

RESPONSABILIDADES TRIBUTARIAS EN MÉXICO: ALCANCES Y CAMBIOS NECESARIOS

GENARO ÁGUILAR GUTIÉRREZ*

INTRODUCCIÓN

Las federaciones son arreglos político-institucionales que tienen como objetivo la existencia de una nación con la autonomía e individualidad política de las diversas entidades que la componen; y aunque no hay criterios universales para la evaluación de la eficacia de los sistemas fiscales de las federaciones, la preservación de la cohesión de una sociedad dividida en jurisdicciones relativamente independientes implica el cumplimiento de atribuciones fiscales en cada unidad de gobierno. Para lograr la eficacia es fundamental que los sistemas fiscales garanticen a los ciudadanos algún grado de equidad en el acceso tanto a los servicios públicos como a las oportunidades de desarrollo individual.

El inicio del siglo XXI ha estado marcado, en el escenario político y económico mexicano, por el reconocimiento de la importancia del control y buena gerencia de las finanzas públicas. El retorno del crecimiento económico y la reducción de la pobreza pasan, necesariamente, por un cambio en el régimen fiscal mexicano prevaeciente desde hace por lo menos 30 años. Este cambio debe incluir el combate a la evasión y al desvío del dinero público, así como la racionalización del gasto público.

La necesidad de modelar el federalismo fiscal mexicano, atribuyendo y exigiendo mayores responsabilidades fiscales a los niveles estatal y municipal de gobierno, implica que las autoridades fiscales de los niveles inferiores de gobierno sean más eficientes en el cobro de los tributos que les corresponden. Más aún en función de la realidad actual, los gastos de los gobiernos locales tienden a aumentar, pero las competencias fiscales de estados y mu-

* Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.

nicipios están inmutables desde hace al menos siete décadas¹. Como resultado, las finanzas de los estados y municipios se tornan cada vez menos una cuestión local: los déficits fiscales de estados y municipios tienen un impacto directo sobre las finanzas nacionales. Estados endeudados comprometen los recursos recaudados por el Gobierno de la Unión (Serra y Rodrigues, 2007; Claeys, 2007; Faguet, 2001).

Surge además un desafío fundamental: determinar los costos reales para la provisión de bienes y servicios públicos y elaborar un sistema tributario con distribución adecuada de tributos, que permita a cada unidad del gobierno financiar los gastos de los cuales es responsable.

El presente capítulo es una investigación que muestra las limitaciones en el avance del federalismo fiscal en México. Se comparan los cuatro federalismos que existen en América Latina y, con una metodología matemática e indicadores de finanzas públicas, calcula y muestra el esfuerzo fiscal de los estados de la nación, el cual es muy limitado y, a partir de ello, concluye en la necesidad de impulsar una ley de responsabilidad fiscal que implique sanciones para los administradores estatales que no logren metas recaudatorias alcanzables.

El trabajo se divide en seis secciones. La segunda sección, después de esta introducción, establece la racionalidad económica que fundamenta la necesidad de un federalismo fiscal eficiente; hace una breve reseña teórica sobre el federalismo fiscal, resaltando las ventajas comparativas de la complementariedad del Gobierno de la Unión y de los gobiernos locales en ese sistema. La segunda parte expone un problema clásico del federalismo fiscal: las responsabilidades y necesidades de gastos de los gobiernos locales tienden, en general, a superar sus ingresos propios; haciéndose necesarias transferencias provenientes del Gobierno de la Unión o del estado. A partir de ahí se discuten los criterios de esas transferencias.

PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL FEDERALISMO FISCAL

Un Estado federativo es aquél compuesto por dos o más niveles de gobierno: el Gobierno de la Unión o nacional y otros a nivel subnacional. En países con dimensiones territoriales importantes como México, se necesita de algún tipo de división del trabajo en el cumplimiento de las acciones públicas (Singh, 2006; Boadway, 2003; Wildasin, 1995). Gobierno de la Unión y

¹ Una interesante reseña de las diversas etapas de centralización y descentralización en el federalismo fiscal mexicano puede encontrarse en Marichal (2012).

gobiernos locales poseen diferentes ventajas comparativas que se complementan en la oferta de distintos tipos de bienes públicos, lo que posibilita una eficiente división del trabajo (Bird y Stauffer, 2001; Faguet, 2001).

