

Revista de Administración Pública



Federalismo Fiscal y Evaluación del Desempeño

Javier Guzmán*

Introducción

En México solo se recaudan impuestos en una cantidad equivalente a poco más de 13% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que en otros países, sobre todo en los más desarrollados, la tasa de recaudación con respecto al PIB oscila entre el 25% y el 40%.¹ Esta es una verdad que muchos saben pero que pocos conciben. Poca gente entiende la relevancia de la baja recaudación fiscal, parece ajeno al quehacer cotidiano de la población. La mayoría de los ciudadanos piensan que este asunto es exclusivamente del ámbito gubernamental y que los resultados solo afectarán al gobierno.

Uno de los graves problemas de nuestro país es la falta de recursos financieros que hagan posible un desarrollo sostenible y sustentable. Si no se tienen recursos, no hay posibilidad de tener egresos, es decir, sin ingreso no hay gasto o el gasto sólo puede ser del tamaño del ingreso.

En un tema tan técnico, especializado y controvertido, como es el área fiscal, hay que responder algunas preguntas que ilustren nuestra situación, como son: ¿quién debe encargarse de cobrar impuestos?, ¿quién debe recaudar recursos que otros gastan?, ¿quién debe

* Javier Guzmán es Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM de la cual es también candidato a Doctor y profesor de Política Económica. Se ha desempeñado como servidor público en el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Actualmente es consultor de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, en materia de Sistemas y Modelos de Calidad para PEMEX.

¹ *El Financiero*, nota de Felipe Gazcón, «México, víctima de la violencia fiscal», en entrevista con Carlos Elizondo Mayer-Serra, académico el CIDE. 13 de febrero de 2007.

aportar esos recursos?, ¿quién tiene las facultades constitucionales para cobrar impuestos?, ¿quién tiene la voluntad política y capacidad operativa para cobrar impuestos?, ¿quién debe diseñar el plan de gastos? y ¿se evalúa la efectividad y transparencia del gasto?

México como federación tiene miembros que suscribieron un pacto federal, que en teoría deberían encargarse de los asuntos que afectan a todos los ciudadanos, estén donde estén geográficamente. Normalmente, los estados miembros de un pacto federal ceden parte de sus derechos y comparten responsabilidades con el poder representante de la federación, por lo que en este trabajo se expone brevemente qué es el federalismo fiscal y su evaluación del desempeño en el gasto.

Situación problemática

Un problema de la Política Fiscal Mexicana es su regresividad en materia impositiva, “las grandes empresas contribuyen con el uno por ciento del PIB, en tanto que las micro, pequeñas y medianas empresas, arrendadores, profesionales por honorarios y asalariados lo hacen con el diez por ciento”.² Con base en información de la Secretaría de Hacienda “a finales de los años noventa los contribuyentes con ingresos inferiores a 18 mil pesos aportaban el 65% del impuesto a las personas físicas, mientras quienes percibían ingresos superiores a 190 mil pesos sólo contribuían con el 8% de ese impuesto”.³ A ello se suma un alto nivel de evasión fiscal y una cultura de no pago de impuestos, incluso en algunos medios se ha publicado que la evasión y elusión fiscal llega al 40% de lo recaudado, lo que significa que el país puede contar con 40% de recursos adicionales, sólo con eficientar su recaudación. En cuanto al nivel de recaudación en los años recientes, “de cada 100 pesos recaudados 96 los cobra el Gobierno Federal, dos los gobiernos estatales y dos los municipales”.⁴

A partir de lo anterior se deduce que el sistema federalista de coordinación fiscal no está funcionando, por lo que no puede hablarse de federalismo cuando no existe una corresponsabilidad tributaria entre estados, municipios y federación; es decir, no existe un compromiso real de parte de los miembros que integran el pacto federal para llevar recursos a las arcas de los gobiernos. El resultado es que el Gobierno Federal asume la responsabilidad, casi única, de recaudar

² Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN). *El federalismo mexicano (elementos para su estudio y análisis)*. Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República. Tercera edición. México, 1998.

³ *Idem*.

⁴ *Idem*

impuestos, mientras que estados y municipios esperan pacientes (a veces no tanto) las participaciones de los ingresos correspondientes. Aunado a lo anterior, desde hace algunos años se viene desarrollando una evaluación del desempeño del gasto, por lo que es precaria su traducción en resultados exitosos de las políticas públicas y de la eficacia del trabajo realizado por las diferentes entidades públicas.

