

Federalismo fiscal en México: un análisis del sistema de distribución de participaciones federales: 1998-2004

FAUSTO AQUINO BARRERA

Resumen

La evidencia empírica muestra que cuando los gobiernos estatales reciben financiamiento casi exclusivamente a través de transferencias, se incentiva un mayor gasto, y probablemente una asignación menos eficiente del gasto público. Por lo que la falta de correspondencia entre el grado de descentralización del gasto y la descentralización de los ingresos acarrea problemas presupuestarios por parte de los gobiernos estatales. Contar con nuevas fuentes tributarias representa para los gobiernos estatales y municipales una recuperación de competencias para influir en la calidad y cantidad de sus ingresos propios; además, esto les permite influir en el desarrollo económico regional mediante el diseño de su propia política fiscal.

Palabras clave: federalismo fiscal, descentralización fiscal, finanzas públicas.

Abstract

The empirical evidence shows that when local governments receive funding almost exclusively through subsidies, it encourages greater spending, and probably a less efficient allocation of public spending. With the lack of correlation between the degree of decentralization of spending and the decentralization of revenue, results budget problems to local governments. Count with new tax sources represents to local governments a recovery of competence to influence the quality and quantity of its own revenues; besides, this allows them to influence regional economic development by designing its own tax policy.

Keywords: fiscal federalism, fiscal decentralization, public finance.

Clasificación JEL: H71, H72, H77.

Fecha de recepción: 02/02/12

Fecha de aceptación: 18/12/12

Introducción

Sabemos que el “federalismo” alude a una forma de organización del gobierno y de las relaciones intergubernamentales. Y los “sistemas federales” existen en casi todo el mundo, y algunos en países muy desarrollados.

Una de las teorías más importantes del federalismo, es el “federalismo fiscal”, y su tema principal son las finanzas públicas y nos ayuda a analizar los problemas fiscales de los países con una estructura federal que involucra de manera simultánea aspectos económicos, institucionales, jurídicos, administrativos y financieros.

Entonces, el federalismo fiscal es el campo de las finanzas públicas que analiza la estructura vertical del sector público. Estudia los aspectos normativos y positivos de las funciones de gasto y de ingreso de los diferentes ámbitos de gobierno, y particularmente el federalismo fiscal incluye el estudio de las transferencias del gobierno federal a los gobiernos estatales (Oates, 1999).

De las principales teorías en las que se apoya el federalismo, sobresalen la teoría de los bienes públicos, de la incidencia fiscal y de la elección pública. Con éstas estudiamos los problemas relacionados con la provisión de bienes públicos por parte de los diferentes niveles de gobierno; analizamos la capacidad de pago de los gobiernos estatales respecto a su contribución a los impuestos federales; y estudiamos el papel de los procesos políticos en la determinación del presupuesto federal, respectivamente.

Respecto al federalismo fiscal, éste busca proveernos de respuestas sobre las razones para adoptar una estructura federal de gobierno; de reglas para la asignación de recursos federales entre niveles de gobierno; del establecimiento de las transferencias intergubernamentales y de modelos que garanticen una estructura federal eficiente y equitativa.

Con el federalismo se buscan nuevos modelos que permitan una mayor descentralización en la toma de decisiones, mayor eficiencia en la asignación del recurso y la mejor distribución de responsabilidades fiscales entre niveles de gobierno para atender la equidad fiscal (Ayala, 2001).

En México el federalismo se ubica en el centro del debate nacional. La reforma del Estado que se ha promovido durante los últimos años ha propiciado el replanteamiento de los procesos económicos, institucionales, administrativos, de interrelación gubernamental. El “federalismo fiscal en México” está relacionado con muchos temas cruciales para el crecimiento económico del país: el proceso de descentralización realizado en México (político o fiscal, por ejemplo), el fomento en la transparencia en el uso de recursos públicos (creación de la Ley de Transparencia y de su instituto regulador), la alternancia política en todos los niveles de gobierno y el combate a la pobreza, sólo por nombrar algunos. Por lo que el revitalizar el federalismo constituye la única manera de lograr un crecimiento económico equitativo para México, donde los estados más pobres puedan, gradualmente, converger a los niveles de bienestar social y económico comparables con los de los estados más ricos.

El contexto mexicano

Como sabemos, el federalismo (como forma de organización) permite lograr que cada entidad federativa pueda explotar sus ventajas comparativas al tiempo que logra atenuar los efectos negativos a los que éstas se vuelven vulnerables dentro del entorno internacional actual. Y para asegurar el crecimiento económico en México se requiere que las instituciones y las prácticas políticas estén acordes con un sistema competitivo, descentralizado, responsable y cooperativo entre todos los niveles jurisdiccionales.

La desmedida apertura comercial mexicana llevada a cabo a mediados de los años noventa, a diferencia de los Estados miembros de la Unión Europea, no ha sido acompañada del fortalecimiento del federalismo mexicano, ya que contrariamente a la necesaria vigorización de las entidades en la generación de iniciativas propias, éstas se encuentran limitadas por los pocos instrumentos de política con los que cuentan; por lo que el modelo económico que se ha seguido en México difícilmente fructificará si éste no viene acompañado de un proceso descentralizador adecuado (político y fiscal).

El federalismo fiscal mexicano es considerado como de los más centralizados del mundo. El actual acuerdo de delegación de bases impositivas y subvenciones federales se denominó *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)* y surgió en 1980 con la inserción del impuesto al valor agregado (IVA) en sustitución del impuesto de ingresos mercantiles (impuesto a las ventas) y de otros impuestos locales al consumo, y se dio forma a un sistema de distribución de *participaciones federales a entidades y municipios*. Además de una modificación a la Constitución Política de carácter fiscal, donde se reservaban algunas fuentes exclusivas para la Federación. Adicionalmente se inició el proceso de descentralización del gasto en educación, salud y seguridad pública financiado con transferencias condicionadas.

Descentralización fiscal en México

El federalismo fiscal es un proceso que refleja los costos y los beneficios de la descentralización en los diferentes niveles de gobierno. Musgrave señaló que la descentralización permite ganancias de eficiencia en la función de asignación del gobierno, y por el contrario, pérdidas en las funciones de estabilización y distribución; y que probablemente los gobiernos locales más pobres serían sensiblemente los más afectados, y que además ello podría incrementar la desigualdad social entre los diferentes niveles de gobierno de una federación (Musgrave, 1989).

Los procesos de descentralización fiscal y la búsqueda de eficiencia y equidad son los componentes importantes de cualquier programa de reforma, ya que el objetivo de la descentralización fiscal es precisamente el incrementar la eficiencia. Por tanto, una política de descentralización fiscal representa la búsqueda de una adecuada localización por nivel de gobierno de los impuestos y del ejercicio del gasto.

