

Dependencia e inequidad tributaria de los gobiernos estatales en México

Nicolás Mandujano Ramos*



Resumen

El objetivo del artículo es mostrar que durante la última década el sistema fiscal de relaciones intergubernamentales en México ha exacerbando la dependencia financiera de las entidades federativas, provocando una menor captación impositiva de las haciendas locales dada la exigua potestad tributaria con la que cuentan.

Palabras clave: Federalismo fiscal, ingresos estatales, dependencia tributaria.

Abstract

This article evidences that the fiscal system of inter-governmental relationships in Mexico has exacerbated the financial dependence of state governments over the past decade. Given the extreme weakness of their taxation powers, this system has led to a reduction in local tax revenues.

Keywords: Fiscal federalism, state revenues, tax dependence.

* Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Introducción

Durante la última década México ha experimentado cambios significativos en materia democrática y correlativamente en el marco del federalismo fiscal. No obstante, se ha agudizado la brecha regional derivada tanto del desequilibrio histórico que surge entre los ingresos propios y las necesidades de gasto público entre cada una de las haciendas de los distintos órdenes de gobierno, induciendo a las haciendas locales a una menor captación impositiva. En promedio, 90% de los ingresos de las entidades federativas provienen de la Federación, así mismo, el esquema de distribución de transferencias federales considera criterios contrapuestos, caso específico del Ramo 33 (Fondo de Aportaciones Federales), donde más de la mitad de estos recursos no se asignan con criterios compensatorios con el objeto de reducir las disparidades regionales del país, sino por el contrario se distribuyen con criterios ambiguos, provocando distorsiones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Desde esta perspectiva se analiza dicho fenómeno, a efecto de mostrar que durante la última década el sistema de relaciones intergubernamentales en materia fiscal federal mantiene la dependencia financiera de las entidades federativas. La estructura temática se presenta en tres apartados. El primero comprende el marco teórico referencial sobre las relaciones fiscales intergubernamentales que sustenta el escudriñamiento empírico; el segundo, muestra la evolución y tendencia cuantitativa de los ingresos de los gobiernos estatales, mientras que el tercer apartado, presenta el estudio pormenorizado de los ingresos de las entidades federativas y su dependencia con los recursos federalizados, así como las conclusiones.

1. Marco teórico referencial sobre las relaciones fiscales intergubernamentales

El presente trabajo define al federalismo fiscal como el arreglo espacial del poder reconocido y garantizado por la constitución política, expresado a través de las finanzas públicas y como función pública representativa del poder político. Dicho arreglo comprende la distribución de las competencias para imponer tributos, recaudar y administrar los recursos fiscales, así como las facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos que determine la población. Es decir, el ámbito de la problemática del federalismo fiscal es político-económico, siendo aplicable al modelo federal en contraposición con la teoría de la descentralización fiscal, que es ajustable a cualquier forma de organización nacional (Indetec, 1996).

En ese tenor, el federalismo fiscal pone énfasis en el proceso de negociación de las partes como solución a la problemática de la asignación fiscal sobre la premisa de preservar en todo momento y forma, los principios y objetivos del federalismo como sistema político. En particular, en la autonomía de las partes no sólo en el sentido formal sino real; es decir, en lo referente a la toma de decisiones sobre las políticas públicas en materia financiera y

que contrariamente a la descentralización, los ajustes al desequilibrio fiscal vertical y horizontal no provienen desde el gobierno central, sino sobre las bases territoriales de la Federación; por ello, el federalismo fiscal está referido al análisis de las interrelaciones entre cada una de las haciendas de los diversos ámbitos de gobierno que conforman una nación, que surgen en el proceso de ingreso y gasto público (Oates, 1977).

“El federalismo en general y el federalismo fiscal han sido estudiados desde diversas perspectivas: la visión jurídica o histórico-jurídica (Armenta López, 1996; Gamás Torruco, 1996; Díez de Urdanivia, 1996; Hernández Chávez, 1993 y 1996a), que destacan la distribución de competencias y funciones establecidas en el marco jurídico vigente, especialmente la Constitución General de la República, la LCF [Ley de Coordinación Fiscal] y el conjunto de instrumentos que se desprenden de estos ordenamientos. Otro grupo de autores han estudiado los aspectos fiscales del federalismo, ya sea por el lado de los ingresos (federalismo fiscal) o como un proceso de descentralización, por el lado del gasto (Arellano, 1996 y 1996a; Colmenares, 1992 y 1999; Díaz Cayeros, 1995; Ortiz Ruiz, 1998; Soria, 2000 y 2001; Merino, 2002). También existe un conjunto de trabajos que enfocan principalmente el lado de los ingresos, algunos de ellos excelentes (Gil Valdivia, 1981; Ortiz Ruiz, 1998a y 1998b; Saucedo Sánchez, 1997; Astudillo, 1999), a los que habría que añadir los trabajos realizados por la SHCP (1982, 1994 y 2003) o sus funcionarios (Hoyo D’addona, 1979, 1982 y 1986). Algunos otros trabajos enfatizan aspectos parciales del fenómeno como la dependencia de las entidades federativas y municipios o realizan ejercicios de simulación cuantitativa (Ibarra Salazar *et al.*, 1999 y 2003). Finalmente se señalan los trabajos desde la perspectiva de la teoría política (Rodríguez, 1999; Acevedo García, 1987), que otorgan un predominio a este elemento” (Soria, 2004).