Los principales asuntos

Los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y los poderes que conforman a los dos primeros, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, reintegran a la población sus impuestos en forma de bienes y servicios públicos mediante la ejecución de programas y proyectos contemplados en el presupuesto público. Así, el sector público se convierte en un intermediario de la sociedad para redistribuir los recursos que aportan los contribuyentes.

Las asignaciones del gasto público son fundamentales para reducir las restricciones del desarrollo económico y las brechas de desigualdad económica entre la población, por medio de políticas públicas para el desarrollo y para la provisión de bienes y servicios que mitiguen la desventaja y desigualdad entre los ciudadanos; por lo que el gasto público se convierte en una herramienta de redistribución y creación de oportunidades.⁵ Pero para tener recursos para el gasto gubernamental es necesario tener ingresos, es aquí donde juega un papel importante el Derecho Tributario, en el cual existe un solo sujeto activo de la obligación fiscal: el Estado, pues solamente él, como ente soberano, está investido de la potestad tributaria. En los Estados organizados políticamente como federaciones, no sólo el Estado Federal posee soberanía, sino también las entidades federativas la poseen y la ejercen con plena independencia del poder central (con las limitaciones impuestas por el pacto federal).⁶

En el Sistema Federal Mexicano, tanto la Federación como los estados pueden ejercer la función de recaudación de impuestos. Esta es la respuesta a una de las preguntas inicialmente planteadas de ¿Quién debe cobrar impuestos?, uno de los mayores retos es la baja recaudación fiscal de las entidades federativas y de los municipios que tienen las facultades y potestades para hacerlo, sin embargo no

⁵ Jorge A. Chávez Presa, *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*, F.C.E., 2000, pp. 25-26.

⁶ *Segundo Encuentro de los Congresos en México: El Legislador Profesional*; Martes 11 de marzo del 2003, Palacio Legislativo de San Lázaro; Mesa Redonda: "Participación del Poder Legislativo en la conformación del Federalismo fiscal"; Ponente: Diputado Federal Jorge Alejandro Chávez Presa; Moderador: Diputado Bernardo Borbón Vilches.

lo hacen, entonces puede ser que no sea un asunto de derecho, sino más bien político.

El federalismo fiscal, en teoría, ayuda a lograr una mayor equidad en el aspecto fiscal de las transferencias, los subsidios y las participaciones. A través del equilibrio en las limitaciones que puedan tener algunos gobiernos estatales o locales, sobre todo en materia de capacidad técnica y de infraestructura, con otros que tengan una mejor posición al respecto. Por tanto, es importante, que los miembros de la Federación trabajen de manera conjunta y coordinada tanto en la recaudación como en el planteamiento del gasto. En el presupuesto de gastos es donde más participación se tiene de los estados y municipios, esto desde el punto de vista político es más redituable. Se pueden exigir recursos, decir que el dinero no alcanza y establecer todas las formulas pertinentes para la redistribución de los ingresos fiscales, el asunto de fondo es quién trae esos recursos.

Se ha incrementado el poder económico y político del Gobierno Federal, al mismo tiempo que se ha limitado la capacidad de acción y decisión de los gobiernos estatales y municipales. La misma situación sucede entre estados y municipios, en donde el Estado concentra recursos y poder. Aunque existe una renuencia de los estados y municipios a participar en la actividad recaudatoria, por demás complicada y rechazada por la sociedad, sobre todo por aspectos políticos. Todo esto ha desvirtuado el funcionamiento del pacto federal, y en particular el federalismo fiscal, dejando a un lado el desarrollo de un verdadero sistema de recaudación y aplicación de gasto, bajo los principios de participación conjunta de todos los órdenes de gobierno.

El proceso hacia un verdadero federalismo fiscal debe pasar necesariamente por algunas acciones que garanticen resultados. Fortaleciendo las atribuciones de los estados y municipios, pero a la vez, generando los mecanismos de control, vigilancia y evaluación en todos los órdenes de gobierno. Solamente de esta manera se podrán desarrollar y consolidar sistemas eficaces de administración tributaria y de gasto transparente.

