

**XV**  
**CONGRESO**  
**INTERNACIONAL**  
**DE**  
**CONTADURÍA**  
**ADMINISTRACIÓN**  
**E**  
**INFORMÁTICA**





CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

# FINANZAS PÚBLICAS Y FEDERALISMO FISCAL

Área de Investigación: Finanzas

## AUTOR

**Eduardo Ramírez Cedillo**

Doctor en Economía

UNAM; UAM

FCA

México, DF.

[ramceed@prodigy.net.mx](mailto:ramceed@prodigy.net.mx) ; [ramceed@hotmail.com](mailto:ramceed@hotmail.com)

0155-56000299; 044-55-40556285

Ciudad Universitaria, Domicilio Conocido

Pipila Mz. 126, Lt. 4 bis, Col. Gpe. del Moral, Del. Iztapalapa, CP. 09300, México, DF:

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

## RESUMEN

### FINANZAS PÚBLICAS Y FEDERALISMO FISCAL

**Área de investigación:** Finanzas

En países integrados por diferentes niveles de gobierno que guardan cierta autonomía entre sí, se da una disyuntiva entre la recaudación y la aplicación del gasto en virtud de que las fuentes de ingreso y las necesidades de gasto en muchas ocasiones son concordantes en los distintos niveles, haciendo necesario el establecimiento de diferentes modalidades de acuerdos de coordinación en materia de finanzas públicas dando como resultado la distribución de potestades fiscales. El tema resulta de suyo muy interesante porque la elección del nivel de gobierno que realice la imposición y recaudación de tributos así como la aplicación del gasto tendrá consecuencias importantes en la eficiencia económica. En México el Federalismo Fiscal se puede examinar en dos momentos y tendencias diferentes: en los 80's se da la centralización del ingreso mediante la instauración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mientras que en los 90's se empieza con la descentralización del gasto. El propósito del documento consiste en establecer una base teórica sobre la cual se pueda sustentar la discusión del Federalismo Fiscal; describir la evolución del federalismo o descentralización de las finanzas públicas en México; para terminar con algunas implicaciones y conclusiones.

**Palabras Clave:** Finanzas Públicas, Federalismo Fiscal, Potestades Fiscales.

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

## PONENCIA

### I. Introducción

Cuando se establece una relación entre finanzas públicas y federalismo, teóricamente es factible pensar en lo que se conoce como Federalismo Fiscal<sup>1</sup>, que tendrá que ver con la distribución de los recursos y la captación de los mismos por parte del Estado en sus diferentes niveles de gobierno: el central, el subcentral y el local. De hecho una de las discusiones fuertes en esta materia en los últimos años se centra en la cuestión de la descentralización del gasto público y de la recaudación impositiva a favor de un mayor o real Federalismo Fiscal<sup>2</sup>.

El tema del Federalismo Fiscal resulta sumamente complejo en países como México por diferentes factores como son: la historia centralista que pesa sobre el país, desde los Tlatoanis, Virreyes, sistema presidencialista, etc.; el elemento político que implica una serie de disyuntivas sobre la autonomía y potestades de cada uno de los niveles de gobierno y en este sentido su carácter legal, es decir, la norma jurídica; la norma económica que tiene que ver con las leyes o postulados que la teoría ha acuñado para que se dé o no se rompa con la eficiencia del propio sistema económico, generando incentivos perversos y; un nuevo conflicto que se suscribe como la aparición de un nuevo nivel de gobierno supranacional, en la medida en que se incrementa el grado de integración de las economías el papel que juegan algunos países nacionales es el que jugaban en otros tiempos los gobiernos locales (Ramírez, 2009)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> El Federalismo Fiscal puede verse como el reparto de las responsabilidades económicas entre la administración central, las regionales y locales (Stiglitz, 2002, 651). Es de hecho la consolidación de una combinación óptima de impuestos y servicios públicos de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos. Oates (1999), menciona que el término se refiere principalmente a toda la gama de temas relacionados con la estructura vertical del sector público, mientras que Garelo (2003) asocia el término con el estudio de la distribución del poder fiscal entre distintas capas de gobierno dada su autonomía jurisdiccional.

<sup>2</sup> Lee (1996), detecta dos problemas fundamentales que ponen en la palestra la discusión sobre el Federalismo Fiscal, uno de ellos consiste en un poder político demasiado centralizado, donde el gobierno federal asume o asumió funciones que deberían ser responsabilidad de los gobiernos locales y por otra los sistemas impositivos fiscales se han vuelto cada vez más complejos y sujetos a la agitación política.

<sup>3</sup> Hines y Summers (2009) mencionan que la globalización significa que en cierto sentido todos los países llegan a ser pequeños.

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

No obstante la complejidad del tema, de lo mucho que se ha escrito al respecto y de las diferentes visiones que se puedan tener, este es un tema siempre en boga, que puede generar discusiones interminables y que debería obligar a la reflexión y al consenso. El propósito del documento consiste en establecer una base teórica sobre la cual se sustente la discusión del Federalismo Fiscal, describir la evolución del federalismo o descentralización de las finanzas públicas de acuerdo con las divisiones políticas en México; para terminar con algunas implicaciones y conclusiones para la economía mexicana.

## II. Revisión de la literatura

En un resumen adelantado se podría mencionar que ante la existencia de diferentes niveles de gobierno, se hace necesario precisar qué nivel debe tener qué tipo de facultades fiscales con el objetivo de buscar una mayor eficiencia. Por el lado del gasto se podría acuñar la siguiente regla:

El gasto de gobierno debe hacerse por el orden de gobierno en mejor posición para valorar sus beneficios y costos, estando a cargo de los gobiernos locales los servicios públicos de salud y educación, mientras que los gobiernos centrales deberían ejercer cualquier tipo de gasto orientado a la seguridad nacional, la distribución del ingreso mediante transferencias y las acciones que tengan que ver con la estabilidad macroeconómica

Por el lado del ingreso parecería deseable el cumplimiento de la siguiente regla:



CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Los criterios de eficiencia de la recaudación sugieren que diferentes gobiernos graven diferentes factores, los gobiernos locales se sugiere graven los factores fijos, como son los bienes inmuebles, mientras que los gobiernos federales se piensa que es más conveniente tengan la potestad sobre los factores móviles de la producción como son el capital y el trabajo.

