

# FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

Una propuesta para fortalecer  
la hacienda pública estatal

Nicolás Mandujano Ramos





UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Narro Robles

*Rector*

Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro

*Secretario General*

Lic. Enrique del Val Blanco

*Secretario Administrativo*

Dra. Estela Morales Campos

*Coordinadora de Humanidades*



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Verónica Villarespe Reyes

*Directora*

Mtro. Gustavo López Pardo

*Secretario Académico*

Mtro. Rafael Bouchain Galicia

*Secretario Técnico*

Lic. Roberto Guerra M.

*Jefe del Departamento de Ediciones*

# FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

## Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal

Nicolás Mandujano Ramos



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS



Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución editora.

Mandujano Ramos, Nicolás

Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal / Nicolás Mandujano Ramos. -- México : UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas, 2010.

196 p. ; 21 cm.

Bibliografía: p. 183-194

ISBN 978-607-02-1407-3

1. Política fiscal - México. 2. Relaciones fiscales intergubernamentales - México. 3. México - Política económica. I. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Económicas. II. t.

336.30972-scdj20

Biblioteca Nacional de México

Primera edición  
17 de mayo de 2010

D.R. © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, Coyoacán,  
04510, México, D.F.  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS  
Circuito Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
04510, México, D.F.

ISBN 978-607-02-1407-3

Diseño de interiores y portada: Marisol Simón y Enrique Amaya.  
Corrección de estilo y cuidado de la edición: Marisol Simón.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	9
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	15
1. RELEVANCIA TEÓRICA EN MATERIA DEL FEDERALISMO	23
Federalismo y descentralización fiscal, 24; Descentralización fiscal y funciones básicas del Estado moderno, 33; Marco legal e institucional sobre las relaciones fiscales intergubernamentales, 44.	
2. EVOLUCIÓN Y COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000-2006	63
Evolución de los ingresos de las entidades federativas, 2000-2006, 63.	
3. ANÁLISIS DE LOS INGRESOS PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SU DEPENDENCIA CON LOS RECURSOS FEDERALIZADOS	91
Metodología sobre la clasificación de las entidades federativas, según capacidad recaudatoria, 91; Análisis de los coeficientes de los ingresos en las entidades federativas, 94.	
4. PROPUESTA PARA DESCENTRALIZAR Y FORTALECER EL FEDERALISMO FISCAL EN EL ÁMBITO DE LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA. El caso del IVA	113
Federalismo, descentralización fiscal y colaboración administrativa, 117; Origen del IVA, su evolución en México y algunas experiencias	

internacionales del poder tributario entre niveles de gobierno, 122;  
Relaciones fiscales intergubernamentales en materia de colaboración  
administrativa, 133; Propuesta que permita mitigar el desequilibrio  
horizontal fiscal, 140.

RESUMEN Y CONCLUSIONES	159
ANEXO ESTADÍSTICO	171
BIBLIOGRAFÍA	183

## INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas México ha experimentado cambios trascendentales en su estructura económica, fundamentalmente en la democratización de sus instituciones políticas y de modo correlativo en el marco del federalismo fiscal, fomentando la transferencia de recursos federales hacia los gobiernos subnacionales y, por ende, influyendo sobre la hacienda pública estatal y municipal.

Igualmente, se ha agudizado la heterogeneidad económica-social entre los diferentes niveles de gobierno, derivado del desequilibrio financiero vertical y horizontal, a la par del relajamiento del esfuerzo recaudatorio estatal, lo cual lleva a sus haciendas públicas a una menor captación impositiva dada la exigua potestad tributaria con la que cuentan.

En México, las relaciones fiscales intergubernamentales además de estar determinadas por un indefinido marco jurídico constitucional, se encuentran influenciadas por el grado de desarrollo presente entre los estados de la República, con la particularidad de que el papel de la federación en materia de concurrencia tributaria es dominante, mientras que para los estados y municipios se limita a la administración y organización de los programas federales por medio de la descentralización sectorial, vía transferencias federales.