Un aspecto más a considerar en el federalismo fiscal es la rendición de cuentas, que transparente a los ciudadanos, organismos empresariales, universidades y sociedad en general, las fuentes de los recursos, su tamaño y su aplicación. Con la finalidad de que la población esté consciente de la situación financiera de su gobierno, sobre todo del más cercano (el municipio), lo que hace necesaria una mayor difusión de lo que tiene el gobierno, su fuente y su aplicación. No solo basta saber cuánto y en qué, el federalismo fiscal debe pasar necesariamente por la transparencia, en el cuánto, de dónde y para

qué. Podríamos empezar a evaluar la eficiencia y eficacia financiera de los gobiernos, sobre todo, haciéndolos responsables cuando no se cumpla con un mínimo esfuerzo por aumentar su capacidad financiera a través de la recaudación.

En el federalismo actual no existen los incentivos necesarios, para que los gobiernos y los contribuyentes cumplan con sus respectivas responsabilidades. No hay incentivos, pero tampoco hay castigos, ni políticos, ni económicos, ni legales que ayuden a revertir la situación, es más fácil evitar cobrar y evitar pagar que cumplir la obligación. Un proceso viciado que tiene que ver con el andamiaje institucional.

El gasto y la aplicación de recursos

Una parte del federalismo fiscal tiene que ver con los gastos y la aplicación de los recursos, a partir de ello deviene la pregunta: ¿quién debe gastar, el Gobierno Federal o los estados y municipios?, y ¿quién debe pagar las cuentas? Son asuntos que se tienen que ver, de manera paralela, con la obtención de los recursos. En el rubro del gasto, la Constitución asigna poderes residuales amplios a las entidades, sin embargo no están claramente definidas sus funciones de gasto. Esto se debe a que ejercen las potestades principales de manera concurrente con la federación y en ocasiones con los municipios, sin delimitar la participación de cada orden de gobierno.⁷

En el gasto, la federación tiende a dominar por su mayor control sobre los recursos públicos o simplemente gracias a la mayor capacidad política o administrativa. En la mayoría de los casos, la especialización y profesionalización del gobierno se ha dado en el ámbito federal. En el caso de México existe una cultura financiera y política muy arraigada que consiste en pedirle a un órgano superior: “el papá gobierno”. El Gobierno Federal y sus facultades para aplicar el gasto, inclusive a nivel municipal, fue un factor que heredó el viejo régimen priista, en donde se utilizaban los recursos para efectos de control político de sus diferentes sectores. Solo bastaba con restringir el gasto en cierta comunidad o estado, para sensibilizar y alinear al gobernador o el presidente municipal en turno, dejando a su población desamparada financiera y políticamente.

“La falta de claridad en la asignación de potestades tiene efectos sobre la efectividad del gasto y la prestación de servicios públicos. Las políticas públicas no se definen, ni los servicios públicos

⁷ *Una agenda para las finanzas públicas de México; Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas.* Gustavo Merino, Director del Centro de Investigación en Políticas Públicas del ITAM.

necesariamente se prestan, por quien tiene mejor información sobre las preferencias y necesidades locales. Asimismo, se vuelve más difícil atribuir responsabilidades por el desempeño en la prestación de los servicios entre las autoridades relevantes. Es decir, no queda claro cuál es el orden de gobierno que responde en un momento dado por deficiencias en los servicios. Adicionalmente, se vuelve más compleja la definición de políticas y planeación, por la incertidumbre acerca de las acciones que tomarán los distintos órdenes de gobierno”.⁸

Es un hecho que quien mejor puede gastar es el que tiene mejor información, ya que la información hace que se tomen las mejores decisiones. Aunque sucede, en muchas ocasiones, que quien conoce las necesidades inmediatas de la población no es quien decide la forma en que se gastan los recursos. Los municipios son los órganos de gobierno más cercanos a los problemas cotidianos de la gente, sin embargo, en algunas ocasiones, son el estado o la federación los que deciden las prioridades y las partidas del gasto.

El gasto federal y estatal

A partir de 1998 y como resultado de los procesos de descentralización, los gobiernos locales ejercen mayores recursos que la federación, a través de las transferencias que reciben para financiar múltiples servicios. Anteriormente el gasto federal fue significativamente superior al de los gobiernos locales. Sin embargo, aunque las transferencias son mayores ello no implica que estos se traduzcan necesariamente en mayor poder de decisión de los gobiernos locales sobre el gasto”.⁹

Formas en que ejerce el gasto la federación en las entidades:¹⁰

Directamente a través de inversión pública federal o en la prestación de algunos servicios. Su asignación se define de manera relativamente independiente del gasto que las entidades consideran prioritario en un momento dado, obedeciendo más bien a los planes y programas de las secretarías de estado federales y a factores políticos.

