos públicos y los organiza a través de ramos presupuestarios. Identifica a todos los ejecutores de gasto, y facilita la ubicación de los responsables del gasto público, ya que muestra cuánto se asigna a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato estatal.

Tiene como finalidad establecer un sistema de control previo y administrativo de los gastos públicos, así como satisfacer las necesidades de contabilidad de la Hacienda Pública Federal. Asimismo, se considera un elemento programático que refleja las asignaciones de gasto de cada unidad administrativa del Gobierno Federal y organismos y empresas.

Ubica a los ejecutores directos del gasto que utilizan los recursos para adquirir insumos y factores para producir bienes o servicios, y llevan a cabo los programas y proyectos del gobierno federal. De tal manera que con esta clasificación es posible responder a la pregunta ¿quién gasta los recursos públicos?³⁴

³⁴ Guerrero, Juan P y Patrón, Fernando. Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México, Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, México.

Clasificación Administrativa



Esta clasificación del gasto puede variar en cada presentación del presupuesto de egresos; sin embargo, su estructura general se mantiene. Los rubros que contiene estas ordenaciones del gasto se pueden observar en el siguiente cuadro.

Ramos de la Administración Pública Centralizada	Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos	Ramos Generales	Entidades paraestatales de control presupuestal directo
<ul style="list-style-type: none"> - Presidencia - Gobernación - Relaciones Exteriores - Defensa Nacional - Marina - SHCP - Desarrollo Social - SEMARNAT - Economía - Energía - SAGARPA - SCT - Educación Pública - Salud - Trabajo y Previsión Social - Reforma Agraria* - Turismo - Función Pública - Tribunales Agrarios - Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal - Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - PCR - Poder Legislativo - Poder Judicial - IFE - Tribunales Agrarios - Tribunal Fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> - Poder Legislativo - Poder Judicial - IFE - Tribunales Agrarios - Tribunal Fiscal - CNDH 	<ul style="list-style-type: none"> - Aportaciones a seguridad social - Provisiones salariales y económicas - Deuda Pública - Aportaciones para los sistemas de educación básica y normal - Participaciones a entidades federativas y municipios - ADEFAS - Aportaciones para entidades federativas y municipios - Programa de Apoyo a ahorradores y deudores de la banca 	<ul style="list-style-type: none"> - ISSSTE - IMSS - CFE - Pemex

En la Administración Pública Centralizada se encuentran todas las secretarías del

Poder Ejecutivo Federal y la Fiscalía General de la República. Los recursos asignados bajo esta clasificación concentran el gasto directo que se transfiere a través de programas, medidas salariales y económicas a las entidades federativas y a las entidades paraestatales.

El gasto directo es ejercido por las dependencias del ejecutivo federal y comprende tanto gasto corriente (servicios personales, materiales, suministros y servicios generales) como de inversión (obra y capital).

Cabe señalar que el monto asignado bajo esta clasificación no representa la totalidad del gasto programable asignado a los programas gubernamentales y sólo comprende los recursos que cada dependencia destina al cumplimiento de sus funciones y operaciones como órganos del ejecutivo federal. Son organismos desconcentrados, descentralizados, fideicomisos, fondos y empresas de participación paraestatal mayoritarias, que dependen de cada secretaría como cabeza de sector y se agrupan según las funciones que desempeñan.

Excluye las transferencias que otorga el Gobierno Federal a las entidades paraestatales y a las entidades federativas. También incluye los recursos que se le asignan a las entidades paraestatales de control presupuestal indirecto. Los Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos concentran los recursos correspondientes a los poderes legislativo y judicial, a los tribunales administrativos, al Instituto Nacional Electoral y a partir del año 2000 a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Por su parte, los ramos generales comprenden los recursos que son transferidos por el gobierno federal a las entidades federativas y municipios. Asimismo, contemplan los pagos correspondientes al servicio de la deuda y de los programas de apoyo financiero. Se les denomina Ramos Generales porque no hay un solo ejecutor directo identificado en el ejercicio del gasto correspondiente a las actividades que se realizan a través de estos ramos. El control presupuestario y el

ejercicio corresponden a la Secretaría de Hacienda.

El sector paraestatal (se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas) se compone de entidades de control presupuestal directo y de control presupuestal indirecto. La diferencia radica en que los presupuestos integrales de ingreso y gasto por programa de las entidades de control presupuestal directo forman parte del presupuesto de egresos de la federación; su autorización, seguimiento, control y evaluación se somete al poder legislativo a través de informes trimestrales de las finanzas públicas y la cuenta de la hacienda pública federal.

Los presupuestos de las entidades de control presupuestal indirecto no forman parte del presupuesto de egresos, sólo en la medida del apoyo y subsidios que reciben del gobierno federal, además, su evaluación y control son realizados por las dependencias del poder ejecutivo a las que pertenecen. Las entidades paraestatales de control presupuestal directo conforman el sector productivo del gobierno federal y se ocupan de funciones clave como la salud, generación de energía y transportes.

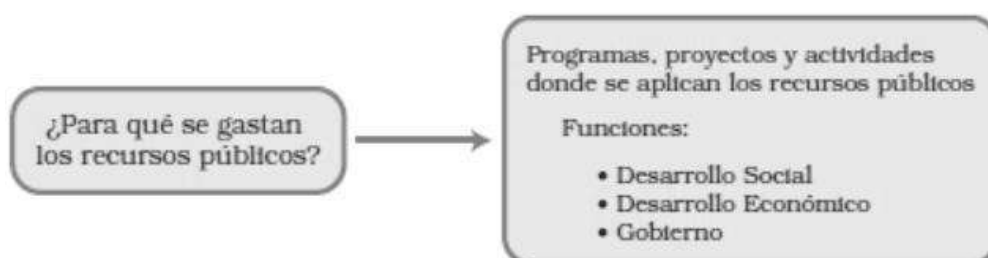
Clasificación Funcional del Gasto

Esta clasificación agrupa los gastos por función y subfunción de acuerdo con el destino que tendrán. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos que se destinan a cada tipo de servicios.³⁵ También refleja los objetivos y prioridades de inversión y desarrollo del gobierno federal. Estas prioridades se ven reflejadas en funciones o actividades específicas que muestran qué o cuántos recursos se asignarán para llevarlo a cabo.

³⁵ Ídem.

La clasificación funcional agrupa las erogaciones de acuerdo con el destino de los recursos en tres apartados básicos: las de desarrollo social, desarrollo económico y gobierno. De esta forma se expresan las funciones o actividades fundamentales del gobierno federal, y comprende las erogaciones que tienden a lograr un mismo fin o sufragar el costo de una actividad concreta y específica; es decir, se basa en los actos realizados por las autoridades públicas y en qué y quiénes reciben el beneficio del gasto. Esta clasificación identifica al gasto según el fin para el que se realizó el gasto concreto.³⁶

Clasificación Funcional



Fuente: Tomado de Gutiérrez. A. Aníbal. 2013. Las Finanzas Públicas en México. Retos y características de una reforma. Facultad de Economía. UNAM. p. 66.

Cabe mencionar que, en 1989, la clasificación funcional del Gasto del Gobierno Federal identificó seis funciones basadas en el esquema de Cuentas Nacionales:

- 1) Administración Gubernamental.
- 2) Política y Planeación Económica Social.
- 3) Fomento y Regulación.
- 4) Desarrollo Social.
- 5) Infraestructura.
- 6) Producción.

A partir del 2003, la Nueva Estructura Programática considera 21 funciones; de éstas, 17 se agrupan en el gasto programable y cuatro en el gasto no programable.

³⁶ Ayala, José. Economía pública: una guía para entender al Estado, UNAM, México.

Las funciones se dividen en tres grandes grupos:

1. Funciones de Desarrollo Social.
2. Funciones de Desarrollo Económico.
3. Funciones de Gobierno.

Dentro de las funciones de Desarrollo Social se encuentran aquellas acciones dirigidas a dotar bienes y prestar servicios para incrementar el bienestar de la población.

Por su parte, las Funciones de Desarrollo Económico corresponden a actividades que lleva a cabo el gobierno para dotar al país de infraestructura y proveer insumos básicos para la realización de procesos productivos. Estas funciones incluyen el suministro de insumos energéticos y el desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transportes, así como las acciones en apoyo del sector agropecuario, la promoción de la capacitación y el empleo y el impulso de la competitividad empresarial, particularmente de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Asimismo, las Funciones de Gobierno, agrupan a todas aquellas que son responsabilidad primaria del Estado y que implican la provisión de un bien público.

Dentro de estas actividades se encuentran la defensa de la soberanía, la administración de la hacienda pública y el patrimonio federal, la seguridad pública y la política exterior e interior.

También son funciones de gobierno la procuración de justicia, la promoción y defensa de los derechos humanos, las funciones normativas y regulatorias y la protección del medio ambiente y los recursos naturales, entre otros.

Clasificación Económica del Gasto

Esta clasificación identifica la naturaleza económica y objeto del gasto, y se divide en gasto corriente y gasto de capital. Esta distribución permite medir la influencia del gasto público en el desarrollo económico de un país, así como saber a qué sectores contribuyen y en que escala. ³⁷ Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) utiliza y recomienda la siguiente clasificación:³⁸

a) Gasto corriente: es el gasto que realiza el Estado en el cumplimiento de sus funciones. En él se incluye los gastos administrativos, la administración de justicia, la defensa al interior y al exterior, los intereses de la deuda pública, los sueldos y salarios del factor trabajo, la adquisición de bienes y servicios generales, así como los gastos para fomentar el nivel cultural de la población.

Dentro del gasto corriente se encuentran las siguientes subdivisiones:

Gastos unilaterales: son erogaciones realizadas por el gobierno internamente, incluyen las transferencias de recursos que se llevan a cabo entre las mismas instancias o dependencias para cubrir compromisos como: intereses de deuda pública, pensiones o retribuciones aplazadas a funcionarios, subvenciones a empresas como fomento a la industria o para sostener los ingresos de un área productiva específica, transferencias realizadas ante pérdidas deliberadas de empresas públicas o para el control de precios, transferencias de recursos a otros sectores para el financiamiento de operaciones corrientes.

Gastos bilaterales: es la compra de bienes y servicios proporcionados por otros agentes económicos.

³⁷ Retchkiman, B. (1983), *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, p. 360.

³⁸ Ayala. José, *op. cit.*

b) Gasto de Capital: es el gasto que se realiza para cubrir algunos tipos de inversión que el sector privado no lleva a cabo, por ser a actividades de carácter social o comunitario, o para el fomento de una actividad económica. Este tipo de gasto, denominado inversión pública se realiza en rubros relativos a comunicaciones y transportes, energía, agricultura, industria, defensa, educación y bienestar social, entre otros.

Este tipo de gasto se subdivide en:

Gastos de capital: destinado a la formación bruta de capital fijo, este tipo de gasto engloba los recursos consignado a la realización de obras de infraestructura, adquisición de maquinaria y equipo, y todos los gastos que contribuyan a la formación de capital además de la variación de existencias donde están incluidos los créditos destinados a la compra de títulos, valores, concesiones de préstamos y depósitos.

Transferencias de capital: incluye los créditos para financiar operaciones de capital, es decir, productivos sin contrapartida directa por parte de algunos receptores, incluyen también las aportaciones a instituciones de seguridad social y subvenciones a otros niveles de gobierno, así como préstamos anticipos y devoluciones, compra de muebles e inmuebles aceptados como pagos financieros.

Cabe mencionar que el Gobierno Federal en busca de incentivar la economía o bien, para apoyar a los grupos que padecen determinadas carencias o rezagos sociales, otorga diversos subsidios, es decir, otorga diversas asignaciones o transferencias para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general y para proteger niveles de consumo o programas de atención social. A través de diversos programas y dependencias mediante subsidios se busca mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; promover actividades agropecuarias, industriales o de servicios. Estos subsidios se otorgan mediante la

asignación directa de recursos o a través de estímulos fiscales.³⁹

Las asignaciones directas son aquellas transferencias unilaterales de recursos que no requieren una contraprestación. Los estímulos fiscales son apoyos gubernamentales que se destinan a promover el desarrollo de actividades económicas y regiones específicas, a través de distintos mecanismos tales como: la disminución de tasas impositivas, exención parcial o total de impuestos determinados, o mediante el aumento temporal de tasas de depreciación de activos, principalmente.

Clasificación por objeto del Gasto

Esta clasificación cuenta con un listado ordenado, homogéneo y coherente que permite identificar los bienes y servicios que el gobierno federal demanda para desarrollar sus acciones, es decir, describe a través de capítulos, conceptos y partidas, la demanda del gobierno.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los capítulos constituyen un conjunto homogéneo y ordenado de bienes y servicios requeridos por el gobierno federal, para la consecución de sus objetivos y metas. Este nivel de agregación es el más genérico y permite realizar el análisis de la planeación nacional. Se cuenta con nueve capítulos:

- 1 000 Servicios Personales: son las remuneraciones del personal civil y militar así como cuotas y aportaciones a favor de instituciones de seguridad social.
- 2 000 Materiales y Suministros: lo conforman todas las acciones destinadas a la adquisición de insumos que se requieren para las actividades administrativas y productivas.

³⁹ SHCP, *Glosario de Términos Hacendarios*.

- 3 000 Servicios Generales: se destina para cubrir el costo de servicios que se contraen con particulares o instituciones del sector público para desarrollar las actividades vinculadas con las funciones públicas.
- 4 000 Subsidios y Transferencia: son las asignaciones que en forma directa o indirecta destina la administración pública centralizada a los sectores social y privado a organismos y empresas paraestatales y a las entidades federativas.
- 5 000 Bienes Muebles e Inmuebles: se destina a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que se requieran.
- 6 000 Obras Públicas: son las asignaciones destinadas para la creación de infraestructura física que contribuyen a la formación bruta de capital del país.
- 7 000 Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Erogaciones, y Pensiones, Jubilados y otros: son erogaciones con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria.
- □ 8 000 Participaciones de Ingresos Federales: agrupa las asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir parte de los ingresos federales.
- □ 9 000 Deuda Pública: destinada a cubrir obligaciones por concepto de deuda pública interna y externa, incluye también los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

Por su parte, los conceptos constituyen un subconjunto ordenado, producto de la desagregación de bienes y servicios contemplados en cada capítulo, para la identificación de los recursos y su relación con los objetivos y metas programadas.

Las Partidas son elementos que describen los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para la consecución de los programas y metas autorizados, cuyo nivel de agregación permite su cuantificación monetaria y contable.

La clasificación por objeto de gasto está muy vinculada a la clasificación administrativa, funcional y económica. A la administrativa porque refleja el gasto de

cada dependencia y entidad, a la funcional porque relaciona las asignaciones con los resultados esperados a través de los programas establecidos y con la económica porque hace la distinción del gasto según sea corriente o de capital.

En términos generales, la política de gasto público debe contribuir a la estabilidad y crecimiento económico, manteniendo un equilibrio entre sus ingresos y egresos. Además, debe contribuir a mejorar la distribución del ingreso mediante programas específicos para los grupos de población más vulnerables para que éstos puedan acceder a servicios de salud, educación, nutrición y una remuneración digna. Asimismo, debe encaminarse a realizar obras de infraestructura para impulsar y promover las distintas actividades productivas que consoliden un desarrollo nacional y regional más armónico y equilibrado.

2.7.2.3 Deuda Pública.

Ante la falta de ingresos, el Estado recurre a utilizar un instrumento más de la política Económica, la Deuda Pública, la cual se concibe como la suma de las obligaciones insolutas a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos sobre el crédito de la nación.⁴⁰

Las principales razones para incurrir en deuda pública son las siguientes:

- Situaciones de emergencia: por circunstancias que no se pueden prever como guerras o desastres naturales.
- Construcción de obras públicas: por política de ampliación de servicios públicos, que por su carácter permanente y su cuantía no pueden ser cubiertos por los ingresos ordinarios o para combatir el desempleo en una recesión.
- Déficit presupuestal: como consecuencia de un desequilibrio en las finanzas públicas de grandes proporciones
- Pago de deuda: se recurre en algunas veces a la deuda pública cuando es necesario cubrir una vieja deuda o pagar el servicio de la misma.

La deuda pública tiene diferentes funciones, entre ellas:

⁴⁰ *La economía mexicana en cifras*, Nafinsa, México, 1984.

- Canalizar recursos para uso productivo de áreas que tienen excedentes hacia aquellas que no las tienen.
- Incrementar los recursos productivos mediante la utilización de mecanismos financieros de ahorro e inversión.
- Incrementar la capacidad productiva por medio del financiamiento a todos los sectores económicos.
- Manejo de la oferta monetaria por medio de operaciones de mercado.

Las entidades que se encargan del manejo de la deuda en México son el Congreso de la Unión y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las leyes más importantes que se refieren a deuda pública se contemplan en el artículo 73 constitucional, el artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación y la Ley General de Deuda Pública.

