

CAPITULO II

POLITICA Y GESTION FISCAL INTERGUBERNAMENTAL EN MEXICO	31
 II.1 La política pública en el marco de la acción gubernamental.....	33
II.2 La política fiscal como política pública	34
II.3 El ciclo de la política fiscal en México	36
II.4 Postulados básicos para el análisis	43

C A P I T U L O I I

POLITICA Y GESTION FISCAL INTERGUBERNAMENTAL EN MEXICO

II.1 LA POLITICA PUBLICA EN EL MARCO DE LA ACCION GUBERNAMENTAL

El enfoque teórico-metodológico de la política pública es un instrumento apropiado para el análisis de la acción gubernamental y su impacto sobre lo público.

Lo público, es lo que es compatible con los intereses comunes y esencia misma de la actividad del Estado; Luis Aguilar menciona: "El ámbito de lo público... concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad de todos los individuos."¹²

El análisis de política pública en esta perspectiva, se ha convertido entonces, en el marco de referencia para un análisis integral e interdisciplinario de la acción pública y por lo tanto de la acción gubernamental, producto mismo de la evolución del objeto de estudio de la Administración Pública.

Diversos enfoques de política han sido tomados en cuenta por científicos sociales¹³; estos enfoques reflejan los diferentes momentos históricos y la amplitud conceptual sobre los cuales se han orientado, considerándose fundamentalmente:

- a) El enfoque racional de la política pública, que recoge las características formales-instrumentales de los modelos cuantitativos de la década de los años treinta y cuarenta del presente siglo.
- b) El enfoque incrementalista que reconoce la necesidad de adaptación del análisis a circunstancias más complejas del entorno, con un enfoque más interdisciplinario, reconociendo la visión de conjunto que

¹² Aguilar Villanueva, Luis F. "Política Pública y Gobierno del Estado". *Revista del Colegio*, pág. 243, Núm. 4 Año N° II; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1990.

¹³ Los enfoques prevaletentes privilegian la unidad analítica llamada decisión; para una comprensión mayor, ver el artículo de Pedro Moreno Salazar, denominado "Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de políticas públicas", en la Revista de Administración Pública N° 84, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública.

encontramos como referencia fundamental en la teoría de la organización y las concepciones científicas alrededor de ella.

- c) El enfoque de *Mixed-Scanning* (distintas formas de exploración), que de considerar la utilidad de los enfoques anteriores, subraya la importancia del juego de los intereses, que se reproduce de la organización informal y donde es relevante analizar los grupos internos, las luchas interburocráticas y la vinculación de la burocracia con agentes externos, sin dejar de considerar la participación social dentro del proceso de la política pública.

La gran amplitud del enfoque de la política pública permite diferenciar a la misma como objeto de estudio y a su aplicabilidad como instrumento de diagnóstico, análisis y proposición, tratando de resolver problemas concretos para la administración pública como praxis.

En este sentido, el enfoque de política pública permite la construcción de modelos formalistas-instrumentales en la acepción weberiana de racionalidad¹⁴, permitiendo establecer niveles de diagnóstico, interrelación y causalidad de la acción gubernamental, en nuestro caso específico, de la política fiscal.

II.2 LA POLITICA FISCAL COMO POLITICA PUBLICA

El concepto de totalidad, en un sentido estructural-funcional es, en nuestro caso, base para el análisis de política fiscal; la política fiscal objetiviza el fenómeno a través de una categorización que toma sentido y fundamento al encontrar un espacio natural para la observación, el análisis y la formalización de un modelo que involucre a los actores, las estructuras y funciones de este espacio de investigación.

La referencia mayor para nuestro análisis, tiene un punto de partida en los valores últimos considerados en el o los proyectos de desarrollo y los lineamientos normativos de la política económica, como orientadores del

¹⁴ Olivé León. Racionalidad. Siglo XXI, México 1989.

proceso de gestión pública, que busca mejorar las condiciones económico-sociales del desarrollo y que condiciona a su vez, legislación fiscal, estructuras institucionales, coordinación fiscal intergubernamental, impacto sobre el contribuyente y el ciudadano, así como aquellos actores internos y externos presentes en las fases de política pública -gestación, formulación, implementación, evaluación e impacto- consideradas por los tratadistas para fines analíticos.

