

Descentralización y federalismo fiscal: El reto de la armonía en las relaciones intergubernamentales*

HUGO NICOLÁS PÉREZ GONZÁLEZ**

Introducción

Durante el transcurso del presente siglo y hasta fechas muy recientes, mediados de los años setenta, aproximadamente, el grado de centralización del sector público se incremento considerablemente en la práctica en la totalidad de los países.

Este hecho parece haber inducido la idea de que, alcanzado ese grado de centralización, las ventajas de la descentralización pueden ser muy superiores a sus inconvenientes, lo cual ha espoleado el interés en aquel campo de las finanzas públicas conocido como federalismo fiscal.

Desde el punto de vista del ciudadano medio, el enorme crecimiento de la magnitud y complejidad del sector público, fundamentalmente de los gobiernos centrales, no deja de hacerle sentir un enorme sentimiento de impotencia al advertir que las decisiones colectivas se toman tan alejadamente de su voluntad.

* Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

** Director de Recursos Humanos en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La toma colectiva de decisiones desde el centro contribuye, además, a agravar numerosos problemas dada la práctica ausencia de voluntades periféricas en la misma y, por consiguiente, la carencia de sensibilidad por los temas regionales o locales, o simplemente por cualquier grupo minoritario. Es, por tanto, comprensible que los ciudadanos deseen estar cerca de donde se tomen las decisiones públicas.

El federalismo fiscal encaja perfectamente en el contexto. Su núcleo más central está constituido por la idea de que la extensión del poder y las responsabilidades fiscales a los gobiernos locales es más beneficiosa que perjudicial para el bienestar de la sociedad.

En este sentido el fundamento primero del federalismo fiscal se encuentra en el siguiente postulado:

El poder y las responsabilidades fiscales deben recaer sobre la menor unidad de gobierno que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente.

La determinación del tamaño y el nivel de la unidad de gobierno apropiada para cada función pública, es un tema que el federalismo fiscal resuelve por consideraciones técnicas y por medio de un sistema de compromisos, entre los gobiernos federal y locales, que encierra la esencia fundamental del federalismo.

1.- Federalismo Fiscal y Teoría de la Descentralización Fiscal

A diferencia de la teoría de la descentralización fiscal que se ocupa fundamentalmente de los problemas económicos que implica el arreglo especial de las finanzas públicas, la problemática del federalismo fiscal, sin descartar los aspectos económicos, es en esencia una problemática sobre el arreglo especial, del poder, expresado a través de las finanzas públicas. Una función pública por demás representativa del poder político.

Esto es, la problemática del federalismo fiscal es dual: político/económica. Y aquí radica la verdadera naturaleza y sentido del federalismo fiscal y su distinción de la teoría de la descentralización fiscal, el primero siendo aplicable sólo al modelo federal de organización del Estado, la segunda, por limitación de su objetivo, a cualquier forma de organización nacional.

Otros elementos importantes de distinción entre estas dos disciplinas, con frecuencia confundidas en el ámbito de las finanzas públicas y equívocamente denominadas en forma intercambiable, serían las siguientes:

- 1) La teoría de la descentralización fiscal propone arreglos estáticos y soluciones definitivas para la distribución de funciones fiscales y recursos entre niveles; el federalismo fiscal pone énfasis en el proceso de negociación de las partes y en los permanentes ajustes y reajustes como solución a la problemática de la asignación fiscal -si es que válidamente puede hablarse de asignación fiscal en el sistema federal, lo cual resulta antitético al sistema mismo-, sobre la premisa incanjeable de preservar en todo momento y forma los principios, filosofía y objetivos del federalismo como sistema político.
- 2) El criterio rector de la teoría de la descentralización fiscal es la optimalidad en el arreglo espacial de las funciones fiscales; el criterio rector del federalismo fiscal es la preservación de los atributos del sistema federal, fundamentalmente el de la autonomía de las partes, no solamente en sentido formal de estructura sino real, manifestada en la capacidad de toma de decisiones de éstas sobre las políticas públicas en materia financiera, en el contexto de una armonización concertada del sistema fiscal, libre e individualmente negociada por cada una de las partes.
- 3) Para la teoría de la descentralización fiscal la reasignación de funciones fiscales y de recursos persigue un objetivo de equilibrio; para el federalismo fiscal -si es que puede válidamente hablarse de reasignación de funciones fiscales en un sistema federal-, es un problema de simple ajuste.
- 4) En la teoría de la descentralización fiscal las soluciones al desequilibrio fiscal vertical y horizontal del sistema se dan primordialmente desde el centro y suplementariamente en las bases geográficas; en el federalismo fiscal se busca que las soluciones de ajuste en el sistema se den fundamentalmente en las bases territoriales y subsidiariamente por el centro.

1.1.- Evaluación crítica de la Teoría de la Descentralización Fiscal

Dos son las primeras características que sobresalen en la Teoría de la Descentralización Fiscal.

- 1) Se encuentra estructurada fundamentalmente desde el punto de vista normativo. El enfoque habitual es argumentar cómo debe de estar diseñada la estructura fiscal del Estado regionalizado. Esta perspectiva conlleva, además, el supuesto implícito de que las conclusiones eficaces del análisis se llevarán a la práctica de manera inmediata y sin costo alguno.
- 2) Otra característica general de la Teoría de la Descentralización Fiscal se refiere a su contenido casi exclusivamente economicista. Generalmente se ocupa de los medios técnicos a través de los cuales, los diferentes niveles de gobierno pueden contribuir a los objetivos del gobierno central, generalmente en el contexto de esquemas de descentralización fiscal.

Lo que se concluye en esta evaluación crítica no es, sin embargo, obstáculo para que la doctrina del federalismo fiscal tome los hallazgos y herramientas de análisis de la teoría de la descentralización fiscal dentro de un marco muy propio de referencia, en la inteligencia de que desechará aquellas proposiciones que sean incompatibles con su objeto particular de conocimiento y su método.

