



FEDERALISMO FISCAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FISCAL FEDERALISM IN UNITED MEXICAN STATES

María Guadalupe Naranjo-Cantabrana

Docente de Educación Superior, Tecnológico Nacional de México. Instituto Tecnológico de Los Mochis.

RESUMEN

El propósito de este trabajo es analizar la razón de ser del Estado, sus elementos, características de los Estados Federales, principales diferencias entre Estados Federales y Estados Unitarios; el marco constitucional y legal del federalismo fiscal respecto a las Entidades Federativas, particularmente Sinaloa. Se analizan las bases de coordinación fiscal, considerando las reformas de la Ley de coordinación fiscal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Las preguntas que guían este trabajo son: ¿Qué es el federalismo fiscal? y ¿Existe federalismo fiscal en los Estados Unidos Mexicanos?

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones políticas de las Entidades Federativas, las leyes y demás normas jurídicas que regulan la coordinación fiscal entre la Federación y las Entidades federativas son precisas; sin embargo, es innegable la subordinación de las Entidades Federativas a la Federación, el fortalecimiento del Ejecutivo federal en la definición de políticas públicas que impactan a las Entidades Federativas y Municipios. Las fuentes más importantes de ingresos públicos son federales. Las contribuciones más importantes del país, entre ellas los impuestos, particularmente el Impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado son federales. De igual manera, contribuyen de manera importante en los ingresos federales los derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público. Lo anterior hace vulnerables a las Entidades Federativas ya que dependen sus ingresos de manera importante de las participaciones federales que se les asignen.

Palabras clave: Estado Federal, Coordinación Fiscal, Ingresos Públicos, Gasto Público.

SUMMARY

The purpose of this is to analyze the reason to be of the State, its elements, characteristics of Federal State, main differences between Federal States and Unit States; the constitutional framework and legality of fiscal federalism with respect to the federative entities, particularly Sinaloa. The bases of fiscal coordination are analyzed, considering the reforms of the fiscal coordination Law, published in the Official Diary of the Federation on July 18, 2016. The questions of this are: What is fiscal federalism? And, is there fiscal federalism in the United Mexican States?

The Political Constitution of the United Mexican States and the Political Constitutions of the Federative Entities, the laws and other juridical norms that regulate the fiscal coordination between the Federation and the Federative Entities are precise. However, the subordination of the Federative Entities to the Federation is undeniable, the strengthening of the Federal Executive in the definition of public policies that impact the Federative Entities and Municipalities. The most important sources of public revenue are federal. The most important contribution of the country, between them the taxes, particularly income tax and value added tax are federal. Likewise, the rights for the use, enjoyment, use or exploitation of public domain assets contribute significantly in federal income. This makes them vulnerable to the Federative Entities since they depend their income of important way of the federal participations that are assigned to them.

Key words: Federal state, fiscal coordination, public revenue, public.

INTRODUCCIÓN

El ser humano es un ser social por lo que requiere vivir con los demás para satisfacer sus necesidades. Esto implica crear normas para regular la conducta en sociedad. En todas las épocas de la humanidad ha sido necesaria regular la vida social; quien ostenta el poder otorga las reglas. El propósito de este trabajo es

analizar la razón de ser del Estado, sus elementos, características de los Estados Federales, principales diferencias entre Estados Federales y Estados Unitarios; el marco constitucional y legal del federalismo fiscal respecto a las Entidades Federativas, particularmente Sinaloa. El tránsito del comunismo primitivo al capitalismo ha sido muy prolongado, doloroso y sangriento para la humanidad; a excepción del comunismo primitivo en las demás épocas: esclavismo, feudalismo y capitalismo siempre han existido clases sociales derivadas de quienes son los dueños y quienes no son dueños de los medios de producción.

Esto es importante porque ambos grupos han defendido sus intereses y los movimientos sociales que la humanidad ha vivido; han permitido la creación de Estados, con distintas formas de ser y de hacer gobierno; en los que fundamentalmente se reconozcan los derechos humanos a las personas, sin importar raza, credo religioso, condición económica, política o social. El camino para garantizar el respeto a los derechos humanos se sigue haciendo. Es ésta una responsabilidad del Estado en sus diferentes niveles de gobierno.

MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

El objeto de análisis es el federalismo, por tal motivo será una investigación documental con enfoque cualitativo, de alcance descriptivo y utilizando los métodos deductivo e inductivo, la recolección de datos se hizo en fuentes secundarias y se acudió a las fuentes de datos en libros e internet con fuentes validadas del derecho, etc.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Desde las épocas más antiguas existe la palabra Estado, lo que puede apreciarse en el siguiente texto:

La asociación de muchos pueblos forma un Estado completo, que llega, si puede decirse así, a bastarse absolutamente a sí mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida, y debiendo su subsistencia al hecho de ser éstas satisfechas. (Aristóteles, 2006, pág. 10)

El propósito del Estado siempre ha sido el bien común:

Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y defensa común. (Hobbes, 2013, pág. 193)

También se ha escrito:

Ahora bien, como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino solamente unir y dirigir las que existen, no tienen otro medio de conservación que el de formar una agregación una suma de fuerzas capaz, de sobrepasar la resistencia, de ponerlas en juego con un solo fin y de hacerlas obrar unidas y de conformidad (Rousseau, 1998, pág. 19)

En la obra de Juan Jacobo Rousseau, se expresa el origen y la razón de ser del Estado: *“La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y hoy*

el de república o cuerpo político, el cual es denominado Estado” (Rousseau, 1998, pág. 20). Años más tarde Federico Engels, expresó la importancia del Estado para dar orden a la sociedad:

Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se pone en una irremediable contradicción consigo misma, y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que las clases antagonistas, de opuestos intereses económicos, no se consuman a sí mismas y a la sociedad con luchas estériles, hácese necesario un poder que domine ostensiblemente a la sociedad y se encargue de dirimir el conflicto o mantenerlo dentro de los límites del “orden”. Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella, y se le hace cada vez más extraño, es el Estado (Engels, s/a, pág. 197).

Para que exista el Estado se requiere una población, un territorio y un gobierno. Cada Estado en el texto de su Constitución expresa estos elementos.

En el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se indica respecto a la población: *“Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización”* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 40).

También forman parte de la población de nuestro país, los extranjeros; quienes son considerados en el texto de la Constitución Federal: *“Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución”* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 41).

Respecto al territorio, en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se indica:

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 54).

Es el Artículo 43 el que señala cuales son las partes integrantes de la Federación:

Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 54).

Otro elemento del Estado es el gobierno, del cual se ha escrito:

Conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad (Burgoa, 1991, pág. 401).

El artículo 40 expresa la forma de gobierno de nuestro país: 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. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 45).

Por lo anterior, se ha definido y fundamentado lo que es el Estado y sus elementos. Debe destacarse para los efectos de este trabajo; que nuestro país es una República representativa, democrática, laica y federal. A continuación, se expresa opiniones sobre lo que es el Estado Federal y sus características. La palabra federación, proviene del vocablo latino *foedus*, *foederare* que significa unir, ligar o componer, implica hacer alianza o crear un pacto de unión. El Estado Federal, “es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos” (Burgoa, 1991, pág. 407).

Ante la complejidad de un sistema federal, se ha escrito que Federalismo es “un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas”, expresión de Thomas Anton, (Soto Reyes Garmendía, 2016, pág. 34); de la definición antes mencionada se destaca que para que exista un sistema federal se requieren gobiernos autónomos.

En opinión de Ignacio Burgoa, el proceso formativo de un Estado Federal, debe desarrollarse en tres etapas sucesivas: la existencia de Estados autónomos, el pacto para unirse y el nacimiento de un nuevo Estado. Un ejemplo de la creación de un Estado Federal fue la formación de los Estados Unidos de Norteamérica y al respecto se ha escrito:

Tres cosas parecen concurrir más que todas las demás al mantenimiento de la república democrática en el Nuevo Mundo:

*La primera es la forma federal que los norteamericanos han adoptado, y que permite a la Unión disfrutar del poder de una gran república y de la seguridad de una pequeña.
Encuentro la segunda en las instituciones comunales que, moderando el despotismo de la mayoría, dan al mismo tiempo al pueblo el gusto de la libertad y el arte de ser libre.
La tercera se encuentra en la constitución del poder judicial. He mostrado como los tribunales sirven para corregir los extravíos de la democracia y cómo sin poder detener jamás los movimientos de la mayoría, logran hacerlos más lentos así como dirigirlos* (Tocqueville, 1957, pág. 286).