Un primer acercamiento a la política fiscal bajo el enfoque teórico-metodológico de la política pública, considera el análisis de los procesos institucionalizados,¹⁵ donde se aprecien sus principales interrelaciones subsistémicas y los objetivos legítimos de los actores involucrados, diferenciados por su participación formal en el proceso: burocracias federales y locales, de acuerdo a su competencia gubernamental (funcionarios en la función de planificación económica; funcionarios administradores del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; funcionarios relacionados con la distribución y operación del gasto público y contribuyentes en los diferentes niveles de gobierno).

La presentación de un esquema más amplio para el análisis implica la incorporación de variables múltiples en una investigación ampliada que incorpore a los actores en sus relaciones e interrelaciones informales; es decir, consideraciones sobre la competencia por la asignación de recursos. Vgr. estímulos fiscales o mayores cuotas presupuestales o de redistribución de participaciones federales, permitirían observar la dinámica de la política bajo condiciones no tan legítimas, impuestas por los grupos dentro y fuera de la organización gubernamental.

Nuestro interés en este trabajo es, en primera instancia, el análisis de los procesos institucionales; para ello, es necesario clasificar los diferentes campos naturales de acción en los cuales se desplaza la política pública en materia fiscal:

- a) El ámbito jurídico, como delimitación legal de la actuación del Estado-Gobierno, del federalismo y de los ámbitos de competencia gubernamental.

¹⁵ El término institución, se entiende aquí como el conjunto de normas, estructuras y comportamientos sociales, cuya aplicación, permanencia o acción están apegados a la exigencia de orden del sistema jurídico-político prevaleciente.

- b) El ámbito de la política económica, donde su función es ser un instrumento de la misma en la obtención de las metas de crecimiento y desarrollo, a través de la operación de los presupuestos de ingreso y gasto; de la dinámica que los flujos monetarios de la hacienda pública imponen a la economía y de los estímulos para una participación activa de los agentes económicos.
- c) El ámbito de la política tributaria, que compatibiliza necesidades de contribución de recursos en los diferentes niveles de gobierno y sobre todo, que impone características propias a la tributación, considerando impactos directos al contribuyente en lo particular y a los agentes económicos en lo general, determinando particularidades de presión fiscal a diferentes regiones y sectores de la economía y la población.
- d) El ámbito de la administración tributaria, que implica el funcionamiento apropiado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que contiene estructuras definidas para la administración y vigilancia de los programas relacionados con el manejo apropiado de la hacienda pública y la fiscalización.
- e) El ámbito del desarrollo, considerando que los efectos de los cuatro aspectos arriba mencionados se interrelacionan en la realidad y se reflejan en impactos sobre el desarrollo económico y social, independientemente de si estos aspectos obedecen a una racionalidad global o se encuentran operando sin articulación.

II.3 EL CICLO DE LA POLITICA FISCAL EN MEXICO

La política fiscal vista como sistema, ha sido tratada en forma parcial y desarticulada, situación que se puede apreciar mediante un acercamiento al interés y conceptualización que sobre ella hacen los diferentes actores involucrados en ámbitos y las políticas específicas inmersas en el proceso global.

De acuerdo a la visión institucionalizada de la política fiscal, existen disposiciones constitucionales que nos hablan de las delimitaciones jurídicas que enmarcan la política fiscal:

El artículo 31 Constitucional en su fracción IV, que establece la obligación para todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de una manera proporcional y equitativa; el artículo 28, que condiciona las exenciones de impuestos a términos y condiciones que fijen las leyes; el artículo 73 en su fracción VII, que faculta al Congreso para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y en su fracción XXIX-A, para establecer contribuciones al comercio exterior, al aprovechamiento y explotación de recursos naturales, a las instituciones crediticias, a los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, e impuestos especiales como la energía eléctrica; el artículo 115 fracción IV, que establece la conformación de la Hacienda Municipal a través de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, los resultados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos¹⁶.