Al respecto, Díaz (2001) plantea que el federalismo tiene dos dimensiones irreductibles: la primera de carácter política, que se expresa como un pacto entre regiones con autoridades que controlan jurisdicciones territorialmente delimitadas, refiriéndose con ello a la devolución de poderes, como un proceso de descentralización más que de desconcentración o delegación. Mientras que la segunda, refiere a la dimensión económica como forma de expansión de los mercados en términos de competencia y especialización regional, misma que surge en la búsqueda de un gobierno eficiente en la administración de los recursos fiscales para la provisión de bienes públicos.

En los hechos, a pesar de las diferencias derivadas de las especificidades históricas, políticas, económicas y sociales inherentes a cada nación, el reto principal que presentan los estados se encuentra por cuanto al reparto de competencias, lo cual implica definir atribuciones y facultades por orden de gobierno y determinar cuáles de éstas son exclusivas de un ámbito de gobierno y cuáles concurrentes, coincidentes o coordinadas.

Actualmente, las funciones trascendentes para ser desempeñadas por los gobiernos locales son entre otras, educación superior, salud, bienestar y seguridad social, e infraestructura intermunicipal. Mientras que las funciones de distribución y crecimiento, se

consideran propias del gobierno central por ser de competencia nacional. Por lo tanto, si se transfieren competencias sustantivas a los gobiernos locales es importante que éstos dispongan de las atribuciones impositivas que les permitan disponer de los recursos para cumplir con sus funciones.

Por otra parte, la experiencia internacional muestra que ante el desequilibrio fiscal vertical como horizontal, se incurre a las transferencias compensatorias del gobierno central hacia el local. En términos operativos, la nivelación consiste en transferencias del gobierno central hacia las regiones más necesitadas, de forma que incrementen sus ingresos fiscales per cápita hasta el promedio territorial. Por ejemplo, el sistema canadiense, además de que las transferencias no se encuentran condicionadas, no nivela a la baja los ingresos de las regiones que se encuentren por encima del promedio estándar. Asimismo, el esquema europeo (denominado modelo de federalismo cooperativo), que aplica entre otras federaciones en Alemania, Austria y Suiza, separa la autoridad legislativa de la administración de los recursos, lo cual permite al gobierno federal concertar una legislación más uniforme, dejando su administración en los gobiernos subnacionales, quienes consideran las diferentes circunstancias regionales. Mientras que en Latinoamérica, la descentralización se caracteriza por una redistribución asimétrica de responsabilidades fiscales entre los distintos niveles de gobierno (Morales, 2000).

En el caso del pensamiento federalista mexicano, se sintetiza en dos periodos. El primero tiene su origen en las ideas plasmadas en la Constitución de Cádiz de 1812 y el segundo, inicia con el proyecto constitucional de 1857, que acoge el régimen federal y no es hasta la promulgación de la Constitución de 1917 cuando se reimplanta el modelo federal dotando al gobierno central de amplias facultades y poderes para garantizar la unidad política y económica de la República (Hernández, 1993). Desde esta perspectiva y por cuanto a las funciones del poder público, la soberanía estatal tiende a delimitarse a partir del principio clásico federal conocido como poderes residuales, así como por las prohibiciones y obligaciones establecidas en el ordenamiento constitucional.