La deuda pública se clasifica considerando la nacionalidad u origen, el plazo de amortización, o por el tipo de acreedor externo, como se muestra a continuación:



Fuente: Tomado de Gutiérrez. A. Aníbal. 2013. Las Finanzas Públicas en México. Retos y características de una reforma. Facultad de Economía. UNAM. p. 79.

Por lo que respecta a la política de deuda en México, se ha buscado en los últimos

años lograr lo siguiente:

- Extender la estructura de vencimientos de la deuda pública.
- Avanzar en materia de refinanciamiento y evitar en lo futuro concentraciones de amortización.
- Disminuir el costo financiero del sector público.
- Minimizar la vulnerabilidad del servicio de deuda pública ante variaciones en tasas de interés, paridades cambiarias y cambios repentinos en la composición de las carteras de los inversionistas.

Deuda Pública Interna y Deuda Pública Externa

La deuda pública interna está constituida por todas las obligaciones contraídas por el sector público con acreedores nacionales y que son pagaderas al interior del país, tanto en moneda nacional como extranjera. Su pago no implica salida de fondos del país. La deuda pública interna constituye lo que también se conoce como la fuente interna de financiamiento del sector público. La deuda interna del gobierno federal está integrada por:

- Valores gubernamentales: corresponden a los títulos de deuda emitidos por el Gobierno Federal a través del Banco de México como agente financiero. Los instrumentos vigentes son: Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes), Bonos de desarrollo a tasa fija (Bonos) y Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (Udibonos).
- Fondo de Ahorro del Sistema de Ahorro para el Retiro (sar): son los recursos provenientes de las aportaciones para el retiro de los trabajadores, que, al depositarse en el banco central como disponibilidad del Gobierno Federal, se consideran dentro de su pasivo.

- Deuda Asumida: corresponde a la deuda de entidades liquidadas o fusionadas, asumida por el gobierno federal.}
- Otros: se refiere a los pasivos contratados por el Gobierno Federal en moneda nacional diferentes a los señalados anteriormente.

La deuda pública externa es la contraída por el sector público con acreedores extranjeros y que es pagadera en el exterior tanto en moneda nacional como extranjera, su pago implica la salida de fondos del país. Esta deuda representa una fuente externa de financiamiento del sector público y está compuesta por empréstitos de bancos u organismos oficiales mundiales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), empréstitos de bancos privados internacionales, sindicados o no sindicados, multilaterales y empréstitos de proveedores extranjeros. Las fuentes de endeudamiento externo son:

- Colocaciones públicas en los mercados internacionales de capital. Corresponden a emisiones de bonos públicos, pagarés a mediano plazo y papel comercial.
- Financiamientos de los Organismos Financieros Internacionales. Entre estos organismos destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- Recursos obtenidos en forma directa a través de la Banca Comercial Internacional.
- Créditos Bilaterales. Son los préstamos otorgados entre los gobiernos a través de sus bancos oficiales, o bien, otorgados por la banca comercial con la garantía de un organismo oficial.
- Deuda Asumida. Se refiere a la deuda de entidades liquidadas o fusionadas que asume el Gobierno Federal.
- Deuda Reestructurada. Corresponde a aquellos financiamientos que se han renegociado en diversos programas con la finalidad de reducir el saldo de la deuda así como su servicio, como son: Club de París, Bonos Brady, Myras.

En este sentido en el año de 2013 se aprobó una reforma que establece reglas de Disciplina Financiera a las entidades federativas y municipios a fin de limitar y establecer reglas de endeudamiento de los gobiernos locales, lo que es un cambio significativo en la gestión y administración de la deuda pública.

2.7.2.4 Balance económico.

En las finanzas públicas cuando los ingresos públicos no son suficientes para financiar la totalidad del gasto, se origina un déficit.

Un objetivo de las estadísticas de finanzas públicas es compilar, clasificar y agrupar, utilizando criterios uniformes, las diversas transacciones financieras que realiza el sector público con el resto de los sectores en la economía para medir las necesidades de financiamiento del sector público (balance económico), así como los niveles y estructura de los ingresos, gastos y financiamiento.

En términos generales el balance público tradicional (o económico) muestra el cambio en la posición financiera neta del sector público que se obtiene de restar al ingreso corriente y de capital los gastos de la misma naturaleza. Dicho resultado debe ser equivalente al financiamiento que se deriva del endeudamiento más el uso o acumulación de disponibilidades.

Esto es el balance económico o tradicional resulta de la comparación entre el ingreso corriente y el ingreso de capital contra el gasto corriente y el gasto de capital, si la diferencia es favorable se obtiene un superávit y si es negativa se tienen un déficit. El faltante se cubre con deuda.

Por su parte, el balance económico se compone del balance corriente y el balance

de capital. El primero muestra la capacidad de ahorro del sector público cuando sus operaciones corrientes dan como resultado mayores ingresos que gasto; esta diferencia positiva se puede utilizar para financiar la inversión pública.

Asimismo, el balance de capital muestra el saldo entre el ingreso de capital a través de la inversión física y financiera y el gasto de capital. Si el saldo es negativo este se cubre con los ahorros en la cuenta corriente o con deuda. Y si es positivo se fortalece la inversión física.

El balance económico es el más utilizado para evaluar los impactos de la política fiscal, dimensionar el nivel de la deuda pública, su efecto en la demanda agregada, y en la balanza de pagos, entre otros aspectos económicos. Sin embargo, la propia SHCP (2013) reconoce que este concepto puede ser insuficiente. Por ello se han creado otros conceptos como el balance primario, el balance operacional, el balance petrolero y el balance no petrolero.⁴¹

Por otra parte, el balance primario muestra la relación entre ingresos y gastos sin incluir el costo financiero de la deuda pública y de los pasivos garantizados por el Gobierno Federal asociados a los programas de apoyo a deudores y ahorradores. Este concepto, medido como el excedente o faltante de recursos financieros en términos monetarios, refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado, al excluir el servicio de obligaciones adquiridas en el pasado.

Asimismo, el balance operacional es el concepto relevante para evaluar el efecto real de las finanzas públicas sobre la demanda de bienes y servicios en la economía, puesto que excluye el impacto inflacionario en los ingresos y el gasto.

A partir de 1994 la SHCP, excluyó el concepto del balance para un equilibrio presupuestal y el balance económico se convirtió en la referencia principal de la posición fiscal del sector público. En 2008 se introdujo un cambio significativo en la Ley mediante el cual la inversión de Pemex y sus organismos subsidiarios no se

⁴¹ SHCP (2013), *Balance fiscal en México. Definición y metodología*.

contabilizan para medir el equilibrio fiscal, esto representó excluir de la medición del balance dos puntos porcentuales del PIB. Actualmente se presenta el balance con y sin inversión de Pemex.

Con el fin de mejorar la transparencia, la SHCP ha venido presentando dos indicadores fiscales que muestran de forma más integral las necesidades de financiamiento del sector público federal para cumplir con las políticas públicas, los cuales se denominan: requerimientos financieros del sector público (RFSP) y su saldo histórico (SHRFSP).

Los requerimientos financieros del sector público agrupan, entre otros, al balance presupuestario más el balance de las entidades de control indirecto, a los requerimientos financieros de la banca de desarrollo y los fondos de fomento, a los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, una vez descontadas las transferencias del Gobierno Federal, a los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo de inversión directa y otros proyectos de inversión en infraestructura con impacto económico cuyo registro presupuestario se difiera en el tiempo.

2.7.2.4 El paquete económico.

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

Este paquete se integra por tres documentos básicamente:

- Los Criterios de Política Económica.

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

probable, información que da la pauta a establecer el cálculo de ingresos públicos, y por lo tanto el volumen a disponer.¹⁹

- Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación.

Establece la cantidad de recursos económicos que habrá de obtener la federación y su procedencia durante el ejercicio fiscal.

- El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF).

En él se señala el destino de los recursos económicos que el Sector Público recauda por impuestos, prestación de servicios o financiamiento durante el año.

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

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

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

entre otros. Éste es elaborado en cumplimiento al Art. 26 Constitucional y en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Planeación.

2.7.2.6 Criterios Generales de Política Económica

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

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

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

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

Primeramente se establecen los objetivos anuales para el balance público; después se estiman los ingresos públicos en función de las variables macroeconómicas y de las políticas tributarias y de precios y tarifas; en seguida se calcula el gasto no programable que incluye: los intereses de la deuda pública en función de las tasas de interés probables, de la estructura de subastas de valores gubernamentales, del saldo de la deuda y del balance público objetivo; seguidamente se calculan las participaciones federales a partir de la Recaudación Federal Participable y de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), en función del diferimiento de

pagos del ejercicio anterior. El remanente que se obtiene determina el techo para el gasto programable²⁰. Así mismo, contienen una descripción de los principales lineamientos que guiarán la política económica durante el siguiente año, indica si las finanzas públicas tendrán déficit o superávit y el monto del mismo, así como la política del Gobierno Federal ante temas de deuda pública y el sistema financiero en general.

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

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

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

2.7.2.7 Ley de Ingresos de la Federación.

La ley de ingresos es un documento de carácter jurídico que propone el poder ejecutivo Federal en el cual se establecen tanto el catálogo de conceptos como la estimación de los ingresos que el sector público podrá obtener por medio de Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y contribuciones para la Seguridad Social. Dentro de esta ley también se señala el endeudamiento externo neto del sector público y el endeudamiento del gobierno federal, ambos sujetos a aprobación del congreso.

La aprobación de la ley de Ingresos les compete a ambas cámaras del Congreso de la unión. Los ingresos pueden ser tributarios y no tributarios. El financiamiento que se suma a los ingresos incluye el aplazamiento de pagos y el financiamiento neto.

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

- La existencia de quórum: De acuerdo con el Art. 63 Constitucional, las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia en cada una de ellas, de más de la mitad del número de sus miembros. Por su parte, para la Cámara de Senadores, es necesario que se encuentren reunidos en el salón de sesiones al menos 65 de los Legisladores para aprobar la Ley de Ingresos y en la Cámara de Diputados 251 Legisladores para la Ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos.
- La votación requerida: Con base en el Art. 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, todas las votaciones deberán ser verificadas por mayoría absoluta, a excepción de los casos en que la Constitución y dicho Reglamento exijan las dos terceras partes de los votos, a lo que se le denomina mayoría calificada.

2.7.2.8 Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

Por lo tanto, es también un medio para canalizar los recursos federales de una manera congruente de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (PND). La normatividad del Presupuesto se encuentra fundamentada en la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en el Art. 74 en el cual se faculta al Ejecutivo Federal para preparar y presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente y en tiempo preciso.

En nuestro país el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es “el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública efectúa el Gobierno Federal para ejecutar los programas y proyecto de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fondos y fideicomisos públicos durante un año determinado”⁴²

Dentro del gasto público, las atribuciones en la materia forma parte esencial del esquema competencial general, donde el principio de distribución para los tres ámbitos de gobierno se define a partir del contenido de diversos artículos de la Constitución General, de los cuales destacan los artículos 124 (para los Estados), el 115 (para los municipios), 49, 73, 74, 80, 89, 90, 94, 115 y 116 (para la federación)⁴³. Esta distribución de atribuciones contempla funciones compartidas entre los distintos ámbitos de gobierno, ejemplo de ellas son la salud, la seguridad pública y la educación.

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

2.7.3 Potestad Tributaria entre Federación, Entidades Federativas y Municipios.

El análisis de la competencia tributaria entre los tres órdenes de gobierno que integran el sistema federal mexicano ha resultado complejo, generando múltiples

⁴² Ayala. José. *Economía del Sector Público Mexicano*, Facultad de Economía UNAM, p. 1.

⁴³ *Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*, Documento de la CONAGO www.conago.org.mx , página 29.

opiniones y reflexiones, principalmente, a la falta de un régimen de distribución de competencias que contemple reglas claras y objetivas de actuación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

Nuestra carta magna establece para la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, un sistema de distribución de competencias en materia fiscal confuso, debido a las múltiples reformas realizadas tendientes a otorgar una mayor facultad tributaria a la Federación, dejando un escaso margen de actuación a los Estados, y en menor medida a las Haciendas Municipales.

Ahora bien, la fuerza del estado ha sido denominada de diferentes maneras, en Roma se utilizaban las expresiones “*maiestas, potestas o imperium*” que significaban la fuerza de dominación y mando del pueblo romano. En nuestra constitución, en sus artículos 39, 40 y 41 se ejerce dicho poder a través de la voluntad del pueblo, configurándose el principio de soberanía, cuya organización para efectos del Estado Mexicano se ejerce a través del poder legislativo, ejecutivo y judicial.

Así, para referirnos a nuestra materia, el poder tributario es aquel que fue plasmado en nuestra constitución a aquellos órganos que se señalen de manera expresa el ejercerlos. En este sentido, la potestad tributaria se expresa en la norma suprema como la facultad de imponer contribuciones, y se ejerce cuando el órgano correspondiente, Congreso de la Unión, establece las contribuciones mediante una ley, que vinculara individualmente a los sujetos activos y pasivos de la relación jurídico-tributaria.⁴⁴

Por su parte, la competencia tributaria, resulta ser la facultad general y abstracta para la actuación de los órganos públicos en esta materia, que se deriva del poder del estado, y que se encuentra sometida a un orden jurídico preestablecido. En

⁴⁴ Delgadillo, H. (2006). Principios de Derecho Tributario. Editorial Limusa, 5º edición. México. P. 37

nuestra legislación, dicha ejecución es llevada por el Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así, podemos concluir que el Estado puede imponer todos aquellos tributos que considere suficientes a fin de desarrollar eficientemente sus funciones y alcanzar sus fines, con base en la obligación constitucional de tributar a cargo de los particulares. Por su parte, la competencia tributaria, es aquella facultad que tiene el Estado para hacer efectivo el cobro de los tributos ya establecidos previamente.

2.7.3.1 Facultades de la Federación en materia Fiscal.

La Federación es la unión política y económica de varias entidades estatales, libres y soberanas en cuanto a su régimen interior, las cuales, a través de un pacto consagrado en la Constitución, han convenido someterse a un poder soberano, que lleve a cabo aquellas funciones por su naturaleza, resulta complejo que sean satisfechas por los órganos estatales.

Así, debemos entender que el fondo de estas facultades, dentro del federalismo fiscal mexicano, atiende básicamente a la soberanía nacional en lo exterior, así como al desarrollo de la federación en lo interno. Podemos establecer en principio que son las necesarias para el desarrollo y progreso del país.

Las reglas o disposiciones constitucionales en las que se sustenta la actuación de la Federación en materia tributaria, se consagran en el artículo 73 fracción XXIX, que a la letra establece:

Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

...

XXIX. *Para establecer contribuciones:*

1o. *Sobre el comercio exterior;*

2o. *Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;*

- 3o.** *Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;*
- 4o.** *Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y*
- 5o.** *Especiales sobre:*
- a)** *Energía eléctrica;*
 - b)** *Producción y consumo de tabacos labrados;*
 - c)** *Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*
 - d)** *Cerillos y fósforos;*
 - e)** *Aguamiel y productos de su fermentación; y*
 - f)** *Explotación forestal.*
 - g)** *Producción y consumo de cerveza.*

Estas facultades, ejercidas a través del Congreso de la Unión, son consideradas como facultades exclusivas, ya que de forma expresa regulan la competencia tributaria de la Federación. Ahora bien, la fracción VII del citado precepto constitucional el que establece la competencia tributaria tácita de la Federación:

Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

...

VII. *Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.*

...

Los preceptos antes citados establecen el régimen tributario de la Federación y como puede observarse le otorga un amplio campo de actuación, pues por una parte la fracción XXIX le otorga a la Federación la exclusividad para establecer contribuciones, sobre las cuales los Estados presentan limitaciones a su facultad impositiva, y por otro la fracción VII del artículo 73, a través del Congreso de la Unión, se permite una situación donde los ingresos recaudados no se alcance a cubrir el presupuesto de egresos, imponer cualesquiera contribuciones para satisfacer dicha diferencia.

De esta forma, la Federación puede decretar prácticamente cualquier tributo sobre determinada fuente gravable, diferente de las establecidas de forma exclusiva, con la única condicionante de que sea necesaria para cubrir el presupuesto de egresos para ejercer el gasto público.

Adicional a lo anterior la Federación cuenta con facultades de potestad tributaria a *contrario sensu*, como se desprende de los artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y el artículo 118, fracción I:

Artículo 117. *Los Estados no pueden, en ningún caso:*

...

IV. *Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.*

V. *Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.*

VI. *Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.*

VII. *Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.*

...

Artículo 118. *Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:*

58

I. *Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.*

...

Como puede observarse, estas restricciones para establecer contribuciones por parte de los Estados son respecto al comercio interior y exterior, lo que resulta de

gran importancia a nivel federal por concepto de impuestos generales a la importación y exportación.