Existen varios argumentos a favor de la descentralización del gasto y de las fuentes de ingreso para financiarlo, entre las más destacables está el *criterio de eficiencia de Tiebout*, donde según este criterio los contribuyentes escogen residir donde

la provisión de bienes y servicios públicos sea acorde con sus preferencias (Tiebout, 1956). Y en el caso de México, la dependencia de los gobiernos estatales concentra aproximadamente 67% del gasto público total, lejos de algunos regímenes federales consolidados como el de Canadá o Estados Unidos.

La concentración de la potestad tributaria en manos del Gobierno federal¹ en México es muy elevada. A diferencia de países como Alemania, Australia o Canadá, que concentran a nivel federal aproximadamente 60% de los ingresos tributarios, México centraliza aproximadamente 80% de los mismos. Por esta razón, cualquier propuesta de cambio deberá incluir la devolución de algunas fuentes impositivas a los estados y municipios.

El Gobierno federal tiene potestades sobre las principales y más amplias bases tributarias: el impuesto sobre la renta (ISR) de las personas físicas y de las empresas, el impuesto al valor agregado (IVA), los derechos de hidrocarburos, impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS), los impuestos al comercio exterior y el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN); aunque este último se reintegra en su totalidad a los estados. En cambio, los gobiernos estatales tienen potestades tributarias y bases gravables relativamente pequeñas y además pobres. Entre las principales potestades² destacan el impuesto sobre nómina, el impuesto sobre hospedaje, los impuestos sobre espectáculos públicos, sobre actividades de compraventa, loterías y rifas, y el impuesto sobre venta de bebidas alcohólicas.³

Esta división de potestades da como resultado una alta recaudación concentrada a nivel central. Esta alta centralización de los ingresos es resultado de la adhesión al SNCF. Con la adhesión al SNCF, los estados cedieron potestades tributarias a la Federación a cambio de mayores transferencias federales, especialmente participaciones de la recaudación federal de ciertos impuestos. Y aunque el SNCF logró incrementar el nivel de recaudación —además de eliminar dobles tributaciones y prácticas ineficientes—, *incrementó también la dependencia de los gobiernos locales hacia el gobierno central*. Considerando las carencias de los estados en términos de recursos propios, es imposible esperar que los gobiernos estatales tengan una incidencia significativa en el desarrollo de su región.

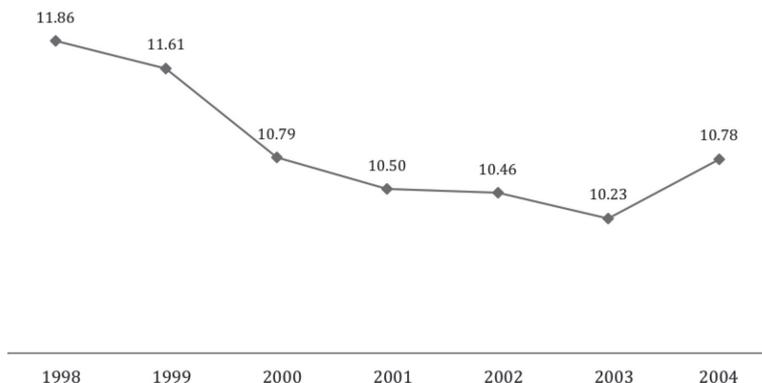
Como vemos en la gráfica 1, los ingresos propios han ido descendiendo a partir de 1998, aunque se comenzó un proceso de estabilización a partir de 2001, reflejando tan sólo una pequeña caída en 2003, cuando comenzó a ascender, aunque no al nivel de 1998. Sin embargo la caída de la recaudación de ingresos directos por parte de los estados puede ser superada de manera que se aumente la recaudación por medio del mejoramiento de la capacidad tributaria actual, aumentando el esfuerzo recaudatorio de los estados.

1. Como ya se comentó, resultado de la adhesión de los estados al SNCF.

2. El impuesto predial (impuesto sobre la propiedad) es potestad de los municipios.

3. Todos estos impuestos juntos en su totalidad representan en la mayoría de los estados menos de 20% de sus ingresos propios.

Gráfica 1
Ingresos propios como porcentaje del Ingreso de los Estados



Fuente: elaboración propia.

Además, si se toma en consideración la alta concentración de potestades tributarias por el Gobierno federal, se debería considerar también la posibilidad de descentralizar algunos impuestos potencialmente administrables por los gobiernos estatales, dadas las características de los mismos, además de las instalaciones establecidas en la totalidad de los estados. Los impuestos potenciales de descentralización total o parcial hacia los estados son el ISR y el IVA, incluyendo la posibilidad de eliminar el impuesto de nóminas, integrándolo al de la renta. Donde la intención sería aumentar el potencial y las capacidades tributarias de las entidades federativas en México para fomentar la captación de recursos propios y así disminuir la dependencia de los estados hacia el Gobierno federal.

Sistema de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal⁴ (SNCF) es la institución más importante en el federalismo mexicano; y su principal objetivo es eliminar las situaciones de desequilibrio e inequidad en materia de distribución del ingreso fiscales entre el Gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales. Sus principales organismos son los siguientes:

- I. Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- II. Comisión Permanente.
- III. Junta Nacional de Coordinación Fiscal.
- IV. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

4. www.sncf.gob.mx

Estos organismos forman el soporte de coordinación intergubernamental más importante en relación con la cantidad de recaudaciones fiscales y sus instrumentos de actualización. Este sistema es la institución fundamental para una equitativa y equilibrada distribución de recursos a los estados. Sin embargo, al instalarse el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como un mecanismo de coordinación intergubernamental, las “autonomías” de los estados se circunscriben obligatoriamente a las reglas de este sistema nacional.

Finanzas públicas estatales

Las finanzas públicas estatales son las actividades políticas y hacendarias llevadas a cabo por los estados de acuerdo con su respectiva ley de ingresos y presupuesto de egresos que les permita recaudar los recursos necesarios para financiar sus gastos.

En México los ingresos públicos, como proporción del PIB, promediaron 21.9% en el periodo 1998-2004. Y de hecho ésta es una cifra muy cercana a los países de Latinoamérica con un grado de desarrollo similar, como por ejemplo Brasil con 21.4% o Chile con 22% aproximadamente.

Sin embargo, México tiene una característica singular (a diferencia de Brasil o Chile, en este caso) y es la crucial importancia que para los ingresos públicos tienen los ingresos petroleros, que alcanzan 7% de los ingresos públicos (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Ingresos presupuestales del sector público (%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	20.4	20.8	21.6	21.9	22.1	23.2	23.0
Petroleros	6.1	6.2	7.2	6.7	6.5	7.7	8.3
No petroleros	14.3	14.6	14.5	15.2	15.6	15.5	14.7
Gobierno federal	10.2	10.6	10.6	11.3	11.6	11.2	10.7
Tributarios	8.9	9.5	9.4	9.8	9.8	9.9	9.3
No tributarios	1.3	1.2	1.2	1.5	1.8	1.4	1.4
Organismos y empresas	4.1	3.9	3.8	3.9	4.0	4.2	4.0

Fuente: elaboración propia.

