

Steven B. Webb y Christian Y. González*

Negociación de un nuevo pacto fiscal en México¹

Este artículo examina el malestar que existe con el funcionamiento actual del federalismo fiscal en México desde el punto de vista de los actores principales —el gobierno federal, los estados, los municipios y los votantes—, para poder identificar las áreas de interés potencial común, así como los conflictos directos. En algunos temas, éste es un juego de suma cero, como el tamaño de las transferencias agregadas, pero no así en otros, tales como aumentar la recaudación de impuestos y mejorar la responsabilidad en la prestación de servicios. El artículo, por consiguiente, considera los paquetes de negociación que combinan cambios mutuamente benéficos con resoluciones de juegos de suma cero y que, por tanto, pueden obtener un apoyo político lo suficientemente amplio. Los paquetes de negociación se analizan en dos aspectos diferentes: uno concerniente a las asignaciones de impuestos, los porcentajes del impuesto sobre la renta y la administración de los impuestos, y otro, concerniente a las transferencias condicionadas y a la responsabilidad en la prestación de servicios. Un resultado importante es que casi todos los estados encontrarán fiscalmente atractivo imponer un impuesto sobre las ventas que reemplace parte del IVA federal, aun si el gobierno federal redujera los porcentajes de impuesto sobre la renta lo suficiente para cubrir la mitad del costo que implica reducir la tasa de IVA, con la finalidad de dejar espacio tributario para el impuesto estatal.

Palabras clave: relaciones intergubernamentales; tributación; federalismo fiscal.

* Steven B. Webb es funcionario del Banco Mundial. Correo electrónico: swebb@worldbank.org. Christian Y. González es funcionario del Banco Mundial. Correo electrónico: cgonzalez@worldbank.org. Las opiniones expresadas en este artículo son las de los autores y no reflejan posiciones oficiales del Banco Mundial. Hemos recibido comentarios útiles de Julio Córdoba, Joost Draaisma, Fernando Elizondo Barragán, Jonas Frank, José Antonio González, Eduardo Guerrero y David Rosenblatt, quienes, sin embargo, no son responsables por ningún error aquí plasmado. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

¹ Artículo recibido el 30 de julio de 2003 y aceptado el 20 de abril de 2004.

Bargaining for a New Fiscal Pact in Mexico

This paper considers the malaise with the present set-up of fiscal federalism in Mexico from the points of view of the main players—the federal government, the states, the municipalities, and the citizen voters—in order to identify the areas of potential common interest as well as the direct conflicts. There is a zero-sum game on some issues, like the aggregate transfers size, but not on others, like raising tax collection and improving accountability for service delivery. The paper then considers bargain packages that combine mutually beneficial changes with resolutions to zero-sum games and thus might obtain broad enough political support. The bargaining packages are analyzed in two main tracks—one concerning tax assignments, revenue sharing and tax administration, and another concerning the conjunction of earmarked transfers and accountability for service provision. One important result is that almost all states would find it fiscally attractive to impose a sales tax that replaced part of the federal VAT, even if the federal government reduced revenue sharing enough to cover half the cost of reducing the VAT rate to make room for the state tax.

Keywords: intergovernmental relations; taxation; fiscal federalism.

INTRODUCCIÓN

El gobierno federal y muchos de los estados se encuentran insatisfechos con la presente organización del federalismo fiscal en México. En algunos temas, tales como el tamaño de las transferencias agregadas, la ganancia de un gobierno se lograría a expensas de otro. Sin embargo, en muchos otros temas, tales como el aumento en la recaudación de impuestos y el mejoramiento de la responsabilidad en la prestación de servicios, existen muchos más intereses comunes que conflictos. El objetivo de este artículo es evaluar los intereses de los distintos gobiernos y otros actores involucrados, a fin de identificar algunas estrategias posibles para modificar el pacto fiscal, tomando en cuenta todos los intereses involucrados, incluidos los de los ciudadanos. Este artículo supone que el lector está familiarizado con las principales características del federalismo mexicano.²

² Para una síntesis del federalismo mexicano, véase Steven B. Webb (2001); “Decentralization”, en Giugale, Lafourcade y Nguyen (eds.), *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Banco Mundial,

Las democracias federativas son sistemas excepcionalmente complejos, que requieren una realineación continua para lograr un equilibrio práctico de la autonomía y la coordinación entre gobiernos. Aún después de más de dos siglos, muchas veces marcado por conflictos terribles, Estados Unidos aún se encuentra allanando problemas de su federalismo fiscal. Hasta hace una década, en México, el predominio de un solo partido proporcionó un mecanismo para resolver muchos de los problemas fuera de los canales oficiales. Desde entonces, la apertura de una competencia política plena en la mayoría de los terrenos políticos ha incrementado la democracia, pero también ha llevado a gobiernos divididos y a terminar con la posibilidad de que un solo partido ejerza la coordinación entre gobiernos. La reinención del federalismo fiscal mexicano para el nuevo contexto político ya está en marcha, y este artículo analiza algunos temas clave sobre este asunto.

STATU QUO Y DESEOS DE CAMBIO

Para comprender las motivaciones para el cambio y los caminos para una viabilidad política, esta sección aborda el *statu quo* desde cuatro puntos de vista: los ciudadanos, el gobierno federal, los estados y los municipios.

Es claro que los *ciudadanos mexicanos* no están satisfechos con el sector público como un todo, aun cuando éste posee un personal excelente y dedicado, y muchos programas buenos. Muy a menudo las actividades del sector público son antiproduktivas y muchas veces incluso corruptas. Aquellos que tienen que pagar impuestos se sienten estafados no tan sólo por los, en muchas ocasiones, inadecuados e ineficientes servicios públicos que reciben a cambio, sino también por la certeza de que muchos otros evaden los pagos y que los impuestos que pagan en numerosas ocasiones van a servicios locales en lugares remotos del país. Y lo que es peor, es normal que el sistema deje sin recursos a los ciudadanos: sin voz y sin más opciones de salida exitosa que la emigración al extranjero. Este patrón se contrapone con las experiencias de otros lugares de América Latina que demuestran que un mayor control y responsabilidad en el nivel de las unidades de prestación de servi-

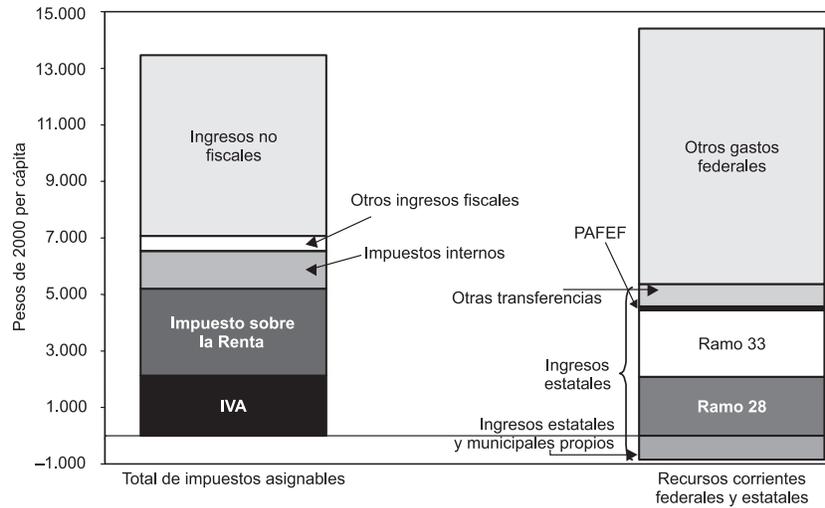
Washington, y M. Giugale y S. B. Webb (eds.) (2000), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Banco Mundial, Washington.

cios (escuelas, hospitales, etc.) conduce a un mejor servicio (Winkler, 2000). Aun cuando estas quejas no son todas causadas por los problemas con el federalismo, sí son exactamente los problemas que los defensores del federalismo fiscal aducen que puede enfrentar: mejorar la responsabilidad del gobierno proporcionando a los ciudadanos mayor voz y posibilidades de salida, y fortaleciendo la conexión entre el pago de impuestos y la recepción de servicios.

Lo que quieren los ciudadanos que pagan impuestos es razonable, aunque difícil de lograr: mayores y mejores servicios por el dinero que pagan en impuestos (y lo que se recibe del patrimonio nacional, como el petróleo), mayor responsabilidad y menor corrupción en todos los niveles del gobierno, menores tasas de impuestos y una carga impositiva más justa, con menor índice de evasión y con mayor cantidad de fondos dirigidos al financiamiento de actividades locales, llevadas a cabo por funcionarios con responsabilidad local. Aunque la reforma del federalismo fiscal puede apenas resolver todos estos problemas, puede y debe dar los pasos para abordar estos temas.