Un gasto bipartita, es el que realizan conjuntamente estados y federación. Un ejemplo es el gasto en las universidades estatales, en donde la federación y cada estado otorgan recursos en una proporción previamente acordada.

⁸ *idem*

⁹ *idem*.

¹⁰ *idem*.

Gasto descentralizado, que forma el mayor componente del gasto federal en los estados. Se realiza a través de la transferencia de los recursos a las autoridades estatales para su ejercicio en áreas específicas. Normalmente son áreas que atendía en un momento el Gobierno Federal y que durante los procesos de descentralización se han asignado como responsabilidades a estados y municipios.

El gran reto antes de definir cual es el orden de gobierno que debe hacer las erogaciones, debe ser el quién es el responsable de las actividades que requieren recursos. Es una tarea difícil, después de haber vivido tantos años en un centralismo político, por lo que es difícil empezar a descentralizar actividades y responsabilidades.

Las potestades tributarias

El Gobierno Federal tiene potestades sobre los impuestos principales como son: los impuestos sobre la renta (ISR), al valor agregado (IVA), al activo de las empresas (IMPAC), al comercio exterior, a los derechos de hidrocarburos, especiales sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos. En contraparte, las facultades tributarias de los municipios y de los estados son limitadas, ya que los impuestos que pueden cobrar son relativamente bajos y, en algunos casos, de difícil cobro. El principal impuesto que pueden cobrar los municipios es el predial y algunos derechos. Para el caso de los estados es el impuesto sobre nómina (que no todos cobran), los impuestos sobre espectáculos públicos, y el impuesto sobre ventas de bebidas alcohólicas.¹¹

El resultado es un desequilibrio importante entre lo recaudado por la federación, los estados y municipios. Basta con ver las cifras para demostrar lo anterior, “alrededor del 80% de los ingresos públicos los recauda la federación, mientras que el 14% lo recaudan los estados, 2.4% los municipios y el remanente el D.F., en comparación con otros sistemas federales los gobiernos locales recaudan la mayor proporción de los ingresos públicos”.¹²

Para tener una idea más clara de los importes que representan los impuestos que están bajo la potestad de la federación se presentan, en la siguiente tabla, las partidas que integran el ingreso total de

¹¹ Con datos de la *página web del SAT*, Oficinas de tesorería estatales y *Diario oficial*, 27 de diciembre del 2006, en el cual se publicó la Ley de Ingresos de la Federación para el año 2007.

¹² *Una agenda para las finanzas públicas de México; Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*. Gustavo Merino, Director del Centro de Investigación en Políticas Públicas del ITAM.

la federación para el ejercicio 2007 y el porcentaje que representa cada una de ellas en el total del presupuesto. En la segunda tabla se muestra a detalle la partida y los principales impuestos, que representan el 44.4% del total de ingresos por el mismo concepto.

Cuadro 1¹³

RECAUDACIÓN		\$	%
A	INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL:	1,511,815.70	66.9%
I	IMPUESTOS	1,003,841.00	44.4%
II	CONTRIBUCIONES DE MEJORA	17.60	0.0%
III	DERECHOS	471,353.20	20.9%
IV	OTRAS CONTRIBUCIONES	1,473.30	0.1%
V	PRODUCTOS	7,721.80	0.3%
VI	APROVECHAMIENTOS	27,408.80	1.2%
B	INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS	726,596.80	32.1%
VII	INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS	589,663.80	26.1%
VIII	APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	136,933.00	6.1%
C	INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS	22,000.00	1.0%
IX	INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS	22,000.00	1.0%
	TOTAL INGRESOS	2,260,412.50	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre del 2006.

Cuadro 2

	IMPUESTOS	\$	%
1	Impuesto sobre la renta	440,405.00	43.9%
2	Impuesto al activo	11,734.00	1.2%
3	Impuesto al valor agregado	428,710.00	42.7%
4	Impuesto especial sobre producción de bienes y servicios	59,995.00	6.0%
5	Impuesto sobre tenencia de automóviles nuevos	17,286.00	1.7%
6	Impuestos al comercio exterior	27,585.00	2.7%
	Otros	18,126.00	1.8%
	Total ingresos por impuestos	1,003,841.00	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007. Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 2006.