La legislación ordinaria ha sido fuente también de diversas disposiciones que han contribuido a la conformación de la política tributaria, ejemplo de ello es la Ley del Seguro Social, la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, producto mismo de la consolidación de políticas sectoriales que requieren financiamiento para su operación.

Si bien, en los artículos 117, 118 y 131 se delimitan competencias jurisdiccionales, no se delimitan materias gravables o tributos para cada nivel de gobierno, motivo de lo anterior, la política fiscal tiene en origen un problema de clasificación jurídica en materia de federalismo fiscal al permitir concurrencia de facultades que genera a su vez la posibilidad de múltiples tributaciones en objeto y sujeto de tributación.¹⁷

Referente al ámbito de la política económica, la política fiscal representa un instrumento macroeconómico con efectos *sui generis* sobre el conjunto de macrovariables, en tanto no existe una política fiscal que globalice en un instrumento la rectoría de los diversos efectos que sobre la política fiscal

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷ Rea Azpeitia Elias A. "Estructura y Funcionamiento del Sistema Tributario Estatal y Municipal"; INDETEC; ponencia presentada en el Foro de Excelencia, análisis e innovación sobre federalismo fiscal; Guadalajara, Jal.; Julio 1994.

tienen las haciendas públicas estatales y las múltiples haciendas públicas municipales, lo que no permite aún vincular los efectos del gasto público de estas haciendas sobre otras variables económicas como la monetaria. En este sentido, no se conocen con precisión los flujos financieros del ejercicio del gasto estatal y municipal sobre la economía, ni su vinculación con la política fiscal federal; en tanto, en estas haciendas públicas existe un gran dinamismo sobre los ingresos tributarios y patrimoniales y la política de gasto, y en gran parte está indexada a participaciones y recursos crediticios.

En México, la política económica ha direccionado parcialmente la política fiscal al considerar fundamentalmente el efecto de la hacienda pública federal.

Las teorías económicas señalan un enfoque ortodoxo sobre federalismo fiscal que en la opinión de Brennan y Buchanan (1987) pone un acento especial en las propiedades locacionales de los bienes públicos incluidos en el desempeño de las funciones de los distintos niveles de gobierno, lo que da la idea de que el gobierno actúa como un dictador benevolente. Al contrario de la propuesta de ellos mismos de mejorar la elección constitucional (preferencia económica) entre asignaciones alternativas, mediante criterios de distribución de funciones por tipo de gasto y clases de impuesto aplicados en cada una de las regiones, lo que implicará una autonomía de la política fiscal y una competencia entre las distintas unidades de gobierno, ofreciendo a los individuos y agentes diversos elecciones preferibles por cada uno de ellos.¹⁸

En materia de política tributaria nuevamente encontramos una gran diversidad y fuentes de gestación para la política fiscal, que podríamos dividir para efecto de análisis en dos grandes vertientes:

- 1) Las iniciativas provenientes de las necesidades en sí de las haciendas públicas.
- 2) Las propuestas provenientes de los diferentes sectores sociales afectados.

¹⁸ Pérez Ayala, José Luis. "La Distribución de los Gastos Públicos entre Diferentes Niveles de Gobierno: las diversas perspectivas posibles"; *Trimestre Fiscal*, año 15, N° 47; Guadalajara, Jal.; México, 1994.

En cuanto a las primeras encontramos impuestos recurrentes, mismos que se han consolidado como "necesarios" para satisfacer un gran caudal de necesidades de ingreso: a nivel federal un impuesto consistente lo ha sido el impuesto sobre la renta, asimismo un impuesto indirecto recurrente lo ha sido el impuesto al valor agregado; a nivel estatal, mencionamos el impuesto a la educación y, a nivel municipal, lo ha sido el impuesto predial.