2.7.3.2 Facultades de las Entidades Federativas en materia Fiscal.

Las Entidades Federativas son las partes integrantes de la Federación, libres y soberanas en cuanto a su régimen interior, y dotadas de un gobierno autónomo en lo relativo a la solución de sus problemas locales de carácter político y administrativo.

El artículo 124 del Ordenamiento Fundamental mexicano deriva del antecedente del federalismo norteamericano consagrado en la Décima Enmienda de la Constitución de aquella Nación.⁵⁷ Sin tomar en cuenta las circunstancias sociales y políticas que sufría nuestro País, el Constituyente mexicano incorporó de manera textual la citada enmienda, quedando de la siguiente manera:

***Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*

Este tipo de facultades se conocen como facultades implícitas, es decir, todas aquellas facultades que no pertenecen a la Federación de manera expresa (artículo 73, fracción XXIX) o tácita (artículo 73, fracción VII) serán facultad de la potestad tributaria estatal.

Sin embargo, lo anterior reviste una gravedad substancial ya que derivado de las múltiples reformas constitucionales que han sufrido los preceptos constitucionales antes citados, ha provocado que el campo de actuación de la Federación se amplíe de tal manera que se ve afectado el ámbito tributario de los Estados y de los Municipios.

Las Entidades Federativas cuentan con un sistema competencial derivado, ya que sólo pueden establecer tributos sobre aquellas fuentes que no se encuentren conferidas a la Federación; facultad que puede verse limitada por la relación lógico-jurídica de los artículos 73, fracción VII, y 124, cuando el Congreso de la Unión decida federalizar tributos de competencia local, en aras de cubrir su presupuesto.

2.7.3.3 Facultades de los Municipios en materia Fiscal.

El precepto constitucional fundamento de la naturaleza jurídica del municipio es el artículo 115, cuya fracción IV, que en materia tributaria establece:

***Artículo 115.** Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

...

***IV.** Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

***A)** percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.*

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

***B)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.*

***C)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.*

Las leyes federales no limitaran la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

...

Las legislaturas de los estados aprobaran las leyes de ingresos de los municipios, revisaran y fiscalizaran sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles...

Del análisis del precepto constitucional antes citado se observa cómo será potestad de las Legislaturas locales el establecimiento de las contribuciones que consideren pertinentes de ser ejercidas por los municipios; de esta manera la Hacienda Municipal tiene un escaso régimen de competencia tributaria que deriva en una limitación económica, en detrimento de sus funciones.

Contrario a su origen, la Hacienda Municipal se encuentra sujeta a las disposiciones que sobre la materia establezca la Entidad Federativa a la que pertenece, lo que, aunado al expansionismo tributario de la Federación, hace del Municipio una organización sin independencia económica, administrativa y política, que tiende a caer en el centralismo fiscal.

De esta manera se concluye que las Haciendas Municipales no cuentan con un fortalecimiento económico propio, además de que constitucionalmente están sujetas a las Legislaturas Estatales, configurándose una situación similar de éstas con la Federación.

2.8 COORDINACIÓN FISCAL.

La coordinación fiscal es definida como “la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la Ley específica, se otorga a las Entidades Federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público”⁴⁵

Así, la coordinación fiscal juega un papel importante, ya que otorga ventajas, tales como impedir que los tres sujetos activos de la relación tributaria puedan establecer gravámenes sobre un mismo objeto (ingreso, utilidad o rendimiento obtenido por los contribuyentes), configurándose la concurrencia y la doble tributación interna. Además, provee a las Entidades Federativas recursos para el sostenimiento de sus respectivas haciendas públicas.

Aunque el establecimiento de la coordinación fiscal no es del todo una mala propuesta, lejos de ser la verdadera solución al deficiente régimen de distribución competencial, representa un obstáculo más, ya que ha generado desventajas, como el de fomentar el centralismo fiscal, pues al existir un sistema de participaciones que provea a los estados y municipios de recursos, genera una dependencia anormal de éstos hacia la Federación, lo cual quebranta el principio fundamental del Federalismo Fiscal, haciendo desaparecer la “autonomía política y económica” que se supone en teoría tienen.

2.8.1 Antecedentes de la Coordinación Fiscal.

Con el propósito de solucionar los problemas en materia de potestad y competencias tributarias entre federación, estados y municipios, y a fin de fortalecer el pacto federal, se realizaron tres convenciones nacionales fiscales y gran número de reuniones nacionales de funcionarios fiscales estatales y federales, siempre

⁴⁵ Arrijoja, A. (2010) . *Derecho Fiscal*. México, 20ª Edición, Ed. Themis,.

procurando la coordinación entre federación y entidades federativas en materia fiscal.

2.8.2 Las Convenciones Nacionales Fiscales.

La Primer Convención Nacional (1925)

Para el año de 1924, era un hecho reconocido públicamente que existía una evidente necesidad de esclarecer el régimen fiscal mexicano, ya que la constitución dejaba aún muchos espacios poco concretos y más bien ambiguos al respecto.

Con la finalidad corregir estas ambigüedades y definir claramente las facultades fiscales de los tres órdenes de gobierno, se celebró la primer Convención Nacional Fiscal en 1925, convocada por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo entonces Presidente de la República el General Plutarco Elías Calles; en ella se identificó al sistema fiscal vigente hasta entonces como insuficiente para alcanzar el fin de una unidad económica a nivel nacional, principalmente por la falta de acuerdos entre los Estados y el Gobierno Federal lo cual mermaba en la recaudación orillando hasta entonces a que se operara mediante la llamada “anarquía” fiscal.

Esta primer Convención se enfocó en delimitar las competencias locales y federales en materia de impuestos, así como la elaboración de un plan nacional de arbitrios con la finalidad de unificar el sistema fiscal en toda la República buscando con ello una reducción en los gastos operativos y administrativos de la recaudación, ampliando el producto de los impuestos y hacer que esta carga fuera más equitativa.

Comentarios de la Primer Convención Nacional Fiscal.

- Es facultad exclusiva de cada Estado los impuestos sobre la tierra y los edificios.

- Los Estados tendrán un poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, los servicios públicos locales y las concesiones otorgadas por autoridades locales.
- El poder tributario Federal es exclusivo sobre el comercio y la industria, aunque los Estados deberán participar en el producto de dichos impuestos recaudados en sus territorios en conformidad con una tasa uniforme para todos los estados.
- Los impuestos sobre las donaciones y herencias serán exclusivos de los Estados, sin embargo el Gobierno Federal deberá participaren sus productos conforme a bases uniformes.
- Los impuestos especiales se tratarán de manera separada y en futuras Convenciones se definirá si estos serán establecidos por la Federación o por los Estados y ambas clases de entidades deben de participar en sus productos.
- Deberá agregarse una nueva cédula a la Ley de Impuesto Sobre la Renta para gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados cuyo producto debe ser exclusivo para los Estados.⁴⁶

La importancia de la Primera Convención Nacional Fiscal estriba en una exitosa determinación de impuestos que corresponderían a la Federación y de impuestos exclusivos de los Estados; se sentaron las bases para las participaciones Federales a los Estados de los ingresos captados por los impuestos, y a su vez la participación de los Estados en el Ingreso Federal y la iniciativa de reformas constitucionales para adicionar el Artículo 74 y la modificación los artículos 118 y 131 Constitucionales, la cual fue enviada al Congreso de la Unión en diciembre de 1926.

La Segunda Convención Nacional Fiscal (1933)

⁴⁶ Serna, José M. 2004. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 12.

En el marco de una crisis económica mundial, el Gobierno Federal convoca la Segunda Convención Nacional Fiscal cuyo objetivo sería delimitar claramente los poderes tributarios de la Federación y de los Estados, así como el de “establecer las bases para unificar los sistemas estatales y municipales de tributación y para su coordinación con el sistema de coordinación fiscal, y eliminarlos conflictos por captar recursos entre las tres esferas de gobierno por la concurrencia impositiva”⁵.

Esta Convención convocada por vez primera en mayo de 1932, se llevaría a cabo hasta febrero de 1933, después de haber sido pospuesta tres veces.

Comentarios de la Segunda Convención Nacional Fiscal.

- La base de la tributación local debe ser la imposición territorial en todos sus aspectos, por lo tanto, el Gobierno Federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales. Dicho poder tributario debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la Federación o de los municipios, destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Debe gravarse tanto la propiedad urbana como la rural y tanto la edificada como la no edificada.
- Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (tanto de las sociedades como las personas físicas) y sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de tributación, pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los estados como los municipios.
- El Gobierno Federal debe tener poder tributario y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y a la explotación de recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal.

- □ En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el poder tributario debe ser exclusivo de los estados, pero la Federación debe participar en el producto de dichos impuestos.⁴⁷

A pesar del debate abierto por la Segunda Convención Nacional Fiscal y de sus propuestas, de nuevo la gran mayoría de estas conclusiones no llegaron a convertirse en reforma constitucional que modificará el régimen de *concurrentia* existente.

La reforma del 18 de enero de 1934, al artículo 73, fracción X, atribuyó al Congreso de la Unión la Facultad de legislar en materia de energía eléctrica, constitucionalizándose por vez primera el principio de que a pesar de que el poder de crear un nuevo impuesto corresponde a un nivel de gobierno, los otros niveles tienen derecho a *participar* en los ingresos recaudados por ese concepto.

En 1936, el ex presidente Lázaro Cárdenas envió una iniciativa de reforma a los Artículos 73, fracción X y Artículo 131 de la Constitución, a efecto de establecer una clara delimitación entre los poderes impositivos de la Federación y de los estados.⁴⁸

De este modo, el proyecto presidencial buscó establecer un régimen mixto en el que se definieran los impuestos de cada nivel, pero que a su vez permitiera la participación de un nivel en lo recaudado por otro nivel. La iniciativa señaló como impuestos federales los siguientes:

- Impuestos y derechos de importación y de exportación.
- Impuestos sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas. En los ingresos recaudados participarían los Estados.
- Impuestos sobre los recursos naturales propiedad de la nación, tales como los de la minería, producción de sal y petróleo, uso de aguas nacionales,

⁴⁷ Ídem. P. 13

⁴⁸ Ídem. P. 14

pesca, etc. Los estados y los municipios participarán en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueran realizadas en sus territorios.

- Impuestos sobre las instituciones de crédito y las compañías de seguros.
- Impuestos especiales sobre la energía eléctrica en (producción y consumo), gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles, transportes por vías generales de comunicación, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes, mieles incristalizables, aguamiel, y productos de su fermentación, cerveza, juegos, lotería, rifas, explotación forestal. En las rentas de estos impuestos participarían los estados y los municipios sobre la base tanto de su producción como de su consumo.
- Impuestos sobre servicios públicos federales u concesiones otorgadas por la Federación.

Por su parte, a los Estados les corresponderán los siguientes impuestos:

- Impuesto predial, pero en los ingresos derivados de él, participarían los municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios.
- Un impuesto general sobre la industria y el comercio que sustituirá al impuesto el timbre (que era Federal), sobre las operaciones comerciales e industriales.

La Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)

A pesar del éxito en las conclusiones de las anteriores Convenciones Nacionales Fiscales, permanecía latente el problema de falta de coordinación del sistema de impuestos de la Federación con los sistemas impositivos de los estados y municipios. Por lo tanto, en 1947, bajo el gobierno del presidente Miguel Alemán se convocó a la Tercer Convención Nacional Fiscal.

Comentarios de la Tercera Convención Nacional Fiscal

- Eliminar los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones de trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital con la finalidad de que sean gravadas solo una vez por la Federación.
 - Promover una legislación uniforme en materia de impuestos sobre herencias y legados mediante una ley.
 - El impuesto predial debía ser local con participación para los municipios.
 - La Hacienda municipal debía formarse principalmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local, de los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cuidado y con las participaciones en impuestos federales y estatales.
 - Se consideraron como impuestos sobre actividades de carácter local los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos, los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señalasen las legislaturas locales; los mercados y el comercio ambulante al menudeo.
 - Se identificaron como derechos municipales los de aguas potables, registro, panteones, de cooperación por obras municipales de urbanización y los causados por las autorizaciones, permisos y licencias expedidas por la autoridad municipal.
 - Se propuso que se dictará por los estados una legislación uniforme para gravar el comercio y que la Federación suprimiera todos los impuestos federales especiales al comercio como un paso previo para el establecimiento de un impuesto sobre ventas al consumo.
- En materia de impuestos especiales a la industria, su rendimiento se debía dividir en tres porciones fijas para compartirse entre la Federación, los Estados, los municipios y una parte más con la que se conformaría un fondo de reserva que auxilie a cualquier estado que sufriera un déficit ó desequilibrio en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que así lo llegasen a necesitar.

- Se recomendó el diseño y aprobación de un Plan Nacional de Arbitrios de común acuerdo con entre la Federación y los Estados cuidando también las necesidades de los municipios.

En 1948 el Congreso de la Unión Aprobó la Ley de Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) en base a algunas de las conclusiones de esta Tercer Convención Nacional Fiscal con el cual se esperaba poner fin a los diversos impuestos estatales a la industria, esta Ley destacó por crear una tasa federal de 1.8% aplicable a toda la república y establecer que las entidades federativas que adoptaran el mismo sistema y lo derogaran o suspendieran sus propios impuestos sobre actividades comerciales o industriales, tendrían derecho a cobrar una tasa que fijaría su legislatura y que no podría ser mayor al 1.2%, ambas tasas se cobrarían juntas, además de recibir 10% sobre la participación existente en otros impuestos federales y para implementar este sistema era necesario que la Federación y el estado correspondiente celebraran un acuerdo, al que se llamó *Convenio de Coordinación* y en el cual se establecería cual de las partes administraría dicho impuesto y con qué facultades.

Sin embargo, sería hasta 1971 que el ISIM se coordinará finalmente con amplias facultades a los Estados que van desde la recaudación hasta la fiscalización y en 1973, en el marco de la Segunda Reunión de Tesoreros en Mazatlán que se logró la coordinación de todas las entidades Federativas en el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles bajo un sistema de participaciones de trato entre iguales de la siguiente manera: 45% de la recaudación a las entidades, más un 4% de gasto en administración a cambio de suspender o derogar sus impuestos al comercio y a la industria.

Una de las principales características del ISIM era el no ser recuperable, ya que el impuesto se tenía que trasladar en todas y cada una de las etapas del proceso económico de producción y comercialización, mismo que al final del proceso tenía

que ser enterado al fisco sin deducción alguna. El impuesto debía ser calculado sobre el precio de venta del bien o servicio.⁴⁹

En el mismo año de 1948, se promulgó también la Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas y se creó la Comisión Nacional de Arbitrios para proponer y coordinar medidas en materia impositiva Federal y local, así como para actuar como órgano consultor y gestor del pago oportuno de las participaciones, asimismo como la Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenios de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre los Ingresos Mercantiles, que entró en vigor en 1954.

2.8.3 Convención Nacional Hacendaria.

La Primera Convención Nacional Hacendaria surgió como un mecanismo privilegiado de diálogo y acuerdos, que a diferencia de sus antecesoras (Las Convenciones Nacionales Fiscales), tiene un objetivo más amplio debido a que plantea que los tres niveles de gobierno analicen no solo el ingreso público sino también aspectos vinculados con el gasto, el tema de la deuda y patrimonio públicos, los mecanismos tendientes a la modernización y simplificación administrativa de sus haciendas y procedimientos, la coordinación y colaboración intergubernamentales, así como mecanismos que fortalezcan la fiscalización, la rendición de cuentas y la transparencia de las acciones del gobierno.

Durante esta primera Convención, se convocaron a los representantes de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a los Congresos Locales, y a la sociedad civil, a fin de definir el ámbito competencial político-administrativo, las obligaciones del gasto, así como las atribuciones y facultades impositivas que corresponden a cada uno de los órdenes

⁴⁹ Caballero, Emilio. (2009) *Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México*, Facultad de Economía UNAM, p. 204.

de gobierno y de este modo definir una nueva visión del federalismo dentro del marco de un nuevo sistema político del país.

El principal objetivo de la Primera Convención Nacional Hacendaria fue la de impulsar el desarrollo económico y definir claramente las responsabilidades del gasto en función de las necesidades básicas en infraestructura y materia social de cada uno de los órdenes de gobierno, así como generar el desarrollo a partir de los recursos suficientes.

Los acuerdos convenidos en la Convención, se convierten en propuestas que pudieron ser impulsadas como iniciativas legislativas ante el H Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales.

Cabe recordar que el desarrollo de la Primera Convención Nacional Hacendaria representó un espacio fundamental para el fortalecimiento de la democracia, ya que gracias a ello se lograron plantear objetivos a mediano y largo plazo para reformas hacendarias que contribuyan a asegurar la edificación de país más próspero para las futuras generaciones.

Breves comentarios de la Convención Hacendaria.