Con la intención de aportar elementos que sirvan de sustento a lo antes mencionado y en coincidencia con Tanzi (2007), el desarrollo de la presente sección se plasma de acuerdo con la visión de Musgrave (1995; 3-16,1997) donde el Estado vía la operación de la Política Fiscal debe de cumplir con tres funciones principales conocidas como: asignación, distribución y estabilización<sup>4</sup>. En el caso de las dos primeras su área de estudio en muchos sentidos se ubica en la microeconomía, mientras que la tercera tiene un espacio de competencia netamente macroeconómico, aún cuando es necesario mencionar que se da una interrelación de las tres funciones en el logro de los objetivos de política económica de los gobiernos nacionales.

A continuación se exploran las funciones fiscales en relación con las divisiones políticas, es decir, con la dimensión espacial en la cual opera cada uno de los niveles de gobierno en una Federación.

## II.1 Asignación

El *Teorema de descentralización* (Oates, 1972), hace mención al hecho de que en ausencia de ahorros en los costos por la provisión centralizada, los servicios públicos deben ser suministrados según las preferencias de los residentes del ámbito espacial del beneficio

<sup>4</sup> La utilización de las funciones fiscales, expuestas por Richard Musgrave, en las investigaciones y discusiones sobre Federalismo Fiscal parecería una práctica bastante estandarizada, aún cuando Stiglitz (2002, 28), afirma que las tres funciones fiscales están relacionadas y que por lo tanto no es pertinente compartimentarlas de la forma en que lo hace Musgrave, no obstante acepta que la división que hace el segundo es útil para examinar la multitud de acciones que realiza el Estado.



CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

correspondiente (Lagos, 2001). En los casos en los que el gobierno central no es capaz de ofrecer niveles de provisión diferenciado a sus ciudadanos deberá descentralizar la provisión<sup>5</sup>.

Detallando el teorema de descentralización se podría observar que: aquellos bienes conocidos como “bienes públicos puros” deberían de ser competencia de los gobiernos centrales en la medida que se reduce el costo por persona; no así los bienes públicos cuyo espacio de incidencia está limitada al área geográfica; en dicho caso el suministro deberá realizarlo el nivel de gobierno más cercano a la necesidad; en materia de jurisdicción es importante además de saber si se tiene la responsabilidad del suministro, establecer quién realiza la producción. Si se tienen los dos elementos las economías de escala sugerirían que el encargado debería de ser el nivel de gobierno superior al considerado; así mismo si la toma de decisión en el suministro de los bienes resulta altamente costosa debería de ser un elemento en la decisión del nivel de gobierno óptimo para allegar del beneficio a los ciudadanos<sup>6</sup>; para el caso de los “bienes públicos impuros” con costos de congestión el suministro deberá ser efectuado por el nivel de gobierno que mejor se adapte al tamaño óptimo de los beneficiarios. Habría que tener en cuenta que los sistemas políticos descentralizados mejoran los mecanismos de asignación al mejorar la posibilidad de la revelación de la preferencia de los ciudadanos. De acuerdo con Williams (2005), un argumento sólido para la existencia de los gobiernos subnacionales es su capacidad de generar eficiencia sobre la asignación del gasto, en virtud de que la oferta de servicios públicos será el reflejo de la demanda del consumo local.

<sup>5</sup> En la literatura existen amplios acuerdos sobre la descentralización, por lo menos en este tipo de consideraciones, tan es así que Boadway (2003) refiere que no es sorprendente que los servicios que son suministrados por las provincias de Canadá también sean suministrados por gobiernos subnacionales en otros países de la OCDE.

<sup>6</sup> La descentralización conlleva mayores costos de coordinación entre los gobiernos locales a medida que son más numerosos.

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

## II.2 Distribución

El objetivo de la función de distribución para algunos tiene un carácter social más que económico y consiste en la búsqueda de un equitativo reparto de la renta. En un sistema federal la disyuntiva consistiría en establecer a quién le compete dicha distribución. La distribución del ingreso puede verse como un bien local, no obstante si la distribución se establece como uno de los principios del pacto federal, el gobierno nacional (Federal) es el único que podrá garantizar la equitativa distribución de la renta en todo el territorio.

De manera adicional al argumento anterior se tiene que cuando la distribución del ingreso se intenta mediante gobiernos subcentrales esto puede tener al menos las siguientes distorsiones económicas: puede darse el desplazamiento de los factores productivos que son gravados a otras jurisdicciones con gravámenes menos altos; el objetivo distributivo no se obtiene dada la movilidad de los factores y de los individuos y; se estimulan efectos redistributivos perniciosos al estimular los desplazamientos de las rentas altas hacia afuera y de las rentas bajas hacia adentro de la jurisdicción. Dichas distorsiones pueden verse retroalimentadas porque los desplazamientos inciden en una cantidad mayor de pobres lo que disminuye los ingresos del gobierno subcentral, en un contexto donde se han incrementado las necesidades de bienes públicos ante las condiciones económicas de los habitantes, situación que tratará de ser solventada con mayor gasto gubernamental en transferencias a los pobres y el consecuente incremento de la tasa impositiva para poder incrementar el gasto, generando un círculo vicioso<sup>7</sup>. La participación de los gobiernos subcentrales en la distribución del ingreso empeoran las condiciones de los más pobres acrecentando las desigualdades económicas resultado contrario a lo que se pretendía.

