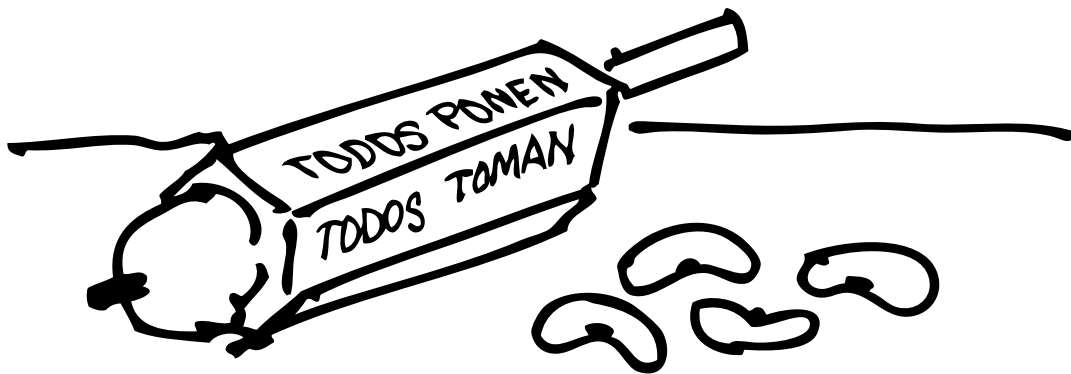


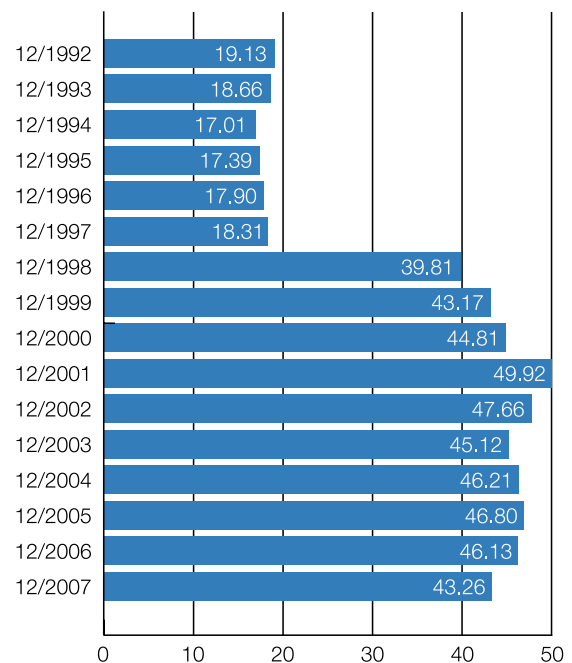
# Federalismo fiscal

*Paulina Lomelí G.*



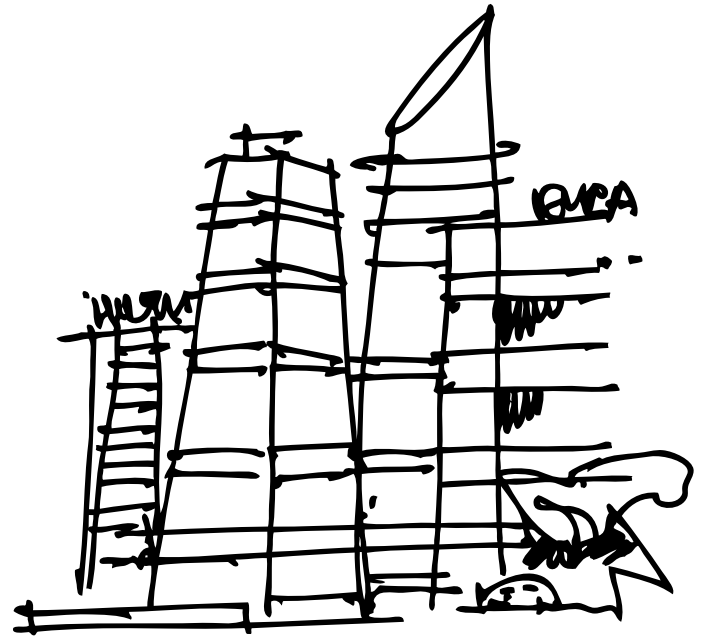
El federalismo tiene que entenderse en dos dimensiones: una política, que lo percibe como un pacto entre regiones con autoridades que controlan jurisdicciones territorialmente delimitadas, y otra económica que lo entiende como una forma de organización que permite la expansión de mercados, la competencia y la especialización regional que explota ventajas comparativas (Díaz Cayeros, 1995).