Esta Comisión surgió como una mesa de diálogo y acuerdos entre la federación, los estados, municipios y el H. Congreso de la Unión y a pesar de que tuvo tres Convenciones Nacionales predecesoras, se caracterizó por buscar dentro de sus objetivos que los tres órdenes de gobierno analizaran el ingreso público; el gasto; el control, el manejo de la deuda y el patrimonio público; la simplificación administrativa de sus haciendas y la colaboración intergubernamental; la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, entre otros.

Se reconoció que el tamaño de la carga fiscal de país, en relación con el tamaño de su economía, es de las más bajas entre los países de desarrollo similar al nuestro,

lo cual limita la atención de las grandes necesidades de la población, así como también las repercusiones de la estructura tributaria que han llevado a una dependencia extrema en las finanzas públicas nacionales sobre los recursos petroleros del país, generando que la carga tributaria cobrada a PEMEX sea de tal magnitud que impacta la disponibilidad de recursos para su reinversión, el crecimiento propio y el mejor aprovechamiento del recurso natural. La excesiva dependencia genera un ingrediente de inestabilidad e incertidumbre en las finanzas nacionales derivado de dos elementos; uno, lo poco estable de los mercados de hidrocarburos; y otro que se trata de recursos no renovables.⁵⁰

Al finalizar la CNH 2004, se creó el documento; “Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria” en el cual se señala el diagnóstico y propuestas finales en materia de:

- Gasto Público
- Ingresos
- Deuda Pública
- Patrimonio Público
- Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria
- Colaboración y Coordinación Intergubernamentales
- Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas

El desarrollo de la Primera Convención Nacional Hacendaria representó un espacio fundamental para el fortalecimiento de la democracia, ya que gracias a ello se lograron plantear objetivos a mediano y largo plazo, con la idea de proponer iniciativas de reformas que contribuyan a asegurar la edificación de un país más próspero para las futuras generaciones.

⁵⁰ *Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*, www.conago.org.mx/reuniones/documentos/DeclaratoriaNacion/declaratoria.pdf.

2.8.4 Ley de Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal del año de 1953 fue el primer ordenamiento en el Estado Mexicano que reguló la coordinación tributaria, la cual significó un punto clave con respecto a las propuestas y objetivos que durante varios años se intentaron conseguir con las reuniones de autoridades fiscales. Es de esta manera que como consecuencia de la promulgación de la Ley en comento se celebraron diversos convenios en materia fiscal federal relativos a los impuestos sobre: la renta para causantes menores, sobre ingresos mercantiles, sobre la industria del alcohol, azúcar, aguas envasadas, llantas y cámaras de hule, etc.⁵¹

Los convenios, que posteriormente serían denominados *convenios de coordinación*, pretendían crear impuestos federales únicos, a cambio de fomentar las participaciones de los mismos a favor de los estados y municipios, siempre y cuando no se establecieran gravámenes locales sobre las materias objeto de la coordinación fiscal.

Es acertado mencionar que la Ley de Coordinación Fiscal al ser el primer ordenamiento que regula el actuar de los niveles de gobierno en esta materia, representó la materialización de las principales ideas generadas durante varios años de estudio y análisis; lamentablemente la ley expedida en 1953 carece de elementos substanciales que puedan describir la evolución que el Federalismo Fiscal mexicano comenzaba sufrir.

La Ley de Coordinación Fiscal vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 y entró en vigor a partir del 1º de enero de 1980, dicho ordenamiento legal plasmó los objetivos alcanzados entonces por la Federación y las Entidades Federativas en materia tributaria, además de tratar que las Finanzas Públicas fueran consideradas como el principal instrumento de desarrollo económico del País.

⁵¹ Sánchez N. (2003). *Derecho Fiscal Mexicano.*, Tercera edición, Ed. Porrúa., México. P. 126.

El artículo 1º de la ley menciona el objeto de la misma de la siguiente manera:

“Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”

De la disposición invocada, puede verse que se capta la mayoría de las directrices en que se basará la ley, es decir, en la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sistema que será motivo de un análisis más específico en el siguiente capítulo. También consolida el Sistema de Participaciones que ya venía operando con anterioridad, fija las reglas de la colaboración administrativa entre los niveles de gobierno, y regula la creación, organización y funcionamiento de los organismos en materia de coordinación fiscal.

Con respecto al Sistema de Participaciones, éste tiene su principal fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en la parte final de la fracción XXIX-A del artículo 73, norma constitucional que junto al artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal, establecen las directrices de las Participaciones.

Cabe mencionar que la ley en comento, regula todas aquellas situaciones tributarias entre los niveles de gobierno. Por ejemplo, con respecto a los convenios de coordinación, mismos que se dividen en convenios de adhesión y convenios de colaboración administrativa.

2.8.4.1 Sistema Estatal de Coordinación Fiscal.

Los Sistemas Nacional y Estatal de Coordinación Fiscal son los mecanismos principales creados para regular las actividades de coordinación en materia

tributaria en todo el País. A nivel local el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal busca, además de ser el principal órgano para promover la coordinación fiscal en este nivel de gobierno, establecer las bases del cálculo para la distribución de participaciones de tributos y otros ingresos federales y locales⁸⁰, esto es, distribuir las participaciones de manera proporcional entre los municipios que conforman el estado correspondiente fijando las reglas de colaboración administrativa entre estos dos niveles.

Las reglas a las que se constreñirá dicho sistema estatal, se encontrarán establecidas en las respectivas leyes en materia de coordinación que aprueben las distintas legislaturas locales, en congruencia con las directrices que marque el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La finalidad primaria de establecer un Sistema Local de Coordinación Fiscal es el fortalecimiento de las haciendas públicas estatales mediante la estimulación progresiva de las economías regionales, lo que trae como consecuencia que los municipios sean apoyados en el desarrollo de sus respectivas haciendas, ya que, al representar la principal célula de organización del Estado Mexicano, requieren de un mayor impulso político y económico.

2.8.4.2 Convenios de Coordinación Fiscal.

En palabras del maestro Rigoberto Zamudio Urbano los Convenios de Coordinación Fiscal son *“los instrumentos jurídicos básicos para la conformación y operación del sistema de coordinación fiscal.”*⁵² Como antes se había hecho referencia, los convenios de coordinación se dividen en dos tipos, por un lado se encuentran los *convenios de adhesión*, y por otro los *convenios de colaboración administrativa*, ambos serán motivo de estudio en el siguiente capítulo de este trabajo de investigación debido a la importancia que implica su análisis en las relaciones tributarias de los niveles de gobierno.

⁵² Zamudio, R. (2005). *Sistema Tributario en México*. México, Ed. Porrúa. p. 137.

Los convenios de coordinación en general tienen como finalidad la modernización del sistema federal a través del apoyo y planeación del desarrollo de cada región del País, ya que a través de ellos las diversas haciendas públicas locales y municipales tendrán la posibilidad de verse fortalecidas en sus respectivas finanzas.

Los convenios de coordinación fiscal, pretenden que la recaudación o cobro de los distintos impuestos ya sea federales, estatales o municipales se haga de tal manera, que con su práctica se dejen de lado problemáticas como la doble tributación, pues los más perjudicados son los contribuyentes.

Así pues, la Federación ha asumido el principal papel dentro de la coordinación fiscal, permitiendo que los estados y municipios puedan participar en el rendimiento de ciertos gravámenes federales, a través de cierto porcentaje establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

En esta tesitura, los convenios de coordinación fiscal buscan la homogeneidad entre los sistemas de administración de los impuestos federales materia esencial de dichos convenios, ejercitando los principios de proporcionalidad y equidad en el trato a los sujetos pasivos de la relación tributaria.⁵³

Como se ha venido insistiendo los convenios de coordinación son un mecanismo integrador y promotor del desarrollo económico de las haciendas públicas, siempre y cuando se tenga un campo de acción tributaria de todos los niveles de gobierno, delimitado, claro y objetivo, ya que de lo contrario sólo se agrava la situación creando una anarquía fiscal y el fortalecimiento cada vez mayor de un nada favorable, centralismo fiscal.

⁵³ Chapoy, B. *Evolución del federalismo fiscal en México*. Boletín mexicano de derecho comparado. México, Vol.21, Núm. 61, Pág. 57.

CAPITULO III

PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN EN TORNO A LA COORDINACIÓN FISCAL Y HACENDARIA.

Capitulo III.

Marco teórico legal.

3.1 Introducción.

Una vez revisada la normatividad que sirvió de base para fundamentar esta investigación en el ámbito científico, y de acuerdo a la opinión doctrinal que hacen los expertos en el tema denominado " MÉXICO Y SU FEDERALISMO FISCAL. SU REPERCUSIÓN EN LAS FINANZAS PÚBLICAS A TRAVES DE LAS POTESTADES TRIBUTARIAS", pasamos a darle entrada a la investigación fundamental, la que servirá para darle la plena validez a la respectiva propuesta de esta investigación; por lo que damos paso al capítulo III, denominado PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN EN TORNO A LA COORDINACIÓN FISCAL Y HACENDARIA.

Como analizamos en los temas y sub temas anteriores, nuestro sistema de gobierno se basa en el Federalismo. A su vez, hemos visto en la práctica, la deficiencia que sufren algunos estados en sus finanzas públicas derivado que cuentan con poco margen de maniobra en cuanto a la captación de recursos públicos a efecto de satisfacer las necesidades de sus gobernados.

Por lo anterior, es necesario revisar e identificar si la centralización por parte de la Federación en cuanto a la recaudación de las contribuciones satisface las necesidades a efecto de no cerrar sus ejercicios presupuestarios con un déficit financiero.

3.2 Marco normativo de la coordinación fiscal en México.

La regulación de los temas relativos a la Coordinación Fiscal se ha hecho de manera amplia a nivel constitucional, sin incluir normas específicas en materia fiscal, dejando a nivel legal, la regulación correspondiente.

En nuestra materia, se definen los principios esenciales de la tributación, y de manera precisa se determinan fuentes gravables exclusivas para la Federación o los municipios. (artículos 31, fracción IV; 73; 74, fracción IV; 115; 116; 117; 118; 122; 124 y 131 constitucionales).

La interpretación Judicial, en la tesis de jurisprudencia 110, ha sido determinante en la materia, ya que se han definido normas esenciales de la fiscalidad mexicana.

La legislación fiscal es vasta, detallada y precisa, lo que hace que el legislador ordinario y no el constituyente permanente sea quien defina los parámetros normativos. Lo anterior asegura la flexibilidad que las variaciones económicas exigen para lograr una regulación asertiva en la materia.

Adicionalmente, el funcionamiento de la economía de mercado, exige del régimen fiscal la aplicación del principio de tributación única, a través de cualquiera de las siguientes técnicas: asignando fuentes específicas de cada nivel de gobierno; o bien, alineando la tributación a fin de que se establezca un solo gravamen y distribuyendo el ingreso; o bien, armonizando la legislación federal y local a través de convenios, lo que conserva las facultades de cada nivel de gobierno. Conforme a lo anterior, a través de la legislación nacional, se buscó lograr un Federalismo fiscal simétrico y homogéneo, que se instrumentó a través de la Coordinación Fiscal.

De acuerdo con las características descritas, en materia fiscal el marco constitucional establece disposiciones generales y no llega al detalle de la

normatividad, sino que la fiscalidad nacional tiene una regulación precisa y muy detallada a nivel legal con las siguientes características:

a.- Se encuentra regulada formalmente en la Ley de Coordinación Fiscal, con lo que se integran todos los elementos de la regulación fiscal coordinada en un solo ordenamiento.

b.- Esta ley establece instrumentos jurídicos que las dos potestades tributarias deben firmar y establece instituciones que analizan los diferentes temas en la materia, mismos que se revisan constantemente.

c.- Dicha ley establece los fondos a distribuir y las técnicas que se emplean en su distribución.

d.- La ley citada establece los mecanismos de distribución de recursos fiscales y presupuestales.

e.-En el Presupuesto de Egresos de la Federación se prevén mecanismos adicionales de transferencias federales o aportaciones. (Ramos 33 y 39).

f) La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios regula el manejo del financiamiento local.

Es importante destacar que el diseño actual de la Ley de Coordinación Fiscal implica la integración de dos de los temas hacendarios, el ingreso y el gasto.

El tema de endeudamiento incluido en la última reforma constitucional, se incorpora en el marco normativo nacional a través de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016, así como las reformas efectuadas a la Ley de Coordinación

Fiscal, publicadas en la misma fecha, ya que las operaciones que se realizan, comprometen las participaciones federales.

Es importante destacar que en el aspecto jurídico la Coordinación Fiscal estableció un diseño armónico con los conceptos de soberanía y autonomía de las entidades federativas. Al respecto, se insiste en la necesidad de un cambio constitucional de fondo. Al respecto José María Serna de la Garza⁵⁴ señala:

“Creemos que una cuestión relevante que debe ser discutida es la relativa a la necesidad de una reforma constitucional. ¿Se requeriría necesariamente de una reforma constitucional? ¿No bastaría una reforma legal para modificar el Federalismo fiscal mexicano? En nuestra opinión la respuesta depende del tipo y la profundidad de la modificación que se vaya a dar al sistema existente.”

Actualmente, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos señala en su informe de Supervisión económica de México 2013⁵⁵ que, en relación a la mejora de las relaciones fiscales federales para un mejor México, los problemas que se identifican son los siguientes:

1. Los estados y municipios tienen una gran dependencia de los recursos provenientes de la Federación;
2. Se deja a la Federación la responsabilidad del cobro de impuestos; se han reducido los incentivos para que las entidades hagan más eficiente su gasto y promuevan el cobro de impuestos locales;
3. La Federación debe endurecer las restricciones presupuestales; promover techos de endeudamiento;
4. Promover la disciplina fiscal: otorgar más facultades impositivas a las entidades y fortalecer las reglas de transparencia del gasto público de éstas.

De acuerdo con lo antes señalado, la fiscalidad local en México tiene un marco constitucional mínimo, legislación ordinaria local específica y diferenciada y su

⁵⁴ Serna, J. (2007). El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico. México, IJ, UNAM, p. 249.

⁵⁵ Cfr. Working paper on the 2013 OECD Economic Survey of Mexico.

aplicación se controla a través de criterios de interpretación del Poder Judicial Federal.

En relación con este tema se plantean tres aspectos que México debe considerar para adecuar las políticas propuestas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: en primer lugar, el diseño de criterios de política fiscal debe adecuarse a las circunstancias de los Estados, ya que México tiene más de 50% de la población que se encuentra en niveles de pobreza y resulta viable, que los estados y municipios, son los que están en primera línea para atender las necesidades de la población; el segundo aspecto se refiere a que la distribución de la riqueza y la pobreza se encuentra territorialmente dispersa; y por último no existen criterios estandarizados de desarrollo, lo que ha limitado la eficiencia de la Coordinación Fiscal.

3.3 Principales problemáticas del federalismo en México.

Como hemos apreciado, se señalan los siguientes problemas de la situación actual del Federalismo:

- Centralización de facultades, recursos y decisiones.
- Ausencia de mecanismos eficientes de coordinación.
- Profundización de contrastes entre regiones, municipios y entidades.

En este marco el modelo de Federalismo articulado se refiere a la redistribución de la autoridad, de las responsabilidades y de los recursos.

En relación con el diagnóstico anterior de federalismo, conviene referirse a la crítica que Jacinto Faya Viesca hacía al modelo clásico de este régimen, conforme a lo siguiente: Y, además, en México, ese Federalismo clásico nos resulta actualmente ineficaz, duplicador, ineficiente y obstruyente para la eficacia social de las grandes políticas nacionales.

De acuerdo con lo anterior, fue necesario replantear la funcionalidad del régimen federal, considerando que una de sus virtudes es la adaptabilidad a realidades distintas, con el propósito de lograr, de esta forma, la eficacia de las políticas nacionales con base en la corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno. Lo anterior generó el rediseño de la Coordinación Fiscal y el incremento de materias en las cuales opera ahora la Coordinación.

En materia de coordinación fiscal entre la federación y las entidades federativas se encuentra un sistema nacional de convenio complejo, no contemplado de forma expresa en nuestra constitución, y que prohíbe a los estados gravar determinadas actividades o ingresos.

Así, resulta necesario incorporar adecuadas potestades concurrentes a los estados. La constitución tendría que distribuir equilibradamente las potestades tributarias entre la federación y los estados federados, y con ello evitar que la una dependa de la otra y viceversa, además, al no tener responsabilidades determinantes en la recaudación, las entidades federativas tienden a gastar los recursos con menos eficiencia y eficacia.

Entonces, la principal problemática sobre las potestades tributarias a nivel constitucional se ha resuelto en la práctica mediante la celebración de “convenios” entre los órdenes de gobierno, premiando una clara concentración de los ingresos por impuestos en la federación, siendo necesario la intervención de la corte a efecto de otorgar legalidad a la coordinación fiscal.