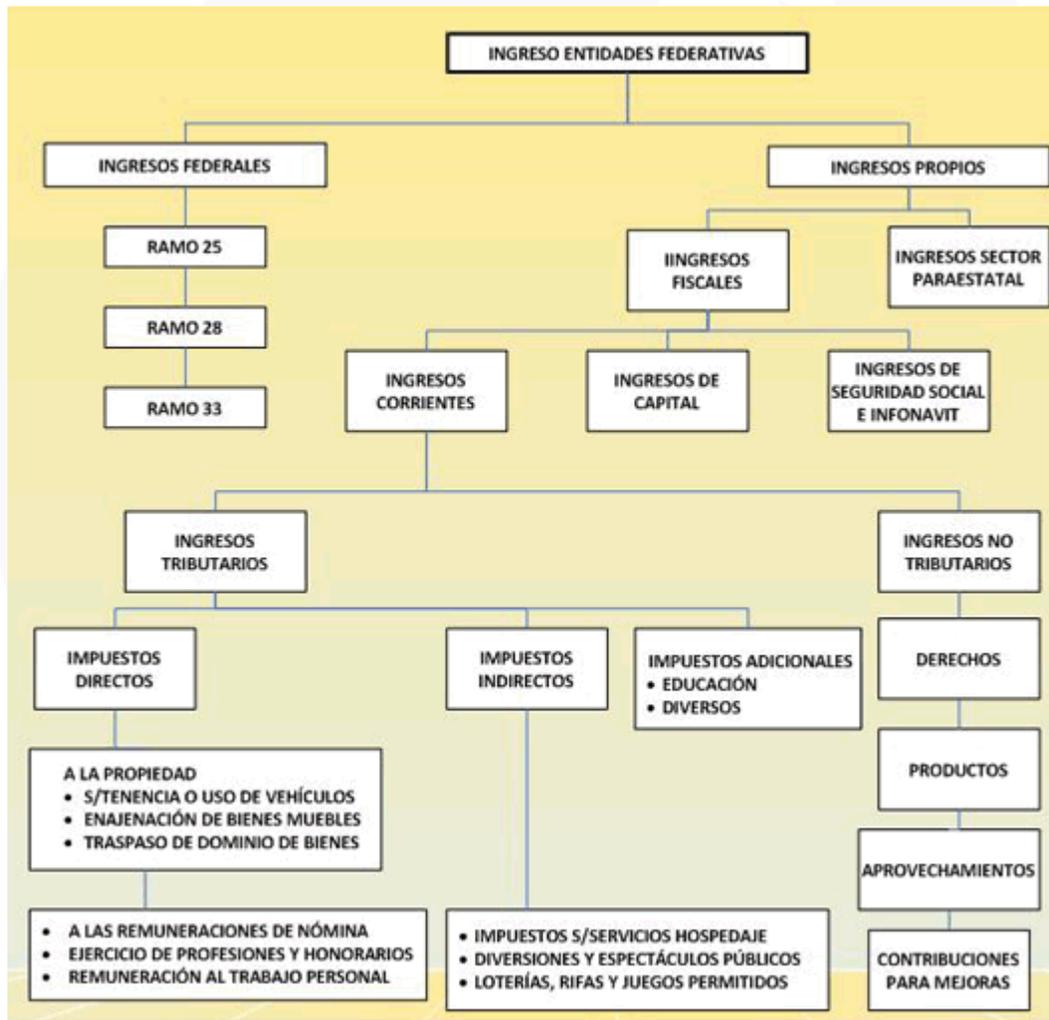
En ese tenor, las relaciones intergubernamentales que se entablan reúnen toda gama de interacciones entre los diversos órdenes y ámbitos de gobierno intergubernamental, incluso a nivel intragubernamental, las cuales tienden a ser más complejas a medida que se transita de funciones exclusivas a funciones de coordinación, coincidentes o concurrentes, que incluyen ingreso, gasto y financiamiento público y que conforman el campo disciplinario denominado “federalismo fiscal”.

En México, desde 1980 con la implantación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuyo objetivo fue armonizar el sistema fiscal e incidir en el desarrollo regional, se han registrado diversas modificaciones que impactan favorablemente pero de manera desigual a los gobiernos subnacionales. Actualmente los recursos que el gobierno federal transfiere a la hacienda estatal y municipal son parte del gasto federalizado, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

2. Evolución y tendencia de los ingresos de los gobiernos estatales

La estructura de los ingresos de las 32 entidades federativas está constituida por ingresos propios tributarios y no tributarios; transferencias federales (participaciones, aportaciones y convenios de descentralización); excedentes petroleros, y financiamientos. Para efectos analíticos, en el esquema 1 se muestran los ingresos de procedencia propia como los derivados de fuentes federales.

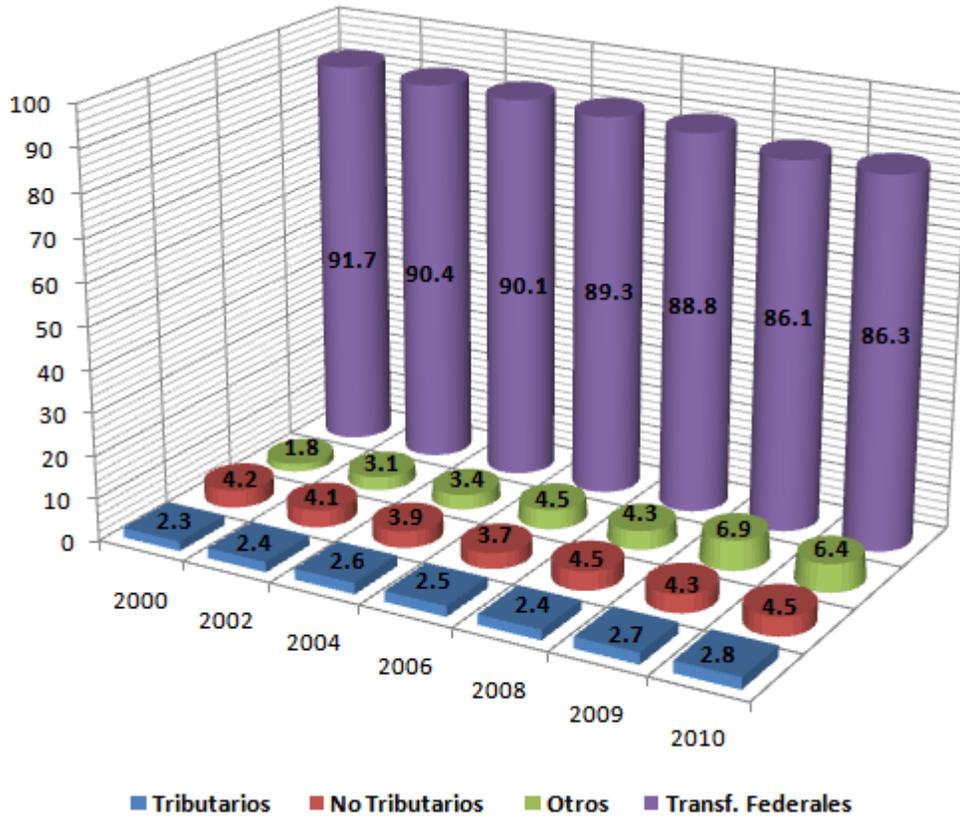
Esquema 1
 Ingresos de las entidades federativas