En nuestro país no ha habido un impulso al federalismo fiscal sino únicamente una mayor descentralización de recursos por parte de la federación; todo ello como resultado de la inexistencia de incentivos adecuados que propicien el ejercicio pleno de las facultades fiscales locales, debido a que tratar de ejercerlos es una medida impopular; asimismo, el hecho de que cerca de 20% de los ingresos petroleros es repartido entre los estados, no existen presiones en sus presupuestos.



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En los últimos años se han acelerado los procesos de creación de polos de desarrollo, como en el caso del norte del país a la luz de la firma del TLCAN y el caso de Quintana Roo respecto a la atracción de inversión turística. Desde el momento en que varios estados empezaron a invertir en infraestructura y a brindar mejores servicios públicos, muchas empresas vieron a esas entidades como opciones para establecer sus matrices, creando fuentes de trabajo y mejores oportunidades para vivir. Al formarse nuevos polos de desarrollo regionales, el ingreso promedio de estos lugares empezó a aumentar y al mismo tiempo, con los avances en tecnología muchos costos de transacción, que obligaban a ciertas empresas a establecerse en el centro del país, se redujeron. Sin embargo existen inercias de vicios que es necesario romper para que los estados con un menor crecimiento entren a la dinámica del desarrollo económico, dichos vicios tienen que ver con las prácticas de transferir recursos sin exigir metas y de esta forma perpetuar un *status quo*, al “premiar” la pobreza estatal, debido a que si se redujera la “cuota” de pobres también se reducirían los recursos transferidos. Es por ello que la fuerte dependencia de los erarios locales respecto a los recursos recibidos de la federación y la poca popularidad de las facultades tributarias ha ido minando el esfuerzo por recaudar de las entidades federativas.



Potestades tributarias de los diferentes órdenes de gobierno:

Impuesto	Federal	Estatad	Municipal
Impuestos sobre servicios expresamente declarados de interés público de la ley	X	X	X
Impuesto al valor agregado	X	X	
Impuesto especial sobre producción y servicios a la gasolina y diesel, bebidas alcohólicas, cervezas y bebidas refrescantes, tabacos labrados	X		
Impuestos al comercio exterior	X		
Impuestos sobre la renta de personas morales	X		
Impuestos a los recursos naturales	X		
Impuestos sobre la renta de personas físicas	X		
Impuestos a la nómina		X	X
Impuesto al activo		X	X
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos		X	
Impuesto sobre automóviles nuevos		X	
Impuestos a la propiedad			X

Fuente: Elaborado por Ernesto Morales Saucedo

En las convenciones nacionales fiscales se ha intentado eliminar el problema de la doble tributación, sin embargo fue hasta 1980 cuando se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), surgió la Ley de Coordinación Fiscal y se hizo el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; a partir de estos instrumentos se empezaron a regular las relaciones fiscales intergubernamentales con la finalidad de dar mayor equidad y simplicidad al sistema tributario para fortalecer las finanzas estatales y municipales. Además se sentaron las bases de la solución al problema de desigualdad en las participaciones, para que las fórmulas de reparto tomaran en cuenta tanto el nivel de recaudación como cuestiones compensatorias de desarrollo regional. En el capítulo segundo de la Ley de Coordinación fiscal se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mismo que tiene como finalidad establecer los criterios y delimitar las competencias impositivas para cada ámbito de gobierno. En él se acordó que las entidades renunciarían a gravar algunas de sus fuentes impositivas –que no están prohibidas en la Constitución– para poder contar con participaciones federales, las cuales incluyen ingresos tributarios, ingresos derivados de los derechos federales y los obtenidos por producción o venta de petróleo.<sup>1</sup> Todas las reformas de descentralización de facultades hacia los municipios se hicieron en detrimento de las que tenían los estados, no de la federación.<sup>2</sup>