Son varias las ventajas comparativas presentadas por el Gobierno de la Unión. Considérese inicialmente el caso de un bien público consumido uniformemente por toda la población de un país. Tal bien debe ser proporcionado por el Gobierno de la Unión pues así, toda la población consume y paga por el bien en cuestión. Las actividades dirigidas a la seguridad nacional son claro ejemplo de este tipo de bien (Bird y Ebel, 2005).

Otra ventaja comparativa del Gobierno de la Unión está en el hecho de que sólo un gobierno central con poderes sobre todo el territorio nacional, puede ecualizar las diferencias interestatales e intermunicipales en las capacidades de tributación y de abasto de bienes públicos (Bird y Ebel, 2005). Es decir, el Gobierno de la Unión puede dirigir una política de redistribución de los recursos fiscales entre gobiernos subnacionales. El FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social) y el FISM (Fondo de Infraestructura Social Municipal) son ejemplos de este tipo de política en México.

Esta ventaja también puede ser válida en la ejecución de políticas de distribución de renta privada. Tal política tendrá limitados impactos de ser implantada por un gobierno subnacional. Una entidad que instituyese un impuesto sobre la renta progresivo para mejorar la distribución del ingreso dentro de sus fronteras, por ejemplo, llevaría a sus contribuyentes de mayor ingreso a migrar hacia otro estado. Al mismo tiempo atraería población de bajos ingresos hacia su territorio, teniendo como resultado una erosión de la base tributaria y el fracaso de la política redistributiva (Mikesell, 2007), lo cual ha sido extensamente argumentado, desde los estudios clásicos de Musgrave (1969) y Oates (1972).

Políticas macroeconómicas también deben ser ejecutadas por el Gobierno de la Unión. Un gobierno local que pretenda expandir las tasas de crecimiento y empleo dentro de sus fronteras, vía déficit fiscal, tendrá su objetivo total o parcialmente frustrado, puesto que los beneficios de la política expansionista pueden escapar de sus fronteras y beneficiar al sector productivo de las regiones vecinas.

Un gobierno central en una nación federal tiene la ventaja de poder recaudar tributos de forma más eficiente que los gobiernos subnacionales. En primer lugar, el gobierno central tiene mayores posibilidades de investigar y descubrir informaciones relevantes sobre la base tributaria. Es difícil que un municipio, por ejemplo, tenga conocimiento del ingreso obtenido por un contribuyente fuera de sus fronteras. La tributación a nivel federal también está por encima de eventuales conflictos entre gobiernos locales, evitando sucesivas reducciones de impuestos locales en una posible disputa por

atraer inversiones privadas hacia sus territorios. Obviamente, la identificación de la existencia de ingresos tributables es más fácil, y las posibilidades de transferencia de actividades económicas hacia otra jurisdicción son menores, cuanto más alto es el nivel de gobierno que impone la tributación.

El más fuerte argumento a favor de la existencia de gobiernos locales está en la distribución eficiente de bienes públicos cuyos beneficios alcanzan a áreas alejadas de un país. No hay razones para que la urbanización de una ciudad o su servicio de recolección de basura, por ejemplo, sean ejecutados por el Gobierno de la Unión y costeados con tributos pagados por todos los contribuyentes del país. El abasto de ese tipo de bien por el gobierno local, financiado por tributos locales, torna mayor la intersección entre el conjunto de los beneficiarios y el conjunto de los contribuyentes que financian la producción de dicho bien (Claeys, 2007; Bird y Ebel, 2005; Boadway, 2003; Bird y Stauffer, 2001).

Además de proporcionar mayor equidad, tal sistemática estimula un mayor control de la población sobre las acciones de gobierno (la tesis clásica de los votantes de Musgrave): los individuos, pagando por el servicio que utilizan, son inducidos a evaluar los costos y beneficios; presionan al gobierno para mejorar la calidad, reducir los costos o alterar la canasta de bienes ofertados. En suma, se reproduce de forma aproximada, en la esfera pública, la relación de mercado entre beneficios recibidos por el consumo de un bien y el desembolso monetario para su adquisición.