Ahora bien, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, vigente desde 1980, una parte de los recursos públicos de índole federal son destinados hacia las entidades federativas mediante la celebración de estos convenios de coordinación, siendo la Federación el ente que, prácticamente ha ido asumiendo las decisiones en materia de modernización fiscal, observándose limitados avances, sobre todo en la forma de asignación de los recursos públicos, más que en los procedimientos

recaudatorios. En tanto, como hemos señalado, las entidades federativas dependen en gran medida de los recursos transferidos desde la Federación y de los recursos estatales revisten poca importancia para sus finanzas públicas.

Históricamente la relación financiera entre la federación financiera entre la federación y las entidades federativas muestra el fortalecimiento de un centralismo dejando en manos de la federación la gran mayoría de recursos públicos con la finalidad de sufragar las necesidades de gasto público federal y parcialmente de los estados, bajo un marco jurídico confuso desde su origen para los tres órdenes de gobierno, mermando en alguna manera las posibilidades del desarrollo económico en las esferas locales de México.

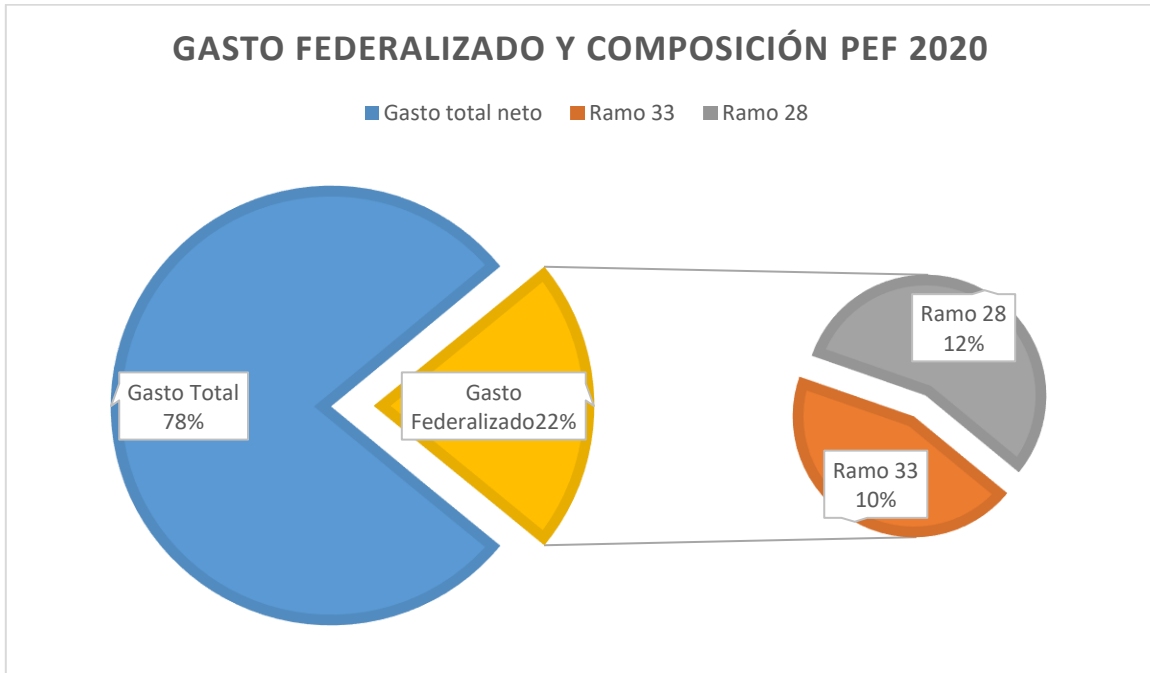
Otro de los problemas es la parte del centralismo en cuanto a la captación de recursos federales, siendo recurrente este dilema en el Federalismo Fiscal. Pero, ¿cómo podemos lograr esta transición?

Uno de los argumentos para descentraliza el gasto parte del supuesto de que los gobiernos locales conocen mejor a la población específica a la que se le suministrarán los servicios públicos, y por ellos, lo pueden hacer de manera más eficiente. Pero también existen bienes y servicios públicos “puros” que es necesario que una autoridad central produzca o provea y decisiones económicas sustanciales para la vida de la nación. Es por lo tanto fundamental el Federalismo encontrar un equilibrio y compatibilización entre centralización y descentralización.

En México el centralismo se manifiesta en tanto que los objetivos de política son establecidos por el gobierno federal, dejando en segundo plano a los gobiernos locales, cuya autonomía está supeditada, limitando su capacidad para responder a las necesidades y demandas de sus gobernados.

Solo para dimensionar el nivel de centralismo del gasto en México, es necesario analizar la estructura del gasto federalizado. En el Presupuesto de Egresos del

Ejercicio Fiscal 2020 se aprobó un gasto neto total de \$6,107,732,400,000, de los cuales casi una cuarta parte se destinará a las entidades federativas y municipios \$ 1, 711, 215, 084, 319. (Grafica 1).



3.4 Modificación teórica del federalismo fiscal en México.

La Federación y las entidades federativas recientemente han utilizado técnicas y adoptado características nuevas retomando las ideas relativas al concepto de Unidad en la Federación.

En este marco, la simetría y la homologación son dos técnicas que es necesario analizar en la mecánica actual del Sistema Fiscal Federal mexicano.

La simetría consiste en hacer coincidir dos puntos situados en dos extremos; se aplica para lograr que las normas tengan un espacio de contacto que las haga coincidir. En el caso que se analiza, la legislación federal y la local coinciden, y sus gobiernos deciden juntos la intensidad, amplitud y profundidad de la regulación. La simetría no significa que los textos locales sean idénticos, sino que tienen

parámetros en cuyo marco se desarrolla la facultad legislativa. La simetría se define y se instrumenta a nivel constitucional.

La homologación consiste en tratar los textos jurídicos de modo que haya identidad plena de todos los elementos normativos. En este caso, la idea de identidad de valores genera que entre los diferentes órdenes de gobierno haya coincidencia de objetivos, para que éstos desarrollen una solución normativa idéntica, siguiendo los procedimientos legislativos correspondientes a cada nivel de gobierno. En este caso la homologación puede diseñarse a nivel constitucional, pero siempre tiene un segundo nivel federal y local que instrumenta el contenido normativo.

3.4.1 Simetría y homologación normativa.

México ha definido la simetría con base en lo dispuesto por los artículos 115, 116, 117, 118, 120 y 122 constitucionales. Efectivamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define un modelo de regulación de las entidades federativas que diseña su organización política y fiscal, entre otras normas.

La simetría diseña un modelo con parámetros de organización para las entidades federativas, previsto en los artículos 116 y 122 constitucionales, reiterando el ámbito espacial de validez de las normas jurídicas. La simetría es externa e interna. En el ámbito federal las entidades federativas tienen parámetros para definir su propia forma de organización interna y externa al asegurar que las demás entidades tengan esa simetría diseñada en la Constitución.

En el artículo 115 constitucional se diseña, además, un modelo simétrico de hacienda municipal que clasifica y asigna fuentes gravables a los municipios.

En la simetría se establece un modelo con ciertos límites que el legislador local adapta, expidiendo la legislación local.

En la homologación el Poder Legislativo Federal expide la normatividad de ciertos temas que, por su contenido, por la necesidad de uniformar, por la necesidad de asegurar una sola respuesta normativa en un entorno internacionalizado y por simplificar la aplicación de las disposiciones legales, lo que ha generado que legislación nacional sea más abundante ahora. En la homologación, la Constitución puede establecer normas básicas y remitir a las legislaturas locales la obligación de expedir la legislación correspondiente conforme al modelo establecido en la propia constitución.

Se destaca que el Congreso de la Unión ha expedido y se encuentran vigentes aproximadamente 300 ordenamientos federales que emplean diferentes denominaciones, de las cuales aproximadamente el 30% utiliza en su denominación los conceptos, *general o federal o nacional* y, las demás, utilizan como denominación, la referencia al tema regulado.

La legislación general, federal o nacional desarrolla el concepto de homologación normativa al prever la regulación en un ordenamiento común y en temas de competencia expresa del Congreso de la Unión.

Este tema es importante y prioritario a nivel nacional, ya que la tendencia de homologación se está implementando, ya sé que ha nacionalizado o bien, homologado la regulación de los siguientes temas: autoridad electoral y elecciones; procedimientos penales; ejecución penal; evaluación educativa.

Por lo anterior, en todas las materias, pero específicamente en materia fiscal, se observa este esfuerzo integrador. Uno de los elementos sistematizadores consistió en la definición del impuesto sobre la renta como tributación federal, sujeta a las normas de coordinación fiscal.

3.5 Regulación Jurídica del Federalismo Fiscal Nacional.

La estructura legal del Federalismo fiscal se diseñó para establecer las instituciones y los mecanismos de distribución de fondos provenientes de la recaudación federal. Para ello, se expidió la Ley de Coordinación Fiscal, diseñada para armonizar el sistema tributario nacional. Así, la regulación en la materia incluye elementos flexibles que en el marco de la Ley desarrollan diversos aspectos de la Coordinación por medio de los Convenios y sus Anexos, como se verá enseguida.

El marco legal que soporta el sistema hacendario federal es complejo y tiene vacíos importantes. La Constitución detalla en su artículo 40 que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Sin embargo, en materia de coordinación fiscal, fuera de hacerlo de manera general y concisa en un apartado específico, las referencias sobre el tema aparecen de forma desorganizada y con poca claridad entre ellas, al punto de haber sido necesarias interpretaciones por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) entorno a la concurrencia de las facultades fiscales y de la distribución de recursos.

Por otro lado, la legislación secundaria de la coordinación fiscal esta poco articulada, restando solidez y claridad al marco legal. Algunos ejemplos de esta situación es la manera en la que se entrelazan la Ley de Disciplina Financiera, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Código Fiscal de la Federación.

A nivel local el problema es mucho más grave. Hasta hace pocos años existían entidades aun no contaban con una Ley de Coordinación Fiscal. En la gran mayoría

de los casos, las legislaturas locales hacen referencia a distribución de las transferencias federales de una manera muy general y en cumplimiento únicamente a lo establecido en la LCF, pero es común la ausencia de organismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, las áreas en las que es posible dicha coordinación, y quedan ausentes los responsables sobre fiscalización y vigilancia de los recursos. Lo que permite una gran arbitrariedad en el uso de recursos públicos.

3.5.1 Ley de Coordinación Fiscal Federal.

En este marco, la Ley de Coordinación Fiscal regula dos aspectos de la fiscalidad nacional: la estructura y la funcionalidad de las instituciones en la materia ya que establece y regula los órganos operativos que son foros de consulta y resolución de las diferencias que se pudieran presentar, así como los mecanismos de información, distribución y supervisión del flujo de recursos.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto:

- Coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, que serán las alcaldías de la Ciudad de México.
- Establecer las participaciones que correspondan a las haciendas públicas locales, de los ingresos federales;
- Distribuir entre las entidades las participaciones;
- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales;
- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

El artículo 1 de dicha Ley establece estos objetivos que incluyen de manera integral los diversos aspectos de la Coordinación Fiscal y la distribución de ingresos, en un marco de diversidad política que genera la convivencia de ideologías diferentes,

aplicando reglas técnicas que incluyen diversas fórmulas para realizar los cálculos en la distribución de los ingresos.

La Ley de Coordinación Fiscal establece las características de ésta, conforme a lo siguiente:

- Es integral ya que debe incluir todos los ingresos, por disposición expresa del párrafo primero del artículo 10 de dicha ley, conforme a lo siguiente:

Artículo 10.-

...

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

- Remite a la aplicación de las leyes específicas de cada gravamen en los casos en los que las entidades no deseen adherirse al Sistema. Así lo establece el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, en su párrafo final, en los siguientes términos:

Artículo 10.- . . .

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

Esta regla permite que las entidades que prefieran manejar de forma autónoma su fiscalidad puedan hacerlo, sin comprometer su respectiva ideología. Al mismo tiempo cumple con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación a los denominados impuestos especiales, es decir las participaciones obligatorias.

- Permite a las entidades conocer y prever los ingresos por esta vía ya que existe transparencia e información integral sobre las fórmulas para determinar las participaciones conforme a lo establecido por el artículo 3 de dicha Ley.

Artículo 3.- . . .

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

- Asegura a las entidades la rendición de cuentas y evaluación de su desempeño, conforme a lo dispuesto por la Ley citada en el propio artículo 3.

Artículo 3.- . . .

En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Conforme a lo anterior, las diferencias cuantitativas tienen un mecanismo para corregir distorsiones, sin embargo, para atender las diferencias cualitativas, es posible plantear la posibilidad de un Sistema de Regionalización Municipal, que permita desarrollar el esquema constitucional previsto en el artículo 115. Es muy importante para el desarrollo nacional, crear células normativas que detonen la funcionalidad del Federalismo, es decir, potenciar que las partes integrantes de ésta, sean el motor de desarrollo. Este sistema diseñaría a partir de un diagnóstico las prioridades de los municipios, siendo el eje central del estudio, los recursos asignables, las reglas de operación y los mecanismos de evaluación.

Conforme a lo anterior, este modelo establecería prioridades del desarrollo, clasificando los municipios por nivel de desarrollo de acuerdo con los indicadores elaboradas por el Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica.

A partir de este sistema se buscaría replantear un programa de desarrollo municipal específicamente diseñado para las necesidades locales, lo que se justifica considerando que los niveles de desarrollo son muy variados en cada municipio.

Adicionalmente, las diferencias de origen que explican la creación de cada municipio como son el grupo étnico, los usos y costumbres, la religión y la identidad local, dificultan esta clasificación, pero le dan también un nivel para detectar soluciones simétricas y, al mismo tiempo específicas, para cada problemática identificada.

3.5.2 De las Participaciones.

Las características principales de las participaciones es que son recursos de libre disposición para los estados; su entrega es mensual; y el retraso de su entrega genera recargos a cargo de la Federación a una tasa determinada Congreso de la Unión.

La entrega de los recursos por fondos participables se realiza mediante ocho fondos, cada uno con su propia motivación y mecanismo de distribución, estos son: 1) el Fondo General de Participaciones (FGP), 2) el Fondo de Fomento Municipal (FFM) 3) Participaciones sobre el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (PIEPS) 4) Fondo de Fiscalización y Recaudación (FFyR); 5) Fondo de Compensación (FC); 6) Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXI); 7) Fondo equivalente al 0.136 por ciento de la RFP; y, 8) El Fondo equivalente al 3.17 por ciento del derecho ordinario sobre hidrocarburos.

La Ley de Coordinación Fiscal establece en los artículos 5 y 6, segundo párrafo, lo siguiente:

La Ley de Coordinación Fiscal establece en los artículos 5 y 6, segundo párrafo, lo siguiente:

Artículo 5o.- Los cálculos de participaciones a que se refieren los artículos 2o. y 2o.-A de esta Ley se harán para todas las entidades, aunque algunas o varias de ellas no se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las participaciones que correspondan a las entidades que dejen de estar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal serán deducidas del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal y del Fondo de Fiscalización y Recaudación.

Artículo 6.- . . .

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

De esta forma se establece el mecanismo preciso de entrega de las participaciones a los Estados y el mecanismo de sustitución de la Federación para hacer llegar a los municipios las mismas directamente. Lo anterior reitera que las relaciones entre los Gobernadores y los Presidentes Municipales no han sido tan consistentes como deberían haber sido, circunstancia que se hizo más notoria a partir de la alternancia en el Gobierno Federal al iniciar el siglo XXI. La judicialización de diversos temas cobró fuerza y aumentó notablemente el litigio en la materia, como se observa enseguida.

Las controversias sobre participaciones empezaron a ser un tema de cuestionamiento por parte de las entidades federativas, lo que no sucedía antes de la alternancia. Lo anterior permite afirmar que en los 60 años anteriores las negociaciones en las instituciones de la Coordinación Fiscal tenían más participación en la resolución de las diferencias que se presentaban. Esta situación novedosa en las relaciones fiscales federales derivó precisamente del contraste de ideologías políticas y del cambio de foro de resolución de diferencias, del diseño previsto por la Ley de Coordinación Fiscal, como son los mecanismos de revisión de la aplicación de las fórmulas, entre otras, a litigios ante los Tribunales Federales.

Así, en la primera década del siglo XXI, coincidiendo con la primera alternancia en México, se generaron 18 tesis de jurisprudencia sobre el tema de las participaciones, lo que permite destacar lo siguiente:

-El encuentro de ideologías políticas si influyó en la actividad jurisdiccional al aumentar las propuestas de análisis de ciertos temas, como el de las participaciones federales.

-Las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adquirieron un tono declarativo-normativo, además o, incluso, en lugar del contenido resolutivo mismo de la controversia.