Alrededor de ellos se han conformado impuestos directos e indirectos que han surgido, desaparecido o se han actualizado y que actualmente constituyen un mosaico de tributos surgidos por necesidades particulares sobre el espacio regional. Se aprecia en lo fundamental un esfuerzo constante por resolver los problemas hacendarios a través de la búsqueda de mecanismos que subsanen los déficits hacendarios, exclusivamente sin un análisis de los efectos económicos y sociales que desembocan. Un ejemplo de ello son los impuestos y derechos en las entidades federativas vigentes en las leyes de ingresos municipales para 1992 (Anexo).

En relación con las propuestas de los diferentes sectores éstas han sido más estructuradas en la medida en que han sido canalizadas por grupos con actividad institucionalizada, pudiendo resaltar en importancia, por el ámbito de su repercusión nacional y sobre todo por la influencia del efecto de los impuestos federales hacia la actividad productiva, las cámaras y asociaciones de profesionales, como la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, la Confederación Patronal Mexicana, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana y el Instituto Mexicano de Finanzas Públicas. Estas propuestas aparecidas recurrentemente en la prensa nacional durante los dos últimos años, han sido en respuesta a la voluntad de apoyar las medidas recientes de política económica referentes al saneamiento de las finanzas públicas mediante la articulación de la política tributaria, con formas de fomento económico más equitativas que ayuden a distribuir las cargas fiscales de una forma más apropiada; en este sentido se han escuchado propuestas específicas como:

- Incorporar a la economía informal como contribuyente real;
- Disminuir las tasas impositivas del impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y el impuesto al activo, y

- Generar un régimen especial para la micro y pequeña empresa.

La perspectiva desde el contribuyente ha sido más decisión de política al interior del gobierno, con grandes dosis de reformas misceláneas que han respondido en forma principal a los cambios constantes de la política tributaria, lo que ha provocado en esencia poca comprensión de procedimientos de pago y apego jurídico del contribuyente a la gran cantidad de disposiciones fiscales cambiantes.

A nivel municipal y estatal, los diferentes sectores han planteado generalmente contrapropuestas, ante una afectación directa sobre la fuente de su actividad económica, resultado siempre de una falta de consenso previo que clarifique las actualizaciones o innovaciones de política tributaria.

El punto de vista de la administración tributaria requiere resolver tanto los problemas de eficacia al interior de la administración gubernamental, como en su relación con los contribuyentes, buscando siempre disminuir la complejidad administrativa y aumentar la participación del contribuyente en el pago de los impuestos.

Los cambios que el gobierno inició a partir de 1989 consideran cinco aspectos:

- Reducción significativa del impuesto sobre la renta a empresas y personas físicas, pero ampliando la base impositiva, la eliminación de exenciones a ciertas ramas productivas y a las pequeñas empresas.
- La descentralización de la administración fiscal mediante el encargo de los bancos para que efectúen el cobro de los impuestos, dejar a los particulares el manejo de aduanas y la aplicación de auditorías a los contribuyentes (con el fin de evitar la evasión fiscal).
- La reducción del impuesto sobre el valor agregado (IVA) a partir de noviembre de 1991.
- La creación de un esquema tributario que permitiera repatriar los capitales del país.

- La eliminación de todas las exenciones y deducciones que no estaban plenamente justificadas o que se prestaban como forma de evadir las obligaciones fiscales.