En términos territoriales, el desarrollo económico y la distribución de las potestades tributarias es bastante desigual y desequilibrada: por un lado, los estados desarrollados y, por otro, los económicos y socialmente pobres. En consecuencia, es práctica común que los gobiernos subnacionales recauden impuestos a partir de bases fiscales reducidas, por lo que las relaciones fiscales intergubernamentales muestran una

importante dependencia financiera y una menor responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales.

Actualmente la mayor parte de los ingresos tributarios son recaudados y administrados por el gobierno central, razón por la cual los recursos federalizados hacia los gobiernos subnacionales son altamente significativos. De hecho, aproximadamente 93% de los ingresos de las entidades federativas provienen de la federación. Asimismo, hoy en día, el esquema de distribución de transferencias federales consideran criterios incluso contrapuestos, provocando distorsiones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al reducir los incentivos recaudatorios, además de provocar un desincentivo en la recaudación de las entidades federativas, en particular las de menor desarrollo relativo.

Por otra parte, la distribución de las aportaciones federales comprendidas en el Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberían compensar las distintas capacidades fiscales entre los ámbitos locales en un sistema federal solidario, pero la evidencia asienta que gran parte de los recursos de dicho ramo administrativo no se asignan con criterios compensatorios. Por el contrario, los recursos se distribuyen con criterios ambiguos; ya que sólo 27% se distribuyen con un criterio compensatorio; 10% con criterio igualitario; y 63% con criterio indeterminado [aregional, 2004a], debido a que los principios de distribución del fondo de aportaciones más importante, como es el caso de la educación básica y normal, se asigna de acuerdo con un criterio de distribución que no tiende a asegurar que sean las entidades federativas más necesitadas ni las que tengan las mayores carencias en materia educativa las beneficiadas.

La tendencia anterior ha prevalecido aún con la reforma fiscal de 2007, mediante la cual se adecuaron las reglas de distribución de tres fondos de aportaciones (fortalecimiento de las entidades federativas; educación básica y normal, y el que corresponde a la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal), con el objeto de que las transferencias fueran más equitativas y que reflejaran de manera más adecuada las necesidades y transparencia de las haciendas públicas locales.

En ese sentido, el sistema de coordinación fiscal intergubernamental, constituido en lo general por las participaciones e incentivos económicos (impuestos sobre automóviles nuevos y tenencia o uso de vehículos), así como por las aportaciones federales, han llegado a constituir más de dos terceras partes de la recaudación federal participable; con ello se muestra la alta dependencia financiera de las entidades federativas, respecto de los ingresos procedentes de la federación.

Desde esta perspectiva es fundamental estudiar y analizar los elementos fiscales de las entidades federativas y su relación con las transferencias y aportaciones federales, con el objeto de proponer y diseñar esquemas de tributación sobre la conveniencia de recaudar, administrar y fiscalizar determinados impuestos por parte del gobierno local y central.

Por tal motivo se procederá a estudiar dicho fenómeno a partir de 1996, momento, entre otros, en que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) presenta cambios importantes. Por ejemplo, entra en vigor un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa que permite delegar mayores atribuciones a las entidades federativas en materia de impuestos especiales sobre producción y servicios; transfiere la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos y tenencia y uso de vehículos; otorga mayores atribuciones del impuesto al valor agregado (IVA) y, también, en materia del impuesto sobre la renta (ISR) en 2003 e IVA en 2004 a los contribuyentes del régimen intermedio de las actividades empresariales y de los pequeños contribuyentes; mientras que a finales de los noventa se presentan procesos de descentralización de las funciones de salud y educación.

Por otra parte, si se considera que el SNCF muestra indicios de agotamiento, el propósito del trabajo es contribuir con una propuesta que permita mitigar el desequilibrio horizontal fiscal, mediante la descentralización administrativa del IVA en el ámbito estatal, en el marco de la colaboración administrativa y de coordinación intergubernamental, que permita fortalecer la hacienda pública local.