<sup>7</sup> La descentralización de la función de distribución puede implicar un aumento en la migración, misma que resulta ineficiente en términos económicos, que es provocada por la determinación de ciertas comunidades de transferir recursos a los habitantes de menores recursos, situación que posibilita la atracción de pobres y la salida de personas con mejores ingresos, por lo que hace conveniente que sean los gobiernos centrales quienes se responsabilicen de dicha función (Aghón, 1993).

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

No obstante que hay una visión generalizada de la supremacía del gobierno federal en materia de recaudación en vías de la distribución, existen algunos argumentos a favor de la intervención de los gobiernos subcentrales ante: la ineficiencia de los gobiernos centrales para tener el control de las capacidades económicas efectivas de las jurisdicciones y con ello detonar problemas en lo que concierne a la evasión fiscal; que la distribución es un bien público local (Pauly, 1973) adaptable a las preferencias de los ciudadanos de cada comunidad que beneficia a las personas con rentas altas vía las transferencias realizadas a favor de los pobres; los gobiernos locales incurren en menores costos de información y transacción al estar más cerca de los individuos lo que posibilita el mejoramiento de sus políticas distributivas (Smith, 1991); entre otras.

La discusión de la función de distribución desde un ámbito de las finanzas públicas federales parece inclinarse hacia la centralización de la actividad recaudatoria sustentada en impuestos de orden progresivo y una transferencia de recursos a los gobiernos subcentrales para que realicen los gastos necesarios de acuerdo con las preferencias de sus ciudadanos. Lo que se tiene entonces es una centralización de los ingresos con una descentralización del gasto.

## II.3 Estabilización

A diferencia de las funciones de asignación y distribución que se han enunciado con anterioridad, la de estabilización se constituye como una función netamente macroeconómica a cargo de los gobiernos centrales<sup>8</sup>, dicha función parte del pensamiento Keynesiano que aseguraba que las economías industriales son incapaces de generar condiciones de pleno empleo y constantemente generan inestabilidad (Davidson, 2001). La función de estabilización,

<sup>8</sup> De hecho para Oates (1999), además de la estabilización, la distribución del ingreso en forma de asistencia a los más pobres debería de ser una potestad de los gobiernos centrales.

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

asume que mediante la utilización de instrumentos presupuestarios, a cargo del gobierno, es posible regular las fluctuaciones del ciclo económico con la conjunción de las políticas monetarias<sup>9</sup>.

La interrelación de la política fiscal y monetaria como medios de estabilización, ponen de manifiesto la incapacidad de los gobiernos subcentrales para llevar a cabo esta función. La alta centralización de la emisión monetaria tiene por objeto evitar que los gobiernos locales tengan el incentivo de monetizar su gasto en lugar de soportar los gastos políticos que implica el imponer contribuciones. La limitación de ampliar su gasto más allá de sus ingresos imposibilita a los gobiernos subcentrales el tener capacidad de estabilización.

Los efectos de incidencia en la demanda por parte de las determinaciones de gasto-ingreso mediante la política fiscal de tipo keynesiano son ampliamente reconocidas sobre todo en economías cerradas, por la posible filtración al exterior en economías abiertas, condición que está presente en las economías subcentrales, lo que pone de manifiesto la supremacía de la estabilización para los gobiernos centrales.

La utilización de deuda por parte de los gobiernos subcentrales impone fragilidad fiscal nacional por lo que se necesita una coordinación amplia de todos los niveles de gobierno para que ésta pueda resultar exitosa. Cuando los gobiernos locales por diversas cuestiones gastan más allá de sus ingresos incurriendo en deuda y llegan a un posible punto de quiebra del cual son rescatados por el gobierno central, se corre el riesgo, a decir de Stiglitz (2002; 663), de que otros gobiernos locales se endeuden más de lo que se endeudarían, sabiendo que si incurren en fragilidad financiera siempre contarán con un nivel de gobierno mayor para sanearlos, para

<sup>9</sup> En años recientes se han empezado a elaborar diferentes investigaciones con el objetivo de establecer una relación entre el Federalismo Fiscal y el crecimiento económico, tal es el caso de Brueckner (2005), quien mediante la utilización de un modelo de crecimiento endógeno con generaciones superpuestas, encuentra que la descentralización del gasto que proporciona servicios heterogéneos en diversas regiones y diferenciados para atender diversas demandas de personas jóvenes y adultos, puede mejorar el incentivo para ahorrar, mejorando la acumulación de capital humano y con ello la condición de crecimiento económico.

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

evitar estos problemas de fragilidad financiera se asume necesaria la introducción de severas restricciones sobre la capacidad y volumen de endeudamiento de los gobiernos subnacionales (Aghón, 1993).

De forma adicional la descentralización del gasto elimina la duplicidad de los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno permitiendo canalizar una mayor cantidad de recursos a la suministración de bienes y servicios públicos y de acuerdo con Chávez y Budebo (2000), si los gobiernos locales logran ser autosuficientes financieramente y evitan la generación de déficit que no estén en condiciones de solventar se acotan los problemas futuros.

## II.4 Relaciones y sistemas de coordinación fiscal entre niveles de gobierno

En una Federación dada la coexistencia de diversos niveles de gobierno con atribuciones, funciones y competencias concurrentes es necesario establecer la procedencia de los recursos, los gobiernos subcentrales deben de usar recursos propios o ajenos. La decisión implica autonomía o dependencia fiscal.

Los ingresos propios básicamente se refieren a impuestos y deuda, mientras que los ajenos tienen que ver con las transferencias entre niveles de gobierno teniendo la característica de ser condicionadas o discrecionales.