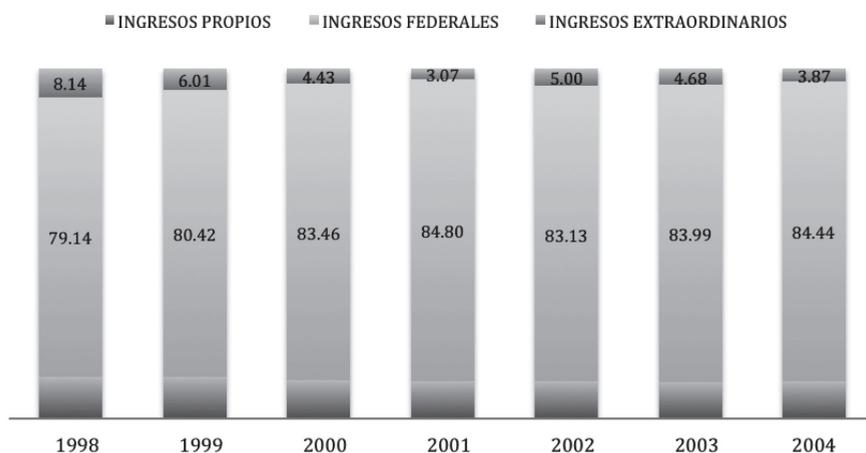
El funcionamiento de un gobierno local depende de sus finanzas; y probablemente el asunto más importante en este caso, es la obtención y el uso de los recursos financieros de los mismos. En el caso de los estados en México es también muy particular, ya que del total de los ingresos que perciben las entidades, los ingresos federales⁵

5. Participaciones federales y aportaciones federales.

promediaron 83% de los ingresos presupuestales, mientras que los ingresos por parte de su propia recaudación (directos o propios) promediaron tan sólo 11% del total de los ingresos (gráfica 2).

Esta incidencia por parte de los gobiernos estatales a la no recaudación de ingresos directos o estancamiento de la recaudación, muestra un alto grado de dependencia financiera por parte del sector público estatal respecto a las transferencias federales. Por lo que es de especial interés observar cómo el proceso de descentralización del gasto —por parte del Gobierno federal, al ceder la mayor parte del gasto a las entidades y municipios— ha influido en la distribución territorial de recursos públicos, con mucha transparencia; sin embargo sin transferir facultades impositivas.

Gráfica 2



Porcentajes de ingresos de los Estados - Nacional

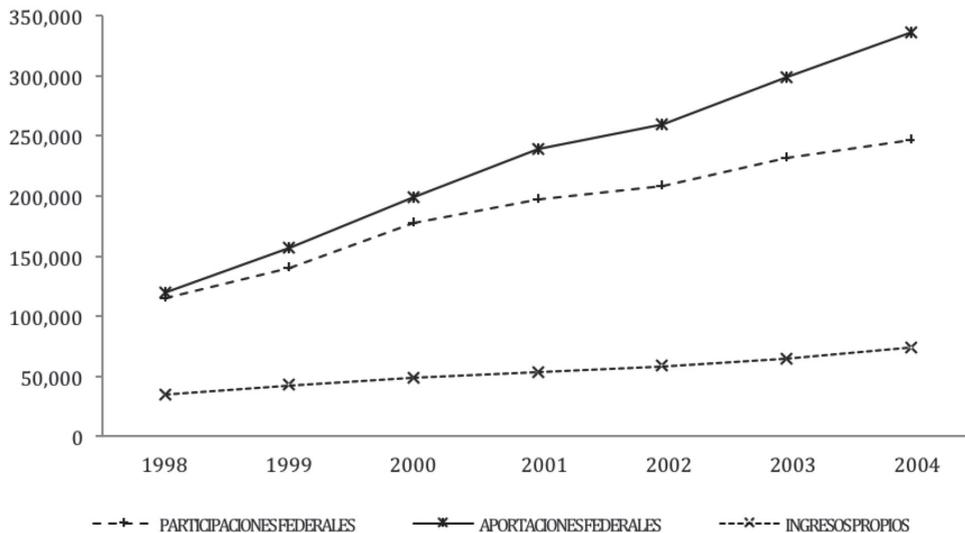
Fuente: elaboración propia.

Ingresos federales en los estados

Los estados (incluido el Distrito Federal) reciben la mayor parte de los recursos de la Federación a través de las “Participaciones federales” (Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación) y de los “Fondos de aportaciones federales” (Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación).

En los últimos años las participaciones federales han adquirido mucha importancia ya que constituyen una parte esencial de los recursos de los estados. En la gráfica 3 se muestra la tendencia de los ingresos brutos de los estados y se ve que tanto las participaciones como las aportaciones federales siguen una tendencia alcista muy superior a la de los ingresos propios.

Gráfica 3
Tendencia de Ingresos Brutos Desagregados



Fuente: elaboración propia.

En materia de participaciones federales

De acuerdo con el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el Fondo General de Participaciones (FGP) se constituirá con 20% de la recaudación federal participable⁶ (RFP) que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal.⁷

La RFP será lo que obtenga la “Hacienda federal” por todos los impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Tampoco se incluyen los impuestos adicionales a 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados; ni 2% de las demás exportaciones, ni los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

Además, no se incluyen en la RFP los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos; así como la parte de la recaudación correspondiente al

6. La que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción del petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

7. Ley de Coordinación Fiscal. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en 1978. Actualizada al 27 de diciembre de 2006. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Capítulo primero; artículo segundo.

impuesto especial sobre producción y servicios; ni la parte de la recaudación correspondiente a los pequeños contribuyentes.

En materia de aportaciones federales

Según el artículo 25° de la Ley de Coordinación Fiscal, en el Fondo de Aportaciones Federales (FAF) se establecen las aportaciones federales como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y en su caso municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece para los fondos:⁸

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La diferencia entre las participaciones federales y las aportaciones federales es que las primeras son ejercidas de manera libre (discrecionalmente) por los estados y los municipios; y por el contrario, las aportaciones federales están condicionadas desde la Federación y en su gran mayoría deben atender problemas relacionados con la educación, salud e infraestructura.

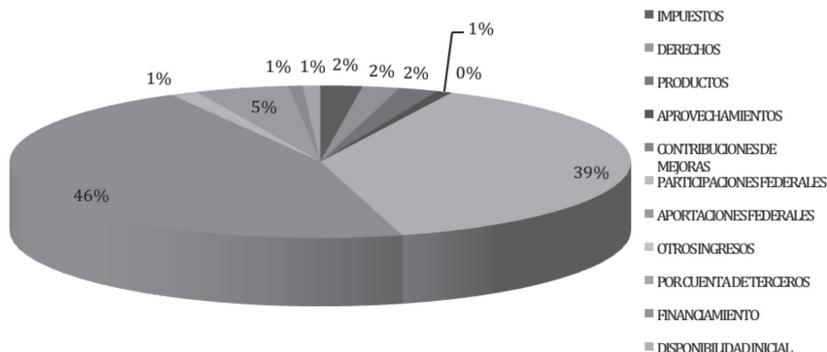
Ingresos propios de los estados

En el Gobierno federal, la principal fuente de obtención de ingresos es la recaudación de impuestos; en los gobiernos estatales no es el caso. Los ingresos directos o propios en nuestro caso estarán considerados los impuestos, derechos, productos y los aprovechamientos.