El *gobierno federal* estableció el Pacto Fiscal en 1980, con una revisión en 1993, promovió la descentralización de la educación y la salud en la década de 1990 y, a fines de ese periodo, introdujo un sistema regulador para la deuda subnacional, hasta ese momento innovador y exitoso. A pesar de estos importantes logros, el federalismo fiscal se ha convertido en un importante dolor de cabeza para el gobierno nacional. El gobierno nacional batalló, en la mitad del siglo pasado, para centralizar los poderes impositivos y aunque ya se pueden ver sus beneficios, ahora también se visualizan grandes problemas en la descentralización del gasto, cuyas facultades son mayores que las recaudatorias. La figura 1 muestra los recursos y aplicaciones principales de los ingresos en el nivel federal; las transferencias a los gobiernos estatales representan 38% de los ingresos netos del servicio de la deuda. Desde 1997, el partido presidencial no controla el Congreso, lo que ha hecho que ahora se utilice la prerrogativa, que antes no se utilizaba, de congelar el presupuesto federal hasta que no se cumplan sus demandas. Y cada año esas demandas han incluido una cuota, cada vez mayor, de transferencias a los gobiernos estatales. Al principio se trataba principalmente de una racionalización y unificación, en el ramo 33, de transferencias establecidas previamente para programas sectoriales, especial-

FIGURA 1. PRINCIPALES FUENTES Y USOS DE LOS INGRESOS EN EL NIVEL FEDERAL 2002



Fuente: SHCP y cálculos del Banco Mundial.

mente en salud, educación e infraestructura municipal. Estas transferencias han aumentado, con cierta coordinación con el ejecutivo federal, que las coloca en la propuesta presupuestaria cada año, desde 1998. Más allá de las partidas sectoriales condicionadas, que el gobierno federal carece de medios para aplicar, pero que de todas maneras no son obligatorias en términos de cuotas sectoriales en cada estado (debido a que los estados también asignan importantes partidas no condicionadas a educación y salud), las autoridades federales carecen también de medios para monitorear cómo están utilizando esos fondos los estados y municipios. Por consiguiente, desconocen (pero quieren y necesitan saber) si los estados están utilizando esos fondos para lograr los objetivos que son parte del mandato constitucional para el gobierno federal, pero que éste ha transferido a los estados. Otra transferencia en aumento, el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), fue iniciado por el Congreso para el presupuesto de 1998 y ha sido ampliado y reformulado cada año, sin haber estado en la propuesta presupuestaria del ejecutivo.

El proceso de negociación entre el ejecutivo y el Congreso presenta asimismo varios problemas. Primero, no existe un grupo de reglas efectivas para la interacción, especialmente en los temas de federalismo fiscal. Segundo, el Congreso no posee un buen mecanismo para lograr un acuerdo obligatorio con el ejecutivo en materia presupuestaria, especialmente en la medida en que el calendario avanza hacia el 31 de diciembre, fecha en la que ambas partes saben que el gobierno tendrá que aceptar cualquier ley que apruebe el Congreso. En consecuencia, el ejecutivo es reacio a ofrecer concesiones que puedan ser la base para futuras demandas. Parecería ser que la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados está asumiendo el papel de interlocutor responsable para las negociaciones presupuestarias, lo cual sería una manera sensata de proceder. En 2002, las deliberaciones y aprobación del presupuesto de 2003 fueron mucho más tranquilas que en los cuatro años anteriores.

El ejecutivo federal ha accedido en repetidas ocasiones a aumentar las transferencias subnacionales, pero necesita poner un límite a las demandas subnacionales en el Congreso. Para este fin, sería de gran ayuda un mayor esfuerzo fiscal subnacional, revirtiendo una tendencia que ha visto cómo descienden los impuestos subnacionales mientras aumentan las transferencias. El gobierno federal necesita también la certeza de que el esfuerzo fiscal, a escala nacional, beneficiará principalmente a la balanza fiscal a escala nacional. En la actualidad, eso es aún cierto, como ocurre con el Sistema Nacional de Garantías (SNG) que recibe tan sólo 20% del reparto de ingresos, pero las propuestas para elevar la cuota de participaciones y elevar otras transferencias están socavando esta situación.

Para poder estar de acuerdo con la responsabilidad que le queda respecto a los servicios públicos transferidos a los estados (en especial educación, salud y caminos), el gobierno federal necesita alguna manera de monitorear qué hacen los estados al respecto y responsabilizarlos por la eficiencia de los servicios que aún son financiados, en gran medida, por el gobierno federal y son mandato de la Constitución federal.

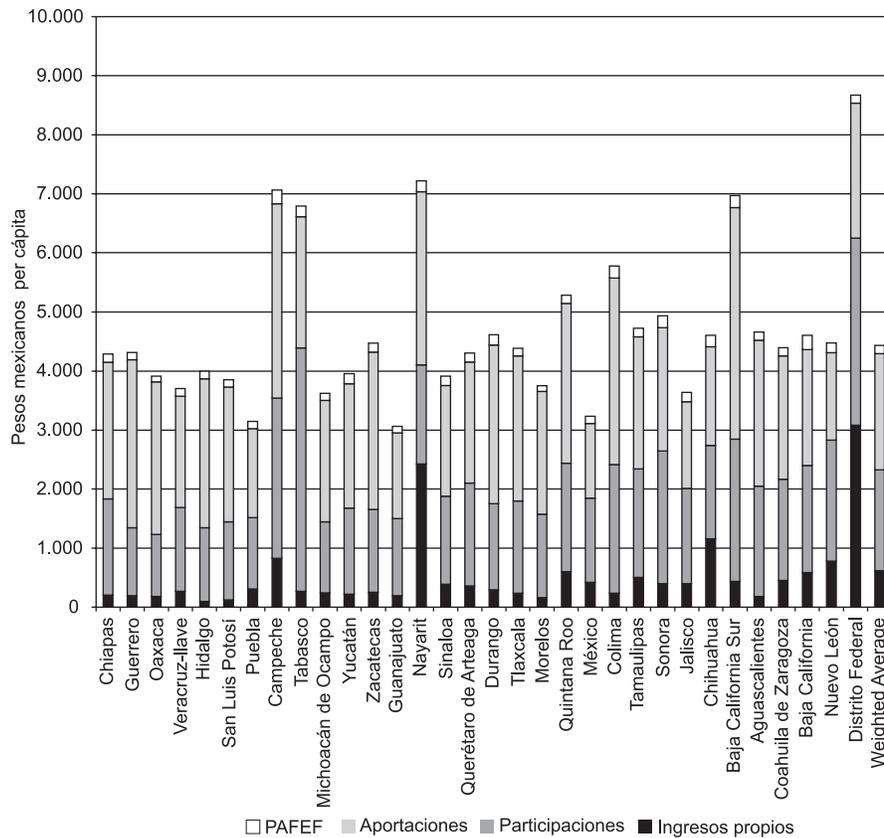
Los *gobiernos estatales* perdieron casi todos sus poderes sobre los impuestos, en la serie de medidas que incluyeron la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980, pero esto les proporcionó una fuente segura

de reparto de ingresos y no tenían mucha participación política ni grandes responsabilidades de gastos (a excepción de algunos estados más grandes que desarrollaron sus propios sistemas educativos paralelamente al sistema federal). La década de 1990 cambió esta situación en forma espectacular, otorgándoles un poder de gastos bastante nuevo y responsabilidades en la prestación de servicios (en especial, en lo relativo a la educación universal básica y en salud para los no asegurados), partidas condicionadas de transferencias para esos sectores y una autonomía política mucho más efectiva. La dependencia de sus ingresos en las transferencias federales continuó y ahora se encuentra en desacuerdo con sus responsabilidades de gastos, su autonomía política y su libertad de pedir prestado en el mercado. Asimismo, la devolución de responsabilidades sobre los servicios va alineada con una serie de mandatos del nivel federal que carecen de fondos, en especial los relacionados con el pago y manejo del personal. Los estados requieren también mayor transparencia en el sistema de reparto de ingresos y algún tipo de protección contra la excesiva y arbitraria reducción de transferencias, vía acción administrativa, durante el año presupuestal. Ellos piensan que esto ocurrió en 2002.

Todos los estados quieren mayores recursos. La figura 2 muestra la distribución per cápita por tipo de transferencia e ingresos propios.³ Los estados se encuentran agrupados de acuerdo con sus niveles de pobreza y los que poseen los niveles más altos de marginación (Conapo) se encuentran a la izquierda. Aun cuando hay una variación sustancial, en promedio, los estados con mayor marginación reciben tanto como los estados que se encuentran en el medio y tan sólo un poco menos que los estados ricos a la derecha. Exceptuando un par de estados como Tabasco y Campeche, que ya reciben mucho más per cápita que los demás, los estados necesitan más recursos para cumplimentar sus obligaciones de servicios a largo plazo, aun cuando muchos de ellos carecen de la capacidad institucional para utilizar de manera eficiente o efectiva esos mismos recursos que reciben en la actualidad. Parte del problema radica en una simple falta de capacidad técnica, pero buena parte se encuentra en la estructura centralizada de incentivos patrocinador-cliente asociada a las transferencias. Los recursos, provenientes en su mayoría de transferencias auto-

³ Los recursos del ramo 25 para el DF, que gasta el gobierno federal para la educación básica, se muestran como aportaciones para equiparlos con los demás estados.