-En las épocas 5ª a 8ª de la Corte, no se generaron tesis de jurisprudencia sobre el tema de las participaciones.

-La argumentación utilizada en la impugnación de los temas de coordinación fiscal ha resultado creativa y novedosa, como se aprecia al cuestionar si una autoridad estatal tiene competencia en el territorio del cual es autoridad por no existir una norma que describa la extensión y los límites de su territorio.

Esta práctica, ha hecho evidente que la Judicialización de la política no resulta conveniente, ya que se reduce la eficiencia de la Coordinación Fiscal y constituye una contradicción entre la legislación diseñada para armonizar, habiendo creado órganos para plantear problemas y proponer soluciones y la judicialización basada en la disputa por el poder político.

De las tesis que resolvieron controversias sometidas al Poder Judicial Federal, entre las entidades federativas y la Federación,²⁹ se destaca la siguiente:

PARTICIPACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS.

La característica particular de estos ingresos consiste en que tanto la Federación como los Estados pueden gravar la misma fuente, pero convienen para que no se dé una doble tributación; los montos que se obtengan se entregan a la Federación quien a su vez los redistribuye, participando así de ellos. Por lo mismo, como el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los

Estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes por tener facultades concurrentes, el legislador estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal por virtud de los cuales los Estados, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, podrán beneficiarse de un porcentaje del Fondo General de Participaciones formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan con la Federación, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación. A las Legislaturas Locales corresponde establecer su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

Lo anterior respeta la estructura constitucional, pero somete a los presidentes municipales al resultado de sus relaciones con el Gobernador, ya que existiendo mecanismos automáticos de transferencia, se prevé esta etapa administrativa y política que reduce la eficiencia de la Coordinación Fiscal.

Así, la mecánica de la Coordinación Fiscal se da a partir de las reglas establecidas para cumplir con el entero de las participaciones federales y de los fondos constituidos al efecto, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), conforme a lo siguiente:

ACCIÓN	DESCRIPCIÓN	FUNDAMENTO
Publicación del calendario de entrega de participaciones a más tardar el 15 de febrero.	Publicación del porcentaje, las fórmulas y las variables.	ART.3 LCF
Determinación del Fondo General de participaciones provisional para los casos de comercio exterior y del Fondo de Fomento municipal.	Los municipios reciben anticipos a cuenta de participaciones.	ART. 7 LCF
Informe trimestral de finanzas públicas.	Información sobre: Evolución de la recaudación federal participable. Informe de participaciones entregadas. Informe de ajuste efectuados.	Art. 3 LCF
Publicación de los montos a entregar.	Señalar el calendario, montos estimados de entrega, fórmulas y variables para determinar las participaciones.	Art. 3 LCF

De acuerdo con lo anterior, los factores económicos o políticos inciden en las características de la competitividad fiscal, donde se puede observar que la población o el nivel de actividad son factores que determinan el nivel de participaciones. Así, ante estas desigualdades naturales, el sistema federal debe aspirar a tener las siguientes características:

1. Simetría, que implica alinear la estructura jurídica con el propósito de que los tres órdenes de gobierno participen de forma integrada en las responsabilidades públicas.
2. Homologación, para tener valores jurídicos que identifiquen a la nación y no sólo a las entidades federativas.
3. Uniformidad, ya que los servicios que preste el Estado mexicano deben garantizar igualdad de oportunidades a los ciudadanos y deben aplicar criterios homogéneos en la acción de la Administración Pública.
4. Delegación, ya que las entidades federativas deben tener un perfil único en la prestación de servicios que utilice este mecanismo.

5. Evaluación, ya que debe existir un control único del desempeño de las funciones delegadas.

3.5.3 De las Aportaciones.

Las aportaciones federales son los recursos que la federación transfiere a los estados y municipios condicionado a que se apliquen fines específicos, estos se materializan en el Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Los fondos que forman el Ramo 33 son: 1) el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE) ; 2) el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); 3) el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); 5) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); 6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); 7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP); 8) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

El FONE es un apoyo complementario a para solventar los gastos en materia de educación básica y normal de las autoridades locales. El monto del fondo se determina en el PEF a partir de cuatro elementos: 1) el número de plazas registradas en el sistema de administración de nómina de educación básica y normal de la Secretaría de Educación Pública; 2) Las ampliaciones al Fondo del año anterior por incrementos salariales; 3) el aumento de plazas, y 4) los gastos de operación y la actualización.

El FASSA aportar recursos a las entidades federativas para la prestación de servicios de salud a la población que no cuenta con empleo formal o no está incorporada en algún régimen de seguridad social que incluya el acceso a servicios

de salud. El monto del fondo se determina en el PEF a partir del inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, y provisiones para servicios personales incluidas en el PEF del año anterior.

El FAIS atiende financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el PEF con recursos federales por un monto equivalente, solo para efectos de referencia, al 2.5294 por ciento de la recaudación federal participable, compuesto por dos sub fondos: el primero, equivalente al 0.3066% de la RFP corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE); y, el segundo equivalente al 2.2228 por ciento de la RFP al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

El FORTAMUN tiene por objetivo fortalecer la administración pública municipal, para lo cual los recursos se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

El FAM está destinado a la construcción de espacios educativos de las universidades públicas estatales. Su determinación en el PEF será por un monto equivalente, al 0.814 por ciento de la RFP para efectos de referencia, y está conformado de dos partes: la primera, equivalente al 46 por ciento destina a Asistencia Social a través de instituciones públicas; y la segunda por el restante 54

por ciento corresponde a infraestructura para los niveles de educación básica, media superior y superior.

Su distribución entre las entidades federativas de acuerdo con las asignaciones y reglas que se establezcan en el PEF del año en cuestión.

El FAETA se enfoca en que los Estados presten los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos a través del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y los Institutos Estatales para la Educación de los Adultos (IEEA), para abatir el rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo, así como proporcionar educación tecnológica.

Su determinación en el PEF de cada año equivale, como referencia, al 2.35 por ciento de la RFP a entidades federativas y municipios y de 0.2123 por ciento de RFP para la Ciudad de México y sus Demarcaciones Territoriales.

El FAFEF fortalece los presupuestos de los Estados y del Distrito Federal y las regiones que conforman, así como su saneamiento financiero. Su determinación en el PEF equivale al 1.40 por ciento de la RFP.

Fuera de las aportaciones y participaciones federales, los estados reciben de la federación recursos provenientes de otras fuentes, dentro de estas destacan los fondos canalizados mediante el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, y los convenios de descentralización y reasignación entre la SHCP y las entidades federativas.

3.5.4 Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene como objetivo coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales para establecer la colaboración de sus haciendas; distribuir las participaciones correspondientes; fijar las reglas de colaboración administrativa y de adhesión al Sistema.

La adhesión al sistema de cada entidad federativa se realizó mediante un convenio de adhesión entre cada una de las entidades federativas y la SHCP. Así, a cambio de recibir las participaciones de la Recaudación Federal Participable (RFP) estatales derogarían impuestos que contravinieran los federales, esto significó la desaparición de 30 impuestos federales y alrededor de 400 estatales y locales.

Los motivos por los cuales las Entidades Federativas tienen incentivos para adherirse se encuentra el hecho que la participación correspondiente de la recaudación federal participable es mayor a la que recibirían en caso de no adherirse y solo ser partícipes de los impuestos especiales que establece la Constitución. Además, cada Entidad Federativa se enfrentaría a los costos de la recaudación de impuestos por su propia cuenta.

En virtud de que el Sistema de Coordinación Fiscal es concurrente entre las entidades federativas y la federación, ambos participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo mediante diferentes organismos, dentro de los que destacan: 1) la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; 2) la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; 4) la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas; y 5) la Junta de Coordinación Fiscal.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es un órgano integrado por las secretarías de hacienda y de finanzas de cada Entidad Federativa. La frecuencia de sus sesiones es menor a un año. Está facultado para aprobar los reglamentos de funcionamiento de la Reunión, del Instituto y de la Junta. Además, funge como la asamblea general del Instituto y es el encargado de aprobar sus presupuestos. Por último, propone al Ejecutivo Federal medidas para mejorar el Sistema.

Así, la Ley de Coordinación Fiscal establece la existencia de los siguientes órganos en la materia, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 de la misma que prevé:

Artículo 16.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

I.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

II.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

III.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

IV.- La Junta de Coordinación Fiscal.

La naturaleza de estos órganos es de asesoría, estudio y consulta y sus actividades apoyan las decisiones en materia de las iniciativas que el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estales presentan ante el Poder legislativo federal y local, respectivamente.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales está conformado por la SHCP y la representación de ocho Entidades Federativas, las cuales estarán en representación del resto de Entidades durante dos años, renovándose anualmente cuatro de sus miembros. La Comisión se encarga de preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y la agenda de la misma; asimismo, fija la distribución de aportaciones para el sostenimiento de los órganos de coordinación.

Además, funge como el consejo directivo del Instituto; y está facultado para vigilar los fondos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y su distribución, así como la liquidación anual de las aportaciones a los municipios.

El Instituto para el desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas está a cargo de apoyar en materia de capacitación asesoría y consultoría a las entidades, además de realizar investigaciones sobre los temas relacionados a la coordinación.

La Junta de Coordinación Fiscal está a cargo de presentar dictámenes técnicos sobre las solicitudes de la SHCP para la resolver inconformidades que se puedan derivar del Sistema Nacional de Coordinación Financiera. Ella se conforma por los representantes a cargo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Así, la entrada en vigor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus diferentes organismos es que se conforman las instituciones que hoy soportan al federalismo hacendario en México.

3.5.5 De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación.

La Coordinación Fiscal se implementa mediante dos instrumentos jurídicos estandarizados que son firmados por el Poder Ejecutivo y por el Poder Legislativo de cada entidad federativa en el caso de los Convenios de Adhesión y, por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y su homólogo en las entidades federativas, en el caso del Convenio de Colaboración.

Los convenios de reasignación son acuerdos que las dependencias del Gobierno Federal firman con las entidades federativas con el propósito de reasignarles recursos de las dependencias y entidades públicas, para el cumplimiento de diversos objetivos de los programas federales.

Los convenios de colaboración administrativa son instrumentos que permiten la coordinación en materia de administración de los ingresos federales para atender asuntos relacionados con el Registro Federal de Contribuyentes, la recaudación de recursos, su focalización y administración.

Estos instrumentos articulan la competencia de las entidades federativas para aplicar la legislación federal y para realizar actos administrativos cuya competencia original corresponde a la Federación. Esta armonización de facultades administrativas, permite la funcionalidad del sistema.

Es importante señalar que en esta materia se aplican técnicas de integración de la legislación local con los convenios de colaboración administrativa para que las autoridades locales puedan válidamente ejercer sus facultades.

Los subsidios incluyen recursos que son entregados a las entidades federativas y municipios a través de diversos ramos de la Administración Pública Centralizada.

Estos se destinan para apoyar el desarrollo conforme a lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables y se ejercen de acuerdo con lo señalado en el PEF de cada año. Dentro de esta categoría se encuentra el Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas.

3.6. De los mecanismos de coordinación y control la Deuda Pública.

Al respecto es importante señalar que la Ley de Coordinación Fiscal aplica reglas específicas en materia de rendición de cuentas, ya que tiene mecanismos contables de compensación, anticipos, ajustes, entre otros, para asegurar la precisión y, al mismo tiempo, la flexibilidad que se requiere.

Al control establecido en la Ley Coordinación Fiscal se amplió con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2016 en la que se incorporan las participaciones federales como materia de fiscalización de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 de dicho ordenamiento:

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de:

I. La Cuenta Pública;

II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;

III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y

IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

Esta ampliación de facultades transforma el control anterior exclusivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y lo otorga a la Auditoría Superior de la Federación. Esta facultad Federal para reglamentar y revisar el ejercicio de las participaciones federales excede lo dispuesto en el artículo 79, fracción I, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que otorga facultades a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar de manera directa o coordinada con las entidades federativas las participaciones federales.

En este marco y como resultado de la diversidad en los niveles económicos en México, se ha generado la necesidad de identificar las desigualdades y los contrastes que son múltiples, así como la falta de simetría en el desarrollo, lo que, a su vez ha derivado en que las soluciones también deban modularse, ya no con base en criterios políticos como la división territorial de las entidades federativas y municipios, sino con base en zonas, niveles y temas de desarrollo, puesto que la administración política de los recursos nacionales no ha generado los objetivos del Federalismo para lograr la igualdad en la diversidad.

Lo anterior precisa que la reorganización del poder en el Federalismo requiere de mecanismos de equilibrio para lograr una correcta funcionalidad, por lo que su diseño debe incluir instrumentos como la colaboración y la coordinación.

Es importante destacar que el sistema federal y, en especial en materia fiscal, presupuestal y de endeudamiento, cuenta con numerosos elementos que inciden en el control de las entidades federativas.

En esta materia, el diseño constitucional y legal fiscal prevé mecanismos de control jurídico, económico-contable y político.

El control jurídico se prevé en el artículo 73, fracción XXIX-W en los términos siguientes:

XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;

De acuerdo con esta disposición la eficiencia en el manejo de los recursos públicos se determina en una ley federal que uniforma la regulación en la materia, que además tiene por objeto el manejo sustentable de las finanzas públicas, en cada nivel administrativo.

El control económico o contable se prevé en el artículo 79 constitucional, fracción I, párrafo segundo en los términos siguientes:

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

...

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales

que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

Como se aprecia, este control económico- contable se fortaleció derivado de la reforma constitucional en materia de disciplina financiera para las entidades federativas, destacando que se aplicará conforme a lo siguiente:

1. En los casos en que el gobierno federal otorga garantía a las entidades.
2. En materia de participaciones federales.
3. Tratándose de los casos de aplicación de recursos a través de figuras de Derecho Mercantil.
4. Estableciendo un registro local de la transferencia de recursos federales.

3.6.1 Coordinación Presupuestaria.

Como se ha señalado el Sistema Fiscal ha sido insuficiente, por lo que se han ampliado paulatinamente los mecanismos de transferencia de recursos a las entidades federativas, como se verá enseguida.

La coordinación como técnica de distribución de recursos, se extendió en 1997 para incluir los temas presupuestarios. Así en la Ley de Coordinación Fiscal se agregaron los artículos 25 a 52, que establecen la denominación, el objetivo y el tipo de función a la que se aplican los recursos federales a través de las aportaciones. Lo anterior implica que más de la mitad de la Ley de Coordinación Fiscal contenga actualmente temas presupuestarios, lo que implica una tendencia marcada hacia la ampliación de la regulación en materia de transferencias.

La justificación de estas transferencias correspondió a las funciones que se descentralizaron en esa época como la educación y la salud. En ellas la planeación quedó a cargo de la Federación y la operación a cargo de las entidades federativas.

Como se puede apreciar, la Coordinación se ha ido fortaleciendo y ampliando a otros conceptos, por lo que el Federalismo ha seguido la tendencia simétrica normativa para fortalecer las finanzas públicas. Lo anterior implica también inconvenientes para las entidades federativas al vincular su aplicación a condiciones que, en ocasiones derivan de las circunstancias económicas, no atribuibles a su responsabilidad.

Es importante destacar que actualmente los objetivos de desarrollo tienen estándares que es importante cumplir, ya que constituyen modelos que se ajustan en cada país y que constituyen unidades de medida para evaluar el desempeño de los gobiernos.

Este proceso de ampliación de la Coordinación, tuvo un componente importante en los últimos veinte años que corresponde más a control financiero de las entidades federativas. La alternancia en el poder demostró que los instrumentos jurídicos requieren de control financiero, con un mejor diseño y administración, basado en criterios técnicos.

En este entorno, las entidades federativas buscaron incrementar sus recursos a través de otras vías de financiamiento, como el endeudamiento, como se verá a continuación.

3.6.2. Control de endeudamiento de los estados federados.

El control de endeudamiento se requirió como solución para la gestión de los recursos públicos de alto costo y con la responsabilidad solidaria del gobierno federal. Lo anterior implica un manejo dirigido de los recursos financieros de las entidades federativas.

El uso del crédito interno hecho por las entidades federativas en los últimos años permitió a los bancos contar con una fuente de ingresos de largo plazo, con cargo al costo fiscal de la entidad. Algunas entidades federativas contrataron en el ámbito nacional, créditos para financiar su gasto, de modo que la insuficiencia de recursos propios, así como de los transferidos a las entidades vía participaciones o aportaciones, se señaló como justificación para el uso de este recurso.

Como se observa, las transferencias no fiscales tienen una cobertura más amplia y atienden especialmente a criterios económicos, ya que para su otorgamiento no se consideran elementos como el índice de recaudación o el esfuerzo de fiscalización que puedan realizar las entidades y municipios, por el contrario, sus requisitos son financieros.