Los resultados de estas formas indican que se ha visto una participación positiva de parte de todos los mexicanos "...de una forma que es congruente con el objeto de avanzar en términos de eficiencia y competitividad, pero que al mismo tiempo se apeg a los principios fundamentales de una democracia, conforme a los cuales no puede haber justificación alguna para otorgar privilegios especiales a ningún grupo..."¹⁹

El funcionamiento actual del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, actúa sobre el establecimiento de convenios de colaboración administrativa y coordinación fiscal sobre impuestos federales, a cambio de distribuir participaciones de impuestos distribuibles convenidos; asimismo estas participaciones son asignadas a las haciendas públicas estatales mismas que a su vez reparten por ley como mínimo el 20% de lo recibido a las haciendas públicas municipales. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha tenido una evolución más referida a la armonización de reglas administrativas para su reparto y reglamentación, para el establecimiento de programas administrativos en materia de auditorías, determinación del interés fiscal y liquidaciones.

Este sistema ha perfeccionado su administración interna desde la perspectiva del control de los impuestos federales y su reasignación expresada en participaciones directas a las entidades federativas.

Francisco Adame Díaz²⁰, señala "Los ingresos que perciben los estados y municipios provienen de los ingresos por impuestos a la renta, al activo, al valor agregado, producción y servicios, servicios telefónicos, tenencia, erogaciones, autos nuevos, comercio exterior, recargos, además se suman hidrocarburos y minería; a la suma de estos conceptos se les resta el 2% adicional sobre importaciones y exportaciones, el 5% de exportaciones de

¹⁹ Aspe A., Pedro. *"El Camino Mexicano de la Transformación Económica"*; pág. 102 Fondo de Cultura Económica; México 1993.

²⁰ Adame Díaz, Francisco. "Presencia de los Municipios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal"; *Revista IAPEM*; Julio-Septiembre; Toluca, Méx., 1994.

hidrocarburos y tenencia, el resultado de esta operación se llama Recaudación Federal Participable (RFP)". Para ello se aplican indicadores demográficos y fiscales "(población, impuestos especiales sobre producción y servicios, automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos, derechos por consumo de agua e impuesto predial)".

"Para el Reparto del Fondo de Fomento Municipal, el coeficiente también está en función de los montos de la recaudación del impuesto predial y de los derechos por consumo de agua de uno y dos años atrás..."

"Cada uno de estos fondos se integra por un porcentaje de la Recaudación Federal Participable. El Fondo General por 18.51% y el de Fomento Municipal por el 0.56%, además a este último se le adiciona el 0.44% del RFP".

La fórmula de distribución ha sido ampliamente criticada al motivar incentivos al asentamiento poblacional y al consumo de productos socialmente no deseados, como la cerveza y el tabaco.

Una consideración importante es la participación del gasto público directo federal y estatal, en las localidades, sobre todo porque mucho de este gasto corresponde a recursos fiscales provenientes de la actividad económica en general y que obedecen a la política tributaria. Si bien el gasto público directo tiene un efecto importante sobre el financiamiento del desarrollo, éste no ha tenido una vinculación directa con la administración hacendaria. Es de todos conocido el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación y las vertientes de instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo. (Los convenios únicos de desarrollo son excluyentes de las participaciones otorgadas por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En el ámbito del desarrollo se refleja el efecto de la política fiscal en general, la cual tiene una incidencia directa sobre el bienestar social y el desarrollo económico, a través de la expresión de indicadores sobre la capacidad de pago de la población y los beneficios directos de los programas sectoriales, así como la implicación que se tiene sobre los agentes económicos en materia de estímulos fiscales para su crecimiento.

El impacto sobre el desarrollo proviene de diferentes políticas, incluyendo la fiscal y tributaria, sin embargo, es importante destacar la falta de medición de los efectos de la política fiscal en áreas muy claras de influencia, como lo es:

- La utilización de recursos provenientes de las participaciones directas.
- El efecto del gasto público proveniente de recursos fiscales.
- La presión tributaria ejercida hacia el contribuyente.

La medición de la economía local y regional es básica para conocer indicadores de bienestar, capacidad de pago de la población y necesidades de infraestructura y servicios públicos.

II.4 POSTULADOS BASICOS PARA EL ANALISIS

Un análisis integral de la política fiscal debe de considerar la interrelación estructural y funcional de sus elementos y el efecto que esto supone sobre el desarrollo integral y sustentable.