FIGURA 2. RECURSOS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES:
DISTRIBUCIÓN PARA 2002



Fuente: SHCP y cálculos del Banco Mundial.

máticas en mayor o menor grado, son vistos como un patrocinio que debe ser distribuido entre los empleados y otros clientes, más que como recursos que los ciudadanos pagan para recibir servicios públicos. Para obtener mayores recursos, algunos gobiernos estatales requieren de mayor habilidad y autoridad para generar sus propios ingresos. Esto tendría también el beneficio de redirigir los incentivos para estimular la responsabilidad de los gobiernos estatales en la prestación de servicios a los ciudadanos a cambio del pago de sus impuestos.

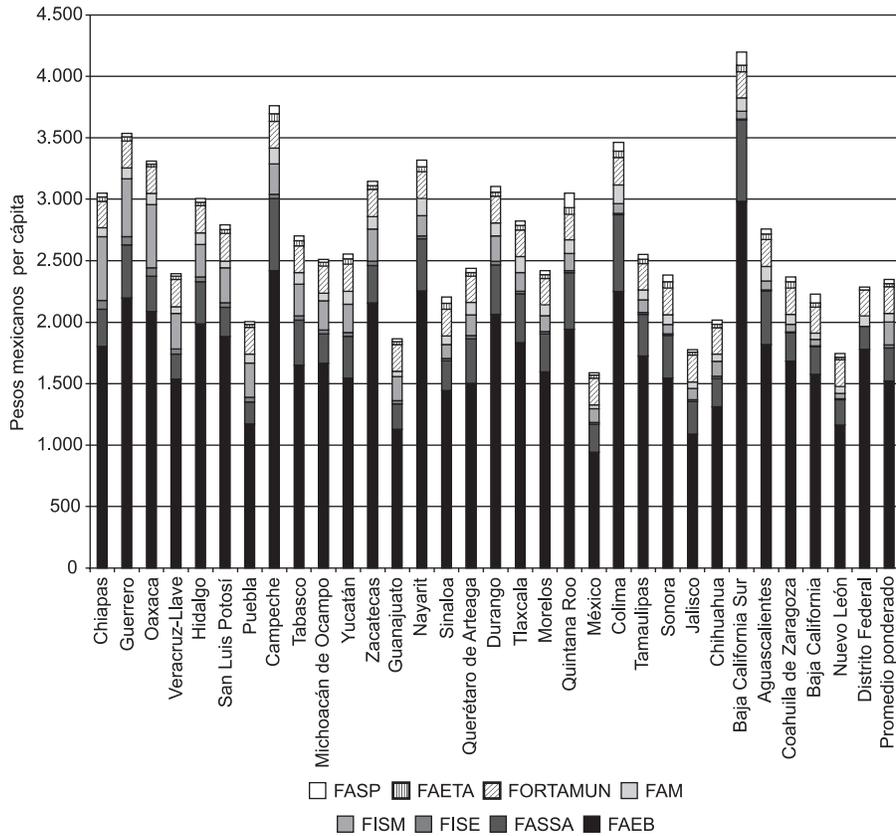
Los estados están preocupados por la dimensión horizontal del sistema de transferencias y reparto de ingresos (la distribución en los estados), así como por la dimensión vertical entre los niveles del gobierno. Un sinnúmero de gobiernos estatales, desde Nuevo León hasta Veracruz y Chiapas, están interesados en tener una mayor autoridad impositiva local, aun cuando los estados más pobres también quisieran algún tipo de compensación por su base impositiva per cápita más baja, especialmente si la devolución de la base impositiva a los estados se hace a expensas de la base impositiva federal y, por lo tanto, del reparto de ingresos con los estados a través del SNCF. En efecto, los estados están pidiendo una reducción de las tasas federales con el objetivo de hacer un espacio tributario para la imposición de los impuestos estatales sobre las mismas bases. La mayoría de los estados pequeños (y en especial Tabasco) quieren protección de los actuales niveles de transferencias a largo plazo, ya que, desde el punto de vista financiero, actualmente les va bien en este sistema. Para hacer que funcione la devolución de impuestos, los estados necesitarán ayuda en la administración de impuestos. Para los estados institucionalmente más fuertes, esto implicaría, principalmente, que se les proporcionara información acerca de los impuestos federales recaudados en el estado, en particular sobre las mismas bases con que fueron transferidos a los estados. Otros estados necesitarán más ayuda, incluido el desarrollo institucional y quizás hasta recaudación federal de los impuestos en beneficio del estado.

Las aportaciones —transferencias condicionadas a educación, salud, inversión social y seguridad pública— suman alrededor de la mitad de todas las transferencias federales y son las más desigualmente distribuidas. Esto se muestra en la figura 3 (la distribución per cápita de cada componente de las aportaciones) y en el cálculo del coeficiente de variación de los recursos per cápita, el cual es de 28 para las aportaciones y 32 para las participaciones.⁴ Las aportaciones no tienen correlación con la pobreza; en promedio, no dan más ayuda a los estados más pobres, ni menos.

La mayoría de las aportaciones a los estados (75%) son para el fondo de educación básica, que en gran parte se asignó de acuerdo con la distribución de fondos federales y de maestros federales en 1993, cuando el sistema educativo federal fue trans-

⁴ Los recursos para el DF del ramo 25 son considerados FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal).

FIGURA 3. APORTACIONES 2002



Fuente: SHCP y cálculos del Banco Mundial.

(FAEB: educación básica; FASSA: salud; FISE: inversión social estatal; FISM: inversión social municipal; FAETA: educación técnica de adultos, y FASP: seguridad pública).

ferido a los estados. Los estados con las aportaciones más bajas per cápita —Estado de México, Guanajuato y Puebla—⁵ terminaron allí, porque habían elaborado sus propios sistemas escolares con fondos estatales antes de 1993 y, por tanto, dependían en menor grado del sistema federal. Estos estados continúan financiando (sin recursos de las aportaciones) una gran parte de sus sistemas de educación básica

⁵ El Distrito Federal tiene el menor nivel de aportaciones en el país, debido a que no recibe transferencias para educación e infraestructura social, ya que el gobierno federal proporciona estos servicios directamente.

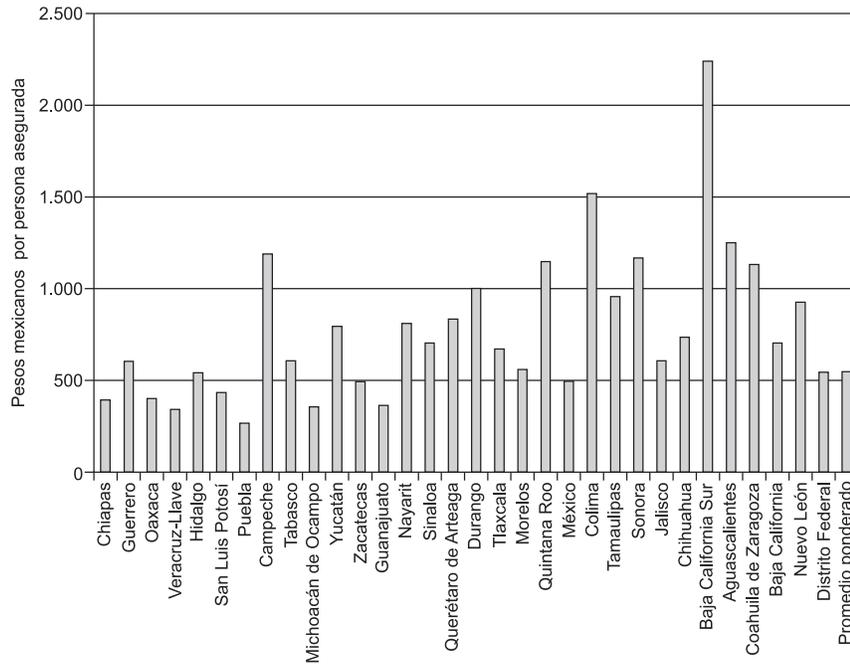
—la mitad en el caso del Estado de México—, aun cuando estos gobiernos estatales no son ricos en recursos en comparación con los demás. Por el contrario, como lo muestra la figura 2, muy a menudo reciben los recursos totales más bajos, así como aportaciones también bajas. El patrón de transferencias para educación para estudiantes en edad escolar es casi el mismo al per cápita (y aquí carecemos de datos para calcular sobre la base de atención por estudiante).

