

Alternative sources of taxation at the subnational governments in partisan alternation of Mexico

BRAVO-BENÍTEZ, Ernesto

E. Bravo

Universidad Autónoma Chapingo, Departamento de Ingeniería Mecánica Agrícola, km 38.5 carretera México-Texcoco, Chapingo, Estado de México, C.P. 56230, México.
efitzr@gmail.com

F. Rérez, E. Figueroa, L. Godínez (eds.) Matemáticas Aplicadas. Handbook T-I. -©ECORFAN, Texcoco de Mora-México, 2016.

Abstract

The application of the model of economic opening and Mexico's democratic transition has been accompanied by a process of increasing decentralization of governance at sub-national level; this condition is known as new fiscal federalism, which by the way it was promoted, paradoxically, has led to a growing budget dependence on sub-national governments in relation to the federation. The latter is explained by the insufficient development of the administrative apparatus that exists at the state and municipal levels, but mostly because these governments refuse to collect local taxes to avoid the political cost that it follows all of which unfortunately has a negative impact in terms of social policy and economic sovereignty, all of which slows the harmonious development of regional states, municipalities and their local farms.

1 Introducción

La crisis vivida a mediados de los noventa del siglo pasado dio paso a una de las peores recesiones que haya presenciado la economía mexicana durante el siglo XX precipitando importantes cambios, en su formato de organización política (transición democrática) y económica (nuevo federalismo fiscal). Sin embargo en el plano económico-fiscal los resultados no han sido los esperados, ya que el llamado nuevo federalismo fiscal ha gestado una dinámica perversa entre la federación y los estados y municipios, que se manifiesta en una creciente dependencia de estos últimos con la federación lo que ha llevado a que en promedio el 85% de los ingresos gubernamentales a nivel sub-nacional provengan de las arcas federales, todo lo cual atenta contra el desarrollo económico autónomo de los estados y municipios así como de sus respectivas haciendas públicas.

Asimismo el que no se haya podido avanzar en términos de la delimitación de potestades tributarias entre los estados que era uno de los objetivos la CNH de 2004 ha derivado en este punto muerto en que se encuentran las relaciones fiscales intergubernamentales, además de que el bloque de reformas de nueva generación implementadas al final del anterior sexenio (reforma laboral) y con el inicio de la presente administración (fiscal, financiera, energética, etc.), atentan, sobre todo la energética, contra una de las fuentes más importantes y estables de recursos financieros de los últimos años provenientes de la federación hacia los estados y municipios, concentrados en el Fondo de Estabilización que se extinguió en el contexto de la reforma energética para dar paso al Fondo de Estabilización Petrolera y en donde los estados quedan fuera del reparto de la renta que en dicho fondo se concentre, lo que no sucedía con el anterior que les permitió disponer a estados y municipios de cuantiosos recursos además de los que se les hacía llegar por la vía de participaciones y aportaciones.

Por lo anterior se concluye que el objetivo de este ensayo se centra en el conocimiento de las causas que están detrás del acelerado deterioro que actualmente vive el nuevo federalismo fiscal y de las consecuencias que traerá la desaparición del fondo de estabilización petrolera para las finanzas públicas de los estados y municipios y las opciones alternativas de financiamiento (tributario-no tributario), que le den viabilidad y sostenibilidad en el mediano y largo plazos a las haciendas sub-nacionales.

Para el cumplimiento de los objetivos del trabajo la investigación se divide, desde el punto de vista metodológico, en las siguientes secciones: en la primera se justifica el objetivo de la investigación; la segunda se dedica al conocimiento de las bases teórico-conceptuales alrededor del (nuevo) federalismo fiscal.

En el tercer apartado se profundiza, en los referentes histórico-institucionales del nuevo federalismo fiscal mexicano; el cuarto apartado se dedica al análisis de las finanzas estatales y municipales en su vinculación con las finanzas federales, así como de las de opciones alternas de tributación sub-nacional (estado y municipio); finalmente en la quinta y última parte se expresan las conclusiones y recomendaciones de política económica, en materia de federalismo fiscal a que arribó la investigación.

Elementos teórico-conceptuales y metodológicas alrededor del federalismo y del federalismo fiscal

El federalismo puede ser entendido a conceptualmente de acuerdo a la interpretación de N. Mandujano (24, 2010) de tres maneras, esto es, como una división específica de competencias, las disposiciones específicas 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; estas definiciones permiten entender al federalismo sobre la base de tres principios:

- Subsidiariedad
- Solidaridad
- Sistema político

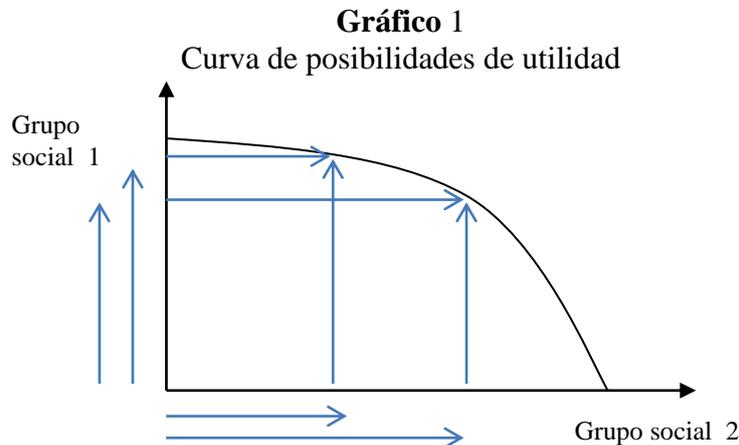
Los principios mencionados sustentan a su vez a las múltiples formas de gobierno existentes en la actualidad que están representadas por las experiencias rígidamente centralistas de los estados unitarios como Francia y Chile o experiencias más flexibles como las del Reino Unido, Nueva Zelanda y abiertamente federalistas en donde coexisten dos o más órdenes de gobierno y múltiples niveles de gobierno como sería el caso de México con su esquema basado en tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Asimismo y en lo que respecta al federalismo fiscal desde el punto de vista teórico y acorde a lo que estipula la economía pública, la justificación de su existencia se da por diversos factores que se relacionan con las fallas del mercado, entre las que se encuentran:

- La obligación del moderno Estado nacional de resolver el problema de la existencia de los bienes públicos locales que son los que se demandan a escala estatal y municipal;
- El problema de la información que garantiza una dotación más eficiente de un bien público, debido a que el volumen de información que tienen los gobiernos sub-nacionales sobre gustos, preferencias y restricción presupuestaria de los ciudadanos-consumidores es mayor además de que existe una mayor cercanía entre los gobernados y los gobernantes que opera en favor de la transparencia y la rendición de cuentas¹;
- La competencia entre los diversos estados y entre los diversos municipios, como un método que garantiza una eficiente asignación de recursos a nivel sub-nacional como lo estipula la Hipótesis de Tiebut;
- El tema de las externalidades (positivas y negativas) que requieren de la presencia de múltiples niveles de gobierno para que sean resueltas, particularmente las de carácter negativo;
- El problemas de los mercados segmentados, incompletos o complementarios que están muy presentes a escala sub-nacional, impidiendo una eficiente asignación de recursos;

¹ El tema de la información entre los diversos niveles gubernamentales da pie a problemas de agencia y principal.