De acuerdo con la teoría es deseable que aquellos impuestos que incidan en el movimiento de los factores deban ser homologados por la Federación mientras que la utilización de deuda por parte de los gobiernos locales es poco deseable por sus efectos sobre la estabilidad económica.

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Por tanto, es conveniente el empleo de algún sistema de ingresos públicos con cierto nivel de centralización que cuente con un mecanismo de transferencias o participaciones, generalmente las transferencias tendrán algún tipo de restricción en su aplicación, mientras que las participaciones dependerán de los ingresos y serán incondicionales.

En la literatura fiscal se identifican dos grupos de sistemas de financiamiento: puros y mixtos. Dentro de los primeros pueden darse dos modalidades aquellos donde la estructura tributaria está a cargo del poder central y los que presentan estructuras fiscales independientes (Lagos, 2001).

Ante la centralización de los impuestos los gobiernos centrales tienen que implementar un sistema de transferencias y participaciones a los gobiernos locales, mismo que debe de contener una serie de mecanismo que incentiven la eficiencia económica e impida los incentivos negativos, en muchos casos uno de los parámetros más eficientes en la distribución de las participaciones tiene que ver con la capacidad de generar ingresos por parte de los gobiernos subcentrales.

Cuando la recaudación impositiva es independiente, se podrían generar dos escenarios, uno en el cual predomine la concurrencia de fuentes impositivas y otro en el cual se dé una separación de fuentes impositivas. En el primero se haría necesario un mecanismo de coordinación interjurisdiccional y en el segundo el gobierno central tomaría bajo su control aquellos impuestos de mayor capacidad recaudatoria.

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Los sistemas mixtos son tan amplios como experiencias diversas se pueden encontrar en los Estados nacionales que se constituyeron como federaciones y presentan alguna combinación de los sistemas comentados con antelación<sup>10</sup>.

### III. Federalismo Fiscal en México

México nació como una república representativa, democrática y federal en 1824 con la firma del pacto social, sin embargo, a decir de Tello (2004), no hay en ese tiempo la concurrencia de gobiernos autónomos en la consecución de un gobierno central, es el acta constitutiva la que da origen a las entidades federativas, continuando así con la marcada tendencia al centralismo que ya tenía el país antes de sus inicios como nación soberana. Parte del proceso de desarrollo del país después de la revolución mexicana estuvo sustentado en las autoridades federales quienes tenían amplias potestades para recaudar los ingresos así como para aplicar el gasto.

La necesidad de establecer claramente las atribuciones de los gobiernos en materia fiscal llevó a la realización, en 1925, de la primera Convención Nacional Fiscal (CNF), la cual no tuvo mucho éxito pero pretendía delimitar los campos de imposición entre niveles de gobierno. La segunda CNF efectuada en 1933, tampoco tuvo éxito aún cuando en términos generales resultaba más beneficiosa para la Federación, ya en 1947 se convoca a la tercera CNF, donde se asumía que el régimen de coincidencias tributarias favorecía más a la Federación en perjuicio de la autonomía de las entidades federativas o de los gobiernos locales. En esta tercera convención se siguió manteniendo el régimen de coincidencias y se recomendó la celebración de convenios entre la Federación y entidades federativas en busca de uniformidad en el sistema impositivo. La promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) a finales de

<sup>10</sup> Aghon (1993), expone que si se considera, por una parte, el derecho que tiene el gobierno descentralizado de determinar sus propios gastos y fuentes de financiamiento y, por otra, la restricción de sus atribuciones mediante límites estrechos fijados por el gobierno central, se está ante una amplia gama de combinaciones de sistemas fiscales intergubernamentales.

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

los 70's vendría a constituirse de acuerdo con Tello (2004), en la cuarta CNF, donde las entidades federativas aceptaban el mecanismo de participaciones y la coordinación fiscal, misma que con algunas variantes se mantiene hasta el momento<sup>11</sup>.

Así el Federalismo Fiscal tomó gran relevancia en relación a los ingresos en la década de los 80's con la instrumentación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal donde se establecía a cargo del gobierno federal la administración de los impuestos de base amplia. La declinación de las potestades tributarias de las entidades federativas sobre dichos gravámenes tuvo como contrapartida la participación de dichas entidades en la recaudación de la Federación bajo el siguiente esquema (hasta antes de la modificación del 21 de diciembre de 2007):

El 20% de la recaudación que obtenga la Federación por todos los impuestos, así como los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos por las devoluciones de los mismos, constituirá el *Fondo General de Participaciones*<sup>12</sup>

Mismo que tendrá el siguiente mecanismo de reparto:

47.17% en proporción directa al número de habitantes;

47.17% en relación a la capacidad en la generación de ingresos y;

9.66% en relación inversa a las participaciones que por habitante tenga cada entidad.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Con el acuerdo de Coordinación las entidades federativas aceptan a) renunciar a ejercer sus facultades en materia tributaria y a cambio recibir un porcentaje de la recaudación federal, b) las modificaciones a las diversas leyes fiscales son responsabilidad de la Federación, c) en materia del gasto público el grueso lo llevará a cabo la Federación, d) en materia de recaudación y participaciones en los impuestos federales y en materia de gasto público las Entidades Federativas corren la misma suerte que la Federación (Tello, 2004).

<sup>12</sup> Artículo 2do de la LCF.

<sup>13</sup> Artículo 2do de la LCF.