En el área de salud, el panorama es algo diferente. En contraste con la educación, donde la gran mayoría de niños en edad escolar de nivel primaria asiste a escuelas públicas, ahora con fondos de los estados o a través de ellos, una gran parte de la población está en diferentes planes de seguros médicos en vez del dirigido por el estado. Lo que los estados financian (en su mayoría con las aportaciones) y operan es el sistema para la población “abierto”, aquellos fuera del sistema de seguridad, en su mayoría los pobres. La figura 4 muestra la distribución del ramo 33 para la salud, en términos de pesos por persona en el sistema abierto. En la salud, al contrario de la educación, se observan menos fondos en los estados más pobres, porque éstos tienen una gran parte de su población en el sistema abierto.

Todos los estados quieren un control más efectivo de los recursos recibidos de las aportaciones. Eso significa un control particular del personal educativo y de salud, aun cuando no sea necesariamente la tasa de salarios. Esto permitiría a los estados asignar personal según donde se necesitan los servicios —con base en el número de estudiantes, niños en edad escolar, pacientes de la población abierta, etc.— y responsabilizar al personal, escuelas, clínicas y hospitales con ciertos niveles de prestación de servicios y de satisfacción de los clientes. Hasta ahora, los sindicatos nacionales (conjuntamente con los sindicatos locales y sus aliados en algunas partes de los gobiernos, tanto nacional como estatales) se han opuesto y normalmente bloquean tales cambios.

Las dimensiones políticas del federalismo van mucho más allá del alcance de este artículo, pero existe un aspecto que merece una mención por su importancia especial respecto a los temas de manejo fiscal: la no reelección de los representantes ante el congreso, tanto estatal como federal. No sólo resulta muy corto el término de tres años para alcaldes y diputados para planear a futuro, sino que la regla de no reelección significa que, una vez en el cargo, tienen pocos incentivos para ser lea-

FIGURA 4. DISTRIBUCIÓN DEL RAMO 33 PARA LA SALUD (2002)

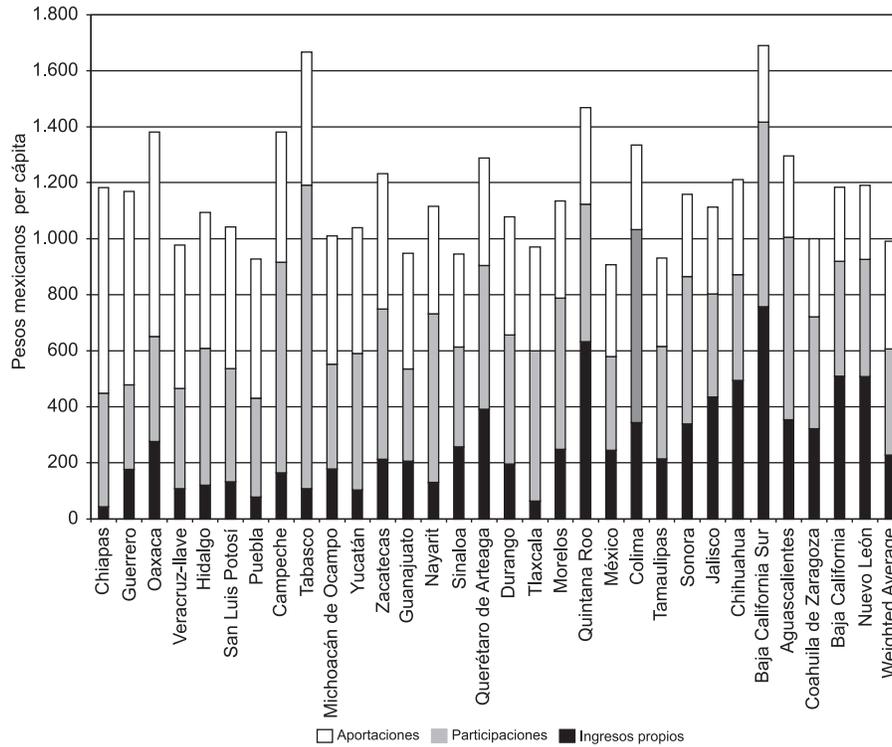


Fuente: SHCP y cálculos del Banco Mundial.

les a su estado y localidad, ya que su próximo puesto en la rama legislativa o ejecutiva depende de conexiones dentro del partido, más que de la satisfacción de los votantes que los eligieron. Los beneficios, ampliamente reconocidos, de este cambio no garantizan, sin embargo, que puedan superar la resistencia de los intereses tradicionales del partido que ganan con el *statu quo*.

Los *gobiernos municipales* en México parecen tener ahora el mejor de los mundos: buenas tasas de impuestos si las utilizan (prediales, agua), transferencias per cápita relativamente altas (al menos para los municipios pequeños) y una carga de responsabilidades no excesiva. Las transferencias federales y estatales a los municipios son destinadas con toda libertad —para infraestructura social— y, lo que es más importante, no llegan con una fuerza de trabajo poderosamente sindicalizada, como es en el caso de los estados.

FIGURA 5. RECURSOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES (2002)



Fuente: SHCP y cálculos del Banco Mundial.

Sin embargo, la mayoría de los municipios necesitan ayuda para desarrollar su capacidad para la planeación y ejecución de los programas. La figura 5 muestra la transferencia per cápita a los municipios para 2001 y una proyección de los ingresos propios, basada en números reales recabados por el INEGI en 1999. Dentro de cada estado, existen también grandes variaciones en las cuotas per cápita a los municipios.⁶ Los municipios mayores tienen la base del impuesto a la propiedad, de la que pueden y en ocasiones lo hacen, obtener ingresos significativos; pero el efecto total ha sido que su esfuerzo impositivo disminuyó a partir de 1997, cuando las transferencias municipales aumentaron en el ramo 33.

⁶ El apéndice C muestra algunos datos y análisis de las transferencias municipales en dos de los estados del sur.

Los gobiernos municipales necesitan urgentemente mayor capacidad y tiempo para planear el buen uso de los recursos que reciben. Con alcaldes elegidos cada tres años y ninguna posibilidad de reelección, a los gobiernos municipales les falta la oportunidad y el incentivo de hacer algo significativo; el mismo problema que enfrentan los diputados federales al Congreso. Permitir la reelección de los alcaldes beneficiaría mucho a las ciudades, aumentaría la responsabilidad del alcalde con el pueblo local y les daría tiempo para planificar algo y, si al pueblo le gusta y lo reeligen, implementarlo. Un programa paulatino parecido al de los diputados al Congreso tendría mucho sentido.⁷

PAQUETES DE NEGOCIACIÓN

Tanto para la racionalidad económica, como para la viabilidad política, tiene sentido pensar en empaquetar las reformas y negociar en dos vías principales: una concerniente a las asignaciones de impuestos, reparto de ingresos y administración de impuestos y otra concerniente a la conjunción de transferencias condicionadas y a la responsabilidad en la prestación de servicios. No es coincidencia que los dos principales programas de transferencias intergubernamentales, participaciones y aportaciones, estén ya establecidos de esta manera. Al evaluar las propuestas, podemos pensar en dos estándares. El mínimo es que cada estado se encuentre mejor fiscalmente después de la reforma. El estándar más fuerte, y quizás también políticamente necesario, es que el sistema posterior a la reforma sea congruente con los valores y las actitudes que parecen evidenciarse en el actual sistema federal: que aun los estados económicamente pobres reciben el promedio nacional de recursos per cápita.

El conjunto de la Constitución mexicana para el siglo XXI —el documento escrito más el nuevo modelo emergente de competencia política en todos los niveles del gobierno y ejemplos frecuentes de la división partidaria, entre las ramas ejecutiva y legislativa de cada entidad— requiere que los diferentes actores políticos independientes estén de acuerdo, a fin de realizar cualquier cambio e inclusive algunas con-

⁷ Por ejemplo, a los electos en 2003 (o 2006) se les puede dar la oportunidad de contender por un segundo periodo y a los nuevos diputados, digamos de 2009 y a partir de entonces, puede permitírseles un máximo de tres términos. La experiencia en otros países sugiere el beneficio de contar con algunos límites de periodo.

tinuaciones del *statu quo*, como en la ley anual presupuestaria. La existencia de muchos intereses que no compiten, y de algunos intereses compartidos, abre las oportunidades para lidiar con los intereses en competencia en el contexto de los paquetes. De hecho, podría no haber otro camino para que el federalismo mexicano pueda funcionar ahora. La verdadera cuestión es si los paquetes representarán el común denominador más bajo, dejando a las partes interesadas mejor posicionadas, en comparación con un colapso total del sistema, o si los paquetes dejarán a las partes mucho mejor que antes. Puesto que el principal punto de conflicto e insatisfacción parecería estar entre los niveles federal y estatal, nos enfocamos en las negociaciones entre ellos. Los paquetes en las dos áreas de temas parecen tener el potencial para colocar al gobierno federal y a casi todos los estados⁸ en una mejor situación, al menos en algunas dimensiones importantes: una para la reforma del SNCF (autoridad de impuestos, tasas de impuestos, reparto de ingresos y administración de impuestos) y la otra en el área del ramo 33 (aportaciones, responsabilidad, control de gastos, y la seguridad de fondos para servicios básicos).

