

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Economía

El federalismo fiscal mexicano y sus consecuencias en el estado de Chiapas

TESIS

Para obtener el título de licenciado en Economía

PRESENTA:

Miguel Ángel López Ramírez

Director de tesis:

Mtro. Godofredo Rivera Arias

México, Distrito Federal, 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres y hermanos
A mis abuelos Francisco y Delia
A mis familiares
A los mejores amigos
A los buenos maestros
A mi Alma Mater

Agradecimientos

Dicen que no hay peor pecado que la ingratitud. Por eso quiero dedicar estas líneas, a quienes a lo largo de 24 años han hecho posible llegar a este momento tan importante, como es, egresar de la mejor universidad de país.

Primero que nada, a mis padres, Ángel y Martha Emilia, no solo por traerme al mundo, sino por todos los sacrificios hechos durante años, para no pasar penurias y en especial para poder estudiar en esta universidad, siempre contando con su apoyo no solo económico, sobre todo moral y desde luego, con su incondicional amor hacia mi.

A mis familiares, en especial a los que ya no pueden estar con nosotros, pero que desde donde estén, sé que sienten la misma alegría que yo y todos, ya que siempre tuvieron la confianza en mi para poder lograr este gran sueño que comenzó hace 6 años, estudiar en la máxima casa de estudios del país. A mis todos mi tíos, Leticia, Jorge Mario, Francisco, "Tere", Aberlay, Omar, Sergio, Sandra, Javier, "Tey", "Nela", "Lupita", Carlos, José Ángel, Adriana, Héctor, "Nachi" y demás familia que siempre me han apoyado y sobre todo creído en mi.

A todos mis primos, quienes igualmente han tenido un voto de confianza hacia mi persona, en especial, quiero hacer mención de mis Lety y Jorge, con quienes he podido tener el privilegio de convivir de manera más cercana e igualmente contar con su apoyo en diversos momentos personales y para proyectos profesionales.

Decía José Luis Borges, que dos almas no se cruzan por casualidad, y tenía toda la razón. Por eso reconozco y sobre todo agradezco, a todos los amigos y personas con quienes tuve la oportunidad de convivir durante la carrera momentos imborrables y que siempre guardaré con gran cariño. Por eso agradezco la amistad de mis grandes camaradas de carrera; Juan Carlos y Oscar, a mis amigos José Jaime, Ingrid, "Mayte", Ángel, Silvana, Ernesto, Alondra, Flor Elisa, Eduardo, Enrique, Carlos Daniel, Estephany y Adolfo. Mención especial merecen Rodrigo y Diana

[Escriba texto]

Elisa, por convertirse en personas importantes y de gran confianza, parte de la familia, que han estado en todos los momentos buenos y amargos, por su apoyo y confianza, mil gracias.

Además quiero mencionar un agradecimiento a las personas que he tenido la oportunidad de conocer y compartir gratos momentos durante estos años, que han tenido el valor de soportarme, y de quienes me llevo el mejor de los recuerdos, como son Larizza, Ximena y Jessica. A parte quiero agradecer una gran persona en toda la extensión de la palabra, por estar en este importante momento a mi lado, por sus consejos, su aliento y ánimo en momentos de flaqueza y por ser mi gran compañera y alma gemela, a Diana Chávez, muchas gracias.

México, Distrito Federal a 22 de noviembre de 2013

[Escriba texto]

Índice

Introducción	4
1.El federalismo y el federalismo en México.....	6
1.1.- Las características fundamentales del federalismo.....	7
1.2.- Federalismo vs Centralismo.....	14
1.3.- El federalismo en México.....	15
2.- El federalismo Fiscal en México.....	24
2.1.- El Sistema de Coordinación Fiscal.....	24
2.2.- Los ingresos del Sector Público.....	27
2.2.1.- Los ingresos tributarios.....	29
2.2.2.- Los ingresos no tributarios.....	35
2.3.- El ramo 28.....	37
2.4.- El ramo 33.....	46
2.5.- El federalismo fiscal en América.....	51
3.- La importancia de un verdadero Federalismo Fiscal.....	65
3.1.- El papel de la política fiscal.....	65
3.2.- La política y la política fiscal en México.....	77
3.3.- El marco legal del federalismo fiscal en México.....	81
4.- Chiapas y el federalismo fiscal.....	87
4.1.- Estructura tributaria del estado.....	87
4.2.- Principales potestades tributarias del estado.....	92
4.3.- Evolución de los ingresos del estado.....	92
4.4.- La hacienda pública de Chiapas.....	100
4.5.- Chiapas en el contexto nacional.....	107
5.- Conclusiones.....	110
Bibliografía.....	116

Introducción

El federalismo como modelo de organización política y administrativa, surge en contraposición a los modelos centralistas y absolutistas, en donde se pretende mediante el otorgamiento de autonomía a los sub-niveles de gobierno, respeto a las diferencias regionales existentes dentro de los las naciones y así, preservar la unidad del Estado-Nación.

Este respeto a las diferencias y otorgamiento de autonomía a los sub-niveles de gobierno, ha permitido que sea un modelo adoptado por muchas democracias a nivel mundial. Esto mismo ha he hecho que a lo largo de la historia surjan diversos modelos o concepciones del federalismo, todos dependientes en buena medida de las matrices históricas de los países. Esto ha dado a que existan contrastes, muchas veces muy marcados, entre los diversos países organizados bajo este modelo. Las diferencias se pueden ver en el nivel de competencias legales que tiene tienen los niveles sub-nacionales de gobierno pero sobre todo a nivel económico, es decir, que atribuciones en materias de ingreso, gasto y deuda tienen los gobiernos locales.

Es en el federalismo fiscal y donde realmente se pueden ver que tan centralizado o que tan federalizado está realmente las atribuciones que tienen los estados y municipios en le caso mexicano o sus equivalentes en otros países. Estudiar el nivel de atribuciones de cada nivel de gobierno es importante ya que la función principal de un gobierno debe ser proporcionar de manera eficiente y con calidad bienes y servicios públicos que sus ciudadanos les demanden. Pero para llegar a este punto, se requiere tener una repartición de competencias dirigidas a lograr la eficiencia y la calidad, y debido a que los gobiernos locales son los primeros niveles con los que la ciudadanía tiene contacto además de que los niveles locales tienen un mejor conocimiento de la problemática de sus comunidades.

En el caso mexicano, si bien nuestra tradición federalista data desde el siglo XIX, no ha sido sino hasta el entrados en pleno siglo XX en donde se comenzó la discusión en materia de federalismo fiscal. A pesar de los avances en que en la materia se han

[Escriba texto]

llevado a cabo, el federalismo fiscal mexicano aun adolece de inconsistencias, sobre todo en la relación entre gasto e ingreso entre los estados y municipios respecto a la federación, y hoy en día también la capacidad de deuda de los estados y municipios. Como consecuencia de la concepción actual del federalismo, estados con poco nivel de desarrollo como es Chiapas, se ven limitados en sus capacidades para realizar proyectos propios de desarrollo además de generar incentivos para el mal uso de los recursos públicos.

Es por lo anteriormente comentado que el presente trabajo hace un estudio del federalismo mexicano y sus efecto dentro del estado de Chiapas para la primera década del siglo XXI. Si bien algunos datos por cuestiones comparativas fueron tomados en periodos mas cortos, el análisis busca presentar como han evolucionado ciertos indicadores de las finanzas públicas a nivel nacional y para el estado de Chiapas, que atribuciones se tienen entre los tres niveles de gobierno y ver cual es la situación con otros países de México en materia de federalismo fiscal y del estado de Chiapas a nivel nacional. Para poder analizar la relación que han existido entre los ingresos federales y los ingresos estatales del estado de Chiapas, se hacen uso de ciertos métodos estadísticos para ver la relación entre la caída de los ingresos estatales a favor de los ingresos federales, los instrumentos utilizados son una regresión lineal simple mediante el programa econométrico E-views 7 y el Coeficiente de Correlación de Pearson.

Los estudios sobre el federalismo fiscal en México, han tenido un gran avance en los últimos años, debido a la mayor cantidad de obras realizadas, ya sea en ensayos y libros publicados. Sin embargo sigue siendo un tema que aún le falta mucho por desarrollarse tanto en la academia como en la realidad. Esta investigación pretende ser un sencilla pero importante contribución para el estudio enfocado al estado de Chiapas, en donde tanto nivel local y nacional se puedan seguir estudiando los impactos en todos los sectores de la vida social, de la existencia de un federalismo trunco, inacabado, que permita general mejores políticas públicas en la materia.

[Escriba texto]

1. El federalismo y el federalismo en México

1.1.- Las características fundamentales del federalismo

El origen etimológico de federalismo proviene de la palabra en latín *foedus*, cuyo significado es alianza; eso marca la esencia del federalismo como forma de organización política, es una alianza entre diversos entes regionales los cuales delegan su soberanía en el ejercicio de gobierno, a un nivel de gobierno superior, el cual es la federación.

Las características de un sistema federal pueden ser tan heterogéneas que para que pueda funcionar de manera adecuada debe buscar la integración de las diversas particularidades de sus regiones mediante el respeto a la autonomía de sus gobiernos y a la vez generar en la federación una serie de proyectos en los cuales tengan como objetivo el bien común de la federación.

A decir de Ronald Watts (Cabrero, 2007), se suelen encontrar algunas facetas comunes en todo sistema federal:

- Dos o más órdenes de gobierno, que actúan directamente sobre los ciudadanos.
- Una distribución formal de la autoridad legislativa y ejecutiva, así como una repartición de los ingresos fiscales entre los órdenes de gobierno, a fin de asegurar algunas áreas de verdadera autonomía para cada uno.
- Normas para una representación de las distintas visiones regionales en la política federal, comúnmente asegurada por la forma en que se estructura la segunda cámara federal (el senado).
- Una constitución escrita y suprema que puede ser cambiada solo por el consentimiento de una proporción significativa de los estados miembros de la federación.
- Un árbitro (en la forma de cortes judiciales o mediante consultas a la ciudadanía, también llamadas referéndum) para arreglar las distintas disputas entre los órdenes de gobierno.

[Escriba texto]

- Procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental para aquellas áreas en las que las responsabilidades de gobierno son compartidas o se superponen de manera inevitable.

Un sistema federal debe tener como pilar, para su existencia, una plena y fluida comunicación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Esto se traduce en una constante negociación entre la federación, los estados o provincias y las municipalidades en los temas concurrentes para todos; lo que convierte al federalismo en un modelo de organización política dinámico, que al estar regido por la negociación entre diversas partes tiene la capacidad de adaptarse a las nuevas circunstancias que requiera la federación. En una situación, donde no existe una buena comunicación entre los miembros de la federación, es muy probable que el gobierno federal distribuya las funciones de acuerdo con lo que a él le parece mejor o considera conveniente y esto lleva al riesgo de dispensar y así desperdiciar la acción pública y con ello, la lógica de la acción colectiva del conjunto de sus miembros (Cabrero, 2007).

El federalismo tiene como una característica importante el que es un modelo de Estado dinámico, el cual cambia con el tiempo y que se puede adaptar a las diversas características de un territorio con diferencias regionales con lo que siempre se procura conservar la unión de todas las partes integrantes del pacto federal. Quizás ésta es la razón por la cual muchos países (qué países han probado la efectividad de este sistema y cuál es su contexto social) adoptan este modelo para su configuración como naciones.

Es importante decir que el federalismo no debe confundirse con la descentralización de las funciones del poder federal; ya que esta última es una consecuencia y no una causa de la organización de tipo federal.

El federalismo, como organización política de una nación consiste en delimitar las facultades de los diversos niveles de gobierno (federal, estatales o provinciales y locales) mediante una constitución política que sea la base jurídica del sistema

[Escriba texto]

federal y que de certeza del sistema. Respecto a este punto, el tratadista Hans Kelsen señala que una constitución política se encarga de señalar las competencias del poder federal dejando todas las demás (cuáles son las “demás”?) para los estados miembros, esta visión además de tener una idea centralista, que va en contra del espíritu federalista marcando el principio de exclusión, coincide en lo que marca el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Para que un sistema federalista pueda ser definido como tal, debe considerar tres ideas básicas: la división específica de competencias; las disposiciones para el ejercicio de la autoridad en áreas de competencias concurrentes, y una cláusula reservada a los poderes de los estados para actuar en todas las áreas no exclusivas, única o concurrentemente a la federación (Mandujano, 2010).

Lo anterior refleja que los poderes de los diversos niveles de gobierno pueden tomar sus decisiones con un alto grado de independencia entre ellos.

Los Estados Unidos de América con su constitución de 1787, fue el primer país en el mundo en establecerse como un Estado federal, (más adelante se abordará con detalle el modelo federal estadounidense), este modelo además de ser pionero, sirvió de base para la conformación de otros países como estados federales así como de la redacción de sus respectivas constituciones; pero con sus interpretaciones propias, acordes con la matriz histórica de cada país. Esto resulta en una variedad de modelos de un Estado federal. Sin embargo a pesar de las particularidades que un Estado federal pueda tener, un modelo federal hace su división de acuerdo con el fraccionamiento del territorio y para que cada fracción (entidad federativa) y gobierno federal no invadan las competencias otorgadas a cada uno es fundamental mantener la supremacía e inviolabilidad de la Constitución (Espinoza, 2011). Además en caso de conflicto o controversia entre

[Escriba texto]

algunos de los poderes, son los tribunales, como órganos independientes, los encargados de realizar las interpretaciones constitucionales correspondientes.¹

Respecto a lo dicho anteriormente es importante señalar que no debe confundirse la división de poderes con el federalismo, ya que mientras la primera es una fragmentación del poder en sentido horizontal, el segundo lo es en sentido vertical, sin que tengan forzosamente que coexistir en un Estado (Espinoza, 2011).

Un aspecto importante dentro de la teoría general del federalismo y, en la cual aun no se llega a una conclusión definitiva, es la cuestión de la soberanía de los miembros de un Estado federal.

Por un lado existe la teoría conocida como *nullification* creada por John Caldwell Calhoun. Su teoría dice que los estados que conforman al Estado federal no pierden su soberanía al aceptar ser parte de este. Esto se debe a que la soberanía de los estados miembros no reside en los gobiernos de estos sino en el pueblo y si el pueblo elegía ser parte del Estado federal también podía tomar la decisión de separarse de él. Por su parte, Scydel postulaba el llamado derecho de sucesión, es decir, que un estado ejercitando su facultad de autodeterminación o “soberanía” podía separarse jurídica y políticamente de un Estado federal, ya que si la formación federal emanaba de un acto de soberanía imputable a los estados que se unen como parte de un todo para dar movimiento a este, tienen la protestad de separarse de él, reasumiendo su soberanía.²

¹ En este punto en lo general hay dos tipos de casos; existen países en donde el cuerpo colegiado con facultad de interpretación constitucional es totalmente independiente de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y, reciben el nombre de tribunales constitucionales. Por otro lado, como es el caso mexicano, la facultad de interpretación recae en el poder judicial, concretamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

² Citado en Espinoza, Ameyali. Teoría del Federalismo. En Mariano Palacios Alcocer (Coord.), Federalismo y relaciones intergubernamentales, México, Porrúa, 2003. P-24.

[Escriba texto]

Existe la otra visión sobre que los estados federados pierden su soberanía al unirse al Estado federal. Para explicarlo, (Lescieur, 2011) define a las entidades federativas como las personas morales, públicas y autónomas, que tienen por objeto el ejercicio constitucional de la soberanía popular y cuya asociación, a través de un pacto constitucional supremo, genera la creación de un Estado Nacional Federal con el cual comparten funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales, sujetas a un armónico sistema de competencias en territorios y población determinados. Agrega que las entidades federativas están compuestas por los siguientes elementos: población, territorio, orden jurídico propio, poder público y órganos de representación y patrimonio propio.

Con la definición anterior podemos ver que los estados o entidades federativas son autónomas más no soberanas, ya que al unirse en un pacto federal renuncian a la soberanía como forma de reconocimiento internacional y ceden esa soberanía al Estado federal, sometiéndose a un poder supremo; la Constitución Política Federal. Aunque dentro de su autonomía, las entidades federativas tiene la facultad de autorregularse tanto jurídica como administrativamente.

El tema sobre los estados miembros de una federación nos lleva a una cuestión importante para el funcionamiento de un Estado federal y, son las Relaciones Intergubernamentales, es decir, la relación de las competencias entre los distintos niveles de gobierno. Este término fue acuñado por el politólogo D. Wright y, señala tres modos de relación entre los distintos niveles de gobierno: el federalismo jerárquico, el federalismo dual y el federalismo tripartito.

El federalismo jerárquico es un modo de relación totalmente vertical, el cual se caracteriza por la subordinación del poder estatal al poder federal y del poder municipal al poder estatal. Esta forma de relación atenta contra el espíritu de una formación federalista, que pide una forma horizontal de relacionarse entre los poderes. Los casos en los que se da un federalismo jerárquico es sobre todo en las cuestiones de defensa y seguridad nacional, funciones que en su totalidad o casi corresponden al poder federal.

[Escriba texto]

Por su parte, el federalismo dual, refleja una gran autonomía entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, ya que la relación entre ambos es horizontal y no existe competencias concurrentes para ambos niveles de gobierno. Sin embargo los municipios quedan totalmente subordinados al poder estatal y sin ningún tipo de relación con el gobierno federal.

Finalmente está el federalismo tripartito el cual tiene como característica una relación horizontal entre todos los poderes de la federación y por ende una actitud negociadora para la asignar las competencias concurrentes entre los poderes, siendo esta organización la mejor expresión de federalismo. En contra de esta forma de relación de poderes, está que es complejo el manejo de las negociaciones, sobre todo en los temas en donde coinciden los tres niveles de gobierno, por lo que se requieren mecanismos eficaces para la coordinación de los tres niveles de gobierno.

La importancia del análisis de las relaciones intergubernamentales reside, como bien señala (Cabrero, 2007), es que un federalismo que no encuentra mecanismos adecuados de coordinación intergubernamental, es un federalismo que corre el riesgo de adoptar prácticas de federalismo jerárquico o bien de dispersar y así desperdiciar la acción pública y con ello, la lógica de la acción colectiva del conjunto de sus miembros.

En muchos casos de Estados federales la base de la organización territorial no la constituyen las entidades federativas sino el municipio. El municipio representa el primer nivel de contacto que tiene la ciudadanía con la estructura de las autoridades. A su vez refleja un acto de descentralización de atribuciones jurídicas, políticas y sobre todo administrativas; en especial con los servicios públicos. Sin embargo hay que aclarar que el municipio no es una entidad con autonomía, ya que muchas de sus atribuciones son concedidas por el orden constitucional de un país o de leyes secundarias. En el caso mexicano, esta entidad está acotada por límites normativos que la restringen a un ámbito estricto de operación, impidiendo

[Escriba texto]

que pueda ubicarse en un plano de gobernabilidad en lo formal porque carece de potestades legislativas y jurisdiccionales que en sentido estricto le sean propias (Armenta, 2010).

Como se ha visto, el federalismo se trata de asignar las competencias entre los diversos órdenes de gobierno, pero uno de los aspectos en donde el federalismo cobra una singular importancia es en el aspecto económico, concretamente en las finanzas públicas. Hablamos sobre quién y cómo se ejercerán las potestades tributarias de ingreso, gasto y deuda, hablamos del Federalismo Fiscal.

El Federalismo Fiscal se puede definir como el reparto de las responsabilidades económicas entre la administración central, las provinciales o estatales y locales (Stiglitz, 2002). La importancia del federalismo fiscal parte del hecho de que son las administraciones locales las que conocen de mejor manera las necesidades de su población, por lo tanto en gran medida deberían estar facultadas estos niveles de gobierno para ofrecer una gran parte de los servicios públicos así como para imponer tributos para la financiación de estos servicios, con excepción de los bienes y servicios e impuestos que por su carácter específico estén bajo el control de la administración federal.

La cuestión sobre el Federalismo Fiscal cobró gran relevancia gracias al trabajo de Charles Tibout. La idea central de Tibout es que dentro de una estructura fiscal federal, las diversas comunidades –estados o municipios- pueden competir entre ellas debido a la revelación de preferencias de los habitantes en relación al nivel de provisión de los servicios públicos y del nivel de tributación. A diferencia del mercado, en donde es mediante el mecanismo de los precios, en los bienes y servicios públicos, las personas revelan sus preferencias mediante lo que Tibout llama “votar con las piernas”, es decir, que las personas se mudan al lugar con la mejor con la mejor combinación de servicios públicos de su preferencia. Con esto Tibout determina, que mediante una solución de mercado, (la competencia entre entidades sub-nacionales), se mejoren la provisión de bienes y servicios públicos.

[Escriba texto]

Al respecto (Stiglitz, 2002) señala que esa hipótesis tiene ciertas limitaciones como:

- Las fallas propias de mercado del modelo, en específico las externalidades provocadas por las decisiones de una entidad y sus efectos en las otras y; la existencia de pocas comunidades (Competencia imperfecta).
- La competencia basada en impuestos puede acabar provocando una reducción de los impuestos sobre las empresas.
- Redistribución: Con libertad de migración y competencia local, la redistribución a escala local será nula o, en el mejor de los casos, limitada.

1.2.- Federalismo vs Centralismo

La cuestión sobre adoptar un diseño institucional y de competencias de corte centralista y federalista ha estado en discusión en la historia contemporánea de diversas naciones alrededor del mundo. Nuestro país no fue la excepción, durante el siglo XIX gran parte del debate de los primeros años del México independiente fue la cuestión sobre un diseño federal o centralista y las dos visiones de país tuvieron la oportunidad de mostrar sus cualidades llegando al poder venciendo oficialmente la visión federalista plasmada en las constituciones de 1824 y 1857, sin embargo en los hechos la visión centralista desde el poder federal siguió caracterizando el funcionamiento de las competencias entre los distintos niveles de gobierno.

Las ventajas que tiene desde el punto de vista económico un gobierno centralizado se abordan en base a las tres funciones del sector público según Richard Musgrave. Las funciones son: asignación, distribución y estabilización, de las tres funciones solo la primera, que se refiere a la asignación de recursos para bienes y servicios públicos puede estar en manos de niveles de gobierno sub-nacionales ya que estos pueden tener mejor información y capacidad de satisfacer las necesidades de sus comunidades.

[Escriba texto]

Las funciones de distribución y estabilización al tener un impacto a nivel nacional, deben de recaer en el gobierno central . La distribución, se refiere al efecto que tienen en la economía el ingreso y el gasto de gobierno, sobre todo en lo que se refiere a la política impositiva, el nivel de déficit público y la aplicación del gasto del gobierno a través de diversos programas. En este caso se hace todavía más evidente la fortaleza del gobierno central, ya que las transferencias de subsidios mediante el cobro diferenciado de impuestos a ricos y pobres crearía distorsiones y provocaría desplazamientos de los contribuyentes de aquellas localidades que pagan más impuestos a aquellas que los hacen en menos medida (Cruz y Cruz, 2010).

La función de estabilización requiere de una actividad coordinada de la política fiscal y la política monetaria. La responsabilidad de la política monetaria la tiene el Banco Central, por lo que los efectos a nivel nacional que posee esta función, tienen que tener el respaldo de un gobierno central fuerte para poder tener los impactos esperados.

1.3.- El federalismo en México

El federalismo en México tiene un larga historia la cual se remonta a la primera constitución política del país, la de 1924. Sin embargo nuestro federalismo tiene sus propias particularidades. Una de ellas es la herencia y tendencia al manejo centralista del accionar gubernamental. Lo anterior es producto de la propia matriz histórica de nuestro país.

En la época colonial la Ciudad de México fue durante años sede del Virreinato, de la Audiencia (es decir, la autoridad judicial más importante de la región) y del gobierno de la Nueva España, centralizando no solo asuntos relativos al territorio mexicano, sino también la resolución de problemas de América Central e incluso, Filipinas (Cabrero, 2007).

[Escriba texto]

Como ya se dijo, fue con la Constitución Política de 1924 que el país obtuvo una manera federal de organizarse, pero el reto de conservar un modelo federal no era sencillo. La organización federal de la nación implicaba romper con el esquema centralista de la época colonial y del imperio de Agustín de Iturbide, dando facultades a los estados. La idea del modelo federal era evitar los intentos separatistas de ciertas regiones del país, lo cual se logró a pesar de las grandes presiones políticas de la época.³

Sin embargo las crecientes presiones políticas, llevaron al cuestionamiento del modelo federal, el cual era acusado de ser el origen de los grandes problemas nacionales de la época (Cabrero, 2007) (cuáles son algunas de estas problemáticas). Esto provocaría la primera pausa del modelo federal –aunque no sería la única- en el año de 1835 con la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales. La pausa terminaría con la Constitución de 1857 la cual tendría nuevamente un revés con el imperio de Maximiliano, aunque con su caída se restableció la Constitución de 1857, con la llegada de Porfirio Díaz al poder hubo *de facto*, una concentración del poder en su persona.

Con la Constitución Política de 1917, se reafirmó el sistema federal, sin embargo con el surgimiento de nuevas figuras quienes concentraban el poder como el presidente Plutarco Elías Calles y de instituciones como el Partido Nacional Revolucionario (antecedente del PRI), como partido hegemónico y junto con él lo que conocemos como el presidencialismo mexicano, se tuvo un nuevo revés para el federalismo mexicano. Esto se mostró al otorgarle al presidente de la república, lo que el Dr. Jorge Carpizo nombró “facultades meta constitucionales”, lo que servía para tener el control total de todos los poderes y niveles de gobierno.

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, nuestro país empezó a experimentar más apertura en los ámbitos económico y político. En este último, se expresó en

³ A raíz de diversos factores como la falta de presencia del poder central y de su oposición al retorno del modelo centralista, el estado de Texas declaró su independencia en 1836, aunque cabe aclarar que otro factor importante para esto fue la intervención de un gobierno extranjero, el de los Estados Unidos de América. [Escriba texto]

una alternancia partidista en distintos niveles de gobierno, por lo que fue un impulso para el avance del federalismo en México.

Dentro de la Constitución de 1917 tenemos algunos artículos que podemos “señalarlos”, como los que definen y caracterizan al federalismo mexicano.

Uno de esos artículos es el 133 constitucional, el cual dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

La redacción anterior nos deja ver el papel de supremo de la Constitución Política federal sobre la de las entidades federativas así como de las leyes del ámbito federal.

El otro artículo importante es el 124 constitucional el cual, bajo el principio de exclusión, deja para las entidades federativas, las facultades que expresamente no estén en la Constitución Política.

El artículo 73 marca, como dice Cabrero (Cabrero, 2007) que el que refleja la acumulación de facultades por parte de la federación en sus tres poderes:

- a) Legislativo. El Congreso, por una parte, tiene facultades para dictar leyes en materias financiera, bursátil y comercial. También entran dentro de sus atribuciones las cuestiones fiscales y el ordenamiento de los impuestos, la educación, el trabajo y las fuentes de generación de energía, entre otras.

El congreso de la Unión ejerce a su vez atribuciones respecto a las relaciones intergubernamentales, es decir, las relaciones que se establecen
[Escriba texto]

entre los diferentes órdenes de gobierno (federación, estados y municipios) con el fin de coordinar la acción pública a lo largo del territorio nacional.

Por medio del juicio político, el Congreso puede cesar a los gobernadores de los estados; además, el Senado tiene el derecho a declarar la desaparición de poderes en las entidades federativas, es decir, en los estados de la República mexicana. En este caso, el senado puede cesar a los gobernadores y participar en el proceso de nombramientos de un gobernador provisional.

El Senado también puede resolver de manera definitiva conflictos limítrofes, es decir, aquellos relativos a la delimitación de la extensión territorial, entre los estados miembros de la federación.

- b) Ejecutivo. Por su parte, el poder ejecutivo tiene facultades económicas que lo convierten en “rector de la economía nacional”; es el ejecutor de la Ley de Planeación, la cual otorga la atribución al Ejecutivo de presentar el Plan Nacional de Desarrollo de cada sexenio. Este representa la orientación programática general que deberá derivar a su vez en programas sectoriales y que dará lugar también a los planes que los estados y los municipios deberán elaborar y subordinar a los lineamientos del mismo.

De igual manera el Ejecutivo es el controlador de las empresas públicas federales como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), por solo mencionar algunas.

- c) Judicial. El poder judicial goza a su vez de la facultad de revisar todas las sentencias y resoluciones de las autoridades de los estados. Mediante el juicio de amparo, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia –máximo órgano judicial de la nación- y los tribunales federales, pueden revocar o confirmar resoluciones judiciales de las autoridades estatales.

Algo muy importante de la Constitución de 1917, es que reconoce al municipio como un tercer nivel de gobierno en el artículo 115:

[Escriba texto]

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine (cuáles son las bases para determinar el número de regidores que requiere el municipio). La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado.*
- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*
- III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*
 - Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
 - Alumbrado público.*
 - Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
 - Mercados y centrales de abasto.*
 - Panteones.*
- IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.*

Dentro de la historia reciente del pacto federal mexicano, este ha tenido ciertos claroscuros en su desarrollo. Las reformas que se han hecho al artículo 73 constitucional han marcado un desequilibrio en la correlación de potestades entre [Escriba texto]

la federación y los estados, ya que han acentuado la dependencia de los estados a la federación mediante el otorgamiento de más facultades.