Existen algunos bienes y servicios públicos que, además de beneficiar a las áreas en que son ofertados, producen “externalidades” positivas sobre un área significativa del país o incluso sobre todo el territorio nacional. Es el caso de la educación y la salud. Al ofrecer educación formal a la población de un municipio, el gobierno local no estará beneficiando sólo a aquellos individuos que asisten al salón de clases. Estará beneficiando a todo el país, en la medida en que una población mejor educada significa mano de obra más calificada y productiva, ciudadanos más concientes y con mayor participación y responsabilidad política. Esos beneficios trascienden las fronteras del municipio y alcanzan todo el país. De la misma forma, servicios de saneamiento y salud benefician no sólo a la población local sino también a las poblaciones vecinas, porque reducen, por ejemplo, las posibilidades de epidemias.

Las externalidades de esos bienes públicos justifican una colaboración financiera del gobierno central, con el objetivo de estimular que los generen los gobiernos locales. En esos casos, aunque de forma menos visible, continúa existiendo la relación entre quienes pagan y quienes reciben los beneficios de los bienes públicos, manteniéndose también la ventaja comparativa del gobierno local como proveedor de esos bienes.

Otra ventaja de la oferta de bienes públicos por parte de los gobiernos subnacionales es la mayor flexibilidad y mejor adaptación de la conducción de las actividades públicas a las preferencias de la población local. Cada localidad puede tener la canasta de bienes públicos que prefiere, alcanzando una mayor satisfacción de sus preferencias (en general con costos más bajos); lo que no ocurriría si el gobierno central se encargase de esa tarea. Además hay una mayor participación de la población en el diseño de las políticas públicas. El gobierno local actúa sobre un universo de personas más reducido que el Gobierno de la Unión. Por ello, las autoridades locales son más accesibles al elector, estando más sujetas a presiones que las autoridades del gobierno central. Gobiernos locales participativos tienen más posibilidades de crear proyectos de éxito, una vez que hay un gran número de personas en la comunidad pensando en cómo resolver los problemas locales y cómo aumentar el bienestar social. Tales proyectos pueden posteriormente ser adoptados por otros gobiernos locales.

En suma, se puede decir que la gran ventaja de un sistema federalista eficiente es el aprovechamiento y la maximización de las diferentes y complementarias ventajas comparativas de los gobiernos federal, estatal y municipal en la ejecución de las funciones públicas. En términos generales se puede decir que el Gobierno de la Unión debe responsabilizarse por: políticas macroeconómicas, políticas redistributivas de ingreso privado, políticas redistributivas de recursos fiscales entre gobiernos subnacionales y por la oferta de bienes y servicios públicos consumidos a nivel nacional. Los gobiernos subnacionales deben responsabilizarse primordialmente por la oferta de bienes y servicios públicos de consumo local, aunque estos produzcan externalidades para el resto del país.

PROBLEMAS DEL FEDERALISMO FISCAL: LOS DESEQUILIBRIOS FISCALES

Habiendo sido establecida la racionalidad económica para la existencia del federalismo fiscal, ahora queremos dirigir la atención hacia un problema específico que surge bajo esta forma de gobierno: los desequilibrios entre la demanda de bienes y servicios públicos y las disparidades financieras de cada nivel de gobierno.

Las ventajas comparativas de los diferentes niveles de gobierno, descritas en la sección II, definen con claridad cuáles funciones debe asumir cada uno de esos niveles. Esta división del trabajo no asegura, no obstante, que cada nivel de gobierno disponga de los recursos fiscales necesarios para cumplir las tareas en las cuales posee ventajas comparativas. Podemos caracterizar una

situación de desequilibrio fiscal como un desequilibrio entre la demanda efectiva de bienes y servicios públicos y los recursos disponibles para costearlos.

El desequilibrio fiscal vertical es caracterizado como una situación en la cual los gobiernos estatales y municipales no poseen fuentes de recursos suficientes para costear las funciones que les son asignadas, mientras que el Gobierno de la Unión, con su mayor capacidad de recaudación tributaria, puede disponer de recursos fiscales por arriba de sus necesidades de gastos.