Por esta última consideración, a continuación se describen tres de las más importantes tesis de la Teoría de la Descentralización Fiscal: 1) el denominado Modelo de Tiebout, 2) el Teorema de la descentralización, y 3) la Asignación de Funciones Macroeconómicas.

1.2. Espacio y provisión óptima de Bienes Públicos. Modelo de Tiebout. Teorema de la Descentralización

Bajo un enfoque normativo, en la Teoría de la Descentralización Fiscal las dos preguntas centrales son:

¿Qué bienes y servicios públicos deben proveerse?

¿Quién debe financiarlos?

Si el mecanismo de mercado pudiera aplicarse a la provisión de bienes públicos, bastaría con dejar actuar a la mano invisible para ver resueltas ambas cuestiones. Sin embargo, las notas de consumo conjunto e inaplicabilidad del principio de exclusión que caracterizan a la provisión de bienes públicos hacen inviable una solución de mercado, ante una lógica de no revelación de preferencias por los ciudadanos.

Las entidades que constituyen al sistema federal deben buscar, dada la inoperancia del mercado, otros mecanismos de revelación de preferencias y asignación del costo de los bienes públicos a sus usuarios. O, dicho de otra manera, deben ser elegidas otras clases de voto o señal.

Una solución conceptual a este problema, de acuerdo con Charles Tiebout, nos viene para determinados bienes prácticos, de la mano del espacio. Basta con suponer una total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación, y prescindir de todos los factores no fiscales que arraigan al hombre a una tierra, para que se produzca un desplazamiento de la población hacia aquella jurisdicción cuya estructura de ingreso y gasto más se adapta a sus preferencias.

Con la fórmula de Tiebout se vota con los pies. Gracias al desplazamiento en el espacio, se crean subconjuntos de población de idénticas preferencias respecto de las siguientes cuestiones:

- 1) Qué bienes han de proveerse públicamente
- 2) Cómo han de financiarse

Este enfoque se acerca a una solución de mercado. La falta de realismo de los supuestos de partida no invalida la importancia teórica del modelo de Tiebout.

Dicho modelo, en la medida en que se aproxima a una solución de mercado, lleva implícita la aplicación del principio del beneficio al nivel local, ya que los habitantes de cada jurisdicción pasan por los servicios prestados dentro de ella.

El modelo de Tiebout es un modelo de demanda, puesto que la solución propuesta está encaminada a satisfacer preferencias de los individuos, prescindiendo de factores tales como la variación del costo de producción al aumentar el número de consumidores, o el costo de administración fiscal del nivel óptimo de jurisdicciones que serían precisas para satisfacer de forma óptima las preferencias de todos los ciudadanos.

Por otra parte, el modelo de Tiebout se sustenta implícitamente en el axioma de que el gobierno local, al estar más cercano al individuo, es capaz de captar con mayor precisión sus preferencias de ingreso y gasto público y, satisfacer mejor así sus necesidades.

Wallace Oates ofrece un importante complemento del denominado universo tieboutiano: lo que él mismo hace llamar el teorema de la descentralización.

De acuerdo con éste, parece claro que sí existe una perfecta correspondencia entre asentamiento de población en una jurisdicción, preferencias de esta población por los servicios públicos y provisión de dichos servicios por el gobierno de aquélla, se cumplen las condiciones para la existencia de un óptimo paretiano. En otras palabras, la solución final a la que conduce la dinámica tieboutiana es óptima bajo el criterio de Pareto.

Con su teorema de la descentralización, Oates profundiza más en este tema:

Determinados, bajo el criterio de Pareto, los niveles óptimos de provisión de un solo bien público, siempre será más eficiente (o, por lo menos igual de eficiente) la provisión de dicha cantidad de bien público por cada uno de los niveles infe-

riores de gobierno, que la que pudiera hacer un único nivel central de cualquier cantidad de dicho bien público repartida uniformemente en todas las jurisdicciones.

El teorema de la descentralización -que parte del supuesto de la inexistencia de economías de escala y de externalidades interjurisdiccionales- lo que en último término muestra es que el máximo bienestar no sólo se deriva de la provisión de la cantidad óptima del bien deseado por el ciudadano, sino, además, de su provisión descentralizada.

Esta aportación tiene una trascendencia teórica muy significativa en el campo de las finanzas públicas. El teorema de la descentralización de Oates es una pieza básica dentro del conjunto de modelos encaminados a determinar el nivel y la forma óptima de provisión de los bienes públicos.

Al contemplar con sensibilidad la realidad política surgen, inevitablemente, ciertas dudas que se pueden concretar en las siguientes interrogantes:

¿La esencia de la autonomía no está constituida por la posibilidad de dar prioridad a los propios intereses sobre los centrales?

¿No está la Teoría de la Descentralización Fiscal dejando de considerar temas centrales del problema como la divergencia de preferencias entre las diversas regiones o estados?

En efecto, la Teoría de la Descentralización Fiscal pondera escasamente un punto con el que la organización federal de un sistema fiscal ha de contar.

La exigencia estrictamente política de autonomía por parte de las unidades de un Estado federal; la exigencia de que los poderes de decisión estén centralizados.

Establecer, técnicamente, que las políticas redistributivas y estabilizadoras deben llevarse a cabo por el centro y que, en la función de asignación de recursos, sea principio rector el Criterio de Pareto, es muy útil para desarrollar la teoría e incluso para realizar una práctica fiscal eficaz, pero olvida la realidad política del federalismo. Esta es la razón esencial de la estrechez del análisis para su aplicación práctica.

Criticada desde este punto de vista, la Teoría de la Descentralización Fiscal muestra escasa operatividad debido a que considera los aspectos políticos y constitucionales del federalismo separadamente de sus aspectos fiscales y económicos.