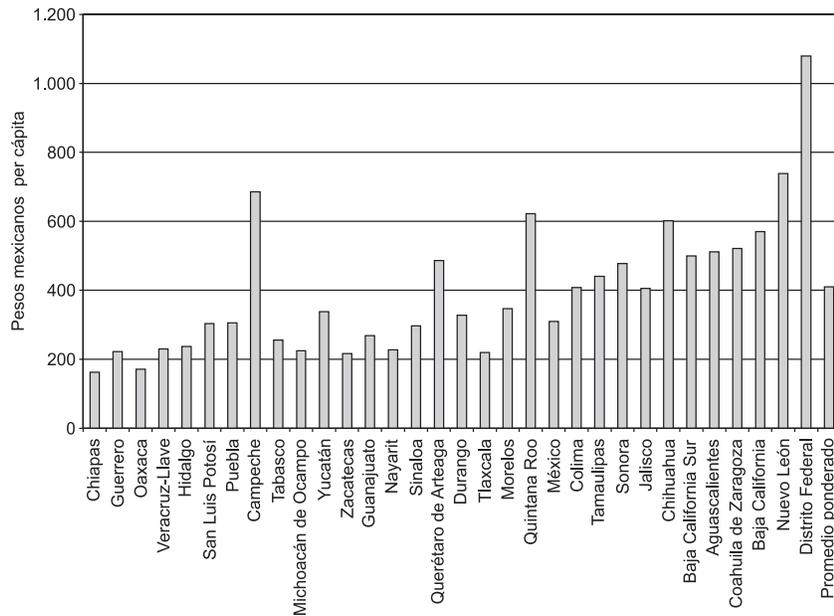
REFORMA DEL SNCF

La reforma central del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), o pacto fiscal, sería que el gobierno federal otorgara mayor autoridad impositiva a los estados, aun cuando esto no fuera suficiente para eliminar la necesidad de alguna ayuda de los recursos obtenidos en el nivel nacional. Algunas otras reformas deberían acompañar esta devolución a fin de hacerla política, fiscal y administrativamente viable. La adecuada devolución de la autoridad impositiva se haría en una ley regular (no una ley anual de ingresos), dándole a los estados bases impositivas, tales como los impuestos a las ventas y un supuesto impuesto sobre la renta en pequeñas empresas. Esta última devolución fue aprobada por el Congreso en diciembre de 2002, no así el impuesto a las ventas, aun cuando fue seriamente considerado en el 2001.

Los ingresos del impuesto sobre las ventas pueden variar ampliamente en los estados, aun cuando se ajusten a una base per cápita. La suposición razonable más

⁸ En cualquier escenario en que el gobierno federal quede mejor situado y sólo pierdan uno o dos estados, y podamos suponer que el gobierno federal pudiera pagar una compensación a esos estados potencialmente perdedores, para que cada una de las entidades quede mejor situada en relación con el *statu quo*.

FIGURA 6. INGRESOS ESTATALES PER CÁPITA DE UN IMPUESTO DE VENTAS DE 3 POR CIENTO



Los estados están agrupados con las tasas de pobreza más altas a la izquierda y las más bajas a la derecha, de acuerdo con el índice de marginalidad de Conapo.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

simple es que el ingreso sería proporcional al PIB, que produce una distribución como lo muestra la figura 6,⁹ en que los estados más pobres reciben menos de la mitad del promedio nacional per cápita y los más acomodados reciben el doble (el Distrito Federal recibe tres veces esa cantidad). El apéndice A describe el método para estas simulaciones.

Para complementar la autoridad para gravar estos impuestos en la misma base que los impuestos federales, los estados también quieren que el gobierno federal reduzca algo su tasa para crear un espacio tributario. El concepto del espacio tributario tiene que ver con el objetivo general de mantener la tasa total —estatal más

⁹ Un problema potencial al tomar el PIB como la base para proyectar la recaudación final de impuestos sobre las ventas es la distorsión para el estado de Campeche, porque su PIB representa todo el petróleo obtenido del Golfo de México, y eso no conducirá a un ingreso final de ventas en ese estado.

federal— en un nivel político aceptable y también con la necesidad práctica administrativa de no llevar a los contribuyentes a cambiar el informe de sus ingresos o ventas a una categoría diferente, en la que no se aplique el impuesto estatal. En el área del IVA sobre las ventas, aun cuando el régimen de cambio no sea legal, colocar el impuesto sobre ventas estatal encima de un IVA federal uniforme (como en la propuesta discutida en 2002) les daría a las empresas y a sus clientes un incentivo claro para informar de manera incorrecta las ventas finales como ventas intermedias, evadiendo, por tanto, el impuesto estatal. Por otro lado, si el IVA federal sobre las ventas finales se redujera, digamos 2% (tal como se discutió en 2001) y se reemplazara con el impuesto estatal de 2%, allí habría poco incentivo para las empresas para disfrazar la naturaleza de sus ventas. Si se retoma este punto de vista, podría quizás ayudar a aprobar el impuesto estatal sobre ventas.

¿Quién pagaría por la creación del espacio tributario? En 2001, el gobierno federal quiso que los estados y los municipios absorbieran todas las pérdidas de la reducción del IVA (en las ventas finales) a través de una reducción de su cuota de participaciones, para hacer que la transacción de los ingresos fuera neutral para el gobierno federal. Y esta exigencia contribuyó al fracaso del acuerdo. La creación en 2001 del régimen especial (opcional) en la ley federal (corporativa) de impuestos sobre la renta con una menor tasa para pequeños contribuyentes (Repeco), producto anual bruto por debajo de 1 570 000 pesos, no venía con cambio alguno en la fórmula de las participaciones (algunos creen que su simplicidad y menor tasa aumentará realmente las recaudaciones federales de este grupo), por lo que no enfrentó oposición alguna de los estados. Entonces, en diciembre de 2002, el Congreso hizo una enmienda a la Ley del Impuesto sobre la Renta para conceder a los estados la autoridad para recaudar los impuestos de ingresos del régimen de pequeños contribuyentes. Este cambio también disminuyó la tasa máxima y el número de rangos impositivos para este régimen. Varios estados han indicado su disposición a imponer el impuesto si estuviera en la ley regular, pero hasta el momento ninguno lo ha hecho, quizás debido a los bajos ingresos recaudados en el Repeco por el gobierno federal hasta el momento.¹⁰

¹⁰ Los ingresos del Repeco promediaron tan sólo 10 pesos per cápita en 2002. En algunos estados promediaron más de 20 pesos per cápita, mientras que en otros fue únicamente de 5 pesos. Sólo si un estado tenía ex-

¿Tiene alguna importancia que tan sólo algunos estados utilicen la nueva autoridad impositiva? Una pregunta fundamental para la devolución de impuestos es si las políticas impositivas de las entidades federales que poseen una considerable autonomía deberían ser coordinadas y cómo. Los acuerdos del SNCF y de su antecesor se lograron en parte con el propósito de eliminar los problemas derivados de la falta de coordinación, hasta guerras fiscales estatales, que acosaron a la federación. Aunque las reformas que han sido pasadas y están en discusión limitarán aún la discrecionalidad estatal lo suficiente para evitar una guerra fiscal total, requerirán algunas medidas administrativas adicionales. Con el impuesto sobre la renta en el nivel estatal, en el régimen de pequeños contribuyentes, la coordinación no es algo relevante, ya que la base impositiva para empresarios independientes no es muy móvil entre estados y permite a cada uno de ellos actuar independientemente; además, la tasa federal es hoy día tan baja en esa categoría, que no es probable que los modestos impuestos estatales induzcan a muchos contribuyentes a cambiar a otros regímenes (para medianas y grandes empresas). Aun así, sería importante asegurar que los pequeños contribuyentes se registren realmente y paguen en el estado donde llevan a cabo sus actividades. Sin embargo, con el impuesto sobre las ventas, los compradores podrían cambiar de manera expedita la ubicación de la compra de artículos grandes, para evitar el pago de impuestos en cualquier estado que tuviera una tasa alta.¹¹

Dos mecanismos importantes para la coordinación del impuesto sobre las ventas serían el espacio tributario que el gobierno federal otorga a los estados y la manera en que se pasa (o no) a los estados, en transferencias reducidas, la reducción que resulta del Fondo General de Reparto de Ingresos. El apéndice B muestra simulaciones de varias posibilidades. Estos resultados sobresalen:

pectativas de aumentar sustancialmente la recaudación de ingresos (quizás también recaudando otros impuestos y cobros de empresas que identificaran con la recaudación del Repeco) habría valido la pena, tanto fiscal como políticamente, aceptar este impuesto.

