

Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México

Eduardo Ramírez Cedillo

Profesor de la Facultad de
Economía de la UNAM y de
la Universidad Autónoma
Metropolitana-I
<ramceed@prodigy.net.mx>

I. Introducción

De acuerdo con la literatura estándar al respecto de la teoría del Estado, se asume que en materia de Estados Nacionales se puede hablar de complejos y simples o bien compuestos y unitarios, la diferencia entre ellos consiste en su conformación, mientras que los denominados simples o unitarios son Estados Nacionales formados por un poder único, los compuestos o complejos se componen a su vez de territorios autónomos que declinan ciertas potestades a un poder central, dicha autonomía se da en el marco de divisiones políticas debidamente delimitadas geográficamente y ampliamente reconocidas. En dichos Estados complejos tienden a concurrir diferentes niveles de gobierno: el central, el subcentral y el local.¹

Cuando se establece una relación entre federalismo y finanzas públicas, teóricamente es factible pensar en lo que se conoce como Federalismo Fiscal,² que tendrá que ver con la distribución de los recursos y la captación de los mismos por parte del Estado en sus diferentes niveles de gobierno. De hecho una de las discusiones fuertes en esta materia en los últimos años se centra en la cuestión de la descentralización del gasto público³ y de la recaudación impositiva a favor de un mayor o real Federalismo Fiscal.⁴

¹ Cuando la soberanía del Estado se considera como una e indivisible, ejercida sobre una sola población en un solo territorio, se estará hablando de un Estado simple, mientras que si el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de estados menores del cual se forma, sin duda alguna se estará hablando de un Estado complejo.

² El Federalismo Fiscal puede verse como el reparto de las responsabilidades económicas entre la administración central, las regionales y locales (Stiglitz, 2002, 651). Es de hecho la consolidación de una combinación óptima de impuestos y servicios públicos de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos. Oates (1999), menciona que el término se refiere principalmente a toda la gama de temas relacionados con la estructura vertical del sector público, mientras que Garelo (2003) asocia el término con el estudio de la distribución del poder fiscal entre distintas capas de gobierno dada su autonomía jurisdiccional.

³ El proceso de descentralización puede entenderse como la distribución de recursos y competencias entre diversos niveles de gobierno y con ello los esquemas de transferencias intergubernamentales (CEPAL, 1998).

⁴ Lee (1996), detecta dos problemas fundamentales que ponen en la palestra la discusión sobre el Federalismo Fiscal, uno de ellos consiste en un poder político demasiado centralizado, donde el gobierno federal asume o asumió funciones que deberían ser responsabilidad de los gobiernos locales y por otra los sistemas impositivos fiscales se han vuelto cada vez más complejos y sujetos a la agitación política.

El tema del Federalismo Fiscal resulta sumamente complejo en países como México por diferentes factores como son: la historia centralista que pesa sobre el país, desde los Tlatoanis, Virreyes, sistema presidencialista, etc.⁵; el elemento político que implica una serie de disyuntivas sobre la autonomía y potestades de cada uno de los niveles de gobierno y en este sentido su carácter legal, es decir, la norma jurídica; la norma económica que tiene que ver con las leyes o postulados que la teoría ha acuñado para que se dé o no se rompa con la eficiencia del propio sistema económico, generando incentivos perversos y; un nuevo conflicto que se suscribe como la aparición de un nuevo nivel de gobierno supranacional, en la medida en que se incrementa el grado de integración de las economías, el papel que juegan algunos países nacionales es el que jugaban en otros tiempos los gobiernos locales (Ramírez, 2009).⁶

No obstante la complejidad del tema, de lo mucho que se ha escrito al respecto y de las diferentes visiones que se puedan tener, este es un tema siempre en boga, que puede generar discusiones interminables y que debería obligar a la reflexión y al consenso. El propósito del documento consiste en establecer una base teórica sobre la cual se sustente la discusión del Federalismo Fiscal, ubicar coincidencias de la teoría con la distribución de atribuciones en materia fiscal para distintas economías (de la OCDE), describir la evolución del federalismo o descentralización de las finanzas públicas de acuerdo con las divisiones políticas en México; para terminar con algunas implicaciones y conclusiones para la economía mexicana.

II. Revisión de la literatura

En un resumen adelantado se podrían mencionar que ante la existencia de diferentes niveles de gobierno, se hace necesario precisar qué nivel debe tener y qué tipo de facultades fiscales con el objetivo de buscar una mayor eficiencia.⁷ Por el lado del gasto se podría acuñar la siguiente regla:

El gasto de gobierno debe hacerse por el orden de gobierno en mejor posición para valorar sus beneficios y costos, estando a cargo de los gobiernos locales los servicios públicos de salud y educación, mientras que los gobiernos centrales deberían ejercer cualquier tipo de gasto orientado a la seguridad nacional, la distribución del ingreso mediante transferencias y las acciones que tengan que ver con la estabilidad macroeconómica

Por el lado del ingreso parecería deseable el cumplimiento de la siguiente regla:

⁵ Para una descripción de la historia centralista ver Rodríguez (1998).

⁶ Hines y Summers (2009) mencionan que la globalización significa que en cierto sentido todos los países llegan a ser pequeños.

⁷ Se asume por parte de la literatura en materia fiscal que la descentralización debe de generar un menor gasto gubernamental entre otras cosas porque ayuda a resolver el problema de agencia que se da entre los ciudadanos y el gobierno, aún cuando a decir de Rodden (2003) esto no ocurre porque cuando el gobierno central incrementa las transferencias a los subnacionales, ellos no reducen su propio gasto directo y acaban gastando cada peso del incremento en las transferencias. En este sentido la CEPAL (1998) opina que la descentralización ha generado nuevos desafíos y en algunos países se ha vuelto importante fuente de desequilibrios fiscales.

Los criterios de eficiencia de la recaudación sugieren que diferentes gobiernos graven diferentes factores, los gobiernos centrales se sugiere graven los factores fijos, como son los bienes inmuebles, mientras que los gobiernos locales se piensa que es más conveniente tengan la potestad sobre los factores móviles de la producción como son el capital y el trabajo⁸

Con la intención de aportar elementos que sirvan de sustento a lo antes mencionado y en coincidencia con Tanzi (2007),⁹ el desarrollo de la presente sección se plasma de acuerdo con la visión de Musgrave (1995; 3-16,1997¹⁰) donde el Estado vía la operación de la política fiscal debe de cumplir con tres funciones principales conocidas como: asignación, distribución y estabilización.¹¹ En el caso de las dos primeras su área de estudio en muchos sentidos se ubica en la microeconomía, mientras que la tercera tiene un espacio de competencia netamente macroeconómico, aún cuando es necesario mencionar que se da una interrelación de las tres funciones en el logro de los objetivos de política económica de los gobiernos nacionales.

La función de asignación tiene que ver con la idea de la existencia de bienes públicos¹² que por sus características económicas no son sujetos del deseo de los particula-

⁸ Lo anterior que parece una regla clara y precisa puede ir cambiando de acuerdo con diferentes situaciones, en el caso de los Estados Unidos Super (2005), menciona que la autoridad para gravar impuestos fue estrictamente dividida por la Constitución. Dejando a cargo del gobierno federal los aranceles y gravámenes sobre los bienes que circulaban sobre el comercio interestatal, mientras que los gobiernos locales conservaban los impuestos sobre la propiedad y el comercio intraestatal. Dicha división de acuerdo con el autor colapsó en principio por la aprobación de la decimosexta enmienda que autorizó el impuesto sobre la renta federal y posteriormente por la expansión del comercio interestatal, elementos que originaron una mayor recaudación federal, a la vez que generó que ambos órdenes de gobierno tuvieran una competencia efectiva sobre las mismas fuentes de ingreso. Por su parte Boadway y Watts (2000) argumentan que para el caso de Canadá la división de atribuciones es fácilmente encontrada en la Constitución pero que las disposiciones no son tan claras como parecen, situación que se agrava por lo general de las atribuciones de cada orden de gobierno, el gobierno federal tiene la capacidad de legislar sobre la "paz, el orden y el buen gobierno de Canadá" y el gobierno provincial puede legislar respecto "todos los aspectos de naturaleza meramente local o privada en la provincia".

⁹ Vito Tanzi asume que para una discusión académica sobre el Federalismo Fiscal y la descentralización fiscal es necesario partir de los planteamientos en materia de funciones fiscales acuñados por Musgrave en 1959.

¹⁰ "Reconsidering the fiscal role of government . . . They are needed to provide goods where externalities cause market failure, to address issues of distribution, and to share in the conduct of macroeconomic policy". Musgrave R. (1997).

¹¹ La utilización de las funciones fiscales, expuestas por Richard Musgrave, en las investigaciones y discusiones sobre Federalismo Fiscal parecería una práctica bastante estandarizada, aún cuando Stiglitz (2002, 28), afirma que las tres funciones fiscales están relacionadas y que por lo tanto no es pertinente compartimentarlas de la forma en que lo hace Musgrave, no obstante acepta que la división que hace el segundo es útil para examinar la multitud de acciones que realiza el Estado.