- Finalmente el problema de la inequitativa distribución de los recursos tiene que ver con el segundo teorema fundamental de la economía del bienestar, el cual aplicado a escala sub-nacional estipula que, aun cuando la asignación de recursos sea eficiente en el sentido de Pareto (maximizador), la distribución del ingreso resultante puede ser juzgada como no satisfactoria o equitativa por la sociedad en su conjunto, por lo que puede decidir redistribuir los recursos, ver Gráfico 1, respetando el principio de soberanía del consumidor.



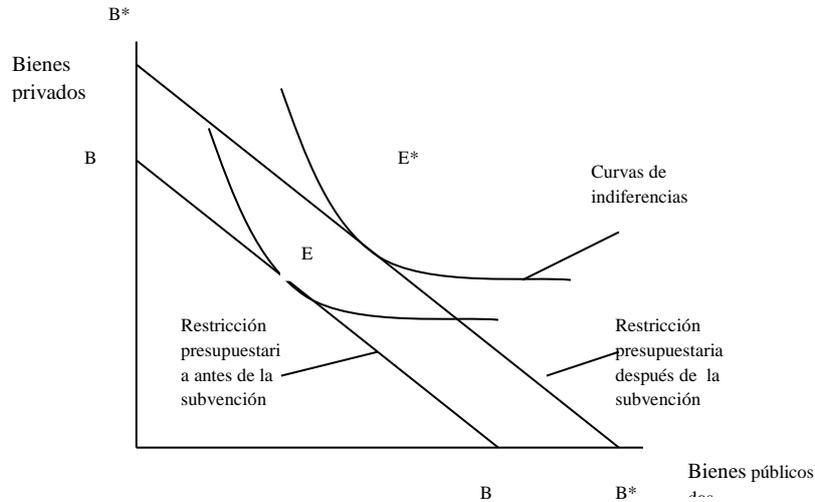
Fuente: Elaboración propia, con base en Stiglitz, 2002.

Por su parte habría también que considerar los efectos derivados de las fallas de gobierno que también se presentan a escala sub-nacional, complicando en los hechos la ya de por sí compleja red de relaciones intergubernamentales; en este sentido las fallas del mercado (bienes públicos sub-nacionales, información, competencia, externalidades, mercados segmentados y problemas de distribución de la renta) son un importante obstáculo a vencer, para que dicha vinculación sea verdaderamente eficiente.

Asimismo habría que mencionar que el tema de la distribución equitativa de la renta no puede ser resuelto a escala sub-nacional, debido a que la restricción presupuestaria de un estado o de un municipio no sería suficiente para atender la pobreza de individuos que provenientes de otras latitudes invadirían la jurisdicción territorial de dichas entidades en búsqueda de resolver sus problemas relacionados con la pobreza.

La forma en que la federación contribuye a la superación de las condiciones de atraso y pobreza a escala sub-nacional (distribución), es a través de las subvenciones no condicionadas (participaciones federales) como las que se muestran en la Gráfico 1.1, las cuales se puede afirmar que son respetuosas en cierto sentido del principio de soberanía del consumidor, ya que la federación no le impone a los estados y municipios en que gastar el recurso transferido (Stiglitz, 2002; Harvey, 2002).

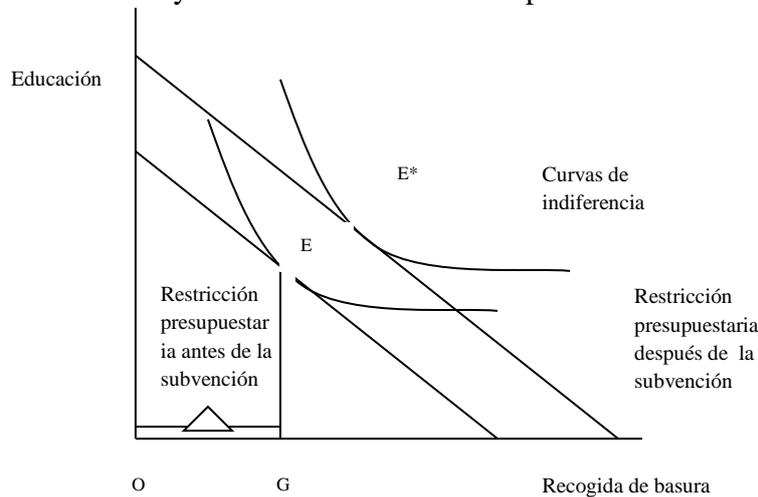
Gráfico 1.1 Transferencias no condiciones
Ayuda no destinada a un bien específico



Fuente: Elaboración propia con base en Stiglitz, 2002.

Una segunda forma de transferencias son las subvenciones condicionadas (aportaciones) en donde la federación estipula los rubros específicos de gasto, en que los estados y municipios deberán de ejercer los recursos (etiquetado) como lo muestra el gráfico 1.2, las cuales no son respetuosas del principio de soberanía del consumidor.

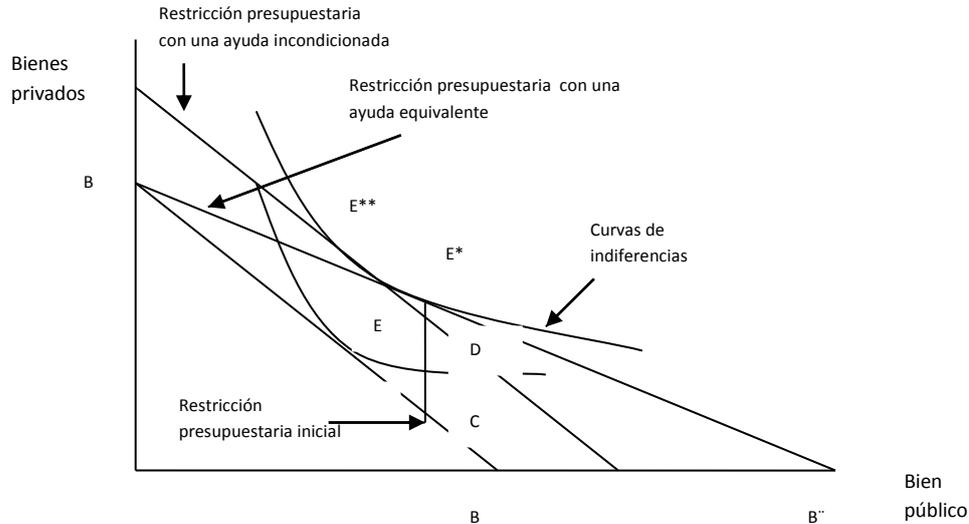
Gráfico 1.2
Transferencias condicionales
Ayuda destinada a un bien específico



Fuente:Elaboración propia con base en Stiglitz, 2002.

Existen una clase específica de subvenciones condicionadas en donde para evitar el fenómeno de la dependencia fiscal entre la federación y los estados y municipios, es que se exige un esfuerzo recaudatorio por parte de estos últimos, como las que se muestran en la Gráfico 1.3, subdividiéndose a su vez en equivalentes y no equivalentes (proporcionales).