Fuente: Tomado de Aregional (2004:17).

Derivado del gráfico 1, el ingreso promedio de las entidades federativas respecto al total de los ingresos representa 6.7%; de los cuales, 2.5% provienen de fuentes tributarias y 4.2% de ingresos no tributarios.

Gráfica 1
Estructura porcentual de los Ingresos de las entidades federativas 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas, 2000-2010.

Asimismo, en la gráfica se observa que 4.3% de los ingresos estatales proceden por colaboración administrativa, mientras que 88.9% emana del sistema de transferencias federales, lo cual muestra el grado de dependencia financiera.

En ambos casos, la evolución anquilosada de los ingresos propios y la creciente dependencia financiera de las entidades federativas han sido procedidas, por tanto, por restricciones constitucionales a los gobiernos estatales para establecer contribuciones de mayor base tributaria como por la ineficiencia real recaudatoria, así como por la suspensión de impuestos al adherirse al SNCF, aún con las reformas aprobadas en materia de federalismo fiscal durante 2007, a propósito de asignar nuevos instrumentos fiscales y

mayores incentivos para incrementar los ingresos propios;¹ si bien han propiciado una mayor transferencia de recursos, han sido marginales principalmente para las entidades federativas más necesitadas, acentuado la dependencia financiera.

En el gráfico 2 se muestra la estructura de los principales impuestos estatales (caracterizados por su base estrecha). Por cobertura en 86%, destacan cuatro rubros: remuneraciones al trabajo o por nominas, 72%; enajenación de vehículos y bienes muebles usados, 7%; hospedaje, 4%, y tenencia, 3 por ciento.

Mientras que el restante 14% comprende gravámenes relativos a la organización de loterías, rifas y sorteos; diversiones y espectáculos públicos; premios derivados de loterías; servicios profesionales de medicina; instrumentos públicos y operaciones contractuales. Cabe resaltar que en el periodo de estudio el impuesto sobre hospedaje resulta ser el más dinámico, al incrementarse en 3.7 puntos porcentuales, nóminas en 2.6 y los correspondientes al impuesto sobre bienes muebles usados y tenencia vehicular disminuyen su participación en 3.2 y 0.2 puntos respectivamente.

¹ De acuerdo con la Presidencia de la República, la Iniciativa de Decreto de 2007 reforma, adiciona, deroga y abroga diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal (página IV, México, 2007). Se autorizó para que las entidades federativas establezcan un impuesto local a la venta final de los productos con Impuestos Especiales sobre producción y Servicios federal previa autorización de sus congresos locales y que los municipios participen con 20% de la recaudación y cuando menos 50% de la misma se destine a inversión y obra en infraestructura y a seguridad pública. Asimismo, se modificó las fórmulas de las transferencias, tanto para las participaciones como para las aportaciones federales, premiando la actividad económica y los esfuerzos de recaudación, entre otras reformas.

Gráfica 2
Estructura porcentual de los principales impuestos estatales 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas, 2000-2010.

3. Estudio pormenorizado de los ingresos de las entidades federativas y su dependencia con los recursos federalizados

Dado que las entidades federativas registran diversos grados de heterogeneidad en materia fiscal y con el propósito de realizar un análisis sobre la estructura y evolución de sus ingresos, se confeccionaron indicadores para su cuantificación de acuerdo con el cuadro 1. Para efectos metodológicos se clasificaron en grupos según su capacidad recaudatoria ² (Mandujano, 2010).

² El esfuerzo fiscal se refiere a la capacidad y habilidad de emplear las potestades tributarias asignadas de manera eficiente. En tanto la capacidad fiscal recaudatoria, estará en función de la base gravable de la entidad, la cual depende de la actividad económica.