El núcleo de la solución federal es la negociación de las variables relevantes entre los diversos poderes políticos de decisión; gobiernos federal y locales. Los límites de la eficiencia de corto plazo que la Teoría de la Descentralización se impone a sí misma, no le permiten entrar en el terreno verdaderamente básico del federalismo fiscal.

La Teoría de la Descentralización carece de un modelo de negociación entre los diversos gobiernos que integran la estructura federal. Este modelo de negociación, por su parte, debería enfocarse con la finalidad de que pudiera constituir la base teórica de aquellas instituciones fiscales destinadas a ser foro de discusión que aseguren la preservación de la autonomía política de los entes involucrados y a ser instrumentos eficaces que permitan alcanzar auténticos compromisos políticos.

Las cuestiones técnicas tratadas por la Teoría de la Descentralización son importantes, pero el enfoque que sigue al análisis le impide englobar el tema de las divergencias existentes entre las preferencias de los diversos gobiernos; el análisis deja de considerar el tema central de cómo negociar esas preferencias.

Un problema básico del federalismo fiscal es el análisis de los procesos e instituciones democráticamente adecuados que sirvan para negociar y reconciliar los objetivos divergentes de los diversos niveles políticos en un Estado federal.

1.3. El problema de la Descentralización Económica

También es común, aún en la ciencia de las finanzas públicas, el confundir la problemática del federalismo fiscal, la cual tiene, por definición, aristas tanto políticas como económicas, con los meros problemas de descentralización económica de las funciones de gobierno, los cuales lo mismo se dan en el contexto de un Estado federal que en el de un Estado unitario.

Al no ser la descentralización económica de las funciones de gobierno una problemática privativa del Estado federal, en el campo del federalismo fiscal ésta es tomada en consideración como una dimensión entre otras.

En términos económicos, existen tres funciones de gobierno:

- 1) Estabilización de la economía a niveles altos de producto y empleo, sin crear presiones inflacionarias excesivas.
- 2) Establecimiento de una distribución equitativa del ingreso.

- 3) Provisión de ciertos bienes y servicios públicos directamente, e introducción de regulaciones e incentivos para corregir distorsiones significativas en la asignación de los recursos determinada por el mercado.

No obstante que estas funciones se refieren al sector público como un todo, es una peculiaridad del sistema federal el asignar las mismas a los diferentes niveles de gobierno

Estabilización Económica. La función macroeconómica de estabilizar la economía a niveles altos de producto, sin crear presiones inflacionarias excesivas, descansa en el gobierno central, el cual controla la creación y destrucción del dinero.

Si cada gobierno local tuviera control monetario, habría un incentivo poderoso para crear dinero para comprar bienes y servicios reales de otras jurisdicciones, en lugar de percibir ingresos mediante la tributación local.

El resultado sería la creación excesiva de dinero con la consecuente rápida inflación de precios. Además, el alcance limitado de las medidas presupuestales locales destinadas a compensar el ciclo económico (expansión-depresión), y la apertura de las economías locales en particular, restringen significativamente a la política fiscal local.

Si, por ejemplo, un gobierno local tuviera que emprender una reducción fiscal substancial en sus ingresos tributarios para estimular a la economía local, se encontraría con que en cambio la mayor parte del gasto privado recién generado podría estar fluyendo hacia afuera de la jurisdicción en pago de bienes y servicios producidos en cualquier otra parte posiblemente con un efecto, en última instancia, pequeño sobre los niveles locales de empleo.

En suma, la ausencia de prerrogativas monetarias y la apertura de las economías locales o regionales, comprendiendo el alcance limitado de las medidas presupuestales locales compensatorias de los ciclos económicos, sugieren que el potencial para una política efectiva de estabilización macroeconómica se encontraría extremadamente limitado a nivel local.

Sin embargo, los estados -y quizás aun los municipios- pueden tomar algunas medidas contracíclicas. A través de fondos fiscales de estabilización, por ejemplo, pueden constituir reservas de excedentes de ingresos tributarios durante los períodos de expansión y emplearlos durante las recesiones a fin de estabilizar el gasto a lo largo del ciclo económico.

No obstante, es el gobierno central con sus instrumentos monetarios fiscales quien en última instancia debe asumir la responsabilidad primordial por la estabilización macroeconómica nacional.

Distribución del Ingreso. La función de distribución del ingreso también requiere de un papel importante del gobierno central. El sistema económico nacional establece restricciones reales sobre la capacidad de los gobiernos locales para redistribuir el ingreso.

El alto grado de movilidad de los agentes económicos entre las jurisdicciones locales implica, por ejemplo, el que una de éstas no podría gravar a un grupo determinado con un tributo significativamente más oneroso que el impuesto en otras jurisdicciones, sin evitar crear incentivos para la emigración.

Si dicha jurisdicción tuviera que emprender un programa agresivo para reducir la desigualdad. En la distribución del ingreso local, mediante subsidios para la población de menores ingresos y tasas impositivas altamente progresivas para las de mayores ingresos, por ejemplo, las familias de ingresos relativamente altos tenderían a mudarse y a establecerse en jurisdicciones donde obtuvieran un tratamiento fiscal más favorable, mientras que las familias de bajos ingresos inmigrarían hacia la comunidad emprendedora de dicha política.

De esto último podría resultar una más equitativa distribución del ingreso, pero sería debido a la emigración de la población próspera y la inmigración de las familias de menores ingresos.

Esto no implica que los gobiernos locales no puedan redistribuir ingreso en medida alguna. Pueden y, de hecho, lo hacen. Sin embargo, la movilidad de las familias y de las empresas impone restricciones reales sobre el carácter y nivel de la tributación local y de las transferencias a grupos de población.