Ante esta nueva situación, de limitación constitucional y económica de los recursos fiscales y de las transferencias condicionadas, las entidades obtuvieron más recursos por la vía del endeudamiento.

La situación actual debe analizarse cuidadosamente, ya que las facultades de las entidades federativas en materia de endeudamiento cuentan con el respaldo del Gobierno Federal que es quien debe garantizarlo. Lo anterior está previsto en la Ley Federal de Deuda Pública:

Artículo 4.- Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I a VII.- . . .

VIII. Otorgar la garantía del Gobierno Federal a las obligaciones constitutivas de deuda pública de los Estados y Municipios, en términos del Capítulo IV, del Título Tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Esta regulación que establece para el Gobierno Federal la obligación de otorgar la garantía ya estaba prevista en esta Ley. La reforma efectuada, establece la referencia a la nueva Ley que regula este tema específico. Lo anterior implica que lo que se dio en relación al sobreendeudamiento fue un control deficiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior significa que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza y supervisa el ejercicio de esta función. Tal vez, la inconsistencia del ejercicio de estas facultades pueda atribuirse a los elementos políticos de las relaciones entre la Federación y las entidades federativas en el primer periodo de la alternancia. Es por ello que la solución consistente en someter al régimen jurídico esas atribuciones, consideradas como administrativas u operativas, se lleva hoy al ámbito político al crear una Comisión bicameral que se encargará de analizar y autorizar el endeudamiento en los casos en que se comprometa la garantía federal.

De acuerdo con la situación antes descrita y ante el uso inadecuado del endeudamiento, como fuente de financiamiento por los Ejecutivos locales, el Poder Legislativo Federal diseñó una estructura jurídica que consistió en una iniciativa de reforma constitucional que amplió los parámetros de control del endeudamiento local y, además, determinó la regulación específica en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios conforme a lo anterior, se modificaron los artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117 constitucionales. Estas modificaciones en materia de disciplina y responsabilidad financiera se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2015.

Esta modificación a seis artículos constitucionales buscó rediseñar los controles para las entidades federativas en materia de ingresos por endeudamiento, que consisten en lo siguiente:

1. Creación de una Comisión Bicameral que debe, en el caso de estados y municipios con alto nivel de endeudamiento, analizar la estrategia de ajuste del endeudamiento cuando se deba dar la garantía de la Federación;
2. Además, se otorgan facultades al Congreso para expedir leyes para la Federación, el Distrito Federal y los Estados y municipios en materia de responsabilidad hacendaria.
3. Por último, se otorga a la Auditoria Superior de la Federación la facultad de auditar, posteriormente al ejercicio de los recursos, las operaciones realizadas.

CAPITULO IV.

Breve análisis de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios como medio de control del endeudamiento.

El 11 de febrero de 2013 se presentó al Congreso de la Unión de la Iniciativa de Reforma Constitucional y Legislación Secundaria en Materia de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios. Después de más de dos años de trabajo y una vez aprobada por la mayoría de las legislaturas locales, la Reforma Constitucional entró en vigor el 27 de mayo de 2015. El artículo segundo Transitorio de dicha Reforma otorgó un plazo de 90 días naturales para la promulgación de las Leyes secundarias. La Cámara de Diputados, como instancia legislativa de origen, aprobó dicha Ley el 3 de diciembre de 2015 y el Senado de la República la aprobó el 15 de marzo de 2016.

El objetivo principal de la propuesta de reglamentación es crear una regulación en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, que permita a los gobiernos subnacionales guiarse bajo ciertos criterios para incentivar una gestión responsable

que fomente el crecimiento económico y la estabilidad en las finanzas públicas. El objetivo específico es promover finanzas públicas locales sostenibles, un uso responsable de la deuda pública, así como fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, es el cuerpo normativo en el cual se establecen lineamientos en materia de presupuesto, endeudamiento, transparencia y rendición de cuentas para la presupuestación y ejercicio de los ingresos y gastos, así como para la contratación de deuda de los gobiernos subnacionales y sus organismos.

Así, podemos ver que dicha reforma constitucional únicamente regula de forma general el endeudamiento que llevan a cabo las entidades federativas y sus municipios, ya que en el año 2001 el promedio de deuda de entidades federativas y municipios respecto a participaciones federales era de 31.3%, a finales de 2015 se ubicó en 83.6%, con un saldo total que equivale a 536,269 millones de pesos. Dicho nivel de endeudamiento de las entidades federativas y municipios equivale a más de 3% del PIB, lo que no representa un riesgo para las finanzas públicas nacionales, pero sí para algunas entidades federativas y municipios que han incurrido en un nivel de endeudamiento muy elevado.

Así podemos decir que se comparte se haya establecido dicha regulación, ya que de cierto se regula el endeudamiento público de las entidades federativas, pero no así ataca de fondo el hecho para que se evite dicho endeudamiento, dado que desde la perspectiva que nos hemos estudiado, dicha regulación sigue dependiendo del órgano central (SHCP) y caemos una vez más en la dependencia centralista de la Federación a efecto de rescatar a las entidades federativas en los déficits presupuestarios de cada ejercicio, para que a través del “visto bueno” se pueda contratar más deuda. Cabe señalar que la propia ley establece criterios en donde establece en que supuestos se puede contratar dicho endeudamiento, pero que por no ser estudio de nuestro tema, no nos adentraremos en el tema.

4.1 Propuestas de reforma constitucional en materia de federalismo y potestades tributarias.

El federalismo fiscal en México es producto de un largo proceso de institucionalización que aún no ha terminado. Los mecanismos mediante los cuales la federación distribuye labores y capacidades para su cumplimiento son aun susceptibles de mejora. Como se ha mostrado, las capacidades institucionales entre las entidades federativas y municipios son mucho mayores a sus capacidades financieras.

Existen fuertes áreas de oportunidad para la disposición de mayores recursos públicos, particularmente fortaleciendo las capacidades recaudatorias de los Estados y municipios, y reducir la dependencia de los gobiernos locales por los recursos federalizados. En el mismo sentido, es fundamental aumentar las capacidades financieras de los municipios, no solo con el aumento de los recursos propios, si no con el respaldo de los recursos estatales para la consecución de las labores municipales, al margen de los mínimos establecidos en la normatividad vigente.

La deuda pública de la entidades federativas y municipios ha demostrado un crecimiento importante durante los últimos años, tal como se demuestra en la siguiente tabla:

Tabla 8. Deuda pública en las entidades federativas
Comparativo 2014 vs. 2003

en millones de pesos y porcentaje en orden descendente por variación nominal en porcentaje.

Entidad	2003	2014	Variación nominal %	Variación real %
Coahuila	322,19	27343,81	8387,0	44,8
Nayarit	121,33	5018,21	4036,1	36,4
Chiapas	1094,54	15796,82	1343,2	24,9
Veracruz	2321,63	32436,76	1297,2	24,6
Zacatecas	470,52	5681,27	1107,5	23,1
Oaxaca	719,21	8380,77	1065,3	22,7
Tamaulipas	934,74	9607,77	927,9	21,4
Quintana Roo	1856,05	16607,50	794,8	20,0
Michoacán	1969,98	13592,58	590,0	17,5
Cinuhua	4952,13	32859,76	563,6	17,1
Tabasco	660,28	3539,50	436,1	15,0
Nuevo León	10379,71	47986,18	362,3	13,6
Morelos	1038,93	4489,95	332,2	13,0
Guanaajuato	1456,55	6202,86	325,9	12,8
Baja California	3086,47	12505,92	305,2	12,4
Colima	627,85	2125,76	238,6	10,7

Entidad	2003	2014	Variación nominal %	Variación real %
Jalisco	6994,00	20697,03	195,9	9,5
Aguaascalientes	877,04	2444,52	178,7	8,9
Baja California Sur	743,26	1867,08	151,2	8,0
San Luis Potosí	1493,17	3557,93	138,3	7,5
Sonora	6732,47	15537,46	130,8	7,2
Hidalgo	1660,12	3547,57	113,7	6,5
Durango	2192,29	4578,80	108,9	6,3
Campeche	0,00	1355,79	100,0	100,0
Puebla	3489,29	6883,38	97,3	5,8
Yucatán	1078,76	1917,80	77,8	4,9
Sinaloa	3884,96	5899,34	51,9	3,5
Guerrero	2488,33	2550,76	2,5	0,2
Tlaxcala	0,00	0,00	0,0	0,0
Estado de México	38404,77	30987,51	-19,3	-1,8
Querétaro	1841,50	1316,55	-28,5	-2,8
TOTAL	103,892,079	347,316,943	234,3	10,6

56

Los niveles de endeudamiento de las entidades federativas se han incrementado en los últimos 12 años pasando de un monto nacional acumulado de 103,892.1 millones de pesos con poder adquisitivo del 2008, a un monto de 347,316.9 también del 2008, es decir un aumento del 234.4 por ciento y un crecimiento ponderado de 10.58 por ciento anual. Por entidad federativa, se observa un incremento de más del 100 por ciento y hasta variaciones de 8,386 por ciento (Coahuila) en 24 entidades, tres con incrementos de 50 por ciento al 99, y dos, el Estado de México y Querétaro presentan decremento en este periodo. En esta primera aproximación lo que se encuentra, es una diversidad de decisiones sobre la contratación de deuda, pero es insuficiente, para determinar si fue pertinente ya que se deberá revisar variaciones en desarrollo económico, humano, infraestructura productiva u otros indicadores.⁵⁷

Ahora bien, actualmente hemos visto como varios gobernadores se han pronunciado conforme a sus déficits presupuestarios para el cierre de sus ejercicios, entre los que destacan los Estados de Michoacán, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, en

⁵⁶ Hinojosa, A y Rivas E. LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO: SU CALIFICACIÓN DE ACUERDO CON LA NUEVA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA. Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. Consultado en <http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xxi/docs/6.03.pdf> el 06 de julio de 2020.

⁵⁷ Ídem.

diversos medios estatales y nacionales, por lo que corroboramos que si bien, la regulación de la deuda pública a través de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, verificamos que no ataca el problema de fondo, ya que si bien se ha aminorado el tope de deuda, esta sigue estando presente como medio de financiamiento de los estados federados y sus municipios.

En esta orden de ideas, ante la problemática expuesta, es necesario replantear la relación entre el gobierno Federal, las entidades federativas y municipios, es decir, reevaluar sus competencias de gasto de manera eficiente en términos económicos, considerando el tipo de bienes y servicios que proporcionaría y de acuerdo al grado de cercanía con la población. Este será el parámetro tanto de dimensión de los órdenes de gobierno como del nivel óptimo de centralización - descentralización del Estado.

Con base en las competencias de gastos definidas, se deberán distribuir las potestades tributarias óptimas, acordes a las competencias de gasto y capacidad administrativa de cada orden de gobierno, dotando de mayor autonomía presupuestaria a los estados y municipios. Derivado de esta modificación, es posible que haya desbalances en cuanto a las competencias y potestades tributarias, por lo que se diseñaría un sistema de transferencia que compense dichos desajustes y que genere incentivos a los gobiernos estatales a mejorar su eficiencia recaudatoria y administrativa encaminada a una mayor autonomía.

Rediseñado el sistema de competencias y potestades tributarias, se tendría que crear un capítulo en nuestra Constitución, misma que denominaría “**Del Federalismo**” en el cual se establezcan los elementos objetivos, subjetivos, sujetos que conformarían el sistema Federal Fiscal Mexicano, abarcando los ámbitos sociales, fiscal, presupuestario, político y económico.

Aunado a lo anterior, se deben plasmar de forma explícita las competencias de gasto y potestades tributarias antes señaladas, y los mecanismos de coordinación

entre los órdenes de gobierno, a efecto de integrar el desarrollo pleno del país. Incluso, en caso de llegar al fin que se establezca, un mecanismo de desincorporación del pacto fiscal por parte de las entidades federativas.

Asimismo, es importante fortalecer las capacidades institucionales de las entidades locales. Buscar la mayor de las eficiencias administrativas es esencial para maximizar los recursos públicos, máxime el estrecho margen de maniobra de las finanzas públicas locales. Por ello, es importante contar con una estructura organizacional que esclarezca funciones entre las dependencias, y al interior de las mismas. Financieramente, esto significa la especialización y separación de funciones en materia de ingresos, egresos, y la admiración y planeación.

Adicional a lo anterior, que las entidades federativas puedan opinar con oportunidad respecto del diseño de la política económica, en particular sobre la tributaria y gasto público, y sobre todo respecto del propio sistema de coordinación. Se redistribuyan en los tres niveles las responsabilidades de gobierno, políticas y administrativas; se establezcan facultades tributarias propias y autónomas, y el gasto público se maximice y fortalezca en una nueva forma de relación. Se delimiten las funciones, potestades y competencias entre los niveles de gobierno, lo cual facilitarla la programación y presupuestario de las actividades públicas, e implicarla además mayor transparencia en la aplicación de los recursos fiscales propios y participables.

Para lograr tal cometido, es fundamental actualizar el marco jurídico, así como revisar facultados y competencias entre los Estados y los municipios. Esto significa la creación de impuestos y la actualización de los impuestos existentes, pero también revisar las facultades para la aplicación de dichos impuestos, como son las revisiones y las ordenes de visita.

Al respecto, Carlos Tello Macías establece en su ponencia denominada “Sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados”, que el artículo 73 de la CPEUM en diversas fracciones, se encarga de dar facultades ilimitadas a la federación para

cubrir el presupuesto, además de que estipula de manera clara y precisa las atribuciones exclusivas de la federación, situación que a diferencia de las entidades federativas y los municipios no sucede.

Otro de los artículos que limitan las capacidades de las entidades, es el artículo 131 de la CPEUM, el cual faculta a la federación de gravar todo lo referente a la importación y exportación de mercancías, mientras que en contraparte, el artículo 124 constitucional aun cuando abre la posibilidad a las entidades de crear gravámenes propios, establece que esto podrá suceder siempre y cuando no sean los ya atribuidos a la federación.

Por lo anteriormente expuesto, la necesidad de la descentralización deberá contemplar los siguientes elementos para poder dar cumplimiento pleno a las necesidades que hoy en día requieren los tres órdenes de gobierno:

1.- Las potestades tributarias a descentralizar deberán ser fuentes amplias de tributación, para que los recursos obtenidos sean ingresos considerables para las entidades, sin pretender por ello, debilitar los recursos federales en una relación inversa a la que actualmente persiste, nivelando la distribución de los recursos fiscales obtenidos por la federación y las entidades federativas en su conjunto, en una relación cercana al 50%.

Al respecto, consideramos viable que los impuestos directos, es decir, los impuestos sobre los ingresos de los individuos (personas físicas) y las empresas (personas morales) deben seguir siendo atribuciones del gobierno central. Por otro lado, los impuestos indirectos al consumo de ciertos bienes como el licor y la gasolina, es decir, los impuestos especiales usando la jerga tributaria, deben ser potestad sólo de los estados. Finalmente, el IVA tiene que ser administrado por ambos niveles de gobierno.

Respecto a los impuestos especiales, éstos deben ser administrados completamente por los estados porque son relativamente sencillos de imponer y recaudar, porque constituyen una fuente aceptable de ingresos, y porque tratan de modificar los patrones de consumo de cada comunidad (los impuestos especiales, por ejemplo, desalientan el consumo de alcohol y el uso del automóvil).

Finalmente, el IVA debe ser administrado por dos niveles de gobierno, tanto federal como estatal, simplemente porque la historia ha demostrado que ni el gobierno federal ni los gobiernos estatales han sido particularmente exitosos en su recaudación. Si bien es cierto que cuando el gobierno federal retomó el cobro del IVA en 1990 las recaudaciones subieron, este incremento fue menor y no ha hecho mella significativa en la evasión del impuesto.

4.2 Propuesta de reforma. De la coordinación fiscal a la coordinación hacendaria y presupuestaria.

Como hemos observado en el cuerpo de nuestro trabajo de investigación, se propone además de lo anteriormente expuesto, una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, derivado que dicha ley, si bien es la base legal para la coordinación fiscal en nuestro sistema de gobierno, dicha ley abarca diversos temas de naturaleza hacendaria y de presupuesto, por lo que se propone que su denominación sea **“Ley General de Coordinación Hacendaria, Fiscal y de Presupuesto”**, dado que como hemos proyectado, no solo encontramos temas de regulación fiscal, sino también de naturaleza Hacendaria y la forma en que los Estados y Municipios adquieren a través de las aportaciones y participaciones federales parte de sus presupuestos.

Ahora, también se propone una reforma estructural al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, donde dicho sistema nazca desde una visión y regulación constitucional, dentro del apartado que proponemos en el tema anterior, dado que no localizamos de manera explícita dicho apartado en nuestra Constitución. Se

propone así, derivado que es conveniente reforzar la unión de los Estados con la Federación, a través de un organismo que cuenta con autonomía jurídica, presupuestaria propia, independiente del Ejecutivo Federal, misma que tenga determinada las funciones del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), y que se encuentra establecidas en el artículo 22 de la Ley de Coordinación Fiscal Vigente.