Cuadro 1

Coeficientes de recaudación de los estados			
Indicador	Descripción		
$(Itx)/(I P)$	Itx	Ingresos tributarios	Cuantifica la captación de recursos según el grado de desarrollo económico.
$(Id)/(I P)$	IP	Ingresos propios	
$(Ii)/(I P)$	Id	Ingresos directos	
$(Itx)/(pib)$	Ii	Ingresos indirectos	
$(Inotx)/(IP)$	Inotx	Ingresos no tributarios	Indica la dependencia financiera de los ingresos no tributarios respecto a los ingresos propios, así como su participación en el PIB.
$(Der)/(I P)$	Der	Derechos	
$(Prod)/(I P)$	Prod	Productos	
$(Apro)/(I P)$	Apro	Aprovechamientos	
$(Inotx)/(PIB)$	PIB	Producto Interno Bruto Local	
$(Der)/(Inotx)$	Ubicar la participación de los principales rubros de los Derechos.		
$(Prod)/(IP)$	Rf	Rendimientos financieros	Mide el peso relativo de los rendimientos financieros respecto a los productos.

En el cuadro 2 se presenta la tipología de las entidades federativas en tres grupos de acuerdo con la importancia recaudatoria entre ingresos tributarios respecto a los propios:

Cuadro 2

Coeficiente ingresos tributarios a ingresos propios 2000-2010				
Entidad Federativa	(Itx) / (IP)	(Id) / (IP)	(Ii) / (IP)	(Itx) / (pib)
Grupo A: Recaudación alta (Mayor a 40%)				
Distrito Federal	50	97	3	1.1
Guerrero	55	46	52	0.3
México	54	99	1	0.3
Sonora	51	76	24	0.3
Baja California	50	75	25	0.3
Hidalgo	49	64	36	0.2
Tamaulipas	46	96	4	0.3
Quintana Roo	45	57	43	0.4
Jalisco	44	95	5	0.3
Baja California Sur	43	61	39	0.2
Nayarit	42	38	62	0.4
Veracruz	41	87	13	0.1
Campeche	41	98	2	0.2
Nuevo León	41	88	12	0.3
Grupo B: Recaudación media (25 % a 39%)				
Puebla	36	96	4	0.2
Yucatán	33	81	19	0.2
Tlaxcala	30	97	4	0.2
Chihuahua	30	98	2	0.4
Durango	30	49	51	0.2
Zacatecas	27	60	40	0.0
Coahuila	27	88	12	0.2
Grupo C: Recaudación baja (menor a 25%)				
Michoacán	22	30	70	0.1
Sinaloa	22	76	24	0.2
San Luis Potosí	21	96	5	0.1
Tabasco	21	93	7	0.2
Morelos	20	16	85	0.1
Querétaro	20	35	65	0.1
Aguascalientes	17	83	17	0.1
Colima	16	58	42	0.1
Chiapas	13	95	4	0.2
Oaxaca	11	79	21	0.1
Guanajuato	7	81	19	0.1

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas, 2000-2010.

Los resultados se expresan así: el grupo “A” integrado por 14 entidades como las de mayor recaudación, se caracteriza por una creciente actividad empresarial y turística, misma que se encuentra en función de la base gravable y por actividad económica, tal y como se observa por la participación de los ingresos tributarios respecto al PIB local, que a excepción del estado de Veracruz, los coeficientes de los restantes estados fluctúan en promedio alrededor de 0.30% del producto interno bruto local.

En dicho grupo participan estados con alta actividad industrial como son el Distrito Federal, México, Jalisco y Nuevo León. El caso de Sonora, Campeche, Baja California y Tamaulipas se agregan porque muestran buen desarrollo de la industria maquiladora, principalmente los dos últimos registran alta proporción de los impuestos directos sobre los ingresos tributarios, como habría de esperarse con 49.9% y 46.3% respectivamente, incluso la participación de sus ingresos tributarios respecto al PIB es la más alta del grupo, ubicándose ambos en un 0.34% en promedio durante el periodo de análisis. Estados con gran desarrollo turístico como Guerrero, Quintana Roo, Baja California Sur, así como Veracruz y Campeche tienen un mayor equilibrio en su recaudación tributaria, como se puede apreciar, cuya participación de los Impuestos indirectos/Ingresos tributarios es creciente dentro del grupo debido al efecto que tiene el Impuesto sobre hospedaje en estas entidades, que en su mayoría lo ejerce desde el año 2000.