El resultado es que el gobierno central no sólo ha de estabilizar la economía, sino también asume una responsabilidad primaria en los programas de transferencias a la población para establecer una más equitativa distribución del ingreso. Esta responsabilidad, sin embargo, no excluye un papel amplio de los gobiernos locales para administrar los programas. Simplemente reconoce que los niveles de redistribución no pueden variar en forma extensa entre las localidades o regiones, y que no puede esperarse que éstas financien el grueso de los programas redistributivos con fondos derivados de sus propias fuentes de ingresos.

Provisión de Bienes y Servicios. En relación con la función del sector público que resta, la cual comprende la provisión de bienes y servicios públicos, los niveles descentralizados tienen una fundamentación económica básica

Ciertos bienes públicos, tales como la defensa nacional, tienen el propósito de beneficiar a todos los miembros de la sociedad, y el gobierno central es incuestionablemente el agente apropiado para proveer de tales servicios públicos auténticamente nacionales.

En contraste, muchos otros servicios con características colectivas son primordialmente locales. La disposición de desechos y sistemas de drenaje, la protección policiaca, el transporte urbano, y los recursos recreativos para las comunidades son sólo unos cuantos ejemplos.

En estos casos puede hacerse valer un argumento de fuerza para fundamentar la provisión localizada de servicios de acuerdo con las preferencias locales. Particularmente, que el control centralizado tiende a dar por resultado niveles uniformes del bien o servicio provisto a través de todas las jurisdicciones, aún cuando esta uniformidad pueda estar originando pérdidas potenciales en el excedente de consumidor, al forzar a toda persona a consumir el mismo nivel de servicios públicos.

Las investigaciones sugieren que la magnitud de estas pérdidas pueden ser bastante sustanciales. Por tanto, siempre que sea posible, se deben ajustar los niveles de consumo a las preferencias de los individuos o grupos de individuos. La provisión descentralizada de servicios, siendo más sensible a la voluntad de pago de los consumidores locales, es más probable que consiga este objetivo.

2.- México, Evolución y proceso de Modernización del Federalismo Fiscal

En los Estados federados se han establecido sistemas para evitar la tribulación múltiple, además de diferencias significativas entre los mismos Estados.

Las modalidades para la elaboración de estos sistemas se ubican en dos extremos: el centralismo Y la autonomía financiera. El primero limita la autonomía política de las entidades federativas al carecer éstas de sustento económico. En el segundo, se corre el riesgo de caer en la anarquía y desintegración nacional en materia de finanzas públicas y de propiciar desigualdades regionales.

Etapas en las Relaciones Fiscales entre los Niveles de Gobierno

ETAPA	CARACTERÍSTICA
Primera Etapa 1824-1857	• Dependencia fiscal de la federación. • Relaciones en un sistema fiscal desorganizado. • Acumulación de gravámenes federales y estatales. • Recaudación basada en el cobro de derechos de Estado a Estado • Anarquía impositiva. • Subordinación de la federación a los estados o viceversa
Segunda Etapa 1917-1941	• Intentos de delimitación de competencias tributarias. • Intentos de superar la anarquía fiscal. • Esfuerzos para delimitar la competencia tributaria federación estados. • Se inicia la entrega de participaciones de impuestos y derechos Federales como es el caso del petróleo y derivados, la renta, etc. • 1928 se inicia incipientemente el sistema de acuerdos de la federación en materia de recaudación fiscal. En la Constitución del 17 en el Art. 115 se señaló la disposición de recursos a los municipios para resolver sus necesidades.
Tercera Etapa 1942-1952	• Delimitación constitucional de competencias fiscales. • Limitación impositiva de gobiernos locales. • Precisión en el carácter federal de cargas tributarias. • No se establecieron atribuciones exclusivas para cada orden de gobierno. • Se señalaron las tres hipótesis constitucionales, hasta hoy vigentes: 1. <i>Concurrencia Contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos.</i> 2. <i>La delimitación de facultades exclusivas de la federación para determinados gravámenes.</i> 3. <i>Existencia de limitaciones y restricciones expresas, a la capacidad de los estados de crear impuestos.</i> • Modificación de las relaciones fiscales de la federación y los estados (años cincuenta). • Expedición de la Ley de Coordinación fiscal.
Cuarta Etapa 1953-1972	• Ponen interés conjunto federación y estados por mejorar el sistema fiscal. • Unificación impositiva. • Mejora y homogeneidad de esquemas de recaudación y administración.
Quinta Etapa 1973-1979	• Generalización del federalismo fiscal cooperativo a través de ciertas acciones. • Reformas que modifican las participaciones federales. • 1974 se incorporan todas las entidades al sistema de coordinación. • Mayor participación a los estados en la recaudación obtenida. • Concreción de convenios de coordinación en otros impuestos federales. • 1978 se inició la suscripción de los convenios uniformes de coordinación.