En la gráfica 4 se muestra la partición de los ingresos brutos de los estados en sus principales rubros; y vemos que las aportaciones federales constituyen alrededor de 46% del total y que junto con las participaciones federales, que abarcan 39% de los ingresos del estado, son los rubros más importantes en lo que respecta a la financiación del gasto, mientras que los impuestos, los derechos y los productos sólo alcanzan 2% cada uno del total, superado también por los ingresos por cuenta de terceros (5%).

8. *Ibid.*, capítulo quinto; artículo vigésimo quinto.

Gráfica 4
Porcentaje de Ingresos Estatales



Fuente: elaboración propia.

Como ya se comentó, las participaciones federales han adquirido crucial importancia en el financiamiento de los estados. Sin embargo, los impuestos ocupan un lugar importante en la estructura del sector público. En materia tributaria, el marco normativo son la Constitución y la Ley de Ingresos de la Federación.⁹

Los impuestos tienen dos funciones básicas: mejorar la eficiencia económica, cuando son correctivos de alguna falla de mercado, y distribuir el ingreso, cuando reducen los efectos negativos que generan los mercados (Musgrave, 1989).

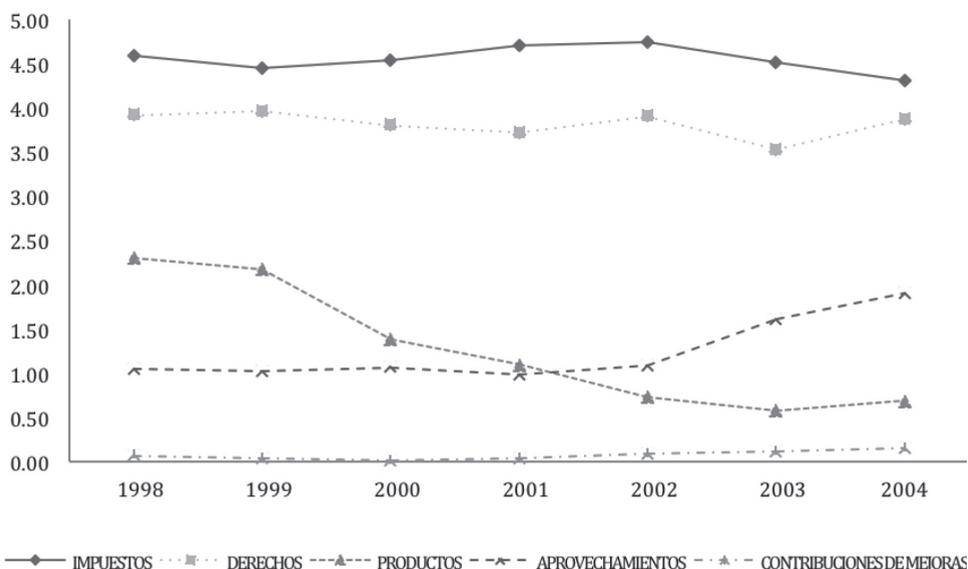
Entonces, los ingresos propios vendrían dados por la recaudación de los:

- I. Impuestos: donde destacan los impuestos *a la propiedad, a las remuneraciones y otros* dentro de los denominados impuestos directos; los impuestos *al comercio, a la producción y a la prestación de servicios*, denominados indirectos; los impuestos *para educación, obras de infraestructura urbana y otros*, denominados adicionales; y existe un rubro de *otros impuestos*.
- II. Derechos: donde se destacan los *registros* (civil, público de la propiedad y el comercio, servicios notariales, etc.), *certificaciones y constancias, licencias y permisos, servicios de vialidad y transporte, uso y suministro de agua potable, servicios de desarrollo urbano y obras públicas, por prestación de servicios y otros rubros*.
- III. Productos: donde se encuentran la *enajenación de bienes del estado, la explotación de bienes del estado y otros productos*.
- IV. Aprovechamientos: de las *recuperaciones* (rezagos, recargos, reintegros, etc.), *multas y sanciones, aportaciones, donativos, bienes vacantes y otros aprovechamientos*.

9. Esta ley tiene que ajustarse a los objetivos y criterios generales del presupuesto anual de ingresos.

En la siguiente gráfica (5) se describe de manera desagregada cada uno de los rubros que conforman los ingresos directos de las entidades como proporción de los ingresos totales de los estados. En el caso de los ingresos por recaudación impositiva es claro que el impacto de éstos en el ingreso total es muy bajo, ya que oscila en alrededor de 4.5% y es éste el rubro que más ingresos aporta.

Gráfica 5
Ingresos propios desagregados como porcentaje de los ingresos estatales



Fuente: elaboración propia.

Por lo que los ingresos directos dependen particularmente de la base impositiva del mismo estado; es decir, de la capacidad de las instituciones estatales de recaudar el mayor número de recursos posibles para financiar su propio gasto. Esto es, del esfuerzo fiscal que ejerza el estado en su propia jurisdicción para el financiamiento de sus propias necesidades de gasto.

El sistema de transferencias en México

Con la adhesión de los estados al SNCF y como resultado de los procesos de descentralización realizados desde entonces, los gobiernos locales ejercen más recursos que la Federación a través de las transferencias de nivelación que el Gobierno federal

otorga para financiar múltiples servicios.¹⁰ Y aunque este avance en el gasto “supondría” mayor poder discrecional a los gobiernos locales, la realidad es otra. El SNCF, en resumen, es un acuerdo de delegación de potestades tributarias de los estados a la Federación a cambio de transferencias de nivelación.

Estas transferencias de nivelación son resultado de la delegación de potestades tributarias por parte de los estados al Gobierno federal a partir de la creación del SNCF. Así, se comenzó a distribuir el Fondo General de Participaciones, atendiendo tres criterios ya antes mencionados: la población de cada entidad federativa, la evolución ajustada de los impuestos asignables, además de un factor de compensación en función inversa de los dos anteriores.

Sin embargo, en 1996 se comenzó a estudiar el esquema de reparto de las participaciones federales con la intención de incluir la dinámica de generación de impuestos federales en cada entidad federativa, la dinámica de la recaudación tributaria, la dinámica económica de los estados y su contribución a la proporción nacional, la población (para igualar las participaciones por habitante) y el fomento al desarrollo de los estados menos desarrollados.

