

EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO: UNA REVISIÓN TEÓRICA

Edith Navarrete Marneou
Edgar Sansores Guerrero

Introducción

EL PROBLEMA DEL FEDERALISMO FISCAL HA TOMADO NUEVOS RUMBOS ESTOS ÚLTIMOS AÑOS DEBIDO a la emergencia y desarrollo de modelos económicos y políticos (neo) conservadores que propugnan una mayor eficiencia en el gasto, procurando a la vez la descentralización de las funciones del Estado. Además que el centralismo político y económico dominante en la Federación es una de los obstáculos al desarrollo de los estados y aun más crítico para los municipios. En efecto, los recursos financieros de estos últimos son claramente insuficientes y dependen excesivamente de los gobiernos federal y estatales. A lo anterior se agregan varios elementos, como el precario aparato administrativo, la débil capacitación de recursos humanos y la insuficiente infraestructura.

Por estas razones, la coparticipación de impuestos como herramienta del federalismo fiscal ha sido puesta en duda por los niveles inferiores de gobierno, al no contar con facultades tributarias propias e independencia económica, y por lo tanto se encuentran subordinados a la coparticipación federal de impuestos para solventar sus gastos.

El presente documento muestra una revisión teórica del federalismo fiscal así como un análisis del sistema fiscal federal mexicano que nos permitirá entender los problemas a los que se enfrentan cada día los estados pertenecientes a la República mexicana.

Este trabajo está dividido en cinco secciones. En la sección dos se realiza un análisis descriptivo de la teoría del federalismo fiscal. En la sección tres se realiza un análisis del sistema fiscal federal mexicano. Por último, en la sección cuatro se exponen las conclusiones.

Teoría del federalismo fiscal

En el campo de estudio de la hacienda pública existen un sinnúmero de definiciones del *federalismo fiscal*, las cuales dependen del origen de su concepción, ya que puede definirse desde el punto de vista político, social o económico.

Ayala Espino (1999) lo define como un proceso (económico y político) que refleja los costos y los beneficios de la descentralización en los diferentes niveles de gobierno, en los modelos de la administración pública, en los mecanismos de vigilancia y control del gobierno.

William H. Riker (1996) sostiene que

es una organización política en la que las actividades de gobierno están repartidas entre los gobiernos regionales y el gobierno central, de tal manera que hay una serie de actividades en las que cada tipo de gobierno tiene plenas competencias y una de ellas es la correcta administración.

Por otra parte, los especialistas de la hacienda pública han apoyado sus investiga-

ciones sobre el federalismo fiscal en teorías derivadas de la economía pública, tales como:

- *La teoría de los bienes públicos.* El teorema fundamental de la economía del bienestar afirma que en ausencia de fallos en el mercado una economía competitiva sería eficiente en el sentido de Pareto. Este teorema sugiere tres razones que justifican la intervención del Estado: la presencia de fallos en el mercado; la insatisfacción con la distribución existente de la renta; y la posibilidad de que los consumidores no actúen en su propio beneficio.
- *La teoría de los bienes públicos locales.* Algunos bienes públicos benefician a los que viven en una determinada comunidad.¹ Existen otros que benefician a todos, independientemente de donde vivan.² Por lo anteriormente comentado, para que la provisión de bienes públicos sea eficiente éstos deben ser suministrados de forma pública; la provisión de bienes públicos nacionales debe ser suministrada por la Federación.
- *El modelo de Tiebout.* Este modelo parte de la hipótesis de que la competencia entre los gobiernos federal y estatales les lleva a suministrar los bienes y servicios que desee la gente y a producirlos eficientemente.

Estas teorías analizan los problemas que se presentan en la provisión de bienes públicos, por parte de los gobiernos federal y estatales, con la finalidad de determinar quién es más eficiente en la provisión de los mismos. Existen también otras teorías que complementan este análisis de eficiencia de los distintos niveles de gobierno³ en las finanzas públicas, como:

1. La teoría de la eficiencia fiscal.
2. La teoría de la elección pública.

Ayala Espino (1999) comenta:

¹ Un ejemplo de esto son las estaciones de bomberos.

² Un ejemplo de esto es la defensa nacional.

³ Los niveles de gobierno son: Federación, estados y municipios.