¹² Los bienes públicos a diferencia de los privados, presentan ciertas diferencias, como son: la rivalidad en su consumo, la capacidad para poder excluir a las personas de su uso y disfrute y su costo marginal, en este sentido un bien público será aquel que sea de consumo conjunto, con poca o nula capacidad de excluir a las personas y que presente un costo marginal tendiente a cero (en el caso de bienes públicos puros). Si los bienes públicos no pueden excluir a las personas de su uso, no habrá incentivos normales para que el sector privado proporcione este tipo de bienes y por lo tanto será el gobierno el encargado de suministrarlos. Para un desarrollo de esta idea puede consultarse Stiglitz (2002, 150), Rosen (2002, 57), Macón (2002, 29).

res de suministrarlos a la sociedad y en este sentido el Estado se constituye como el garante de su existencia en mercado, la función de asignación está ampliamente relacionada con la presupuestación y aplicación del gasto. Bajo el planteamiento de la economía del bienestar de la cual se derivan los fallos del mercado se tiene que el Estado participa en actividades que aún siendo bienes privados se hace necesario el suministro público bajo un principio de equidad y de estrategia económica, un ejemplo de dichos bienes son la salud y educación.

La función de distribución asume la imposibilidad del mercado para conseguir una justa y adecuada distribución del ingreso y la riqueza en la sociedad, por lo que se hace necesaria la intervención del Estado a través de un sistema tributario progresivo que permita la redistribución del ingreso, misma que también puede ser alcanzada mediante las transferencias de gasto a decir de algunos autores.¹³

Este ajuste en el ingreso y la riqueza el Estado lo realiza en dos etapas, primero quitando a las personas con mayores recursos una parte de sus ingresos vía impuestos y segundo beneficiando mediante la asignación del gasto a las personas menos favorecidas, esto siempre y cuando la estructura tributaria y la asignación del gasto resulten en términos absolutos progresivos, de lo contrario en vez de contribuir a una mayor distribución del ingreso y la riqueza, ésta se concentrará cada vez más.

La función de distribución no busca tan sólo una equidad en términos socioeconómicos, va más allá. Una estructura tributaria que tenga la característica de ser progresiva tendrá como resultado una alteración en la propensión marginal al consumo agregado y en consecuencia en el nivel del producto. Lo anterior funciona bajo la concepción de que los “trabajadores” y los “capitalistas” tienen diferente propensión marginal al consumo.¹⁴

La función de estabilización consiste en la utilización de la política presupuestaria como un medio para mantener una tasa apropiada de crecimiento que propicie un alto nivel de empleo con una razonable estabilidad del nivel de precios, considerando los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos. Desde luego que la aplicación del gasto y el incremento o recorte de las tasas impositivas generarán efectos diversos.

A continuación se exploran las funciones fiscales en relación con las divisiones políticas, es decir, con la dimensión espacial en la cual opera cada uno de los niveles de gobierno en una Federación.

¹³ Sobre la discusión de qué mecanismo es mejor en materia de distribución, si ésta debe ser realizada en la generación del ingresos vía cobro de impuestos progresivos y estructuras tributarias complejas o si resultaría más conveniente realizarla mediante transferencia de gasto, parece que ha resultado victoriosa la segunda en virtud de que la distribución de la renta mediante impuestos tiene el inconveniente de generar incentivos perversos que juegan en contra de la eficiencia económica, por lo que los cambios en las estructuras fiscales en la actualidad apuestan por las transferencias como una mejor alternativa (véase Ramírez, 2009)

¹⁴ Peacock y Shaw (1974, 32-33), mencionan que los “trabajadores” tienen una propensión marginal a consumir igual a la unidad y los “capitalistas” una propensión menor a la unidad. Por lo tanto mencionan que si se desea aumentar el nivel de ingreso nacional, se podría lograr procurando que la distribución del ingreso disponible fuese más equitativa, y al contrario si se precisa disminuir el ingreso nacional.

II.1 Asignación

El Teorema de descentralización (Oates, 1972), hace mención al hecho de que en ausencia de ahorros en los costos por la provisión centralizada, los servicios públicos deben ser suministrados según las preferencias de los residentes del ámbito espacial del beneficio correspondiente (Lagos, 2001). En los casos en los que el gobierno central no es capaz de ofrecer niveles de provisión diferenciado a sus ciudadanos deberá descentralizar la provisión.¹⁵

Detallando el teorema de descentralización se podría observar que: aquellos bienes conocidos como “bienes públicos puros” deberían de ser competencia de los gobiernos centrales en la medida que se reduce el costo por persona; no así los bienes públicos cuyo espacio de incidencia está limitada al área geográfica; en dicho caso el suministro deberá realizarlo el nivel de gobierno más cercano a la necesidad; en materia de jurisdicción es importante además de saber si se tiene la responsabilidad del suministro, establecer quién realiza la producción. Si se tienen los dos elementos las economías de escala sugerirían que el encargado debería de ser el nivel de gobierno superior al considerado; así mismo si la toma de decisión en el suministro de los bienes resulta altamente costosa debería de ser un elemento en la decisión del nivel de gobierno óptimo para allegar del beneficio a los ciudadanos¹⁶; para el caso de los “bienes públicos impuros” con costos de congestión el suministro deberá ser efectuado por el nivel de gobierno que mejor se adapte al tamaño óptimo de los beneficiarios. Habría que tener en cuenta que los sistemas políticos descentralizados mejoran los mecanismos de asignación al mejorar la posibilidad de la revelación de la preferencia de los ciudadanos.¹⁷ De acuerdo con Williams (2005), un argumento sólido para la existencia de los gobiernos subnacionales es su capacidad de generar eficiencia sobre la asignación del gasto, en virtud de que la oferta de servicios públicos será el reflejo de la demanda del consumo local.

II.2 Distribución

El objetivo de la función de distribución para algunos tiene un carácter social más que económico y consiste en la búsqueda de un equitativo reparto de la renta. En un sistema federal la disyuntiva consistiría en establecer a quién le compete dicha distribución. La distribución del ingreso puede verse como un bien local, no obstante si la distribución se establece como uno de los principios del pacto federal, el gobierno nacional (Federales el único que podrá garantizar la equitativa distribución de la renta en todo el territorio.

¹⁵ En la literatura existen amplios acuerdos sobre la descentralización, por lo menos en este tipo de consideraciones, tan es así que Boadway (2003) refiere que no es sorprendente que los servicios que son suministrados por las provincias de Canadá también sean suministrados por gobiernos subnacionales en otros países de la OCDE.

¹⁶ La descentralización conlleva mayores costos de coordinación entre los gobiernos locales a medida que son más numerosos.

¹⁷ De acuerdo con Tanzi (2007) los municipios históricamente tienen la información de las necesidades inmediatas en comparación con las necesidades más generales que podrían ser más fáciles de evaluar por los gobiernos nacionales.

De manera adicional al argumento anterior, se tiene que cuando la distribución del ingreso se intenta mediante gobiernos subcentrales esto puede tener al menos las siguientes distorsiones económicas: puede darse el desplazamiento de los factores productivos que son gravados a otras jurisdicciones con gravámenes menos altos; el objetivo distributivo no se obtiene dada la movilidad de los factores y de los individuos y; se estimulan efectos redistributivos perniciosos al estimular los desplazamientos de las rentas altas hacia afuera y de las rentas bajas hacia adentro de la jurisdicción. Dichas distorsiones pueden verse retroalimentadas porque los desplazamientos inciden en una cantidad mayor de pobres lo que disminuye los ingresos del gobierno subcentral, en un contexto donde se han incrementado las necesidades de bienes públicos ante las condiciones económicas de los habitantes, situación que tratará de ser solventada con mayor gasto gubernamental en transferencias a los pobres y el consecuente incremento de la tasa impositiva para poder incrementar el gasto, generando un círculo vicioso.¹⁸ La participación de los gobiernos subcentrales en la distribución del ingreso empeoran las condiciones de los más pobres acrecentando las desigualdades económicas resultado contrario a lo que se pretendía.

No obstante que hay una visión generalizada de la supremacía del gobierno federal en materia de recaudación en vías de la distribución, existen algunos argumentos a favor de la intervención de los gobiernos subcentrales ante: la ineficiencia de los gobiernos centrales para tener el control de las capacidades económicas efectivas de las jurisdicciones y con ello detonar problemas en lo que concierne a la evasión fiscal; que la distribución es un bien público local (Pauly, 1973) adaptable a las preferencias de los ciudadanos de cada comunidad que beneficia a las personas con rentas altas vía las transferencias realizadas a favor de los pobres; los gobiernos locales incurren en menores costos de información y transacción al estar más cerca de los individuos lo que posibilita el mejoramiento de sus políticas distributivas (Smith, 1991); entre otras.

La discusión de la función de distribución desde un ámbito de las finanzas públicas federales parece inclinarse hacia la centralización de la actividad recaudatoria sustentada en impuestos de orden progresivo y una transferencia de recursos a los gobiernos subcentrales para que realicen los gastos necesarios de acuerdo con las preferencias de sus ciudadanos. Lo que se tiene entonces es una centralización de los ingresos con una descentralización del gasto.