¹¹ Exigirles a los dueños de autos (y barcos) que se registren en su estado de residencia podría permitir a los estados requerir que los residentes que compren fuera del estado paguen el impuesto de todas maneras, para evitar así la evasión al comprar en un estado con una tasa menor. Los estados en Estados Unidos hacen esto con el impuesto a las ventas, pero ello requiere una capacidad administrativa que la mayoría de los estados mexicanos aún no ha desarrollado.

- La devolución del impuesto sobre las ventas combinada con una reducción en el IVA federal de las ventas finales (esta creación de un espacio tributario parece necesaria para poder aprobar el impuesto sobre las ventas) será financieramente atractiva para la mayoría de los estados si el gobierno federal absorbe al menos algún costo del IVA reducido.
- La transacción será aún atractiva para todos los estados si el gobierno federal absorbe sólo parte del costo. Si el gobierno federal absorbe la mitad del costo, necesitaría compensar sólo a Chiapas y Tabasco de manera individual, tal y como se muestra en el Apéndice.
- Los municipios se verán afectados por la reducción del IVA federal y por cualquier reducción en la parte de ingresos federales que van a las participaciones; por tanto, los estados podrían compensarlos compartiendo con ellos una parte de los ingresos por impuestos a las ventas.
- Reducir el IVA en las ventas finales sólo en los estados que opten por imponer el impuesto sobre las ventas podría resultar inicialmente cuando sólo participen algunos estados. La regla para ajustar las transferencias sería más compleja en este contexto.

ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS

Tanto el gobierno federal como el estatal se beneficiarían con una mejor colaboración en la administración de los impuestos, en especial con las nuevas autoridades impositivas otorgadas (y consideradas) para los estados. Tanto para el impuesto sobre ventas como para el impuesto a pequeños contribuyentes, el SAT (Servicio de Administración Tributaria) debe recoger y proporcionar a los estados la información sobre las transacciones impositivas en cada estado; esto es, las ventas finales y los ingresos informados en el régimen federal de pequeños contribuyentes. Para el impuesto sobre las ventas, el SAT necesitaría exigirle a las empresas informar las ventas divididas entre ventas a empresas registradas en el sistema del IVA (ventas no finales, sólo sujetas al IVA) y otras ventas sujetas al IVA y al impuesto sobre ventas. Las empresas nacionales necesitarían llevar un seguimiento de las ventas en cada estado y comunicar esa información al SAT, el cual la compartiría con los estados corres-

pondientes. En otra perspectiva del proceso de coordinación de la información, los estados necesitarían compartir de nuevo con el SAT la información que recaben al recaudar los impuestos sobre las ventas y el impuesto aplicado a las empresas en el régimen de pequeños contribuyentes.

Además de este nivel mínimo de ayuda a los estados, el gobierno federal podría recaudar realmente impuestos a favor de los estados, al principio de manera gratuita para todos y luego, por una pequeña cantidad que cubriera los costos y sólo para los estados con menor capacidad institucional que decidan seguir delegando sus recaudaciones. A cambio, los estados deberán (y tendrán incentivos naturales para ello) ayudar a reforzar estos impuestos con inspecciones y auditorías. Por ejemplo, Chiapas realiza actualmente un inventario, calle por calle, de los pequeños negocios que planean utilizar para que ayuden a recaudar el impuesto sobre la renta de los pequeños contribuyentes. Los estados tendrían también que compartir con el gobierno federal la información que recolectaran de cada empresa con este régimen de impuestos, incluidos los resultados de las auditorías. La sinergia fundamental sería la ayuda del gobierno federal a los estados al recaudar impuestos de las grandes empresas y la ayuda de los estados al gobierno federal al recaudarlos de las pequeñas empresas.

GARANTÍAS Y FLEXIBILIDAD PARA LAS TRANSFERENCIAS

Puesto que los estados quieren mayor seguridad acerca del tamaño de las transferencias y el gobierno federal quiere mantener cierta flexibilidad en ellas para ajustarse a las cambiantes condiciones económicas, es necesario que exista una institución más transparente para conjuntar ambas necesidades. Las participaciones ya son teóricamente justas en su adecuación a los cambios en los ingresos de los impuestos, pero los datos básicos sobre la recaudación de impuestos, estado por estado, necesitan ser publicados para que el proceso sea más transparente. Recientemente, el gobierno convirtió en simétricos los efectos de los cambios en el precio del petróleo, lo cual parece que resuelve una distorsión que quedaba en el sistema de cuotas impositivas, al darle a los estados una porción completa del tope de las fluctuaciones del precio del petróleo, así como del mínimo. Con las aportaciones y el

PAFEF, el ejecutivo y el Congreso (representando los intereses del estado) necesitarán formular e institucionalizar un acuerdo que establezca un nivel soportable de aportaciones más PAFEF (basado en un estimado imparcial de los ingresos) con una regla mediante la cual estas transferencias a los estados compartan quizás no en todas, pero en algunas, las fluctuaciones de los ingresos federales durante el año.¹²

APORTACIONES Y RESPONSABILIDAD

La devolución de las nuevas responsabilidades a los estados y municipios a principios de la década de 1990 llegó con nuevas transferencias, las aportaciones que fueron destinadas a esos sectores, especialmente educación y salud en el nivel estatal. Como lo vimos anteriormente, los estados creen que les falta la autoridad necesaria para administrar los programas, mientras que el gobierno federal ve una falta de responsabilidad en la actuación de los estados. Aumentar tanto la autoridad como la responsabilidad de los estados podría ayudar a mejorar la calidad de los servicios y la satisfacción de la ciudadanía. De modo que un buen paquete enlazaría ambas cosas. El asunto es cómo.

Actualmente, el gobierno federal posee muy poca autoridad en los sectores sociales, sólo negocia los salarios con los sindicatos. Para los maestros, cada año, una vez que las negociaciones a escala nacional han terminado, cada sección del sindicato, en todo el país, negocia con su estado un segundo paquete adicional de prestaciones y, normalmente, el estado que hace mayores concesiones establece los estándares nacionales, ya que el sindicato está más coordinado al nivel nacional que los gobiernos estatales. Los estados no quieren asumir todas las negociaciones salariales directamente, pero si una directiva de secretarios de educación participara en las negociaciones nacionales y estableciera directrices para las negociaciones, en el

¹² Estar de acuerdo en un pronóstico macroeconómico y la posibilidad de discrepar con éste sería más fácil y menos político si el Congreso tuviera mayor capacidad para un análisis económico propio. Se podría establecer algo parecido al inicio de una Oficina de Presupuestos del Congreso, dependiente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. Para una discusión general sobre este tema respecto a cómo ajustar de manera segura el deseo de los estados para una seguridad en los ingresos, véase Gonzalez, Rosenblatt y Webb (2002).

nivel estatal, los resultados podrían ser más justos y sustentables. También los estados quieren ganar el control en otros temas más personales, como la asignación de puestos en las escuelas y el personal para esos puestos, supervisión, evaluación y reforzamiento de la responsabilidad para la satisfacción de los padres y la comunidad respecto a la calidad de los servicios. En la actualidad, los sindicatos, dirigidos por el sindicato federal de cada sector, mantienen de manera efectiva esta autoridad, que han heredado de su cercanía política con el PRI y anteriormente con el gobierno federal. En efecto, su poder puede haber crecido en el vacío relativo dejado cuando el gobierno abandonó el control directo de los sectores. Los sindicatos tienen una función valiosa al representar los intereses de los empleados frente a la administración, pero resultan una perversión cuando el sindicato controla la administración y supervisión, como es el caso en muchos sectores sociales, en el nivel estatal. Si el estado y los gobiernos federales trabajaran conjuntamente, eso podría ayudar a resolver este problema, aun cuando ninguno de los dos podría hacerlo solo. Por ejemplo, una parte del paquete de autoridad-responsabilidad podría ser que el gobierno federal hiciera concesiones salariales al sindicato, condicionadas por cosas tales como supervisión y asignación de maestros independientes (no del sindicato), cuando sea necesario, de acuerdo con el lugar de residencia de los niños en edad escolar. Entonces, los estados y los sindicatos de maestros tendrían un incentivo para trabajar juntos, a fin de lograr tales metas de manera de conseguir una mejoría sustentable en la calidad y equidad de la prestación de servicios.