De lo anterior se observan tres características: la autonomía de gobiernos subnacionales, la división del poder público y las instituciones. La característica de la autonomía se ha expresado también de la siguiente manera: “En un sistema federal, el gobierno de ciertas unidades territoriales más pequeñas – estados, provincias, regiones-tiene garantizada su permanencia y un significativo ámbito de autoridad” (Dahl, 2006, pág. 140).

Al respecto se ha escrito:

Formalmente México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Sin embargo, en la práctica tal autonomía ha estado tradicionalmente muy limitada por la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal (Sempere & Sobarzo, 1999, pág. 432).

La conformación de un Estado, depende mucho de las condiciones históricas, políticas, sociales y culturales; por lo que existen diferencias entre un Estado federal y un Estado central o unitario; algunas de las más importantes son las siguientes:

Son características de un sistema federal:

La existencia de un gobierno nacional y de gobiernos subnacionales, a los que en nuestro país se les llama Entidades Federativas. Existe un sistema jurídico nacional y sistemas jurídicos de cada uno de los gobiernos subnacionales. Es decir, existe una Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y Constitución en cada una de las Entidades Federativas y actualmente se trabaja en el proyecto para la Ciudad de México.

La facultad de los gobiernos subnacionales para participar en el proceso de adiciones y reformas constitucionales. En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

Artículo 135. *La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 140).*

Los representantes de los órganos legislativo y ejecutivo de los gobiernos subnacionales son electos por la ciudadanía. En el texto de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, al respecto se indica:

Art. 14. Las elecciones de Gobernador, Diputados al Congreso del Estado, Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores de los Ayuntamientos, se realizarán mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Se resolverán a mayoría de sufragios y conforme al principio de representación proporcional, con sujeción a las disposiciones de la Ley Reglamentaria correspondiente. (Constitución Política del Estado de Sinaloa, pág. 13).

En Sinaloa para la designación de los representantes del órgano de mayor jerarquía judicial, la Constitución Política en el Estado de Sinaloa, en el artículo 94 dispone lo siguiente:

“Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia serán electos por el Congreso del Estado, de una terna que le presente el Consejo de la Judicatura. La elección se hará en escrutinio secreto” (Constitución Política del Estado de Sinaloa, pág. 53); otra característica que se concede a los Estados federales es la descentralización administrativa, entendida como la facultad de los gobiernos subnacionales para tener personalidad jurídica propia y patrimonio propio. Lo anterior está fundamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al indicarse:

Artículo 115. *Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 108).

Por tanto, el federalismo considera también al Municipio como forma de gobierno más cercana a la ciudadanía, el cual también tiene su propio patrimonio: *“Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 109).

Para el propósito de este trabajo es importante destacar que en nuestro país las Entidades Federativas tienen patrimonio propio, es decir tienen capacidad para determinar, administrar y recaudar sus propios ingresos provenientes de contribuciones, de las participaciones que reciben del gobierno federal.

Respecto al Estado de Sinaloa, en el texto de su Constitución se señala:

Art. 80. *La Hacienda Pública del Estado estará constituida por los bienes muebles e inmuebles comprendidos en su patrimonio; por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que en su favor establezcan las leyes del Estado; y por las participaciones que en impuestos Federales otorguen al Estado las Leyes Federales* (Constitución Política del Estado de Sinaloa, pág. 49).

También es importante mencionar que en el texto de la Constitución del Estado de Sinaloa, se advierte: *“Art. 85. Ningún impuesto podrá establecerse si no se destina a los gastos públicos y ningún pago podrá hacerse por las oficinas fiscales sin estar expresamente autorizado por el Presupuesto de Egresos del Estado”* (Constitución Política del Estado de Sinaloa, pág. 50).