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

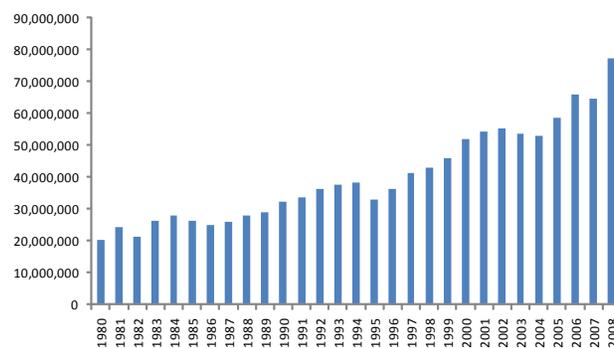
Asimismo en el caso de los municipios recibirán como mínimo:

20% de las participaciones que le toque a cada Estado.<sup>14</sup>

A raíz de la reforma para el año de 2008, a las entidades federativas se les repartió de la misma forma que en 2007 más la variación que hayan tenido las participaciones en relación a 2007 que serán ponderados de acuerdo al crecimiento del PIB local con 60%, el 30% sobre una variable móvil de tres años de las tasas de crecimiento de la recaudación de los impuestos y los derechos ponderados por la población y el 10% restante está en función de la recaudación y derechos locales del año anterior ponderado por la población.

El resultado de dicha reforma, presionada por las entidades federativas, tuvo un carácter de mayores recursos presupuestarios descentralizados que como lo comenta Sobarzo (2009), más allá de la justicia del reparto en mayor o menor grado todos los Estados han visto un incremento importante por este concepto, como se aprecia en la *Gráfica 1*.

Gráfica 1  
Participaciones a Entidades Federativas



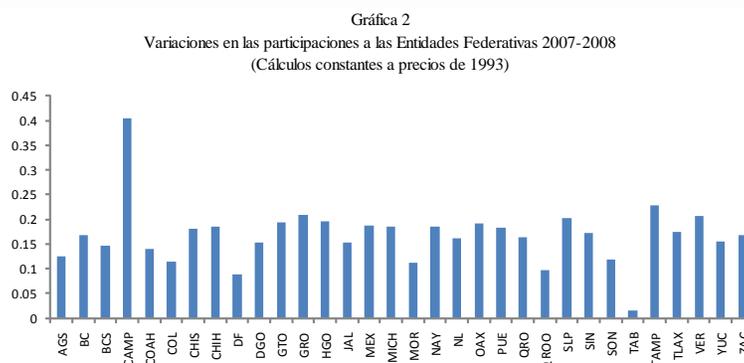
Fuente: Elaboración Propia con datos de la SHCP

<sup>14</sup> Artículo 3-A de la LCF.

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

El beneficio para las entidades federativas a partir de la reforma a la LCF a nivel presupuestal es notorio. De 2006 a 2007 los gastos presupuestales, en términos reales a precio de 1993, tuvieron un incremento de 9.52% de acuerdo con los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) correspondientes, mientras que las participaciones a las entidades federativas tan sólo se incrementaron en promedio en un 7%. El comportamiento para el periodo de 2007-2008 denotaba un incremento de 6.59% en el gasto presupuestal y del 16.74% en promedio para las participaciones a las entidades federativas (*Gráfica 2*).



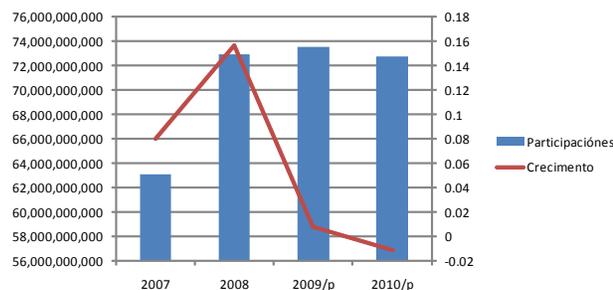
Fuente: Elaboración Propia con datos del PEF 2007-2008

Para 2009 el presupuesto destinado al ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”, se mantuvo muy similar al del año pasado y en la propuesta del presupuesto del año 2010 incluso se puede anticipar un tasa de crecimiento negativa (*Gráfica 3*). En este sentido se verifica que efectivamente las entidades federativas en un sistema como el de México se sujetan a la suerte de la Federación.



CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

**Gráfica 3**  
**Participaciones y Tasas de Crecimiento 2007-2010**  
(Cálculos constantes a precios de 1993)



Fuente: Elaboración Propia con datos del PEF 2007-2009 y Proyecto de Presupuesto 2010  
/p estimaciones propias

Teniendo en cuenta que en 2008 de cada \$100 presupuestados como gasto por el Ejecutivo Federal, \$15.57 serían ejercidos por las entidades federales y que para 2010 esta relación se proyecta en \$14.30, no resulta nada raro escuchar de manera recurrente en los medios de comunicación diversas voces, sobre todo a nivel municipal, que comienzan a alertar sobre la insostenibilidad de las finanzas a nivel local, hecho que es recrudecido por la disminución de los recursos que serán asignados vía los excedentes petroleros.

En materia de gasto en los 90'se comienza con un proceso de descentralización que inicia con la descentralización de la educación a las diferentes entidades federativas, no obstante será hasta 1998, cuando presupuestalmente comenzó a operar el Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", dicho ramo se constituye de 8 fondos<sup>15</sup> que tienen como principales vertientes la descentralización de funciones tales como: la educación, salud, seguridad pública, infraestructura, etc.

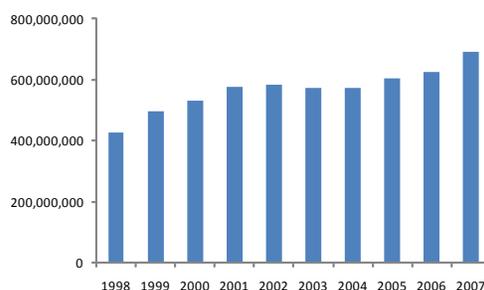
<sup>15</sup> De acuerdo con el artículo 25 de la LCF, los fondos que constituyen el ramo 33 son: 1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); 2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS); 3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); 4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN); 5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); 6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); 7. 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), para una revisión y análisis de siete de los ocho fondos en detalle, ver Ojeda (2004).