Aun cuando la responsabilidad de los estados respecto al gobierno federal tiene algunos atractivos, según los lineamientos del modelo alemán, el gobierno federal mexicano carece de la autoridad constitucional para exigir esa responsabilidad, y las políticas prácticas resultarían difíciles si los estados pudieran pedir apoyo popular local para resistir la invasión federal. Por otro lado, el gobierno federal podría atraer el apoyo popular si delegara la autoridad de manera más efectiva a los estados, condicionándola a reformas en el nivel estatal para mejorar la transparencia y responsabilidad frente a la población local. Para realizar esto, la otra parte del paquete autoridad-responsabilidad podría ser que el gobierno federal pudiera condicionar el aumento de autoridad en los estados (o quizás el aumento de las transferencias sin destino fijo para salarios) a acciones como la publicación de la ayuda de

los maestros, las cuotas monetarias y los datos escuela por escuela del desempeño de los estudiantes. Este último asunto requeriría el establecimiento o perfeccionamiento de pruebas estandarizadas.¹³

Otro tema central en las discusiones sobre la descentralización de la educación y la salud es cómo deberán asignarse los recursos federales entre los diferentes estados y dentro de ellos mismos. Paqueo, López Acevedo y Parandekar (2003), muestran que, para el sector educativo, existen dos enfoques de este tema: “*a*) negociaciones bilaterales entre el gobierno federal y los estados con poca transparencia según las reglas establecidas, y *b*) la distribución basada en fórmulas”. Los autores estiman que este último enfoque puede llevar a resultados en las asignaciones que parezcan contrarios a los objetivos de las políticas, como el mejoramiento de la equidad y una mayor inclusión social dentro de la educación. Paqueo, López Acevedo y Parandekar (2003), propusieron tres fórmulas basadas en asignaciones por estudiante,¹⁴ y encontraron que cualquiera de estos tres enfoques mejoraría no sólo la eficiencia, sino también la equidad.

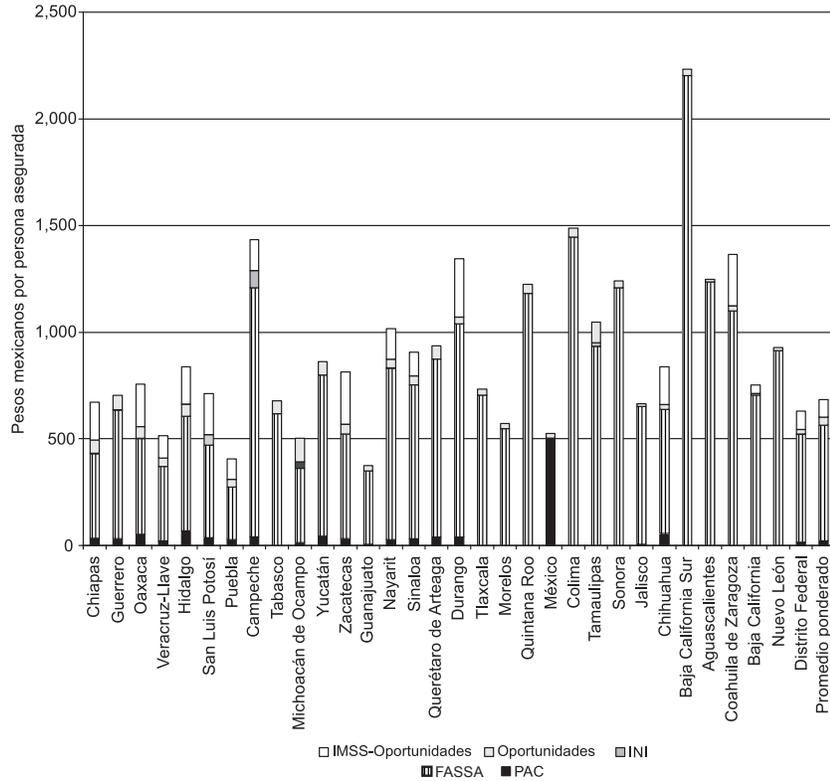
Para el sector salud no deberíamos analizar la asignación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) de manera aislada, sino que deberíamos considerar también los recursos para la salud dentro del Programa Oportunidades, Instituto Nacional Indigenista (INI), Programa de Ampliación de Cobertura (PAC). La figura 7 muestra la asignación de estos recursos. A excepción de Campeche, parece que los estados más ricos reciben más recursos para su población no asegurada que los estados más pobres.

Teniendo en cuenta todos los recursos del sector salud, las transferencias federales al sector, a través de FASSA, coadyuvan en el aumento de la igualdad (véase la figura 8), en el sentido de que su inclusión disminuye la diferencia en la asignación de recursos per cápita. (El cálculo excluye IMSS-Solidaridad, por falta de datos, y el Distrito Federal y Baja California Sur por ser atípicos.)

¹³ El estado de Nuevo León realiza ahora evaluaciones de cada una de sus escuelas públicas disponibles en internet (educacion.nl.gob.mx), que ilustran la apertura de posibilidades y podrían servir de ejemplo para otros estados.

¹⁴ Las tres fórmulas sugeridas son: 1) asignaciones uniformes por estudiante, 2) asignaciones de acuerdo con la productividad, y 3) una fórmula múltiple basada en el número de estudiantes y un componente adicional de acuerdo con el número de niños en el estado, con necesidades especiales (rurales, indígenas o pobres).

FIGURA 7. RECURSOS FEDERALES DE SALUD POR PERSONA NO ASEGURADA, 2002



Los estados han sido ordenados con las tasas de pobreza más altas a la izquierda y las más bajas a la derecha de acuerdo con el índice de marginalidad de Conapo.

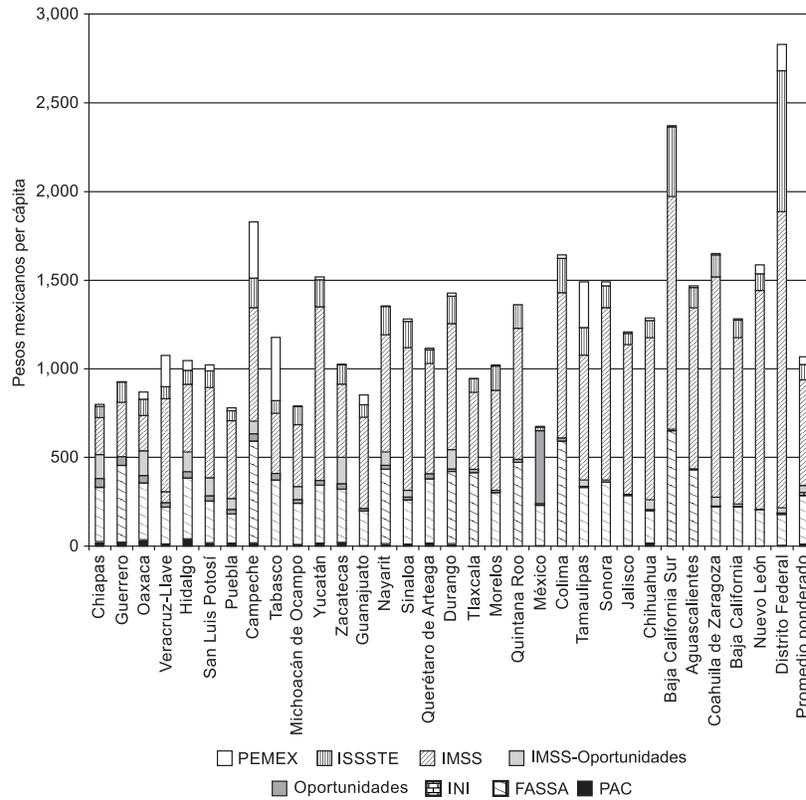
Fuente: SHCP y cálculos del Banco Mundial.

Aun así, la desigualdad pudiera ser minimizada más adelante con un mejor diseño de fórmulas.

PAFEF

Desde 1998, el Congreso ha venido incorporando el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) en el Presupuesto de Egresos, sin ningún mecanismo claro en la asignación de estos recursos, a los diferentes es-

FIGURA 8. GASTOS DEL SECTOR SALUD PER CÁPITA, 2002



Los estados han sido ordenados con las tasas de pobreza más altas a la izquierda y las más bajas a la derecha, de acuerdo con el índice de marginalidad de Conapo.

Fuente: SHCP y cálculos del Banco Mundial.

tados. El propósito inicial del PAFEF era fortalecer la infraestructura educativa en los estados donde los gobiernos estatales no estuvieran asignando recursos suficientes. Por consiguiente, estos recursos eran destinados a la infraestructura educativa si los estados no asignaban recursos suficientes para ello; de no ser así, podrían utilizarlos para otro tipo de infraestructuras. En el año 2000 las reglas cambiaron, de tal manera que un estado podía utilizarlo para inversión de infraestructura o para cualquier problema que tuviera en su sistema de pensiones. En 2002, el Congreso formalizó este programa, que ahora será ejercido bajo el ramo 39, y modificó sus

reglas de tal manera que los estados podrán utilizar estos recursos para infraestructura y para alivio de la deuda. El tamaño de este programa es relativamente pequeño, alrededor de 1.5% de la Recaudación General Participable. Uno de los problemas de este programa es la falta de transparencia o equidad per cápita en la asignación a los estados. Si es un recurso políticamente necesario, como parece ser el caso, entonces su tamaño agregado debería seguir siendo fuertemente limitado.