El desequilibrio fiscal horizontal se refiere al desequilibrio entre unidades de gobierno del mismo nivel. Puesto que existen diferencias considerables entre el ingreso, la riqueza y las operaciones comerciales y productivas (tres fuentes básicas de tributación) de diferentes estados y municipios, también habrá diferencias en sus capacidades de recaudación. Los estados y municipios menos desarrollados, en términos de capacidad de recaudación, tienden a ofrecer bienes y servicios públicos de menor calidad y en menor cantidad, y/o a imponer una mayor tributación per cápita sobre su población (Briceño-Garmendia *et al.*, 2004).

¿Sería del interés de la federación minimizar estos desequilibrios o debería cada gobierno subnacional “vivir de sus posibilidades”? Puesto que un grupo de estados subnacionales escogió la forma federativa de gobierno, en lugar del aislamiento, se debe asumir que ellos aceptan la idea de una ecualización de la cantidad y calidad de bienes y servicios públicos ofrecidos por cada uno de sus miembros. De lo contrario, la ampliación de las diferencias a través del tiempo disolvería la federación.

Falta entonces establecer un mecanismo de reequilibrio fiscal de la federación. Un instrumento muy utilizado en todo el mundo son las transferencias incondicionales. En un sistema así, el gobierno federal transfiere parte de la recaudación de sus tributos a los gobiernos estatales y municipales, de acuerdo con la demanda efectiva por bienes y servicios públicos que cada uno de esos gobiernos no puede ofertar con recursos propios. Se trata de un mecanismo de distribución de recursos fiscales, a través del cual los tributos cobrados por la Unión en estados o municipios de mayor capacidad fiscal son transferidos hacia gobiernos locales de menor capacidad fiscal. Los estados también pueden ejecutar el mismo tipo de política en relación con los municipios.

Se llega, entonces, a un punto fundamental de este trabajo: el análisis de la justificación teórica para la existencia de las transferencias incondicionales.² Como se vio líneas arriba, esas transferencias tienen como objetivo

² Las transferencias son llamadas “incondicionales” para diferenciarlas de aquellas en que el gobierno central transfiere los fondos condicionando su uso en tipos específicos de gastos, tales

igualar las condiciones de cada uno de los gobiernos subnacionales para ofrecer los bienes y servicios públicos demandados por sus respectivas poblaciones. Para construir un federalismo fiscal eficaz es necesario entonces definir, eficientemente, la demanda de bienes y servicios públicos en un municipio. Al comparar esa demanda con las disponibilidades fiscales del gobierno local, se puede concluir en la necesidad o no de complementariedad en el presupuesto de ese gobierno por medio de transferencias incondicionales provenientes del gobierno federal o estatal.

RAZÓN DE SER DEL FEDERALISMO Y FEDERALISMO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

En Europa la lucha por el federalismo ha sido, históricamente, el reflejo de la aspiración profunda de preservación de identidad de grupos étnicos o culturales con historia propia. En América Latina la lucha por el federalismo sólo puede entenderse en razón de las aspiraciones de desarrollo económico y social de las regiones, estados y municipios más pobres.

Como sabemos, en los países federales de América Latina no existe el problema de choques de nacionalidades ni de conflictos culturales asociados a disparidades étnicas o religiosas.

En América Latina el problema fundamental es el de la dependencia económica de ciertas regiones y entidades (las más atrasadas) con respecto a otras; de asimetría en las relaciones entre estados y la federación.

Es decir, detrás del federalismo latinoamericano está la heterogeneidad estructural con que se ha presentado el desarrollo económico. En América Latina tres naciones tienen un federalismo trunco y una nación un federalismo desarrollado. Esta tesis la hemos venido sosteniendo en los últimos años. Las naciones con federalismo trunco o rezagado son Argentina, México y Venezuela y el federalismo consolidado es Brasil.

Primera evidencia: la recaudación (2016)

Como se puede apreciar en el cuadro 1, mientras que en Brasil los gobiernos municipales captan el 17% de la recaudación nacional, dicho porcentaje es de 1% en el caso de México y no supera el 5.4% en ninguno de los otros dos países con federalismo trunco.

como educación, salud o saneamiento. Por regla general las transferencias condicionadas buscan estimular la producción de bienes y servicios públicos generadores de externalidades positivas.