Tipos de transferencias a los estados

El campo de las transferencias está a cargo del federalismo fiscal (Oates, 1999); y actualmente en México se distribuyen dos tipos de transferencias:¹¹

- a) Las participaciones son “transferencias generales no-condicionadas”, lo que implica que los gobiernos estatales pueden gastar en forma discrecional, distribuidas por medio de una fórmula.
- b) Las aportaciones federales son “transferencias condicionadas”. Las entidades federativas han de reasignar el gasto específicamente en lo dictado por los fondos de los cuales fueron beneficiados: educación, salud, infraestructura, seguridad, etcétera.

Aportaciones federales a los estados

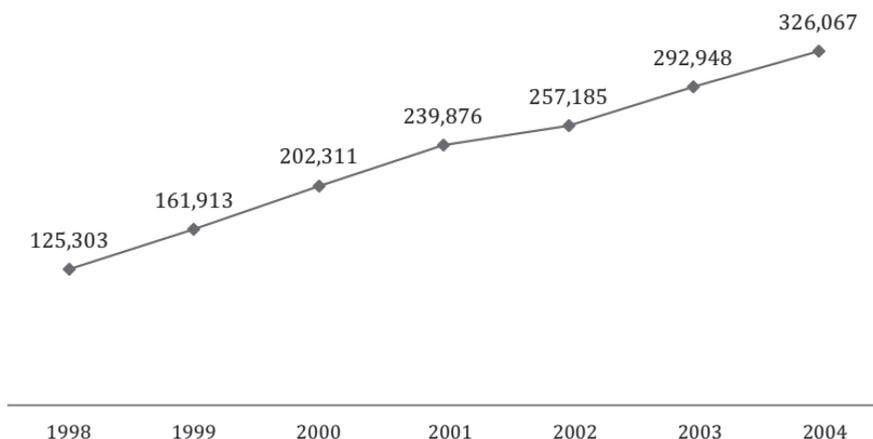
Las aportaciones federales entraron en vigor en 1995; desde entonces se han incrementado hasta convertirse en el capítulo más importante del ingreso (gráfica 6). Estas aportaciones se establecen como recursos que la Federación canaliza a las haciendas estatales, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos

10. El licenciado Vicente Fox Quezada, en su segundo Informe de Gobierno apuntó: “Hemos fortalecido... a los estados y municipios. Al cierre del año 2001, los recursos de inversión canalizados a las entidades federativas alcanzaron un máximo histórico de 63%. Hoy, a pesar de la caída en los ingresos tributarios y recortes presupuestales consecuentes, este monto alcanza 67%; es decir, de cada peso ejercido por el Gobierno federal, 67 centavos son administrados, gastados e invertidos directamente por los gobiernos estatales y municipales”.

11. Ambas reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal.

que para cada tipo de aportación establece el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Gráfica 6
Aportaciones Federales per cápita



Fuente: elaboración propia.

Distribución de las aportaciones federales

Como ya se comentó, en lo que respecta al Fondo de Aportaciones Federales, en el artículo 25° de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece que las aportaciones federales son los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y en su caso municipios, y la Federación a su vez condiciona su gasto a la consecución y cumplimiento de ciertos objetivos que para cada tipo de aportación se establece para cada uno de los fondos. Así, los objetivos de los fondos son:

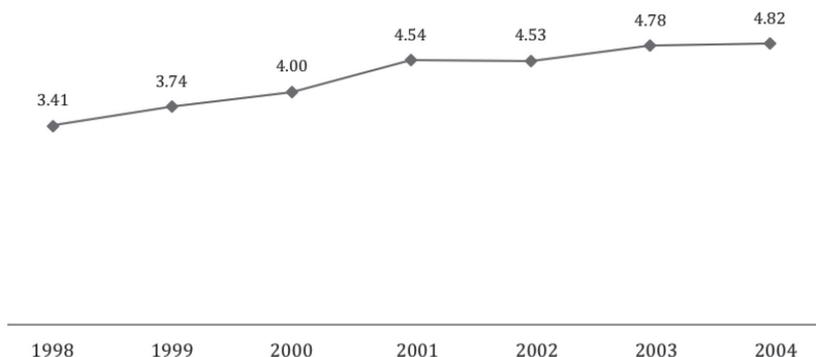
- I. *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)*. Su objetivo es garantizar el acceso generalizado a la educación básica. Los recursos de este fondo se destinan principalmente a cubrir las erogaciones por servicios personales para atender los servicios educativos.
- II. *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)*. Su objetivo es apoyar el fortalecimiento y consolidación de los servicios de salud en los estados, así como pagar los servicios personales del personal médico y el mantenimiento, rehabilitación y construcción de infraestructura médica.
- III. *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)*. Tiene como objetivo incrementar la infraestructura social (agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización municipal, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa,

mejoramiento de la vivienda y caminos rurales) de las regiones marginadas. Se distribuye en dos fondos: para la *Estructura Social Estatal (FISE)* y para la *Infraestructura Social Municipal (FISM)*.

- IV. *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamundf)*. Tiene como objetivo contribuir en el saneamiento financiero de las haciendas municipales y apoyar las acciones en materia de seguridad pública.
- V. *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*. Asigna recursos para la construcción, equipamiento y conservación de espacios educativos en educación básica y superior, programas alimentarios y de asistencia social a la comunidad en las entidades federativas.
- VI. *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)*. Constituido por la transferencia de la prestación de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), previo convenio de colaboración entre el Gobierno federal y las entidades federativas. Se divide en el *Fondo de Educación Tecnológica (FAET)* y *Fondo de Educación de Adultos (FAEA)*.
- VII. *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)*. Tiene como objetivo crear recursos humanos e infraestructura física para la función de seguridad social.
- VIII. *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)*. Se destinará para los siguientes rubros:
 - i. A la inversión en infraestructura física;
 - ii. Al saneamiento financiero;
 - iii. Al saneamiento de pensiones;
 - iv. Modernización de los registros públicos de la propiedad;
 - v. Modernización de sistemas de recaudación locales;
 - vi. Fortalecimiento de proyectos de investigación científica;
 - vii. Para los sistemas de protección civil;
 - viii. Para el apoyo a la educación pública, y
 - ix. Para el apoyo de infraestructura condicionada.

[...] Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las Entidades Federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores. Las Entidades Federativas deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe trimestral detallado sobre la aplicación de los recursos a más tardar 20 días naturales después de terminado el trimestre [...] (LCF, 2006).

Gráfica 7
Aportaciones federales como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia.

El monto de la participaciones como porcentaje del PIB también va a la alza (gráfica 7). El 87% de las aportaciones federales está destinado al gasto social y cubre principalmente la educación con 65%, con el FAEB, el FAETA y el FAM;¹² la salud y la nutrición con 11%, con el FASS y el FAM; y la infraestructura social básica con 10%, mediante el FAIS; y el resto está asignado a la seguridad pública con el FASP y el Fortamundf.