El grupo “B” de recaudación media se integra por siete entidades y se caracterizan por su dinamismo económico-regional en actividades maquiladoras y de turismo. En el primer caso se encuentra entre otras Chihuahua, Coahuila y Yucatán, quienes presentan un coeficiente (impuestos directos)/(ingresos tributarios) próximo a 90%, e incluso la primera entidad tiene el coeficiente (ingresos tributarios)/(PIB local) más alto, ubicándose en 0.38%. En cambio, la contribución de ambos impuestos respecto a los tributarios para el caso de Puebla y Tlaxcala tiende a ubicarse en un porcentaje cercano a 100%, considerando que el impuesto de mayor peso corresponde a las remuneraciones por trabajo profesional y nóminas, respectivamente. Con excepción del estado de Zacatecas, la participación de los ingresos tributarios en el PIB es demasiado baja (0.04%), esto indica la existencia de un potencial de recaudo, con excepción de Chihuahua.

Once estados componen el grupo “C” con recaudación baja, con la excepción de Sinaloa, Tabasco y Chiapas cuyo coeficiente (ingresos tributario/PIB) es mayor al promedio del grupo –no por ello dejan de ser exiguos: 0.19%, 0.18% y 0.19%, respectivamente–; Morelos, Aguascalientes, Oaxaca y Guanajuato sus capacidades de recaudación son sumamente reducidas.

En suma, las entidades con el coeficiente de recaudación más alta son aquellas con mayor nivel de desarrollo y actividad económica formal y se identifican con el impuesto directo sobre nóminas e indirectos, caso de servicios por hospedaje. En cambio, las de menor recaudación son las de menor desarrollo empresarial y con mayor concentración en actividades agropecuarias de subsistencia.

Ingresos no tributarios respecto a los propios. En el cuadro 3 se agrupan las entidades federativas en función de su dependencia con los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos). La clasificación se divide en dos grupos, los de baja recaudación tributaria compuesto por 13 entidades cuyo coeficiente ingresos no tributarios respecto a los ingresos propios es de alto grado de dependencia, con una tasa promedio entre 30% y 59% y el grupo de muy baja recaudación tributaria con 18 estados, cuya tasa en referencia se ubica en un rango de 60% y 100%; es decir, el coeficiente de dependencia a los ingresos no tributarios resulta ser bastante alto. En ambos grupos, a excepción de los estados de Guerrero, México, Sonora y Distrito Federal, más de la mitad de los ingresos propios provienen de fuentes no tributarias que por su naturaleza son fuentes inestables de ingreso.

Cuadro 3

Coeficientes de los ingresos no tributarios a ingresos propios 2000-2010					
Entidad Federativa	(I notx)/ (IP)	(Der)/ (IP)	(Prod)/ (IP)	(Apro)/ (IP)	(I notx)/ (pib)
Grupo de alta dependencia a los ingresos no tributarios de 30 y 59%					
Distrito Federal	50	19	24	4	0.9
Guerrero	44	19	11	16	0.3
México	47	31	9	7	0.2
Sonora	49	26	4	9	0.3
Baja California	50	32	11	8	0.3
Hidalgo	52	27	19	5	0.2
Tamaulipas	54	40	8	6	0.4
Quintana Roo	55	27	16	11	0.4
Jalisco	56	25	13	20	0.4
Baja California Sur	57	4	36	9	0.3
Nayarit	59	23	31	5	0.5
Veracruz	59	39	1	19	0.1
Campeche	59	23	18	18	0.3
Nuevo León	59	24	19	16	0.5
Grupo de muy alta dependencia a los ingresos no tributarios de 60 y 100%					
Puebla	64	37	22	5	0.3
Yucatán	67	18	7	42	0.5
Tlaxcala	69	30	31	9	0.6
Chihuahua	70	41	9	16	0.9
Durango	70	45	10	15	0.4
Zacatecas	73	45	11	18	0.1
Coahuila	74	36	8	3	0.4
Michoacán	78	43	22	13	0.4
Sinaloa	78	49	19	11	0.7
San Luis Potosí	79	44	27	7	0.4
Tabasco	79	29	26	25	0.7
Morelos	80	42	20	17	0.3
Querétaro	80	35	31	14	0.3
Aguascalientes	83	42	35	7	0.3
Colima	84	57	19	8	0.3
Chiapas	87	27	51	16	1.3
Oaxaca	89	39	39	10	0.4
Guanajuato	93	39	30	24	0.6

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas, 2000-2010.

Por otra parte, de 100% de los ingresos no tributarios, 57% corresponde al concepto por Derechos, destacando por arriba de la media Tamaulipas, Veracruz, Colima, Baja California, Durango y Sinaloa, en los rubros sobre control vehicular, fiscalización, así como los relativos a tránsito y transporte. En el mismo tenor, los estados caracterizados por presentar altos índices del coeficiente descrito son Colima con 90% en materia servicios proporcionados por la función gobernación, fiscalización y control vehicular; Durango con 88% en control vehicular y registro público de la propiedad, y Tamaulipas, Veracruz y Morelos, principalmente por control vehicular (expedición de placas, permisos y licencias), fiscalización y registro público de la propiedad, respectivamente. Por lo tanto, la magnitud de los derechos fluctúan y se encuentran sujetos de manera importante al ciclo económico, lo cual induce un componente más en la fragilidad en los ingresos propios de las entidades federativas.