CUADRO 1
ESTRUCTURA DE IMPUESTOS EN CUATRO PAÍSES
EN AMÉRICA LATINA, 2016

	<i>Composición porcentual de la recaudación por niveles de gobierno</i>		
	<i>Federal</i>	<i>Estatad</i>	<i>Local</i>
Argentina	89.3	8.7	2.0
México	92.7	6.2	1.1
Venezuela	94.1	0.5	5.4
Brasil	57.6	25.2	17.2

FUENTE: cálculos propios.

Segunda evidencia: recaudación como proporción del PIB

Por otro lado, la eficiencia recaudatoria de las naciones con federalismo trunco es tan baja que en ningún caso captan más del 18% del PIB; mientras que en el caso de Brasil dicho porcentaje es de 36.7% (datos del año 2015):

- Argentina: 18.5%
- México: 11.7%
- Venezuela: 8.1%
- Brasil: 36.7%

La capacidad de respuesta a las necesidades de desarrollo económico y social de las naciones depende fundamentalmente de la existencia o no de recursos que permitan fondar las inversiones prioritarias (educación, salud, infraestructura) para atender dichas necesidades. Gobiernos con recaudaciones nacionales per cápita pequeñas estarán muy limitados en sus funciones públicas. De ahí que en el largo plazo las federaciones deben incrementar sus ingresos como proporción del PIB, alcanzando los niveles deseables de entre 35 y 50% del producto interno bruto.

Tercera evidencia: evolución de la Recaudación Tributaria Global en Brasil, 1947-2016 (% PIB)

El federalismo consolidado del que hablamos se ha configurado de tal manera que ya en 1947 tenía una recaudación mayor que la que hoy tiene México:

CUADRO 2
RECAUDACIÓN ANUAL EN BRASIL,
COMO PROPORCIÓN DEL PIB; 1947-2016

1947	13.8	1961	16.4	1975	25.2	1989	24.1	2008	36.9
1948	14.0	1962	15.8	1976	25.1	1990	28.8	2009	36.5
1949	14.4	1963	16.1	1977	25.6	1991	25.2	2010	36.6
1950	14.4	1964	17.0	1978	25.7	1992	25.0	2011	36.7
1951	15.7	1965	19.0	1979	24.7	1993	25.8	2012	36.9
1952	15.4	1966	20.9	1980	24.5	1994	29.8	2013	37.1
1953	15.2	1967	20.5	1981	25.3	1995	29.4	2014	37.1
1954	15.8	1968	23.3	1982	26.3	1996	29.1	2015	37.2
1955	15.0	1969	24.9	1983	27.0	1997	29.6	2016	37.4
1956	16.4	1970	26.0	1984	24.3	1998	29.6		
1957	16.7	1971	25.3	1985	24.1	1999	31.7		
1958	18.7	1972	26.0	1986	26.2	2000	32.7		
1959	17.9	1973	25.0	1987	23.8	2004	35.9		
1960	17.4	1974	25.1	1988	22.4	2007	36.7		

FUENTE: elaboración propia.

- Caso por caso: Argentina

- En Argentina, el federalismo en su dimensión política está plenamente vigente; sin embargo, el federalismo desde el punto de vista económico y fiscal merece algunas consideraciones. Algunos datos pueden ilustrar la realidad:

A) El promedio de las 24 jurisdicciones de la relación entre deuda e ingresos es del 55.5%, alcanzando en algunos casos más del 100%. Se trata entonces de provincias muy endeudadas. La coparticipación comprometida por apalancamiento supera el 60%, llegando en algunos casos al 97 por ciento.

B) La participación de los ingresos tributarios propios en relación a los ingresos totales, salvo en el caso de la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, no superan el 35% con casos extremos que tienen una relación menor al 10.

C) Conclusión: las provincias de Argentina tienen una fuerte dependencia de las participaciones que les asigna el Gobierno de la Unión.