La teoría de la eficiencia fiscal se aplica para analizar la capacidad de pago de los gobiernos locales con respecto a su contribución a los impuestos federales. Ésta teoría permite establecer cuáles gobiernos locales deben pagar más impuestos y cuáles deben recibir más ayuda fiscal, también permite establecer la capacidad de endeudamiento de los distintos gobiernos de la Federación, también establecer los criterios que deben normar las relaciones financieras intergubernamentales y cuáles son los criterios normativos para establecer el nivel de participaciones federales de los recursos fiscales entre los gobiernos de la federación.

Por otra parte, la teoría de la elección pública se aplica al estudio del papel de los procesos políticos que intervienen en la determinación del presupuesto federal, las participaciones a los estados y las negociaciones sobre la responsabilidad de los gobiernos federales en la provisión de bienes y servicios públicos.

Enfoques teóricos actuales

Los tópicos que aborda la teoría del federalismo fiscal se refieren más al ámbito normativo que al positivo. Al respecto, la teoría positiva del federalismo fiscal, sostenida por Brennan y Buchanan desde 1980, señala que "el sector público puede ser visualizado como un agente monolítico, un agente que maximiza sus excedentes (en la misma forma que un monopolio), desconociendo la voluntad de los ciudadanos". Estos autores proponen la descentralización como mecanismo de control de las tendencias expansivas. El argumento básico es que como la competencia en el sector privado ejerce su fuerza disciplinaria, la competencia entre las unidades de gobierno en un esquema descentralizado permite evitar el poder monopólico del gobierno central. La movilidad interjurisdiccional de las personas persiguiendo "ganancias fiscales" puede ofrecer parcialmente, y quizá completamente, un sustituto de las restricciones del poder tributario de dichos estados". Por otra parte, la teoría normativa del federalismo fiscal es abordada en los estudios de Musgrave (1992) y se refiere a la asignación de roles en la estructura vertical del gobierno. Para este enfoque, el corazón del federalismo fiscal se encuentra en la rama "asignación" (definición del tamaño y estructura del gasto público), ya que, para los "bienes públicos locales"

(provincias y municipalidades) debería permitirse la diferente provisión entre jurisdicciones, dependiendo de las preferencias de sus ciudadanos. Los objetivos de "distribución" y "estabilización", sin embargo, requieren la responsabilidad primaria del nivel central. Es función del gobierno central la estabilización y distribución y es función de cada estado descentralizado la función asignación. En ella se encuentra la base del federalismo fiscal.

Asimismo, la teoría del federalismo fiscal busca proveer respuestas sobre las razones para adoptar una estructura de gobierno federal, reglas para la asignación de recursos federales entre niveles de gobierno, las transferencias intergubernamentales de ingreso y el establecimiento de los modelos más deseables para garantizar una estructura federal eficiente y equitativa.

Además, con el federalismo fiscal se busca garantizar la provisión de bienes y servicios públicos⁴ a gobiernos estatales y municipales sin importar la capacidad de pago de las entidades federadas.

Jaime Sampere (1999) comenta:

El federalismo fiscal garantiza una mayor equidad en el tratamiento fiscal de las transferencias, los subsidios y las participaciones, como un medio privilegiado para equilibrar las deficiencias de un gobierno local atribuibles a problemas demográficos, catástrofes naturales, conflictos sociales, falta de recursos naturales, dependencia de fuentes energéticas, incapacidad administrativa para cobrar impuestos. Las transferencias intergubernamentales se han mantenido y crecido porque son la base que justifica la existencia del federalismo.

La descentralización y su implicación en la eficiencia distributiva

En la teoría del federalismo fiscal la descentralización desempeña un papel muy importante, ya que precisamente ésta disminuiría la distancia entre las necesidades de los gobiernos locales y las posibilidades presupuestarias del gobierno federal para mejorar la eficiencia y la equidad en la distribución de recursos fiscales. Musgrave (1992) señala que

la descentralización permite ganancias de eficiencia en la función de asignación del gobierno, sin embargo esto significa pérdidas en las funciones de estabilización y distribución e insiste en que una profunda descentralización y federalización en la distribución de recursos afectaría sensiblemente a los gobiernos locales más pobres y, en consecuencia, incrementaría la desigualdad social entre los gobiernos que forman parte de la Federación.