### Ingresos transferidos a las entidades federativas:

En 1998 surgen los fondos de aportaciones federales o Ramo 33, incorporándose los criterios de asignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). El Ramo 33 pasó a ser un eje de la descentralización del gasto y de la delegación de responsabilidades que la federación había trasladado a los estados, con anterioridad, por la vía de convenios (educación y salud). En 1999 se añadieron re-

ursos al Ramo 33, para la atención de problemas relacionados con la seguridad pública, educación tecnológica y de adultos. Además, se logró que a este ramo se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración, que estaban dispersos en diversos rubros del presupuesto de egresos. De esta manera se pasó de un sistema fiscal intergubernamental –basado exclusivamente en participaciones cuyo objetivo es esencialmente resarcitorio– a otro que transfiere recursos federales a los gobiernos subnacionales con un espíritu compensatorio, a fin de fomentar la equidad entre los estados integrantes de la federación.

a) El Ramo 33 se compone de los siguientes fondos y constituye 47% de los fondos federalizados (802,732.2 millones de pesos en 2007):

1. Fondo de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB);
2. Fondo de aportaciones para los servicios de salud (FASSA);
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 (FAFM);
5. Fondo de aportaciones múltiples (FAM);
6. Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos (FAETA),
7. Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP);
8. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las Entidades federativas (FAFEF).<sup>3</sup>

Las cinco entidades que percibieron las mayores asignaciones *per cápita* (por medio del ramo 33), en el período 1998-2006 fueron Campeche, Baja California Sur, Guerrero, Colima y Oaxaca. En cambio, las cinco entidades que registran las menores asignaciones *per cápita*, en el período 1998-2006, fueron Puebla Guanajuato, Jalisco, Estado de México y Nuevo León.

<sup>1</sup> Barceñas, César Marcelo y Monroy Luna, Rubén, *Origen y Funcionamiento del Ramo 33*.

<sup>2</sup> Reforma al artículo 115, o ciertos gravámenes inmobiliarios, según el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *La Descentralización Fiscal en México*, XV Seminario de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 30 de enero de 2003.

<sup>3</sup> A partir del 27 de diciembre de 2006 el FAFEf pasó a ser parte del ramo 33. En lo general, el FAFEf se determina a partir de 2007, con recursos federales equivalentes al 1.40 por ciento de la RFP y tendrá por objeto fortalecer los presupuestos de las Entidades Federativas y a las regiones que conforman, a través de su aplicación a destinos específicos que se marcan en el artículo 47 de la Ley de la materia.

A partir de 2006 surge el Ramo 23 sobre provisiones salariales y económicas (4.4% del gasto federalizado):

- Fideicomiso para la infraestructura de los estados (FIES), a partir del cual se destinaron 6,894 millones de pesos para infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.
- Fondo de estabilización de ingresos de las entidades federativas (FEIEF). A partir de 2006, se decidió asignar recursos a las entidades federativas por medio de estos fondos, obtenidos del Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo Crudo (DEEP), todo esto de acuerdo con los criterios establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y lo previsto en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), durante los últimos años. Los recursos transferidos representan en promedio 19.5% del ingreso obtenido por excedentes petroleros. Durante 2007 se entregaron al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) 27,958 millones de pesos; de los cuales, 11,595 millones de pesos provienen de ingresos excedentes; 10,012 se derivan del Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo (DEEP) mayor a 50.0 dólares por barril de petróleo y 6,352 millones de pesos por el DEEP, generado entre 42.8 y 50 dólares por barril de petróleo. Estos últimos se destinaron para gasto en infraestructura y equipamiento en las entidades federativas, y los restantes 21,606 millones de pesos para la reserva del FEIEF. Cabe señalar que los recursos transferidos al FEIEF incluyen el anticipo correspondiente al IV trimestre de 2007 derivado del DEEP.
- Programa para la fiscalización del gasto federalizado. También se entregaron a las entidades 292 millones de pesos por concepto del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado y otros apoyos.

b) Participaciones (que representan 41.4% de los recursos federalizados). Las transferencias que reciben los gobiernos estatales y municipales por parte de la hacienda pública federal son equivalentes a las tres quintas partes de la

Recaudación Federal Participable (RFP). Respecto del total de las participaciones destacan los siguientes rubros:<sup>4</sup>

- Fondo general de participaciones (FGP) que según la Ley de Coordinación Fiscal se integra por 20% de la RFP; 45.17% de acuerdo a la cantidad de habitantes que tenga la entidad; otro 45.17% según el comportamiento de las contribuciones asignables y 9.6% como proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga la entidad, esto último se maneja como un mecanismo de compensación.
- Fondo de Fomento Municipal.
- IEPS (Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios).
- Incentivos económicos.
- Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos (ISTUV).
- Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN).
- Fondo de extracción de hidrocarburos.
- Derecho adicional sobre extracción de petróleo.