- Venezuela

- En Venezuela el centralismo es la agenda del gobierno federal. En 2016 los datos son los siguientes:
 - i. Tasa de crecimiento del PIB no petrolero real per cápita: -0.8%
 - ii. Índice de desarrollo humano: 0.778
 - iii. Tasa de desocupación: 12.8%
 - iv. Tasa de informalidad: 49.9%
 - v. Hogares con carencias de servicios básicos: 21.8%
 - vi. Población desnutrida: 18.0%
 - vii. Índice de Gini de la distribución del ingreso nacional: 0.488
- De tal forma que el diagnóstico oficial fue la insuficiencia de desarrollo y esos elementos fueron esgrimidos para frenar la descentralización de competencias fiscales y recursos disponibles en la federación.
- Efectivamente, en los años previos a Hugo Chávez (1990-2001), los gastos de los gobiernos regionales (estatales) y municipales se incrementaron en forma importante, al pasar de 2.5 a 6.7% del PIB.
- Sin embargo, los ingresos propios sólo aumentaron de 0.4% a 1.3% del PIB, fundamentalmente a nivel municipal, ocasionando un significativo aumento de la brecha fiscal del gobierno general de -0.9% a -4.5% del PIB entre 1990 y 2015.
- Al centrar el financiamiento de la descentralización en el aumento gradual de asignaciones legales de ingresos recaudados por el gobierno central, sin relación explícita con las responsabilidades administrativas que iban asumiendo los gobiernos subnacionales, el arreglo fiscal intergubernamental generó una estructura de incentivos propicia a la expansión del gasto y la indisciplina fiscal.
- Ello produjo el caldo de cultivo para el centralismo que existe hoy en Venezuela

- México

- En el caso de México, la existencia de grandes disparidades económicas interregionales, interestatales e intermunicipales hace que la capacidad de obtención de recursos tributarios de las diferentes unidades de gobierno del mismo nivel sea desigual.
- Como un todo, los municipios y estados del país apenas generan el 7.3% de la recaudación nacional. La administración pública de estados y municipios depende, esencialmente, de las transferencias federales.

- En la actualidad, el 89% de los municipios del país recauda menos del 12% de lo que podría recaudar.
- El 87.5% de los estados del país generan menos del 9% de lo que podrían recaudar.
- Falta por lo tanto en nuestro federalismo una responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos de estados y municipios
- Prefieren transferir el financiamiento de sus déficits al conjunto de la Unión.

- Brasil

- Los estados y municipios recaudaron directamente un 41.7% del total de los tributos cobrados en 2016.
- El principal impuesto al consumo, el ICMS, es jurisdicción de los estados, no del Gobierno de la Unión (lo que ha generado la llamada “guerra fiscal”).
- Hasta 1995 era una tradición que los gobiernos estatales recaudaran incluso impuestos locales sobre las exportaciones, lo que favoreció el desarrollo económico de muchos estados del sur.
- En cuanto al gasto, los estados y municipios ejercen un predominio indiscutible en las acciones y servicios gubernamentales que más atienden a la población. El gobierno central predomina sólo en el caso de la previsión social.

¿A qué se debe esto? Desde los años setenta las banderas del federalismo, de la descentralización fiscal y del debilitamiento del poder central ocupaban una posición prominente en el ideario y en la marcha del Brasil. La Constitución de 1988 otorgó facultades tributarias importantes a estados y municipios.

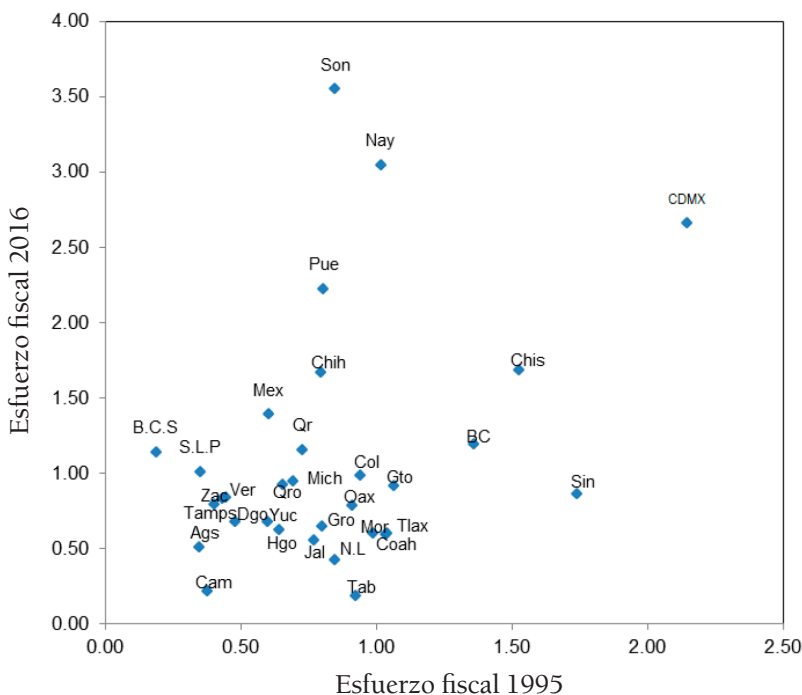
- El federalismo y la descentralización fiscal y de responsabilidades tributarias ha estado presente a lo largo de la historia del Brasil, reafirmandose con la Constitución de 1988.
- El federalismo fiscal en Brasil actúa vertical y horizontalmente: por una parte estados y municipios tienen mayores atribuciones fiscales.
- Por otro lado, la distribución de los recursos recaudados centralmente es fuertemente progresiva, beneficiando más a los estados menos desarrollados. Existe fuerte evidencia empírica en esa dirección.
- Como resultado de ello, los indicadores de la descentralización fiscal, medidos por los índices de participación de los gobiernos subnacionales en el ingreso y en el gasto total, además de la gran autonomía en el