En ese tenor, el objetivo del trabajo es mostrar, en primer término, que durante los últimos años en México, el sistema de relaciones in-

tergubernamentales en materia fiscal federal ha aumentado la dependencia financiera de las entidades federativas respecto a los ingresos procedentes de la federación y, en segundo, formular una propuesta alternativa a dicho sistema que permita a las entidades federativas, en el corto plazo, aumentar su capacidad recaudatoria y, por ende, fortalecer el federalismo mexicano.

En tanto, la hipótesis se circunscribe en establecer que las relaciones fiscales verticales intergubernamentales han creado una estructura tributaria a favor de las entidades federativas más desarrolladas, toda vez que cuentan con mayor potencial de recaudación respecto a las menos desarrolladas que tienen pocas posibilidades de recaudar impuestos locales, al propiciar una dependencia financiera de las transferencias condicionadas, es decir, de las participaciones y aportaciones federales. Mientras que al otorgarse nuevas responsabilidades a los gobiernos estatales, como en el caso de la descentralización y administración integral del IVA, fortalecería la estructura del federalismo en materia de colaboración administrativa al promoverse una menor dependencia financiera, lo cual requiere de cambios en las relaciones intergubernamentales.

La metodología tiene dos vertientes: una, relativa a la discusión y al análisis de la literatura económica comparada, que permite transitar de la información teórica hacia la de carácter empírico a efecto de estudiar nuevos conocimientos y realidades, así como a formular y entender la fenomenología, los nexos y las relaciones intergubernamentales que se derivan en torno a la problemática.

Otra, que consiste en elaborar una base de datos con información de las principales variables en materia de ingresos estatales correspondientes tanto a los tributarios como a los no tributarios durante el periodo 1996-2006, con base en la Cuenta de la Hacienda Pública de cada entidad federativa; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, con el fin de procesar estadísticamente las variables que permitan conocer las tendencias así como las capacidades reales de recaudación y el grado de dependencia respecto a los recursos federalizados.

Por lo anterior, la estructura de este libro se divide en cuatro capítulos que abordan desde la confección del marco referencial para el caso particular de México y que constituye el sustento para el escudriñamiento empírico, hasta una propuesta alternativa para fortalecer la capacidad recaudatoria de las entidades federativas. Además del resumen y conclusiones.

El primer capítulo denominado "Relevancia teórica en materia del federalismo", tiene como objetivo ofrecer un marco teórico de análisis sobre la descentralización y el federalismo fiscal comparado. En él se pasa revista a la literatura en materia del federalismo y la descentralización fiscal, haciendo referencia a estudios y experiencias de otros países, como en el caso de Estados Unidos, Canadá y Brasil. Asimismo, se estudia el marco legal e institucional sobre las relaciones fiscales intergubernamentales en México.

En esta parte se resalta que en todo sistema federal coexisten, por una parte, el gobierno central y, por otra, los gobiernos subnacionales, donde la toma de decisiones acerca de sus responsabilidades y competencias se designan de acuerdo con el esquema de las funciones del sector público propuesto por Musgrave y Musgrave [1999]. Efectivamente, de acuerdo con algunos especialistas en materia del federalismo y descentralización fiscal [Oates, 1972; Castells, 1988; Finot, 2001], en un sistema federal, la distribución de competencias en ingresos entre los distintos órdenes de gobierno deben corresponderse con las competencias en gasto para mantener el equilibrio vertical; mientras que la consecución de los objetivos de equidad y eficiencia en la administración tributaria, aconseja la ubicación de las bases impositivas de mayor incidencia en el orden de gobierno central, no obstante la función relativa a la asignación de recursos se le concede a los gobiernos locales, toda vez que éstos tienen mayor claridad de las preferencias y demandas ciudadanas, de forma que sus funciones se lleven a cabo de manera más eficiente.