Sexta Etapa 1980-1988	·Esta tiene un significado especial para el federalismo fiscal ya que se constituye el nuevo sistema de coordinación fiscal. ·Incrementar las participaciones federales a estados y municipios. ·Propiciar un desarrollo regional y sentar las bases para la descentralización fiscal para apoyar al contribuyente a cumplir sus obligaciones. ·Los estados y municipios participan casi en su totalidad de los impuestos federales. ·Aplicación de criterios establecidos en la Ley de coordinación fiscal para la distribución de los ingresos participables. ·Fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales, aunque también propició el aumento de la independencia de estos órdenes respecto a las participaciones federales. ·Se dio un tratamiento preferencial a los estados frente al D.F. Los criterios de asignación del fondo federal de participaciones respondían a la capacidad de recaudación de las entidades.
Séptima Etapa 1989-1992	·Distribución más justa y equitativa de las participaciones. ·Mayor liquidez de las entidades federativas. ·Aumento en las participaciones. ·Se impulsó la liquidez, con la liquidación de la mitad del plazo para que la federación entregue a los estados los anticipos a cuenta de las participaciones. ·Un mayor crecimiento de las participaciones federales con respecto del total de ingresos participables. ·Desvinculación de las participaciones con respecto al esfuerzo recaudatorio del IVA. ·En 1991 las participaciones registran incrementos reales. ·Nuevas fórmulas de distribución permiten que estados de menor desarrollo relativo, incrementen, en términos reales, del 21 al 34% su ponderación con respecto al total de las participaciones federales de 87-92. ·La recuperación del peso específico de las participaciones federales a entidades y municipios con relación a los ingresos tributarios del gobierno federal. ·En 1991, 24 centavos de cada peso obtenido por impuestos federales se canalizaba a los gobiernos estatales y municipales contra 22 de 1989. ·Disminución al D.F. de su proporción en total de participaciones federales que pasó de 40.6% en 1975 a 17.9% en 1992. ·Mejoras en las haciendas estatales y municipales en relación entre las participaciones federales y el PIB. ·Mayores participaciones en términos reales de entidades y municipios dentro de la recaudación federal participable, cuya ponderación fue de 21.7% en 1992 en comparación con 14.6% en 1979. ·Incremento de las participaciones a municipios dentro de las participaciones federales de 17.5% en 1989 a 18.8% en 1992, alcanzando el nivel de 1985.

No obstante los avances señalados, es importante fortalecer la recaudación a partir de bases gravables más amplias; consolidar los sistemas de fiscalización; continuar con los estudios que permitan el desarrollo de nuevas fuentes de ingresos locales; modernizar de los catastros; mejorar fórmulas; procedimientos y criterios para asegurar una mayor flexibilidad, claridad y transparencia del sistema de participaciones con énfasis a las municipales.

2.1.- Federalismo Fiscal en México

Durante el presente siglo hasta los años setenta, el grado de centralización del poder público se incremento considerablemente en la práctica en la totalidad de los países; este hecho parece haber inducido a la idea de que alcanzando ese grado de centralización las ventajas de la descentralización pueden ser muy superiores a sus inconvenientes.

La toma colectiva de decisiones desde el centro agrava numerosos problemas dada la práctica ausencia de voluntades periféricas en la misma y por consiguiente, la carencia de sensibilidad por los temas regionales o locales o por cualquier grupo minoritario. Es comprensible que los ciudadanos deseen estar cerca de donde se tomen las decisiones.

El fundamento primero del federalismo fiscal, como ya se ha mencionado, se encuentra en el siguiente postulado:

El poder y las responsabilidades fiscales deben recaer sobre la menor unidad de gobierno que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente.

La determinación del tamaño y el nivel de la unidad de gobierno apropiada para cada función pública, es un tema que el federalismo fiscal resuelve por consideraciones técnicas y por medio de un sistema de compromisos, entre los gobiernos federal y locales, que encierra la esencia del federalismo.

La problemática del federalismo, a diferencia de la teoría de la descentralización fiscal, es una problemática sobre el arreglo espacial de poder, expresado a través de las finanzas públicas, es dual político y económico, y se distingue en que es aplicable sólo al modelo federal de organización del Estado. La descentralización, se ocupa fundamentalmente en la problemática económica y limita su objetivo, a cualquier forma de organización nacional.

2.2.- Coyuntura Actual de las Finanzas Estatales y Municipales*

Saldos de Endeudamiento de los Estados y Municipios con el Sistema Bancario Nacional

AÑO	SISTEMA BANCARIO NACIONAL	PARTICIPACIÓN %	
		BANCA DE DESARROLLO	BANCA COMERCIAL
1989	2.013	25.5%	74.5%
1992	9.799	49.4%	50.6%
1994	26.416	41.4%	58.6%

Composición del Fondo General de Participaciones (porcentaje)

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994 EN ADELANTE
POBLACIÓN	18.05	27.1	36.15	45.17
ESFUERZO RECAUDATORIO RELATIVO	72.29	63.24	54.19	45.17
INVERSOS	9.66	9.66	45.17	9.66

3.- Los Retos para la armonía Fiscal en las Relaciones Intergubernamentales

3.1. Renegociación de espacios tributarios

La prospectiva del sistema tributario requiere de una teoría económica sólida sobre federalismo fiscal. A la actividad económica le falta aún poner el énfasis en los procesos de ingreso-gasto entre los diversos niveles de gobierno en un sistema de articulación más claro entre las haciendas públicas, sus necesidades y la compatibilidad de la política fiscal con la política económica y la estrategia de desarrollo.

El enfoque ortodoxo centralizado, actualmente cuenta con dos tipos de presiones diferentes; la primera, que para seguir operando, necesita centralmente articularse, en sus

relaciones intergubernamentales y la segunda producto de las tendencias de globalización, liberalización y descentralización requiere de una mayor autonomía y competitividad identificando el origen, la incidencia y la ramificación de los costos de transacción, como lo sugiere la teoría económica moderna.

Queda claro que los espacios tributarios deben de especificarse y diferenciarse para los diferentes niveles máximos de capacidad de pago de los sujetos contribuyentes. La referencia cualitativa, se encuentra en la distribución de las fuentes de ingresos a las cuales pueden acudir los gobiernos de ambos niveles -federal y estatal- para financiar su gasto público.

Una combinación entre la reorganización del esquema centralizado y la identificación de espacios tributarios para Estados y municipios pudiera cumplir en el corto y mediano plazos, con la expectativa de dinamizar la política fiscal, dejando anticipadamente recursos de autosuficiencia para los gobiernos locales: "...espacios tributarios... en los que se pudiera visualizar en un futuro cercano la viabilidad de gravámenes que podrían pasar del ámbito federal de gobierno al de las entidades... también en el establecimiento de tasas adicionales en gravámenes federales que podrían establecerse a favor de los Estados".