- cobro de sus tributos y en la elaboración de sus presupuestos, sitúan a Brasil en una posición cercana a las federaciones más desarrolladas.
- Entre los países de América Latina es el que más ha avanzado en términos de autonomía de estados y municipios, por ello lo denominamos aquí como el único federalismo consolidado del subcontinente.

ESFUERZO FISCAL DE LOS ESTADOS EN MÉXICO

La gráfica 1 muestra el grado de esfuerzo fiscal realizado por las entidades de México en el periodo 1995-2016. Claramente se puede apreciar que la Ciudad de México se mantiene entre las tres entidades cuyo esfuerzo fiscal es mayor en todo el periodo. Las entidades que mayores recursos han recibido, vía participaciones y aportaciones federales, no necesariamente se mantienen como las que realizan el mayor esfuerzo fiscal. El Estado de México, por ejemplo, ocupa una posición intermedia-hacia abajo, con un nivel de esfuerzo fiscal muy inferior al de la Ciudad de México.

GRÁFICA 1
ESFUERZO FISCAL POR ENTIDADES EN MÉXICO
1995 Y 2016



¿Cómo se mide el impacto de las transferencias federales sobre el esfuerzo fiscal realizado por los estados?

Con la finalidad de medir el impacto que tienen las transferencias federales (tanto las condicionadas como las no condicionadas) sobre el nivel de esfuerzo fiscal de las entidades federativas, se elaboró una matriz de datos que incluyó las variables de ingresos propios de las entidades; PIB; participaciones, transferencias e ingresos totales de las entidades; de acuerdo con la siguiente ecuación adaptada de la propuesta hecha por Sour (2004):

$$\frac{ingprop_i}{pibentidad_i} = \frac{part_i}{ientidad_i} + \frac{transf_i}{ientidad_i}$$

Se estimó un modelo con datos de las 32 entidades federativas de México para los años 1995-2010, generando un panel de 512 observaciones (32*16), empleando datos de ingresos propios de los estados; PIB estatal, participaciones federales, ingresos estatales totales y transferencias (aportaciones) recibidas por cada estado.

Resultados del modelo

El cuadro 3 muestra los resultados del modelo de esfuerzo fiscal elaborado a partir del panel de datos de las 32 entidades federativas de México para el periodo 1995-2016.

CUADRO 3
EF= C(1) + C(2)* RPART + C(3)* RTRANS

	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>T-statis</i>	<i>P</i>
Constante	-0.01773389	0.00106198	16.70	0.000
Rpart	-0.009208	0.002013	-4.574195	0.000
Rtrans	-0.01127487	0.00119241	-9.46	0.000
R2=0.2	Akaike = -7.87			

Interpretación de resultados

Como se observa en el cuadro anterior, tanto el coeficiente de participaciones como de transferencias (aportaciones) federales; tienen el signo esperado: negativo y significativo. Esto significa que tanto las transferencias federales no condicionadas que reciben los estados como las condicionadas han tenido un impacto negativo sobre el esfuerzo fiscal de los estados del país.