A pesar de ciertas reformas retrógradas, también han existido reformas en beneficio de la consolidación del federalismo mexicano. Uno de esos pasos hacia delante fue dado en 1980 con la entrada en vigor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual se creó para, entre otras cosas, simplificar las obligaciones fiscales. Sin embargo, esta buena reforma para fortalecer el federalismo terminaron por ser otro paso hacia atrás ya que muchas facultades tributarias -por no decir la mayoría- quedaron en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con lo que las entidades federativas quedaron sin obligaciones fiscales, lo cual quita incentivos para la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos ejercidos por los estados. Cabe mencionar que los recursos de la federación hacia los estados a partir de estas modificaciones son recursos participables en función de lo recaudado en los estados. Para 1980 se creó el Fondo General de Participaciones tomando los siguientes criterios para la asignación de recursos: poblacional, resarcitorio y redistributivo.

Sin embargo, aun con estos criterios el daño al espíritu federalista estaba hecho, ya que las entidades federativas quedaban prácticamente sin responsabilidades fiscales.

Las dificultades y los atrasos del federalismo mexicano se ven más claramente con las responsabilidades de los estados y municipios, sin embargo sería injusto no reconocer los avances que también se han dado a lo largo del tiempo, particularmente en años recientes. Uno de los instrumentos federalistas fue la creación en 1976 del Convenio Único de Coordinación (CUC), posteriormente en 1983 se convirtió en el Convenio Único de Desarrollo (CUD), el cambio que se le dio consistió en apoyar a los proyectos estatales y municipales con recursos federales vía los siguientes programas:

- Programas Estatales de inversión (PEI)
- Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER)
- Programas de Atención a Zonas Marginadas (PAZM)

[Escriba texto]

- Programas Sectoriales Concentrados (PRODEC)
- Programas de Desarrollo Estatal (PRODES)
- Apoyos Económicos a Estados y Municipios (APEM)
- Programa Emergente de Empleo dirigido a las Zonas Rurales y a Zonas Urbanas Críticas (PEZUC)

En 1992 se da un paso importante en el desarrollo del federalismo mexicano con la creación del Convenio de Desarrollo Social, el cual daba una creciente participación, al menos en el papel, a las entidades federativas, al ser estas las encargadas de las erogaciones de los recursos, sin embargo se sigue con una visión centralista ya que los lineamientos de los programas en educación, salud y seguridad estaban marcados por la federación. Con esa misma óptica se crea en 1998 el Fondo de Aportaciones Federales el cual distribuye recursos federales dentro de una gama de fondos, los cuales serán explicados más adelante.

A raíz de los avances que en menor o mayor medida ha tenido el federalismo en México, los gobiernos federales han propuesto diversos programas para avanzar en su fortalecimiento.

Ejemplos de lo anterior son el Programa para el Nuevo Federalismo 1995-2000 del sexenio del presidente Ernesto Zedillo o el Programa Especial para un auténtico federalismo 2002-2006 del sexenio del presidente Vicente Fox. Ambos programas básicamente tienen los mismos propósitos para el fortalecimiento del federalismo mexicano, sobre todo del federalismo fiscal, pero en los hechos han sido una carta de buenas intenciones que no tuvieron en su momento el impacto en la estructura federal del país que se hubiera deseado.

Aun con todas las faltas de voluntades de realizar una verdadera transformación del federalismo mexicano, en el año 2003 se realizó la Convención Nacional Hacendaria, la primera en seis décadas, con la participación del Presidente de la República, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y representaciones de los municipios y legislaciones locales de los estados. Durante la convención se realizó un diagnóstico sobre el estado del federalismo fiscal mexicano titulado “Colaboración y Coordinación Intergubernamentales” en el cual podemos resumir [Escriba texto]

en los siguientes puntos:

- Las participaciones federales a los estados han acentuado la dependencia financiera de estos a la federación.
- Opacidad en el gasto, así como falta de mecanismos de información, evaluación y rendición de cuentas intergubernamentales.
- Aceptación de la inoperancia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Ante el diagnóstico se realizaron propuestas finales dentro del documento llamado “Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria. Además de las propuestas se realizó un objetivo general y ocho estrategias dentro del capítulo de “Colaboración y Coordinación Intergubernamentales”, las estrategias propuestas fueron las siguientes:

- Redefinir fórmulas y normatividad de fondos de participación.
- Rediseñar el sistema de colaboración administrativa en materia fiscal federal, a fin de lograr una mayor y más amplia participación por parte de los gobiernos locales ,y con ello, una distribución de los ingresos federales coordinados más eficiente entre los tres órdenes de gobierno.
- Rediseñar y fortalecer el sistema de coordinación intergubernamental en materia de presupuesto y gasto público, para que tome en cuenta las diferencias en capacidades fiscales y necesidades de los tres órdenes de gobierno, así como asegurar la coherencia de objetivos de los programas con la eficiencia del gasto público.
- Fortalecer el federalismo de la hacienda pública promoviendo en un ámbito de colaboración intergubernamental, para que los distintos órdenes de gobierno tengan mejor acceso a fuentes de financiamiento, que garanticen finanzas públicas sanas.
- Redefinir la estructura actual del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para transformarlo en un Sistema Nacional de la Hacienda Pública, en el que participen los tres órdenes de gobierno.
- Promover la sistematización, en el orden constitucional, de las bases para la distribución correspondiente a cada ámbito de gobierno, en todas las

[Escriba texto]

materias de la hacienda pública.

- Fortalecer e impulsar la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y el esfuerzo fiscal de cada orden de gobierno.
- Procurar el equilibrio de entre los aspectos relacionados con el ingreso y el gasto público de los tres órdenes de gobierno y otorgar certeza jurídica respecto de los acuerdos y resoluciones de coordinación intergubernamental en las materias de hacienda pública.

Uno de los aspectos más importantes en materia de federalismo es el federalismo fiscal. La distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno debe tomar en cuenta diversos aspectos. Es necesario romper con la idea centralista que hasta nuestros días existe en materia de federalismo y, en donde el federalismo fiscal no ha estado al margen. Un eje básico para el federalismo fiscal es recuperar, por parte de los estados y municipios potestades tributarias las cuales no solo sirvan para evitar la pereza fiscal reinante en los gobiernos sub-nacionales, sino que dé origen a mecanismos para efficientar el gasto; mejorar aspectos como la transparencia y rendición de cuentas, pero que esto no se limite a los estados y municipios, también al gobierno federal en donde también están presentes carencias en los rubros antes mencionados.

Por otra parte, muchos estudiosos en la materia proponen que lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se transforme en un Sistema Nacional Hacendario, sin embargo lo importante es plasmar esas competencias de manera clara mediante reformas a la Constitución y leyes en la materia, los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno son importantes, pero no deben de ser un fin en sí mismos, su finalidad debe ser generar que la ley suprema del país sea el mejor sistema de coordinación junto con sus leyes secundarias en la materia y en caso de controversias, los tribunales constitucionales⁴ resuelvan dichos problemas.

La finalidad de las futuras reformas deben de estar encaminadas a fortalecer el federalismo mexicano en todos sus ámbitos basándose en una lectura adecuada de

⁴ En el caso de nuestro país, esta labor recae en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[Escriba texto]

la matriz histórica de la nación y, de una lectura adecuada de los nuevos tiempos que se viven en el país. El sistema político mexicano se ha transformado de manera importante. La fragmentación del poder político pero sobre todo, una sociedad mexicana cada vez más politizada y por ende participativa, hacen no solo necesarias estas reformas sino que deben garantizar un federalismo sólido capaz de adaptarse de manera efectiva a los cambios que ocurran en el futuro y que sea base de un bienestar mayor para la sociedad, de lo contrario lo único que tendremos será un federalismo débil con los pies de barro; una ilusión de un federalismo fuerte y eso cuesta caro.

2.- El federalismo Fiscal en México

2.1.- El Sistema de Coordinación Fiscal

El Sistema de Coordinación Fiscal, se estableció como instancia formal de coordinación general intergubernamental en materia tributaria, busca conciliar la problemática que plantea el esquema constitucional de competencias fiscales, entre la conducción eficiente de la política económica nacional y la atención de las demandas de recursos por parte de los gobiernos estatales y municipales para dotar de los servicios públicos requeridos a nivel local (Cruz y Cruz, 2010).

Sus antecedentes los podemos encontrar desde la promulgación de la constitución de 1917, en donde se encuentra hasta nuestros días, el principio de exclusión para delegar las facultades de estados y federación. A pesar de lo anterior, la Constitución permite la existencia de una múltiple tributación, lo que generó un sistema fiscal muy confuso para los contribuyentes y difícil de operar para los distintos niveles de gobierno. Esta situación creó un sistema fiscal muy ineficiente por lo que surgió la necesidad de reformarlo mediante la generación de mecanismos de coordinación fiscal entre los diversos órdenes de gobierno.

En este contexto, tuvieron como principal antecedente una serie de intentos expresados en las denominadas convenciones nacionales fiscales, cuyo principal propósito era establecer una clara delimitación de potestades o fuentes de ingreso tributarios para la federación, estados y municipios (Cruz y Cruz, 2010). En 1942 se [Escriba texto]

dejó sentado lo que es el origen de lo que se conoce como las participaciones federales a estados y municipios. A pesar de todas las reuniones que se llevaron a cabo, no hubieron mejoras significativas hasta 1980, cuando se crea por fin un mecanismo de coordinación que delimitara las competencias fiscales de los tres órdenes de gobierno y que evitara la concurrencia tributaria, había nacido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuyos lineamientos están escritos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). En esa reforma también hubieron otras mejoras como la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en sustitución del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles. Por fin el país contaba con herramientas para tener un sistema fiscal más sencillo de operar y claro en las potestades de cada uno de los niveles de gobierno, sin embargo esto no implicó un avance en materia de federalismo en sentido estricto.

Acorde con la LCF, los organismos miembros del SNCF son:

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF)
- La Comisión Nacional de Funcionarios Fiscales (CPFF)
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
- La Junta de Coordinación Fiscal (JCF)

Cruz y Cruz (2010) menciona las facultades de algunos de los organismos antes mencionados, las cuales son las siguientes:

La RNFF es la máxima instancia del SNCF, se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. Sesiona una vez al año, y sus facultades son:

- Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia RNFF, de la CPFF, del INDETEC y de la JCF.
- Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la federación y las entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.

[Escriba texto]

- Fungir como asamblea general del INDETEC y aprobar sus presupuestos y programas.
- Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP y los Gobiernos de las entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el SNCF.

Por su parte la CPFF se integra por la SHCP y por ocho entidades federativas. Es presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el Coordinador de la CPFF, cargo que recae en un Secretario de Finanzas estatal, y sus facultades son:

- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.
- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la RNFF.
- Fungir como consejo directivo del INDETEC y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia CPFF, que someterá a la aprobación de la RNFF.
- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la LCF, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la SHCP, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que de acuerdo con la LCF deben efectuar la SHCP y las entidades.
- Formular los dictámenes técnicos relativos a violaciones al SNCF, por parte de alguna entidad federativa.
- Las demás que le encomienda la RNFF, la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.

Por su parte el INDETEC como organismo del SNCF cumple las funciones de realización de tareas tales como: el apoyo en materia de capacitación, asesoría y

[Escriba texto]

consultoría técnica; en la realización de estudios e investigaciones fiscales; informar y difundir todo lo relacionado con la fiscalización; así como la de participar como secretario técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y los grupos de trabajo emanados del propio Sistema Nacional.⁵

En lo que respecta a la JCF, esta es el organismo encargado de formular los dictámenes técnicos que le solicite la Hacienda Federal, para la resolución de los casos en que se presente un recurso de inconformidad por alguna persona que resulte afectada con el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal⁶ y, está conformada por los mismos integrantes de la CPFF.

2.2.- Los ingresos del Sector Público

El sistema tributario mexicano, ha tenido una evolución muy importante desde las primeras décadas del siglo XX hasta nuestros días. Con el establecimiento del nacionalismo revolucionario en el siglo pasado, el sistema fiscal mexicano tuvo como una de sus prioridades, dar capacidad al gobierno de cumplir con los compromisos sociales adquiridos y fomentar una política desarrollista encabezada por el propio Estado mexicano.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, existía un alto nivel de concurrencia tributaria entre la federación y los estados, además de que ciertos impuestos eran complicados para su pago y tendían a generar inflación, tal era el caso del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. Con toda esta situación se fue logrando la modernización de nuestro sistema tributario como lo fue la creación del IVA y la discriminación del ISR entre personas físicas y morales, todo esto bajo los lineamientos que imponía la visión del Estado de bienestar.

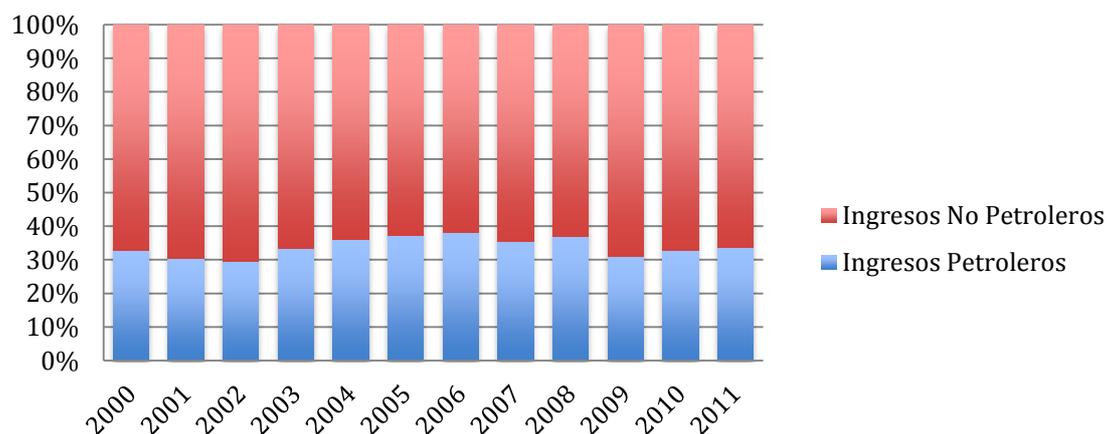
⁵ Definición tomada de <http://www.indetec.gob.mx/Direccion/Antecedentes/QueEs.asp>

⁶ Definición tomada de <http://www.sncf.gob.mx/sinacofi/organisims/meeting.aspx>
[Escriba texto]

Lo anterior muestra el sesgo ideológico que todo sistema tributario tiene, influenciado por las fuerzas políticas de su presente y del contexto histórico del que surgen. O como dice (Ibarra, 2011), desde la arbitrariedad fiscal de las monarquías absolutas, hasta los mecanismos decisorios de la democracia, los sistemas tributarios son históricamente productos de acomodos sucesivos entre visiones políticas e intereses encontrados, más que responder a verdades económicas incontrovertibles; es decir, son en rigor, parte medular de los procesos políticos y de conformación de los pactos sociales de cada país.

En la actualidad los problemas del sistema fiscal son una combinación de malas decisiones de política económica y de un pobre crecimiento económico, en buena medida consecuencia de estas políticas. Una de esas deficiencias actuales es la gran dependencia que aun existe de los ingresos públicos del petróleo, promediando entre los años 2000 y 2011 un 34% los ingresos petroleros del sector público (Gráfico 2.2.1), más adelante se abordará con detalle esta situación.

Gráfico 2.2.1
Ingresos Petroleros y No Petroleros del Sector Público 2000-2011
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SCHP, 2012.

En México los ingresos del país, a nivel federal están señalados de manera legal en un documento, el cual es la Ley de Ingresos de la Federación (LIF). La LIF es un [Escriba texto]

documento en donde se proyectan a modo de estimación los ingresos del sector público federal y paraestatal durante el ejercicio fiscal por concepto de impuestos, aportaciones a la seguridad social, contribuciones, derechos, productos, aprovechamientos y otros ingresos, así como los ingresos resultantes del endeudamiento externo e interno neto del sector público (Caballero, 2009). Esta ley debe ser aprobada por el Congreso de la Unión.

Las fuentes de ingreso del sector público son: impuestos, derechos, contribuciones especiales divididas en: contribución de mejoras y aportaciones de seguridad social; productos, aprovechamientos, ingresos de organismos y empresas, ingresos derivados de financiamiento. A su vez estos ingresos se dividen para el caso de estudio de este trabajo en ingresos tributarios y no tributarios (Cuadro 2.2.1).

Cuadro 2.2.1. Clasificación de los ingresos del sector público presupuestario

<i>Tributarios</i>	<i>No tributarios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • ISR • IETU • IVA • IEPS • Impuestos a los rendimientos petroleros • IDE • Importación total • Otros impuestos 	<p style="text-align: center;"><i>1. Gobierno Federal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Derechos • Productos • Aprovechamientos • Contribución de mejoras <p style="text-align: center;"><i>2. Organismos y empresas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • PEMEX • Otros

Fuente: Caballero, Emilio. Los ingresos tributarios de México. 2009.

2.2.1.- Los ingresos tributarios

Los ingresos tributarios son la fuente de recursos más estable y permanente para financiar el gasto público, porque básicamente están en función de la estructura tributaria vigente y de la actividad económico (Caballero, 2009). Es debido a esta razón por la cual es importante mejorar la capacidad recaudatoria de una nación así como la eficiencia con que se hace. En el caso mexicano, nuestro sistema tributario ha recibido muchos cambios todo con la finalidad de hacer más eficiente su administración y aumentar su capacidad de ingresos.

[Escriba texto]

Para mejorar la capacidad recaudatoria, el gobierno federal implementó, en el final de la década de los 90, medidas que modernizaran el sistema tributario mexicano, ejemplo de esto fue la creación del Sistema de Administración Tributaria (SAT) el cual separaba las funciones de política tributaria y administración tributaria, igualmente se organizó la administración tributaria con la clasificación de los impuestos por funciones en lugar de por tipo y la integración de los impuestos internos y aduaneros.

Cuadro 2.2.1.1 Ingresos tributarios del Sector Público, 2011.

<i>Concepto</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Como porcentaje del total</i>	<i>Como porcentaje del PIB</i>
Total	3,438,895.50	100	23.98
Ingresos tributarios	1,464,299.50	42.58	10.21
ISR	688,965.20	20.03	4.80
IVA	555,677.10	16.16	3.87
IETU	60,605.30	1.76	0.42
IEPS	69,920.80	2.03	0.49
ISAN	4,787.00	0.14	0.03
Tenencia Vehicular*	17,182.80	0.50	0.12
Impuesto al Comercio Exterior	22,810.60	0.66	0.16
Accesorios	23,545.30	0.68	0.16
Impuesto a los Rendimientos Petroleros	1,501.30	0.04	0.01
Impuesto a los Depósitos en Efectivo	19,304.10	0.56	0.13

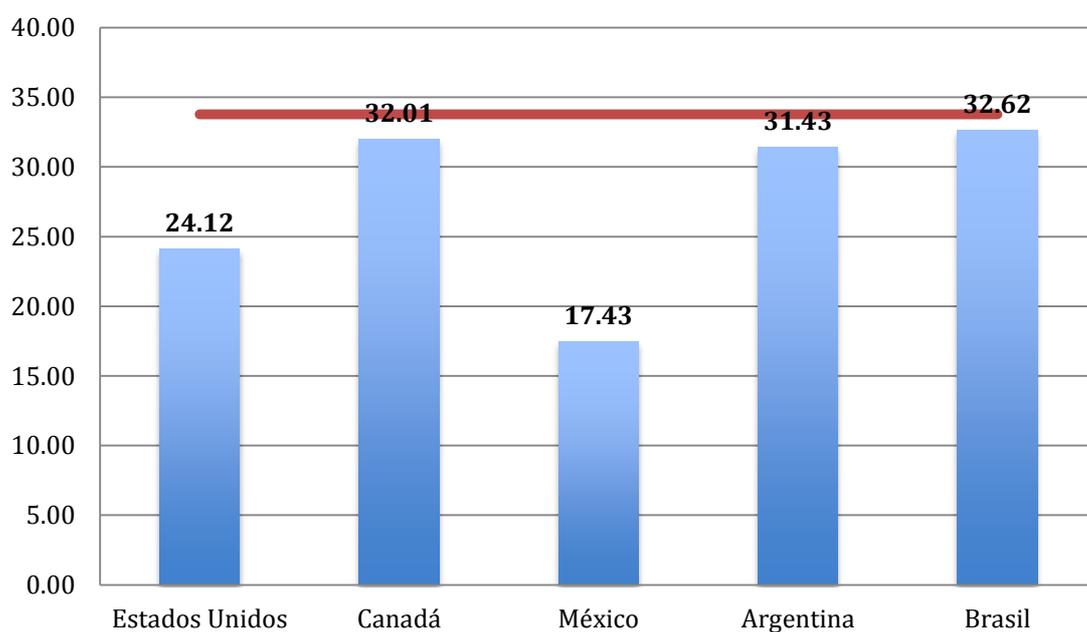
*La tenencia vehicular deja de ser para 2012 un impuesto federal administrado por los estados para ser un impuesto de competencia exclusiva de las entidades.

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación 2011.

A pesar de las mejoras para la modernización de nuestro sistema tributario y concretamente en su rama de administración y capacidad de recaudación, las mejoras han sido insuficientes para poder tener niveles de recaudación tributaria cuando menos cerca de nuestros principales socios comerciales y países latinoamericanos. Como lo muestra el Gráfico 2.2.1.1, tenemos que en una comparativa con países de nuestro continente, nuestro país está muy rezagado en ingresos tributarios, para el año 2009 nuestro país tuvo una recaudación equivalente al 17.43% del PIB, mientras que Argentina, Brasil y Estados Unidos recaudaron más que nuestro país, por no mencionar a Canadá cuya recaudación es [Escriba texto]

casi dos veces superior a la mexicana ubicándose en un 32.01% de su PIB, México es el país con la menor recaudación tributaria de toda la OCDE, cuyo promedio es casi dos veces mayor a la recaudación que presenta nuestro país y el cual está representado en la línea roja del gráfico. Lo anterior nos refleja que más que una reforma tributaria, lo que se necesita es una reforma hacendaria que revalore el papel de la política fiscal, teniendo como uno de sus efectos, niveles mayores de recaudación tributaria.

Gráfico 2.2.1.1. Ingresos Fiscales Totales, 2009.



Fuente. Elaboración propia con datos de la CDE, 2012.

El Cuadro 2.2.1.1 presenta los ingresos tributarios de México para el año 2011 acorde con la Ley de Ingresos de la Federación y su equivalencia como proporción del total de ingresos por impuestos y el PIB. Se puede apreciar que los impuestos más importantes son el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los cuales juntos representan aproximadamente el 82% de la recaudación tributaria federal con un 51.02% para el ISR y un 37.84% para el IVA. Si bien en el ámbito internacional el peso de estos impuestos es igualmente importante sobre los ingresos tributarios, como proporción del PIB la recaudación de estos impuestos no llega ni al 10% el producto; una muestra más de la pobre estructura de tributaria y con una recaudación tributaria total de apenas 10.21% [Escriba texto]

del PIB, los ingresos públicos quedan a ser compensadas por los ingresos no tributarios, tema que se aborda más adelante.

El ISR ha tenido un cambio importante en las últimas décadas, ya que pasó de ser un impuesto el cual se cobraba por tipo de fuente de ingreso a uno basado en una base de ingreso, con lo cual se intentó mejorar la eficiencia recaudatoria y los costos fiscales para el gobierno federal, sin embargo esto no ha sido posible en buena medida gracias a dos factores: el complejo marco legal del impuesto, lo que permite un margen para la evasión y la elusión del impuesto; y por otro lado la exclusión de importantes actividades económicas del impuesto como lo son la agricultura y el autotransporte. Como muestra de ello, el Gráfico 2.2.1.2 muestra una comparativa de los niveles de recaudación de ISR entre nuestro país y sus socios comerciales más importantes y países latinoamericanos de similar nivel de desarrollo. En dicho gráfico podemos ver que para el año 2009 nuestro país tiene niveles de recaudación fiscal bajos prácticamente al mismo nivel que Argentina con un 4.98% sobre el PIB, mientras que por el contrario vemos que Canadá tiene una recaudación casi tres veces mayor a la de nuestro país con un 15.15% sobre el PIB. Esto muestra que si bien se han hecho grandes esfuerzos para mejorar la recaudación por concepto de este impuesto, a nivel continental nos encontramos aun rezagados con una poca recaudación.

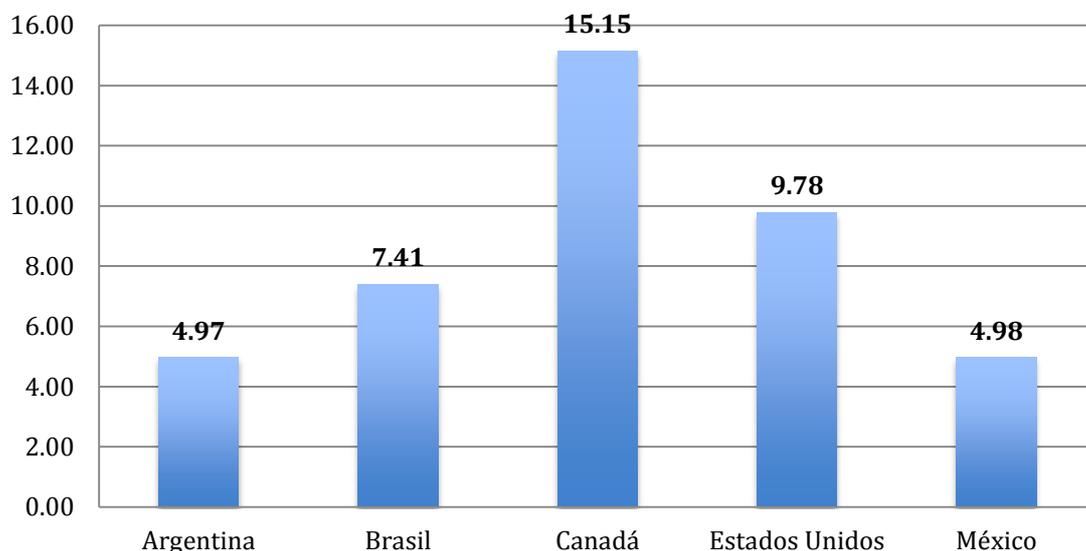
Muestra de lo anterior es que durante 2007, solamente por concepto de ISR, tanto a las empresas como a las personas físicas, se dejó de recaudar 296,090.80 millones de pesos que equivalieron a 3 puntos porcentuales del PIB, cifra superior respecto a lo que se dejó de recaudar por concepto de IVA ese mismo año (Caballero, 2009).

Otro cambio importante que ha ocurrido con el ISR ha sido en cuanto al nivel de sus tasas, las cuales en los últimos años han venido a la baja para las empresas. En el año 2001 la tasa de ISR para las empresas pasó del 35% mas 5% de dividendos a un 32% para el año 2005. Posteriormente el Congreso de la Unión aprobó un

[Escriba texto]

reducción gradual del ISR a empresas para que la tasa se situara en 28% para el año 2007 (Caballero, 2009).

**Gráfico 2.2.1.2 Impuesto Sobre la Renta 2009.
(Porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, 2012.

Como ya se mencionó, parte de la reforma fiscal de 1980, fue la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en sustitución del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), constituyendo el IVA como la segunda fuente de ingresos tributarios del Gobierno Federal.

El IVA tenía como finalidad simplificar y aumentar la recaudación tributaria al ser un impuesto que grava el consumo final de bienes y servicios, esto debido a que el ISIM era un impuesto complejo que grababa las transacciones en todas sus fases de la cadena productiva y el cual no tenía reembolso para los contribuyentes, con lo cual se tenía una tributación en cascada que generaba distorsiones económicas.

Por el contrario, el IVA se aplica exclusivamente a los bienes de consumo final, dejando fuera de la base gravable a los bienes de inversión y a la inversión en inventario. La aplicación del IVA en México se caracteriza por la adopción de tasas diferenciadas por productos y regiones. La tasa general es de 16% y grava las [Escriba texto]

operaciones de compraventa de bienes y servicios, el arrendamiento de activos y propiedad inmueble, así como las importaciones. La tasa aplicable en la zona fronteriza es de 11% (Caballero, 2009).

Debido a la regresividad del IVA por tratarse de un impuesto al consumo, en nuestro país se han creado regímenes especiales para este impuesto, donde productos como los alimentos y medicinas no pagan este impuesto⁷.

Sin embargo son estas excepciones las que en buena medida hacen complejo la administración y recaudación de este impuesto al reducir en una importante cuantía la base gravable de este impuesto⁸ y, por lo tanto se tiene un baja productividad del IVA en México.