c) Convenios de descentralización (que significa 6.8% del monto descentralizado). Entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas se formaliza la autorización de recursos, en calidad de subsidios, con cargo al presupuesto de algunas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Los recursos convenidos se orientan a la atención de objetivos comunes a los dos órdenes de gobierno, y se destina principalmente a:

SEP	Gastos de operación en universidades públicas estatales y tecnológicas; instituciones de educación media y superior, colegios de estudios tecnológicos y científicos e institutos y centros de capacitación para el trabajo.
Sagarpa	Apoyos al desarrollo rural; fomento agrícola pecuario; campañas de sanidad y otros programas de Alianza Contigo y; fortalecimiento presupuestario de los consejos estatales agropecuarios y los programas agrícolas
CNA	Desarrollo de la infraestructura hidroagrícola, por medio del esquema de Alianza Contigo.

Fuente: *Diagnóstico 2007 de las haciendas estatales y municipales*, SHCP.

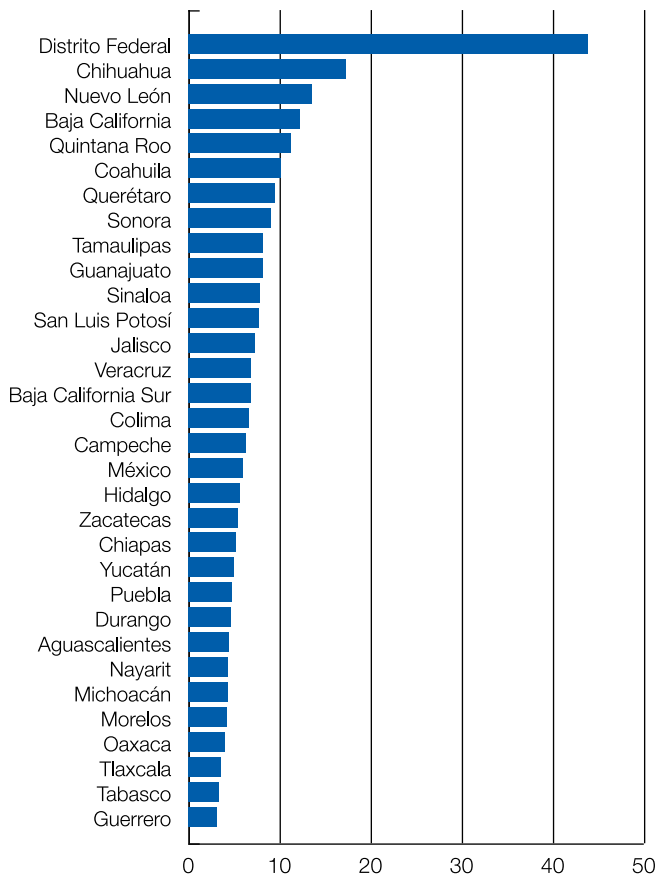
<sup>4</sup> Los Impuestos Federales sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), son muy importantes para las entidades federativas y los Municipios, porque además de percibir incentivos económicos por la recaudación obtenida, los montos recaudados de estos impuestos forman parte del coeficiente de distribución del 45.17 por ciento del Fondo General de Participaciones (FGP), de acuerdo al monto recaudado en cada entidad. De esta manera, los estados obtienen ingresos por dos fuentes: por incentivos y por participaciones.

d) Convenios de reasignación (que abarcan tan sólo 0.4% del gasto descentralizado). En el período 2000-2006, fueron siete las dependencias federales que llevaron a cabo la formalización de convenios de reasignación con las entidades federativas, destacando por la cuantía de recursos involucrados los casos de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, canalizando aproximadamente en ese periodo 95% del gasto federal reasignado.