Todo ello requiere un análisis serio sobre la complejidad de la política tributaria. Si bien existe una compactación de impuestos en el nivel federal, no sucede así en los ámbitos estatales y municipales ante una gran diversidad de gravámenes.

Es importante entonces, partir de necesidades claras de financiamiento, una vez identificadas las potencialidades de generación de recursos de la economía.

En el ámbito municipal, sería deseable independizar el financiamiento de los servicios públicos de legislaciones estatales; en diversos Estados, la autorización de tarifas se encuentra centralizada y las disposiciones sobre la materia son generalizables independientemente de la operación de los servicios.

Del mismo modo, el costo de la infraestructura colectiva indivisible, para efectos de asignación de costos *per cápita* y el costo de operación del ayuntamiento requieren para proveer su financiamiento, una claridad de objetos de tributación fundamentalmente sobre la propiedad inmobiliaria.

Debe precisarse que el nivel estatal requiere participaciones para reasignar prioridades en la construcción de la infraestructura para el desarrollo regional, pudiendo estipular im-

puestos específicos para el fomento de actividades económicas regionales, mismas que tienen una relación directa con los impuestos a la producción y los servicios.

Para la federación, sería aconsejable delimitar espacios exclusivos sobre el sector externo, el consumo y la riqueza de las personas físicas y morales.

A partir del estudio de las repercusiones de los diferentes tipos de impuesto, se podrán conjugar espacios de tributación, mayor autonomía fiscal, política tributaria integrada y un sistema nacional de coordinación fiscal más acorde con las necesidades y los compromisos de las haciendas públicas.

3.2.- Ampliación de la potestad tributaria a entidades Federativas y Municipios

El estudio de la ampliación de potestades tributarias de los gobiernos estatal y municipal no es privativo ni novedoso de este trabajo, por lo que en la mayor parte de las apreciaciones que se exponen a continuación subsisten puntos de vista de diferentes autores que de una u otra manera coinciden en la necesidad de procurar mayor consistencia en las capacidades tributarias de estas instancias gubernamentales. En este sentido, aquí pueden resumirse las propuestas de mayor incidencia.

Premisas jurídicas que sustentan una potencial ampliación de las potestades tributarias de estados y municipios.

- 1a. La única limitación formal y material que tienen las entidades federativas para recurrir a la definición y explotación de fuentes tributarias, es que no incurran en gravámenes sobre las materias reservadas de manera exclusiva a la federación y a los municipios, lo cual implica la existencia de un panorama aparentemente restringido, pero en el fondo de amplios alcances en su respectivo ámbito jurisdiccional.
- 2a. La adscripción de la entidad federativa al Sistema de Coordinación Fiscal la obliga a suspender diferentes contribuciones, pero no se restringe en sentido estricto su facultad para generar nuevos tributos
- 3a. En estricto sentido la ampliación de potestades tributarias de los gobiernos en cuestión, implica la devolución de materias federales hacia el ámbito local, o bien la suspensión de gravámenes a cargo de la federación para convertirlos o adaptarlos en tributos del orden estatal o municipal, tal como se presenta en el caso del impuesto sobre adquisición de inmuebles.

- 4a. La ampliación de potestades tributarias implica metodológicamente un reacomodo de las facultades de las tres instancias de gobierno en movimientos tales como: cesión de materias tributarias, compartimiento de responsabilidades en la gestión de contribuciones federales, estatales o municipales, encomienda o delegación de la administración tributaria federal a las instancias administrativas del Estado, y no solamente en la contracción o pérdida de capacidades del gobierno federal o del gobierno que cede parte de sus competencias vigentes en materia tributaria.
- 5a. Una de las vías factibles para propiciar la ampliación de la potestad tributaria de Estados y municipios es la descentralización y la administración delegada o por encomienda de materias de origen federal, mismas que potencialmente y de manera paulatina se van reafirmando como materias de gestión local y, a la postre, materias transferidas de jurisdicción estatal o municipal.
- 6a. Las propuestas más nítidas y objetivas con el esquema de innovación-ampliación de facultades tributarias de estados y municipios consideran la exploración y creación de nuevas fuentes tributarias que reúnan al menos los siguientes elementos:
- Que su objeto sea o constituya una materia, actividad o gestión de los particulares que no tenga antecedentes de gravamen, pero que entre en los supuestos de generación de riqueza, manifestación de riqueza, generación de efectos comerciales, de servicios o de consumo, o bien que propicien externalidades positivas o negativas en la sociedad y el entorno físico.
 - Que su recurrencia justifique una masa factible y capaz de contribuyentes que se verán obligados a contribuir por el desarrollo de ciertas actividades.
 - Que las materias objeto de tributación no estén comprendidas en el radio de áreas de exclusividad de la federación ni sean reguladas por autoridades federales, en cuyo caso se tendría que deslindar cuál componente del objeto queda libre de la acción reguladora del gobierno federal.
 - Que la definición de gravámenes asignados al objeto de tributación no sea motivo de desaliento, abandono o dilución de las actividades centrales que generan el gravamen, en todo caso, se vuelven a reivindicar como obligados los principios de equidad, proporcionalidad y legalidad al tributo del nuevo año.

Con relación a esta última premisa y como elemento base de referencia se citan algunos de los resultados de la investigación del INDETEC: “Los nuevos impuestos, derechos y contribuciones especiales detectados se presentan de manera general... y constituyen figuras novedosas que no han sido instrumentadas por ningún nivel del gobierno en México. La instrumentación de estas figuras nuevas que se presentan, necesariamente requerirá de un estudio más profundo y analítico de las condiciones y particularidades económicas y políticas de la entidad que desee adoptarlas...