Gráfico 1.3
Ayuda o subvención equivalente



Fuente: Elaboración propia con base en Stiglitz, 2002

La distinción entre las subvenciones condicionadas equivalentes y no equivalentes se da porque se reconoce la heterogeneidad de las haciendas estatales y municipales y no todas están en condiciones de replicar el esfuerzo recaudatorio por parte de la federación; en este sentido el no reconocerlo la heterogeneidad existente entre las haciendas estatales y municipales, puede llevar al fracaso a esos programas que pretenden impulsar el esfuerzo recaudatorio de los estados y municipios condicionándoles equivalentemente el ejercicio de los recursos federales en materia recaudatoria.

Competencia basada en los impuestos y en el gasto público

El esfuerzo recaudatorio de los estados y municipios para corresponder con la federación en materia de subvenciones condicionadas (equivalentes y no equivalentes) así como sufragar sus necesidades de gasto, puede dar pie a dos fenómenos claramente identificados: el primero tiene que ver con la devaluación del valor de las propiedades en el monto de los impuestos establecidos, a este proceso se le conoce como capitalización de la deuda tributaria a través de la devaluación del valor de las propiedades inmobiliarias en los estados y municipios lo que puede ahuyentar a las nuevas inversiones; asimismo y para evitar esto último es que el segundo fenómeno que se puede presentar es una competencia entre los estados y municipios para bajar impuestos con el fin de atraer inversiones beneficiando a los empresarios pero perjudicando a los habitantes de dichas localidades a quienes se les dejará de atender por falta de recursos.

La fórmula en que se capitaliza la deuda tributaria en el valor de las propiedades inmobiliarias de los estados y municipios se da a través de la siguiente función:

$$T + \frac{T}{(1+r)} + \frac{T}{(1+r)^2} + \dots + \frac{T}{(1+r)^n} \quad (1)$$

Donde:

T es el tipo impositivo,

r es la tasa de interés

n es el tiempo.

Asimismo si el ingreso tributario se invierte en programas de infraestructura física y social, entonces el valor de las construcciones se incrementa en función de los montos del gasto público, lo que se da a través de la siguiente función:

$$G + \frac{G}{(1+r)} + \frac{G}{(1+r)^2} + \dots + \frac{G}{(1+r)^n} \quad (1.1)$$

Donde:

G es el monto de gasto público

r es la tasa de interés

n es el tiempo.

La hipótesis de Tiebout

Un último elemento que teóricamente es importante considerar y que tiene que ver con la eficiente asignación de los recursos a escala sub-nacional, es el cumplimiento de la hipótesis de Ch. Tiebout que garantiza la óptima asignación de los recursos sobre la base del principio de competencia perfecta que existe entre los estados integrantes de la federación y los municipios que a su vez forman al estado sub-nacional; en este sentido si algún estado o municipio no es eficiente en la provisión de bienes públicos o en el cobro y recaudación tributaria, se registrará un proceso migratorio desde el punto de vista poblacional de las entidades menos eficientes hacia aquellas entidades más eficientes.²

Como se sabe el principio de competencia perfecta es muy difícil de que se cumpla en la realidad por lo que más que un escenario de competencia perfecta, lo que en realidad se tiene³ en las entidades es una especie de competencia monopólica u oligopólica configurándose en materia de asignación de recursos un resultado sub-óptimo en el sentido de Pareto.

III Referentes histórico-institucionales del nuevo federalismo fiscal mexicano

Las bases históricas del nuevo federalismo fiscal que desde el punto de vista presupuestario comenzó a implementarse en México a partir de 1997 se rastrean en las propuestas de don Miguel Ramos rispe planteadas por primera vez en la Constitución de Cádiz, la propia constitución de 1824 que estipula la conformación de la nación mexicana como una República Federal y los trabajos de autores como Alexander Hamilton, John Jay y James Madison (Mandujano, 2010, 24).

México es un país que está organizada sobre principios federalistas y tiene sus antecedentes más remotos desde la fundación misma de la nación a principios del siglo XIX enmarcada en la constitución federalista de 1824 (Mandujano, 2010: 44; Gutiérrez, 2011: 3).

² El proceso de migración poblacional puede ser a escala sub-nacional e incluso internacional y se le conoce como votación con los pies, debido a que la población sanciona o premia con su movilidad la ineficiencia o eficiencia de los gobiernos sub-nacionales en materia de provisión de bienes y de cobro de impuestos.

³³ El principio de competencia perfecta y su resultado en términos de equilibrio general competitivo es visualizado por los seguidores de la teoría neoclásica convencional como un resultado normativo (ideal) y no como un resultado positivo (real). Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Sin embargo dicha fórmula de organización política trajo como consecuencia, múltiples conflictos derivados de su pasado virreinal centralista que sumieron al país en la inestabilidad (guerras internas), invasiones extranjeras y finalmente la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, todo lo cual motivó por la vía de los hechos a renunciar al federalismo optando por esquemas centralistas que dinámicamente le imposibilitaron al país un desarrollo territorial homogéneo, no obstante la restauración de la República y la consolidación del Estado nacional en tiempos del Porfiriato, siendo esto último una de las principales causas que motivaron el movimiento armado de 1910 y su conclusión la promulgación de la Constitución de 1917 que retomaba los principios de organización política federalista plasmados en la primera constitución, desafortunadamente los gobiernos posrevolucionarios por motivos de diversa índole (pacificación de las distintas regiones del país) dejaron en letra muerta los principios federalistas de la constitución del siglo XX

Lo anterior reprodujo muchos de los vicios del viejo esquema centralista, dando pie en esta ocasión a un desarrollo territorial de tipo dual con un centro-norte más desarrollado que el sureste y en donde los gobiernos sub-nacionales (estados y municipios) quedaron supeditados política y económicamente al poder omnímodo de la federación, perdurando dicha condición hasta la crisis económica generada por el error de diciembre de 1994. Sin embargo la situación anterior nunca fue del todo cómoda para los estados y municipios desembocando dicha inconformidad en la organización de tres convenciones nacionales fiscales (CNF), las cuales se desahogaron en los años de 1925, 1933 y 1947 (Lomelí, 2004: 50-55).

Las convenciones nacionales fiscales dieron paso a la promulgación en 1954 de la primera Ley de Coordinación Fiscal (Mandujano, 2010:57), antecedente inmediato del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que nació formalmente a raíz de la promulgación en 1980 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Sin embargo este diseño institucional en materia de relaciones fiscales intergubernamentales, siguió supeditando en extremo a los estados y municipios en materia de soberanía tributaria que ameritó que se realizara en 2004, a propuesta de la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), se realizara una nueva Convención Nacional Hacendaria (CNH) que quiso emular el sentido progresista en materia de federalismo fiscal, de la primera CNF de 1925 que delimitó las facultades tributarias entre los diversos niveles de gobierno⁴.

Asimismo habría que mencionar la influencia que en esta materia ejerció la política económica del presidente R. Reagan en los Estados Unidos, siendo él quien dio inicio a esta moda conocida como nuevo federalismo fiscal, aunque en realidad fue en la administración de Richard Nixon cuando se dieron los primeros pasos en este sentido.