Por ello, en dicha literatura se reconoce que bajo un sistema federal solidario deben coexistir fondos compensatorios que permitan a los ámbitos territoriales más rezagados y con menor capacidad fiscal

contar con un nivel mínimo de recursos para hacer frente a sus necesidades. En el caso de la coordinación fiscal en México, se observa que el proceso de descentralización fiscal durante el periodo de estudio se caracteriza por una redistribución asimétrica de responsabilidades entre los niveles de gobierno, lo que también ha implicado una complicada estructura de éstas.

El segundo capítulo, "Evolución y comportamiento de los ingresos de las entidades federativas, 2000-2006" presenta el marco legal sobre las relaciones fiscales intergubernamentales en México, así como el estudio y evolución de la tendencia cuantitativa de los ingresos públicos de los gobiernos estatales durante el periodo de estudio. En ese sentido, a partir del trabajo sobre la estructura tributaria de las entidades federativas, se obtienen coeficientes de los ingresos fiscales propios estatales, tanto tributarios (impuestos directos patrimoniales o al ingresos e impuestos indirectos), como no tributarios respecto a los ingresos totales y al producto interno bruto (PIB) estatal, con la finalidad de mostrar que las entidades federativas presentan, además de una fuerte dependencia financiera con el gobierno federal, una estructura impositiva limitada de ingresos propios, aun en aquellas entidades de mayor desarrollo relativo (toda vez que de acuerdo con el marco conceptual para los gobiernos locales cuentan con impuestos de base estrecha o inamovible, como es el caso de los impuestos a la propiedad y sobre el beneficio recibido por los servicios y bienes públicos), siendo lo peor en todos los casos, su dependencia de los ingresos no tributarios respecto de los ingresos propios.

El tercer capítulo, "Análisis de los ingresos públicos de las entidades federativas y su dependencia con los recursos federalizados", tiene como objeto específico, analizar los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, en particular los rubros que integran los ingresos tributarios como los no tributarios y su relación con los ingresos provenientes de la federación, a la luz de los cambios en la estructura fiscal intergubernamental.

Para efectos de análisis empírico se clasificaron las entidades federativas en una tipología de tres grupos de acuerdo con sus capacida-

des de recaudación (alta, media y baja), con el propósito de cuantificar mediante indicadores económicos, la generación de sus ingresos, así como estimar el esfuerzo fiscal a partir de una serie de coeficientes, entre ellos: la participación de los ingresos propios de las entidades federativas respecto a sus ingresos totales y el producto bruto estatal, elasticidad de los ingresos de las entidades federativas respecto al producto interno bruto estatal y, elasticidad tributaria de los ingresos de las entidades federativas respecto a las transferencias y aportaciones federales.

El cuarto y último capítulo, de conformidad con los resultados obtenidos, presenta una propuesta al sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en el marco de la colaboración administrativa, que permita a las entidades federativas incentivar su capacidad recaudatoria, disminuir la dependencia financiera y, por ende, fortalecer el federalismo fiscal en México.



Este libro nos muestra un examen teórico sobre el federalismo y la descentralización fiscal, así como el marco jurídico-institucional sobre las relaciones fiscales intergubernamentales en México. Asimismo, presenta un análisis cuantitativo pormenorizado de la estructura tributaria de las entidades federativas, con el objeto de presentar una propuesta que permita a las entidades federativas incentivar su capacidad recaudatoria y, por ende, fortalecer la hacienda pública estatal en el marco de la Colaboración Administrativa Fiscal Federal.

*Nicolás Mandujano Ramos* es licenciado y doctor por la Facultad de Economía de la UNAM y maestro en Economía Financiera por la FES-Aragón. Desde 1986 es profesor de tiempo completo en la Facultad de Economía en el área de Economía Pública de la cual fue coordinador, asimismo, fue docente en la maestría en Economía Financiera en la FES-Aragón. Es autor de diversos artículos y ensayos publicados en materia del federalismo fiscal.

Con este trabajo el autor obtuvo el primer lugar en la versión externa del "Premio Anual de Investigación Económica Maestro Jesús Silva Herzog", 2009.