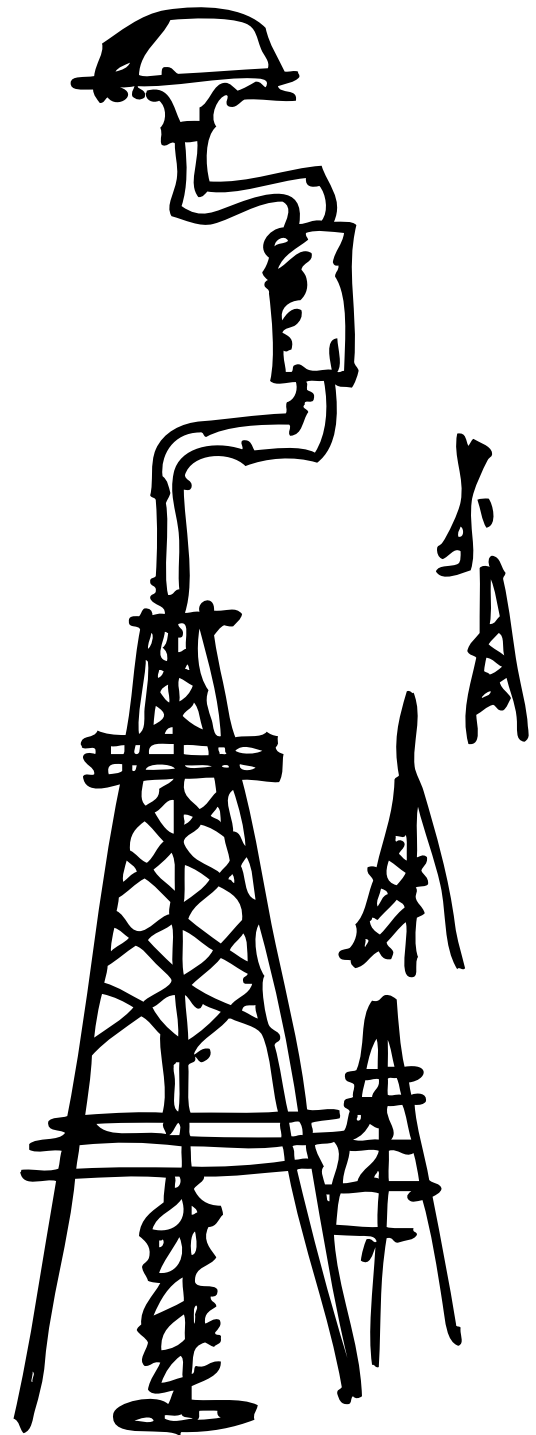
### Ingresos propios

El fortalecimiento de las haciendas locales es todo un reto de incentivos correctos y rendición de cuentas. Los ingresos estatales propios como porcentaje del ingreso total es demasiado bajo, tal y como a continuación se muestra:

**Ingresos estatales propios como porcentaje de los ingresos netos (2005)**



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

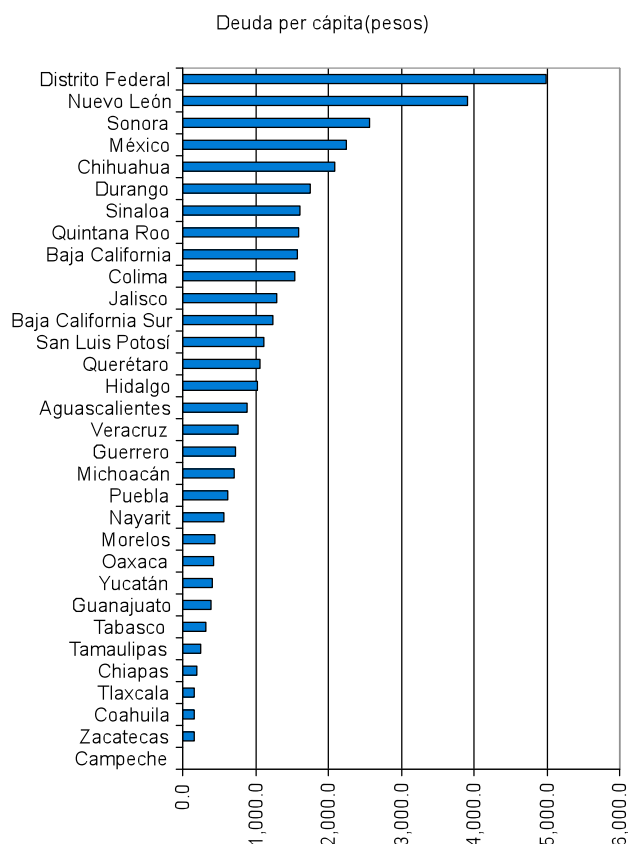


A nivel municipal, la descentralización ha sido aún más lenta y esto se ha debido en gran medida a la capacidad administrativa:

	2000		2005	
	Entidades federativas	Municipios	Entidades federativas	Municipios
	Ing. propios / ing. netos	Ing. propios / ing. netos	Ing. propios / ing. netos	Ing. propios / ing. netos
Aguascalientes	5.1	24.9	4.4	24.6
Baja California	6.6	29.3	12.2	38.6
Baja California Sur	3.8	36.5	6.9	49.6
Campeche	9.5	8.2	6.3	10.4
Coahuila	6.3	25.9	10.1	30.5
Colima	4	30.5	6.6	24
Chiapas	5.3	8.7	5.2	5.5
Chihuahua	18.7	29.9	17.3	37
Distrito Federal	42.8	n.a	43.9	n.a
Durango	6.7	16.3	4.7	23.1
Guanajuato	5.7	20.8	8.2	23.2
Guerrero	3	16.6	3.1	16.3
Hidalgo	2.3	11.3	5.7	14.2
Jalisco	8.5	33.4	7.3	34.1
México	6.4	23.5	6	22.1
Michoacán	3.8	16.7	4.3	19.4
Morelos	3.7	22.3	4.2	24.7
Nayarit	4.3	8.9	4.3	15.8
Nuevo León	13.2	33.4	13.6	34.3
Oaxaca	2.6	13	4	16.3
Puebla	6.9	19.1	4.8	11.4
Querétaro	5	23.8	9.5	32.3
Quintana Roo	10.4	38.2	11.3	40.3
San Luis Potosí	2.6	10.9	7.7	13.6
Sinaloa	7.1	24.1	7.9	27.5
Sonora	6.4	26.4	9.1	29.7
Tabasco	2.8	3.9	3.4	6.8
Tamaulipas	7.7	26.2	8.2	15.4
Tlaxcala	4.5	6.6	3.6	8.7
Veracruz	3.2	14.4	6.9	12.9
Yucatán	21	14.5	5	13.9
Zacatecas	4.6	13	5.4	16.5

Fuente: Primer informe de gobierno, 2007.

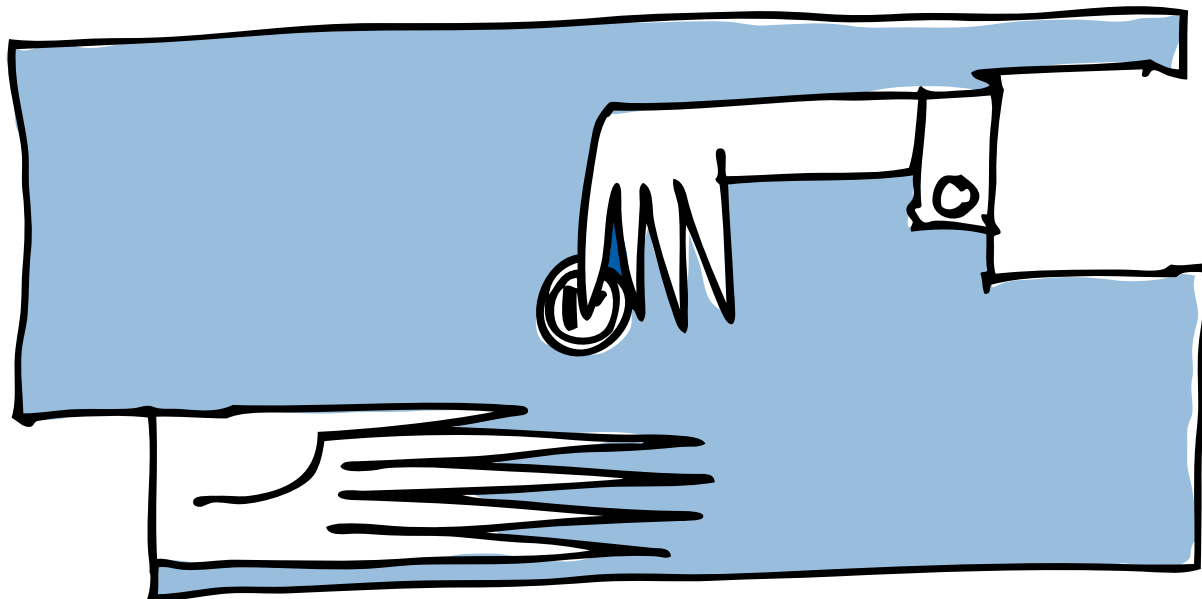
Las competencias fiscales de cada orden de gobierno están estrechamente ligadas a la capacidad particular para administrar los recursos, todo ello puede evaluarse por medio de mecanismos de rendición de cuentas, a fin de evitar endeudamientos incontrolables y despilfarro de recursos. A continuación se muestra el nivel de deuda per cápita de los estados en 2005:



Fuente: Primer informe de gobierno, 2007.