Los resolutiveos de la reunión fiscal de 2004 fueron en el sentido de enmendar algunas de las deficiencias del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que se venían arrastrando desde 1980, en el sentido de evitar la concurrencia tributaria que supeditó en extremo a las haciendas locales y estatales obstruyendo con esto su crecimiento y desarrollo. Sin embargo estos finalmente no fueron respetados en las conclusiones finales, imponiéndose la parte federal y dejando prácticamente en la misma situación a las relaciones fiscales intergubernamentales; esta situación amerita de nueva reunión fiscal nacional con genuinos resolutiveos que impulsen al verdadero federalismo.

⁴ A diez años de haberse realizado la CNH no se han vuelto a reunir las autoridades tributarias de los tres niveles de gobierno en un formato similar y no ha habido una evaluación de sus resultados por parte de ninguno de los tres niveles de gobierno.

Por su parte el SNCF se encarga como su nombre lo dice de coordinar el reparto de recursos que por la vía de las transferencias en México se les hace llegar a los Estados y municipios por la vía fundamentalmente de tres fondos federales que se describen a continuación:

- El ramo 25 provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal y tecnológica y de adultos.
- El ramo 28 participaciones a entidades Federativas y Municipios.
- El ramo 33 Aportaciones federales para las Entidades Federativas y los Municipios.
- El ramo 39 Programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas, el cual se incorporó a partir del año de 2007 al ramo 33.

Las leyes y reglamentos que sustentan este entramado de relaciones intergubernamentales, en el marco del SNCF son múltiples, yendo desde el artículo 31 constitucional pasando por el 73 en sus fracciones VIII, X y XXIX, el 115, el 116, el 117 fracciones IV al VII y IX, el 118 fracción I, el 124 y el 131. Sin embargo habría que considerar en una versión más amplia al 6, el 90, el 108 y el 130 constitucionales. Asimismo habría que sumarles las respectivas leyes estatales y municipales, así como sus respectivos reglamentos, incluyendo los bandos de buen gobierno, y las leyes respectivas en materia tributaria de los países con los que se tienen convenios fiscales internacionales, pactados por parte de México y la comunidad internacional de países con la finalidad de evitar la doble tributación.

IV Análisis de las finanzas estatales y municipales y su vinculación con las finanzas federales

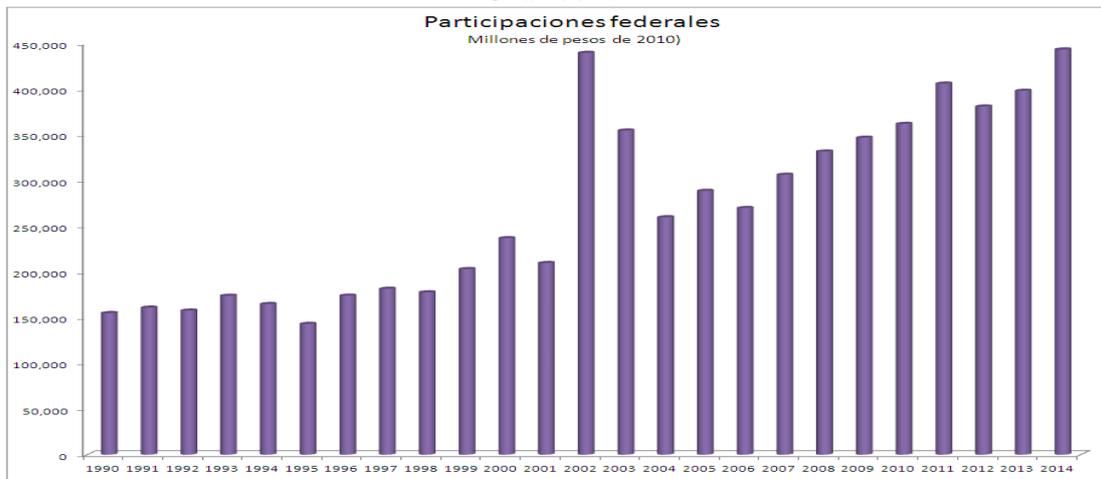
Los vínculos que existen entre los agentes económicos (tierra, trabajo, capital y capacidades empresariales) de un país son de carácter nacional, estatal y municipal replicándose dicha relación en el ámbito de la economía pública haciendo referencia a los tres niveles de gobierno; esta condición está presente en los países que adoptaron la forma de organización política de tipo federalista, como es el caso de México (Ayala, 2005:379); con base en esto último, es que el federalismo político en México se desdobra en su vertiente económica a través del federalismo fiscal, que a partir de 1997 vive una nueva etapa denominada nuevo federalismo fiscal, el cual en teoría pretendía refuncionalizar las relaciones intergubernamentales en el país, poniendo particular énfasis en disminuir la dependencia fiscal de los estados y municipios en relación con la federación, ya que existían estados como el de Tabasco en donde más del 90% de sus ingresos provenían precisamente de la federación; en este sentido es que cobra relevancia actualizar el conocimiento de dicha interacción fiscal, una vez que han pasado más de quince años de haberse iniciado dicho proceso, a propuesta del orden gubernamental de carácter federal.

En el panorama descrito en el párrafo superior no ha cambiado mucho en los últimos años ya que al dependencia de los ingresos federales incluso ha crecido en algunos casos, debido al crecimiento en términos reales que se ha registrado en este tiempo de los recursos federalizados (ramos 28 y 33, recursos para protección social, subsidios, convenios descentralizados, convenios de reasignación), como se puede observar en la Gráfico 5 y muy particularmente a partir de 1998.

Gráfico 1.4

Fuente: Elaboración propia, con base en CEFP de la Cámara de Diputados.

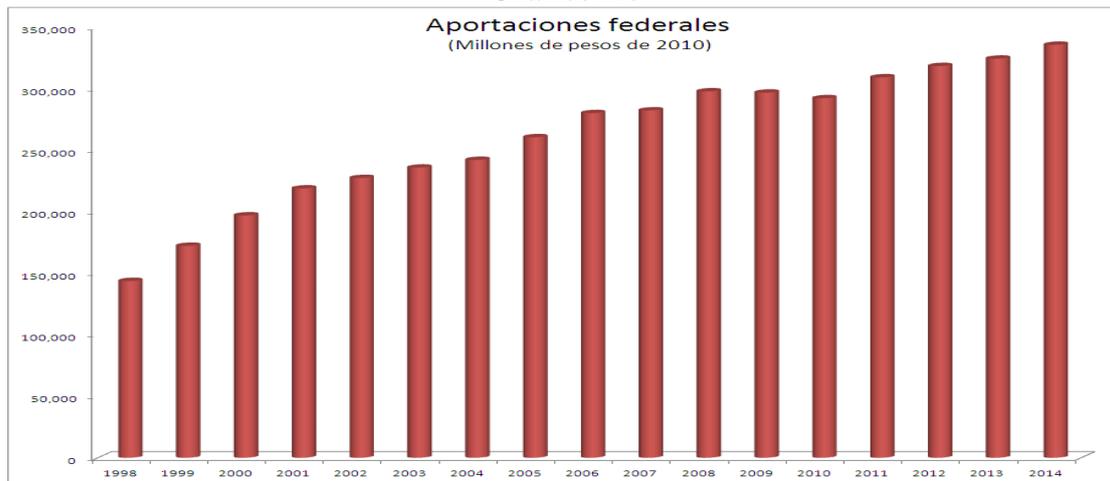
Asimismo y no obstante el comportamiento ascendente del gasto federalizado el resultado muestran sus dos partidas más importantes el cual es disímbolo, ya que las participaciones han registrado un dinamismo menor como se puede observar en la Gráfico 1.5, en donde se observa como a precios constantes estas decrecen a partir del año de 2002 sin que hasta el momento 2014 hayan recuperado su valor de 2002.