Participaciones federales a los estados

[...] Para esta investigación, las transferencias a las entidades federativas por medio de las participaciones federales será de nuestro especial interés ya que éstas son las que el Gobierno federal realiza hacia los estados de forma no-condicionada; además de ser uno de los beneficios explícitos de la adhesión al SNCF y ceder potestades tributarias a cambio de recibir las participaciones federales [...]

La principal característica de las transferencias por participaciones, es que éstas no están etiquetadas por rubro de gasto, esto es, que son discrecionales para los gobiernos locales receptores. El monto de las participaciones, además, varía de acuerdo con la recaudación federal, por lo que es sensible a los ciclos económicos.

12. La mayor parte del gasto en educación y en salud se presupuesta y distribuye de manera inercial, sobre la base de la capacidad establecida en capital físico y humano, sin tener en consideración la demanda, las necesidades o la productividad. Y en cambio, el FASP y el Fortamundf están especificados como porcentajes fijos de los ingresos fiscales federales, lo que elimina la discrecionalidad, ya que dependen del crecimiento económico y de la capacidad fiscal.

Por tanto he ahí uno de sus principales desaciertos. El Fondo General de Participaciones muestra sesgos consistentes a favor de ciertos estados. Y aunque es cierto que al depender, el monto de las participaciones, de la recaudación impositiva asignable, los datos económicos muestran que las necesidades de cada estado son diferentes, hay entidades para las que las participaciones constituyen cerca de 90% de sus ingresos totales, mientras que para otros tan sólo la mitad. La recaudación federal siempre estará sujeta a la evolución de la actividad económica y para que los estados mejoren sus perspectivas se requiere que las variables presupuestales federales se diseñen no sujetas a las vicisitudes de los ciclos económicos, ya que de ser así, las oportunidades de desarrollo de los gobiernos locales estarán determinadas más por cuestiones políticas y económicas de gasto público, que por recursos fiscales.

Determinación del monto de las transferencias

El Fondo General de Participaciones, como se mencionó anteriormente, se constituye con 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal, salvo sus exclusiones ya mencionadas. Sin embargo, el Fondo General de Participaciones se distribuye conforme a lo siguiente:

- I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada estado en el ejercicio que se trate.¹³
- II. El 45.17%, por impuestos asignables territorialmente.
- III. El 9.66% restante se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad; éstas son el resultado de las sumas de las participaciones en el ejercicio que se trate, referidas en los incisos I y II.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el Gobierno federal distribuye a las entidades transferencias; estas transferencias son las más importantes ya que constituyen 20% de la recaudación federal participable y el porcentaje que recibe cada estado del fondo federal se determina a través del cálculo de un coeficiente en el que se aplica la siguiente fórmula (Ibarra, 2002):

$$C_i^i = (a_1)(C_{I,t}^i) + (a_2)(C_{I,t}^i) + (a_3)(C_{III,t}^i)^{14}$$

13. El número de habitantes se toma de la última información oficial que diera a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el año que se publique.

14. Ésta es una simplificación de la fórmula expresada en la Ley de Coordinación Fiscal:

“[...] El coeficiente de participación se determinará mediante: $CP_i^i = \frac{B^i}{TB}$; donde CP_i^i es el coeficiente de participación de la entidad i para el año en que se efectúa el cálculo; TB es igual a la suma de B^i ;

i es cada entidad.

$B^i = \frac{(CP_{i-1}^i)(IA_{i-1}^i)}{IA_{i-2}^i}$; donde (CP_{i-1}^i) es el coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior; (IA_{i-1}^i) son los impuestos asignables de la entidad i en el año inmediato anterior; y IA_{i-2}^i

Donde C_t^i es el coeficiente del fondo general participable de la entidad i para el periodo t ; $C_{I,t}^i$ es el coeficiente parcial de la entidad por la primera parte; $C_{II,t}^i$ es el coeficiente parcial de la segunda parte; y $C_{III,t}^i$ es el coeficiente parcial de la tercera parte. Respecto a los parámetros a_1, a_2, a_3 , éstos deben sumar uno ($a_1 + a_2 + a_3 = 1$) y son ponderadores de cada coeficiente parcial. Y la Ley de Coordinación Fiscal los establece tal que: $a_1 = a_2 = 5.17\%$ y $a_3 = 9.66\%$.

I. La primera parte de la ecuación $(a_1)(C_{I,t}^i)$, tiene el coeficiente relativamente más estable en el tiempo ya que tiene a la población del estado como criterio de reparto; y su objetivo es reconocer las necesidades de los estados y asignar más participaciones a los más poblados. Este coeficiente C_t^i , se calcula de la siguiente manera:

- $C_t^i = \frac{Pob^i}{Pob^T}$; donde Pob^i , es la población de la entidad i ; y Pob^T es la población total de México.

II. La segunda parte de la ecuación $(a_2)(C_{II,t}^i)$, es la que considera los impuestos asignables al estado como criterio de reparto, es decir, considera la generación de impuestos de cada entidad. Los impuestos asignables son:

- a) El impuesto especial sobre producción y servicios de gasolina, cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados;
- b) Los impuestos sobre automóviles nuevos y tenencia o uso de vehículos.

Y el coeficiente $C_{II,t}^i$, se calcula:

- $C_{II,t}^i = \frac{C_{II,t-1}^i \left(\frac{IA_{t-1}^i}{IA_{t-2}^i} \right)}{\sum_{j=1}^{32} C_{II,t-1}^j \left(\frac{IA_{t-1}^j}{IA_{t-2}^j} \right)}$; donde $C_{II,t-1}^i$, es el coeficiente de la segunda

parte del periodo anterior; IA_{t-1}^i , corresponde a los impuestos asignables de

la entidad i en el periodo anterior; IA_{t-2}^i , son los impuestos asignables a la entidad i rezagados dos periodos; el denominador de la expresión es el resultado de la suma de numeradores para los 32 estados.¹⁵

son los impuestos asignables de la entidad i en el segundo año inmediato anterior. Los impuestos asignables a los que se refiere son: los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos [...]"

15. Es de observarse que el coeficiente parcial de la segunda parte toma en consideración la dinámica de los impuestos asignables, ajustada por el coeficiente parcial del periodo anterior.

III. La tercera parte del Fondo de Participaciones, $(a_3)(C_{III,t}^i)$, trata de compensar a los estados que tengan menos participaciones por habitante (I) y (II) en relación con los demás estados.¹⁶ Es decir, trata de compensar a aquellas entidades que tengan menor población o menor participación en los impuestos asignables. Este coeficiente $C_{III,t}^i$, se calcula de la siguiente manera:

$$\bullet \quad C_{III,t}^i = \left[\frac{Pob^i \left[a_1 C_{I,t}^i + a_2 C_{II,t}^i \right] FGP}{\sum_{j=1}^{32} \left[a_1 C_{I,t}^j + a_2 C_{II,t}^j \right] FGP} \right]; \text{ donde el numerador es el inverso de}$$

las participaciones por habitante en las primeras dos partes de cada entidad, y el denominador es la suma de los numeradores para los 32 estados (Ortiz, 1996).