Un impuesto recientemente implementado para tratar de incrementar un poco la pobre recaudación tributaria es el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), el cual sustituye al Impuesto al Activo y complementa al ISR. Fue diseñado como un impuesto mínimo, es decir, que permite que los beneficiarios de los regímenes especiales que contempla la Ley del ISR y que tributan a tasas menores a las que se establecen en el IETU, paguen por lo menos esta contribución empresarial. Las tasas establecidas para este impuesto son las siguientes: 16.5% en 2008, 17% en 2009 y 17.5% de 2010 en adelante (Caballero, 2009). Al igual que un impuesto mínimo, su contribución no es muy grande al representar tan solo un 1.76% de la recaudación tributaria. Como se ve en el cuadro 2.2.1.1 también existen otros impuestos al consumo como los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) los cuales se aplican adicionalmente al IVA a una canasta de productos compuesta por: bebidas alcohólicas, combustibles y tabaco. A pesar de esto, la

⁷ El IVA contempla los regímenes de tasa cero y productos exentos. Un producto que está sujeto a tasa cero de IVA no paga dicho impuesto en ningún tramo de la cadena productiva. En cambio, un bien exento no paga IVA en la última parte de la cadena, cuando el producto es adquirido por el consumidor, pero los insumos no están exentos del impuesto (Caballero, 2009).

⁸ En México los sectores que tienen un tratamiento especial con este impuesto son: servicios médicos, servicios educativos, periódicos, la agricultura, pesca, alimentos y medicinas.

[Escriba texto]

contribución de este impuesto al fisco es mínima al igual que lo son el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y los Impuestos a la Importación, el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), Accesorios y el Impuesto a los Rendimientos Petroleros (IRP).

2.2.2.- Los ingresos no tributarios

Debido a la pobre recaudación tributaria que existe en nuestro país, los ingresos públicos son compensados por los ingresos no tributarios los cuales constituyeron para el año 2011 el 57.42% de los ingresos públicos totales. Los ingresos no tributarios son (Amieva-Huerta, 2010), los ingresos que percibe el Gobierno Federal por concepto de derechos, productos, aprovechamientos, contribución de mejoras y por la desincorporación de empresas públicas; así como de los que obtienen los organismos y empresas bajo control presupuestario directo, entre los que se encuentra Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) o el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por mencionar algunos. Algo importante a destacar el concepto de Derechos. El sector público ingresa casi la misma cantidad por Derechos que por concepto de ISR y por encima de la recaudación de IVA al situarse en un 4.47% de PIB, convirtiéndolo como la principal fuente ingresos por concepto de ingresos no tributarios (Ver Cuadro 2.2.2.1).

Los Derechos debido a su importancia en los ingresos merecen una mención particular, estos ingresos son aquellas contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación (Amieva-Huerta, 2010).

[Escriba texto]

Cuadro 2.2.2.1 Ingresos Presupuestarios del Sector Público, 2011.

<i>Concepto</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Porcentaje del total</i>	<i>Porcentaje del PIB</i>
Total	3,438,895.50	100	23.98
Tributarios	1,464,299.50	42.58	10.21
No tributarios	1,974,596	57.42	13.77
• Contribuciones de mejoras	21.5	0.00	0.00
• Derechos	641,641.40	18.66	4.47
• Productos	5,508.20	0.16	0.04
• Aprovechamientos	67,759.60	1.97	0.47
• Ingresos de organismos y empresas	706,628.90	20.55	4.93
1. PEMEX	386,500.40	11.24	2.69
• Aportaciones de seguridad social	169,423.00	4.93	1.18
• Financiamientos	383,554.00	11.15	2.67
• Otros	59.4	0.00	0.00

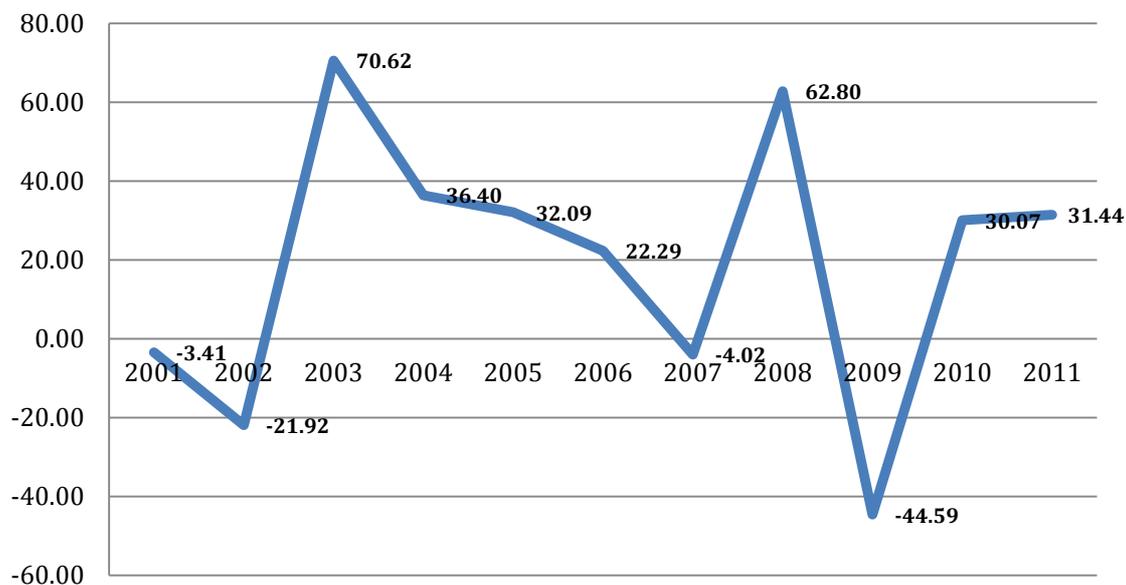
Fuente: Ley de Ingresos de la Federación 2011.

Acorde con (Amieva-Huerta, 2010) identifica tres periodos clave en la evolución de los derechos: 1) de 1976-1981 se eleva la participación de estos de 2 a 22% como consecuencia de la creación de la Dirección General de Política de Ingresos en la SHCP; 2) Se promulgó la Ley Federal de Derechos y 3) exigencia a PEMEX del pago de derechos por la extracción de hidrocarburos, el cual sustituyó al impuesto sobre exportaciones de crudo. Los Derechos constituyen el rubro más importante de los ingresos no tributarios del Gobierno Federal.

Sin embargo los Derechos tienden a ser una fuente de ingresos poco estable a diferencia de los que son los ingresos tributarios, eso se refleja en el gráfico 2.2.2.1, en donde se ve como son una variable poco estable con cambios anuales abruptos.

[Escriba texto]

Gráfico 2.2.2.1. Tasa de crecimiento anual de los ingresos por Derechos, 2001-2011.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, 2012.

2.3.- El ramo 28

Sobre el tema de federalismo fiscal y concretamente sobre el tema de las transferencias intergubernamentales, se presentan en nuestro país desde el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), en el cual se presenta la necesidad que tiene el país de un nuevo pacto fiscal federal, entiéndase como una reforma fiscal de fondo, dentro de la cual se redistribuyan las potestades tanto recaudatorias como de ejercicio del gasto público y, aunque no se ha llevado nada de esto a la práctica de manera significativa, es importante mencionar que en el plan explícitamente menciona la importancia de confiar en los municipios dada su “madurez” como base fundamental del federalismo mexicano. Respecto al gasto federalizado en el plan menciona la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas:

- *En cuanto a las transferencias federales, se propondrá que las participaciones federales se encuentren más asociadas a los incrementos recaudatorios de las entidades. Por el lado de las aportaciones federales, se sugerirá su relación con indicadores de necesidad en los sectores específicos de cada fondo de*

[Escriba texto]

aportaciones, y con mejores resultados en los sectores apoyados.

- *Se buscará transparentar la ejecución del gasto en los tres órdenes de gobierno, así como avanzar en la armonización de la contabilidad gubernamental de las haciendas públicas.*

En este tenor, es que se tienen dos Ramos presupuestarios en los que están contenidas las transferencias del gobierno federal hacia los gobiernos de los estados y municipios, los cuales tienen la obligación de cumplir en su funcionamiento con lo estipulado en el PND, los Ramos del presupuesto en donde recaen estos recursos son los Ramos 28 y 33.

El Ramo 28 es el ramo presupuestario en donde se canalizan los recursos de las Participaciones de Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales. Los recursos de este ramo se desprenden de la Recaudación Federal Participable (RFP), la cual consiste acorde con la Ley de Coordinación Fiscal en:

La que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de extracción de petróleo y minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos (LCF, Artículo 2º).

Como mecanismo de asignación de recursos a estados y municipios, el Ramo 28 trata de que las transferencias de recursos sean las más equitativas posibles para ello desde la creación del SNCF en 1980 se han ido mejorando los mecanismos y criterios de asignación. Al respecto (Ayala Espino, 2001) menciona que las participaciones federales han seguido los siguientes dos propósitos fundamentales:

- Promover la coordinación fiscal; que no existan gravámenes federales, estatales y municipales sobre la misma materia.
- Operar como un mecanismo equilibrador entre estados y municipios.

Adicionalmente, para que los estados puedan tener acceso a las participaciones federales, los estados tienen que estar suscritos al Sistema Nacional de Coordinación

[Escriba texto]

Fiscal, lo cual marca la tendencia centralista de la estructura fiscal mexicana, ya que de lo contrario, los estados necesitarían aplicar una serie de impuestos que estén dentro de sus competencias y que además podrían implicar una doble tributación para los contribuyentes de un estado no adherido al SNCF.

La RFP ha cambiado sustancialmente desde 1980, con una clara tendencia a la homogeneización. Por ejemplo, el total de las participaciones federales, como proporción del PIB, se incrementó de 2.16% en 1980 a 2.60% en 2000; y durante la primera década del nuevo milenio a un promedio de 3.10% del producto (Amieva-Huerta, 2010). Su evolución también ha consistido en la manera en que se distribuyen los recursos, esto se ha llevado a cabo conforme se ha ido reformando la LCF y sobre todo haciendo énfasis en una visión redistributiva para apoyar a las entidades más pobres. En el Gráfico 2.3.1, se puede ver el comportamiento de la RFP desde 2002 hasta 2011, en donde el comportamiento de los recursos federales ha mantenido una tendencia a la alza teniendo una caída para el año 2009 debido a la caída de la economía nacional de un 6% a causa de la crisis económica mundial originada en 2008.

Una característica importante de las participaciones es que son recursos “no etiquetados”, es decir, que el gobierno federal no especifica o impone algún reglamento en el manejo de los recursos, los estados son libres de asignar la mayoría de estos recursos. Los recursos de las participaciones federales están distribuidos en fondos e impuestos, los cuales se presentan a continuación:

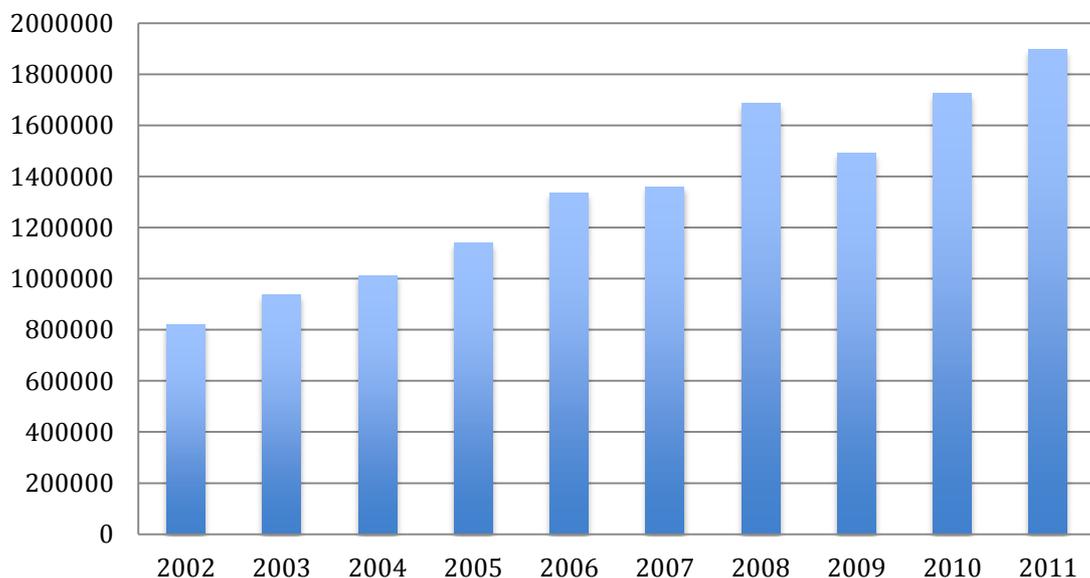
- Fondo General de Participaciones.
- Fondo de Fomento Municipal.
- Participaciones del IEPS.
- Fondo de Fiscalización.
- Fondo de Compensación.
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos.
- Fondo de Compensación Sobre Automóviles Nuevos
- Participaciones del IEPS.

[Escriba texto]

- El 0.136 por ciento de la RFP.
- El 3.17 por ciento del 0.0143 por ciento del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos.

Un comportamiento muy similar presenta dentro del mismo periodo que la RFP, el Ramo 28, en donde se puede observar que el comportamiento del gráfico es casi el mismo que la RFP (Gráfico 2.3.2). Un aspecto interesante del comportamiento visto dentro del periodo de estudio de las participaciones federales, es que han sido más cambiantes que los recursos del Ramo 33, los cuales presentan un crecimiento constante, lo cual en buena medida tiene sentido al estudiar las características de el origen de los recursos, sin embargo esto condiciona aun más las capacidades de ingreso de los estados hacia la federación, estas características son presentadas a continuación.

**Gráfico 2.3.1. Recaudación Federal Participable, 2002-2011.
(En millones de pesos)**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012.

El Fondo General de Participaciones (FGP), fue reformado en su fórmula en 2008 al igual que otros fondos del ramo, la fórmula del fondo anteriormente era la siguiente: Población: 45.17%, Impuestos asignables: 45.17%, Inversa por [Escriba texto]

habitante: 9.66%. Actualmente, acorde con la LCF, el FGP se constituye con el 20% de la RFP y se distribuye de la siguiente manera:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} ni}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} ni}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} ni}{\sum_i \Delta IE_{i,t} ni}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} ni}{\sum_i IE_{i,t-1} ni}$$

$$\text{con: } \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

Donde:

- **C1_{i,t}, C2_{i,t}, y C3_{i,t}** son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad *i* en el año en que se efectúa el cálculo.
- **P_{i,t}** es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad *i* en el año *t*.
- **P_{i,07}** es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad *i* recibió en el año 2007.
- **ΔFGP_{07,t}** es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año *t*. PIB_{*i,t-1*} es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad *i*.
- **PIB_{*i,t-2*}** es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad *i*.
- **IE_{*i,t*}** es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad *i* en el año *t* contenida en la última cuenta pública oficial.
- **ΔIE_{*i,t*}** es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad *i*, referidos en la variable anterior.
- **ni**, es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad *i*.
- **Δi**, es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

El Fondo de Fomento Municipal, antes del cambio de fórmula se distribuía

[Escriba texto]

respecto al coeficiente del año anterior, multiplicado por el incremento en predial y agua del año en que se efectúa el cálculo, hoy en día es de la siguiente manera:

$$F_{i,t} = F_{i,07} + \Delta FFM07,t C_{i,t}$$

$$C_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}$$

Donde:

- **C_{i,t}** es el coeficiente de distribución del Fondo de Fomento Municipal de la entidad *i* en el año en que se efectúa el cálculo.
- **F_{i,t}** es la participación del fondo al que se refiere este artículo de la entidad *i* en el año *t*. **F_{i,07}** es la participación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad *i* recibió en el año 2007.
- **ΔFFM07,t** es el crecimiento en el Fondo de Fomento Municipal entre el año 2007 y el periodo *t*.
- **R_{i,t}** es la recaudación local de predial y de los derechos de agua de la entidad *i* en el año *t*.
- **n_i**, es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad *i*.

Respecto al Fondo de Fiscalización, este fue creado en 2007 a partir de los recursos de la Coordinación de Derechos y los de la Reserva de Contingencia⁹. Actualmente está compuesto por el 1.25% de la RFP y se distribuye con la siguiente fórmula:

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FOFIE07,t (0.3C1_{i,t} + 0.1C2_{i,t} + 0.25C3_{i,t} + 0.05C4_{i,t} + 0.25C5_{i,t} + 0.05C6_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}} n_i}{\sum_i \frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{VM_{i,t-1} n_i}{\sum_i VM_{i,t-1} n_i}$$

⁹ La Coordinación en Derechos representaba el 1% de la RFP y se distribuía en función de los coeficientes del Fondo General. La Reserva de Contingencia, 0.25% de la RFP y se distribuía a las entidades que perdieron recursos con el cambio de la fórmula en 1990.

[Escriba texto]

$$C3i, t = \frac{\frac{RRi, t-1}{RRi, t-2} ni}{\sum i \frac{RRi, t-1}{RRi, t-2} ni}$$

$$C4i, t = \frac{RRi, t - 1 ni}{\sum i RRi, t - 1 ni}$$

$$C5i, t = \frac{\frac{Rli, t-1}{Rli, t-2} ni}{\sum i \frac{Rli, t-1}{Rli, t-2} ni}$$

$$C6i, t = \frac{Rli, t - 1 ni}{\sum i Rli, t - 1 ni}$$

Donde:

- **Ti,t** es la participación de la entidad i en el año t.
- **Ti,07** es la participación que la entidad i recibió en el año 2007, por concepto de coordinación de derechos (1% de la recaudación federal participable) y por la reserva de contingencia (0.25% de la recaudación federal participable).
- **ΔFOFIE07,t** es el crecimiento en el fondo de fiscalización entre el año 2007 y el año t.
- **Cvi,t** son las cifras virtuales de la entidad i en el año t que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.
- **PIBi,t-1** es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i.
- **Vmi,t** es el valor de la mercancía embargada o asegurada por la entidad i en el año t que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.
- **RRi,t** es la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes de la entidad i en el año t que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.
- **Rli,t** es la recaudación del régimen de contribuyentes intermedios de la entidad i en el año t que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.
- **ni** es la última información oficial de población que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i.
- **Σi** es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

El Fondo de Compensación se distribuye de la forma que sigue:

$$Ti, t = \frac{\frac{1}{PIBpci, t-1}}{\frac{1}{\sum i PIBpci, t-1}} F C t$$

Donde:

[Escriba texto]

- **T_{i,t}** es la transferencia de la entidad i en el año t.
- **PIB_{pci,t-1}** es el último Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero de la entidad i construido con los últimos datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- **FC_t** es el Fondo de Compensación en el año t.
- **Σ** es la sumatoria de la variable que le sigue.

En cuanto al Fondo de Extracción de Hidrocarburos, este se compone por 0.6 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos acorde lo que dice la LCF y se distribuye de la siguiente manera:

$$\mathbf{T_{i,t} = (0.5C_{1i,t} + 0.5C_{2i,t})FEXHIt}$$

$$\mathbf{C_{1i,t} = \frac{EXPi,t - 1}{\Sigma i EXPi,t - 1}}$$

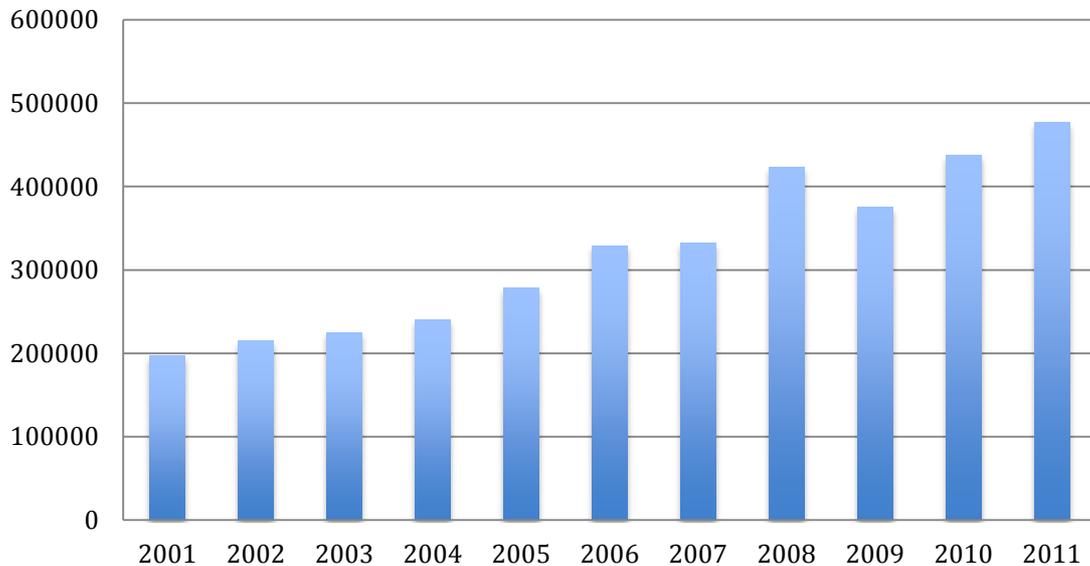
$$\mathbf{C_{2i,t} = \frac{EXGi,t - 1}{\Sigma i EXGi,t - 1}}$$

Donde:

- **C_{1i,t}** es el coeficiente relativo a la extracción de petróleo y gas.
- **C_{2i,t}** es el coeficiente relativo a la producción de gas asociado y no asociado.
- **EXPi,t-1** es el valor de extracción bruta de los hidrocarburos de la entidad federativa i conforme a la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- **EXGi,t-1** es el volumen de producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad federativa i, en el año anterior para el cual se realiza el cálculo, según el Sistema de Información Energética.
- **Σi** es la sumatoria de la variable que le sigue, sobre las entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

[Escriba texto]

**Gráfico 2.3.2. Ramo 28, 2001-2011.
(Millones de pesos)**



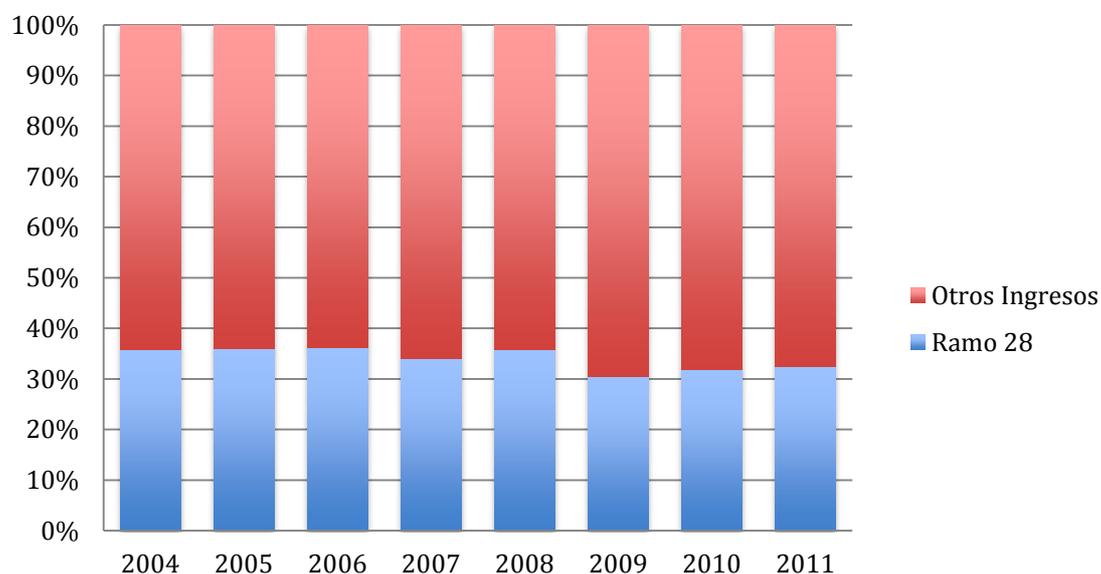
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012.

En cuanto a los recursos vía impuestos de este ramo, los provenientes del IEPS, las entidades federativas participan con el 20% de la recaudación por concepto de venta de bebidas alcohólicas y refrescos y con el 8% por la venta de tabacos labrados. Los ingresos por el 0.136% de la RFP son recursos que son entregados a los municipios fronterizos y marítimos, en donde se realiza la entrada o salida de bienes a exportar o importados. El 3.17% del 0.0143% del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, se distribuye entre los municipios por los que se exporta petróleo crudo y gas natural.

En el Gráfico 2.3.3, se puede ver como las participaciones federales respecto del total de los ingresos estatales apenas representan poco más del 30% de sus ingresos totales aproximadamente. Para ahondar más en esta situación, en el Gráfico 2.3.4 presenta para el año 2011, la composición de los ingresos totales de las entidades federativas, destacando la importancia de los ramos 28 y 33 en donde queda claro la preponderancia de los recursos etiquetados de la federación en los estados, en el gráfico los otros ingresos están constituidos en su mayoría por los ingresos propios de los estados lo cuales no son en conjunto ni una cuarta parte del total de los ingresos.

[Escriba texto]

Gráfico 2.3.3. Evolución del Ramo 28 en los estados, 2004-2011. (Porcentaje sobre los ingresos totales)

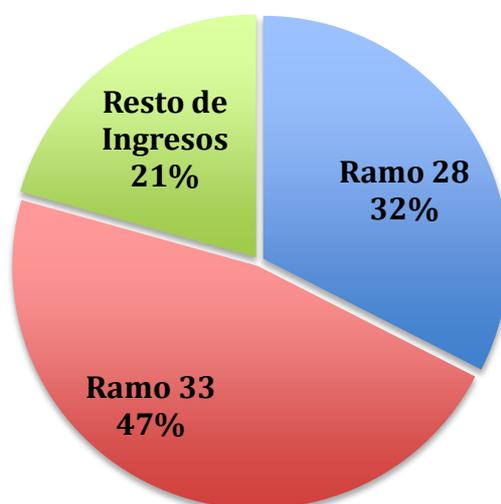


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2012.

Hasta donde se ha estudiado, el gran nivel de centralización de la cuestión de los ingresos en buena medida además de ir en contra de una estructura federal en sentido estricto, tiene muy limitado el margen de maniobra de los estados de la república, ya que como ya se ha visto en esta parte del trabajo, la manera en cómo están distribuidas las participaciones federales hacen que estas sean vulnerables a factores altamente cambiantes, como lo son los recursos por cuestión de los hidrocarburos y, por otro lado los recursos el ramo 33 –tema que se aborda a continuación- que son recursos en donde los estados no tiene capacidad de decidir los criterios y destino de gasto de los mismos y que al ser el principal componente de los ingresos estatales, deja aun más con menos capacidad de decisión a los estados. Si bien se han hecho esfuerzos por descentralizar competencias tributarias a favor de los estados esto solo ha sido una repartición de lo poco que se recauda en lugar de incrementar la base tributaria en todos los niveles de gobierno.

[Escriba texto]

**Gráfico 2.3.4. Importancia de los Ramos 28 y 33 en los estados, 2011.
(Porcentaje sobre total de ingresos)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2012.

2.4.- El ramo 33

Las cuestiones sobre federalismo fiscal son de gran importancia para las finanzas públicas ya que es en este tenor en donde se definen las potestades tanto de ingreso como de gasto. En México, los problemas sobre la manera de coordinarse entre las entidades sub-nacionales (estados y municipios) y la federación se tienen desde prácticamente el surgimiento como país independiente. Fue hasta la segunda mitad del siglo pasado cuando se empezó a tener un sistema federal mejor coordinado, sin embargo no sería sino hasta la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 cuando verdaderamente se inició un proceso de coordinación entre estados y municipios con la federación. En esa ley se establecían ya las cuestiones sobre las transferencias y aportaciones federales, para el caso de estas últimas no solo se tomaba en cuenta la cuestión de la distribución de los ingresos o la aportación que realizaba cada estado, sino que además empezó a tomar mayor importancia la cuestión de las necesidades de cada estado, priorizando a los estados con mayores necesidades sociales.

[Escriba texto]

El proceso de descentralización de los recursos de las aportaciones federales para estados y municipios se inició con el otorgamiento por parte de la federación hacia los estados, el control de los recursos del Ramo 26 en un 23% de sus recursos e incrementándose hasta en un 65% para 1997.

Para 1998 se reforma la Ley de Coordinación Fiscal y a su vez se incluye en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) el nuevo ramo creado, el Ramo 33. Este Ramo transfirió recursos del presupuesto federal a los estados, destinados a la atención de responsabilidades que la federación había trasladado a éstos con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como responsabilidades que a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal asumieron los estados. Igualmente se incluyeron recursos que eran canalizados a los gobiernos sub-nacionales para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social. Finalmente, se añadieron recursos para la atención de problemas de seguridad pública, educación tecnológica y de adultos (Barceinas, 2002). Actualmente el Ramo 33 está compuesto por los siguientes fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)
- Fondo de aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

En el mismo año que los fondos del Ramo 28, se llevaron a cabo, reformas a algunos de los fondos del Ramo 33, como lo fueron los casos del FAEB y el FAFEF.

[Escriba texto]

Por parte del FAEB, se ajustó la fórmula para transparentar su asignación y garantizar que se reduzcan las disparidades en el gasto federal por alumno. Se incluye el gasto educativo estatal como una variable de distribución que refleja y premia el esfuerzo de los Estados que canalizan recursos para fortalecer sus sistemas de educación básica. En el caso del FAFEF, las modificaciones hechas incluyen se basan en el monto nominal del año 2007 e incrementos del Fondo en función Inversa del PIB per cápita de la entidad.