Algunas de las propuestas para pasar de un sistema tributario centralista a uno federalista son:

- **Ámbito constitucional.** Las provisiones constitucionales que se refieren a la distribución de responsabilidades deben establecerse de manera clara y precisa, de tal modo que se eviten traslapes, creando al mismo tiempo los mecanismos para consulta y coordinación de las responsabilidades compartidas.
- **Redistribución de las responsabilidades de gasto.** Lo ideal sería que los gobiernos estatales tuvieran una función de supervisión, mientras que los gobiernos municipales se avocaran a la infraestructura y a la prestación de los servicios básicos.
- **Impuestos que es recomendable descentralizar.** Bajo un criterio de equidad deben existir impuestos centralizados con el propósito de redistribuir. Tal es el caso de los impuestos directos como los son, los que se imponen sobre el capital, a la riqueza y los corporativos. Los estados, por su parte, pueden usar impuestos indirectos (impuestos a ventas como impuestos a energéticos).
- **Transferencias condicionadas.** El principal argumento del mecanismo de las transferencias condicionadas son las derramas interestatales. Sin embargo, las transparencias no deben minar la autoridad local, esto es, no deben tener más especificaciones que las necesarias para lograr los legítimos objetivos nacionales.
- **Transferencias equilibradoras.** El sistema de igualación fiscal se puede organizar como un esquema interestatal explícito en el que los estados con mayor desarrollo contribuyan con transferencias a los estados con menor desarrollo.
- **Consideraciones institucionales.** Este es el punto medular de cualquier intento de descentralización ya que en las economías de transición el marco legal acerca de los derechos de propiedad, la propiedad y control legal corporativos, la bancarrota, y el control y la contabilidad financiera no están plenamente desarrollados, lo cual debe tener prioridad. Cualquier deficiencia debe ser subsanada con fondos y entrenamiento para la transición.
- **Potenciar las fuentes locales de ingreso.** Por medio del establecimiento de un programa nacional de desarrollo administrativo y de productividad de la recaudación de los impuestos locales, compartiendo el monto de los impuestos de una misma fuente sin tributar doble, la ampliación de los espacios de la colaboración administrativa, etcétera.



- La creación de una nueva coordinación hacendaria dentro de la cual se permita establecer un foro adicional renovado, para ampliar el diálogo entre el gobierno federal y los gobiernos locales, fijando de común acuerdo las nuevas bases para la operación de un federalismo fiscal responsable. Además, es importante el intercambio de información horizontal para ir aprendiendo de experiencias parecidas y se pueda ir perfeccionando cada propuesta.
- La rendición de cuentas es un factor que debe de impulsarse para ir fortaleciendo a las instituciones y presionando hacia una mayor transparencia. Impulsar la participación ciudadana en la fiscalización de recursos comprometerá aún más a las autoridades y podrán ser premiadas o castigadas en las urnas.
- Infraestructura y capacitación. Se debe ir desarrollando una infraestructura eficiente para llevar a cabo una buena recaudación y las

haciendas locales deberán contar con los requerimientos necesarios para poder llevar a cabo su función (equipo de trabajo, tecnología y la modernización continua de procesos). El capital humano con el que se cuente determinará el nivel de personal de las haciendas locales. Asimismo, debe de buscarse cierta uniformidad en los procesos.

Como conclusión se puede afirmar que a la descentralización del gasto no puede llamársele federalismo fiscal porque en realidad las atribuciones recaudatorias locales no se han desarrollado en su totalidad y factores políticos tales como costos electorales, influyen a la hora del diseño y cobro de impuestos a nivel local. Este vicio ha hecho que en ocasiones el desarrollo de un Estado sea visto como un fenómeno que está en función, únicamente, de los recursos que la federación redistribuye. **B**