Se puede observar que el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado son las dos fuentes más importantes de financiamiento para el Gobierno Federal.

Es menester mencionar que el alto grado de centralización en materia de ingresos en México es producto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que data de 1980. Mediante el SNCF, los estados fueron cediendo potestades tributarias, incluyendo la capacidad de modificar las tasas de algunos impuestos que aún controlan, a cambio de mayores transferencias federales, especialmente participaciones de la recaudación federal de ciertos impuestos. “Con el SNCF se logró eliminar la doble tributación y otras prácticas ineficientes, a la vez que se incrementó la recaudación. Sin embargo, derivó en un alto grado de centralismo fiscal”.¹⁴

¹³Tablas propias elaboradas con datos obtenidos del Artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre del 2006.

¹⁴*Op.cit.*, Gustavo Merino.

Participaciones e ingresos de los estados

En un principio, el sistema de participaciones cumplía una función compensatoria para los estados, por los ingresos que dejarían de percibir al formar parte del SNCF, sin embargo, con el tiempo fueron evolucionando los criterios de asignación, aunque existe un sesgo en favor de las entidades que perciben más por ser productores de petróleo. “El Fondo General de Participaciones es el componente principal del sistema de participaciones, en 1998 representó el 84% del total. En la actualidad el 45.17% de este fondo se distribuye con base en la población en cada entidad, como medida para promover mayor equidad. Una proporción equivalente se distribuye bajo el criterio de territorialidad con base en los impuestos asignables, es decir, aquellos que se asignan al lugar donde se generan independientemente de donde se recauden. El resto es con base en la proporción inversa a las participaciones por habitante”.¹⁵

Elementos que se consideran para el Fondo General de Participaciones:

- Población (medida para promover la equidad)
- Territorialidad (donde se generan los impuestos, independiente al lugar donde se recauden)
- Participación por habitante (proporción inversa)

Los impuestos asignables son:

- Tenencia sobre automóviles nuevos
- Impuesto Especial sobre producción y servicios (gasolina, diesel y gas natural, bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos labrados).

En nuestro sistema de participaciones, el elemento poblacional es una medida importante para promover la equidad en la asignación de recursos federales. La regla es a mayor población mayores recursos, aunque no es definitivo que ésta sea la mejor manera de promover un desarrollo más equitativo, ya que el criterio de distribución de recursos no considera las diferencias que existen entre las entidades con respecto a sus necesidades, costos de los servicios públicos, su capacidad fiscal, la eficiencia en la aplicación del gasto. De hecho, no incentiva la actividad recaudatoria de las entidades y por el contrario genera un círculo vicioso, al “premiar” a estados de mayor población.

Dentro del total de las participaciones, el monto de las mismas representa alrededor del 3% del PIB. Si se consideran las participa-

¹⁵ *Federalismo y coordinación fiscal*. Amabilia Terrazas Solís. Coordinación fiscal PRD.

ciones como parte del ingreso propio, la proporción de los recursos públicos con que cuentan estados y municipios representan 25.8 y 5.23% respectivamente. A su vez, los ingresos por participaciones representan en promedio alrededor del 80% de los ingresos totales de las entidades (ingresos propios más participaciones, excluyendo al Distrito Federal); lo que refleja que las entidades tienen un alto grado de dependencia de los recursos federales, es decir, que la brecha vertical en México es elevada. “En muchas otras federaciones, la dependencia de transferencias federales tiende a ser menor. Aun si las entidades explotaran de manera óptima sus facultades tributarias, la brecha fiscal seguiría siendo amplia, pero se podría mitigar este problema con una mejor recaudación y la utilización de todas las facultades impositivas disponibles. Sólo cinco estados y el Distrito Federal gravan todas las actividades y servicios permitidos por la legislación (Coahuila, México, Guerrero, Nayarit y Puebla). El impuesto a la nómina, por ejemplo, lo aplican solamente 22 estados”.¹⁶