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

El Ramo 33 se refiere a aportaciones del gobierno a las entidades federativas que se establecen como condicionadas y en este sentido los gobiernos locales tienen muy poca capacidad de operación de los recursos que devienen de este concepto, en otras palabras son recursos etiquetados desde el poder central<sup>16</sup>. No obstante lo anterior, de 1998 a 2007 la cantidad de recursos destinados a este fin en términos reales se ha incrementado en cerca del 62% (Gráfica 4).

Gráfica 4  
Comportamiento del Ramo 33 1998-2007  
(Cálculos constantes a precios de 1993)



Fuente: Elaboración Propia con datos de la SHCP

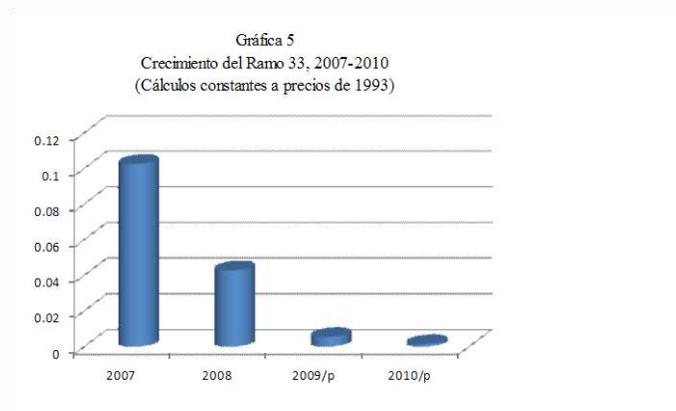
En relación con los recursos presupuestados para el ramo 33 en el periodo de 2008 a 2010<sup>17</sup>, también se denota la austeridad fiscal, todavía en 2007 el incremento en términos reales en este rubro fue mayor al 10%, mientras que en el proyecto de Egresos de la Federación para 2010 se establece una variación mínima del 0.15% (Gráfica 5).

<sup>16</sup> “..... se establecen las aportaciones federales como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley. ....” artículo 25 de la LCF.

<sup>17</sup> En la actualidad el presupuesto para 2010 es tan solo el proyecto por lo que es necesario que los datos para dicho año sean tomados con la reserva del caso.

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA



Fuente: Elaboración Propia con datos del PEF 2007-2009 y Proyecto de Presupuesto 2010 /p estimaciones propias

Los rubros de participaciones y aportaciones federales a entidades federativas y a municipios dentro del presupuesto total de gasto representa más del 28% en promedio para el periodo de 2007-2010, mientras que si se establece la relación con los recursos aplicados por la administración pública centralizada, se tiene que por cada \$1 que gasta el Ejecutivo Federal se le asignan a los otros niveles de gobierno cerca de \$1.14, lo que denota una descentralización del gasto bastante amplia.

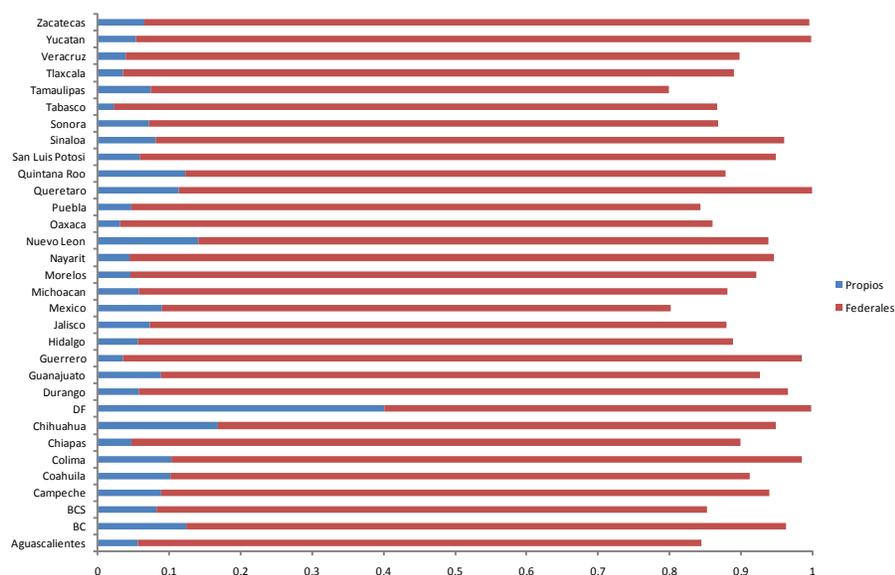
En materia de ingresos la Federación, como ya se comentó, al establecer el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se hace cargo de los dos impuestos de base amplia más relevantes como lo son: el Impuestos Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), estos dos gravámenes le reproducen al Estado cerca del 9% del producto interno bruto, si se tiene en cuenta que los ingresos tributarios no van más allá del 12% del PIB lo anterior resulta altamente ilustrativo. La centralización del ingreso por parte de la Federación conlleva una dependencia de ingresos de los gobiernos locales por los recursos de la Federación, siendo en algunos casos que dichos recursos constituyen más del 90% de los ingresos con los que



CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

cuentan, tal es el caso de Durango, Guerrero, Nayarit, Yucatán y Zacatecas en 2007 (Gráfica 6).