“...Los nuevos impuestos detectados son los siguientes: impuesto a la contaminación; impuesto al uso social no óptimo de recursos en el estado o municipio; impuesto sobre membresías de clubes privados... En materia de nuevos derechos por la prestación de servicios públicos se aborda la idea de la detección de derechos por servicios administrativos, que las entidades aún no contemplan como tales por no haberse revisado la legislación administrativa vigente, esto es, que existe una gran gama de servicios que las distintas dependencias estatales proporcionan a los usuarios y que por alguna razón no han sido sistematizados, clasificados y considerados en la legislación hacendaria para la recuperación de los costos que ocasiona la prestación de dichos servicios.”

Algunos otros derechos de carácter novedoso son: derechos por la recolección de basura, por la prestación de servicios de emergencia; por la protección al ambiente; por la gestión del desarrollo urbano y por el uso de servicios de monitoreo y verificación ambiental, entre otros.

En materia de contribuciones especiales la investigación antes señalada reporta lo siguiente: “Con relación a las contribuciones especiales, figura establecida en casi la totalidad de las leyes estatales, o municipales, su utilización ha sido muy limitada, sin embargo, constituye una fuente de ingresos con un gran potencial para coadyuvar al financiamiento de la inversión pública o de las inversiones de capital que requieren los distintos servicios que proporcionan los estados o sus municipios.”

Como muestran las referencias anteriores, plantear la sola vía de nuevas contribuciones obliga a una verdadera búsqueda de motivaciones y razones de tipo técnico que justifiquen la aplicación de gravámenes principalmente en actividades que produzcan efectos externos a la sociedad o que por su ostentoso beneficio produzcan potencialmente un valor tributario. Posiblemente uno de los renglones donde la viabilidad de crear nuevas fuentes de contribución sean los derechos por la prestación de algunos servicios que se perfilan como públicos, tal y como ocurre con la protección al ambiente o en algunos casos servicios de tipo administrativo cuyo costo absorbe totalmente la administración pública.

En el reconocimiento de la rigidez con la que se han distribuido ámbitos de tributación a favor de la federación y en el entendido de que la generación de estas contribuciones se localiza en todo el territorio nacional, puede plantearse teóricamente como factible el hecho de desconcentrar paulatinamente la gestión administrativa de tributos federales, encomendándose la misma a los gobiernos locales, de hecho, la coordinación fiscal a partir del sistema en la materia ha creado bases de una posible desincorporación de gravámenes de origen federal.

No obstante esta tendencia, subsisten algunas dificultades de tipo técnico, principalmente a nivel de la compatibilización de competencias de las dependencias federales que tienen a su cargo la regulación normativa de algunas materias generadoras de contribuciones, éste es el caso de la gestión de la zona marítimo-terrestre, cuyos derechos de utilización o explotación se encuentran con un regazo considerable en su recuperación, ya que las autoridades municipales no siempre cuentan con los elementos técnicos que indiquen con precisión la situación jurídica de infinidad de inmuebles, misma que debe definirse por parte de la SEDESOL.

Desde esta perspectiva, la ampliación de competencias tributarias debe sostenerse también con la formación de una adecuada red de infraestructura administrativa, no solamente a nivel de instancias recaudadoras, sino verdaderas redes de información fiscal que concatenen adecuadamente elementos técnicos como el catastro y los sistemas de avalúo, padrones de contribuyentes y usuarios de servicios públicos, con instrumentos de tipo jurídico como son las leyes de ingresos locales y la legislación federal en materia de derechos. Se trata de un reto de carácter integral donde no solamente tiene responsabilidad la instancia estatal o municipal que recibe la atribución de administrar un determinado tipo de gravamen, sino también del gobierno federal que tiene la encomienda de dotar de recursos y elementos tecnológicos suficientes para hacer efectiva la función hacendaria que se encomienda.

Algunas consideraciones preventivas acerca de la ampliación de la potestad tributaria de estados y municipios. Desde una apreciación teórica, la ampliación enunciada es posible en casos de:

- 1) Desfederalización absoluta o relativa de materias objeto de tributación;
- 2) Compartimiento de la gestión administrativa de un determinado tributo entre la federación y un gobierno local.
- 3) Por encomienda, encargo o delegación, vía colaboración administrativa de un gravamen federal a un gobierno local;

- 4) Por vía de procesos de descentralización o devolución de competencias de la federación hacia los estados; y
- 5) Mediante la creación de nuevos tributos. Estas posibilidades obligan a la consideración de algunas observaciones que tiendan a ubicar de manera más objetiva la simple demanda de ampliar la acción tributaria de los gobiernos locales.

El reto de la eficacia y eficiencia de las haciendas locales. Este factor actúa como catalizador en el proceso de coordinación fiscal, ya que las autoridades hacendarias deben, por una parte, hacer efectivos sus actuales ámbitos de tributación y por otra, cumplir los compromisos contraídos en la coordinación fiscal. Puede aseverarse que ningún proceso de ampliación de competencias tiene posibilidades de éxito si antes no se opera eficientemente la administración tributaria.

La formación participativa y coordinada de la legislación fiscal. El proceso de formación de la legislación fiscal a nivel de los gobiernos locales presenta vicios de centralismo, de hecho la práctica de formar los anteproyectos de leyes de ingresos municipales ha dejado de cumplirse, a lo más que se llega es a una consulta somera del punto de vista de los Presidentes de los municipios de mayor peso en la entidad, esto a todas luces demerita la efectividad del proceso legislativo, ya que se ejecuta como mero procedimiento sin mayores posibilidades de análisis crítico o respeto al interés de los ayuntamientos. La propia legislación hacendaria del Estado puede presentar diversos rezagos, ya que técnicamente su formación sigue criterios diferenciados, en algunos casos la Ley de Hacienda contempla solamente la estructura de la hacienda estatal o entrevera procedimientos con prerrogativas de autoridades fiscales, etc. Es necesario plantear una legislación más acorde con la realidad tributaria del Estado, depurando conceptos, fórmulas de cálculo de valores y adecuar los contenidos que hubieren entrado en desuso o franco repliegue a raíz de la coordinación fiscal.