En el Cuadro 2.3.1, se presenta un cuadro con la información resumida acerca de los fondos, en donde se aprecia su año de creación y la dependencia que ejerce los recursos.

Cuadro 2.3.1. Fondos del Ramo 33

Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Año de creación	Dependencia coordinadora
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	Educación básica	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Fondos de Desarrollo Municipal	1998	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	Desayunos escolares	1998	Secretaría de Salud (SALUD)

[Escriba texto]

	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación CONALEP e INEA	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	1998	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas FAFEF	Infraestructura física y saneamiento financiero	Ramo 23	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Fuente: CONEVAL

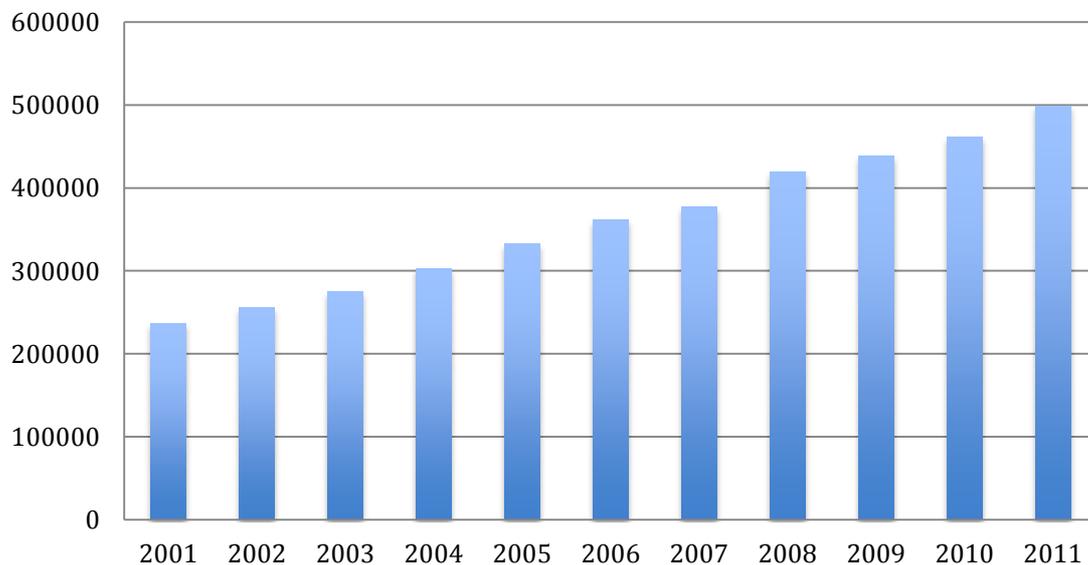
Otro aspecto importante a señalar respecto al Ramo 33, son las finalidades que tiene, los usos que pueden tener los recursos de este ramo, vienen señalados en el artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal y son los siguientes:

- *A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura*
- *Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior*
- *Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales.*
- *A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos.*
- *Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación.*

[Escriba texto]

- *Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.*
- *Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.*
- *Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior, y*
- *Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.*

**Gráfico 2.3.1. Ramo 33, 2001-2011
(Millones de pesos)**

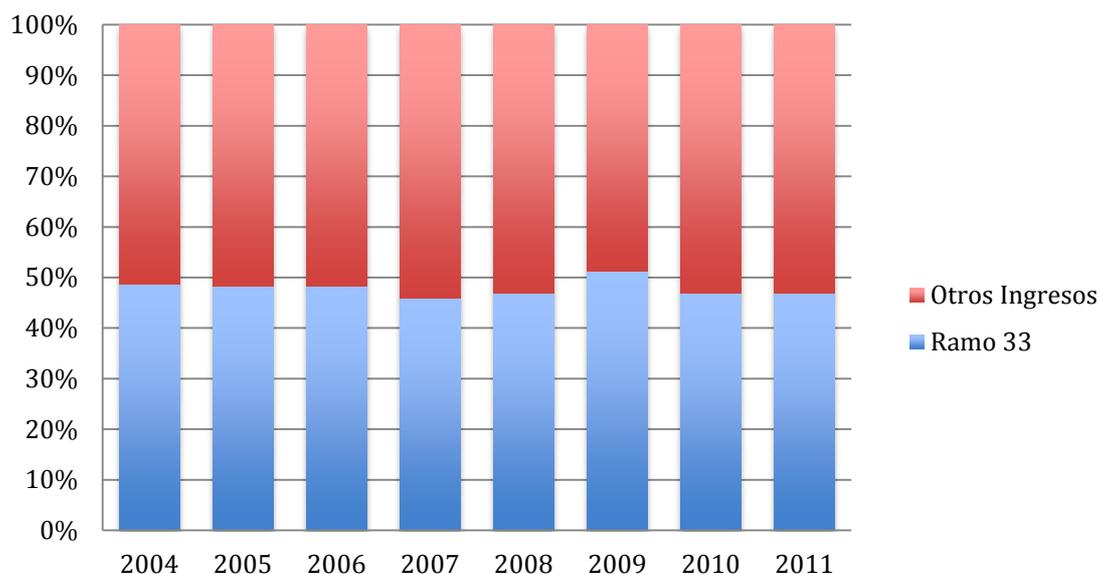


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012.

En el Gráfico 2.3.1 se puede observar que en un análisis de una década de 2001 a 2011, el Ramo 33 ha mantenido un crecimiento continuo, demostrando la lo [Escriba texto]

estable de estos recursos en los estados de la federación. Mientras que en el Gráfico 2.3.2 se puede ver el peso que ha tenido el Ramo 33 de 2004 a 2011 dentro de los ingresos de los estados, estos recursos “etiquetados” constituyen aproximadamente la mitad de los ingresos totales de los estados, teniendo como consecuencia una gran dependencia de la federación pero sobre todo una falta de incentivos hacia los estados y municipios para tener una mayor eficiencia con los pocos recursos que generan estos niveles de gobierno y así como para poder tener una mayor capacidad de general ingresos. Si bien es cierto que se ha avanzado mucho en cuanto a la eficiencia de los recursos del Ramo 33 aun falta mucho por hacer, ya que estos recursos deberían de tener una función compensatoria para no tener un sistema fiscal muy centralizado.

Gráfico 2.3.2. Evolución del Ramo 33 en los estados, 2004-2011. (Porcentaje sobre los ingresos totales)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2012.

2.5.- El federalismo fiscal en América

Dentro del estudio del federalismo mexicano es importante contrastar las diferencias entre otros países con los que se tienen cercanía en diversos ámbitos. En el presente subcapítulo se estudiara de manera no profunda el diseño de [Escriba texto]

competencias de los federalismos de algunos países con la finalidad conocer en que sitio está el federalismo mexicano y a partir de las experiencias de otros países ver qué puede y qué no puede funcionar en nuestro país, dadas sus características particulares. La selección de los países fue en base a la relación comercial que existe con nuestro país como es el caso de Canadá y de Estados Unidos y, de países del continente con un desarrollo económico similar al nuestro como lo son Argentina y Brasil.

Argentina

Argentina tiene una larga tradición de descentralización de los poderes de los distintos niveles de gobierno. Los tres niveles de gobierno reconocidos son el federal, provincial y municipal, siendo las provincias el nivel de gobierno con importantes facultades delegadas. A diferencia de lo que sucede en México, en Argentina las facultades que tiene la federación son las que no han sido cedidas por las provincias. Sin embargo al igual que en nuestro país, existen grandes diferencias entre provincias.

Históricamente el federalismo fiscal argentino se ha visto influenciado por los procesos políticos del país, ocurriendo una recentralización de facultades con una posterior re-descentralización de facultades hacia las provincias.

En cuanto a las facultades de gasto, el gobierno central es responsable exclusivamente de los temas sobre defensa, relaciones internacionales, comercio internacional, la regulación del comercio interno, política monetaria, política migratoria y provisión del seguro de desempleo. La responsabilidad en cuanto a salud y educación a nivel primaria y secundaria descansa conjuntamente sobre los gobiernos federal, provincial y municipal; las responsabilidades de los servicios de seguridad social, policía y autopistas son compartidas entre los niveles federal y provincial (Schwartz, 1997).

[Escriba texto]

Las responsabilidades que tienen los gobiernos sub-nacionales sobre todo las provincias, aunado al incremento de la demanda de los servicios que prestan, ha provocado que el financiamiento de estos servicios será mediante préstamos a bancos comerciales o estatales, comprometiendo ingresos propios futuros. Además esto ha provocado a su vez que se descuiden otros servicios como infraestructura pública.

En cuanto al tema de los ingresos, la constitución define las bases tributarias para los gobiernos federal y provincial. Por parte del gobierno federal le corresponde los impuestos al comercio exterior y de manera temporal impuestos directos. Estos impuestos han tenido un comportamiento a la alza como proporción del PIB, para el año 2000 los ingresos tributarios federales equivalían al 14.27% del PIB mientras que para el año 2009 estos equivalían al 20.08% del PIB (Ver Cuadro 2.5.1). Junto con las provincias tienen facultades para imponer tributos directos y los impuestos directos permanentes son facultad exclusiva de las provincias. En cuanto a las provincias, sus ingresos tributarios aunque se han incrementado dentro del periodo 2000-2009, no han sido al mismo ritmo que los ingresos federales, en el año 2000 los ingresos de las provincias equivalían al 3.83% del PIB mientras que para el año 2009 los ingresos eran del 4.61% del PIB.

Cuadro 2.5.1. Ingresos tributarios de Argentina

Como porcentaje del PIB

Año	Federales	Provinciales
2000	14.27	3.83
2001	14.08	3.64
2002	13.69	3.39
2003	16.79	3.81
2004	19.28	4.04
2005	19.47	4.12
2006	19.48	4.17
2007	20.39	4.22
2008	21.26	4.39
2009	20.08	4.61

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, 2012.

[Escriba texto]

Sin embargo las provincias han delegado muchas de sus facultades recaudatorias a favor del gobierno central por dos razones principales: la facilidad del gobierno federal para realizar estas funciones y la enorme diferencia de las bases tributarias de las provincias. A raíz de esto, Argentina ha elaborado un sistema de transferencias intergubernamentales, manteniendo así funciones de ingreso centralizadas y funciones de gasto altamente descentralizadas.

En cuestiones de deuda tanto los gobiernos federal y provincial están facultados para contraer deuda tanto a nivel nacional como en el extranjero, sin embargo es importante señalar la carencia de regulación para la contratación de deuda de los gobiernos provinciales. En rubro, el gobierno central argentino muestra acorde con datos de la CEPAL una tendencia descendente en sus niveles de deuda que a pesar de esto siguen siendo altos. En 2002 la deuda del gobierno central respecto al PIB era de 145%, a partir de ese año se ha visto un descenso importante situándose para el 2010 en un 45% del PIB. Igualmente los gobiernos sub-nacionales han tenido una caída en los niveles de deuda, para 2002 el nivel de deuda de los gobiernos sub-nacionales era de 22% del PIB mientras que para 2010 fue de un 7%

Brasil

Al igual que Argentina, Brasil tiene una historia contemporánea de su federalismo marcada por los procesos políticos de centralización y posterior regreso a la visión federalista con la descentralización de las competencias de los distintos niveles de gobierno.

La federación brasileña está comprendida por tres niveles de gobierno, la Unión (nivel federal), 26 estados más el Distrito Federal y cerca de 5 mil municipalidades de diversas dimensiones. Es importante destacar que las municipalidades no

[Escriba texto]

tuvieron un reconocimiento constitucional hasta 1988 con la nueva constitución política, a diferencia de nuestro país que desde la constitución de 1917 el municipio libre y autónomo es la base de la organización federal mexicana.

La constitución de 1988 otorga pocas facultades claras a cada nivel de gobierno. El nivel federal tiene asignado funciones en cuanto a gasto se refiere en defensa, relaciones internacionales, política monetaria y el manejo de algunos monopolios públicos. Por su parte los niveles estatal y municipal tienen asignados la provisión de los servicios policiacos y de seguridad y, servicios de impacto local. Sin embargo la falta de claridad lleva a tener funciones concurrentes que son delimitadas por una ley federal en la materia.

En cuanto a facultades de ingreso, la federación tiene a su cargo el impuesto sobre ingresos personales y empresariales –algo similar al ISR en nuestro país- el cual es compartido en sus ingresos con los estados y municipalidades mediante transferencias gubernamentales. También tiene a su cargo el impuesto a la propiedad rural; cuyos ingresos son compartidos en un 50% con las municipalidades, a su vez tiene a su cargo las contribuciones de seguridad social impuestas sobre la nómina de la empresas, impuestos al comercio exterior y operaciones financieras y el ingreso al valor agregado llamado Impuesto a Productos Industrializados (IPI). Respecto de la cifras de los impuestos federales, estos en su conjunto tienen un equivalente al PIB de 14.41% para el año 2000 mientras que para 2009 equivalen a un 15.02%, en este sentido es importante notar que el nivel de ingresos tributarios federales dentro del periodo 2000-2009 ha sido muy constante respecto a su proporción con el PIB (Ver Cuadro 2.5.2).

[Escriba texto]

Cuadro 2.5.2. Ingresos tributarios de Brasil 2000-2009

Como porcentaje del PIB

Año	Locales	Estatales	Federales
2000	1.01	7.45	14.41
2001	1.04	7.75	15.01
2002	1.08	7.64	15.51
2003	1.09	7.58	15.16
2004	1.09	7.62	15.72
2005	1.04	7.67	16.31
2006	1.19	7.61	15.97
2007	1.27	7.51	16.47
2008	1.29	7.81	16.27
2009	1.28	7.64	15.02

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, 2012.

Los estados tienen asignados un impuesto al valor agregado de base amplia llamado Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS), impuestos a vehículos automotores e impuestos sobre regalos. Los impuestos estatales equivalen en su conjunto equivalen para el año 2009 a un 7.64% del PIB y al igual que en los ingresos federales, se han comportado de manera estable en su relación al PIB. Las municipalidades al igual que los otros niveles de gobierno, tienen a su cargo el impuesto sobre servicios y de manera conjunta con los estados un impuesto sobre transacciones de propiedades inmobiliarias y de manera exclusiva los impuestos a la propiedad (Ter-Minassian, 1997). Respecto a los ingresos locales, como ocurre en muchos países, tienden a equivaler en una mínima proporción al PIB, en el caso brasileño para el año 2009 estos equivalieron al 1.28% del PIB.

Las transferencias intergubernamentales en Brasil como en cualquier país tienen las funciones de corregir los desequilibrios verticales entre facultades de ingreso y gasto de los gobiernos sub-nacionales. Al igual que en nuestro país las transferencias son de dos tipos, tanto recursos condicionados como no condicionados; estos últimos han presentado una tendencia a superar a los recursos condicionados gracias al nivel de descentralización del gasto existente. Otra similitud con nuestro país es que existen dos vías principales para la transferencia de recursos, los Fondos de Participación de los Estados (FPE) y el [Escriba texto]

Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y al igual que en México tiene su correspondientes formulas para su constitución.

En cuestiones de deuda los estados no pueden contraer deuda con sus propios bancos por disposición del Banco Central pero no impide un incremento de deuda por cuestiones del servicio de la deuda. Brasil tiene a nivel de su gobierno central niveles de deuda aceptables y que han mostrado en casi la última década un comportamiento relativamente estable con una ligera tendencia a la baja. Para 2002 la deuda como proporción del PIB fue de 38%, mientras que para 2010 este nivel bajó a un 28% del PIB. Igualmente los gobiernos sub-nacionales han mostrado una caída en sus niveles de deuda en relación al PIB, para 2002 se tuvo un 20% mientras que para 2010 paso a un 12% del PIB.

Canadá

El origen de la estructura federal de este país se remonta al establecimiento de la Acta de la Norteamérica Británica de 1867 que estableció a Canadá una organización de tipo federal, la cual hoy en día tiene características muy particulares por la que destaca frente a otros modelos de federalismo.

El gobierno federal tiene bajo su responsabilidad las áreas de deuda pública nacional y la propiedad, la regulación de la industria y el comercio, defensa, política monetaria, legislación contra el crimen, incrementos de los ingresos por cualquier impuesto y la legislación en zonas que explícitamente no sean responsabilidad de las provincias. Por su parte las provincias tienen facultades para legislar en ámbitos de impacto local y privado, como a la propiedad o derechos civiles, ciertas instituciones públicas, educación, manejo y venta de terrenos públicos y administración de la justicia. Las provincias tienen dos maneras de financiar estas responsabilidades, mediante impuestos directos en sus localidades o mediante transferencias de la federación. Por último están los gobiernos locales los cuales no tienen responsabilidades que emanen de la Acta de

[Escriba texto]

1867, sino que se deben en su totalidad a las responsabilidades que sus respectivos gobiernos provinciales les otorguen mediante sus legislaturas.

Un ejemplo de esto es que todas las provincias han delegado la responsabilidad de la educación a nivel primaria y secundaria a los gobiernos locales (Krelove, 1997).

Lo anterior muestra, como comentó Richard Bird, que Canadá tiene una estructura altamente descentralizada entre el gobierno federal y las provincias pero una relación altamente centralizada entre las provincias y los gobiernos locales, al punto de que estos últimos son llamados “criaturas de las provincias”.

Canadá es bien conocido por su efectivo Estado de bienestar, esto debido a la Constitución de 1982, la cual sentó las bases claras del proceso que inició desde la Segunda Guerra Mundial. A partir de esto, los impactos que tuvo dentro del federalismo fiscal fue agregar a sus objetivos la equidad y disminución de las diferencias entre las provincias, provocando que tanto los gobiernos federal y provincial promuevan políticas que generen oportunidades de desarrollo iguales para los ciudadanos canadienses. Un aspecto muy importante de la Constitución de 1982 es que lleva al federalismo canadiense a un siguiente nivel en cuanto a redistribución de la riqueza, al responsabilizar al gobierno federal de ver una equidad en las provincias en cuanto a una provisión comparable de servicios públicos a nivel comparable de impuestos entre ellas.

Respecto a las fuentes de ingresos, las principales son los impuestos a los ingresos personales y empresariales y el impuesto a bienes y servicios en cuanto a nivel federal. Dentro del periodo 2000-2009. Los ingresos tributarios federales mantuvieron un comportamiento a la baja en proporción al PIB ya que en el año 2000, estos equivalieron a un 16.85% mientras que en el 2009 fueron de 13.32% lo que es un caso muy diferente a otros países en donde se este tipo de ingresos han aumentado proporcionalmente (Ver Cuadro 2.5.3). En cuanto a las provincias estas tienen el impuesto a las ventas al menudeo y los impuestos a recursos y finalmente los gobiernos locales tienen el impuesto a la propiedad. Sobre los

[Escriba texto]

impuestos a los ingresos personales y empresariales, estos son remitidos en parte hacia las provincias (Krelove, 1997). Las cifras de los ingresos tributarios estatales nos indican que en los impuestos estatales ha ocurrido la misma situación de tendencia a la baja en el mismo periodo ya que para el año 2000 equivalían en un 13.54% mientras que para el año 2009 eran de 12.55%. Los impuestos locales han presentado un comportamiento estable, aunque a diferencia de los otros niveles de gobierno con una ligera tendencia a incrementarse proporcionalmente ya que pasaron de un 2.88% en el 2000 a un 3.11% en el 2009 (Ver Cuadro 2.5.3).

Cuadro 2.5.3. Ingresos tributarios de Canadá 2000-2009

Como proporción del PIB

Año	Locales	Estatales	Federales
2000	2.88	13.54	16.85
2001	2.95	13.18	16.04
2002	2.88	12.71	15.38
2003	2.89	12.75	15.17
2004	2.85	12.74	15.19
2005	2.83	12.85	14.86
2006	2.83	12.90	14.76
2007	2.85	12.71	14.63
2008	2.93	12.54	13.96
2009	3.11	12.55	13.32

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, 2012.

El gobierno federal tiene como responsabilidades de gasto las áreas de servicios sociales, deuda, defensa. Mientras que los gobiernos provinciales tienen bajo su responsabilidad las áreas de salud, educación, servicios sociales y deuda. Las áreas en donde a nivel federal y los sub-nacionales son concurrentes son sobre todo en actividades primarias, como la pesca y en salud pública.

En otro orden, el ya mencionado Estado de bienestar canadiense, tiene su base en una sofisticada y amplia red de seguridad social. Los recursos de dicha red son aportados en su mayoría por el gobierno federal, los cuales son canalizados ya sea de manera directa a los beneficiarios o a los gobiernos provinciales para que éstos cumplan con sus tareas correspondientes. Sin embargo, el alza en el gasto en los

[Escriba texto]

servicios que ofrece la red, ha provocado problemas presupuestales en los dos niveles de gobierno.

En el tema de deuda, tanto el nivel federal como el provincial tienen pocas o nulas restricciones para la contratación de deuda. El mecanismo de control que se utiliza para los niveles de deuda es la graduación que dan a la deuda con las diversas agencias calificadoras de deuda. Algo que llama la atención es que las provincias no están obligadas a coordinar sus presupuestos con la federación. A pesar de las pocas restricciones en cuanto a materia de deuda se refiere, la deuda del gobierno federal canadiense se redujo como proporción del PIB en dentro del periodo 2000-2007, pasando de un 40.86% a un 25.83%, sin embargo a partir de 2008 presentó nuevamente un incremento que se mantuvo durante 2009, siendo la deuda de 28.64% y 35.72% respectivamente, acorde a datos de la OCDE.

Estados Unidos

Los Estados Unidos pueden ser considerados los padres del federalismo ya que fueron el primer país en poner en práctica este sistema de organización política. Debido a su origen histórico, Estados Unidos se caracteriza, sobre otros países federalistas, en que los niveles sub-nacionales de gobierno tienen un mayor nivel de competencias en comparación con la federación, demostrando una tradición y espíritu federalista de pesos y contrapesos. Los niveles de gobierno están comprendidos por el gobierno federal, estatal y local; este último nivel está compuesto por municipalidades, ayuntamientos, condados, distritos escolares y distritos de servicios especiales (G. Stotsky, 1997).

Una de las características del federalismo estadounidense es la relación entre los gobiernos estatales y locales, ya que esta varía entre los diversos estados de la unión americana. En algunos casos los gobiernos locales tienen mayores potestades de gasto que los gobiernos estatales mientras que en otros ocurre lo contrario. A pesar de esto muchos analistas comentan que tanto el nivel federal

[Escriba texto]

como el nivel estatal se han convertido en años recientes, en las mayores fuentes de recursos para el gasto público.

Otro aspecto importante del sistema federalista estadounidense es que no existen subsidios generalizados con el objetivo de lograr una equidad horizontal. Lo que sucede es que el gobierno federal garantiza un estándar mínimo de equidad mediante las fórmulas de las transferencias y al igual que en México son recursos “etiquetados” por normas federales. Para hacer un análisis comparativo más detallado entre los sistemas federalistas mexicano y estadounidense (Lescieur, 2011) presenta el Cuadro 2.5.4 en donde se destacan las principales diferencias entre ambos sistemas.

Cuadro 2.5.4. Comparativa entre sistemas federalistas mexicano y estadounidense

<i>Modelo estadounidense</i>	<i>Modelo mexicano</i>
<ul style="list-style-type: none"> Las 13 colonias obtienen su independencia y son consideradas naciones independientes en el foro internacional. Los 13 estados acuerdan asociarse y crean una persona moral pública y suprema: la federación. Los estados asociantes, personas morales existentes de plena capacidad política, ceden parte de sus atributos a favor de la nueva persona federal a crearse. La mayor parte de las facultades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales son reservadas a los estados asociantes. 	<ul style="list-style-type: none"> El virreinato español es uno solo. No existen, salvo el caso de Chiapas, entes soberanos o independientes. Los caudillos de la independencia acuerdan aplicar el modelo estadounidense y deciden reconocer, temporal y artificiosamente, la existencia de estados asociantes para ajustarse al diseño. El constituyente originario, recienario temporal de la soberanía nacional, cede a los estados-ficción asociantes, parte de los atributos de la personalidad local. La mayor parte de las atribuciones del poder público se otorgan a la federación, y por vía de exclusión, las restantes a los estados federantes.

[Escriba texto]

<ul style="list-style-type: none"> • La creación del derecho que puede afectar a las entidades federativas se delega a la Corte Suprema de Justicia, por la vía de la interpretación constitucional. • Se señalan prohibiciones a la federación. • La propiedad nacional es absoluta para los ciudadanos del país. • El federalismo resultante favorece a las entidades federativas. • El federalismo político es eficiente. La autonomía de las entidades federantes es plena. • La Constitución de Estados Unidos, con siete artículos centrales, orienta la especificidad de sus declaraciones a las llamadas Enmiendas, de modo tal que el texto primigenio se conserva inalterable, sin comprometer la estructura de las entidades federativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La creación del derecho que puede afectar a las entidades federativas se otorga al Poder Legislativo, mediante facultades constitutivas, reservadas, coincidentes o concurrentes. • Se señalan prohibiciones relativas y absolutas a los estados federantes. • La propiedad nacional es absoluta para la federación, la que puede derivarse a los estados y a los ciudadanos, mediante fórmulas diversas de tendencia social y privada. • El federalismo resultante favorece a la federación. • Se crea una especie de federalismo centralizador que anula o deteriora crecientemente la autonomía de los estados federantes. • La Constitución acude al modelo explícito que provoca un diseño de gran profusión textual y de un sistema de artículos transitorios enorme, con gran especificidad de controles a las entidades federativas.
--	---

La administración de impuestos en Estados Unidos es altamente descentralizada, en donde cada nivel de gobierno tiene su propia administración de impuestos, lo que también da capacidad a los tres distintos niveles de gobierno de controlar sus respectivas bases impositivas así como los niveles de tasas de los impuestos. Sin embargo éstos ha traído como consecuencia que los costos tanto para los

[Escriba texto]

contribuyentes como para los distintos gobiernos se incrementen a pesar de este nivel de independencia existente ya que por ejemplo el ingreso de una persona puede ser gravado dos veces por dos instancias distintas de gobierno. A pesar de esto, existen mecanismos de coordinación entre los niveles federal y estatal respecto a los ingresos tributarios.

La constitución estadounidense otorga a los gobiernos federal y estatales, las potestades tributarias respectivas mientras que las potestades de los gobiernos locales, como ocurre en la gran mayoría de las naciones, dependen de los gobiernos estatales, además de no existir ingresos compartidos entre distintos niveles de gobierno.

Para el nivel federal, los impuestos a los ingresos personales y sobre nomina se han convertido en sus fuentes principales de ingresos. Las cifras de los impuestos federales como proporción del PIB han tenido un comportamiento errático durante el periodo 2000-2009, sin embargo en comparación con el año 2000, para el año 2009 los ingresos han disminuido proporcionalmente al ser estos de un 13.51% y 8.39% respectivamente (Ver Cuadro 2.5.5). Para los gobiernos estatales los impuestos a las ventas e igualmente a los ingresos personales y empresariales son sus principales fuentes de ingresos tributarios. Los ingresos estatales han tenido un comportamiento estable como proporción del PIB, rondando en promedio el 5% del producto (Ver Cuadro 2.5.5). En cuanto a los gobiernos locales, pueden, como tradicionalmente ocurre, gravar la propiedad también llamado impuesto predial, aunque algunos también gravan las ventas. En cuanto a cifras, estos impuestos ha tenido un ligero incremento durante el periodo 2000-2009 como proporción del PIB pasando en el 2000 de un 3.57% a un 4.14% respectivamente (Ver Cuadro 2.5.5).

[Escriba texto]

Cuadro 2.5.4. Ingresos tributarios de Estados Unidos 2000-2009

En proporción del PIB

Año	Locales	Estatales	Federales
2000	3.57	5.53	13.51
2001	3.59	5.42	12.48
2002	3.71	5.13	10.38
2003	3.76	5.11	9.85
2004	3.80	5.22	9.99
2005	3.84	5.46	11.21
2006	3.88	5.54	11.91
2007	3.93	5.52	11.92
2008	3.97	5.44	10.38
2009	4.14	5.04	8.39

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, 2012.

A pesar del amplio margen de potestades del que gozan los gobiernos subnacionales estos dependen aún de manera importante de los recursos de la federación para cubrir sus necesidades financieras. Por otra parte, al igual que en nuestro país, existe recursos condicionados y no condicionados. Estos últimos al tener pocas o nulas restricciones para su uso son casadas por los gobiernos estatales para apoyar a los gobiernos locales.

Dentro de los recursos condicionados existen dos tipos; los que se destinan para financiar servicios a cargo de los gobiernos locales como salud o educación y los recursos que otorgan financiamiento a programas específicos los cuales algunos son de ámbito federal.