En relación a los Municipios, la Constitución Política del Estado de Sinaloa, señala:

Art. 123. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de:

- I. Los bienes muebles e inmuebles que les pertenezcan y los rendimientos de éstos;
- II. Las contribuciones u otros ingresos, cualquiera que sea su denominación, que el Congreso del Estado establezca a su favor;
- III. Las participaciones federales, que serán cubiertas a los Municipios por la Federación, con arreglo a las bases de distribución equitativa, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado;
- IV. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; y,
- V. Las contribuciones y tasas adicionales que se establezcan en el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. (Constitución Política del Estado de Sinaloa, pág. 67).

Por lo anterior, la intención de nuestros constituyentes ha sido que tengamos un gobierno federal, con entidades y municipios autónomos, capaces de atender las funciones y servicios que tienen encomendados y para las cuales requieren de presupuesto. Una norma jurídica suprema considerada en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la relativa a la superioridad de la

Constitución, leyes y tratados. Considerando la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, queda con el siguiente texto:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 139).

De igual manera merece destacarse la disposición constitucional que es relativa a la distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas: “Art. 124. *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias*” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 136).

En el presente trabajo, se reflexiona sobre ¿Qué es el federalismo fiscal? y en nuestro país ¿Existe Federalismo fiscal? Muchos esfuerzos se han hecho para definir que es el federalismo fiscal. A continuación, se presentan algunos de ellos:

La naturaleza del federalismo fiscal implica una definición de competencias entre los diferentes niveles de la administración federal para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público. El federalismo fiscal, por tanto, es un conjunto de normas utilizado por los países –federalistas o centralistas- que intentan descentralizar la labor fiscal. Esta dicotomía conceptual y administrativa ha provocado mucha confusión, además del hecho de que en naciones de corte centralista, como Francia, se discuta el planteamiento de la descentralización fiscal como parte del concepto de federalismo fiscal referido (Pliego Moreno, 2010, pág. 2).

El mismo autor, considera: “*El proceso histórico del establecimiento del federalismo como sistema de organización jurídico-administrativa de la República Mexicana, ha significado en los hechos una centralización del poder político y del desarrollo económico en un entorno federal*” (Pliego Moreno, 2010, pág. 21).

También se ha escrito:

...el tema del federalismo fiscal, al final del día, versa sobre el sistema de asignación de competencias, tanto en los ingresos como en los egresos de los diferentes órdenes de Gobierno, y sobre todo consiste en analizar las interrelaciones que se presentan en el Estado en cuanto a los recursos públicos. Desde una perspectiva puramente económica, el federalismo estudia la manera en que se asignan y distribuyen los recursos de un sistema económico. Estas funciones del sector público juegan un papel muy importante en los Estados federales, pues la discusión en torno a ellas radica en qué orden de Gobierno debe controlarlas (García Sepúlveda, 2016, pág. 40).

Lo anterior puede observarse por:

En primer lugar, el fortalecimiento del Ejecutivo Federal; de quien se espera resuelva la problemática federal, estatal y municipal; a través de los recursos federales; por lo que se ha favorecido la subordinación de las Entidades Federativas y los Municipios del País al gobierno federal.

Si bien es cierto la participación del Congreso para la aprobación de los recursos que año con año reciben las Entidades Federativas y los Municipios del país, resulta interesante observar la pasarela que realizan titulares de los gobiernos de los Estados y los Municipios para solicitar apoyo ante los legisladores y las legisladoras, así como los titulares de las Secretarías de Estado e incluso las personas que dirigen los partidos políticos de nuestro país.