Gráfico 1.5

Fuente: Elaboración propia, con base en CEFP de la Cámara de Diputados.

En lo que respecta al otro gran fondo que es el de las aportaciones federales su comportamiento en efecto ha sido más estable y ascendente, como se muestra en la Gráfico 1.6, salvo por la crisis de 2009 que propició su caída, pero para el 2011 ya habían recuperado su nivel anterior.

Gráfico 1.6



Fuente: Elaboración propia, con base en CEFP de la Cámara de Diputados.

El comportamiento ascendente de las aportaciones, además de asegurar el uso de los ingresos (etiquetado) en rubros específicos pretende compensar el estancamiento y caída que los ingresos estatales han registrado en términos reales en estos últimos años, ver Tabla 1, lo que demuestra la dependencia creciente de los estados con relación a la federación.

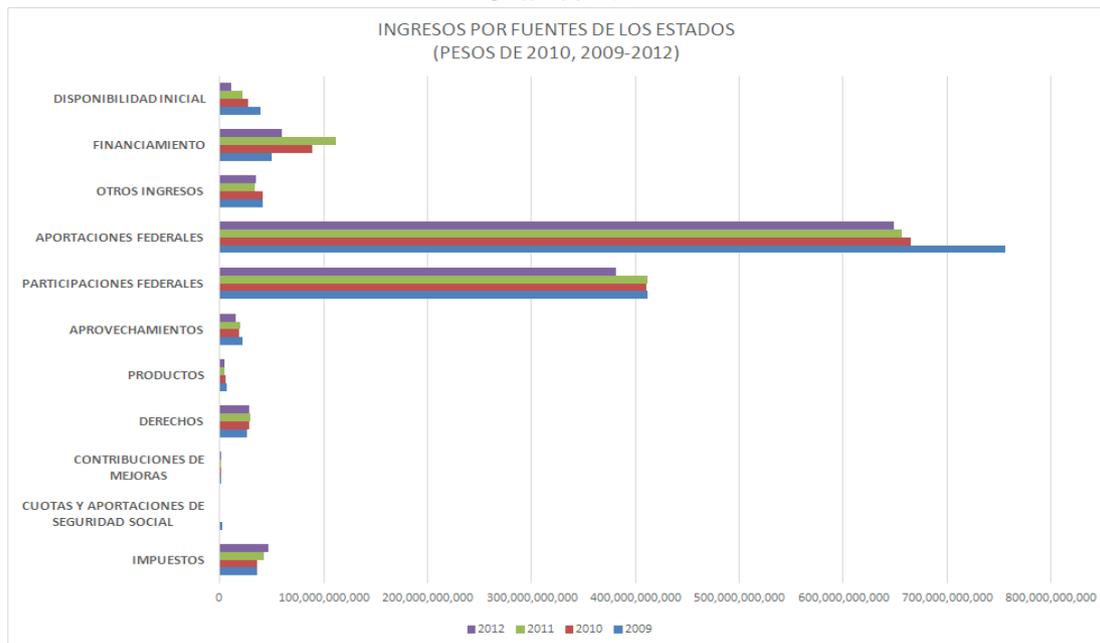
Tabla 1

Ingresos y egresos totales de los Estados integrantes de la República Mexicana.				
pesos constantes de 2010				
AÑOS	2009	2010	2011	2012
EGRESOS	1,393,342,328,462	1,324,457,213,701	1,332,385,645,730	1,233,123,041,451
SERVICIOS PERSONALES	298,572,169,485	282,689,512,947	280,636,839,202	269,052,278,532
MATERIALES Y SUMINISTROS	11,718,780,671	11,466,281,349	11,775,433,708	11,997,803,183
SERVICIOS GENERALES	35,411,491,892	34,593,895,564	36,575,651,092	39,444,271,031
TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS	590,466,366,774	574,990,651,308	564,661,860,800	551,186,513,178
BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	9,356,165,853	6,140,065,559	8,592,366,020	9,292,748,471
INVERSIÓN PÚBLICA	143,827,918,449	128,912,649,938	90,934,161,096	72,715,249,933
INVERSIONES FINANCIERAS Y OTRAS PARTICIPACIONES	4,460,086,474	6,418,478,686	7,285,245,060	6,061,744,293
RECURSOS ASIGNADOS A MUNICIPIOS	202,495,706,853	187,408,707,847	195,503,751,092	179,577,651,414
OTROS EGRESOS	10,622,705,111	13,587,885,330	20,312,383,301	19,367,384,431
DEUDA PÚBLICA	25,912,856,535	39,364,339,096	59,052,395,934	43,516,299,375
DISPONIBILIDAD FINAL	60,498,077,163	38,884,743,005	57,055,555,455	30,911,094,754
INGRESOS	1,393,342,328,462	1,324,457,213,701	1,332,385,645,730	1,233,123,041,451
IMPUESTOS	36,073,640,901	36,514,246,196	42,192,982,661	46,722,850,246
CUOTAS Y APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	2,611,012,994	-	-	-
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	1,287,858,302	1,084,922,058	1,302,937,244	1,242,502,666
DERECHOS	26,645,937,676	28,797,728,271	29,715,879,128	27,968,086,649
PRODUCTOS	6,430,632,543	5,525,412,781	4,501,711,028	4,954,668,761
APROVECHAMIENTOS	22,050,080,731	19,145,634,712	19,300,726,052	15,685,572,922
PARTICIPACIONES FEDERALES	411,219,993,334	410,191,376,740	411,579,351,315	381,788,366,958
APORTACIONES FEDERALES	755,891,196,018	665,369,316,350	656,234,235,285	648,688,615,779
OTROS INGRESOS	41,840,830,699	41,711,664,026	33,340,528,962	35,034,092,602
FINANCIAMIENTO	49,701,098,732	88,802,532,977	111,766,460,282	59,434,151,887
DISPONIBILIDAD INICIAL	39,590,043,330	27,314,376,826	22,450,831,100	11,604,130,412

Fuente: Elaboración propia, con base en INEGI, SHCP y CEFP de la Cámara de Diputados.