II.3 Estabilización

A diferencia de las funciones de asignación y distribución que se han enunciado con anterioridad, la de estabilización se constituye como una función netamente macroeconómica a cargo de los gobiernos centrales,¹⁹ dicha función parte del pensamiento Keynesiano

¹⁸ La descentralización de la función de distribución puede implicar un aumento en la migración, misma que resulta ineficiente en términos económicos, que es provocada por la determinación de ciertas comunidades de transferir recursos a los habitantes de menores recursos, situación que posibilita la atracción de pobres y la salida de personas con mejores ingresos, por lo que hace conveniente que sean los gobiernos centrales quienes se responsabilicen de dicha función (Aghón, 1993).

¹⁹ De hecho para Oates (1999), además de la estabilización, la distribución del ingreso en forma de asistencia a los más pobres debería de ser una potestad de los gobiernos centrales.

que aseguraba que las economías industriales son incapaces de generar condiciones de pleno empleo y constantemente generan inestabilidad (Davidson, 2001). La función de estabilización, asume que mediante la utilización de instrumentos presupuestarios, a cargo del gobierno, es posible regular las fluctuaciones del ciclo económico con la conjunción de las políticas monetarias.²⁰

La interrelación de la política fiscal y monetaria como medios de estabilización, ponen de manifiesto la incapacidad de los gobiernos subcentrales para llevar a cabo esta función. La alta centralización de la emisión monetaria tiene por objeto evitar que los gobiernos locales tengan el incentivo de monetizar su gasto en lugar de soportar los gastos políticos que implica el imponer contribuciones. La limitación de ampliar su gasto más allá de sus ingresos imposibilita a los gobiernos subcentrales el tener capacidad de estabilización.

Los efectos de incidencia en la demanda por parte de las determinaciones de gasto-ingreso mediante la política fiscal de tipo keynesiano son ampliamente reconocidas sobre todo en economías cerradas, por la posible filtración al exterior en economías abiertas, condición que está presente en las economías subcentrales, lo que pone de manifiesto la supremacía de la estabilización para los gobiernos centrales.

La utilización de deuda por parte de los gobiernos subcentrales impone fragilidad fiscal nacional por lo que se necesita una coordinación amplia de todos los niveles de gobierno para que ésta pueda resultar exitosa. Cuando los gobiernos locales por diversas cuestiones gastan más allá de sus ingresos incurriendo en deuda y llegan a un posible punto de quiebra del cual son rescatados por el gobierno central, se corre el riesgo, a decir de Stiglitz (2002; 663), de que otros gobiernos locales se endeuden más de lo que se endeudarían, sabiendo que si incurren en fragilidad financiera siempre contarán con un nivel de gobierno mayor para sanearlos, para evitar estos problemas de fragilidad financiera se asume necesaria la introducción de severas restricciones sobre la capacidad y volumen de endeudamiento de los gobiernos subnacionales (Aghón, 1993).

De forma adicional la descentralización del gasto elimina la duplicidad de los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno permitiendo canalizar una mayor cantidad de recursos al suministro de bienes y servicios públicos y de acuerdo con Chávez y Budebo (2000), si los gobiernos locales logran ser autosuficientes financieramente y evitan la generación de déficit que no estén en condiciones de solventar.

II.4 Relaciones y sistemas de coordinación fiscal entre niveles de gobierno

En una Federación, dada la coexistencia de diversos niveles de gobierno con atribuciones, funciones y competencias concurrentes, es necesario establecer la procedencia de los re-

²⁰ En años recientes se han empezado a elaborar diferentes investigaciones con el objetivo de establecer una relación entre el Federalismo Fiscal y el crecimiento económico, tal es el caso de Brueckner (2005), quien mediante la utilización de un modelo de crecimiento endógeno con generaciones superpuestas, encuentra que la descentralización del gasto que proporciona servicios heterogéneos en diversas regiones y diferenciados para atender diversas demandas de personas jóvenes y adultos, puede mejorar el incentivo para ahorrar, mejorando la acumulación de capital humano y con ello la condición de crecimiento económico.

cursos; los gobiernos subcentrales deben de usar recursos propios o ajenos. La decisión implica autonomía o dependencia fiscal.

Los ingresos propios básicamente se refieren a impuestos y deuda, mientras que los ajenos tienen que ver con las transferencias entre niveles de gobierno teniendo la característica de ser condicionadas o discrecionales.

De acuerdo con la teoría es deseable que aquellos impuestos que incidan en el movimiento de los factores deban ser homologados por la Federación, mientras que la utilización de deuda por parte de los gobiernos locales es poco deseable por sus efectos sobre la estabilidad económica. Por tanto, es conveniente el empleo de algún sistema de ingresos públicos con cierto nivel de centralización que cuente con un mecanismo de transferencias o participaciones, generalmente las transferencias tendrán algún tipo de restricción en su aplicación, mientras que las participaciones dependerán de los ingresos y serán incondicionales.

En la literatura fiscal se identifican dos grupos de sistemas de financiamiento: puros y mixtos. Dentro de los primeros pueden darse dos modalidades aquellos donde la estructura tributaria está a cargo del poder central y los que presentan estructuras fiscales independientes (Lagos, 2001).

Ante la centralización de los impuestos los gobiernos centrales tienen que implementar un sistema de transferencias y participaciones a los gobiernos locales, mismo que debe de contener una serie de mecanismos que incentiven la eficiencia económica e impidan los incentivos negativos, en muchos casos uno de los parámetros más eficientes en la distribución de las participaciones tiene que ver con la capacidad de generar ingresos por parte de los gobiernos subcentrales.

Cuando la recaudación impositiva es independiente, se podrían generar dos escenarios, uno en el cual predomine la concurrencia de fuentes impositivas y otro en el cual se dé una separación de fuentes impositivas. En el primero se haría necesario un mecanismo de coordinación interjurisdiccional y en el segundo el gobierno central tomaría bajo su control aquellos impuestos de mayor capacidad recaudatoria.

Los sistemas mixtos son tan amplios como experiencias diversas se pueden encontrar en los Estados Nacionales que se constituyeron como federaciones y presentan alguna combinación de los sistemas comentados con antelación.²¹ A continuación se presenta una revisión de cifras para los países de la OCDE que se definen como estados federales.

III. Cifras del Federalismo tributario para algunos países de la OCDE

Respecto a los ingresos, tomando una comparación con los países de la OCDE que se definen como estados federales, se puede apreciar que México se encuentra muy por encima del promedio de los países presentados, dando una clara idea de lo alto que resulta la concentración de la actividad impositiva en el gobierno central (cuadro 1), o bien lo bajo que resultan los ingresos en los otros niveles de gobierno.

²¹ Aghon (1993), expone que si se considera, por una parte, el derecho que tiene el gobierno descentralizado de determinar sus propios gastos y fuentes de financiamiento y, por otra, la restricción de sus atribuciones mediante límites estrechos fijados por el gobierno central, se está ante una amplia gama de combinaciones de sistemas fiscales intergubernamentales.

Cuadro 1

Atribuciones impositivas
por nivel de gobierno como porcentaje de los ingresos totales

Federaciones	Gobierno					
	Central		Estatal		Local	
	1985	2006	1985	2006	1985	2006
Australia	81.4	69.0	14.9	28.1	3.7	2.9
Austria	48.9	53.3	13.1	8.6	10.7	9.5
Bélgica	62.7	31.7	n. d.	24.0	4.7	5.1
Canadá	41.2	44.3	36.0	38.7	9.3	8.5
Alemania	31.6	30.8	22.0	22.2	8.9	8.3
México	87.7	81.8	0.4	2.1	0.6	1.1
Suiza	33.2	35.5	26.1	24.8	18.0	16.4
Estados Unidos	42.1	42.6	20.2	19.9	12.6	13.8
Promedio	53.6	48.6	19.0	21.0	8.6	8.2

Fuente: elaboración propia con datos de *Revenue Statistics 1965-2007* (OCDE, 2008).

Revisando el cuadro 1 no hay una tendencia marcada sobre las acciones que se dan en materia de distribución de atribuciones, no obstante se podría argumentar que hay una ligera expectativa de ajuste, aquellos que estaban altos bajaron y a la inversa.

Los cuadros 2 y 3 presentan los ingresos del gobierno central, en relación al PIB y al total de ingresos, de los mismos se pueden destacar algunos elementos de interés:

- De las ocho economías que se presentan con excepción de México y Alemania, todas las demás a nivel central tienen atribuciones sobre impuestos a la propiedad o sobre la nómina.

Cuadro 2

Principales impuestos
del gobierno central como porcentaje del PIB

Impuestos

Federaciones	Sobre la Renta		Sobre Nominal y ss		A la propiedad		Grales. al Consumo		Especiales al Cons.		Otros	
	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006
Australia	15.4	18.1	0.0	0.0	0.1	0.0	2.2	0.1	5.2	2.8	0.1	0.1
Austria	6.2	9.1	3.2	4.1	0.5	0.1	6.0	5.9	3.3	2.3	0.7	0.8
Bélgica	16.4	10.1	0.7	0.6	0.8	0.3	6.9	0.7	2.5	2.4	0.5	0.1
Canadá	9.1	10.4	-	1.2	-	-	1.9	2.3	2.4	1.0	0.0	0.0
Alemania	5.0	4.4	-	-	0.1	-	3.7	3.4	2.6	3.2	-	-
México	3.8	5.2	0.1	-	-	-	2.7	4.2	8.2	7.2	0.1	0.3
Suiza	2.6	3.7	-	-	0.8	0.5	2.7	3.9	2.3	2.1	-	0.3
Estados Unidos	9.5	11.0	-	-	0.2	0.2	-	-	1.1	0.8	0.0	-
Promedio	8.5	9.0	0.5	0.7	0.3	0.1	3.3	2.6	3.5	2.7	0.2	0.2

Fuente: elaboración propia con datos de *Revenue Statistics 1965-2007* (OCDE, 2008).