CONCLUSIONES

La tesis en favor de la mayor eficiencia de la provisión descentralizada de bienes públicos fue formulada a partir de los desarrollos iniciales de la teoría del federalismo fiscal, bajo el supuesto de perfecta competencia interjurisdiccional (Tiebout, Musgrave, Oates).

Dada la usual heterogeneidad de las jurisdicciones en América Latina, la cercanía a los ciudadanos permitiría a los gobiernos locales adecuar la recaudación de impuestos, la provisión de bienes públicos a las necesidades y preferencias de los ciudadanos. Sobre la base de esa vinculación entre elector, contribuyente y demandante de bienes públicos, la competencia interjurisdiccional conduciría a obtener la eficiencia en la recaudación de impuestos y la provisión de bienes públicos que requiere México.

La cuestión federativa ha sido prácticamente abandonada en el debate fiscal reciente en México. La crisis fiscal de los estados y de los municipios está alcanzando un punto máximo con las elevadas tasas de interés actuales y con los niveles de endeudamiento de algunos estados. La aceleración del endeudamiento, simultáneamente a la pérdida de margen de maniobra de las finanzas locales, ha vuelto insostenible el esquema vigente de empujar la crisis hacia el futuro y de valerse del auxilio del gobierno federal en los momentos en que el cumplimiento de los compromisos financieros es inevitable.

La reforma fiscal integral, que en algún momento del pasado reciente había sido vista como estratégica en la política de desarrollo, fue dejada de lado y la obligación de generar los superávits primarios acabó definiendo el tratamiento dado a la política tributaria en México. El compromiso de alterar el sistema tributario inequitativo quedó olvidado, prevaleciendo la tarea de crear un colchón fiscal, aun a costa del aumento del peso de los impuestos sobre los contribuyentes cautivos y del deterioro del sistema y del compromiso con el pacto federativo. Hoy es urgente una ley de responsabilidad fiscal, misma que sancionaría la ineficiencia tributaria de los funcionarios responsables de la recaudación en los tres niveles de gobierno en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Bird, Richard y Thomas Stauffer (2001), *Intergovernmental Fiscal Relations in Fragmented Societies*, Fribourg, Institut du Federalism.
- Bird, Richard y Robert Ebel (2005), "Subsidiarity and Solidarity: The Role of Intergovernmental Relations", en Richard Bird y Thomas Stauffer, *Intergovernmental Fiscal Relations in Maintaining and Effective*, State UK, Edwar Elgar.

- Boadway, Robin (2003), *Options for Fiscal Federalism*, Canadá, Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada.
- Briceño-Garmendia, Cecilia et al. (2004), *Infrastructure Services in Developing Countries: Access, Quality, Costs and Policy Reform*, Working Paper 3468, Washington, World Bank Policy Research.
- Claeys, P. (2007), *Sustainability of EU Fiscal Policies: A Panel Test*, Barcelona, Universitat de Barcelona, Departament d'Econometria, Estadística i Economia Espanyola.
- Faguet, Jean Paul (2001), *Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia*, Centre for Economic Performance and Development Studies Institute, London School of Economics.
- Marichal, Carlos (2012), "Reformas fiscales comparadas", en José Luis Calva, (coord.), *Reforma fiscal integral*, México, Juan Pablos.
- Mikesell, John (2007), "Changing State Fiscal Capacity and Tax Effort in an Era of Developing Government, 1981-2003", en *The Journal of Federalism Advance*, Oxford University Press.
- Musgrave, Richard (1969), *Fiscal Systems*, New Haven, Yale University Press.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt-Brace-Jovanovich.
- Serra, José y Afonso José Roberto Rodrigues (2007), "El federalismo fiscal en Brasil", en *Revista de la CEPAL*, núm. 91, abril.
- Serra, José y Afonso José Roberto Rodrigues (2007), *Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil*, Serie Políticas Sociales CEPAL, núm. 133, septiembre, Santiago de Chile.
- Singh, Nirvikar y T. Srinivasan (2006), *Federalism and Economic Development in India: An Assessment*, Santa Cruz, California, Department of Economics, Working Paper Series.
- Wildasin, David (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Evidence and Macroeconomic Aspects", Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, USA.