Asimismo las fuentes de ingresos de los estados se pueden visualizar en su dinámica con más claridad en la Gráfico 1.7 en donde se observa como el único rubro que crece de manera permanente son los de las aportaciones y participaciones

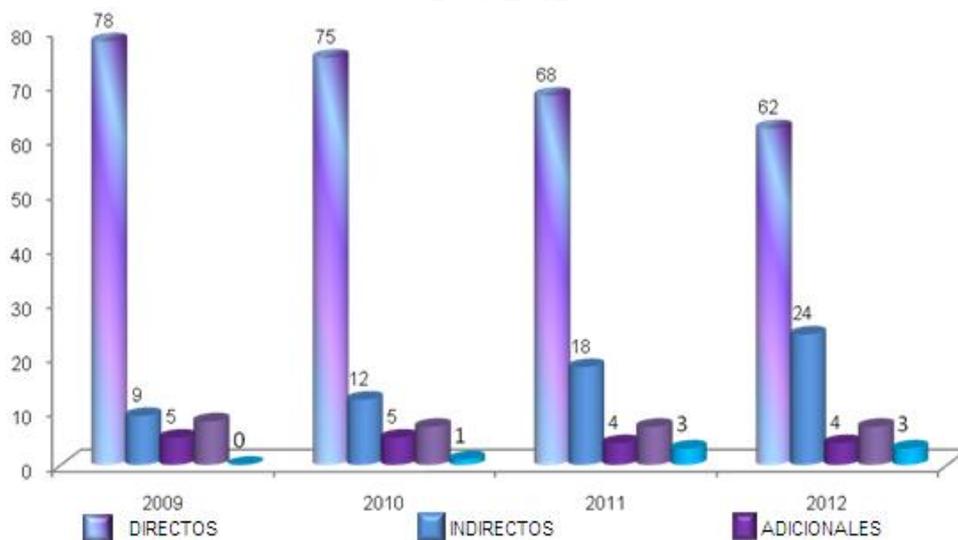
Gráfico 1.7



Fuente: Elaboración propia, con base en CEFP de la Cámara de Diputados.

Específicamente y en lo que se refiere a las fuentes tributarias de los estados estos en su componente directa han caído, a la vez que su parte indirecta ha crecido, como lo muestra la Gráfico 1.8, juntos con otras partidas como los ingreso adicionales

Gráfico 1.8 Participación porcentual de los ingresos por impuestos de estados según concepto 2009-2012

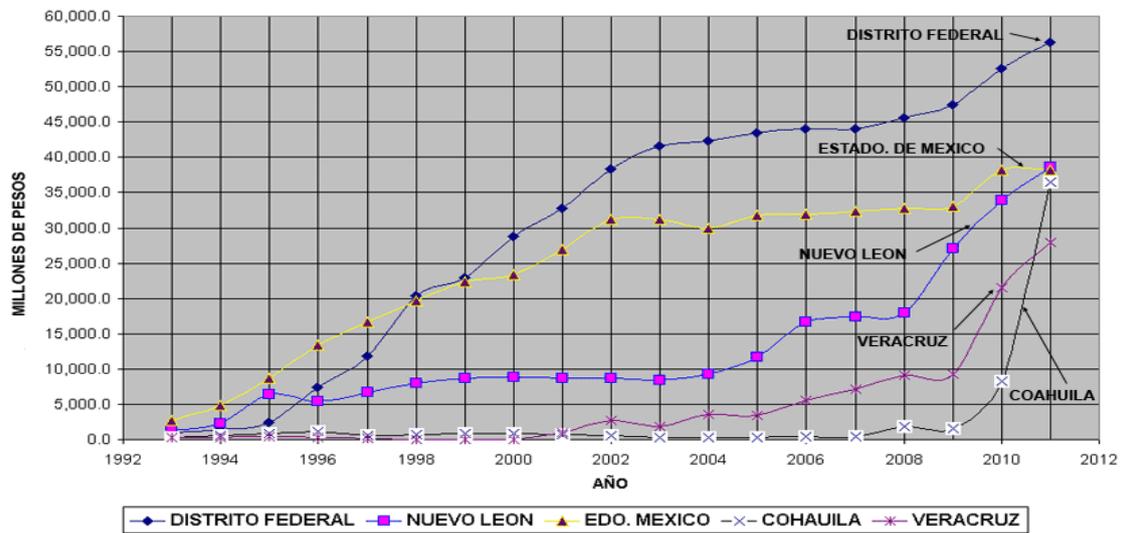


Fuente: Elaboración propia, con base en CEFP de la Cámara de Diputados.

Este retroceso de los ingresos totales de los estados es lo que explica en parte el crecimiento tan acelerado que se ha registrado en los últimos años de las deudas públicas estatales y municipales, como se observa en la Gráfico 1.9 que muestra como en los últimos años ha habido un crecimiento prácticamente exponencial de la deuda visto a través de los cinco estados más endeudados del país; en este sentido el último dato la deuda pública de los estado ascendía a cerca de 4% del PIB, esto es más o menos unos \$480,000 mdp.

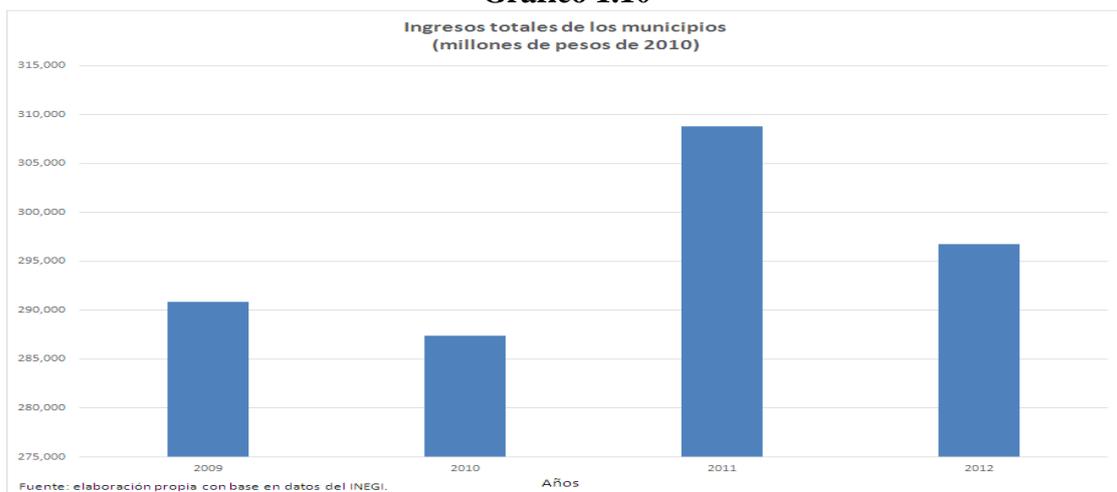
Gráfico 1.9

LOS CINCO ESTADOS MAS ENDEUDADOS DE MEXICO

Fuente: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/DeudaEstatal.htm>

El crecimiento tan acelerado de la deuda pública estatal junto con el estancamiento de las participaciones federales y el menor ritmo de crecimiento de las aportaciones y la desaparición del fondo de estabilización, motivan a los estados a buscar nuevas fuentes de financiamiento de su gasto y como la deuda ha crecido tanto en tan poco tiempo esta vía está acotada, pero lo que no está acotado es el que los estados tengan derecho a más del 20% de la recaudación federal participable ya que se queden con un % de los ingresos por concepto de ISR, IVA, IEPS y Comercio Exterior (importaciones) o buscar nuevas fuentes de tributación como patentes, sucesiones (herencia), transmisiones (donaciones) etc. En lo que respecta a los ingresos públicos de los municipios estos se han comportado de manera más volátil en los últimos años cayendo incluso en el 2012, como puede observarse en la Gráfico 1.10.