Sin embargo la descentralización no puede ser ilimitada, ya que como afirma Ayala Espino (1990)

existen problemas de escala,⁵ que propician que una estructura crecientemente descentralizada difícilmente resuelve problemas de externalidades entre los gobiernos de la federación sobre todo en el manejo del medio ambiente y la explotación racional de recursos naturales no renovables. Además, puede generar conflictos interjurisdiccionales locales. Por ejemplo, los impuestos federales y locales en la explotación de ciertos recursos que comparten dos gobiernos federales pueden ser diferentes y afectar de algún modo diferente sus finanzas públicas. Con el cobro de impuestos la descentralización puede producir un efecto negativo en la carga fiscal total del gobierno y afectar negativamente la capacidad del gobierno para realizar sus funciones de estabilización y distribución.

La descentralización política, económica y administrativa supone que es posible mejorar la eficiencia y equidad de las relaciones intergubernamentales. Una política de descentralización fiscal representa la búsqueda de adecuada localización, por nivel de gobierno, de los impuestos y del ejercicio del gasto público.

Como parte de esta descentralización, el gobierno federal debe instrumentar estrategias que promuevan el desarrollo regional equilibrado y eviten la concentración de las actividades públicas económicas en la capital del país e impulsen instrumentos fundamentales de redistribución entre el nivel federal y el estatal. Para esto se debe instrumentar un sistema de reglas claras y estrictas que determinen no solamente las participaciones de la Federación hacia los niveles estatal y munici-

⁴ Como la impartición de justicia, la seguridad pública, la educación básica, la salud pública, etcétera.

⁵ Por ejemplo, en la provisión de bienes públicos si se tienen escalas de producción mínima, y sería poco eficiente o incluso inviable su producción.

pal, sino también provisiones federales e incluso constitucionales. La descentralización debería considerar que toda la política social fuera hecha en los estados y en el ámbito municipal. Para que esta descentralización de recursos sea exitosa, se tendrán que tomar varias acciones concretas en forma coordinada entre Federación y gobiernos locales. Se requiere fortalecer la recaudación por ingresos propios de los gobiernos locales haciéndolos menos dependientes de las participaciones; ampliar la capacidad de los gobiernos locales para acceder; por sí solos y sin garantías federales a los mercados financieros.

Por lo tanto, se necesitarán cambios sustanciales en las siguientes áreas:

- Se deben fortalecer las haciendas locales y municipales. Evitar incurrir en altos costos políticos al cobrar mayores impuestos en sus jurisdicciones, seguir de cerca el principio de beneficio, es decir, que esos impuestos tengan como contraparte una mayor obra pública o un mejor desempeño gubernamental, este último se logrará siempre que el gobierno local que reciba el crédito, lo administre eficientemente para disminuir los costos de las obras que realiza y los servicios que presta. Por ello, las participaciones deben quedar más ligadas al desempeño recaudatorio, pues las transferencias tienen el efecto de que los gobiernos locales no sean responsables porque carecen de incentivos para asumir con seriedad sus funciones.
- Se tienen que eliminar las ambigüedades de repartición de los recursos en los estados y municipios, así como hacer públicos y explícitos los criterios de repartición de los estados entre sus municipios; es decir, se deben asignar los recursos conforme a los criterios de pobreza y marginación y se deben eliminar burocratismos que pudieran dar lugar a lineamientos demasiados amplios de discrecionalidad a los gobiernos locales que redunden en incertidumbres sobre los recursos disponibles para proyectos de inversión a escala local.
- Los gobiernos locales deben analizar la forma en la que contratan su deuda pública.

Los tres puntos anteriores permiten promover al municipio como un espacio de gobierno vinculado con las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades, de nuevas iniciativas y de administraciones más eficientes. Un federalismo fiscal renovado impulsa el principio de correspondencia, es decir, propicia que las autoridades regionales financien con derechos y tarifas apropiadas el suministro de los bienes y servicios a su cargo, fomentando así la responsabilidad y eficacia del gobierno. Esta nueva delegación de responsabilidades conlleva la exigencia por parte de todos los ciudadanos y contribuyentes, administraciones estatales y municipales eficientes, ya que el pago de impuestos y derechos se deberá reflejar en más y mejores servicios públicos locales.