En el tema de la deuda, los estados y gobiernos locales tienen una amplia facilidad para solicitar préstamos. Los recursos adquiridos se destinan a proyectos de capital como la infraestructura pública y para los subsidios a inversiones privadas. A pesar de la facilidad para obtener financiamiento, los lineamientos para ello están estipulados en la Constitución estadounidense. Igualmente los préstamos se usan para cubrir déficits en estados y localidades, sin embargo los gobiernos subnacionales generalmente operan con equilibrios presupuestales. Un tipo de financiamiento al que se recurre con mayor frecuencia es la emisión de bonos de deuda, en este sentido cabe destacar que el gobierno federal no funge como aval

[Escriba texto]

para los gobiernos sub-nacionales y que al igual que en el caso canadiense, es el mercado basado en las calificaciones de las agencias calificadoras de deuda las que modifican el comportamiento del mercado de bonos de deuda haciéndolos más o menos atractivos para los inversionistas.

En cuanto a las cifras de la deuda en lo que respecta al gobierno federal de los Estados Unidos, esta se había comportado de un modo estable desde el año 2000 hasta 2007 rondando entre un 30% y 35% del PIB, sin embargo a partir de 2008 el nivel de deuda comenzó a incrementarse ya que se vio un aumento hasta un 40% del PIB y disparándose para 2009 y 2010 para situarse en 53% y 61% del producto, esto a raíz de la crisis financiera de septiembre de 2008, momento en donde el gobierno estadounidense comenzó con una serie de gastos y emisiones monetarias destinadas a la reactivación de su economía y en que en buena medida tiene al país hoy en día con una grave nivel de deuda.

3.- La importancia de un verdadero Federalismo Fiscal

3.1.- El papel de la política fiscal

Para cualquier país en el mundo, pero en especial, para los países en vías de desarrollo, la política fiscal desempeña un papel muy importante como palanca de desarrollo. Una política fiscal orientada en este sentido también es una política que fortalecerá al federalismo fiscal. Para realizar el siguiente análisis de la importancia que tiene la política fiscal, se abordará desde la perspectiva que introdujo Musgrave sobre las tres funciones de la política fiscal en la economía: asignación de los bienes públicos, distribución de la riqueza y estabilización de la economía.

Como menciona (Cruz y Cruz, 2010) el país necesita realizar una gran reforma donde confluyan objetivos fiscales, laborales y al sistema de seguridad social, para obtener los recursos necesarios que financien con recursos públicos los costos no salariales del trabajo; reducir esta carga para las empresas a fin que puedan

[Escriba texto]

destinarlos a inversión; hacer costeaable la entrada a la formalidad y, otorgar seguridad social universal a todos los mexicanos.

Estos objetivos se hacen además de necesarios, poco alcanzables en el corto plazo no por su falta de urgencia, sino por los pocos recursos que el sistema fiscal cuenta para ejercer. El gasto público como una de las herramientas para fortalecer el papel de la política fiscal, ha sido acotado en aras del manejo responsable de las finanzas públicas, como si una cosa estuviera peleada con la otra. La importancia en la economía del gasto público acorde con (Amieva-Huerta, 2010) reside en que, es un componente de la demanda agregada que, a su vez, afecta la demanda interna e incide sobre la oferta agregada. De ocurrir un incremento en el gasto público, de inmediato se modifica la composición de la demanda agregada aunque no necesariamente en la misma proporción del incremento. Si bien en materia de gasto se han logrado importantes avances gracias a la descentralización iniciada en la última década del siglo pasado, lo que se ha hecho es repartir el gasto de lo poco que se ingresa por lo que la gran mayoría de los gobiernos se ven imposibilitados de satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos que tienen con sus respectivas poblaciones.

El gasto público en términos generales se define como todo pago no recuperable que efectúa cada nivel de Gobierno, mediante el cual puede efectuarse o no una contraprestación (Amieva-Huerta, 2010). Dentro de la literatura existen diversas propuesta para la clasificación del gasto público, para los fines de estudio del gasto público de México, en este capítulo se le clasificará como Gasto Programable y Gasto No Programable.

(Amieva-Huerta, 2010) explica el Gasto Programable y No programable; el primero por su propia naturaleza, se puede ordenar de acuerdo con tres clasificaciones:

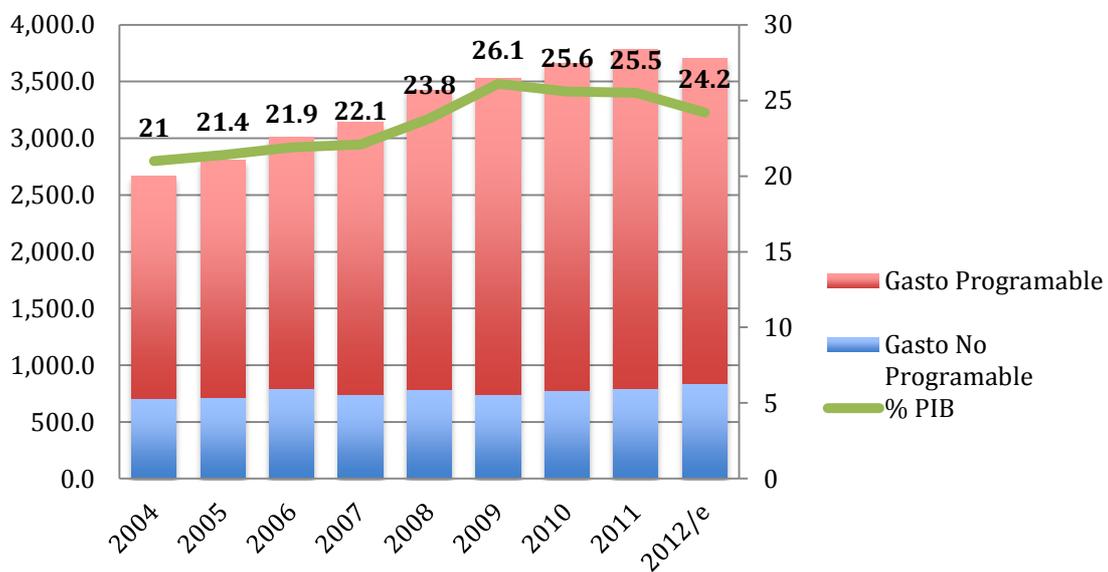
- La clasificación administrativa, que establece quien gasta: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y los órganos autónomos;
- La clasificación económica, que especifica en qué se gasta: gasto corriente o de capital.

[Escriba texto]

- La clasificación funcional que indica para qué se gasta: para el desarrollo social y productivo o para la gestión gubernamental.

El Gasto No Programable incluye a las participaciones de la federación a estados y municipios, ADEFAS, el costo financiero de la deuda, las erogaciones para las operaciones y programas de saneamiento financiero y erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

Gráfico 3.1.1. Gasto Público en México, 2004-2012.
(En miles de millones de pesos y como porcentaje del PIB)



Nota: Los datos para 2012 son estimados.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2012.

Para el caso mexicano en años recientes presentamos el Cuadro 3.1.1, en donde están presentados el Gasto Programable, el No Programable y el total del gasto respecto al PIB. Se puede ver que de 2004 a 2012 el gasto respecto al PIB ha mantenido un nivel constante de 2004 hasta 2007 con un ligero incremento a partir de 2007 con una tendencia decreciente según las estimaciones para 2012. Por otro lado la diferencia entre el Gasto Programable y el No Programable es muy grande siendo No Programable casi cinco veces menor que el Gasto Programable.

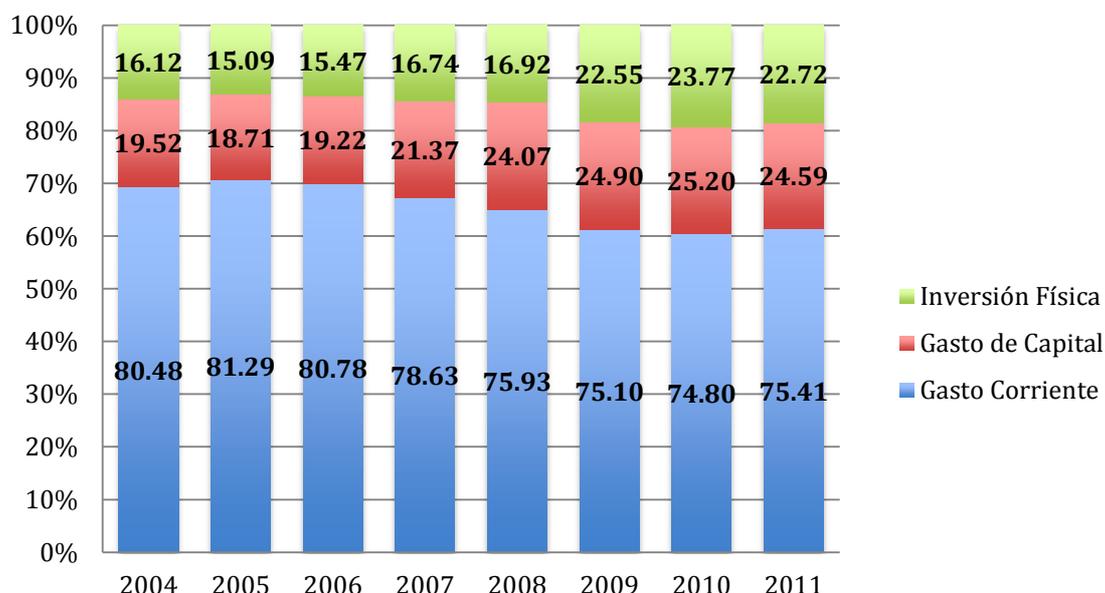
A pesar de los niveles recientes del gasto en los últimos años, México sigue teniendo el gasto público más bajo en proporción al PIB de los países integrantes [Escriba texto]

de la OCDE, tanto en el monto total como en conceptos como subsidios, transferencias y seguridad social.

El gasto de capital se define como el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y la conservación de los existentes, así como el que se emplea en la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno (Amieva-Huerta, 2010).

Es precisamente en este rubro en donde el gasto público puede tener los mayores efectos para el desarrollo y crecimiento económico. Sin embargo, la necesidad de los gobierno por la generación de infraestructura, en especial en los países no desarrollados, los lleva a la necesidad de contratar grandes niveles de deuda, en buena medida por la incapacidad de recaudar más impuestos como lo puede ser mediante el aumento de su base tributaria, y es que como es bien conocido, la creación de infraestructura tiene importantes efectos positivos sobre el crecimiento económico.

Gráfico 3.1.2. Composición del Gasto Programable en México, 2004-2011.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, 2012.

[Escriba texto]

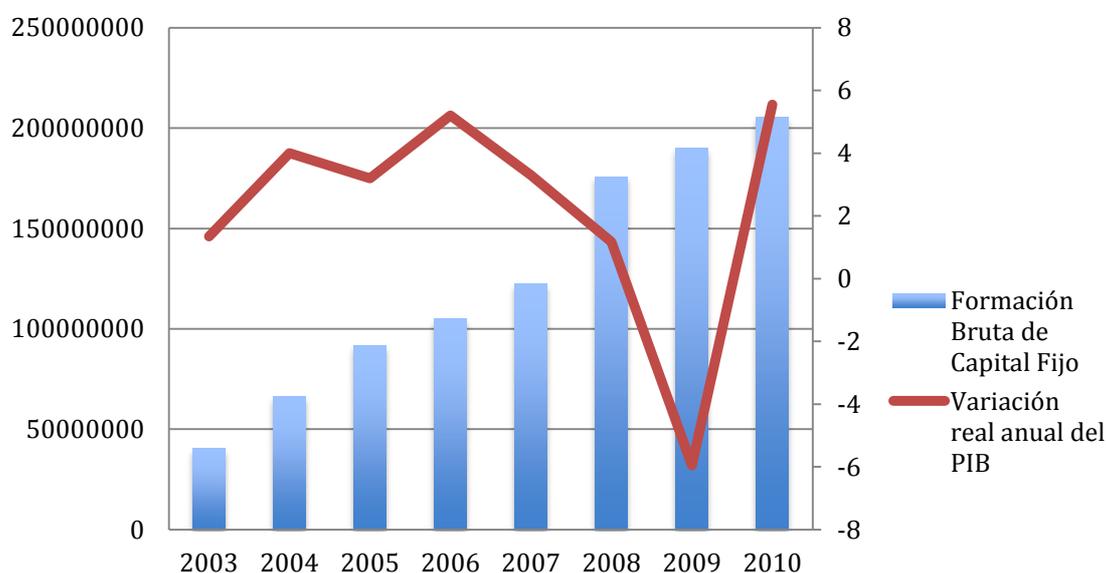
En el Cuadro 3.1.2 podemos ver la composición del Gasto Programable entre 2004 y 2011, en donde se puede ver que los niveles de inversión física se incrementaron de manera constante a partir del año 2006, situación que es muy llamativa dada la el contexto de crisis económica de 2008, en donde el PIB nacional cayó aproximadamente 6%, pero a pesar de esa difícil situación se pudieron mantener los niveles de gasto de capital y de inversión física. También se puede observar la disminución a partir del mismo año del gasto corriente, situación que debería ser favorable a las finanzas públicas ya que esta erogación no cuenta con ningún tipo de contraprestación, así mismo este tipo de gasto equivale como es normal, a la mayoría del total del gasto programable constituyendo tres cuartas partes del total del Gasto Programable. Desglosando el Gasto Programable vemos que el gasto de capital constituye casi una cuarta parte y que este a su vez se encuentra constituido en su mayoría por el concepto de inversión física, la cual ha mantenido un crecimiento durante este periodo de medición, esto es importante como ya se dijo por los efectos que tiene para el crecimiento económico. Una manera de ver visualmente esta importancia es con una comparación entre la variación real del PIB y el gasto en formación bruta de capital fijo total de los estados de la república incluido el Distrito Federal (Ver Gráfico 3.1.3), en donde se ve que esta relación de gasto, el cual muestra una tendencia creciente durante el periodo 2003-2010, no incide en el comportamiento del PIB acorde con sus variaciones reales anuales, lo que deja ver que hay un impacto poco eficiente del gasto público sobre el crecimiento, situación que está en un grado menor al ingreso concentrado en el gobierno federal, de ahí la importancia de impulsar el federalismo en materia de gasto a favor de los estados y municipios, para una mejor asignación de los recursos públicos y que estos se reflejen en más y mejores bienes y servicios públicos que eleven el nivel de bienestar de los ciudadanos de nuestro país.

Siguiendo con el tema del gasto público, en nuestro país como ya se ha dicho, se han tenido importantes avances dentro del lo que es en materia de federalismo y eso también se ha reflejado en el gasto público, concretamente en la descentralización de mucho de los recursos públicos hacia las entidades federativas y los municipios. Esto se confirma al observar la trayectoria que ha

[Escriba texto]

seguido la distribución del gasto entre niveles de gobierno. Al inicio de los años ochenta, la federación centralizaba casi un 85% del gasto, mientras que estados y municipios ejercían un porcentaje residual (14.2% y 1.8%, respectivamente); en contraste, para 2005 la distribución se hizo mucho más equilibrada llegando a una situación en la que el ámbito sub-nacional mexicano ejerce poco más de un 48% del gasto, del cual un 34% es ejercido por los estados y un 9% por los municipios (Cabrero, 2008).

Gráfico 3.1.3. Formación Bruta de Capital Fijo Total Estatal vs Variación Real del PIB



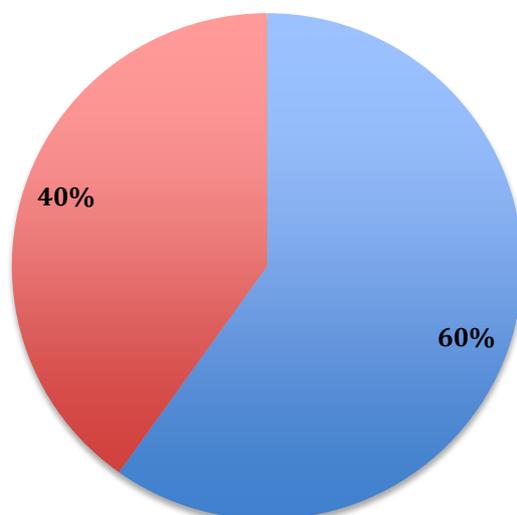
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y CEFP, 2012.

Para el año 2009 acorde con datos oficiales, como se puede observar en el Gráfico 3.1.4, la proporción es de un 60% del total del gasto para el gasto ejercido por el gobierno federal, mientras que los gobiernos sub-nacionales tienen un 40% del total, sobre el total los gobiernos estatales tienen un 30% del gasto, los municipios un 7% y el gobierno del Distrito Federal 2%, si bien esta proporción del gasto es más equitativa que la existente en cuanto a los ingresos sigue siendo concentrada sobre el gobierno federal.

[Escriba texto]

Gráfico 3.1.4. Distribución del Gasto Público, 2009.

■ Gasto del Gobierno Federal ■ Gasto de Gobiernos Sub-nacionales

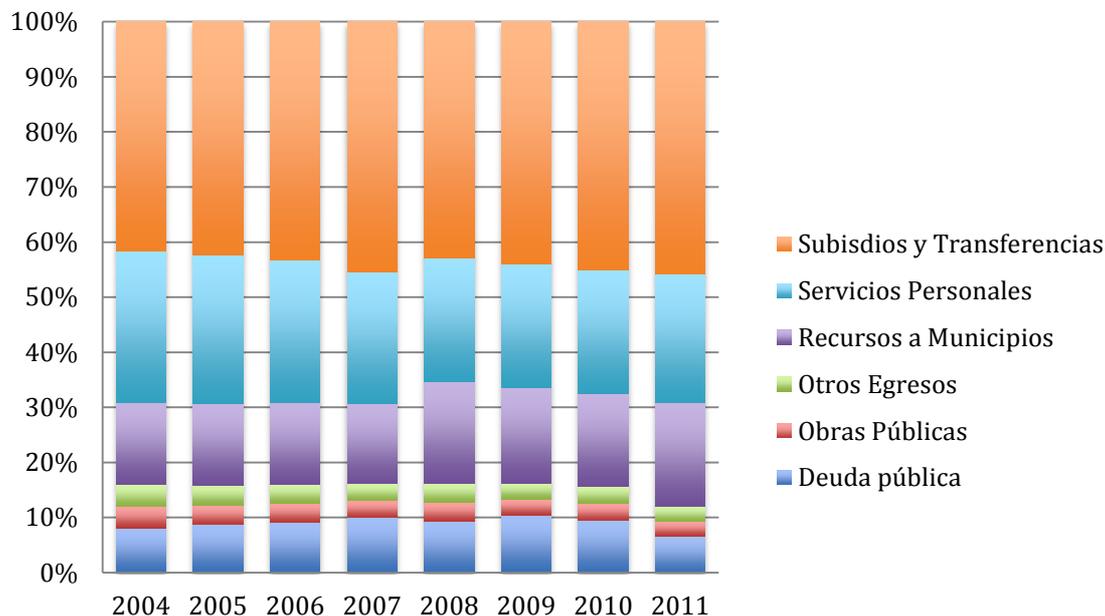


Fuente: El Ingreso y el Gasto Público en México, 2011, INEGI.

Al igual de lo que ocurre con el gasto del gobierno federal, en los estados de la república también una parte importante de su gasto se va en gasto corriente o de servicios personales como se muestra en el Gráfico 3.1.5, también se muestran los principales componentes erogados de manera neta por los estados para el periodo 2004-2011, en donde el principal concepto de gasto es el de Subsidios y Transferencias, la cuales representan poco más del 40% de los egresos, situación que difiere de la del sector federal, en buena medida a la dependencia que existe de los estados de la república hacia las transferencias federales del Ramo 33, las cuales representan poco más de la mitad de sus ingresos totales. En el mismo cuadro se aprecia el tercer concepto en importancia son los recursos a los municipios con poco más del 15% en promedio. Un dato que es importante destacar es el poco peso que tiene los gastos por obra pública a nivel estatal, si bien una buena parte de los recursos por estos conceptos son por parte del gobierno federal, es importante que los estados tengan una mayor capacidad de financiar su propia obra pública, por último el concepto de deuda pública si bien muestra una ligera tendencia creciente durante casi todo el periodo de estudio, es durante el último año que presenta un importante retroceso para constituir sólo un 6.61% para 2011.

[Escriba texto]

Gráfico 3.1.5. Egresos Netos de Entidades Federativas, 2004-2011.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2012.

Acorde con el Grupo Internacional de Trabajo sobre Estadísticas de la Deuda Externa, define a la deuda externa como:

El monto, en un determinado momento, de los pasivos contractuales desembolsados y pendientes de reintegro que asumen los residentes de un país frente a los no residentes, con el compromiso de reembolsar el capital, con o sin intereses, o de pagar los intereses, con o sin reembolso de capital.

En este tema (Amieva-Huerta, 2010) menciona los efectos que tiene en un país un sobreendeudamiento son los siguientes:

- Recortes a la inversión pública
- Aumento de la marginación y la pobreza extrema
- Las brechas de ingreso y polarización social aumentan
- Deterioro ecológico
- La incidencia del sobreendeudamiento
- Dificultades en la planificación plurianual

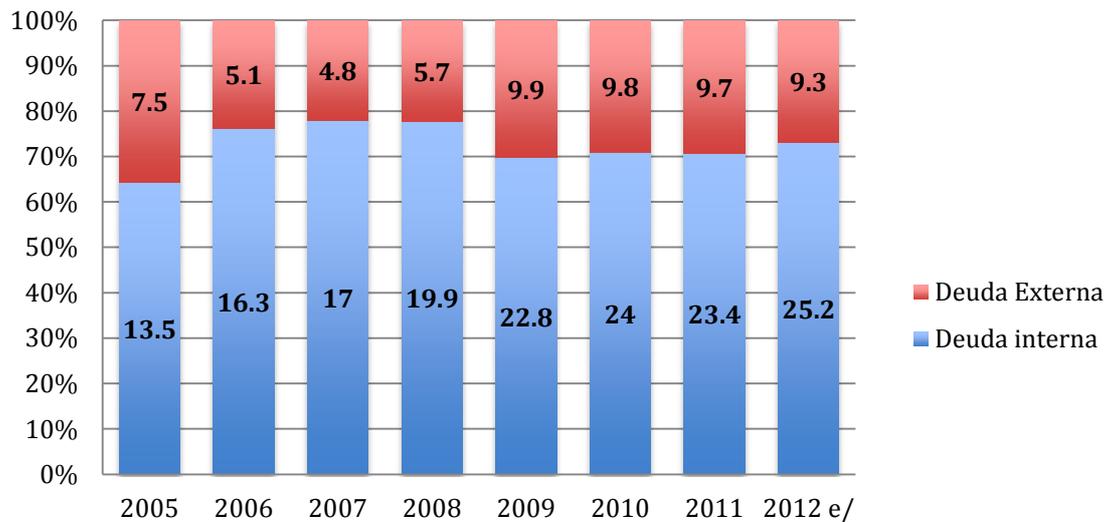
[Escriba texto]

- Deterioro de las instituciones públicas.

En nuestro país el manejo de la deuda ha tenido un carácter proactivo desde 1995, con la finalidad de que se tenga garantizado el acceso a los mercados de capital.

Otra cuestión importante sobre la deuda de una nación, sobre todo en el largo plazo, es que tiende a afectar negativamente sobre el bienestar de la población los altos niveles de deuda; ya que la carga tributaria de esta, sobre todo la población, medida por el nivel de deuda per cápita, tendería a afectar el bienestar de las generaciones futuras ya que son éstas las que pagarán los elevados niveles de deuda y, el gobierno que reciba esos niveles de deuda estaría acotado en su margen de maniobra para hacer frente a sus compromisos.

Gráfico 3.1.6. Deuda Bruta del Sector Público de México, 2005-2012. (Como porcentaje del PIB)

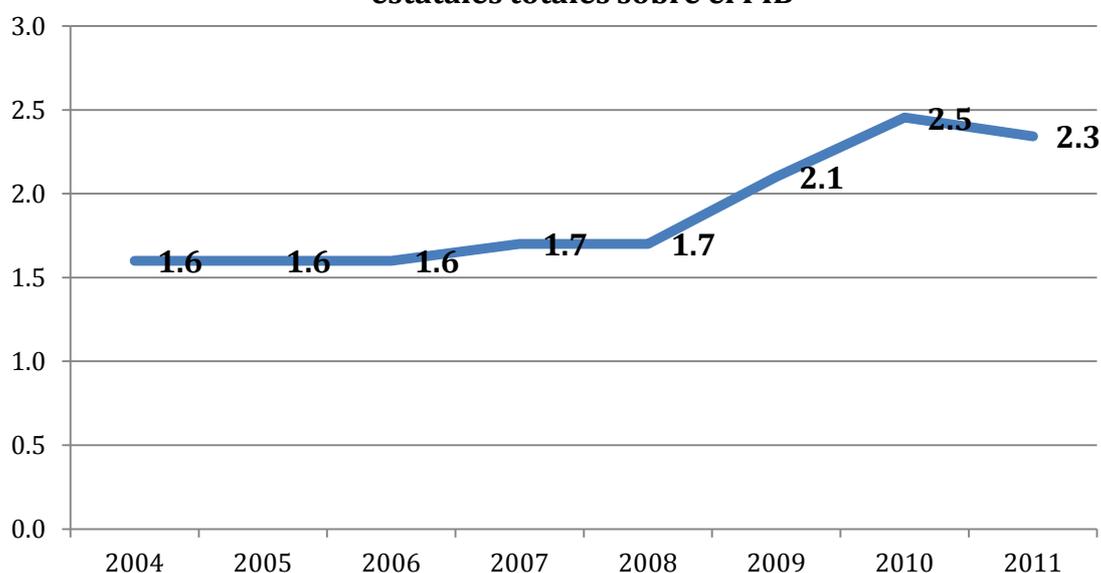


Nota: Los datos para 2012 son estimados.

Como se puede ver en el Gráfico 3.1.6, la composición de la deuda del sector público mexicano está compuesta principalmente por deuda interna la cual a partir de 2009, mostró un descenso para después aumentar de manera muy marginal. Sin embargo el dato importante es que al ver los porcentajes de la deuda respecto al PIB, esta ha presentado un incremento constante durante el periodo de análisis del gráfico, para el año 2005 ésta representó 21.1% del PIB mientras que para 2012 se [Escriba texto]

estima que representará el 34.5%, lo que significa un aumento de casi 13 puntos porcentuales, independientemente de que estos recursos sean destinados para proyectos productivos y que los niveles de deuda sean perfectamente controlables, es también un reflejo de la necesidad de una mayor recaudación para que no se necesite el llegar a la incrementar los niveles de deuda para obtener más recursos que cubran las necesidades del sector público.

Gráfico 3.1.7. Relación porcentual de las obligaciones estatales totales sobre el PIB



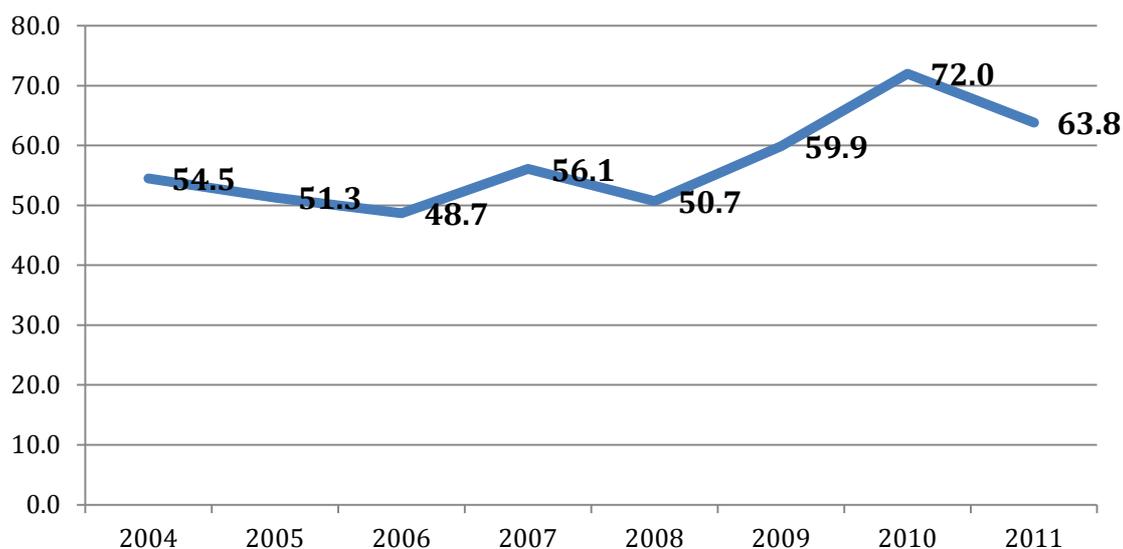
Nota: El dato para 2011 es hasta el mes de Marzo.
Fuente: Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 2012.

Respecto a la deuda de los estados, esta ha mantenido un nivel bajo en relación al PIB, lo cual a niveles macroeconómicos es un signo de estabilidad y de certidumbre respecto las capacidades de los gobiernos de poder hacer uso de la deuda como se ve en el Gráfico 3.1.7, en donde durante el periodo 2004-2010 los niveles de las obligaciones financieras no superaron un nivel de 2% sobre el PIB hasta 2009.