Gráfico 1.10

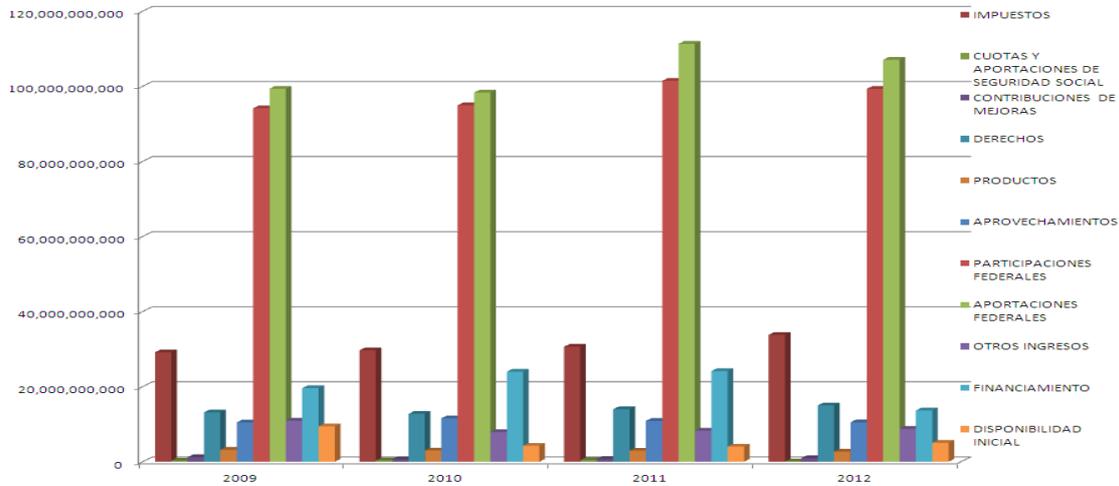


Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

Sin embargo a diferencia de los estados los municipios tienen muchas más fuentes de tributación que los estados, lo que evidencia su mínima explotación por motivos más de carácter político que económico; de esta manera las fuentes claramente identificables de los ingresos municipales y su comportamiento en los últimos años, puede visualizarse en la Gráfico 1.11

Gráfico 1.11

Ingresos de los municipios por fuentes (pesos de 2010)

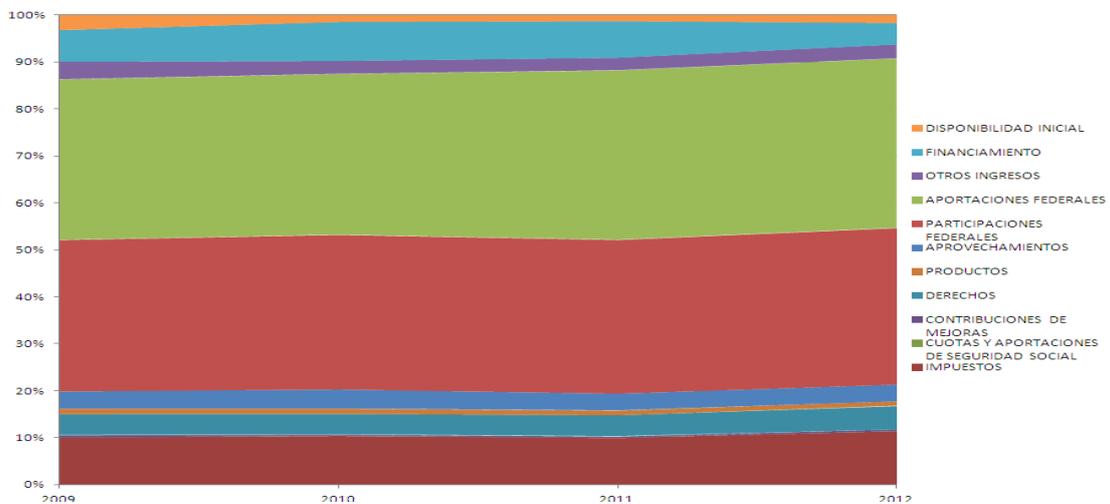


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, SHCP y CEFP de la CD.

Mientras que por porcentajes con respecto al total se pueden observar en la Gráfico 4.13 distinguiéndose claramente una preeminencia de los ingresos por concepto de aportaciones y participaciones con relación a las otras fuentes.

Gráfico 1.12

Ingresos municipales por fuentes % con respecto al total.



Fuente: elaboración propia, con base en CEFP de la Cámara de Diputados.

Asimismo son tantas y tan amplias las categorías en las que se clasifican las fuentes de tributación que se pueden visualizar por capítulos, como los que se muestran en los cuadros del 4.2 al 4.6 del anexo estadístico; en este sentido, la multiplicidad de fuentes de ingreso (tributarios y no tributarios) que existen a nivel municipal nos permiten afirmar que aquí lo que se necesita es optimizar esas fuentes más que buscar otras nuevas, ya que la proporción de ingresos es entre 75 % federación, 22 estados y 3% municipios.

Conclusiones

Con base en los elementos vertidos en el presente ensayo se pueden concluir que las relaciones fiscales intergubernamentales no pasan por un buen momento, ya que las tendencias centralistas se vuelven a imponer (CONAC, INE, Fórmula de Participaciones federales) fracasando la experiencia del nuevo federalismo fiscal, por lo que se debe impulsar una Nueva Convención Nacional Hacendaria que sea resolutoria y defina con mucha más claridad las potestades tributarias de los distintos niveles de gobierno; en este sentido, la federación debe de aumentar el porcentaje de participaciones transferencias no condicionadas (participaciones) y debe de impulsar de manera inteligente a las Transferencias condicionadas (aportaciones) equivalentes y proporcionales.

Asimismo, los estados medios son los que deben de buscar nuevas formas de tributación ante la cancelación de los recursos monetarios que la federación le hacía llegar por concepto del Fondo de Estabilización y como una forma de acrecentar su independencia económica como lo hace en ese sentido el D.F., y deben buscar quedarse con un porcentaje de la captación tributaria de impuesto federales como el IVA y el ISR. Por su parte los estados deben reducir su ritmo de endeudamiento además de que lo deben de transparentar (no se valen ya recates tramposo de la federación que solo posponen la resolución del problema y los hace cautivos económica y política mente de la federación, lo que atenta contra los principios del genuino federalismo.

Finalmente los municipios más que buscar nuevas formas de tributación deben de optimizar las que tiene superando el costo político.