Ingresos municipales

En el caso de los municipios, sus principales fuentes de ingreso son las participaciones federales que les asignan las legislaturas estatales y el impuesto predial. A pesar de que el impuesto predial tiene un alto potencial como fuente de recursos, en la actualidad no es óptima su explotación, ya que muchos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado y actualizado o simplemente carecen de una capacidad técnica suficiente. “La recaudación predial en México actualmente representa alrededor del 0.2% del PIB. Aun en años de alta recaudación, ésta no ha logrado alcanzar 0.3% del PIB y en algunos años ha sido cercana o menor al 0.1%. Estas cifras se comparan de manera desfavorable con las observadas en otros países. La recaudación del predial para los países de la OCDE representa en promedio 1% del PIB. En Argentina se observa una relación similar, mientras que en Chile es de casi 0.7% del PIB”.¹⁷

El predial es un impuesto muy claro y de fácil recaudación, por lo que es necesario poner orden en el sistema de catastro. El contribuyente en México está muy claro de este impuesto y aunque siempre es incómodo pagarlo, hay una buena disposición de hacerlo. Tal vez tenga que ver con que es un impuesto que está relacionado al principal patrimonio de una familia, su vivienda. Este impuesto es una buena fuente de recursos para los municipios, sin embargo, es un

¹⁶ *Op.cit.*, Gustavo Merino.

¹⁷ *Op.cit.*, *El Financiero*, Felipe Gazcón.

impuesto en el cual no crece la base tributaria al mismo ritmo de crecimiento que las necesidades de gasto.

Los municipios obtienen, además, ingresos por derechos, licencias y otros conceptos, sin embargo, en estas fuentes de financiamiento se presenta ineficiencia en la recaudación. Los precios de los servicios en ocasiones no reflejan los costos de proveerlos o la cobranza es irregular. Esta situación podría solucionarse a través de la concesión de la administración de recaudación a los particulares, aunque son escasos los municipios que hacen uso del sector privado para estos fines. En México, es muy difícil que ciertas actividades se transfieran para su administración a los particulares por todos los escándalos de corrupción que se han presentado. Asimismo, "entre los obstáculos para alentar una mayor recaudación a nivel municipal se encuentran la corta duración de las administraciones municipales y las restricciones para legislar directamente en materia fiscal. Estos factores institucionales desalientan la introducción de reformas fiscales, que pueden tener altos costos políticos inmediatos, pero cuyos beneficios en términos de mayor recaudación no se obtienen sino hasta algunos años más adelante"¹⁸ como resultado del juego de reputación de los políticos, es decir, ¡qué otro lo haga y pague el costo político!

Mejores esfuerzos

Qué incentivos hay para trabajar en sistemas de recaudación más eficientes si existe una variación significativa entre los estados en lo que se refiere a la proporción del ingreso que representan las participaciones. "Mientras que en Nuevo León y Chihuahua, las participaciones representan en promedio 66% y 69% respectivamente de los ingresos del estado, en Colima, Tabasco, San Luis Potosí y Baja California Sur estos sumaron, durante el mismo periodo, entre 89% y 92% de los ingresos del estado",¹⁹ Lo cual ha dado lugar a una discusión, que es promovida por los estados más eficientes en términos de recaudación, sobre la eficiencia del sistema de participaciones.

El planteamiento es que el actual sistema no incentiva a los gobiernos estatales a ser más eficientes en la recaudación, es más, existen incentivos adversos. Las causas de, por qué no todas las entidades realizan el mismo esfuerzo recaudatorio son variadas. Se pueden citar desde aspectos culturales, hasta problemas tecnológicos. No es de extrañar, desde el punto de vista cultural, que los esta-

¹⁸ *Op.cit.*, Gustavo Merino.

¹⁹ *Federalismo Fiscal*. José Gamas Torruco

dos del norte sean más eficientes en el esfuerzo recaudatorio que los estados del sur. Nuevo León tiene una cultura diferente a Chiapas o a Oaxaca, aunado a esto tiene un nivel de educación superior y el avance tecnológico de algunos municipios es sobresaliente.

Las diferencias en el nivel de recaudación entre las entidades son producto de diversos factores, entre los cuales se encuentran la capacidad para generar ingresos, por diferencias en las bases gravables como resultado del grado de desarrollo económico y las actividades productivas, así como las diferencias en la administración pública de cada estado. En ambos casos influye el desarrollo político de la entidad, es decir, donde está más arraigada una cultura de rendición de cuentas de las autoridades hacia los ciudadanos y donde hay mayor alternancia política o una mayor competencia partidista, la administración pública tiende a ser más eficiente y a tener un mayor desarrollo económico.