Sin embargo, cuando se ve la relación porcentual de las obligaciones financieras respecto a las participaciones federales que reciben los estados, esta tiene niveles superiores al 50% en diversos años Gráfico 3.1.8, lo cual implica para el caso de algunos estados no solo comprometer en buena medida los ingresos de los que [Escriba texto]

pueden disponer libremente para diversos proyectos locales, sino que en llegan a comprometer ingresos futuros dejando con muy poco margen de acción a los gobiernos locales, situación que agrava la dependencia en cuanto a ingresos de la federación.

Gráfico 3.1.8. Relación porcentual de la obligaciones estatales sobre ingresos por participaciones.



Nota: El dato para 2011 es hasta el mes de Marzo.

En cuanto a materia de deuda, nuestro país muestra indicadores sólidos que le permiten hacer uso de este instrumento de política económica en los momentos en que se considere necesario, en buena medida gracias a las políticas de finanzas públicas sanas, sin embargo como se verá más adelante en el presente trabajo, existen casos a nivel estatal en los que se puede ver la falta de responsabilidad en el manejo de la deuda pública, con lo que se compromete no solo el accionar de los gobiernos estatales sino que se empeña a las futuras generaciones.

Siguiendo con las funciones que Musgrave señala para la política fiscal, es en el tema de la redistribución de la riqueza en donde nuestro país verdaderamente tiene una importante labor por hacer , ya que la distribución de la riqueza en nuestro país, si bien no había sido muy equitativa, ha empeorado en las más recientes décadas, lo que genera además de los problemas sociales, de estabilidad [Escriba texto]

política y legitimación de un sistema, un freno para la actividad económica ya que no se generan condiciones para un aumento de la demanda interna, tener un mercado interno dinámico en donde se generen empleos y por ende riqueza. Esta situación también ha dado por la poca eficacia de la política económica encargada de atender a los sectores de la población con menores ingresos.

A decir de (Tello, 2010), a partir de los primeros años ochenta se da un aumento sostenido en la concentración del ingreso. La parte del ingreso que se llevan los hogares más acomodados crece sistemáticamente entre 1984 y 1994, y se mantiene a ese nivel. En 2008, 10% de los hogares más pobres, apenas sobrevive con alrededor de 1% del total del ingreso, mientras que 10% de los hogares más ricos concentra más de 40% de ese total. Visto de otra manera, para ese mismo año más de 56% del ingreso lo concentra 20% de los hogares más ricos, mientras 20% de los hogares más pobres tienen apenas 3.6% del ingreso. El coeficiente de Gini creció después de 1984, se mantuvo en niveles elevados y disminuyó en 2006, para volver a crecer en 2008. Para tener un mejor panorama de la situación de la distribución de la riqueza en México en el Cuadro 3.1.1 se presenta la evolución de la distribución del ingreso por deciles, así como del coeficiente de Gini como indicador de la misma.

La situación de la redistribución del ingreso en nuestro país, hace ver la importancia no solo de eficientar el gasto público, sino además generar las políticas públicas que generen inversión, empleo y por ende crecimiento económico, sin embargo esto no basta para equilibrar la distribución de la riqueza, por lo que los programas sociales encargados de esta misión y por ende su gasto, es preferible que sean los gobiernos sub-nacionales los encargados de estas medidas ya que son estos niveles los que conocen la dinámica social de sus comunidades y por ende sus necesidades, que la política fiscal tenga su verdadero efecto redistributivo.

[Escriba texto]

Cuadro 3.1.1. Distribución del ingreso de los hogares en México

Como porcentaje del ingreso

Deciles	1984	2000	2006	2008
1	1.4	1	1.4	1.2
2	2.5	2.1	2.6	2.4
3	3.6	3	3.6	3.4
4	4.6	3.9	4.5	4.4
5	5.8	4.9	5.6	5.5
6	7.3	6.2	6.9	6.9
7	9.2	8	8.5	8.7
8	12	10.5	10.9	11.2
9	16.8	15.6	15.9	15.9
10	36.8	44.7	40.1	40.3
Total	100	100	100	100
Gini	0.477	0.538	0.523	0.501

Fuente: Tello, Carlos. Sobre la desigualdad en México. 2010.

3.2.- La política y la política fiscal en México

Los procesos políticos son los encargados en muchos casos, de marcar el rumbo de naciones enteras. En nuestro país la política económica que se ha llevado a cabo en los distintos niveles de gobierno, están no solo basadas en cuestiones técnicas, sino también tienen que tomar en cuenta los diversos actores políticos que interactúan en la sociedad mexicana. Para ayudar en este análisis se tomarán desarrollos dentro de la Elección Pública, que ayuden a entender y explicar los efectos que los actores de la vida política tienen en la economía y concretamente dentro de la política fiscal.

Desde los partidos políticos, hasta los grupos de poder, coloquialmente llamados poderes fácticos, tienen influencia en la toma de decisiones de los hacedores de política económica y una de las políticas en donde esto se refleja es en la política fiscal. Si bien la política fiscal que año con año es tomada por el gobierno federal está basada en los Criterios Generales de Política Económica, existen grupos que presionan de cierta manera al Estado mexicano mediante diversos métodos son desde organizaciones populares, sindicatos (grupos de interés) y cámaras empresariales (grupos de poder) en la orientación de estas políticas. En ejemplo de [Escriba texto]

cómo este último sector mediante recomendaciones de política económica defiende la orientación de la política económica acorde a sus intereses, como lo es el Consejo Coordinador Empresarial que surge en la década de los 70's y que de manera constante elabora informes sobre recomendaciones de política económica, que si bien no son desdeñables, si es un medio de influencia sobre las políticas económicas que se llevarán a cabo.

Por su parte los otros grupos de interés si bien se manifiestan mediante movilizaciones populares y sobre todo en los procesos electorales, es precisamente por esta última razón en que son tomados en cuenta en las decisiones y propuestas de política económica. Además de estos sectores y, debido a la fragmentación que ha existido del poder político en el país, los gobiernos estatales y también los municipales –aunque no con la misma fuerza que los primeros- juegan también su papel en el tipo de políticas que se llevaran a cabo. Un ejemplo de esto es la Convención Nacional de Gobernadores (CONAGO), la cual aunque surge como una organización de la oposición pero que actualmente es la herramienta más poderosa con la que cuentan los gobernadores en su conjunto de manera institucional con el poder federal y negociar sobre todo recursos para sus entidades. Esta situación vuelve a los gobernadores en un caso especial dentro de los actores políticos nacionales, ya que por un lado son o constituyen grupos de poder en buena medida gracias a la capacidad de movilizar recursos económicos a favor de una candidatura, pero también por su capacidad para movilizar a la población, por lo que son de manera definitiva unos actores de peso dentro de la dinámica del federalismo mexicano, en este sentido, el federalismo ha ido progresivamente avanzando con la descentralización del poder.

En donde concretamente la política fiscal se ve en buena medida afectada por los grupos de poder anteriormente mencionados es en la negociación del presupuesto público federal en el seno del poder legislativo. Para lo que a continuación de explicara dicho proceso y como el contexto político influye en este.

[Escriba texto]

El proceso presupuestario en México consiste en cuatro etapas¹⁰:

- Planeación y formulación del presupuesto
- Revisión y aprobación
- Ejecución del gasto público
- Control y auditoría del gasto

En este proceso intervienen varios actores políticos en las etapas antes mencionadas. Cabe mencionar que en este proceso se ven involucradas ciertas leyes que norman el proceso presupuestario como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su respectivo reglamento, la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dentro de la primera etapa, corresponde al poder ejecutivo mediante la SHCP, la incorporación de los presupuestos propuestos por las diversas secretarías de estados y organismos descentralizados así como de la incorporación de los presupuestos tal cual sean formulados por los organismos autónomos y los poderes judicial y legislativo.

Dentro de la segunda etapa, corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados la revisión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y es en esta etapa en donde precisamente las fuerzas políticas representadas en la Cámara y los grupos de interés intervienen en la manera en cómo se distribuirán los recursos públicos y evidentemente dependiendo de cómo se elabore el reparto de éstos, serán en buena medida los impactos que tendrá el gasto público y en consecuencia la política fiscal.

Respecto a lo anterior, tomando como base la teoría del votante mediano y la representatividad de las tres principales fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, la de no tener alguna fracción parlamentaria mayoría absoluta, la que es primera minoría –en este caso el Partido Revolucionario Institucional (PRI)- y teniendo un gobierno del Partido Acción Nacional (PAN), necesariamente el

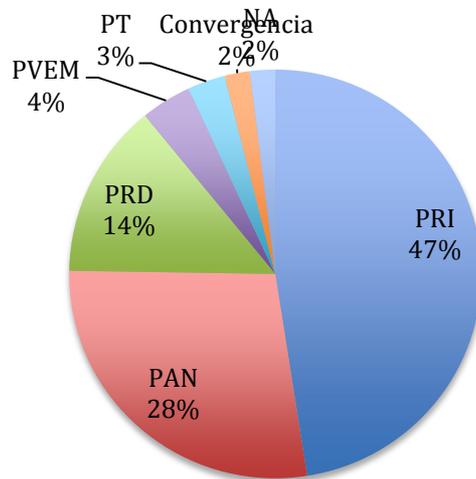
¹⁰ Citado en El Proceso Presupuestario en México y su Contexto Político. UNICEF. [Escriba texto]

gobierno tiene que negociar las cuestiones de gasto público (Ver gráfico XX), generalmente no sólo por encima de lo originalmente presupuestado, sino que además a sectores en donde por cuestiones técnicas de eficiencia no se habían contemplado. Acorde a la teoría, cada partido debe tener una preferencia sobre los niveles de gasto público, en este tenor el PAN dentro de su discurso ha abogado por niveles mesurados de gasto público, mientras que el PRI y la coalición de izquierda (PRD, PT, Convergencia) abogan por niveles mayores de gasto aunque esta última coalición con mayores niveles respecto al PRI, lo que genera que el nivel aprobado dada la negociación tienda a niveles medianos de gasto público, tal como lo indica la teoría del votante mediano. Esto se puede apreciar al ver las modificaciones hechas al Proyecto de Egresos de la Federación para 2011, en donde se aumentaron recursos en proyectos con las entidades federativas en los sectores de seguridad pública y agricultura por un monto de 9,200 millones de pesos. Cabe resaltar que este proyecto de egresos fue aprobado por 454 votos a favor y tan solo 13 en contra. Si bien en el presente trabajo se ha mencionado la importancia que tiene la política fiscal mediante el gasto público, se debe tener cuidado a la hora de elaborar los presupuestos a la alza, ya que los ciudadanos o electores pueden caer en lo que se conoce como ilusión fiscal, es decir, que estén de acuerdo con el incremento del gasto público y por ende de la oferta de bienes y servicios públicos sin conocer su verdadero costo, principalmente reflejado en futuros incrementos de impuestos.

Como se vio anteriormente, el gasto público en inversión física se ha mantenido creciente, la manera en cómo se asignan los recursos pueden tener efectos no necesariamente esperados. Datos del Sexto Informe de Gobierno indican que a pesar de inversiones superiores a sexenios anteriores en inversión carretera, los kilómetros construidos fueron menores al menos comparados con el sexenio anterior¹¹, lo que contradice a lo estipulado en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012.

¹¹ En el sexenio 2000-2006 la inversión en materia de carreteras fue de casi 146 mil millones de pesos mientras que entre 2007 y 2012 fue poco más de 351 mil millones de pesos. La red carretera pasó de aproximadamente 360 mil kilómetros [Escriba texto]

Gráfico 3.2.1. Composición de la Cámara de Diputados, Legislatura LXI-2010.



Fuente: El Proceso Presupuestario en México y su Contexto Político. UNICEF.

Por último, respecto al resto del proceso presupuestario, las dependencias federales llevan a cabo el ejercicio de los recursos federales acordes con lineamientos establecidos, lo que permite que el uso de estos recursos sea claro y se evite el sub-ejercicio de los mismos. La vigilancia de esta etapa del proceso presupuestario le corresponde a la SHCP, la cual al término de cada año fiscal integra los saldos de las dependencias federales y 5 meses después informa al Congreso la Cuenta Pública Federal. Por último la evaluación y auditoría del gasto la realizan de manera interna, la Secretaría de la Función Pública junto con la SHCP, de manera externa le corresponde a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

3.3.- El marco legal del federalismo fiscal en México

En el primer capítulo del presente trabajo se ha hecho mención sobre algunos de los principales artículos constitucionales que definen no solo a nuestro país como

a 374 mil kilómetros, mientras que en el sexenio anterior el aumentó fue de aproximadamente 27 mil kilómetros.

[Escriba texto]

una federación conformada por estados y municipios autónomos, sino que además es la base que define la situación del federalismo fiscal mexicano.

Dentro del marco legal podemos mencionar las siguientes normas:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Ingresos de la Federación
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley General de Deuda Pública

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política, como ley suprema de la nación, define la estructura del federalismo mexicano. La teoría respecto a la forma en que una constitución distribuye las competencias entre los gobiernos sub-nacionales, la que se adopta en nuestra constitución es de forma residual por el artículo 124, es decir, que las facultades no señaladas expresamente hacia el sector federal le corresponden a los estados. Sin embargo las atribuciones explícitas a la federación constituyen la mayoría en cuestiones de ingreso. Este principio de exclusión o residual, queda marcado en el artículo 133 constitucional en donde se mencionan las facultades de la federación y su preponderancia sobre los estados.

Sin embargo como también ya se ha mencionado, es en el artículo 73 en donde se ve claramente la acumulación de facultades en la federación a través de los tres poderes de la unión: el ejecutivo, legislativo y el judicial.

A pesar de esta situación tan centralizada desde la misma constitución, también han realizado avances en la asignación de atribuciones fiscales hacia los gobiernos sub-nacionales, concretamente hacia el municipio. El artículo 115 además de reconocer al municipio como la base de la federación y la división obligatoria para

[Escriba texto]

los estados, también le da las facultades que tiene dentro del ámbito fiscal y administrativo las cuales se han incrementado en años recientes.

Acerca de la deuda pública sobre los estados de la república, en el artículo 117 constitucional se menciona que los estados no podrán contraer empréstitos con organizaciones o sociedades extranjeras o gobiernos extranjeros cuando los pagos sean en moneda extranjera o el pago se realice fuera del país a menos de que estos empréstitos deban ser para inversiones públicas. Este artículo se ve complementado por las propias leyes estatales y por la Ley General de Deuda Pública.

Ley de Ingresos de la Federación

La ley de ingresos presenta los ingresos que el gobierno mexicano estima recibir por los diversos conceptos que la ley le permite, esta ley está dividida en cuatro capítulos los cuales son: 1) De los ingresos y el endeudamiento público, 2) De las obligaciones de Petróleos Mexicanos, 3) De las facilidades administrativas y beneficios fiscales y 4) De la información, la transparencia, la evaluación de la eficiencia recaudatoria, la fiscalización y el endeudamiento.

En el capítulo referente a la transparencia en el ejercicio de los ingresos tanto para los ámbitos federal como estatal y sobre el endeudamiento de las entidades federativas y de la que realice directamente el gobierno federal mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para el caso del endeudamiento que realicen las entidades federativas, cada entidad está obligada por esta ley a informar a la Secretaría de la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación toda la información sobre el endeudamiento que la entidad federativa requiera.

[Escriba texto]

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Como su nombre lo indica, tiene la finalidad de regular la administración de los recursos públicos del ámbito federal, para su pleno uso con base en criterios de responsabilidad, transparencia y eficiencia en el uso de los mismos.

Con esto se pretende que exista una normatividad con visión a la meta de tener finanzas públicas sanas, para lo cual también establece criterios para la planeación de la deuda de los diversos organismos del poder ejecutivo. Igualmente norma los criterios de presupuestación para los poderes legislativo y judicial y sus funciones en cuanto al proceso de presupuestación.

Ley de Coordinación Fiscal

En cuanto a los temas en donde son concurrentes respecto a los ingresos y gasto están establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, la cual estipula en su artículo primero:

Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Sin embargo, como dice más adelante ese mismo artículo, esta ley es opcional para los estados, es decir, los estados son libres de adherirse al SNCF que está regido por esta ley, sin embargo esto es algo que de entrada marca un claro condicionamiento y de subordinación hacia los estados por la federación. Por un lado en caso de que un estado decida no estar en el SNCF, si bien puede imponer los impuestos que estén dentro de sus facultades, este caería en una situación de doble tributación para muchos ciudadanos teniendo un sistema fiscal sumamente complejo con altos costos para los contribuyentes y para el mismo estado. Por otra [Escriba texto]

parte el SNCF implica ceder la mayoría de las atribuciones de ingreso de los estados hacia la federación lo cual explica la gran dependencia de los estados y municipios, a continuación se presenta el último párrafo del artículo primero:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

En materia de gasto público, la concurrencia está normada por esta misma ley en las disposiciones señaladas en el Capítulo V, es decir, hacia las aportaciones federales a estados y municipios, en las cuales el gobierno federal señala los lineamientos de su uso a los recursos públicos bajo este concepto.

Finalmente las cuestiones sobre colaboración administrativa entre federación y estados y municipios están sustentadas constitucionalmente en el artículo 116, fracción sexta el cual señala lo siguiente:

La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Lo anterior sólo implica la transferencia de los recursos a los estados y municipios para la ejecución de estos recursos. Igualmente una importante materia de colaboración administrativa reside en la recién reformada Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual marca un importante paso para el fortalecimiento de la rendición de cuentas y el federalismo, acá el artículo primero

[Escriba texto]

de esta ley donde se menciona lo anteriormente expuesto:

La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

La presente Ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político- administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

Los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en las disposiciones de esta Ley. El Gobierno del Distrito Federal deberá coordinarse con los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Las entidades federativas deberán respetar los derechos de los municipios con población indígena, entre los cuales se encuentran el derecho a decidir las formas internas de convivencia política y el derecho a elegir, conforme a sus normas y, en su caso, costumbres, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno.

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Esta ley tiene como finalidad el establecimiento de los criterios de la contabilidad de la administración pública nacional, es decir, tanto a nivel federal, estatal y municipal, al igual que para las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, también esta ley es aplicable para los poderes legislativo y judicial.

Recientemente esta ley ha sido reformada con la incorporación de un quinto título sobre la transparencia y difusión de la información financiera, esta reforma representa un gran avance para el federalismo fiscal ya que entre otras cosas obliga y norma a los gobiernos estatales y municipales en la publicación de la información de sus finanzas públicas con criterios homologados, con lo que se dota no solo de esta obligación sino además de crear los incentivos para que tanto

[Escriba texto]

estados pero sobre todo los municipios tengan la infraestructura institucional para la rendición de cuentas y transparencia en los recursos públicos, con lo que además estarán en mejor situación de poder ser aptos de manera paulatina para tener mayores atribuciones tanto en materia de gasto, ingresos y deuda.

Ley General de Deuda Pública

Es la norma encargada de vigilar y regular los procesos de endeudamiento sector público mexicano, tanto a nivel federal como a nivel estatal. Dentro de esta ley el gobierno federal, sus organismos descentralizados, instituciones de crédito público y del Distrito Federal están obligados al cumplimiento de esta ley.

Según lo estipulado en la ley, el poder ejecutivo federal mediante la SHCP, tienen la facultad para la emisión de valores y contratación de empréstitos para la inversión pública o para el equilibrio en las finanzas públicas, igualmente regular los presupuestos de las empresas paraestatales y organismos descentralizados. La ley señala también que es la SHCP la facultada para la autorización de los empréstitos que solicite el Estado en cuestión así como de actuar como avala ante el organismo acreedor.

4.- Chiapas y el federalismo fiscal

4.1.- Estructura tributaria del estado.

Como se ha expuesto en el presente trabajo, existe una gran dependencia en los niveles de los ingresos de los estados de los recursos percibidos a través de las transferencias del gobierno federal. Esta situación se ve agravada aun más en los estados con menores niveles de desarrollo, como es el caso del Estado de Chiapas. Es por eso que a continuación se estudia las características de la estructura tributaria del estado, exponiendo el marco legal bajo que se rigen las finanzas públicas del estado.

El marco legal en materia fiscal del Estado de Chiapas está conformado por las
[Escriba texto]

siguientes leyes:

- Código de la Hacienda Pública de Chiapas
- Ley de Ingresos del Estado de Chiapas
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Municipal
- Código Fiscal Municipal
- Ley de Catastro para el Estado de Chiapas

Código de la Hacienda Pública de Chiapas

Regula la actividad fiscal del estado, definiendo las atribuciones que tiene la Secretaria de Hacienda del Estado, sobre los ingresos, guarda y asignación de los recursos públicos al igual que los del titular del poder ejecutivo y legislativo. Igualmente define los tipos de ingreso para el estado y los procesos administrativos para los recursos.

Ley de Ingresos del Estado de Chiapas

Establece los ingresos del estado para un año fiscal por los diversos tipos de ingresos, las excepciones de pago y descuentos en determinadas circunstancias de ciertos conceptos por parte de los contribuyentes.

Ley de Hacienda Municipal

Norma la hacienda pública de los municipios chiapanecos, estableciendo los conceptos de ingresos que tiene derecho acorde con la legislación vigente, a su vez faculta a los municipios para que en sus respectivas leyes de ingreso establezcan las tarifas de impuestos y demás ingresos. También se define el pago por predial tanto en objeto como los contribuyentes obligados a su pago.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Municipal

[Escriba texto]

Regula propiamente el presupuesto, la contabilidad y el gasto de los municipios, así como definir los conceptos de gasto para los municipios y establece los plazos de presentación del presupuesto de egresos de los municipios ante el Congreso de Estado.

Código Fiscal Municipal

Define los conceptos de ingresos de los municipios, también norma los procedimientos administrativos de las haciendas municipales, y establece las acciones que son causa de faltas a la ley fiscal de los municipios y señala sus respectivas sanciones.

Ley de Catastro para el Estado de Chiapas

Regula todas las funciones de materia catastral estableciendo las obligaciones para todos los propietarios de algún bien inmueble y también establece las atribuciones de los niveles de gobierno estatales en esta materia.

Acorde con la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas para el año 2012 los ingresos del estado son por los siguientes conceptos:

Impuestos

- Adquisición de vehículos automotores usados
- Sobre servidumbre de terrenos para uso y obras de primera mano de materiales mineros.
- Sobre nóminas
- Rezagos de tenencia o uso de vehículos automotores
- Accesorios
- Hospedaje
- Juegos permitidos, rifas, sorteos, loterías y concursos
- Rezagos en el ejercicio profesional de la Medicina

[Escriba texto]

Contribución de Mejoras

Derechos

- Servicios que presta la Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural
- Servicios que presta el Instituto de la Consejería Jurídica y de Asistencia Legal
- Servicios que presta la Secretaría General de Gobierno
- Servicios que presta la Secretaría de Hacienda
- Servicios que presta la Secretaría del Campo
- Servicios que presta la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
- Servicios que presta la Secretaría de Transportes
- Servicios que presta la Secretaría de Educación
- Servicios que presta la Secretaría de Salud
- Servicios que presta la Secretaría de Turismo
- Servicios que presta la Secretaría de la Función Pública
- Servicios que presta el Supremo Tribunal de Justicia
- Servicios que presta la Procuraduría General de Justicia del Estado
- Otros Derechos
- Accesorios

Productos

- Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles del Estado
- Uso de bienes o instalaciones terrestres aeroportuarias
- Costos de reproducción y gastos de envío de información
- Otros Productos
- Rendimientos de Establecimientos y Empresas del Estado
- Utilidades de inversiones, acciones, créditos y valores que por algún Título correspondan al Estado
- Productos Financieros

[Escriba texto]

Aprovechamientos

- Incentivos por Administración de Impuestos Federales
- Multas
- Indemnizaciones
- Reintegros y Alcances
- Aportaciones de contratistas de obra pública para obras de beneficio social
- Donativos
- Aportaciones del Gobierno Federal y de terceros para obras y servicios de Beneficio Social a cargo del Gobierno del Estado
- Recargos
- Aprovechamientos de Dependencias y Entidades del Estado
- Reparación del Daño
- Fianzas o cauciones que la Autoridad administrativa ordene hacer efectivas
- Diversos
- Ingresos Extraordinarios

Ingresos por ventas de bienes y servicios

- Venta de Biocombustibles
- Venta de Bienes muebles e inmuebles del Estado
- Venta del Periódico Oficial del Estado
- Venta de Publicaciones oficiales que edite el Gobierno del Estado

Participaciones Federales

- Fondo General de Participaciones
- Fondo de Fomento Municipal
- Participación por Impuestos Especiales
- Fondo de Fiscalización
- Fondo Compensación a Entidades Pobres
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos

[Escriba texto]

Aportaciones Federales

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal
- Fondo de Aportaciones Múltiples
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
- Fondo de Aportaciones par el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
- Aportaciones de PEMEX

Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas

- Subsidios y Subvenciones

Ingresos por Financiamiento

4.2.- Principales potestades tributarias del estado

Acorde con la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas para el año 2012, se presentan en el siguiente sub-capítulo, las principales atribuciones tributarias del estado, las cuales son:

- Impuesto sobre nóminas
- Por rezagos de tenencia o Uso de vehículos automotores
- Impuestos sobre hospedaje
- Impuestos a Juegos permitidos, rifas, sorteos y concursos

Según la ley vigente en el estado, los impuestos anteriormente mencionados tienen las siguientes características:

Impuesto sobre nóminas

Según lo señalado en el Código de la Hacienda Pública en el Estado de Chiapas las
[Escriba texto]

características de este impuesto son:

- Los conceptos de pago al trabajo subordinado sujetos obligados al pago de este impuesto son: Sueldos y salarios, horas extras, mano de obra, premios, primas, bonos, vales de despensa, estímulos, propinas e incentivos, Compensaciones, gratificaciones y aguinaldos, participaciones de los trabajadores en las utilidades, participación patronal al fondo de ahorros, primas de antigüedad, pagos realizados a administradores, comisarios o miembros de los consejos directivos de vigilancia o administración de sociedades y asociaciones, las comisiones, pagos que no sean efecto de cobro de IVA.
- Los conceptos de pago que están excluidos de este impuesto son: los sueldos y salarios a personas discapacitadas, indemnizaciones, pagos de pensiones o jubilaciones así como de gastos funerales. También están excluidas del pago del impuesto las personas físicas que sujetas al pago de ISR dentro del régimen de pequeños contribuyentes y organizaciones como: Ejidos y comunidades, Las uniones de ejidos y comunidades, asociaciones rurales, unidades agrícolas industriales de la mujer campesina, sindicatos obreros, asociaciones patronales, cámaras de sectores productivos, instituciones privadas de asistencia social y asociaciones o sociedades civiles con fines, deportivos, culturales, políticos, educativos, religiosos o de administración de fondos de ahorros.
- Para el cobro del impuesto, se calcula sobre el 2% de la base gravable acorde con el código fiscal en vigor, siendo la periodicidad del pago bimestral.

Por rezagos de tenencia o Uso de vehículos automotores

Acorde a lo establecido en el código fiscal del estado, las características de este impuesto son:

- Es aplicable solo a la adquisición de automóviles usados, tanto por personas [Escriba texto]

físicas y morales, salvo el caso en el que los sujetos mencionados anteriormente adquieran vehículos, se traslade en forma expresa y por separado el IVA.

- La base del impuesto es el valor comercial de factura señalado por el fabricante en la primera compra del vehículo y los contribuyentes aplicarán el 1% sobre la base señalada anteriormente, en caso de no tener la factura original, la Secretaría de Hacienda estatal establecerá el valor al vehículo, el cual no será menor al de la factura.
- Los contribuyentes pagarán el impuesto hasta 15 días después de la adquisición del vehículo, presentando la documentación que acredite la legal propiedad del mismo.

Impuesto sobre Hospedaje

- Es causa de este impuesto la contraprestación por servicios exclusivamente de hospedaje en hoteles, moteles, hospederías y espacios de campo para casas móviles.
- La tasa del impuesto es del 2% sobre el monto pagada en hoteles, hospederías y espacios de campo. Para moteles es del 5% con la misma modalidad.
- El pago del impuesto se realiza de manera bimestral dentro de los primeros quince días inmediatos al mes posterior al que se realizó el servicio.

Impuestos a Juegos permitidos, rifas, sorteos y concursos

- Están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas y morales que realicen juegos, sorteos, rifas o concursos permitidos en la ley o que vendan boletos o billetes para participación en los mismos, así como personas físicas y morales que sean ganadores de estas actividades.
- Quedan fuera del pago del impuesto la Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos para la asistencia pública. En el caso de que estas actividades las realice alguna organización de asistencia social, y el fin sea benéfico sin fines de lucro, el Gobernador del estado mediante la Secretaría de Hacienda

[Escriba texto]

podrá condonar el pago del impuesto.

- La base del impuesto es el total de los ingresos tanto para los organizadores de estas actividades y de vendedores de billetes o boletos e igualmente para los beneficiarios de los premios. Y la forma de pago para los organizadores y vendedores y ganadores el 6% sobre la base anteriormente mencionada. Y se pagará para los organizadores y vendedores hasta con tres días posteriores a la realización del evento y en el caso de los premios se realiza al momento del pago del mismo.