- Destaca el caso de Estados Unidos, país que a nivel central no tiene atribuciones sobre impuestos generales de consumo, en un contexto a nivel mundial donde la tendencia de diversas economías ha sido la adopción de ese tipo de gravámenes.²²

Cuadro 3

Principales impuestos
del gobierno central como porcentaje del total de impuestos

Impuestos

Federaciones	Sobre la Renta		Personas físicas		Personas Morales		Sobre Nominal y SS		A la propiedad		Grales. al Consumo		Especiales al Cons.		Otros	
	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006
Australia	67.0	85.7	55.5	54.2	11.5	31.5	0.1	0.2	0.4	0.0	9.7	0.6	22.4	13.2	0.3	0.4
Austria	31.2	41.0	26.1	31.8	5.0	7.4	16.2	18.3	2.5	0.5	30.0	26.5	16.6	10.1	3.6	3.6
Bélgica	58.9	71.5	51.1	45.3	7.8	26.2	2.5	4.4	3.0	2.2	24.7	4.7	8.9	16.8	2.0	0.4
Canadá	67.9	70.2	52.5	50.2	13.9	17.0	-	7.9	-	-	14.2	15.4	17.9	6.5	0.0	0.0
Alemania	43.6	39.9	36.0	33.8	7.6	6.1	-	-	0.7	-	32.7	30.8	22.9	29.3	-	-
México	25.3	30.7	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	0.7	-	-	-	18.2	24.7	55.3	42.8	0.6	1.9
Suiza	31.2	35.5	25.5	24.4	5.7	11.1	-	-	9.0	4.4	32.4	37.2	27.5	20.3	-	2.6
Estados Unidos	87.9	91.9	74.3	68.1	13.6	23.8	-	-	1.4	1.8	-	-	10.5	6.3	0.1	-
Promedio	51.6	58.3	45.9	44.0	9.3	17.6	2.4	3.8	2.1	1.1	20.2	17.5	22.7	18.2	0.8	1.3

Fuente: elaboración propia con datos de *Revenue Statistics 1965-2007* (OCDE, 2008).

²² Los impuestos al consumo considerados ciertamente neutrales han aumentado su popularidad en el mundo, específicamente cuando se hace referencia a los impuestos al valor agregado en 1966 se registraban 2 países que hacían uso de ellos, para 1985 se contabilizaban 35 y ya para 2008 la cantidad de naciones que financiaban sus gastos con ellos alcanzaban las 143 (Hines y Summer (2009) y OCDE (2008)).

- En relación a la economía de México, es de destacar la pobre recaudación que tiene en impuestos sobre la renta, quedando muy por debajo del promedio, mientras que en impuestos generales al consumo su comportamiento por encima del promedio puede resultar engañoso en la medida que es una atribución puramente del gobierno central a diferencia de los demás países. En materia de impuestos especiales al consumo también su desempeño está por encima de la media seguramente en mucho apoyado por los impuestos al diesel y la gasolina.

Los cuadros 4 y 5 muestran los principales impuestos de los gobiernos estatales y locales destacándose lo siguiente:

Cuadro 4														
Principales impuestos del gobierno estatal y local como porcentaje del PIB														
Federaciones	Sobre la Renta		Salarios		A la propiedad		Generales al Consumo		Especiales al Cons.		Sobre uso de bienes		Otros	
	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006
Australia														
Estatad	-	-	1.3	1.4	1.1	1.9	-	3.9	0.7	0.8	1.1	0.6	-	-
Local	-	-	-	-	1.0	0.9	-	-	-	-	-	-	3.2	7.7
Austria														
Estatad	2.8	1.7	0.2	0.1	0.1	0.0	1.6	1.0	0.3	0.5	0.2	0.1	0.2	0.2
Local	1.7	1.2	0.5	0.8	0.4	0.5	1.0	0.8	0.5	0.4	0.1	0.1	1.2	-0.2
Bélgica														
Estatad	-	4.7	-	-	-	1.6	-	3.7	-	0.1	-	0.6	-	-
Local	1.5	1.5	-	-	0.3	0.4	-	0.0	0.2	0.2	0.1	0.1	-2.0	8.4
Canadá														
Estatad	5.3	5.9	-	0.7	0.5	0.7	2.4	2.4	1.8	1.9	1.8	0.5	-	0.9
Local	-	-	-	-	2.6	2.7	-	-	-	-	-	-	9.1	10.1
Alemania														
Estatad	5.0	4.1	-	-	0.4	0.4	2.0	2.8	0.2	0.1	0.4	0.4	--	-
Local	2.6	2.3	-	-	0.6	0.4	-	0.1	-	-	-	-	4.7	4.9
México														
Estatad	-	-	-	0.3	0.0	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-
Local	-	-	-	-	0.1	0.2	-	-	-	-	-	-	--	0.2
Suiza														
Estatad	5.1	5.7	-	-	1.0	1.2	-	-	0.1	0.1	0.4	0.4	-	-
Local	4.0	4.1	-	-	0.6	0.7	-	-	-	-	-	-	2.1	2.5
Estados Unidos														
Estatad	1.9	2.3	-	-	0.2	0.1	1.7	1.8	0.9	0.8	0.5	0.5	-	--
Local	0.2	0.2	-	-	2.4	2.8	0.4	0.4	0.2	0.2	0.1	0.3	1.9	1.7
Promedio														
Estatad	2.5	3.1	0.2	0.3	0.4	0.8	1.0	2.0	0.5	0.5	0.6	0.4	-	0.1
Local	1.2	1.2	0.1	0.1	1.0	1.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.1	2.5	4.4

Fuente: elaboración propia con datos de *Revenue Statistics 1965-2007* (OCDE, 2008).

- Siguiendo la teoría estándar se puede denotar que el impuesto a la propiedad es un impuesto que tiene una connotación marcadamente local.²³
- Con excepción de Australia y México, los gobiernos estatales y locales de las restantes economías tienen atribuciones en impuestos sobre la renta. Asimismo, México y Suecia encaran el impuesto general al consumo tan sólo a nivel federal, situación que para estos países es coincidente con la teoría. Cuando se piensa en dejar en manos de los estados o gobiernos locales el impuesto general al consumo, se cae en la disyuntiva de tener un desplazamiento del consumo a regiones que tengan un menor gravamen y ante este hecho es mejor la determinación, administración y manejo del impuesto a cargo del gobierno central, con lo que se eliminan los costos de coordinación en los cuales incurrirían al tratar de llegar a consensos al respecto de la determinación de los gravámenes.
- Al revisar el promedio, es fácil denotar una tendencia hacia lo que la OCDE determina como algo deseable; incrementos en los impuestos generales al consumo (a nivel estatal), disminución de los impuestos corporativos y revisión de los impuestos personales (como lo son los impuestos sobre la renta) y actualizaciones a los impuestos sobre la propiedad.²⁴

En América Latina de acuerdo con cifras de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), para Argentina, Brasil, Chile y México, se tiene que la atribución de los gobiernos sub-nacionales en materia de ingreso en 2007 fue de 48.32, 36.51, 7.25 y 6.15% respectivamente, cifras que denotan una alta centralización de atribuciones por parte de México, idea que pone de manifiesto un sistema en el cual las transferencias entre gobiernos son fundamentales, mientras que en el caso de Argentina y Brasil la situación es diferente.²⁵

²³ Cuando se piensa al respecto de la forma cómo debería de funcionar un sistema tributario en un país como México que tiene al menos tres órdenes de gobierno legítimos, con una determinada autonomía y con acciones concurrentes es necesario acotar qué debería de hacer cada nivel de gobierno. La teoría sobre Federalismo Fiscal, como se comentó con anterioridad, establece que los factores móviles de la economía deberían de ser gravados por la Federación (el orden de gobierno de cobertura nacional), mientras que los factores fijos bien podrían ser gravados por los gobiernos locales (Ramírez, 2009).

²⁴ En la visión de la OCDE (2009), dentro de los impuestos más comunes en los países que la integran se puede establecer una jerarquización sobre el daño que causan los gravámenes al crecimiento asumiendo que los impuestos corporativos son los más perjudiciales seguidos de los impuestos a las personas, en menor proporción los impuestos al consumo y los menos dañinos los impuestos sobre propiedad de bienes inmuebles.

²⁵ En los países donde se da una amplia centralización de los ingresos es posible que el mecanismo de transferencias juegue en contra de la autonomía de los gobiernos sub-centrales, como lo argumentan Bach, *et. al.* (2009), al mencionar que mucho del gasto de este tipo de gobiernos es reculado o influenciado por los gobiernos centrales.