El reto de la gestión descentralizada de los gravámenes coordinados. La encomienda de administrar la gestión de gravámenes federales implica también una postura de madurez técnica y de autoridad de las administraciones tributarias, pero también de una actitud menos paternalista por parte de los funcionarios del gobierno federal, es decir, que debe revertirse la tendencia de considerar a los gestores tributarios de los gobiernos locales como subempleados de la federación, ya que esta práctica reduce criterios de eficiencia, acercamiento a la problemática del contribuyente y a la larga provoca un descrédito de la autonomía de actuación de las haciendas locales. El papel del funcionario de las haciendas estatal y municipal debe dignificarse en las relaciones de coordinación.

El reto de la racionalidad, equidad y legalidad de los tributos. Al igual que en el caso de los efectos negativos en la economía del contribuyente que causa la combinación de impuestos federales, estatales y municipales en la llamada concurrencia fiscal, pueden encontrarse situaciones igualmente perjudiciales en la combinación de interacción de impuestos altamente progresivos (ISR) con otros altamente regresivos (IVA), de ahí que no sea suficiente fustigar a la concurrencia impositiva, sino considerar la concatenación de los efectos combinatorios de diferentes tributos, esta perspectiva obliga a la revisión de todo el sistema impositivo, más aún con la posibilidad siempre latente de incursionar en nuevos ámbitos de tributación. Como observación central en este punto debe considerarse como fundamental el principio de no afectación y cuidado de la economía del contribuyente.

La perspectiva de una internacionalización del importe de diversos tributos. La práctica de los aranceles, tasas impositivas, impuestos especiales y demás gravámenes al comercio internacional tiende a posicionarse en un ámbito interactivo y abierto, es decir, de relaciones multilaterales que exigen la conversión de tasas impositivas con equivalencias y estandarización homogéneas, en este sentido, la ampliación de potestades tributarias de los estados y municipios es más bien limitada, sin embargo en su gestión territorial y a efecto de incentivar la inversión, el comercio y la producción puede incidir positivamente en la generación de recursos hacendarios que, sin violentar las competencias del gobierno federal, pueda incorporar ingresos de la derrama de la propia economía, por ejemplo a través de contribuciones indirectas del turista que se hospeda en una localidad.

La ampliación de la presencia fiscal de estados y, municipios como elemento de control de actividades que produzcan externalidades negativas. La presencia de los estados y municipios como autoridades que conceden o permiten la realización de actividades de los particulares, que limitan su actuación o que resuelven mediante la acción pública sobre las afectaciones a sus intereses, es y será uno de los ámbitos de actuación política y administrativa de estos gobiernos. La presencia fiscal tiende a constituirse en un catalizador que incentiva o contiene la realización de determinadas actividades, desde un punto de vista económico es innegable esta función, pero desde un punto de vista administrativo puede utilizarse como vía de orientación de ciertas actividades que produzcan efectos positivos o negativos en el entorno físico y social de la entidad. Este es el caso de la afectación al ambiente por la emisión de contaminantes y actividades que deterioran la ecología y el medio físico. La presencia tradicional del estado o municipio como policía resulta a veces insuficiente para solucionar el problema de las afectaciones ambientales, aquí se considera que una adecuada precisión de obligaciones fiscales de los agentes económicos y sociales que producen daños al ambiente puede contribuir a que: 1) constriñan al mínimo posible los efectos antes no controlados; 2) que en lugar de esperar una sanción definitiva que los

los efectos antes no controlados; 2) que en lugar de esperar una sanción definitiva que los obligue a actuar subrepticamente se transparente su actividad y se considere un costo fiscal que amortice el gasto público para actividades de protección ambiental; y 3) enfrentar, por vía de sus autoridades, los efectos de la contaminación y deterioro de la ecología.

3.3.- La alternativa de la coordinación fiscal

La esencia de esta modalidad, bajo los principios de una ley, surgida de los diferentes ensayos de coordinación Fiscal entre federación y estados, particularmente en materia de tributos por actividades mercantiles, es la de propiciar un medio de contención de los efectos perniciosos de la concurrencia y doble tributación, es decir, la esencia social y política de la ley es proteger al ciudadano contribuyente.

Sin embargo, este instrumento tiene una connotación técnica mas sofisticada, que es propiciar un sistema base de concentración de recursos fiscales para proceder a su distribución o compartimento, con base en criterios de proporcionalidad y equilibrio en los volúmenes distribuidos entre las entidades federativas.

La ley, en consecuencia, no crea un mero instrumento jurídico, administrativo, crea un verdadero mecanismo orgánico-administrativo denominado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se rige como un conjunto de relaciones concertadas bajo convenio y acuerdo, de tal manera que las entidades federativas que acepten participar en él tendrán ventajas y mejores consideraciones en el reparto de las participaciones federales. El mismo sistema previene sobre una serie de responsabilidades para llegar al fin previsto, evitar en la medida de lo posible los efectos de la concurrencia fiscal. Del principio de integración y funcionamiento de un sistema de coordinación fiscal, nace el concepto de adhesión voluntaria, según el cual, la entidad federativa no recibe un trato discriminatorio ni atentatorio a su soberanía al entrar en acuerdo directo con la federación y regular, contener y compatibilizar su propio sistema de recaudación a las fórmulas, acuerdos y arreglos administrativos que se determinen en el seno del propio sistema.

En esencia este es el objeto de estudio de infinidad de investigaciones, en el caso de este apartado se efectúa una síntesis sobre el acto jurídico de procedencia para la operación del sistema y sus implicaciones en el sistema de distribución de competencias.