Además, para llevar a cabo un proceso exitoso de descentralización es necesario que concurren las siguientes condiciones básicas:

- Política macroeconómica global. La descentralización debe ser parte de la estrategia general de desarrollo. El federalismo y la descentralización fiscal al nivel del sector público local están relacionados con la liberalización comercial y financiera a nivel macroeconómico. La descentralización debe concebirse como una estrategia global donde el esfuerzo fiscal se fortalezca y el país obtenga el beneficio de un mayor crecimiento y productividad en el largo plazo.
- Secuencia de la descentralización. Primero, se requiere una evaluación de las funciones de descentralización y establecer los objetivos de política que permitan asignar los recursos necesarios. Difícilmente se puede descentralizar la defensa nacional, la política comercial internacional o la política monetaria, entre otras. Sin embargo, los consensos nacionales en cuanto a qué descentralizar cambian en el tiempo.
- Requerimientos institucionales y de información. Tener la información disponible para conocer el efecto que tendrán en las transferencias sobre la eficiencia, la equidad y el esfuerzo fiscal local. Además es necesario contar con un marco institucional adecuado y con una autoridad institucional encargada de manejar el proceso.

- Descentralización del gasto social. Un programa exitoso de descentralización puede definirse por la eficiencia en la asignación de dos bienes públicos: educación básica y salud primaria. Al nivel del sector local y mediante los efectos de ese gasto en materia de equidad y redistribución.

Transferencias: un enfoque teórico

El objetivo de las transferencias que realiza el gobierno hacia las entidades federadas es fomentar el gasto local en determinados servicios públicos

Existen diferentes teorías sobre las posibles implicaciones de las transferencias intergubernamentales: la primera sostiene que éstas tienen implicaciones sobre la recaudación de impuestos locales y la efectividad del gobierno para alcanzar el nivel de provisión deseado de los servicios públicos, dependiendo del tipo de transferencias que se le otorgue. Por ejemplo, el caso de transferir los recursos a los gobiernos locales o estatales sin especificar el destino de los mismos. En este caso, la comunidad receptora de los recursos incrementa el presupuesto de su gobierno.

Otra teoría consiste en que la transferencia establecida debe utilizarse para un programa específico dentro de un conjunto de programas públicos, o bien otorgar una transferencia de gasto especificando el programa al cual deben destinarse los recursos, decidiendo los recursos locales el complemento de dicha transferencia, cubriendo así parte del costo del programa.

La teoría económica supone que las transferencias intergubernamentales conlleva al menos dos efectos negativos. El primero presupone que una parte de los recursos transferidos se utilicen para financiar el consumo de bienes privados y no el de bienes públicos objeto de la transferencia. El segundo sugiere una disminución en la recaudación por fuentes de ingreso locales, ocasionando dudas sobre la efectividad de este tipo de descentralización para fortalecer las finanzas locales.

El sistema fiscal federal mexicano

La Constitución de 1917 permite organizar a los poderes federales y a sus estados asocia-

dos, y con ellas se inicia propiamente la creación de un Estado federal. El pacto federal queda consagrado en la Constitución, otorgando a sus estados asociados la seguridad de que los poderes de la Unión no tendrán más actividad que la pactada y definida en el texto constitucional. Las constituciones de los estados miembros, como expresión de la soberanía y autonomía, forman parte del orden jurídico del país, que necesariamente deben sujetarse en la Constitución federal.

El federalismo mexicano tiene como principales objetivos los siguientes:

1. El fortalecimiento de los ingresos y gasto de los estados y municipios.
2. El perfeccionamiento de los sistemas de control.
3. Seguimiento y evaluación en todos los niveles de gobierno.

El sistema federal mexicano busca una distribución del poder entre el gobierno central y los gobiernos estatales. Aunque estos objetivos no se alcancen plenamente, el sistema federal permite normativamente que todos los niveles de gobierno participen en los procesos de decisión y se superen las dificultades reales que supone relacionar las entidades federativas con diferentes intereses, tradiciones y grados de desarrollo económico y social.