En el caso del coeficiente Productos/Ingresos el renglón que más contribuye son los "Productos o rendimientos financieros". Todas las entidades federativas, a excepción de Veracruz y el Distrito Federal, guardan una marcada dependencia, siendo las más prominentes Oaxaca con 98%; Tabasco, 93%; Michoacán, 93%; Baja California, 90%; Zacatecas, 89%, y Campeche e Hidalgo con 87% cada una. Resulta preocupante que sea la inversión de los recursos líquidos en el sistema financiero la fuente de recursos en más de 90% de los ingresos generados por las entidades federativas. Esta situación ha derivado en un relajamiento de la función recaudatoria, cayendo la relación ingresos tributarios/PIB durante 2000 a 2010.

Con el objeto de cuantificar el esfuerzo fiscal realizado por las entidades para incrementar su recaudación, se ha estimado mediante la elasticidad de los ingresos tributarios respecto al PIB estatal, así como por la elasticidad de los ingresos propios menos rendimientos financieros respecto de los ingresos provenientes de las transferencias federales.³

³ Con la elasticidad tributaria se evalúa el grado de respuesta de la suma de los ingresos directos e indirectos ante un incremento del ingreso estatal durante el periodo de estudio, si el resultado es positivo y mayor a la unidad implica que los recursos tributarios se han incrementado más que proporcional cuando se incrementa el PIB de la entidad federativa; pero si resulta menor a la unidad, entonces los ingresos tributarios crecieron menos que proporcional a un aumento del PIB estatal. Finalmente, si el resultado fuera negativo o menor a la unidad, entonces se presenta una relación inversa entre los recursos propios y el ingreso de la entidad. En el caso de la elasticidad de los ingresos propios libres de rendimiento financiero respecto a los ingresos procedentes de la Federación, caso de los Ramos Generales 28 y 33, también se está en posibilidad de cuantificar el esfuerzo de recaudación de los fondos propios que realizan las entidades federativas sin considerar los recursos procedentes de intereses de los productos financieros: es decir, de los originados por la inversión de recursos líquidos en el sistema financiero.

Coefficientes elasticidades

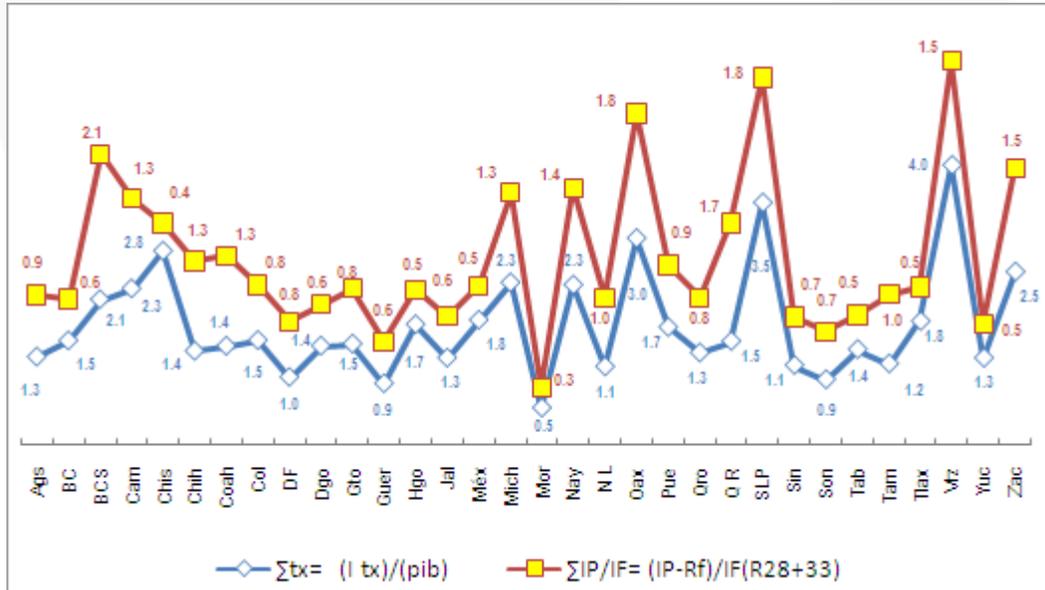
$$\sum \text{tx}/\text{pib}_{t-0}^{\text{ef}} \left[\frac{(\Delta \text{pib}_{t+10}^{\text{ef}}) / (\text{pib}_{t+10}^{\text{ef}})}{(\Delta \text{Tx}_{t+10}^{\text{ef}}) / (\text{Tx}_{t+10}^{\text{ef}})} \right] \quad \sum \text{IP}/\text{TF}_{t-0}^{\text{ef}} \left[\frac{(\Delta \text{IP} - \text{Rf}_{t+10}^{\text{ef}}) / (\text{IP} - \text{Rf}_{t+10}^{\text{ef}})}{(\Delta \text{TF}_{t+10}^{\text{ef}}) / (\text{TF}_{t+10}^{\text{ef}})} \right]$$

Donde: $\Sigma \text{tx}/\text{PIB}$, elasticidad tributaria respecto al PIB; ef, entidad federativa; t-0, año de cálculo; t+10, diez años posterior al ejercicio de cálculo; Tx, total de impuestos de la entidad; IP-Rf, ingresos propios menos los rendimientos financieros, y TF, transferencias federales.