4.3.- Evolución de los ingresos del estado

El modelo de federalismo fiscal que se tiene en la actualidad en nuestro país, ha seguido una tendencia de descentralizar paulatinamente el gasto a favor de estados y municipios sin embargo ha estado concentrando facultades de ingreso a favor del gobierno central. Dadas las características de nuestro país, no es extrañar esta situación ya que en muchos países federales con similar o inferior nivel de desarrollo es algo compartido. El gobierno central concentra grandes atribuciones, sobre todo de ingreso, debido a su mayor capacidad de recursos para cobrarlos, dejando a los demás niveles de gobierno impuestos de base reducida.

El actual SNCF, además de coordinar las atribuciones entre los distintos niveles de gobierno, ha incrementado la dependencia de las entidades federativas hacia los recursos de la federación, sobre todo en los estados con menores niveles de desarrollo. Para el caso del estado de Chiapas, conforme se han ido evolucionando el SNCF, se ha vuelto más dependiente de los recursos de la federación ya sean por Aportaciones Federales o Participaciones Federales. Acorde con la disponibilidad de datos comparables, en 1980 cuando recién iniciaba la aplicación del actual sistema de coordinación, los ingresos propios del Estado de Chiapas representaban un 32.27% por ciento mientras que para 2010 estos mismo ingresos representan tan solo 12% sobre el total y en donde los recursos federales condicionados representan más de la mitad de los ingresos del estado, lo cual limita de manera

[Escriba texto]

considerable la capacidad de organizar proyectos de desarrollo por parte del gobierno estatal que vayan más acordes con las necesidades de desarrollo del a entidad (Ver Cuadro 4.3.1).

Cuadro 4.3.1. Evolución de los Ingresos del Estado de Chiapas

En miles de pesos

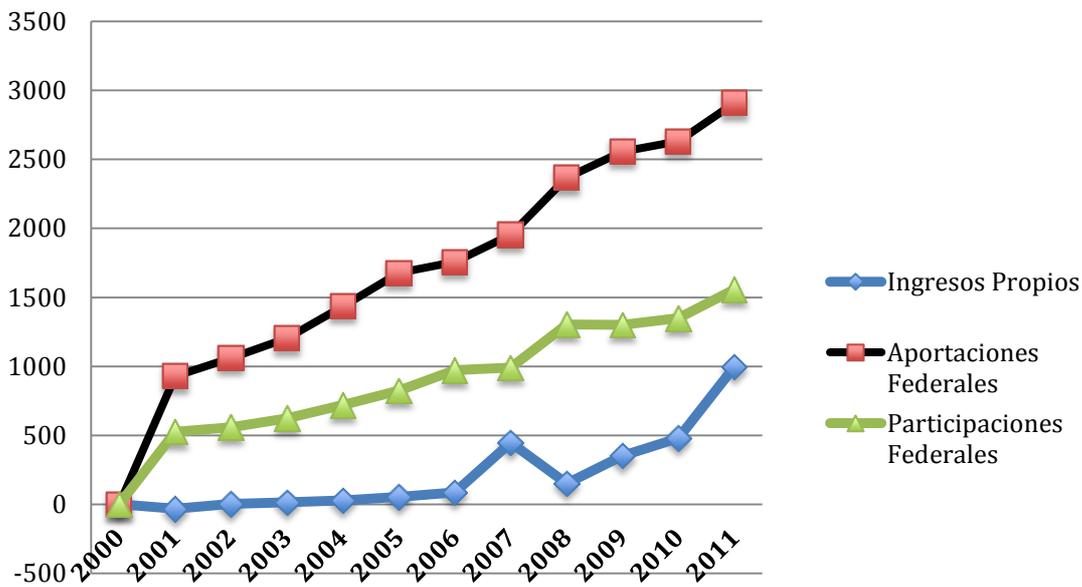
Concepto	1980	%	1990	%	2000	%	2010	%
Ingresos Propios	2022.00	32.27	145234.00	15.38	1206226.43	6.50	6990561.81	12.17
Participaciones Federales	4243.00	67.73	798933.00	84.61	6774581.73	36.51	17481011.80	30.45
Aportaciones Federales	0.00	0.00	0.00	0.00	10572832.87	56.99	32946286.66	57.38
Financiamiento	0.00	0.00	114.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2012.

La situación de subordinación fiscal hacia la federación, se ve cuando los ingresos propios del estado han tenido un comportamiento creciente menor si se les compara con los ingresos por Participaciones Federales y Aportaciones Federales. En el Gráfico 4.3.1, se toma como base el año 2000 para hacer una comparación del crecimiento de los ingresos del estado en la última década, y se puede apreciar el poco esfuerzo por parte del estado de incrementar sus recursos propios ya que presentan un crecimiento mucho menor que las transferencias y aportaciones federales.

[Escriba texto]

**Gráfico 4.3.1. Crecimiento de los Ingresos del Estado de Chiapas.
(Porcentaje respecto al año 2000)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2012.

Otra manera de analizar no solo la dependencia fiscal del estado, sino también en que grado varía los ingresos del mismo sobre otras variables, es mediante las elasticidades¹². La medición para el Estado de Chiapas debido a la disponibilidad de datos comparables se realizó de 2003 a 2011. Las mediciones realizadas son de la elasticidad de los ingresos tributarios respecto al PIB Estatal y, la elasticidad de los ingresos propios menos los rendimientos financieros sobre los ingresos federales, la metodología utilizada está basada en (Mandujano, 2010), las fórmulas utilizadas fueron las siguientes:

$$E_{tx}/PIB = \left[\frac{\frac{\Delta PIB_t}{PIB}}{\frac{\Delta T_{xt}}{T_x}} \right]$$

$$E_{IP}/IF = \left[\frac{\frac{\Delta IP - R_{ft}}{IP - R_{ft}}}{\frac{\Delta IF_t}{IF_t}} \right]$$

¹² Una elasticidad es el cociente entre la variación porcentual de una variable sobre la variación porcentual de otra variable.
[Escriba texto]

Donde:

E_{tx}/PIB = Elasticidad tributaria

E_{IP-Rf}/IF = Elasticidad ingresos propios menos rendimientos financieros respecto ingresos federales.

t = Año de cálculo.

T_x = Total de impuestos del estado.

IF = Ingresos federales.

R_f = Rendimientos financieros.

Los datos fueron obtenidos de la cuenta pública del Estado de Chiapas para 2003-2011. La elasticidad tributaria permite medir la sensibilidad que tienen los ingresos tributarios del estado respecto las variaciones del producto estatal. Si el valor de la medición es positivo y mayor a uno significa que los ingresos tributarios se incrementan más que proporcional, a una variación del producto estatal, si fuera menor a uno pero aun positivo, el incremento es menos que proporcional. Pero si fuera negativo es igual a una relación inversa entre los ingresos del estado y el producto estatal. En la medición se obtuvo un valor de 2.98, lo que nos dice que los ingresos del estado dentro del periodo de medición han crecido más que proporcional al crecimiento del producto además de indicar una alta sensibilidad ante las variaciones del PIB estatal.

Para la elasticidad de los ingresos propios menos rendimientos financieros, el objetivo de seguir esta metodología es que se obtenga una medida más real del esfuerzo fiscal del estado, quitando los recursos procedentes de los intereses de productos financieros, es decir, de los originados por la inversión de recursos líquidos en el sistema financiero (Mandujano, 2010). La medición nos permite ver que tan sensible es el comportamiento de los ingresos propios ante las variaciones de los ingresos federales. Tomando el mismo criterio de valoración de la anterior medición el valor para esta elasticidad fue de 0.47, con lo que se tiene una tendencia más cercana a cero, lo que significa es que ante una variación positiva de los ingresos federales, los ingresos propios del estado se ven afectados de manera mínima, es decir, un aumento en los ingresos federales no estimulan un [Escriba texto]

incremento en los ingresos propios del estado, lo que refleja lo que se ha comentado en este capítulo, la estructura fiscal nacional no crea los incentivos para incrementar las capacidades recaudatorias del Estado de Chiapas.

Otra metodología para poder medir y mostrar el grado de dependencia del estado sobre los recursos federales es mediante la relación lineal existente entre los ingresos propios y los ingresos federales (Ramos 28 y 33) en función de su nivel de participación sobre el total de los ingresos. Para tener un mejor panorama en el análisis así como un conjunto de datos robusto, se amplió el periodo de estudio similar al empleado anteriormente, el cual abarca de 1980 a 2010. Esto con la finalidad de que estén contenidos los datos cuando entró en operación el actual SNCF. Para la relación lineal se utilizó el Coeficiente de Correlación de Pearson para los datos antes mencionados. Los valores del coeficiente están en el rango de 1 a -1, en donde si el índice marca un valor igual a uno, hay una correlación perfecta entre las variables, si es solo mayor a cero es correlación positiva, de ser cero no existe correlación entre las variables. En caso de ser negativos los valores, existe una correlación negativa pero si es un valor negativo e igual a la unidad hay una correlación negativa perfecta. Para el caso de estudio se obtuvo un coeficiente con valor de -0.922, muy cercano a la unidad, lo que nos indica que hay una relación negativa inversa en donde mientras la los ingresos federales aumentan, los ingresos estatales decrecen, como se puede ver en el Gráfico 4.3.2. Siendo para utilizados para el ejercicio la siguiente metodología:

$$r = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x - \bar{x})^2 \sum (y - \bar{y})^2}}$$

Donde:

r= es el estadístico de Pearson

X= media de muestra de la variable X (Ingresos Federales)

Y= media de muestra de la variable Y (Ingresos Propios Estatales)

[Escriba texto]

Cuadro 3.1.2. Evolución de los Ingresos Estatales y Federales

Relación Porcentual

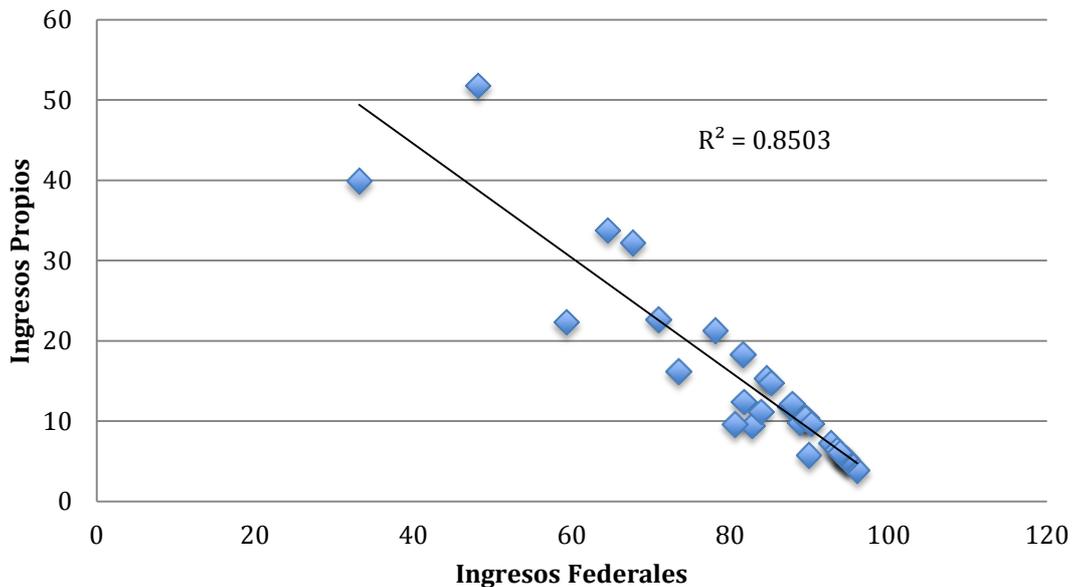
Año	Ingresos Propios Estatales	Ingresos Federales
1980	32.27	67.73
1981	9.85	88.79
1982	33.80	64.56
1983	21.28	78.14
1984	51.84	48.16
1985	22.37	59.34
1986	18.37	81.63
1987	10.43	89.57
1988	10.40	89.45
1989	11.83	87.55
1990	15.38	84.61
1991	12.43	81.76
1992	16.22	73.51
1993	22.72	70.95
1994	39.95	33.16
1995	9.49	82.78
1996	11.21	83.91
1997	9.63	80.59
1998	9.72	90.28
1999	7.30	92.70
2000	6.50	93.50
2001	3.95	96.05
2002	5.37	94.63
2003	5.29	94.71
2004	5.12	94.88
2005	5.37	94.63
2006	5.97	94.03
2007	14.80	85.20
2008	6.08	93.92
2009	10.04	89.96
2010	12.17	87.83

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Este datos se ve reforzado con el valor de R^2 al ser de 0.850, con lo cual hay un alto grado de explicación entre las variables.

[Escriba texto]

Gráfico 4.3.2. Relación Ingresos Propios e Ingresos Federales, 1980-2010.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2012.

Para robustecer la relación anteriormente dicha, mediante el programa E-views, se realizó una regresión lineal entre los ingreso estatales y federales siendo los ingresos estatales la variable (Y) y los ingresos federales la variable (X).

Cuadro 4.3.2. Regresión lineal entre Ingresos estatales e ingresos federales, 1980-2010.

Dependent Variable: INGRESOS
 Method: Least Squares
 Date: 11/25/13 Time: 06:58
 Sample: 1980 2010
 Included observations: 31

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	72.71311	4.575272	15.89263	0.0000
FEDERALES	-0.705101	0.054808	-12.86499	0.0000
R-squared	0.850906	Mean dependent var		14.74677
Adjusted R-squared	0.845765	S.D. dependent var		11.26524
S.E. of regression	4.424176	Akaike info criterion		5.874386
Sum squared resid	567.6266	Schwarz criterion		5.966901
Log likelihood	-89.05298	Hannan-Quinn criter.		5.904544
F-statistic	165.5080	Durbin-Watson stat		1.865424
Prob(F-statistic)	0.000000			

Los resultados obtenidos nos dan una validez estadística de la regresión. El valor [Escriba texto]

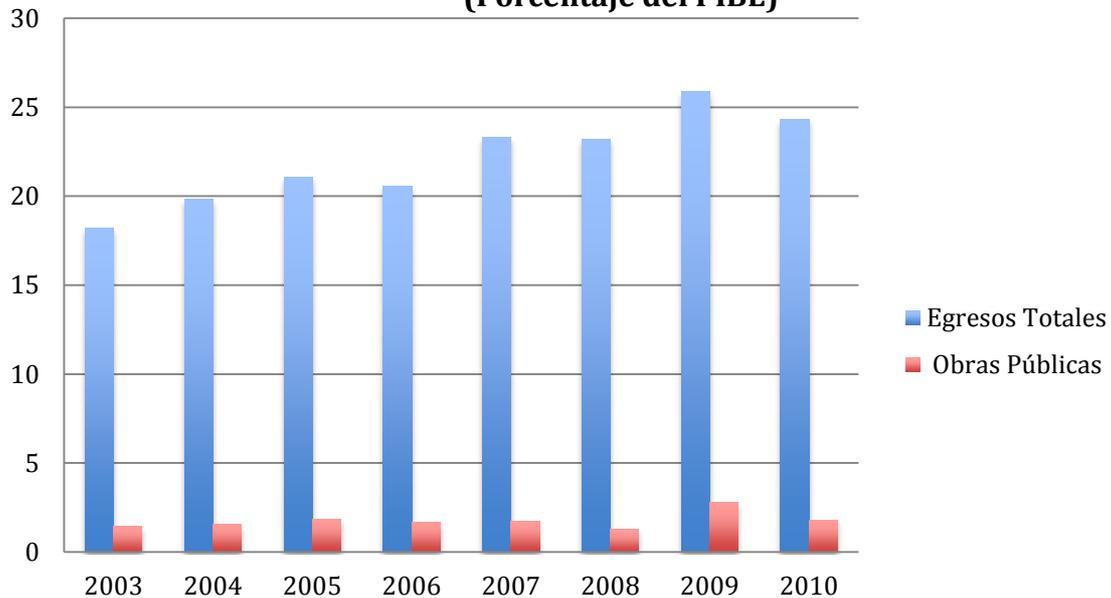
de la probabilidad asociada a los ingresos federales es menor a 0.05, lo que estadísticamente es significativo. Por otra parte, el valor de estadístico de R^2 (0.851) coincide con el resultado presentado anteriormente, el valor del estadístico de Durbin-Watson (1.865) es cercano a 2, lo que nos indica la ausencia de auto correlación, lo anterior, se comprueba al realizar la prueba de auto correlación de Breusch-Godfrey (Ver anexo), al ser los valores estadísticos de F y Chi-cuadrada mayores a 0.05. Igualmente la regresión pasa la prueba de normalidad de Jarque-Bera (Ver anexo) al ser su valor estadístico asociado y probabilidad mayores a 0.05. Por último, los criterios de Akaike y Schwarz tienen valores bajos, dando confianza en la validez de la regresión.

4.4.- La hacienda pública de Chiapas

A pesar de gran dependencia del estado, Chiapas ha tenido grandes inversiones en lo que respecta a la inversión pública en términos nominales llegando a alcanzar para el año 2011 acorde con datos de INEGI los 3 mil millones pesos, si bien la cifra es la más grande registrada, al comparar el los niveles de gasto por concepto de Obras Públicas, estos son lo equivalen a poco más de un 5% de los egresos totales y si se compara respecto al PIBE (Producto Interno Bruto Estatal) estos no superan el 2% salvo para el año 2010 en donde esto si se logra y, respecto al gasto total este presenta un crecimiento dentro de los años de estudio respecto al PIBE, lo cual indica un importante componente de este en el gasto público al ser en años recientes un 25% aproximadamente, según datos comparables disponibles (Ver Gráfico 4.4.1). Inclusive los egresos provenientes de recursos por Aportaciones Federales tiene un mayor peso sobre el gasto total que los ingresos propios al ser del 10% en promedio entre 2008 y 2011 acorde con datos de INEGI.

[Escriba texto]

Gráfico 4.4.1. Egresos Totales y Egresos en Obras Públicas, 2003-2010. (Porcentaje del PIBE)



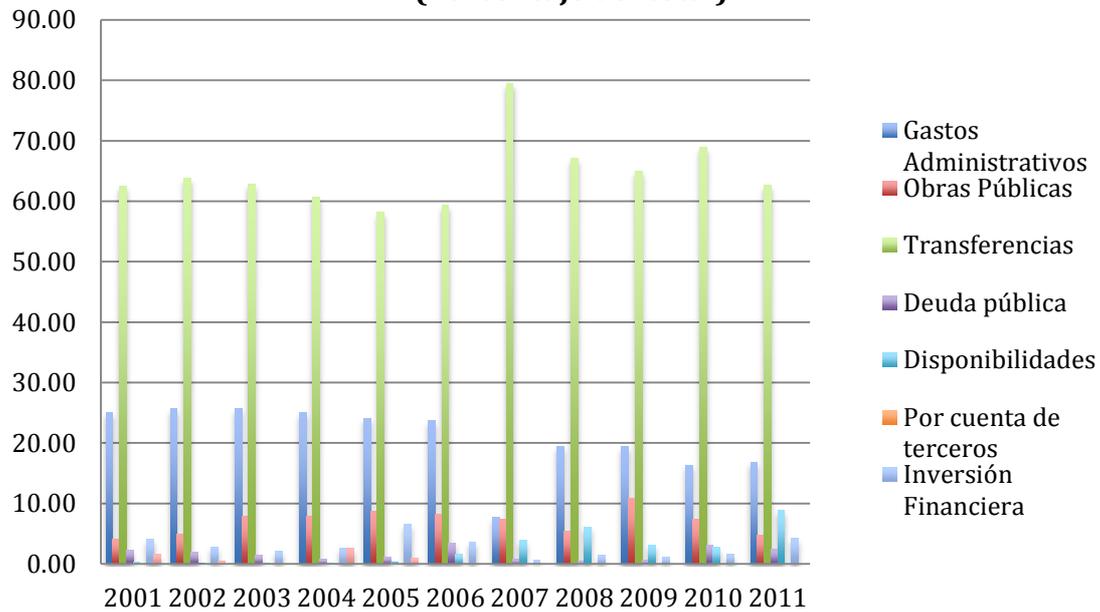
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2012.

Dentro de la composición de los egresos del Estado de Chiapas, cabe destacar que los egresos provenientes por recursos transferencias federales equivalen al poco más del 60% de los egresos totales del estado durante el periodo 2001-2011 (Ver Gráfico 4.4.2), y si se les compara con el PIBE estos son equivalentes al 21% para el año 2010.

Otra manera de observar la dependencia de la federación es cuando se ver el comportamiento entre el PIB nacional y el PIB de Chipas, cuando se observa su comportamiento visualmente se puede ver la relación alta que hay existiendo una correlación medida entre 2003 y 2010 de 0.779 entre estas variables, lo que refleja esta dependencia del crecimiento del PIB de Chiapas con el crecimiento del PIB nacional. Además, a pesar de la compleja situación económica presentada como consecuencia de la crisis económica en 2008, el desempeño económico del estado no se vio afectado en la misma magnitud que el crecimiento nacional, ya que para el año 2009 presentó una caída de apenas 1.81% y para el siguiente año presentó un crecimiento alto de poco más de 12%, mientras que a nivel nacional la caída fue de casi 6% (Ver Gráfico 4.4.3).

[Escriba texto]

Gráfico 4.4.2. Composición de los Egresos del Estado de Chiapas, 2001-2011. (Porcentaje del total)



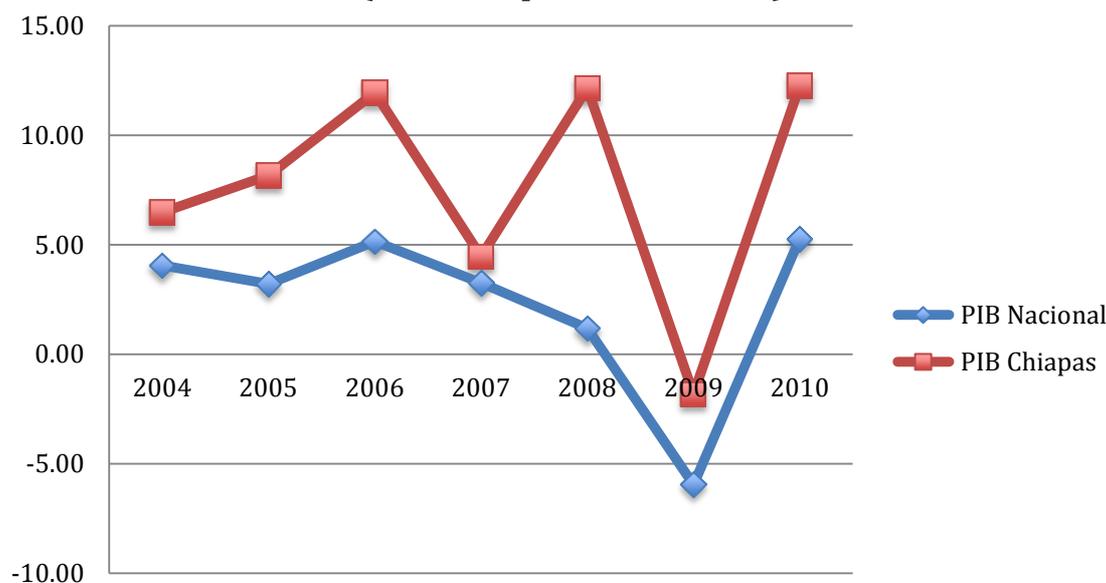
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2012.

Uno de los principales efectos de la desigualdad de potestades de ingreso y gasto entre los niveles de gobierno de un país, es que cuando existe una gran dependencia en los ingresos en las transferencias del gobierno federal por parte de los gobiernos sub-nacionales, se provoca que los diversos bienes y servicios públicos de un estado cuya recaudación fiscal no es suficiente para cubrir esos gastos también son cubiertos por contribuyentes de otras localidades, lo que lleva a un efecto conocido como ilusión fiscal. Este hecho provoca que el costo percibido por los residentes locales sea inferior al costo real efectivo de los bienes o servicios públicos. Esta diferencia entre la percepción y la efectividad crea un exceso de demanda a nivel local induciendo también a un sobredimensionamiento del tamaño (gasto) del sector público local. El efecto negativo sobre la eficiencia de la “ilusión fiscal” es mayor a medida que las transferencias adquieren mayor relevancia dentro de la totalidad del presupuesto público local (Escalante, 1998).

El efecto de ilusión fiscal va en contra de un criterio de eficiencia al provocar que los contribuyentes de una comunidad no dimensionan el costo de producción y provisión de los bienes y servicios públicos de su localidad por lo que se genera [Escriba texto]

presiones hacia el gobierno de los niveles sub-nacionales, ya que el costo de buena parte de esos bienes y servicios públicos son pagados por los contribuyentes a nivel nacional al depender su financiamiento de las transferencias federales. Sin embargo, políticamente eso es muy rentable para los gobiernos estatales y municipales ya que se provoca una expansión del gasto público pero a nivel local se mantienen costos mínimos para esos recursos. Con lo que no se crean incentivos para los estados y municipios cobrar impuestos generándose una situación que se puede llamar de pereza fiscal. De ahí que se justifique dentro de la literatura especializada que la gran mayoría de las transferencias sean condicionadas, como lo es en México el Ramo 33 y que constituye para el Estado de Chiapas la mayor parte de sus ingresos. Sin embargo, en estados como Chiapas, con grandes niveles de pobreza y desigualdad, hace que estos recursos condicionados no lleguen a todos los sectores que demandan atención por parte del gobierno estatal, situación que con la sobre-dimensión del gasto lleva al gobierno a obtener los recursos que los diversos sectores le demandan, por lo que se tiene que recurrir a la contratación de deuda.

Gráfico 4.4.3. Comparación del PIB Nacional y PIB de Chiapas, 2004-2010. (Variación porcentual anual)

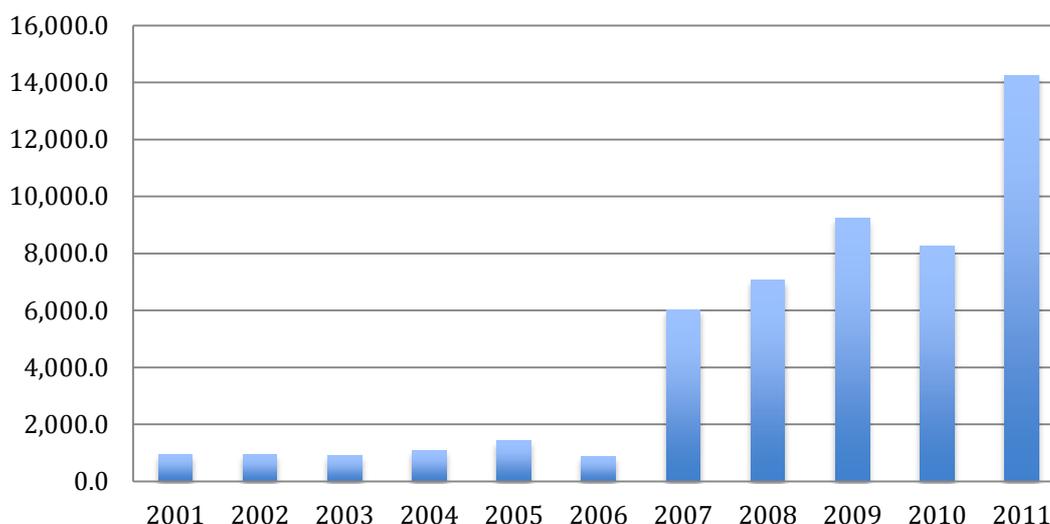


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2012.

[Escriba texto]

Durante la última década, las finanzas del estado han mostrado un comportamiento muy contrastante en dos periodos distintos. Durante la primera parte de la década de estudio (2001-2006) se tienen niveles de endeudamiento, medido por los saldos al cierre de cada año relativamente bajos llegando a tener para el año 2006 una ligera tendencia a la baja (Ver Gráfico 4.4.4)

**Gráfico 4.4.4. Obligaciones Financieras del Estado de Chiapas, 2001-2011.
(En millones de pesos)**



Nota: Los datos se refieren a los saldos al cierre del año.

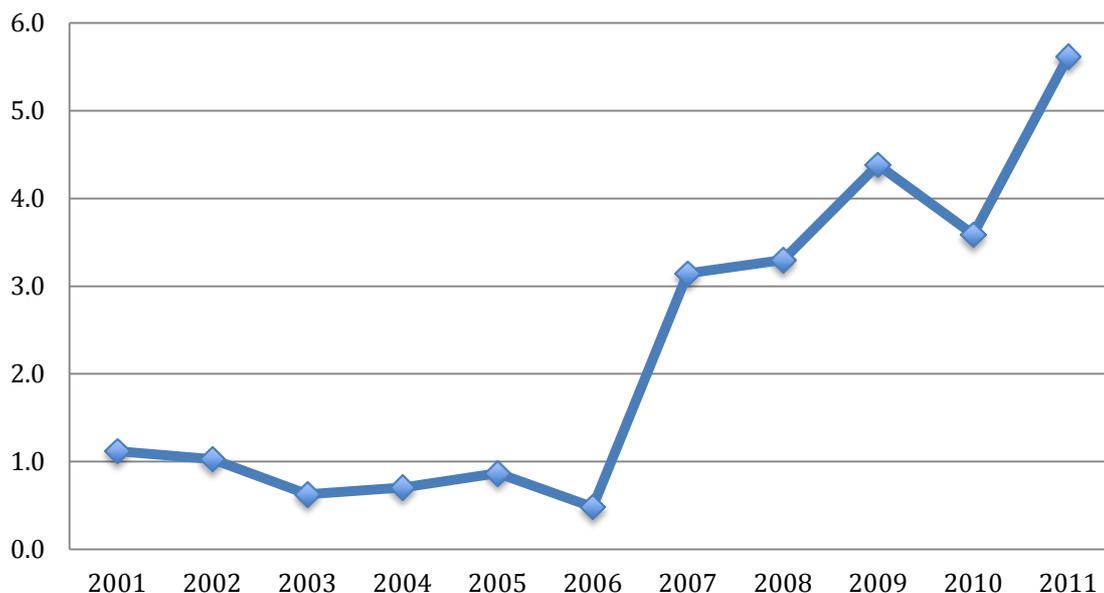
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012.