Lo anterior propicia que: “se vuelve más compleja la definición de políticas y la planeación, por la incertidumbre acerca de las acciones que tomarán los distintos órdenes de gobierno” (Merino, pág. 148); además: “*Si los gobiernos locales dependen de manera excesiva de las transferencias del gobierno nacional se pueden generar una serie de distorsiones como el uso ineficiente de los recursos públicos al no enfrentar las autoridades locales los costos de generar ingresos*” (Merino, pág. 148); otro aspecto muy importante a comentar es respecto a que los impuestos que más proporcionan ingresos al Estado Mexicano: Impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, impuestos al comercio exterior (importaciones); son impuestos federales y las Entidades Federativas y los Municipios, recaudan ingresos por impuestos cuyo objeto es limitado a actos o actividades que no realizan un importante número de contribuyentes. Por ejemplo, en las Entidades Federativas, el impuesto sobre nóminas que está obligado a pagar quien tenga trabajadores a su servicio, el impuesto sobre hospedaje, quien haga uso de hoteles, moteles, etc.; impuesto por la adquisición de vehículos de motor usado, quien adquiera un carro usado. Tratándose de los municipios, sus ingresos vía contribuciones provienen del impuesto predial y el pago de derechos.

Mención importante en este trabajo merece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual está regulado por la Ley de Coordinación Fiscal, la que en su artículo 1, señala su objeto:

Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para 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 (Ley de coordinación fiscal, 1978, pág. 1).

Considerando que las Entidades Federativas son autónomas, cada una de ellas solicita adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebrar convenios de colaboración administrativas con la Federación. Así lo dispone el citado artículo 1 de la Ley de coordinación fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

La información financiera que generen las entidades federativas y los municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de coordinación fiscal, 1978, pág. 1).

Los convenios de colaboración administrativa deberán ser aprobados por la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente. De igual manera deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico oficial de la Entidad. Es importante señalar que los convenios de colaboración administrativa pueden tener reformas y adiciones, las que igualmente deben ser publicadas en los periódicos oficiales ya mencionados en el párrafo anterior.

Constitucionalmente se dispone que: *“Art. 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 139).

En materia de coordinación fiscal, existen procesos y procedimientos para la asignación de recursos federales a las Entidades Federativas. Principalmente los recursos económicos se han llevado a Fondos con un propósito determinado. La Ley de coordinación fiscal, prevé los siguientes fondos:

“Art. 2|. El fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio” (Ley de coordinación fiscal, 1978, pág. 1); lo interesante es distinguir que forma parte y que no se considera en la constitución de este fondo. Lo anterior está dispuesto de la siguiente manera:

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan:

- I. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;
- II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;
- III. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;
- IV. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;
- V. El impuesto sobre automóviles nuevos;
- VI. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley;
- VII. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;
- VIII. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley;
- IX. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y
- X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. Adicionalmente, la recaudación federal participable estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley. (Ley de coordinación fiscal, 1978, pág. 1).

El fondo general de participaciones es el más importante para la distribución de ingresos a las Entidades Federativas, mismo que se compartirá con los municipios, a través del Fondo de Fomento Municipal. También existe el Fondo de fiscalización y recaudación: “Art. 4. El Fondo de Fiscalización y Recaudación estará conformado por un monto equivalente al 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio” (Ley de coordinación fiscal, 1978, pág. 8).

Otro fondo es:

Art. 49-B. El Fondo de Extracción de Hidrocarburos estará conformado por los recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en términos del artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. El Fondo a que se refiere este artículo será distribuido entre aquellas entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Ley de coordinación fiscal, 1978, pág. 11).

También está contemplado en la Ley de coordinación fiscal, el Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos.

El Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos tendrá por finalidad compensar la disminución en la ministración de los recursos obtenidos por el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, respecto a lo estimado y calendarizado para el ejercicio fiscal en cuestión. El Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos se sujetará a las reglas de operación que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de las entidades que reciban ingresos por concepto del Fondo de Extracción de Hidrocarburos. (Ley de coordinación fiscal, 1978, pág. 12).

De lo anterior, puede observarse la complejidad de fondos y disposiciones normativas para constituirlos, distribuirlos, aplicarlos, informarlos y fiscalizarlos. No obstante lo anterior, nuestro país siendo parte de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, es el país con la relación más baja entre impuestos y el Producto interno Bruto (PIB), así ha quedado expresado: “México (17.4% en 2015) y Chile (20.7%) tienen las relaciones impuestos- PIB más bajas entre los países de la OCDE. Les sigue Irlanda, con la tercera menor relación entre los países de la OCDE (23.6%) y Corea con 25.3%” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016).