La elasticidad permite observar cómo cambian los recursos propios en respuesta ante un incremento de los ingresos procedentes de la Federación: a mayor elasticidad, significa una respuesta más satisfactoria por parte del gobierno estatal y, por ende un efecto positivo de las transferencias federales en la recaudación. Al contrario, si la respuesta es negativa (inelástico), implica un deterioro del esfuerzo del gobierno estatal por aumentar sus recaudos. Por último, si la elasticidad tiende hacia cero, significa que el efecto de las transferencias en la generación de recursos propios es cada vez más pequeño. En la grafica 3 se observa la evolución de las elasticidades antes referidas.

Gráfica 3

Elasticidad y carga tributaria de las entidades federativas 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas, 2000-2010.

En términos de la elasticidad tributaria, 28 entidades muestran datos de elasticidad mayor a la unidad, es decir, la tasa de crecimiento media anual de los ingresos tributarios crece más que proporcional que la tasa media de crecimiento del PIB, o sea que la recaudación responde de manera positiva al aumento de la actividad económica, destacando los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, México, Nayarit, Oaxaca y Zacatecas, así como Veracruz y San Luis Potosí, donde el indicador se encuentra por arriba de la unidad y tres puntos porcentuales en los últimos dos estados. Lo anterior debido al mayor uso de las potestades tributarias, expresándose en un mayor esfuerzo fiscal real, a excepción de Guerrero, Sonora, Distrito Federal y Morelos, con coeficientes inelásticos.

No obstante, desde la perspectiva de la elasticidad ingresos propios/ingresos federales, 13 de las 32 entidades muestran una relación positiva mayor a la unidad: es decir, la recaudación responde de manera positiva al incremento de las transferencias federales, destacando los estados de Baja California Sur (2.1), Oaxaca (1.8), San Luis Potosí (1.8) y Quintana Roo (1.7). Mientras que las 19 entidades restantes presentan una elasticidad muy baja respecto a los ingresos federales, por lo que las transferencias tienden a afectar el esfuerzo recaudatorio, siendo los casos más severos Morelos y Chiapas con un coeficiente de 0.3 y 0.4 respectivamente, a pesar de que el último estado realiza un mayor esfuerzo fiscal, el cual refleja en una elasticidad PIB local de 2.8, tal y como se desprende de la gráfica anterior.

Por otra parte, se observará que existen diversas entidades –independiente del grupo de recaudación en que se ubiquen pero con la misma tipología de desarrollo–, cuya elasticidad ingresos propios e ingresos federales indican el mismo grado de respuesta ante las transferencias federales, no obstante la diferencia se encuentra en que las mismas cuentan con una alta elasticidad ingresos tributarios/PIB que las identifica como de mayor eficiencia recaudatoria.

Como conclusión y de acuerdo con la evidencia empírica, no necesariamente las entidades ubicadas en los primeros sitios de acuerdo con su capacidad recaudatoria, son las que realizan el mayor esfuerzo fiscal real para elevar sus ingresos. Asimismo, se observa que el coeficiente de dependencia a los ingresos no tributarios resulta ser creciente, dependiendo de los ingresos no tributarios a pesar de su naturaleza cíclica.

En términos de la elasticidad tributaria, la mayoría de las entidades presentaron una elasticidad mayor a la unidad, es decir la tasa de crecimiento media anual de los ingresos tributarios crece más que proporcional que la tasa de crecimiento del PIB, o sea que la recaudación respondió de manera positiva al aumento de la actividad económica, debido al mayor uso de las potestades tributarias, expresándose en un mayor esfuerzo fiscal real. Mientras que respecto a la elasticidad ingresos propios/ingresos federales sólo 13 de las 32 entidades muestran una relación positiva mayor a la unidad, por lo que la recaudación responde de manera positiva al incremento de las transferencias federales.

Bibliografía

- Díaz, Alberto (2001), “Federalismo fiscal”, en Luis Rubio (coord.), *Políticas económicas del México contemporáneo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, Fausto (1993), “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Indetec (1996), *Evolución del sistema de participaciones 1980-1997*, México.
- Mandujano, Nicolás (2010), *Federalismo fiscal en México: Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Morales, Rodrigo (2000), “Federalismo y desarrollo económico en México”, México, Foro Federalismo Mexicano, organizado por la Asociación Nacional de Economistas del Sector Hacendario.
- Oates, Wallace (1977), *Federalismo fiscal*, España, Instituto de Estudios de Administración Local, Aguilar.
- Soria, Rigoberto (2004), *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: poder y toma de decisiones en una esfera institucional*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.