Gráfica 6  
Financiamiento del Gasto de las Entidades Federativas  
a través de recursos Propios y Federales (2007)



Fuente: Elaboración Propia con datos de la SHCP

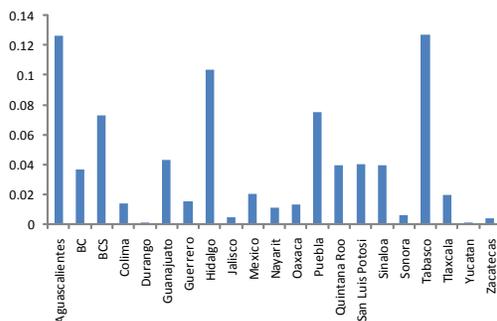
Nota: Recursos Propios: Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras  
Recursos Federales: Participaciones y aportaciones

En 2007 Estados como: Chiapas, Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz ni siquiera lograron ingresos propios mayores al 5% de los gastos en los que incurrieron en ese ejercicio, situación que los coloca en una amplia dependencia de los recursos federales, mismos que en una cuantía importante son recursos condicionados. La escasez de recursos propios o de la Federación en algunos casos obliga a los Estados a financiar su gasto mediante deuda pública como fue el caso de los que se presentan en la Gráfica 7.

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

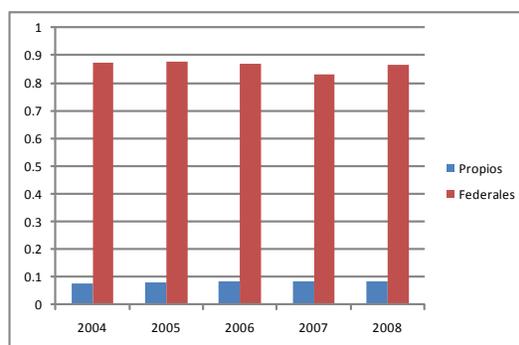
Gráfica 7  
Financiamiento del Gasto de las  
Entidades Federativas 2007



Fuente: Elaboración Propia con datos de la SHCP

Tal como está dado el Federalismo Fiscal en el país no ha generado cambios de importancia en la relación de los niveles de gobierno, o no al menos para el periodo de 2004-2008 en el cual se puede apreciar cierta estabilidad (*Gráfica 8*) que fue tutelada por las modificaciones a la LCF.

Gráfica 8  
Financiamiento del Gasto de las Entidades Federativas  
a través de recursos Propios y Federales (2004-2008)



Fuente: Elaboración Propia con datos de la SHCP

Nota: Recursos propios: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras Recursos Federales: Participaciones y aportaciones

Dada la descripción realizada en este apartado se tiene una economía mexicana con un pacto a nivel fiscal que funciona sobre la lógica de una delegación de potestades por el lado del ingreso

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

de las entidades federativas a la Federación, mientras que por el lado del gasto se tiene un proceso inverso<sup>18</sup>. Dichas consideraciones serán matizadas a continuación.

#### IV. Implicaciones y conclusiones del Federalismo Fiscal en México

Como se ha descrito en el presente documento la división política que establece territorios con autonomía de gobierno y que a su vez integran un gobierno mayor, demanda una serie de mecanismos de coordinación a favor de dos aspectos que juegan un constante trade-off como son la eficiencia y equidad. Los gobiernos en sus distintos niveles deben de establecer acuerdos que permitan por una parte el correcto funcionamiento de la economía generando la mínima distorsión y evitando generar incentivos perversos y por otro lado se debe garantizar la distribución del ingreso en beneficio de la sociedad en general. Para ello es fundamental el diseño del Federalismo Fiscal.

México sustenta su mecanismo de coordinación en un sistema de separación de fuentes tributarias donde los ingresos de base amplia están a cargo del gobierno nacional y se establece un mecanismo de reparto que contempla participaciones incondicionales y transferencias condicionadas que tratan de garantizar el cumplimiento de objetivos generales. Para Sobarzo (2004), el saldo del SNCF conlleva una recaudación más eficiente, además de contar con un proceso de distribución de ingresos a las entidades federativas más transparente, pero en materia de gasto los gobiernos locales cuentan con poca autonomía. En este proceso de descentralización del gasto se incurre en una menor capacidad de la Federación para ejercer políticas de estabilización o con objetivos generales como es la distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza.

<sup>18</sup> No obstante hay que ser cautelosos cuando se habla de la descentralización del gasto en el país ya que como lo comenta Aghón (1993), si el gobierno central tiene la capacidad de decidir cómo se va a gastar el recurso, no existiría la descentralización fiscal.

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Los problemas del SNCF y las críticas que a él se le hacen, parecen no ser privativas de México, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (1998) identifica cuatro dificultades macroeconómicas derivadas de los procesos de descentralización de los cuales tres son coincidentes con la problemática nacional: el uso generalizado de un sistema de participación en las rentas nacionales, que reducen los grados de libertad de la política tributaria, ya que aumentos en la recaudación conlleva mayores gastos; la ausencia de un control de endeudamiento territorial y; la falta de incentivos adecuados para la generación de recursos propios<sup>19</sup>.

Ampliando lo anterior las participaciones que dependen de la recaudación del gobierno pueden generar expectativas de expansión económica que son desaprovechadas por los gobiernos municipales como ocurrió con los excedentes petroleros que en su gran mayoría sirvieron para incrementar el gasto corriente, bajo la peor decisión posible al no ser recursos sobre los cuales el gobierno mexicano tuviera control. Ante la carencia de una política municipal de desarrollo los recursos adicionales tienen una gran probabilidad de cubrir compromisos políticos más que ser funcionales para la sociedad en su conjunto.

En materia de generación de recursos propios, el paso no se ha dado y parece complicado pensar que bajo el mismo esquema de funcionamiento se pueda lograr, de acuerdo con los datos del apartado anterior, los gobiernos locales sufren de lo que Nicolas Kaldor denominó el problema de las economías latinoamericanas y que consiste en no saber cobrar impuestos (Méndez, 2004), para los gobernantes locales resulta muy cómodo no atender contra su capital político y en este sentido proceden a depender de los recursos de la Federación o bien a contratar deuda.