CONCLUSIONES

Lo que es evidente es que los países están gravando más el trabajo y el consumo. Esta afirmación tiene fundamento en lo expresado por la OCDE: “Según recientes estudios de la OCDE, los ingresos fiscales recaudados en las economías avanzadas han seguido aumentando a partir del alza sin precedentes registrada el año anterior, y los impuestos sobre el producto del trabajo y al consumo representan un porcentaje creciente del total de estos ingresos” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016)

México es participe de lo anterior y los logros obtenidos en nuestro país, se deben principalmente al régimen de incorporación fiscal, el cual ha permitido inscribir personas físicas que trabajaban y obtenían ingresos sin un registro federal de contribuyentes. alguna de las medidas que están considerando los países miembros de la OCDE, es la siguiente: “La mayoría de los países de la OCDE han puesto en marcha o anunciado medidas para recaudar IVA sobre el creciente volumen de ventas en línea por vendedores del extranjero” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016).

Respecto a la situación y los retos de los países de América Latina y el Caribe, ha expresado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

Los países de América Latina y el Caribe atraviesan por un período de lento crecimiento y acrecentada incertidumbre sobre el futuro que obliga a los gobiernos a priorizar la gestión de corto plazo para minimizar el impacto en el empleo y también perseverar en la reducción de pobreza y la desigualdad que, en los últimos cinco años, prácticamente no muestran mejoría. Pero además no debe perderse la mirada larga, pues se corre el riesgo de repetir la experiencia del pasado auge de crecimiento liderado por las exportaciones de materias primas, que olvidó realizar transformaciones estructurales para sentar las bases de un desarrollo sostenible. Ante la encrucijada que enfrenta la región, hoy el riesgo de posponer el cambio estructural es aún mayor, por lo que se impone insistir en elevar la mirada al largo plazo y enfrentar el reto de construir el futuro que todos queremos. Todo un desafío para la planificación y la política pública (Bitar, 2016, pág. 9).

De igual manera, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), ha realizado diferentes estudios comparativos entre países miembros y ha expresado: “Históricamente los ingresos tributarios de los países de América Latina han sido insuficiente para financiar adecuadamente la provisión de servicios públicos a los ciudadanos” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, pág. 15).

No puede negarse el esfuerzo que realizan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en nuestro país y el Servicio de Administración Tributaria; para allegarse ingresos que permitan cubrir el gasto público, buscar estrategias para hacer eficiente el mismo, realizar campañas de fiscalización y de incorporación de nuevos contribuyentes. Sin embargo, es oportuno recordar lo expresado respecto a los países de América Latina y el Caribe: “...el bajo nivel de recaudación de los impuestos sobre la renta personal –prácticamente concentrado en los trabajadores dependientes- limita su capacidad redistributiva” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, pág. 16).

Lo anterior puede confirmarse de acuerdo a información proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria, a octubre de 2016. El padrón de contribuyentes es el siguiente: “Personas físicas 20 825930, grandes contribuyentes (personas físicas) 16979, asalariados 32 502636; personas morales 1 829 778, grandes contribuyentes (personas morales) 8684, total: 55 184,007 contribuyentes” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Servicio de Administración Tributaria, 2016).

En consecuencia, en nuestro país contribuyen 53 345 545 personas físicas y 1 838 462 personas morales, para conformar una base de 55 184 007 contribuyentes a octubre de 2016. Es indudable que quienes sostienen el país son las personas físicas y principalmente quienes están sujetos a una relación de trabajo y son además el grupo de contribuyentes que sus impuestos son retenidos por la parte patronal, en su gran mayoría no presenta declaración anual, por lo tanto, no hace deducciones, ni pide devoluciones o compensaciones de impuestos.