Dentro del sistema de gobierno federal existen intereses comunes entre los diferentes órdenes de gobierno que configuran el perfil del federalismo, tales como:

- Planeación nacional.
- Desarrollo nacional y regional.
- Autonomía financiera y política.
- Mayor participación democrática.
- Eficiencia administrativa, ahorro de costos e intercambio de servicios.
- Facultad de atender desequilibrios regionales en materia de distribución del ingreso.

Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales constituyen una derivación de lo amplio que pueden realizarse las acciones en el marco del sistema federal. Por su parte, el Estado central deriva de un orden supremo que es la Constitución, la cual establece un solo orden jurídico válido para todo el territorio nacional. En lo jurídico y en lo

político parte del Estado central, es decir, del acuerdo que hace posible la vida nacional.

En el caso de México, el actual sistema de participaciones federales ha aumentado de forma paulatina los fondos asignados a estados y municipios, sin embargo no han sido suficientes para cubrir las necesidades de gasto y financiamiento locales. Aunque los objetivos de equidad y eficiencia están incorporados en el esquema de distribución de participaciones, el alcance de su estructuración es demasiado limitado en comparación con países como Suiza y Estados Unidos de América.

La recaudación federal participable se define como todos los ingresos que obtiene la Federación en un ejercicio fiscal atribuible a sus impuestos y recargos, por los derechos sobre hidrocarburos y minería; exceptuando las devoluciones por los mismos conceptos y los ingresos derivados del impuesto adicional a la exportación.

Desde un principio el esquema de participaciones se integró con tres fondos ejecutables a la recaudación federal participable: el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM) y el Fondo Financiero Complementario (FFC). Para 1990, el FFC se fusionó al FGP y se creó el Fondo de Reordenamiento al Comercio Urbano.

En México la fórmula de participaciones establecida en 1990 distribuye el 45.7%⁶ de la recaudación federal participable en proporción directa al número de habitantes de cada casa estado, esto favorece el criterio de equidad al distribuir recursos de los estados con

mayor recaudación per cápita a los estados que participan con una menor recaudación.

Otro monto del 45.17%⁷ de la recaudación fiscal participable se reparte según el criterio de eficiencia, es decir, más recursos para los estados cuya recaudación de impuestos asignables esté por arriba de la media nacional y, consecuentemente, menos a aquellos que no alcancen dicho límite.

Conclusiones

Al igual que en el siglo pasado, el federalismo mexicano se encuentra nuevamente ubicado en el centro de los debates nacionales. La reforma del Estado promovida en los últimos años ha propiciado un replanteamiento de los procesos, instituciones e instrumentos de intervención estatal en los asuntos públicos. Las políticas instrumentadas en el marco de la privatización, desregulación y descentralización están contribuyendo a redefinir funciones y responsabilidades en la promoción del desarrollo entre gobierno y sociedad mexicana.

El Estado mexicano enfrenta una nueva realidad política y social más plural y competitiva, así como un entorno económico externo que influye decisivamente en la agenda pública. En esta perspectiva adquieren mayor relevancia los conceptos de eficiencia en el uso de los recursos públicos, y equidad en la provisión de bienes y servicios de acuerdo con las preferencias ciudadanas y la competitividad regional.

BIBLIOGRAFÍA

ASENSIO, Miguel Ángel, *Federalismo fiscal y proceso presupuestario en América del Norte: El caso de Canadá*, UNL-UNER.

DÍAZ Calleros, Alberto, *Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: Hacia una prueba empírica*, Estudios del Colegio de México.

STIGLIS, E., *Economía del sector público*, Andona Bosch.

RAYMUNDI, Carlos, *Coparticipación federal de impuestos: Hacia el nuevo contrato social*, Fundación Nacional y América Latina.

MUSGRAVE, Richard, *Hacienda pública: teórica y aplicada*, McGraw Hill.

⁶ Fuente: INEGI.

⁷ Fuente: INEGI.

LAHERA, Eugenio, "El pacto fiscal en América Latina: una propuesta de la CEPAL", *Revista de Comercio Exterior*, 1999.

SAMPERE, Jaime, "Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México", *Revista de Comercio Exterior*, 1999.

IBARRA Salazar, Jorge, "México: ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales", *Revista de Comercio Exterior*, 1999.

AYALA Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía-UNAM.