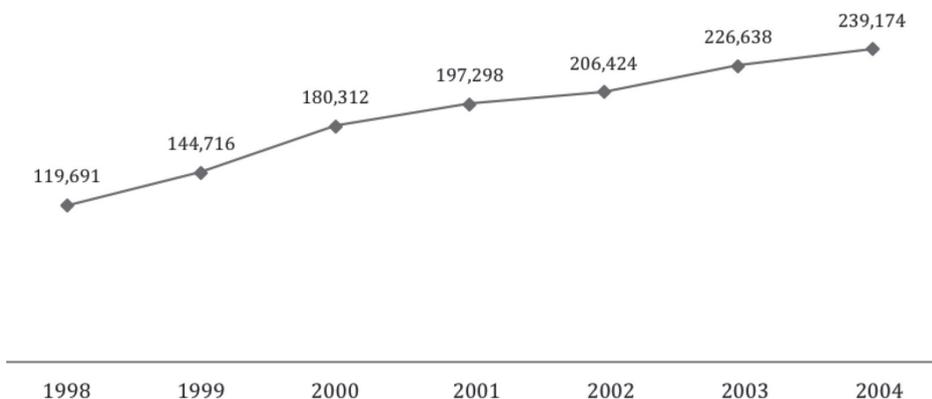
Implicaciones de esta ponderación

No obstante, en la medida en que tales ingresos provienen de las contribuciones federales que le son ajenas y que sus porcentajes de distribución lógicamente están fijados por una norma no modificable por las entidades, e igualmente debido a que su fórmula de distribución tiene sustento en una base de suma cero en la que prácticamente no influye el resultado de su administración tributaria, y que el concepto de participaciones constituye el monto principal de los ingresos de estados y municipios cada año, ocasionan que el crecimiento de los ingresos locales por esta vía haga crecer paralelamente la dependencia casi absoluta de sus Haciendas de la Hacienda federal, lo que en el fondo puede llevar a fortalecer la centralización que paradójicamente se busca diluir con ello.

En la gráfica 8 se ilustra la tendencia de las participaciones federales per cápita; y podemos ver claramente que el monto de las participaciones ha ido en constante ascenso. Pareciera que lo voluminoso de las participaciones dentro de los conceptos de ingresos estatales pudiera estar ayudando a crear una apatía o desgano hacia la administración tributaria propia (gráfica 9), cuya gestión se antoja costosa y ardua si se le compara frente a la fácil percepción periódica de las participaciones, frente a las cuales también los ingresos propios se ven más débiles, favoreciendo entonces ambos fenómenos a la caída administrativa y recaudatoria de sus gravámenes.

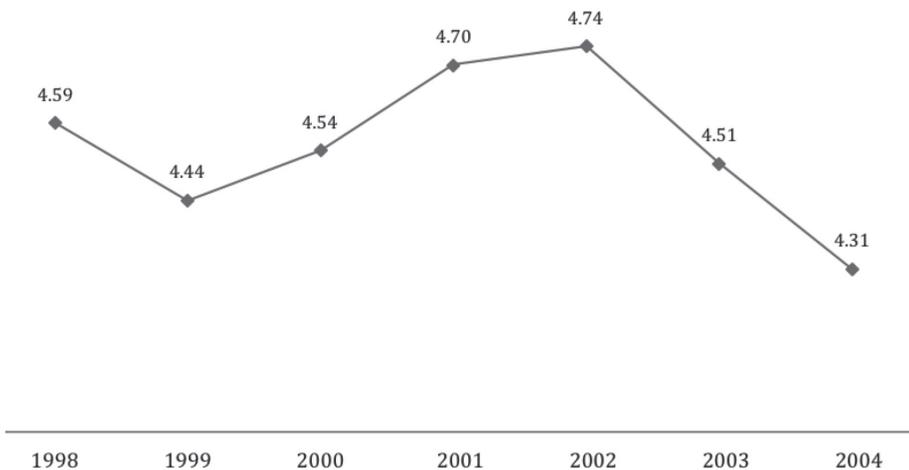
16. Este criterio se insertó en la Ley de Coordinación Fiscal a partir de 1991.

Gráfica 8
Participaciones federales per cápita



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 9
Recaudación impositiva como porcentaje de los ingresos estatales



Fuente: elaboración propia.

Cabe observar además que si los montos de participaciones superan de manera amplia el rubro de ingresos tributarios propios, pudiera estarse impidiendo, sin propo-

nérselo, la provisión eficiente de bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos locales, en cuanto no se hace posible su evaluación por el usuario, dado que se diluye el vínculo del pago contributivo que éste realiza con la calidad y cantidad de aquéllos, lo cual repercutirá en contra de la función fiscal asignativa al favorecer la prestación de bienes o servicios sin una relación cercana con las cargas fiscales pagadas por los beneficiarios de esos bienes o servicios.

Evaluación general del sistema de participaciones federales

Una de las más evidentes disfunciones del federalismo fiscal mexicano, es la dependencia de las entidades federativas respecto de las participaciones federales. En la gráfica 10 se muestra el grado de autonomía fiscal de los estados en México (muestra el promedio de los ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales¹⁷ de los estados en el periodo 1998-2004). Y en la gráfica podemos ver claramente que, salvo el Distrito Federal, que es capaz de financiar casi la mitad de su gasto, todos los estados dependen mucho de las transferencias federales. Sin embargo, estados como Chihuahua, Nuevo León, Quintana Roo y Yucatán financian un poco más de 10% de su gasto; el resto de los estados sólo recaudan un poco más de 5% (Baja California, Jalisco y Tamaulipas rondan 8.5%).

La evidencia empírica nos muestra que cuando los gobiernos subcentrales reciben financiamiento casi exclusivamente a través de las transferencias, se incentiva un mayor gasto, y probablemente una asignación menos eficiente del gasto público. Por lo que la falta de correspondencia entre el grado de descentralización del gasto y la descentralización de los ingresos acarrea problemas presupuestarios por parte de los gobiernos locales.