<sup>19</sup> El cuarto punto que no es aplicable a la economía nacional tiene que ver con la descentralización mayor de los ingresos que en los gastos, mismo que se ha dejado ver en Brasil y Colombia.

# XV

CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

La ausencia de controles estrictos en materia de endeudamiento y la posibilidad de contar con un gobierno central como garante, puede hacer que los gobiernos locales estén constantemente tentados a generar ilusiones fiscales a sus gobernados. El punto es controversial, para algunos la mejor manera de hacer responsables a los gobiernos locales es dejar que “quiebren” y ello implica permitir a los Estados hacer frente a sus compromisos de manera autónoma y en especial a los que están fuertemente endeudados (Altamirano, 2008). En el mismo sentido Sorribas (2008), expone tres escenarios de éxito en la restricción presupuestaria de los gobiernos locales que tienen que ver con: el no rescate a los gobiernos centrales, el establecimiento de límites en la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales y estrictos controles jerárquicos entre los niveles de gobierno.

Resulta sumamente deseable que las transferencias, cuando así ocurra, deben de estar desligadas de la generación de recursos y deben preferir modalidades que concilien criterios de equidad y eficiencia a la par que premien el esfuerzo fiscal.

Para aquellos que son partidarios de las distorsiones impositivas y además desean una mayor participación de los gobiernos locales en la captación de sus recursos, para que se dé una mayor relación entre ingresos y gastos y con ello mayor responsabilidad, bien tendrían que proponer el incentivar los impuestos sobre la propiedad o por lo menos actualizar los catastros.

Por último es necesario mirar hacia adelante para darse cuenta de que, aún cuando mucho se ha escrito sobre el tema, seguramente quedan una gran serie de documentos empíricos que ajustados para los diferentes Estados nacionales, tratarán de refutar o coincidir con la teoría del Federalismo Fiscal. Lo cierto es que coincidiendo con Tanzi (2007), lo que viene es una mayor presencia de las unidades mínimas (municipios) y de las unidades supranacionales en las discusiones futuras.



CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

## Bibliografía

Aghón G., (1993). "Descentralización Fiscal: Marco Conceptual", CEPAL. Serie Fiscal. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ. No. 44, 1993.

Altamirano M., (2008) "Rasgos del Federalismo Fiscal Mexicano", Estado, Gobierno y Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública, Núm. 12, 2008

Boadway R., (2003) "Options for Fiscal Federalism" Report prepared for Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada, Newfoundland, 2003

Brueckner J., (2005) "Federalism Fiscal and Economic Growth", University of California, Department of Economics, WP Núm 50612, 2005.

CEPAL, (1998) "El Pacto Fiscal, Fortaleza, Debilidades y Desafíos", CEPAL, 1998

Chaves J. y Budebo M., (2000) "Logros y Retos de las Finanzas Públicas México", CEPAL, Serie Política fiscal, Núm. 112, 2000.

Davidson P., "John Maynard Keynes y la economía del siglo XXI", Comercio Exterior, vol. 51, núm. 1, enero 2001.

Garello P., (2003) "The Dynamics of Fiscal Federalism", Journal des Economistes et des Etudes Humaines, Vol. 13, Núm. 4, 2003.

Hines J., y Summers L., (2009) "How Globalization Effects Tax Design", NBER, WP 14664, USA, 2009.

Lagos M., (2001) "Una revisión de la Literatura del Federalismo Fiscal, Notas Sobre la Equidad Interterritorial", Documentos de Trabajo (Universidad de Castilla La Mancha. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales), Serie 6, Nº. 1, 2001

Lee D., (1996) "The Case for Fiscal Federalism", The Intercollegiate Review, Vol. 32, Núm. 1, 1996.

Méndez J., (2004) "Federalismo Fiscal y Convención Nacional Hacendaria", Economía Informa, Núm. 323, FE-UNAM, febrero 2004.

Musgrave R., Musgrave P., (1995) "Hacienda Pública, Teórica y Aplicada" Quinta edición, McGraw Hill, España 1995.



CONGRESO INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Oates W., (1999) "An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature, Vol. 37, Núm. 3, 1999.

Pauly, M.V. (1973): "Income Redistribution a Local Public Good", Journal of Public Economics, 2(1), 1973.

Ramírez E., (2009) "La Reforma Fiscal en México: Un Camino Acotado por la Teoría y la Práctica Fiscal en un Contexto Globalizado", Mimeo, Documento a presentarse en XIV Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, FCA-UNAM, octubre 2009.

Smith, S. (1991): "Reasons for the Decentralization of Government", en Owens, J. y Panella: Local Governments: An International Perspective, 1991

Sobarzo H., (2004) "Federalismo Fiscal en México", Economía, Sociedad y Territorio, Dossier especial.....

Sobarzo H., (2009) "Relaciones Fiscales Intergubernamentales en México: Evolución Reciente y Perspectivas", Problemas de Desarrollo, Vol. 40, Núm. 156, IIE-UNAM, 2009.

Sorribas P., (2008) "Descentralización Fiscal y Disciplina Presupuestaria: Lecciones para España de la Experiencia Comparada", Documentos, Instituto de Estudios Fiscales, Núm. 26, 2008

Stiglitz J., (2002) "La economía del Sector Público", Antoni Bosch, 3ra ed., España 2002.

Tanzi V., (2007) "The Future of Fiscal Federalism", Conference on New Perspectives on Fiscal Federalism: Intergovernmental Relations, Competition and Accountability, Social Science Research Center, Berlin, 2007.

Tello C., (2004) "Convención Nacional Hacendaria", Economía Informa, Núm. 323, FE-UNAM, febrero 2004.

Williams R., (2005) "Fiscal Federalism: Aims, Instruments and Outcomes", The Australian Economic Review, Vol. 38, Núm. 4, 2005.