Se trata de armonizar a la política fiscal como instrumento de política económica, objetivizando sus resultados, mediante el análisis del peso relativo que los ingresos y los gastos totales de las haciendas públicas tienen sobre los costos de operación de la administración y el financiamiento del desarrollo, buscando orientar la estrategia del plan nacional mediante incentivos muy claros a las actividades económicas, a la corrección de externalidades negativas para la población, como la contaminación y la pobreza y proporcionando los recursos financieros con flujos apropiados de captación y erogaciones más de acuerdo a la realización de los programas públicos, en las cuatro vertientes de instrumentación del sistema nacional de planificación, que a los términos legales de aprobación y erogación del presupuesto público. Esta primera consideración permitiría ser consistentes entre las necesidades de financiamiento de las actividades públicas, la capacidad de pago de los agentes económicos, el esfuerzo fiscal de las localidades, los flujos financieros de ingreso y gasto, las participaciones directas y el gasto público directo.

Derivada de la política fiscal, la política tributaria requiere una redefinición del tipo y el número de impuestos internos, que en función de las necesidades de captación, permita una legislación fiscal estable y a su vez desemboque en una simplificación de su operación, estimulando un pago oportuno y transparente de una base contribuyente cada vez más amplia. Una política tributaria más simple en los términos mencionados, significa una menor complejidad en su administración y en su supervisión y por lo mismo un menor gasto corriente; deseable es la posibilidad de compactar el número de impuestos en los tres niveles de influencia y permitir mecanismos que involucren cálculo inmediato y comprensión del contribuyente.

Las estructuras administrativas de gestión, supervisión y protección al contribuyente deberían consolidarse y unificarse con la finalidad de establecer ventanillas únicas de captación y atención al público usuario, lo que permitiría establecer convenios de colaboración administrativa más integrados a una misma dinámica de operación, permitiendo con ello una contribución positiva al manejo de los flujos de ingreso y gasto de las haciendas públicas producto de una reducción del tamaño, la formalización y la mejora en la racionalización de procesos y unificación de padrones de contribuyentes.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, bajo un esquema más integrado entre política fiscal, política tributaria y racionalidad económica, permitiría vincular las participaciones directas con el gasto público distribuido en un todo coherente y ágil, eficientando el sistema fiscal de una manera integral.

La legislación sobre la rectoría fiscal y los asuntos fiscales, corresponde a un resultado de un diseño vinculado a la visión comentada en los párrafos anteriores, donde desde luego que es importante considerar una claridad en la distribución de competencias para la federación, estados y municipios, buscando con ello un respeto a los espacios tributarios y los niveles de participación fiscal. En el mismo sentido es importante buscar la integración de normas administrativas para una coordinación y colaboración intergubernamental más eficiente, con lo que se podría avanzar en una búsqueda constante de una racionalización de política pública respetando las autonomías de los ámbitos jurisdiccionales.

Del mismo modo, la opinión de los actores gubernamentales, privados y sociales es básica para prever los efectos y buscar los mecanismos apropiados para la innovación fiscal y el estímulo al desarrollo, en este sentido es importante revisar la experiencia de Mexicali, Baja California, durante el período 1989-1992.²¹

El análisis de los procesos institucionales de la política fiscal requiere a su vez de una segmentación del objeto de estudio, identificando procesos que pueden interrelacionarse en la medida en que se avance en proyectos específicos en esta amplia e interesante línea de investigación; nuestro punto de partida objeto de esta investigación es el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en su incidencia concreta sobre las finanzas de las haciendas públicas estatales y municipales, habiendo denominado para estos efectos al conjunto de procesos que intervienen "Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal".

²¹ Castellanos Gout, Milton. "Hacia una Concepción Moderna de la Hacienda Pública, el caso de Mexicali 1989-1992"; Ponencia presentada en el foro sobre el Federalismo Fiscal; INAP-ISAP; Hermosillo, Son. 1994.