Cuadro 5

Principales impuestos del gobierno estatal y local como porcentaje de la totalidad de impuestos

Federaciones	Sobre la Renta		Salarios		A la propiedad		Impuestos Generales al Consumo		Especiales al Cons.		Sobre uso de bienes		Otros	
	1985	###	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006
Australia														
Estatal	-	-	31.3	16.0	25.7	22.1	-	45.6	16.6	9.5	26.4	6.8	-	-
Local	-	-	-	-	99.6	100.0	-	-	-	-	0.4	-	-	-
Austria														
Estatal	52.9	48.2	4.6		1.0	0.8	29.7	27.6	5.1	12.9	3.8	3.4	2.8	7.0
Local	39.4	29.5	11.0	20.7	10.1	11.4	22.7	19.2	10.7	10.8	1.5	3.5	4.5	5.0
Bélgica														
Estatal	-	43.9	-	-	-	14.8	-	35.0	-	0.5	-	5.5	-	0.3
Local	71.4	68.6			13.0	17.0	-	2.0	7.9	8.2	4.2	3.9	3.6	0.3
Canadá														
Estatal	44.9	45.4	-	5.1	4.0	5.2	20.3	18.6	15.5	15.0	15.4	3.6	-	7.1
Local	-	-			84.8	94.9	0.2	0.2	0.2	0.0	1.3	1.7	13.6	3.1
Alemania														
Estatal	62.9	52.0	-	-	5.4	5.4	24.8	36.1	2.1	1.6	4.8	4.9	-	-
Local	80.9	79.5	-	-	18.1	15.2	-	4.5	0.4	0.3	0.4	0.4	0.2	0.1
México														
Estatal	-	-	57.1	60.0	8.6	27.8	2.9	-		3.9	8.6	3.5	22.9	4.8
Local	-	-	-	0.3	76.5	88.5	-	-	13.7	1.1		0.2	9.8	9.8
Suiza														
Estatal	76.9	77.6	-	-	15.5	15.9	-	-	1.3	0.9	6.4	5.6	-	-
Local	86.8	84.4	-	-	12.9	15.4	-	-	0.3	0.1	0.1	0.1	-	-
Estados Unidos														
Estatal	37.7	42.1	-	-	3.7	2.3	32.3	31.8	16.7	14.4	9.7	9.4	-	-
Local	5.9	6.0	-	-	74.2	71.4	10.9	11.0	4.7	4.5	4.3	7.1	-	-
Promedio														
Estatal	55.0	51.5	31.0	27.0	9.1	11.8	22.0	32.4	9.6	7.3	10.7	5.3	12.8	4.8
Local	56.9	53.6	11.0	10.5	48.6	51.7	11.3	7.4	5.4	3.6	1.7	2.4	6.3	3.7

Fuente: elaboración propia con datos de *Revenue Statistics 1965-2007* (OCDE, 2008).

IV. Federalismo Fiscal en México

México nació como una república representativa, democrática y federal en 1824 con la firma del pacto social, sin embargo, a decir de Tello (2004), no hay en ese tiempo la concurrencia de gobiernos autónomos en la consecución de un gobierno central, es el acta constitutiva la que da origen a las entidades federativas, continuando así con la marcada tendencia al centralismo que ya tenía el país antes de sus inicios como nación soberana.

Parte del proceso de desarrollo del país después de la Revolución Mexicana estuvo sustentado en las autoridades federales quienes tenían amplias potestades para recaudar los ingresos así como para aplicar el gasto.

La necesidad de establecer claramente las atribuciones de los gobiernos en materia fiscal llevó a la realización, en 1925, de la primera Convención Nacional Fiscal (CNF), la cual no tuvo mucho éxito pero pretendía delimitar los campos de imposición entre niveles de gobierno. La segunda CNF efectuada en 1933, tampoco tuvo éxito aún cuando en términos generales resultaba más beneficiosa para la Federación, ya en 1947 se convoca a la tercera CNF, donde se asumía que el régimen de coincidencias tributarias, favorece más a la Federación en perjuicio de la autonomía de las entidades federativas o de los gobiernos locales. En esta tercera convención se siguió manteniendo el régimen de coincidencias y se recomendó la celebración de convenios entre la Federación y entidades federativas en busca de uniformidad en el sistema impositivo. La promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) a finales de los 70's vendría a constituirse de acuerdo con Tello (2004), en la cuarta CNF, donde las entidades federativas aceptaban el mecanismo de participaciones y la coordinación fiscal, misma que con algunas variantes se mantiene hasta el momento.²⁶

Así el Federalismo Fiscal tomó gran relevancia en relación a los ingresos en la década de los 80's con la instrumentación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal donde se establecía a cargo del gobierno federal la administración de los impuestos de base amplia. La declinación de las potestades tributarias de las entidades federativas sobre dichos gravámenes tuvo como contrapartida su participación de dichas entidades en la recaudación de la Federación bajo el siguiente esquema (hasta antes de la modificación del 21 de diciembre de 2007):

El 20% de la recaudación que obtenga la Federación por todos los impuestos, así como los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos por las devoluciones de los mismos, constituirá el Fondo General de Participaciones.²⁷

Mismo que tendrá el siguiente mecanismo de reparto:

47.17% en proporción directa al número de habitantes;

47.17% en relación a la capacidad en la generación de ingresos y;

9.66% en relación inversa a las participaciones que por habitante tenga cada entidad.²⁸

²⁶ Con el acuerdo de Coordinación las entidades federativas aceptan a) renunciar a ejercer sus facultades en materia tributaria y a cambio recibir un porcentaje de la recaudación federal, b) las modificaciones a las diversas leyes fiscales son responsabilidad de la Federación, c) en materia del gasto público el grueso lo llevará a cabo la Federación, d) en materia de recaudación y participaciones en los impuestos federales y en materia de gasto público las entidades federativas corren la misma suerte que la Federación (Tello, 2004).

²⁷ Artículo 2do de la LCF.

²⁸ Artículo 2do de la LCF.

Asimismo en el caso de los municipios recibirán como mínimo:

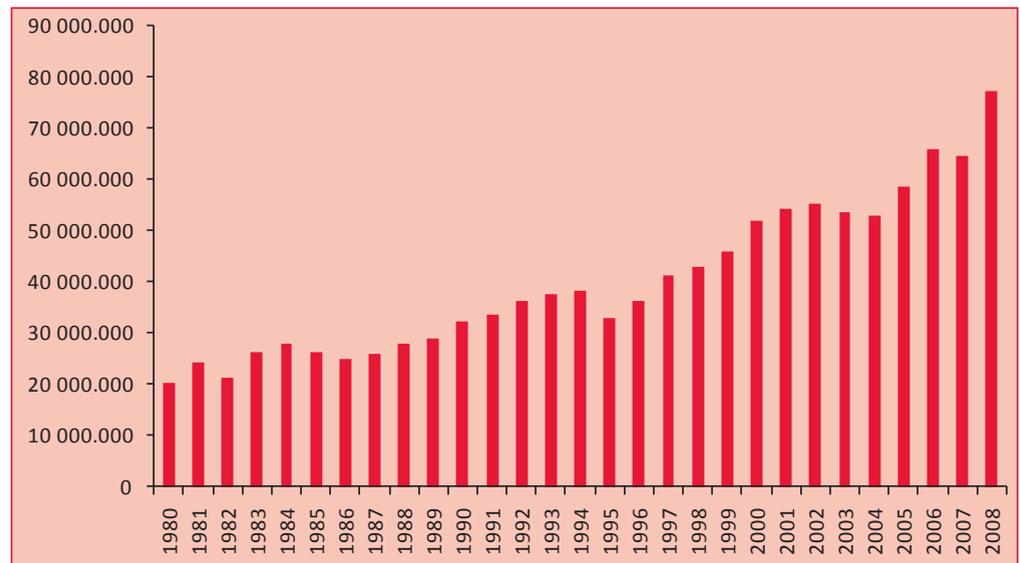
20% de las participaciones que le toque a cada Estado.²⁹

A raíz de la reforma para el año de 2008, a las entidades federativas se les repartió de la misma forma que en 2007, más la variación que hayan tenido las participaciones en relación a 2007, ponderados de acuerdo al crecimiento del PIB local con 60, 30% sobre una variable móvil de tres años de las tasas de crecimiento de la recaudación de los impuestos y los derechos ponderados por la población y 10% restante en función de la recaudación y derechos locales del año anterior ponderado por la población.

El resultado de dicha reforma, presionada por las entidades federativas, tuvo un carácter de mayores recursos presupuestarios descentralizados que como lo comenta Sobarzo (2009), más allá de la justicia del reparto en mayor o menor grado todos los estados han visto un incremento importante por este concepto, como se aprecia en la gráfica 1.

Gráfica 1
Participaciones a
Entidades Federativas

Fuente: elaboración propia
con datos de la SHCP.