Además, los trabajadores y las trabajadoras de este país, son los contribuyentes más importantes del Impuesto sobre la renta, por el número que representan y por las circunstancias antes mencionadas. De igual manera son los principales consumidores, por lo que contribuyen de manera significativa en el Impuesto al valor agregado y del Impuesto especial sobre producción y servicios. Por lo anterior, el Impuesto sobre la renta, Impuesto al valor agregado y el Impuesto especial sobre producción y servicios; son los que más ingresos dejan al gobierno federal.

Las Entidades Federativas en nuestro país, dependen en gran medida de las participaciones federales, tienen pobre eficiencia recaudatoria de los impuestos estatales que tienen la facultad de cobrar, dejando en entredicho el federalismo fiscal de nuestro país.

LITERATURA CITADA

- Aristóteles. (2006). *La política*. (A. C. Basterrechea, Trad.) México: Ediciones Gernika.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). *Estado de la Administración Tributaria en América Latina*. Recuperado el 30 de 11 de 2016, de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias: [/ciat.org-public.sharepoint.com/biblioteca/Estudios/2012-estado_administracion_2006_2010.pdf](http://ciat.org-public.sharepoint.com/biblioteca/Estudios/2012-estado_administracion_2006_2010.pdf)
- Bitar, S. (2016). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina, Edición 2016*. Obtenido de CEPAL Publicaciones. Serie Gestión Pública: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40788/1/S1600740_es.pdf
- Burgoa, I. (1991). *Derecho constitucional mexicano* (octava ed.). México: Porrúa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (s.f.). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 06 de 11 de 2016, de Leyes Federales: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Constitución Política del Estado de Sinaloa. (s.f.). *Congreso del Estado de Sinaloa*. Recuperado el 09 de Noviembre de 2016, de Leyes Estatales: <http://www.congresosinaloa.gob.mx/leyes-estatales/>
- Dahl, R. (2006). *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (primera ed.). (F. Vallespín, Trad.) México: Taurus.
- Engels, F. (s/a). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. México: Colofón.
- García Sepúlveda, S. (2016). *Federalismo fiscal en México*. Ciudad de México: Porrúa.
- Hobbes, T. (2013). *Antología de textos políticos del ciudadano y leviathan*. (A. Catrysse, & M. Sánchez Sarto, Trads.) Madrid: Tecnos.
- Ley de coordinación fiscal. (1978). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 30 de 11 de 2016, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Merino, G. (s.f.). *Instituto Tecnológico Autónomo de México*. Obtenido de Una agenda para las finanzas públicas: <ftp://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *OCDE mejores políticas para una vida mejor*. Obtenido de <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/los-ingresos-fiscales-alcanzan-nuevas-altas-a-medida-que-la-mezcla-fiscal-cambia-hacia-impuestos-sobre-el-producto-del-trabajo-y-al-consumo-ocde.htm>
- Pliego Moreno, I. H. (2010). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 09 de 11 de 2016, de Centro de estudios sociales y de opinión pública: file:///C:/Users/usuario/Downloads/Federalismo_Fiscal_Mexico_docto84.pdf
- Rousseau, J. (1998). *El contrato social o principios de derecho político*. México: Época.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Servicio de Administración Tributaria. (2016). *Datos abiertos del SAT*. Obtenido de Padrón por tipo de contribuyente: http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=giipTipCon.html

- Sempere, J., & Sobarzo, H. (1999). *Comercio Exterior*. Obtenido de Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/282/2/RCE2.pdf>
- Soto Reyes Garmendía, E. (2016). *Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir*. Obtenido de www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n25/n25a03.pdf
- Tocqueville, A. d. (1957). *La democracia en América* (primera en el Fondo de Cultura Económica ed.). (L. R. Cuéllar, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.

SÍNTESIS CURRICULAR

María Guadalupe Naranjo Cantabrana

Doctorante en Ciencias de lo Fiscal, Maestría en Derecho Constitucional y Licenciatura en Derecho. Maestra de tiempo completo en el Instituto Tecnológico de Los Mochis (ITLM) del Tecnológico Nacional de México (TecNM), tutora de alumnos y alumnas, dictado cursos a docentes, conferencias y ponencias en Congresos.