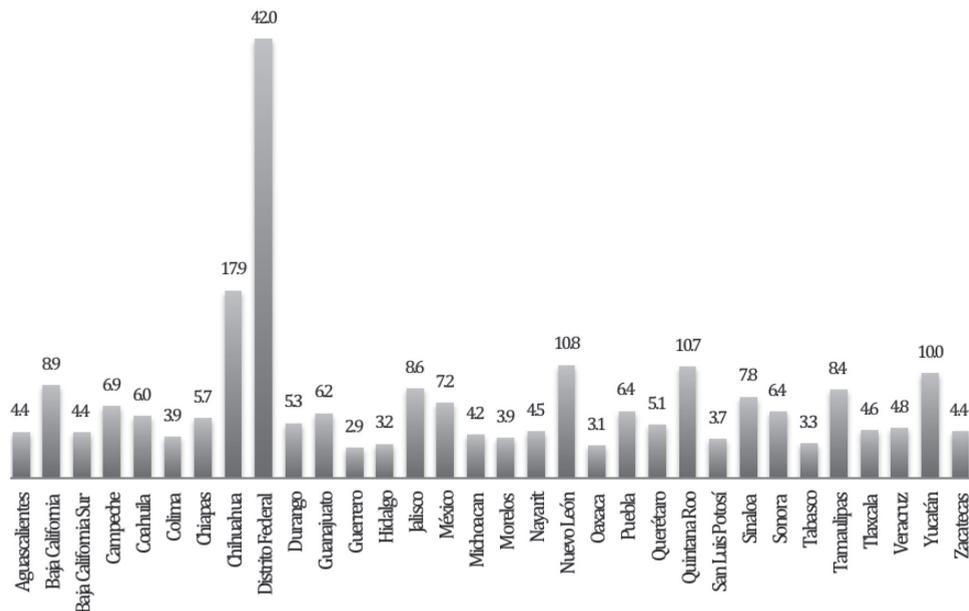
Así que a medida en que los ingresos públicos totales dependan mayormente de las contribuciones federales, que le son ajenas y que sus porcentajes de distribución están fijados por una norma no modificable por las entidades y que su fórmula de distribución tiene sustento en una base de suma cero en la que prácticamente no influye la recaudación tributaria, ocasionan que la recaudación de los ingresos propios descienda paralelamente al incremento de la dependencia financiera hacia el gobierno central.

Finalmente, la actual fórmula con la que se distribuyen las participaciones a cada entidad no parece guardar una relación palpable entre la gestión hacendaria que realizan y el monto que han de percibir en cada periodo o ejercicio, por lo que los aumentos porcentuales como el otorgado y aquellos que se les distribuyen a raíz de los incrementos observados en la recaudación federal, no incentivan acciones o programas específicos en sus haciendas.

17. Los ingresos totales incluyen las aportaciones federales, las participaciones federales, los ingresos propios y los ingresos extraordinarios.

Gráfica 10

Promedio de ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales de los estados: 1998-2004



Fuente: elaboración propia.

Contar con nuevas fuentes tributarias representa para los estados una recuperación de competencias para influir en la calidad y cantidad de sus ingresos propios, lo cual simultáneamente permite que los servicios públicos de beneficio estatal o municipal sean sufragados por quienes se favorecen de aquéllos de manera más directa, ya sean los contribuyentes del estado o los de determinado municipio, haciendo surgir con este vínculo las posibilidades de que los propios contribuyentes evalúen dichos servicios, su beneficio, costo y administración en referencia a la carga fiscal que aportan a cada orden de gobierno, lo que por otro lado les hace influir en la propia calidad de los bienes y servicios que han de prestar las administraciones públicas.

También es favorable a la gestión gubernamental local la recuperación de fuentes de tributación, en tanto esto les permite influir en el desarrollo económico regional mediante el diseño de su propia política fiscal, que respondiendo a las condiciones de su localidad proyecte las características que deben adoptar sus gravámenes, pasando por el volumen y variantes de la carga tributaria al igual que de las exenciones, sus condicionantes y demás elementos que convengan a la estrategia responsable de cada jurisdicción y que permitirán aprovechar la dinámica económica de cada región, o que en su caso, favorecerán el acierto requerido para activarles.

Es evidente además que esta fuente de ingresos es el incentivo por excelencia para el desarrollo eficiente de la administración hacendaria, traducándose también en un incentivo para el logro de la equidad y la responsabilidad fiscal.

Conclusión

Es necesario precisar que al superar, los montos de las participaciones federales, el rubro de ingresos tributarios propios, pudiera estarse impidiendo, sin proponérselo, la provisión eficiente de bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos estatales y municipales, lo cual repercute en contra de la función fiscal asignativa al favorecer la prestación de bienes o servicios sin una relación cercana con las cargas fiscales pagadas por los beneficiarios de esos bienes o servicios.

Por lo tanto, a medida que los ingresos de los estados provengan de las contribuciones federales, y que además le son ajenas, y que sus porcentajes de distribución al estar fijados por una norma no modificable por las entidades, e igualmente debido a que su fórmula de distribución tiene sustento en una base de suma cero en la que prácticamente no influye el resultado de su administración tributaria; y que además el concepto de participaciones federales constituye unos de los montos principales de los ingresos de los estados y municipios cada año, ocasionan que el crecimiento de los ingresos estatales por esta vía haga crecer paralelamente la dependencia casi absoluta de sus haciendas de la Hacienda federal, lo que en el fondo puede llevar a fortalecer la centralización que paradójicamente se busca diluir con ello. Es decir, al no influir la recaudación tributaria en la determinación del monto de las subvenciones federales, se ocasiona que la recaudación de los ingresos propios descienda paralelamente al incremento de la dependencia financiera hacia el gobierno central.

Referencias bibliográficas

- Ahmad, Ehtisham & Bosio, Giorgio. (2006). *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Gran Bretaña: Edward Elgar Publishing.
- Ayala, José. (2001). *Economía del sector público mexicano*, 2ª edición. México: Esfinge.
- Bird, Richard & Vaillancourt, François. (1998). Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boadway, Robin. (2000). Recent Developments in the Economics of Federalism. *Towards a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*. Kingston: Queens University-Institute of Intergovernmental Relations.
- Boothe, Paul. (1996). *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition: A Canada Australia Comparison*. Canadá: University of Alberta Press.
- Cabrero, Enrique & Orihuela, Isela. (2002). Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos de la gestión de haciendas locales 1978-

1998. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 17(1), enero-abril. México: El Colegio de México.
- Ibarra, Jorge. (2002). La distribución de las participaciones a las entidades federativas en México: Simulación de un esquema alternativo. *Serie de Documentos de Trabajo del Departamento de Economía*, núm. 25. Monterrey: ITESM.
- Musgrave, Richard & Musgrave, Peggy. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 5ª edición. Nueva York: McGraw-Hill.
- Oates, Wallace. (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- . (1991). *Studies in Fiscal Federalism*. Brookfield, Vermont: Edward Elgar Publishing.
- . (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, pp. 1120-1149.
- Ortiz, Miguel. (1996). *La mecánica de la distribución de participaciones en ingresos federales a los estados y municipios* (mimeo).
- Sempere, Jaime & Sobarzo, Horacio. (1998). *Federalismo fiscal en México*. México: El Colegio de México.
- . (1999). Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México. *Comercio Exterior*, 49(5). México.
- Sobarzo, Horacio. (2003). *México: Estudio sobre la capacidad fiscal y tributaria y el esfuerzo tributario de los gobiernos estatales en México*. México: El Colegio de México.
- Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press.