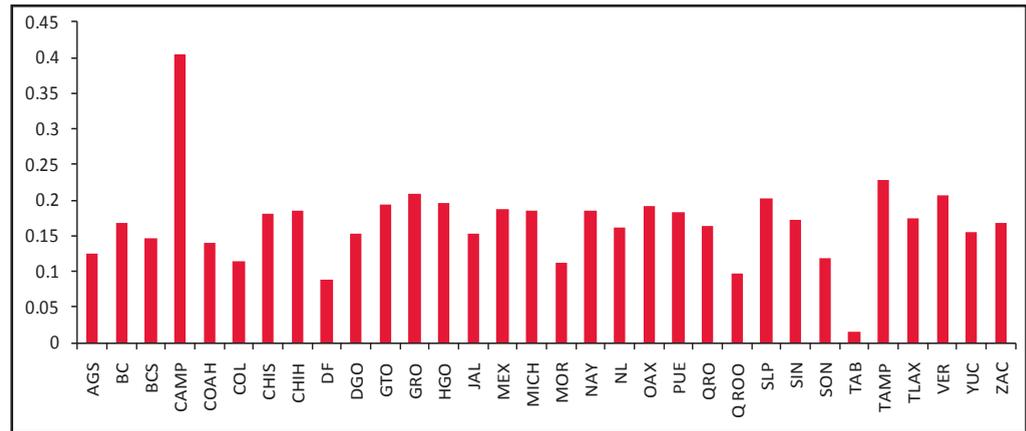
El beneficio para las entidades federativas a partir de la reforma a la LCF a nivel presupuestal es notorio. De 2006 a 2007 los gastos presupuestales, en términos reales a precio de 1993, tuvieron un incremento de 9.52% de acuerdo con los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) correspondientes, mientras que las participaciones a las entidades federativas tan sólo se incrementaron en promedio en 7%. El comportamiento para el periodo de 2007-2008 denotaba un incremento de 6.59% en el gasto presupuestal y de 16.74% en promedio para las participaciones a las entidades federativas (gráfica 2). Situación que mejoró la condición de recursos en todas las entidades con excepción del Distrito Federal y de Quintana Roo.

²⁹ Artículo 3-A de la LCF.

Gráfica 2

Variaciones en las participaciones a las Entidades Federativas 2007-2008 (cálculos constantes a precios de 1993)

Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2007-2008.

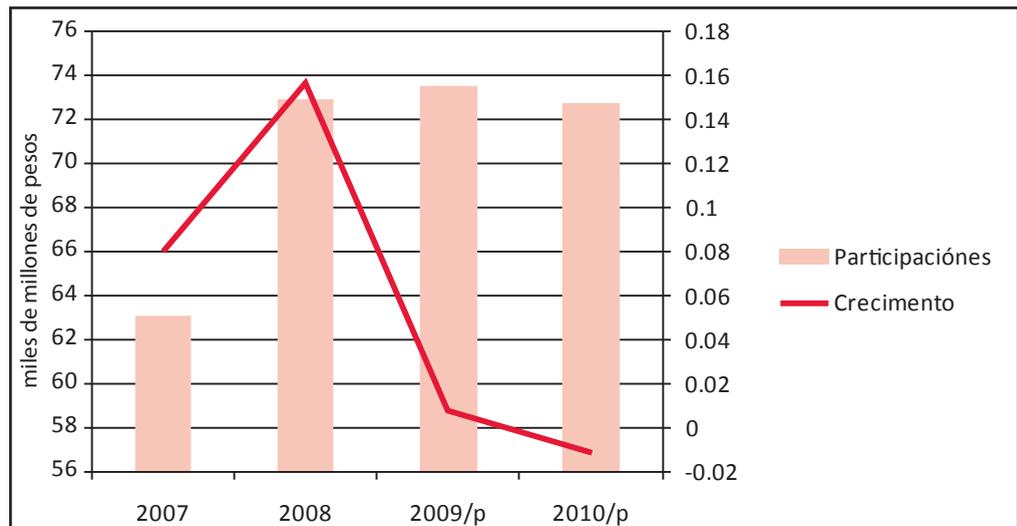


Para 2009 el presupuesto destinado al ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”, se mantuvo muy similar al del año pasado y en la propuesta del presupuesto del año 2010 incluso se puede anticipar un tasa de crecimiento negativa (gráfica 3). En este sentido se verifica que efectivamente las entidades federativas en un sistema como el de México se sujetan a la suerte de la Federación.

Gráfica 3

Participaciones y Tasas de Crecimiento 2007-2010 (cálculos constantes a precios de 1993)

Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2007-2009 y Proyecto de Presupuesto 2010. /p estimaciones propias



Teniendo en cuenta que en 2008 de cada \$100 presupuestados como gasto por el Ejecutivo Federal, \$15.57 serían ejercidos por las entidades federales y que para 2010 esta relación se proyecta en \$14.30, no resulta nada raro escuchar de manera recurrente en los medios de comunicación diversas voces, sobre todo a nivel municipal, que comienzan a alertar sobre la insostenibilidad de las finanzas a nivel local, hecho que es recrudecido por la disminución de los recursos que serán asignados vía los excedentes petroleros.

En materia de gasto en los 90'se comienza con un proceso de descentralización que inicia con la descentralización de la educación a las diferentes entidades federativas, no obstante será hasta 1998, cuando presupuestalmente comenzó a operar el Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, dicho ramo se consti-

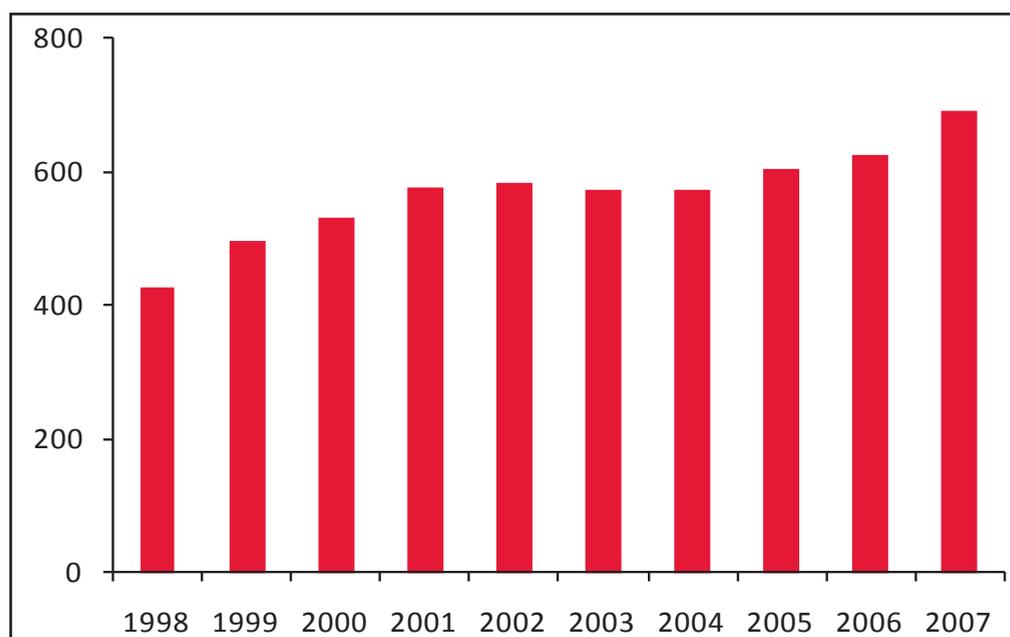
tuye de 8 fondos³⁰ que tienen como principales vertientes la descentralización de funciones tales como: la educación, salud, seguridad pública, infraestructura.

El Ramo 33 se refiere a aportaciones del gobierno central a las entidades federativas que se establecen como condicionadas y en este sentido los gobiernos locales tienen muy poca capacidad de operación de los recursos que devienen de este concepto, en otras palabras son recursos etiquetados desde el poder central.³¹ No obstante lo anterior, de 1998 a 2007 la cantidad de recursos destinados a este fin en términos reales se ha incrementado en cerca del 62% (gráfica 4).

Gráfica 4

Comportamiento del Ramo 33 1998-2007 (cálculos constantes a precios de 1993)

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.



En relación con los recursos presupuestados para el ramo 33 en el periodo de 2008 a 2010,³² también se denota la austeridad fiscal, todavía en 2007 el incremento en términos reales en este rubro fue mayor a 10%, mientras que en el proyecto de egresos de la Federación para 2010 se establece una variación mínima del 0.15% (gráfica 5).

³⁰ De acuerdo con el artículo 25 de la LCF, los fondos que constituyen el ramo 33 son: 1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); 2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS); 3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); 4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN); 5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); 6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); 7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Para una revisión y análisis, de siete de los ocho fondos en detalle, ver Ortega (2004).

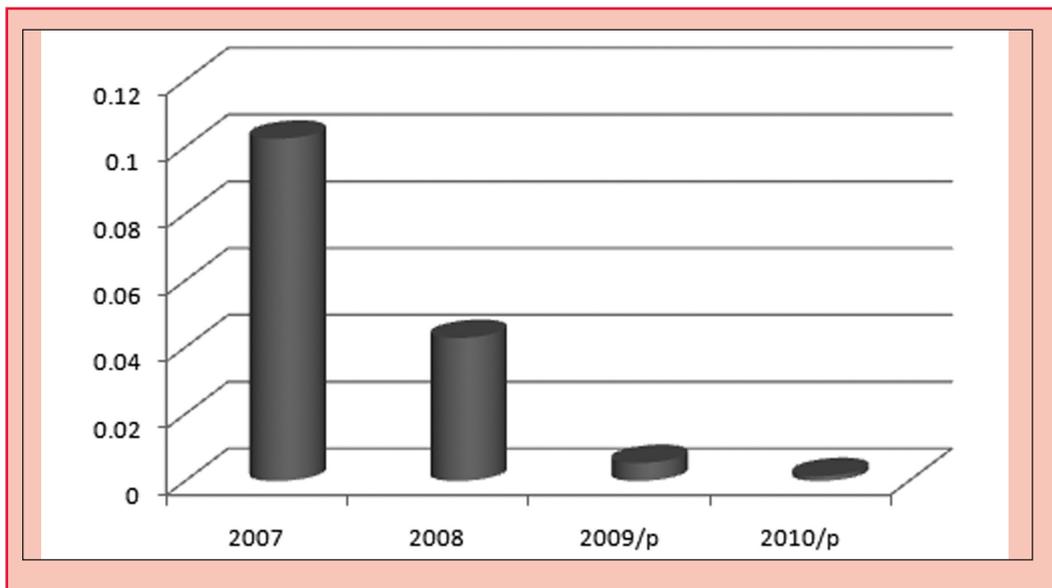
³¹ "... se establecen las aportaciones federales como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley. ..." artículo 25 de la LCF.