Se propone además para este organismo, ampliar sus facultades como un órgano de control constitucional de primera instancia, el cual tenga facultades de revisar los conflictos suscitados entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en materia de coordinación fiscal y hacendaria, dado que el eje de nuestra investigación parte también de descentralizar el poder jurídico y político con el que cuenta la Federación en materia de Coordinación Fiscal y Hacendaria por lo que se considera viable que exista dicho organismo. Ya que como se comentó en líneas anteriores, el instituto que existe actualmente, funge como organismo intergubernamental, y es cofinanciado y cogobernado por todas las partes integrantes del SNCF, y como tal, no cuenta con una estructura orgánica bien establecida y tampoco con efectos vinculantes, ya que conforme a su normatividad es órgano de consulta.

Finalmente, proponemos se integren funcionarios Fiscales Municipales a las reuniones de coordinación y tengan amplia participación en el análisis de las políticas económicas, ya que, al ser el municipio quien tiene más cercanía con las necesidades de la ciudadanía se considera preciso la participación de ellos.

Así, podemos observar que el papel del Gobierno Federal y de las entidades federativas y municipios debe estrecharlos un marco jurídico constitucional, con el objetivo de alcanzar los equilibrios regionales que generen desarrollo homogéneo entre los individuos mediante una mejor provisión de servicios públicos.

Es así, que en la búsqueda de soluciones para fortalecer la hacienda local y atenuar el centralismo podría impulsarse en mayor medida esquemas coordinados, sustentados en nuestro máximo ordenamiento jurídico, para que la federación transfiera potestades a las entidades federativas de forma paulatina.

Ante las deficiencias de la coordinación fiscal que impera actualmente en el país, resulta indispensable realizar cambios estructurales de fondo, mismos que deben contar con los elementos anteriormente mencionados para generar una nueva forma de interrelación política entre los órdenes de gobierno, generando a la vez, nuevos esquemas en la distribución de responsabilidades entre los mismos, pues de seguir el mismo camino, se corre el riesgo de continuar con las mismas condiciones de déficit en las arcas de los entes estatales y municipales.

CONCLUSIONES

La insuficiencia de recursos propios que presentan las entidades federativas del país, genera una alta dependencia económica de los recursos federados que se transfieren año con año, consecuencia del grado de centralización de las potestades tributarias en el gobierno federal, el cual, ha fomentado una tradición histórica de subordinación vertical, es decir, de las entidades federativas hacia la Federación.

La configuración institucional de las relaciones fiscales en el país, permite concentrar el 80% de la Recaudación Federal Participable en la Federación, distribuyendo únicamente el restante 20% entre estados y municipios, situación que pone en evidencia los desequilibrios fiscales fundamentados por la disfuncionalidad del actual modelo de coordinación fiscal.

El empleo y uso excesivo de la deuda pública en ejercicios fiscales anteriores, como mecanismo para subsanar la falta de ingresos propios en las entidades federativas, resulta un ejercicio costoso de mantener en el mediano y largo plazo, ya que, ante la posibilidad de la falta de liquidez para el pago de los empréstitos, se pone en riesgo la viabilidad del aparato administrativo de las entidades.

Diversificar las fuentes de tributación dentro de las estructuras fiscales en las haciendas locales, representa también un importante paso a seguir en la autosuficiencia económica de las entidades, ya que se requiere contar con estructuras sólidas que permitan garantizar un mínimo de recursos propios acorde a las realidades económicas y sus potencialidades de tributación, costo que deberán asumir los Ejecutivos estatales a pesar de lo impopular de las medidas.

El régimen fiscal mexicano enfrenta retos en la etapa actual del federalismo alineado, ya que busca una transformación importante al fortalecer las fuentes de ingreso de las entidades federativas, lo que está generando competitividad fiscal

local, ya que cada entidad puede establecer criterios diferentes y contrastantes en materia de política fiscal. La Coordinación Fiscal ha asumido el reto de una distribución equitativa de los ingresos con base en indicadores económicos que fomentan la competitividad.

El empleo de un sistema de nivelación fiscal en el caso mexicano, debe suponer no sólo un esfuerzo del gobierno federal por otorgar mayores libertades, sino que también debe reflejarse en el interés de los gobiernos locales por aceptar la responsabilidad de hacer uso de sus facultades tributarias, así como de un uso responsable y transparente de los recursos públicos que inviertan.

Para dar paso a la descentralización en el país, se deben asumir los nuevos roles para los actores políticos en el marco del federalismo, ya que la reconfiguración de dicha necesidad disminuiría el poder y control que ejerce el gobierno federal sobre los gobiernos estatales, situación que provocaría un desequilibrio en los factores políticos externos, principalmente a lo referente a las presiones partidistas por mantener las condiciones que actualmente se tienen y que benefician a algunos pero perjudican a muchos.

La idea de descentralizar fuentes de tributación tiene como objetivo, otorgar potestades que generen recursos importantes a las haciendas locales, mas no por ello, centralizar los recursos en las 32 entidades federativas del país, revirtiendo con ello, la situación que se existe hoy día; para ello, es importante considerar la posibilidad de la concurrencia impositiva en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), mismos que podrían ser recaudados de manera bipartita entre estados y Federación.

Construir el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, donde los municipios obtengan una mayor interlocución con su gobierno estatal y coordinen, también, decisiones y acciones en materia de egresos, deuda y patrimonio, para fortalecer el

Pacto Federal con la construcción de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que supere las lagunas actuales

Finalmente, crear un nuevo Sistema de Coordinación para fortalecer las finanzas públicas; mejorar la colaboración administrativa en materia fiscal; descentralizar los recursos y responsabilidades para realizar tareas de recaudación; e instrumentar reformas legales necesarias para dotar a los municipios o a los ayuntamientos de poder tributario en materia de derechos por los servicios que prestan y no tener que subsidiarlos.

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

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

Así, el federalismo mexicano, ante el nuevo milenio, debe mantenerse como un valor estratégico que salvaguarde unidad, soberanía e identidad nacional, frente a los fenómenos de integración regional y las economías globales; como fórmula democrática que consolide la viabilidad soberana de la nación a partir de una

estrategia de desarrollo regional que potencie las capacidades locales y se traduzca en mejores estructuras para lograr gobiernos más cercanos a sus gobernados.

Otro rasgo esencial del federalismo, y que se deben adoptar a nivel constitucional son los principios de solidaridad, equidad y cooperación entre las entidades federativas, ya que el federalismo no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los estados miembros, en detrimento de la nación. Se trata de fortalecer las partes y el todo, de consolidar al país frente a los retos que como nación enfrentamos a nivel internacional.

“Una vez concluidos los puntos anteriores de la tesis denominada: MÉXICO Y SU FEDERALISMO FISCAL. SU REPERCUSIÓN EN LAS FINANZAS PÚBLICAS A TRAVES DE LAS POTESTADES TRIBUTARIAS, procederemos a dar respuesta a las respectivas preguntas de investigación:

- I. ¿Los presupuestos estatales y municipales hoy en día reflejan presupuestos deficitarios?

Si, la deuda pública de la entidades federativas y municipios ha demostrado un crecimiento importante durante los últimos años, tal como se demostró en la investigación.

Las entidades federativas han incrementado su deuda en los últimos 12 años pasando de un monto nacional acumulado de 103,892.1 millones de pesos con poder adquisitivo del 2008, a un monto de 347,316.9 también del 2008, es decir un aumento del 234.4 por ciento y un crecimiento ponderado de 10.58 por ciento anual.

Por entidad federativa, se observa un incremento de más del 100 por ciento y hasta variaciones de 8,386 por ciento en 24 entidades, tres con incrementos de 50 por ciento al 99.

- II. ¿Las participaciones federales hacia los municipios y entidades federativas son radicadas oportunamente?

Conforme al Sistema de Coordinación Fiscal, se observa que, si se radican de manera oportuna, dada su importancia, por la reducida disponibilidad de fuentes de impuestos para las entidades federativas, y al bajo aprovechamiento de las que tienen disponibles, sobre todo en el caso de los municipios, los recursos federales transferidos, condicionados y no condicionados, resultan indispensables para el financiamiento del gasto de estos órdenes de gobierno. Además, no se ha observado en los últimos años alguna acción llevada a la SCJN por algún incumplimiento por parte de la SHCP a los convenios signados entre las entidades federativas y estos últimos.

Ahora bien, donde sí se ha detectado una radicación tardía es por parte de las entidades federativas hacia los municipios debido a la mala organización administrativa con las que cuentan las entidades federativas, por lo que se retrasa su dispersión, ocasionando déficit presupuestario incluso antes del cierre de sus ejercicios.

- III. ¿Las políticas del Gobierno Federal en cuanto al manejo y transparencia de recursos hacia los estados y municipios son acordes a las políticas federales?

Consideramos que hace falta una mayor injerencia por parte de las entidades federativas y los municipios en cuanto a las políticas económicas emitidas por la Federación, ya que, si bien es cierto, el INDETEC, como organismo orientador en materia de desarrollo integral de las haciendas públicas, promueve, auxilia y apoya la elevación del nivel técnico operativo de los organismos encargados de la administración de la hacienda pública de las entidades federativas del país y de sus municipios, no ha sido

suficiente para otorgar mayores herramientas a las entidades federativas y municipios a efecto de sincronizar las políticas de gobierno, además por ser un organismo que depende directamente del Ejecutivo no cuenta con una imparcialidad, es por ello que se propone dotarlo de mayor autonomía a efecto de realizar un equilibrio ponderados entre la Federación y los estados federados y estos a su vez con los municipios.

Es así, que nos permitimos probar la siguiente hipótesis denominada; “Una distribución adecuada de los recursos públicos federales a través de las entidades estatales y municipales, coadyuvará a que las entidades cierres sus ejercicios fiscales de manera oportuna”.

Es adecuado para el desarrollo nacional, crear células normativas que detonen la funcionalidad del federalismo, es decir, potenciar que las partes integrantes de ésta, sean el motor de desarrollo. Por ello, y como expusimos en la presente investigación, se definirían los recursos asignables, las reglas de operación y los mecanismos de evaluación a partir del diagnóstico y clasificación de la situación socio-económica de cada municipio.

Por su parte, la regulación constitucional del endeudamiento público local tiene un Matiz, a criterio de un servidor, político, más que técnico, en virtud de que los controles de endeudamiento de alguna manera ya existían y lo que generó el sobreendeudamiento fue la no aplicación de los mismos.

El marco constitucional del Sistema Coordinación Fiscal debe sustentarse de forma explícita dentro de un capítulo específico, donde además se agrupen y se establezcan de manera más clara las potestades tributarias de cada ente, lo anterior a efecto para dotar de mayor autonomía a las entidades federativas y municipios, para así atacar de manera directa el endeudamiento y crecimiento de la deuda pública, además de dotar de mayor autonomía política, ya que si bien en el marco legal se establecen de alguna manera bases claras para la distribución de los

recursos, los estados y municipios están a expensas del acuerdo político para su distribución, así resulta adecuado su sustento legal con base en la flexibilidad que se requiere en la materia. La modificación teórica del federalismo y la redistribución de fuentes gravables se basa en la naturaleza constitucional de la Coordinación Fiscal. Por lo cual se aterriza la viabilidad llevada a cabo en el proceso de desarrollo de la investigación científica de esta tesis.

Como los señalamos en la presente investigación, son varias las áreas de oportunidad que presenta nuestro federalismo fiscal, las cuales se expresan en su mayoría, en áreas de oportunidad del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el cual, por sus características, cuando sufre cambios y modificaciones, estas tienden a impactar en la forma en cómo se dan las relaciones fiscales entre los ámbitos de gobierno, la asignación de sus competencias y la distribución de los recursos fiscales.

En la atención de estos espacios de oportunidad, si bien pueden ser múltiples y variados, es necesario que se procure favorecer a las haciendas locales y el desarrollo regional, recuperando y optimizando los beneficios y ventajas del actual sistema de coordinación y revirtiendo los efectos no deseados del mismo.

Desde la creación del SNCF las entidades han colaborado en materia fiscal federal, sin embargo, las atribuciones y facultades conferidas no han propiciado resultados tan significativos en la mejora de la recaudación, de ahí la necesidad de valorar espacios de colaboración que deben ser incrementados y qué tipo de incentivos económicos deben tener para que tengan un efecto real en el objetivo de recaudar más en el nivel federal y con ello mejorar los beneficios para las entidades desde el punto de vista de participaciones recibidas e incentivos económicos lograd

BIBLIOGRAFIA

- Althusius, J. (1990), traducción del latín, introducción y notas críticas, Primitivo Mariño; Presentación, Antonio Truyol, La política metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Arrijoa, A. (2010). Derecho Fiscal, 20ª Edición, Ed. Themis. México.
- ATCHABAHIAN, Adolfo, “Lo contencioso tributario en América”, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, segundo número extraordinario.
- Ayala, José. Economía pública: una guía para entender al Estado, UNAM, México.
- Ayala. José. Economía del Sector Público Mexicano, Facultad de Economía UNAM. México.
- Bobbio, N. (1985). et. al. Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI, 3a. edición. México.
- Burgoa, I. (1979). Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 3a. edición. México.
- Caballero, Emilio. (2009) Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México, Facultad de Economía UNAM. México.
- Cabanellas, G. (1985) Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II. Edición Helisastra SRL. Argentina.
- Carbonell, M. (2003). El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
- Carpizo Mc Gregor, J. (1983). Estudios Constitucionales. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2a. edición. México.
- Chapoy, B. Evolución del federalismo fiscal en México. Boletín mexicano de derecho comparado. México, Vol.21.

- Chávez, J. (2010) La Relación Tributaria entre el Estado y los Contribuyentes en México. UMSNH. Primera Edición. México.
- Dabin, J. (1946). Doctrina General del Estado. Elementos de filosofía política. Traducción de Hector Uribe y Jesus Toral Moreno, Editorial Jus, México.
- Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, Documento de la CONAGO.
- Fernández J. (1998). Derecho Fiscal. Primera Edición. Edición de McGraw-Hill/INTERAMERICANA EDITORES. México.
- Flores, E. (1989) Elementos de Finanzas Publicas mexicanas. Editorial Porrúa. Vigésimoctava Edición. México.
- Garabito, María José. "Respuesta Social a la Obligación Tributaria en la Ciudad de México 1857-1860". Edición Instituto Mora. México.
- Guerrero, Juan P y Patrón, Fernando. Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México, Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, México.
- Gutierrez, Aníbal. (2013). Las Finanzas Públicas en México. Retos y características de una reforma. Facultad de Economía. UNAM. México.
- HERNANDEZ, Sapieri, Roberto, "Metodología de la investigación", Edit Mc Graw Hill, Tercera Edición México 2003
- Humberto, L. (2006). Principios de Derecho Tributario. Editorial Limusa. 5ª. Edición. México.
- Nafinsa (1984). La economía mexicana en cifras. México,
- Lombardo, V. (1968). Las Tesis Fundamentales de las Constituciones en México. Edición Combatiente. México.
- Marichal, C. La Bancarrota del Virreinato. Nueva España y las Finanzas del Imperio Español. 1780-1810. Editorial El Colegio de México. México.
- Marichal, C. y Marino, D. De la Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860, Editorial Colegio de México.
- Quiroz, E. Federalismo, esencia y efecto en el municipio en México. Biblioteca Jurídica Virtual del instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

- Ramírez, Jesus. (1997). El Federalismo Mexicano. (Elementos para su estudio y análisis). Edición: Dirección General de enlace Legislativo, LVI Legislatura del Senado de la República. México.
- Retchkiman, B. (1983), Introducción al estudio de la economía pública, UNAM, México.
- Sánchez N. (2003). Derecho Fiscal Mexicano., Tercera edición, Ed. Porrúa, México.
- Serna, José M. 2004. Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.
- SHCP (2013), Balance fiscal en México. Definición y metodología.
- SHCP, Glosario de Términos Hacendarios.
- Soto Reyes, E. (2006), Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del Porvenir, Serie Política y Cultura. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Tamayo, G. (1989) Introducción al Estudio de la Constitución. Edición. UNAM, México.
- Tena, F. (1994). Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México.
- Zamudio, R. (2005). Sistema Tributario en México, Ed. Porrúa, México.

Legal.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Disciplina financiera de las entidades Federativas y los Municipios Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- Ley General de Deuda Pública.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.

Páginas de Internet.

- ✓ <https://www.indetec.gob.mx/index.php>
- ✓ [https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Registro Publico Unico](https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Registro_Publico_Unico)
- ✓ <https://www.asf.gob.mx/>
- ✓ www.bibliojuridicas.unam.mx
- ✓ <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/>
- ✓ <https://sjf.scjn.gob.mx/>