Para la siguiente mitad de la década de estudio, el comportamiento de las obligaciones financieras tienen un incremento muy considerable pasando, como se ver en el gráfico anterior, de poco menos de 900 millones de pesos a 6 mil millones de pesos entre 2006 y 2007 y llegando a presentarse un saldo de más de 14 mil millones para el año 2011, y si se suma los saldos finales entre 2006-2011 el resultado es de más de 44 mil millones de pesos como obligaciones financieras contraídas por el gobierno del estado. Medido como su proporción de PIB estatal, de representar un 0.5% en 2006, para 2007 ya representaba un 3.1%, pero la tendencia creciente creció hasta ubicarse en 5.6% sobre el producto estatal (Ver Gráfico 4.4.5), situándose muy por arriba de la media nacional para 2011, la cual es de 2.93%. Si bien estos niveles siguen siendo bajos, cuando se analizan su nivel de incremento durante una década y sobre todo respecto a los ingresos “propios” con

[Escriba texto]

los que se hace frente a estos compromisos como lo son las participaciones la situación se vuelve compleja.

Gráfico 4.4.5. Obligaciones financieras del Estado de Chiapas, 2001-2011. (Porcentaje del PIB Estatal)

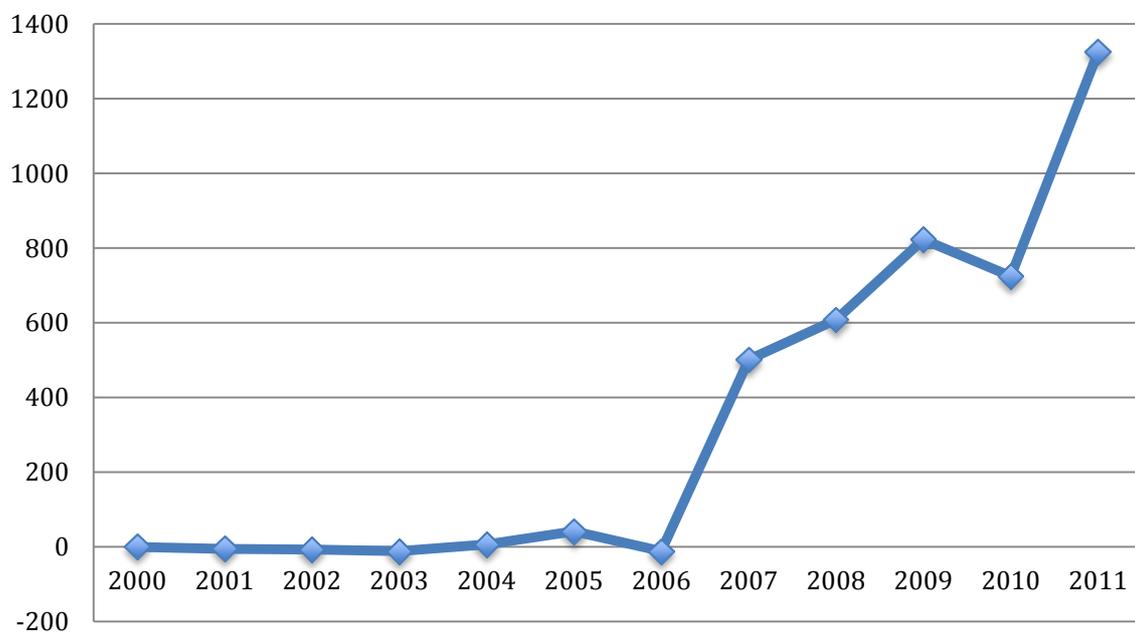


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012.

Para dimensionar mejor este incremento y ver sus efectos durante la década de 2001-2011, se midió el crecimiento de las obligaciones tomando como base el año 2000, ya que al inicio de esa década como ya se mencionó, se registraron bajos niveles de deuda. El crecimiento abrupto a partir de 2007 respecto al año 2000 fue de poco más de 500% mientras que para el año 2011 el incremento es de más de 1000%, lo que representa un incremento excesivo en una década sobre todo para un estado con la dependencia fiscal que tiene. Aunado a lo anterior, las obligaciones financieras estatales son pagadas tanto con los pocos recursos propios que generan los estados como con las participaciones recibidas de la federación. Acorde con datos de la SHCP, Chiapas en 2006 tenía una relación de obligaciones financieras sobre las Participaciones Federales de 6.8%, para el siguiente año esta relación subió a poco más de 46% y para 2011 este nivel ya era [Escriba texto]

74.6%, es decir, prácticamente dado el nivel de los saldos de las obligaciones financieras acorde con datos oficiales, tres cuartas partes de las Participaciones Federales están comprometidas para 2011, y si se toma en cuenta que estos ingresos son ingresos no etiquetados, de libre asignación por el gobierno estatal, son apenas poco más una tercera parte de los ingresos totales, se tiene un limitado margen de maniobra para el uso de esos recursos y por lo tanto en la planeación adecuada de programas de desarrollo para el estado.

Gráfico 4.4.6. Crecimiento de las Obligaciones Financieras del Estado de Chiapas. (Porcentaje respecto al año 2000)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2012.

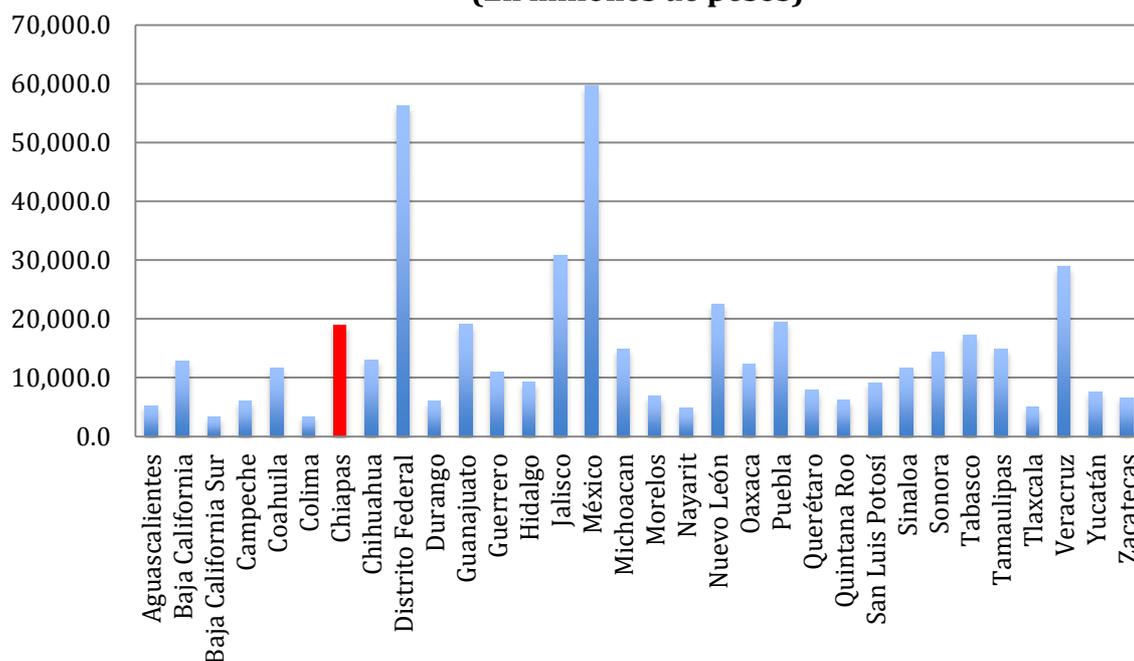
Como reflejo de los altos niveles de crecimiento de la deuda del Estado de Chiapas, principalmente a partir de 2007, el 18 de junio de 2012, la agencia calificadora de riesgo Moody's, calificó un préstamo por parte del gobierno a estatal al Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS), con un monto de 5,469.00 millones de pesos con una calificación de Baa2 en escala global y Aa2.mx en escala nacional. En la primera calificación se le considera como una obligación de moderado riesgo crediticio, a pesar del término si se toma en cuenta que la calificación Baa3 es la más baja, refleja la poca calidad crediticia que se tiene en el estado. De hecho ya en [Escriba texto]

2010 junto con Guerrero y Oaxaca, el estado ya había tenido observaciones por parte de esta agencia calificadora, en donde se hacía énfasis en los posibles problemas en el mediano plazo en cuanto a la capacidad de pago de compromisos como pensiones y jubilaciones.

4.5.- Chiapas en el contexto nacional

El modelo de Federalismo Fiscal que impera en nuestro país, es un modelo que está basado en las transferencias de la federación hacia los estados y municipios en el que se ha tratado dada las nuevas fórmulas de distribución de las Participaciones Federales, equilibrar los principios de eficiencia al establecer los incrementos de la recaudación como criterio para su distribución y por otro lado la cuestión poblacional, que descansa en una visión de redistributiva de equidad horizontal dentro de los estados de la federación. Cuando nos encontramos bajo un esquema de Descentralización Fiscal, los problemas de eficiencia y equidad en el diseño fiscal normalmente se acrecientan, pues los ingresos y la provisión de bienes públicos locales afectan también al flujo de mercancías y de factores de producción entre las jurisdicciones (Escalante, 1998).

Gráfico 4.5.1. Participaciones a Entidades Federativas, 2011.
(En millones de pesos)



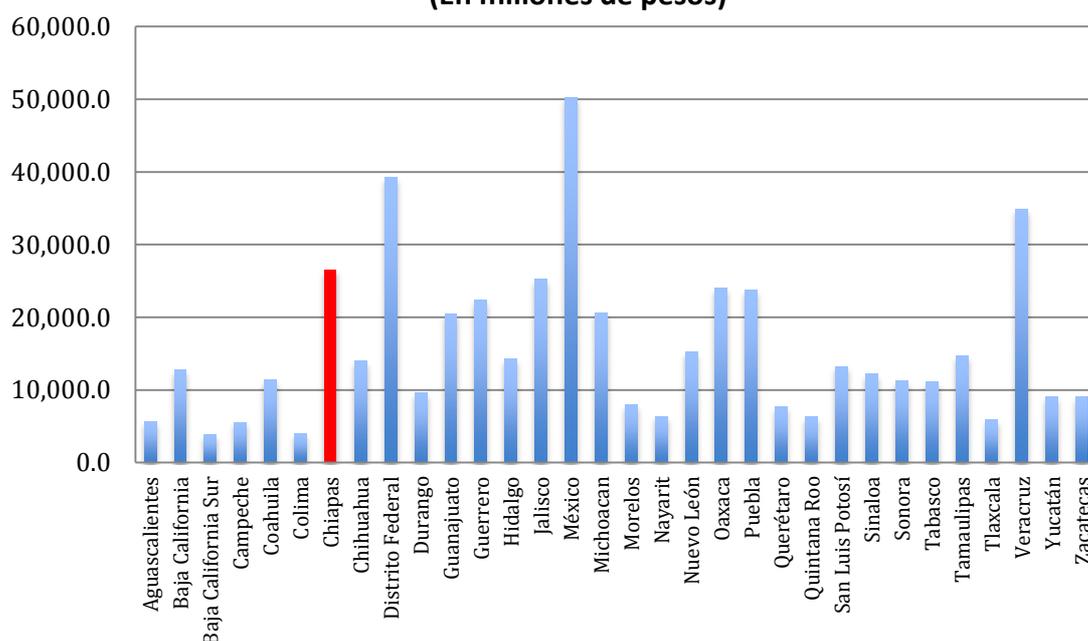
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012.

[Escriba texto]

Dentro de la literatura, la concepción de las transferencias intergubernamentales como una herramienta para lograr la equidad entre los estados de una federación, se basa en el modo de posibilitar a la comunidad “pobre” consumir igual cantidad de bienes públicos locales que la comunidad “rica” con igual presión tributaria. Luego, la provisión de bienes públicos locales debería efectuarse en base a necesidades, mientras que el financiamiento estaría basado en la capacidad contributiva. De este modo, se promueve una subvención desde las regiones “ricas” hacia las regiones “pobres” para igualar la capacidad fiscal entre ambas (Escalante, 1998). Dentro de este tenor, Chiapas ha sido muy beneficiado en cuanto a transferencias federales tanto del Ramo 28 como del Ramo 33. Acorde con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para 2010, Chiapas es el segundo estado con el mayor índice de marginación solo detrás de Guerrero, por lo que es evidente que su base tributaria será insuficiente a pesar de los esfuerzos que se realicen para cubrir todas sus necesidades. Por lo que en cuanto a las Participaciones Federales ocupa el octavo lugar con mayores recursos recibidos y en Aportaciones Federales ocupa el cuarto lugar con mayores recursos recibidos, solo detrás del Estado de México, Distrito Federal y Veracruz. Esto demuestra el enfoque de equidad del sistema fiscal nacional.

[Escriba texto]

Gráfico 4.5.2. Aportaciones a Entidades Federativas, 2011.
(En millones de pesos)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012.

Una manera de ver de forma más clara a nivel nacional, la condición tan dependiente del Estado de Chiapas es cuando se ve la dependencia fiscal al compararse con otros estados de la república (Ver Cuadro 4.4.1). El criterio para la selección de los estados fue su nivel de marginación para 2010 acorde con información de CONAPO, se eligió al estado de Guerrero por ser el estado con mayor nivel de marginación, se tomó también un estado con nivel medio que fue Guanajuato, a la entidad con el menor nivel de marginación que es el Distrito Federal y obviamente Chiapas. Lo que se ve es que entre mayor es el nivel de marginación más dependiente se vuelve una entidad de los recursos federales, lo cual tiene lógica ya que esos estados tienen una mayor base tributaria que los estados con menor nivel de actividad económica. A pesar de lo anterior, aun el D.F. sigue siendo dependiente de la federación ya que sus impuestos sobre los ingresos totales es de casi 20%, siendo muy contrastante con el poco menos de 2% de los otros tres estados. Chiapas en este sentido muestra que tiene una gran dependencia ya que sus impuestos realmente son poco significativos dentro del total de los ingresos mientras que los recursos provenientes de la federación es más del 90% de los ingresos del estado.

[Escriba texto]

Cuadro 4.1.1. Comparativo de la dependencia fiscal de Chiapas y otras entidades federativas

Estado	2001		2003		2005	
	Recursos Federales/Ingresos Totales	Impuestos/Ingresos Totales	Recursos Federales/Ingresos Totales	Impuestos/Ingresos Totales	Recursos Federales/Ingresos Totales	Impuestos/Ingresos Totales
Chiapas	96.05	0.59	94.71	1.311	94.63	1.40
Guerrero	95.25	1.68	92.06	1.60	93.87	1.85
Guanajuato	92.12	1.60	87.29	1.64	93.81	1.57
Distrito Federal	51.10	21.46	50.77	21.11	56.09	21.32
Estado	2007		2009		2011	
	Recursos Federales/Ingresos Totales	Impuestos/Ingresos Totales	Recursos Federales/Ingresos Totales	Impuestos/Ingresos Totales	Recursos Federales/Ingresos Totales	Impuestos/Ingresos Totales
Chiapas	85.20	1.40	89.96	1.73	80.96	2.03
Guerrero	94.94	2.04	91.92	2.46	96.29	2.26
Guanajuato	90.73	2.50	85.10	2.11	88.56	3.38
Distrito Federal	55.52	18.72	62.12	16.84	59.85	19.24

Nota: Se toman como recursos federales, los recursos por los Ramos 28 y 33.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2012.

Como se puede apreciar, dentro de este capítulo, Chiapas si bien es de los estados que más recibe recursos, en buena medida explicado por su incapacidad para generar recursos propios de manera significativa para su propio desarrollo, el sistema de coordinación lo ha hecho aun más dependiente que al inicio del actual esquema, lo cual evidentemente genera pocos incentivos para que el estado tenga políticas de incremento de atribuciones tributarias pero con las consecuencias de tener que recurrir a altos niveles de endeudamiento como los registrados a partir de 2007.

5.- Conclusiones

La actual estructura del SNCF tiene de origen una visión muy centralista respecto de los que debe ser el federalismo fiscal, si bien su creación marco un gran avance en materia de coordinación, muy necesaria para evitar altos costos para los contribuyentes y una inequidad grave en los ingresos entre estados ricos y pobres, esto no debió derivar en una subordinación de los estados y municipios hacia la federación sobre todo en materia de ingresos.

[Escriba texto]

En la actualidad si bien desde la última década del siglo XX, los niveles sub-nacionales han tenido mayores responsabilidades de gasto, ya sea por la participación en la administración de impuestos federales o por la descentralización de ciertos rubros como lo han sido la educación o la salud. Sin embargo la descentralización tiene que ser una consecuencia de la estructura federalista y no al revés.

La importancia de mayores atribuciones hacia los estados y municipios reside fundamentalmente en que al ser estos niveles de gobierno los que mayor cercanía tiene con la población, y por ende mayor conocimiento de sus necesidades, estos pueden utilizar los recursos con mayor eficacia y eficiencia, tanto en materia de ingresos como de gasto. Para ello es necesario que se de una reforma hacendaria que no se limite a la creación o no de impuestos o de reducción o aumento de las tasas de los impuestos ya existentes, debe plantear también una reestructuración de las atribuciones en materia de ingreso, gasto y deuda. Si bien es cierto que en la actualidad no existen en la gran mayoría de los niveles sub-nacionales el diseño institucional que les permita hacer un uso de los recursos públicos dentro de los marcos de rendición de cuentas, transparencia e eficiencia, no la tendrán en la medida en que el la arquitectura actual no genere los incentivos para esto. Este proceso debe ser lento y negociado como es el espíritu federalista y más dentro de una democracia. La modernización del país debe pasar por una revisión y mejora de la arquitectura del federalismo fiscal, en donde se llegue a un punto donde los tres niveles de gobierno, pero sobre todo, estados y municipios tengan un importante nivel de independencia fiscal que les permita realizar proyectos de desarrollo locales en donde la producción y provisión de servicios públicos queden entre estos niveles de gobierno, dejando para la federación los que sean de interés nacional. Para esto es necesario a su vez que tengan atribuciones en materia impositiva con gravámenes de base ampliada y que tengan efectos locales, en donde las evidentes diferencias entre estados y municipios se vean compensada con el autentico papel que juegan las transferencias intergubernamentales.

[Escriba texto]

El Estado de Chiapas, se ha visto seriamente afectado del diseño de la coordinación fiscal debido a que conforme a pasado el tiempo se ha vuelto más dependiente de los ingresos de la federación. Esto se agrava si se toma en cuenta el gran nivel de marginación existente, ya se ocupa el segundo lugar acorde con el informe 2010 de CONAPO. Esto hace que se tenga una base de contribuyentes reducida por lo que ingresos como los aprovechamientos llegan ser superiores a los impuestos y trae como consecuencia que la mayoría de los ingresos del estado sean los recursos etiquetados de la federación (Ramo 33). Este contexto provoca, que debido a la grandes necesidades existentes en el estado junto con las pocas facultades de tributación, se generen presiones hacia el gobierno estatal, mucho de ellos simples buscadores de renta, los cuales obliguen al estado a tener que recurrir a la contratación de deuda, y en esta materia el estado ha abusado de este recursos complementario comprometiendo la viabilidad financiera del estado.

Chiapas, es un ejemplo de cómo la arquitectura federalista fiscal, aunado a la irresponsabilidad de los gobiernos locales, inciden en tanto en la dependencia existente como de los incentivos tanto para la contratación de deuda como para el mal manejo de los recursos públicos. Dentro de este tema, en fechas recientes, casi la mitad de los municipios del estado se han declarado en quiebra debido a un excesivo nivel de contratación de deuda por las administraciones pasadas de estos municipios. Al respecto, el gobierno del estado, en una demostración de evitar y castigar el mal manejo de los recursos públicos ha girado diversas órdenes de aprehensión contra los ex funcionarios públicos responsables. Además recientemente el Senado de la República, votó a favor de un dictamen que pretende controlar el nivel de endeudamiento de los estados y municipios, al dar más facultades al mismo Senado y a la SHCP sobre la vigilancia y la misma contratación de deuda de los gobiernos estatales y municipales, a pesar de lo necesario de estos mecanismos de vigilancia, lo cual conlleva a transparentar el procesos de contratación de deuda, los gobiernos locales y estatales siguen sin tener en su mayoría mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la contratación de deuda y del uso mismo de sus recursos no etiquetados, lo que permite en buena medida que puedan endeudarse sin control pero sobre todo, que

[Escriba texto]

cuando hay desvío de recursos se difícil castigar a los funcionarios públicos y saber el destino del dinero que es al fin de cuentas, de todos los contribuyentes.

Es en este contexto que se hace importante buscar un diseño institucional para el federalismo fiscal mexicano que responda a las necesidades y complejidades propias de cada comunidad local, que genere un efectivo sistema de coordinación entre los t

res niveles de gobierno, que simplifique el marco legal de los impuestos de base amplia y que sean impuestos lo mas neutrales posibles para el sistema económico, todo esto con la finalidad de que los se generen las condiciones para que el gasto eficientemente ejecutado por los tres niveles de gobierno tenga un papel que detone crecimiento y desarrollo económico, es decir que el Estado en los tres niveles de gobierno cumpla con las funciones fiscales que la literatura señala, asignación, distribución y estabilización enfocado en más y mejores bienes públicos que ayuden a mejorar el nivel de vida de la población. He acá la importancia del diseño institucional que se requiere a nivel nacional, ya que el éxito de una nación no es una obra de la mano invisible.

[Escriba texto]

Anexo

Prueba de auto correlación de la regresión entre ingresos estatales e ingresos federales, 1980-2010.

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:

F-statistic	2.668522	Prob. F(2,27)	0.0876
Obs*R-squared	5.116372	Prob. Chi-Square(2)	0.0774

Test Equation:

Dependent Variable: RESID

Method: Least Squares

Date: 11/25/13 Time: 06:59

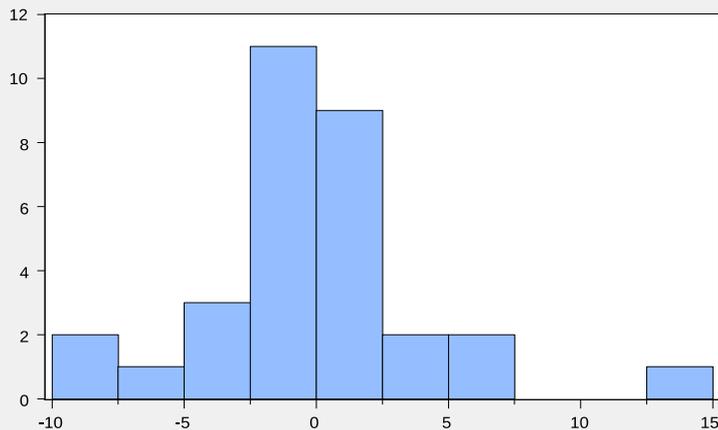
Sample: 1980 2010

Included observations: 31

Presample missing value lagged residuals set to zero.

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-1.967883	4.482809	-0.438984	0.6642
FEDERALES	0.024300	0.053801	0.451669	0.6551
RESID(-1)	0.027260	0.179414	0.151941	0.8804
RESID(-2)	0.414137	0.179458	2.307715	0.0289
R-squared	0.165044	Mean dependent var	-2.24E-14	
Adjusted R-squared	0.072271	S.D. dependent var	4.349815	
S.E. of regression	4.189683	Akaike info criterion	5.823042	
Sum squared resid	473.9431	Schwarz criterion	6.008072	
Log likelihood	-86.25714	Hannan-Quinn criter.	5.883357	
F-statistic	1.779015	Durbin-Watson stat	2.076917	
Prob(F-statistic)	0.174926			

Histograma de Normalidad



Series: Residuals	
Sample 1980 2010	
Observations 31	
Mean	-2.24e-14
Median	-0.257211
Maximum	13.08454
Minimum	-9.381968
Std. Dev.	4.349815
Skewness	0.450903
Kurtosis	4.814378
Jarque-Bera	5.302578
Probability	0.070560

[Escriba texto]

Bibliografía

- Caballero, E. (2009). *Los ingresos tributarios del sector público de México*. México: UNAM.
- Cabrero, E. (2008). La trampa del Federalismo Fiscal. *Nexos*.
- Cabrero, E. (2007). *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Ediciones Nostra.
- Lescieur, J. (2011). Las entidades federativas en el Estado Federal y el proceso de revalorización del federalismo. In M. P. (Coordinador), *Ensayos sobre el Federalismo Mexicano*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Levy, S. (2008). Buenas intenciones, Malos resultados. México.
- Cordera, R. y. (2004). *Coloquio: Federalismo Fiscal, Federalismo Social*. México: UNAM-SEDESOL.
- Cruz y Cruz, E. (2010). *Un nuevo pacto hacendario visto a través de los ojos de Oaxaca*. México: Colección Miradas.
- Lyden, F. y. (1983). *Presupuesto Público*. (E. Trillas, Ed.) México.
- Aghón, G. y. (1997). Principios económicos que sustentan la descentralización. *Trimestre Fiscal* (57).
- Aguilar Camín, H. y. (2009). *Un futuro para México*. México: Punto de Lectura.
- Amieva-Huerta, J. (2010). *Finanzas Públicas en México*. México: Editorial Porrúa.
- Armenta, L. (2010). *Federalismo*. México: Editorial Porrúa-Facultad de Derecho, UNAM.
- Astudillo, M. (1999). *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. México: UNAM-Porrúa.
- Ayala Espino, J. (2001). *Economía del sector público mexicano*. México: Grupo Editorial Esfinge.
- Barceinas, C. y. (2002). Origen y funcionamiento del Ramo 33. México.
- Díaz Cayeros, A. (1999). *Desarrollo económico e iniquidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. México: CIDAC-Miguel Ángel Porrúa.

[Escriba texto]

- Económico, O. p. (2012). *Oorganización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*. From Estadísticas:
<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>
- Escalante, S. (1998). *Autonomía Fiscal de los Gobiernos Locales: Una revisión formal de los determinantes*. Bolivia.
- Espinoza, A. (2011). *Teoría del Federalismo*. In M. P. (Coordinador), *Ensayos sobre el Federalismo Mexicano*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Estadística, I. N. (2012). *Instituto Nacional de Geografía y Estadística*. From Banco de Información Económica: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Estadística, I. N. (2012). *Instituto Nacional de Geografía y Estadística*. From Finanzas Públicas Estatales y Municipales:
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10961&c=23707&s=est&cl=4>
- Fernández, A. (. (2000). *Una agenda para la finanzas públicas de México*. México: ITAM.
- G. Stosky, J. y. (1997). United States. In T. Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in theory and practice*. United States: International Monetary Found.
- G. Stotsky, J. y. (1997). United States. In T. Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in theory and practice*. United States: International Monetary Found.
- Guerrero, J. P. (2004). *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Ibarra, D. (2011). *La Tributación en México*. México: UNAM-Facultad de Economía.
- Krelove, R. e. (1997). Canada. In T. Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in theroy and practice*. United States: International Monetary Found.
- Mandujano, N. (2010). *Federalismo Fiscal en México*. México: UNAM-IIE.
- Musgrave, R. y. (1984). *Public finance in theroy and practice*. United States: Mc-Graw-Hill.
- Oates, W. (1994). *Federalismo Fiscal: La división de funciones gubernamentales*. *Trimestre Fiscal* (46).
- Públicas, C. d. (2012). *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*. From Estadísticas: <http://www.cefp.gob.mx>

[Escriba texto]

- Rocha, R. (1994). Federalismo fiscal e ingresos tributarios de los estados de la república mexicana. *Trimestre Fiscal* (46).
- Schwartz, G. y. (1997). Argentina. In T. Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in theory and practice*. United States: International Monetary Found.
- Santiago, L. (n.d.). Buenas Intenciones, Malos resultados. Estados Unidos.
- Stiglitz, J. (2002). *La economía del sector público*. España: Antoni Bosch Editor.
- Tanzi, V. (1995). Federalismo fiscal y descentralización. *Trimestre Fiscal* (51).
- Tello, C. (2010). *Sobre la desigualdad en México*. México: UNAM.
- Ter-Minassian, T. (1997). Brazil. In T. Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in theory and practice*. United States: International Monetary Found.
- Vizcaíno, A. (1982). *Derecho Fiscal*. México: Colección de Textos Universitarios .