³² En la actualidad el presupuesto para 2010 es tan solo el proyecto por lo que es necesario que los datos para dicho año sean tomados con la reserva del caso.

Gráfica 5

**Crecimiento del Ramo
33, 2007-2010
(cálculos constantes a
precios de 1993)**

Fuente: elaboración propia
con datos del PEF 2007-2009
y Proyecto de Presupuesto
2010
/p estimaciones propias.



Los rubros de participaciones y aportaciones federales a entidades federativas y a municipios dentro del presupuesto total de gasto representa más de 28% en promedio para el período de 2007-2010, mientras que si se establece la relación con los recursos aplicados por la administración pública centralizada, se tiene que por cada \$1 que gasta el Ejecutivo Federal se le asignan a los otros niveles de gobierno cerca de \$1.14, lo que denota una descentralización del gasto bastante amplia.

Gráfica 6

**Financiamiento del
Gasto de las Entidades
Federativas a través de
recursos Propios
y Federales (2007)**

Fuente: elaboración propia
con datos de la SHCP.

Nota: recursos propios:
impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras.
Recursos Federales: participaciones y aportaciones.



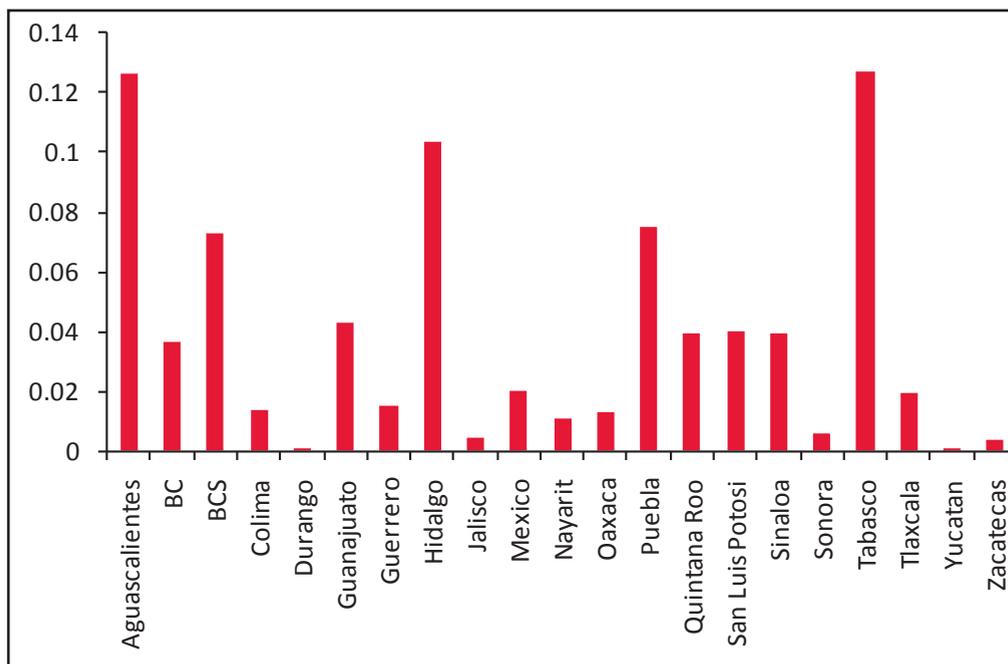
En materia de ingresos la Federación, como ya se comentó, al establecer el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se hace cargo de los dos impuestos de base amplia más relevantes como lo son: el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), estos dos gravámenes le reproducen al Estado cerca de 9% del producto interno bruto; si se tiene en cuenta que los ingresos tributarios no van más allá de 12% del PIB lo anterior resulta altamente ilustrativo. La centralización del ingreso por parte de la Federación conlleva una dependencia de ingresos de los gobiernos locales por los recursos de la Federación, siendo en algunos casos que dichos recursos constituyen más del 90% de los ingresos con los que cuentan, tal es el caso de Durango, Guerrero, Nayarit, Yucatán y Zacatecas en 2007 (gráfica 6).

En 2007 Estados como: Chiapas, Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz ni siquiera lograron ingresos propios mayores a 5% de los gastos en los que incurrieron en ese ejercicio, situación que los coloca en una amplia dependencia de los recursos federales, mismos que en una cuantía importante son recursos condicionados. La escasez de recursos propios o de la Federación en algunos casos obliga a los Estados a financiar su gasto mediante deuda pública como fue la saturación de los que se presentan en la gráfica 7.

Gráfica 7

Financiamiento del Gasto de las Entidades Federativas 2007

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.



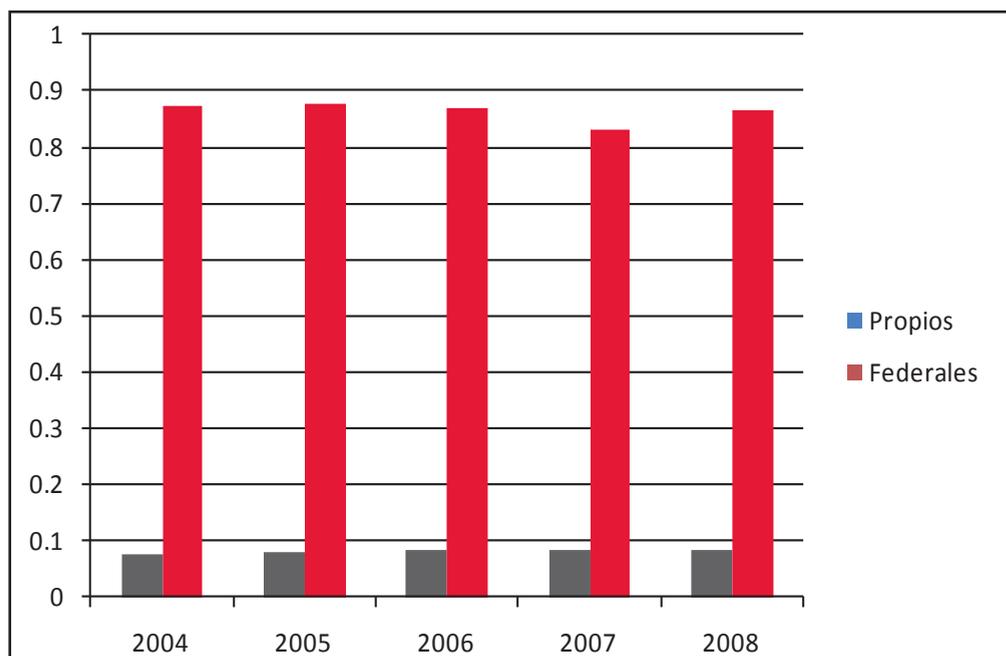
Tal como está dado el Federalismo Fiscal en el país, no ha generado cambios de importancia en la relación de los niveles de gobierno, o no al menos para el periodo de 2004-2008 en el cual se puede apreciar cierta estabilidad (gráfica 8) que fue tutelada por las modificaciones a la LCF.

Gráfica 8

Financiamiento del Gasto de las Entidades Federativas a través de recursos Propios y Federales (2004-2008)

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Nota: Recursos propios: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras Recursos Federales: Participaciones y aportaciones



Dada la descripción realizada en este apartado se tiene una economía mexicana con un pacto a nivel fiscal que funciona sobre la lógica de una delegación de potestades por el lado del ingreso de las entidades federativas a la Federación, mientras que por el lado del gasto se tiene un proceso inverso.³³ Dichas consideraciones serán matizadas a continuación.

V. Implicaciones y conclusiones del Federalismo Fiscal en México

Como se ha descrito en el presente documento la división política que establece territorios con autonomía de gobierno y que a su vez integran un gobierno mayor, demanda una serie de mecanismos de coordinación a favor de dos aspectos que juegan un constante trade-off como son la eficiencia y equidad. Los gobiernos en sus distintos niveles deben establecer acuerdos que permitan por una parte el correcto funcionamiento de la economía generando la mínima distorsión y evitando generar incentivos perversos y por otro lado se debe garantizar la distribución del ingreso en beneficio de la sociedad en general. Para ello es fundamental el diseño del Federalismo Fiscal.