Anexo estadístico

Tabla 1.1

Bloque 1 impositivo cuotas y ASS, contribuciones de mejoras.	
IMPUESTOS	
IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS	
	Ejercicio de profesiones y honorarios
	Instrumentos públicos y operaciones contractuales
	Otros impuestos sobre ingresos
IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO	
	Impuesto predial
	Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos
	Traslado de dominio de bienes inmuebles
	Adquisición de bienes inmuebles
	Anuncios publicitarios
IMPUESTO SOBRE LA PRODUCCIÓN, EL CONSUMO Y LAS TRANSACCIONES	
	Actividades mercantiles
	Actividades industriales
	Explotación de minas
	Impuesto sobre hospedaje
	Diversiones y espectáculos públicos
	Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos
	Otros impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones
ADICIONALES	
	Para educación
	Para obras de infraestructura urbana
	Para fomento al turismo
	Para seguridad pública
	Impuestos adicionales diversos
OTROS IMPUESTOS	
CUOTAS Y APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	
OTRAS CUOTAS Y APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD SOCIAL	
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	
CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS POR OBRAS PÚBLICAS	

Fuente: Elaboración propia, con base en CEFP de la Cámara de Diputados.

Tabla 1.2

Bloque 2 derechos.	
DERECHOS	
DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECH. O EXPLOT DE BIENES DE DOM. PÚBL.	
Registros	Registro civil
	Registro público de la propiedad y del comercio
	Servicios notariales y de archivo
	Registros diversos
Certificaciones y constancias	Educación pública
	Salud
	Ecología e impacto ambiental
	Certificaciones y constancias diversas
Licencias y permisos	Comercio ambulante
	Comercio nocivo
	Empresas de transporte
	Licencias para construcción
	Licencias de funcionamiento
	Licencias y permisos diversos
Inspecciones	Sanidad
	Inspecciones diversas
Servicios de vialidad y transporte	Ejecución de licencias de manejo
	Servicios de grúa y almacenaje de vehículos
	Control vehicular
	Diversos servicios de vialidad y de transporte
Uso y suministro de agua potable	
Servicios de desarrollo urbano y obras públicas	Urbanización
	Por servicios de fraccionamiento
	Diversos servicios de desarrollo y obras públicas
DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS	
	Panteones
	Rastros
	Mercados
	Corral de consejo
	Estacionamientos
	Seguridad pública
	Alumbrado público
	Diversos derechos por prestación de servicios
OTROS DERECHOS	

Fuente: Elaboración propia, con base en CEFP de la Cámara de Diputados

Tabla 1.3

Bloque 3 productos y aprovechamientos	
PRODUCTOS	
PRODUCTOS DE TIPO CORRIENTE	
	Arrendamientos
	Intereses
	Establecimientos y empresas
	Talleres gráficos
	Mercados
	Rastros
	Panteones
	Centros recreativos y culturales
	Baños públicos
	Establecimientos diversos
PRODUCTOS DE TIPO CAPITAL	
	Enajenación o venta de bienes
	Bienes muebles e inmuebles
	Bienes muebles
	Bienes inmuebles
OTROS PRODUCTOS	
APROVECHAMIENTOS	
APROVECHAMIENTOS DE TIPO CORRIENTE	
	Rezagos
	Recargos
	Reintegros
	Multas
	Donaciones y aprovechamientos a favor del estado
	Indemnizaciones a favor del estado
	Gastos de ejecución
OTROS APROVECHAMIENTOS	

Fuente: Elaboración propia, con base en CEFP de la Cámara de Diputados

Tabla 1.4

Bloque 4 transferencias federales y estatales (participaciones y aportaciones).			
PARTICIPACIONES FEDERALES			
FONDOS PARTICIPABLES			
	Fondo general de participaciones		
	Fondo de fomento municipal		
	Fondo de fiscalización		
IMPUESTOS PARTICIPABLES			
	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos		
	Impuesto sobre automóviles nuevos		
	Impuesto especial sobre producción y servicios		
	IEPS gasolinas		
OTRAS PARTICIPACIONES			
	Derechos zona federal marítima		
	Multas administrativas federales no fiscales		
	Incentivos por administración de impuestos		
	Participaciones diversas		
PARTICIPACIONES ESTATALES			
APORTACIONES FEDERALES			
APORTACIONES DEL RAMO GENERAL 33			
	FA para la infraestructura social municipal		
	FA para el fortalecimiento de los municipios		
RECURSOS FEDERALES REASIGNADOS			
	Recursos federales		
		Diversos recursos federales reasignados	
	Recursos estatales		
		Educación	
		Salud	
		Asistencia social	
		Seguridad pública	
		Obra pública	
		Diversos recursos estatales reasignados	
OTROS INGRESOS			
OTROS INGRESOS DEL EJERCICIO			
	Otros ingresos extraordinarios		

Fuente: Elaboración propia, con base en CEFP de la Cámara de Diputados.

Tabla 1.5

Bloque 5 financiamiento (empréstitos estat. Y fed.), déficit y disp.Inic.			
FINANCIAMIENTO			
EMPRÉSTITOS			
	Del gobierno federal		
	Del gobierno estatal		
	De instituciones bancarias		
		Bancos de desarrollo	
		Bancos comerciales	
	Empréstitos diversos		
DÉFICIT			
DISPONIBILIDAD INICIAL			

Fuente: Elaboración propia, con base en CEFP de la Cámara de Diputados.

Referencias

GUTIERREZ, Aníbal, (2011), “Hacia un Nuevo Federalismo Hacendario”, en: Economía Informa, No. 371, Ed. FE-UNAM, México, pp. 3-10.

AYALA, José (2005), “Economía del sector público mexicano”, Ed. Esfinge, México, pp. 815.

3 (2004), “La colaboración administrativa en materia fiscal federal. Diagnóstico sobre el tema: colaboración y coordinación intergubernamental, México.
www.indeed.com.mx/Inegi.

BARCELÓ, Daniel, et al (2008), “Federalismo y descentralización”, Ed. Conferencia nacional de Gobernadores, México, pp. 262.

COLMENRAES, David (1999), “Retos del federalismo fiscal mexicano”, en: Comercio Exterior, Vol.49, Núm. 5, México.

CONAGO, (2004) “DECLARATORIA DE LA XVIII REUNIÓN ORDINARIA DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES”, Ed. CONAGO, México, pp. 20.

LEON, Samuel y MORA, Salvador (2013), “Federalismo y republicanismo una revisión desde la ciudadanía”, Ed. UNAM, México, pp.143.

LOMELI, Leonardo (2004), “Convenciones hacendarias: ¿Retos o fracasos del federalismo?”, en: Economía Informa No, 323, México, pp. 50-55.

LÓPEZ, Gildardo (2004), “Convenciones hacendarias: ¿Retos o fracasos del federalismo?”, en: Economía Informa No, 323, México, pp. 16-25.

MANDUJANO, Nicolás (2010), “FEDERALISMO FISCAL MEXICNAO. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública federal”, Ed. IIEc-UNAM, México, pp. 194.

ROSEN, Harvey (2001), “HACIENDA PÚBLICA”, Ed. Mc Graw Hill, México, pp. 555.

STIGLITZ, Joseph (2002), “La economía del sector público”, Ed. Antoni Bosch, España, 738.
<http://www.gob.mx/hacienda>.

<http://www.indetec.gob.mx/Eventos/Municip11/FinancFederalMpios2/Default.asp>