Además, el sistema de coordinación actual crea una serie de alicientes adversos al esfuerzo recaudatorio en general. Considerando que las bases fiscales que pueden explotar los estados directamente son por lo general estrechas y en ocasiones pobres, los costos políticos y administrativos para elevar la recaudación pueden ser muy altos para los ingresos adicionales que se obtienen, sobre todo en comparación con lo que reciben por concepto de participaciones y otras transferencias federales.

Conclusión

El Sistema Federal Fiscal Mexicano ha provocado una gran concentración de atribuciones en el Gobierno Federal, dejando en una situación muy cómoda, respecto a la actividad recaudatoria, a los estados y municipios. Además, de que la recaudación de impuestos es una actividad que los políticos prefieren omitir, desviar o transferir a alguien más. Lo que origina una gran concentración en la Federación, en comparación con lo recaudado por estados y municipios. Entre las diversas entidades del país también existen diferencias. Así, que bajo el mismo sistema fiscal algunos estados son más eficientes en la obtención de recursos, al presentar algunos estados o municipios una mayor competencia política y una alternancia frecuente, que los obliga a hacer más eficientes sus sistemas recaudatorios y de evaluación del desempeño, con resultados más eficaces. La competencia por el poder trae beneficios, al mejorar la aplicación del gasto y de la rendición de cuentas.

Es necesario generar mecanismos, legislaciones y procesos que procuren transferir responsabilidades recaudatorias a los estados y municipios, empezando con hacer eficiente el cobro de impuestos ya establecidos, como el impuesto predial, para avanzar en la descentralización de otros impuestos. Asimismo, el impulsar impuestos de fácil recaudación que a la vez cumplan con el principio de equidad y proporcionalidad, como es el caso del IVA a alimentos, en donde todos pagarían, y pagarían de acuerdo a su nivel de consumo. Al mismo tiempo, los gobiernos tendrían que plantear los mecanismos necesarios para resarcir los efectos económicos negativos de la población con menores recursos.

Otro punto importante es poner incentivos a estados y municipios para que sean más eficaces y eficientes en la recaudación, ya que en la realidad, los estados que aportan más reciban menos recursos, por lo que es ineficiente y se fomenta el conformismo de los estados de baja recaudación. Es necesario implementar una medida de castigo para los estados y municipios que no alcanzan una recaudación mínima de acuerdo a su perfil demográfico y económico.

BIBLIOGRAFÍA

- Chávez Presa, Jorge A., *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*, México, F.C.E., 2000.
- México, Poder Legislativo, *Segundo Encuentro de los Congresos en México: El Legislador Profesional*, Martes 11 de marzo del 2003, Palacio Legislativo de San Lázaro; Mesa Redonda: "Participación del Poder Legislativo en la conformación del Federalismo fiscal"; Ponente: Diputado Federal Jorge Alejandro Chávez Presa; Moderador: Diputado Bernardo Borbón Vilches.
- México, Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007. México, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre del 2006.
- Merino, Gustavo, "Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas" en *Gaceta de Economía*, Número Especial, México, ITAM, 2000.
- Gamas Torruco, José, "Federalismo Fiscal", en Valadés, Diego, *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo IV*, México, IJ-UNAM, 2001, pp. 157-176.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN). *El federalismo mexicano (elementos para su estudio y análisis)*, Editado por la LVI legislatura del Senado de la República. Tercera edición. México, 1998

Sobarzo Fimbres, Horacio, Federalismo Fiscal en México, en *Economía, Sociedad y Territorio, Dossier Especial*, Toluca, El Colegio Mexiquense, pp. 103-121.

El Financiero, nota de Felipe Gazcón, “México, víctima de la violencia fiscal”, en entrevista con Carlos Elizondo Mayer – Serra, académico del CIDE, 13 de febrero del 2007.

Paginas de internet:

[Http://www.ricomade.org/pais_antecedentes.php](http://www.ricomade.org/pais_antecedentes.php)

Maletín ciudadano, Tecnológico de Monterrey. [Http://www.ruv.itesm.mx/portales/maletin/contenidos/informacion/federativas/homedoc.htm](http://www.ruv.itesm.mx/portales/maletin/contenidos/informacion/federativas/homedoc.htm)