México sustenta su mecanismo de coordinación en un sistema de separación de fuentes tributarias donde los ingresos de base amplia están a cargo del gobierno nacional y se establece un mecanismo de reparto que contempla participaciones incondicionales y transferencias condicionadas que tratan de garantizar el cumplimiento de objetivos generales. Para Sobarzo (2004), el saldo del SNCF conlleva una recaudación más eficiente, además de contar con un proceso de distribución de ingresos a las entidades federativas más transparente, pero en materia de gasto los gobiernos locales cuentan con poca autonomía. En este proceso de descentralización del gasto se incurre en una menor capaci-

³³ No obstante hay que ser cautelosos cuando se habla de la descentralización del gasto en el país ya que como lo comenta Aghón (1993), si el gobierno central tiene la capacidad de decidir cómo se va a gastar el recurso, no existiría la descentralización fiscal.

Bibliografía

- Aghón G. (1993), "Descentralización Fiscal: Marco Conceptual", CEPAL. Serie Fiscal. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/GTZ. núm. 44, 1993.
- Altamirano M. (2008), "Rasgos del Federalismo Fiscal Mexicano", Estado, Gobierno y Gestión Pública, *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 12, 2008.
- Bach E. (2009), "The Spending Power of Sub-Central Governments: a Pilot Study", OCDE, Economics Department, Working Paper no. 705, 2009.
- Boadway R. y Watts R. (2000), "Fiscal Federalism in Canada", Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2000.
- Boadway R. (2003), "Options for Fiscal Federalism" Report prepared for Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada, Newfoundland, 2003.
- Brueckner J. (2005), "Federalism Fiscal and Economic Growth", University of California, Department of Economics, WP Núm 50612, 2005.
- CEPAL (1998), "El Pacto Fiscal, fortaleza, debilidades y desafíos", CEPAL, 1998
- Chaves J. y Budebo M. (2000), "Logros y Retos de las Finanzas Públicas México", CEPAL, Serie Política fiscal, núm. 112, 2000.
- Davidson P., "John Maynard Keynes y la economía del siglo XXI", *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 1, enero de 2001.
- Garello P. (2003), "The Dynamics of Fiscal Federalism", *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, vol. 13, Núm. 4, 2003.
- Hines J., y Summers L. (2009), "How Globalization effects Tax Design", NBER, WP 14664, USA, 2009.
- Lagos M. (2001), "Una revisión de la Literatura del Federalismo Fiscal, Notas Sobre la Equidad Interterritorial", Documentos de Trabajo (Universidad de Castilla La Mancha. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales), Serie 6, núm. 1, 2001.
- Lee D. (1996), "The Case for Fiscal Federalism", *The Intercollegiate Review*, vol. 32, núm. 1, 1996.
- Macón J., *Economía del Sector Público*, McGraw-Hill, Colombia, 2002.
- Méndez J. (2004) "Federalismo Fiscal y Convención Nacional Hacendaria", *Economía Informa*, núm. 323, Facultad de Economía, UNAM, febrero 2004.
- Musgrave R. (1997), "Reconsidering the Fiscal Role of Government", *The American Economic Review*, vol. 87, núm. 2, May, 1997.

dad de la Federación para ejercer políticas de estabilización o con objetivos generales como es la distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza.

Los problemas del SNCF y las críticas que a él se le hacen, parecen no ser privativas de México, la CEPAL (1998) identifica cuatro dificultades macroeconómicas derivadas de los procesos de descentralización de los cuales tres son coincidentes con la problemática nacional: el uso generalizado de un sistema de participación en las rentas nacionales, que reducen los grados de libertad de la política tributaria, ya que aumentos en la recaudación conlleva mayores gastos; la ausencia de un control de endeudamiento territorial y, la falta de incentivos adecuados para la generación de recursos propios³⁴.

Ampliando lo anterior, las participaciones que dependen de la recaudación del gobierno pueden generar expectativas de expansión económica que son desaprovechadas por los gobiernos municipales, como ocurrió con los excedentes petroleros que en su gran mayoría sirvieron para incrementar el gasto corriente, bajo la peor decisión posible al no ser recursos sobre los cuales el gobierno mexicano tuviera control. Ante la carencia de una política municipal de desarrollo los recursos adicionales tienen una gran probabilidad de cubrir compromisos políticos más que ser funcionales para la sociedad en su conjunto.

En materia de generación de recursos propios, el paso no se ha dado y parece complicado pensar que bajo el mismo esquema de funcionamiento se pueda lograr (de acuerdo con los datos del apartado anterior, los gobiernos locales sufren de lo que Nicolas Kaldor denominó el problema de las economías latinoamericanas y que consiste en no saber cobrar impuestos (Méndez, 2004), para los gobernantes locales resulta muy cómodo no atentar contra su capital político y en este sentido proceden a depender de los recursos de la Federación o bien a contratar deuda.

La ausencia de controles estrictos en materia de endeudamiento y la posibilidad de contar con un gobierno central como garante, puede hacer que los gobiernos locales estén constantemente tentados a generar ilusiones fiscales a sus gobernados. El punto es controversial, para algunos la mejor manera de hacer responsables a los gobiernos locales es dejar que "quiebren" y ello implica permitir a los estados hacer frente a sus compromisos de manera autónoma y en especial a los que están fuertemente endeudados (Altamirano, 2008). En el mismo sentido Sorribas (2008), expone tres escenarios de éxito en la restricción presupuestaria de los gobiernos centrales que tienen que ver con: el no rescate a los gobiernos centrales, el establecimiento de límites en la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales y estrictos controles jerárquicos entre los niveles de gobierno.

Resulta sumamente deseable que las transferencias, cuando así ocurra, deben de estar desligadas de la generación de recursos y deben preferir modalidades que concilien criterios de equidad y eficiencia a la par que premien el esfuerzo fiscal.

³⁴ El cuarto punto que no es aplicable a la economía nacional tiene que ver con la descentralización mayor de los ingresos que en los gastos, mismo que se ha dejado ver en Brasil y Colombia.

Para aquellos que son partidarios de las distorsiones impositivas y además desean una mayor participación de los gobiernos locales en la captación de sus recursos, para que se dé una mayor relación entre ingresos y gastos y con ello mayor responsabilidad, bien tendrían que proponer el incentivar los impuestos sobre la propiedad o por lo menos actualizar los catastros.

Por último es necesario mirar hacia adelante para darse cuenta de que, aún cuando mucho se ha escrito sobre el tema, seguramente quedan una gran serie de documentos empíricos que ajustados para los diferentes Estados Nacionales, tratarán de refutar o coincidir con la teoría del Federalismo Fiscal. Lo cierto es que coincidiendo con Tanzi (2007), lo que viene es una mayor presencia de las unidades mínimas (municipios) y de las unidades supranacionales en las discusiones futuras.

- Musgrave R., Musgrave P. (1995), *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*, Quinta edición, McGraw Hill, España 1995.
- Oates W. (1972), *Fiscal Federalism*, Hooregart povanovich, New York, 1972.
- Oates W. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3, 1999.
- OCDE (2008), *Revenue Statistics 1965-2007*, 2008.
- OCDE (2009) "Going for Growth" *Economic Policy Reform*, 2009.
- Ortega J. (2004), *Diagnóstico jurídico y presupuestario del Ramo 33: una etapa en la Evolución del Federalismo en México*, CIDE 2004.
- Pauly, M.V. (1973), "Income Redistribution a Local Public Good", *Journal of Public Economics*, 2(1), 1973.
- Peacock A. y Shaw G. (1974), *La teoría económica de la política fiscal*, FCE, 1974.
- Ramírez E. (2009), *La reforma fiscal en México: un camino acotado por la teoría y la práctica fiscal en un contexto globalizado*, Mimeo, Documento a presentarse en XIV Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, FCA-UNAM, octubre de 2009.
- Rodden J. (2003), "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government", *International Organization*, vol. 57 núm. 4, 2003.
- Rodríguez V. (1998), "Rescating Federalism in Mexico", *Publius*, vol. 28, núm. 1, 1998.
- Rosen H. (2002), *Hacienda Pública*, McGraw-Hill 5ta ed., España, 2002.
- Smith, S. (1991), "Reasons for the Decentralization of Government", en Owens, J. y Panella: *Local Governments: An International Perspective*, 1991
- Sobarzo H. (2004), *Federalismo Fiscal en México*, Economía, Sociedad y Territorio, Dossier especial.
- Sobarzo H. (2009), "Relaciones Fiscales Intergubernamentales en México: Evolución Reciente y Perspectivas", *Problemas de Desarrollo*, vol. 40, núm. 156, IIE-UNAM, 2009.
- Sorribas P. (2008), "Descentralización Fiscal y Disciplina Presupuestaria: Lecciones para España de la Experiencia Comparada", Documentos, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 26, 2008.
- Stiglitz J. (2002), *La economía del Sector Público*, Antoni Bosch, 3ra ed., España, 2002.
- Super D. (2005), "Rethinking Fiscal Federalism", *Harvard Law Review*, vol. 118, núm. 8, 2005.
- Tanzi V. (2007), "The Future of Fiscal Federalism", Conference on New Perspectives on Fiscal Federalism: Intergovernmental Relations, Competition and Accountability, Social Science Research Center, Berlin, 2007.
- Tello C. (2004), "Convención Nacional Hacendaria", *Economía Informa*, núm. 323, Facultad de Economía, UNAM, febrero de 2004.
- Williams R. (2005), "Fiscal Federalism: Aims, Instruments and Outcomes", *The Australian Economic Review*, vol. 38, núm. 4, 2005.