RECOMENDACIONES

Para resumir, las siguientes son las principales recomendaciones para revisar el sistema de participaciones/reparto de impuestos y el sistema de aportaciones/devolución de servicios:

Impuestos y reparto de ingresos:

- Incrementar los recursos para los estados como grupo, mediante la devolución de la autoridad impositiva, en vez de aumentar las transferencias agregadas. De hecho, en la medida de lo posible, reducir las transferencias agregadas.
- Recabar más información, estado por estado, acerca de las bases impositivas y las actuales recaudaciones y compartir esta información con los estados, conjuntamente con alguna otra asistencia técnica según las necesidades.
- Cambiar la fórmula para la transferencia del reparto de impuestos, disminuyendo el peso de los factores históricos y de la recaudación de ingresos, y moviéndose más hacia una base per cápita o quizás hacia una redistribución hacia los estados con menor promedio de sus bases impositivas per cápita. Esto fortalecería las participaciones y sería un mecanismo de compensación que podría ser políticamente posible y hasta necesario, en la medida en que los estados adquieran mayor autoridad impositiva, lo cual redundaría en un mayor beneficio a los estados con buenas tasas impositivas. Sin un mayor aumento de las bases impositivas compartidas o transferibles, tales como la ampliación de las bases del IVA, considerada, pero rechazada en el año 2001, es probable que los cambios en el sistema de transferencias sólo puedan llevarse a cabo mediante pasos pequeños y vinculados con otras medidas.

Transferencias sectoriales y responsabilidad:

- Aumentar el control de los estados sobre el uso de las aportaciones y su responsabilidad hacia los ciudadanos locales y contribuyentes.
- Cambiar la asignación de las aportaciones hacia una base de la magnitud de la demanda de los servicios, más que al tamaño de la nómina de quienes suministran los servicios.

IR DE AQUÍ PARA ALLÁ

Al negociar los paquetes de reformas en cada área, el gobierno federal puede adoptar el papel principal y sería importante tener en cuenta la totalidad de los objetivos a la hora de negociar cada punto individualmente.

Dimensiones de las concesiones productivas

El gobierno federal podría aumentar la autoridad en la devolución de impuestos a cambio de una mayor responsabilidad de los SNG para la utilización de ese dinero. La devolución de autoridad impositiva es en sí una medida fundamental para mejorar la responsabilidad de los estados hacia sus contribuyentes, algo que el gobierno federal debería destacar. También puede aumentar las transferencias (o mantenerlas mientras se reducen las tasas impositivas federales para crear espacio tributario), pero esta opción se encuentra limitada, tanto por las restricciones fiscales como por el objetivo de cambiar la dependencia de los estados de los ingresos de transferencias a ingresos propios.

Una reforma impositiva de esta magnitud, donde todo el pastel que se va a compartir crece dramáticamente, ofrecería una oportunidad histórica para modificar la fórmula de las participaciones y promover la igualdad, sin requerir que ningún estado reduzca sus ingresos fiscales totales. La revisión de la fórmula parece tener dos prioridades:

1. Terminar o reducir el componente histórico que le ha otorgado a estados como Tabasco participaciones que están bastante fuera de las normas, com-

paradas con otras. El componente para premiar el esfuerzo fiscal también puede ser terminado o reducido, ya que la devolución del IVA recompensaría a los estados que realicen un esfuerzo fiscal.

2. Aumentar el componente igualitario para otorgar participaciones adicionales explícitas a los estados con bases impositivas bajas.

Si estas revisiones van acompañadas por el aumento de la base del IVA, podrían llevarse a cabo sin pérdidas estatales (o no muchas) relativas al *statu quo* y, por tanto, serían más viables políticamente que una revisión aislada de la fórmula. Sin la expansión de la base impositiva, aumentando el pastel para ser compartido mediante devoluciones y transferencias, no parece posible una reforma importante de las participaciones, aun cuando las reformas marginales, moviéndose paso a paso en la dirección deseada, podrían ser posibles en combinación con otras reformas en consideración, tales como la reforma de las aportaciones y el ajuste de las participaciones, como respuesta a la reducción de las tasas federales para crear espacio tributario para la devolución de impuestos a los estados.

Dimensiones improductivas para las concesiones

El simple aumento de las transferencias a los SNG, a fin de conseguir la aprobación del presupuesto sin reformas correspondientes o concesiones de los estados, no sólo debilita la fortaleza fiscal y la consiguiente posición de negociación del gobierno federal, sino también su capacidad para actuar como líder en las múltiples negociaciones entre los estados.

Obstáculos institucionales

El lugar principal para el cambio de leyes pertenecientes al federalismo es el congreso federal. Ni los líderes de los partidos ni los líderes estatales (los gobernadores) poseen un control total del conjunto de sus diputados y senadores. La implementación de coaliciones factibles y formas para desarrollo y fortalecimiento de los acuerdos tendrán que suceder a través del tiempo y a fuerza de probar, en la me-

dida en que la legislatura y las ramas ejecutivas en los niveles federal y estatal avancen en la reforma del federalismo fiscal y otros temas relacionados. Aprender a construir la confianza requiere tiempo (para lo cual sería de gran ayuda la reelección de los diputados) y una mayor cuota de comprensión del proceso fiscal. Una apertura cada vez mayor en los informes fiscales también sería de gran ayuda, así como lo sería la implementación de capacidades técnicas para el personal del Congreso. Incluso podríamos visualizar la creación de algo equivalente a una Oficina de Presupuestos del Congreso. El éxito que implicó aprobar la ley anual de ingresos y gastos de 2003, en la primera parte de diciembre de 2002, significó un paso positivo, muy lejos de los dos años anteriores en los que las decisiones importantes fueron forzadas en los últimos minutos. 

APÉNDICE A. FIGURAS Y SIMULACIONES

Para la figura 2, el grueso de datos de las aportaciones y participaciones se tomó del Anexo Estadístico del Informe Presidencial de 2002. Los datos sobre el PAFEF se tomaron del Presupuesto de Egresos de 2001. Los índices de marginalidad fueron tomados de Conapo. Los ingresos estatales fueron obtenidos de INEGI. Finalmente, el Fondo de Fomento Municipal y los ingresos propios de los estados se tomaron de la SHCP. Para el estimado de las participaciones asignadas a cada estado, restamos el Fondo de Fomento Municipal de las Participaciones y luego multiplicamos esta cantidad por 0.8. Y para las aportaciones sólo existen dos fondos que van a los municipios, el FORTAMUN y el FISM, así que los restamos del total de las aportaciones.

Para la figura 5, utilizamos los mismos datos de la figura 4. Para estimar las participaciones dirigidas a cada estado, restamos el Fondo de Fomento Municipal de las Participaciones, luego multiplicamos esta cantidad por 0.2 y luego agregamos nuevamente el Fondo de Fomento Municipal. Teníamos datos de los ingresos propios de los municipios en 1998; para obtener un estimado para 2001, simplemente los ajustamos a la inflación. Y para las aportaciones hay sólo dos fondos que van a los municipios, el FORTAMUN y el FISM, así que simplemente sumamos estos dos fondos juntos.

Para la figura 6, tomamos una quinta parte de la recaudación del IVA de 2001 y la distribuimos de acuerdo con el PIB. Es decir, obtuvimos la porción de IVA produ-

cida por cada estado y la multiplicamos por la quinta parte de la recaudación del IVA en 2001.

Para las figuras 9 a 12, el primer paso fue obtener la recaudación de impuestos por ingresos de ventas. Para ello multiplicamos la recaudación del IVA de 2001 por 2/15 y la distribuimos entre los estados de acuerdo con el PIB. Luego, estimamos la pérdida total para el gobierno federal, si éste había absorbido todo el costo de la reforma, multiplicando el total de impuestos por ingresos de ventas por 0.8, ya que cerca de 20% del ingreso del IVA se comparte con los estados y los municipios. Esta cantidad se sustrajo de las participaciones en los distintos escenarios (0, 50, 100% del costo es absorbido por los estados y los municipios). Es decir, las pérdidas se restaron del total de las participaciones y entonces se distribuyeron en los estados, con base en la proporción recibida en 2001.

APÉNDICE B. DINÁMICA DE LA ELECCIÓN DE LOS ESTADOS EN EL IMPUESTO A LAS VENTAS AL MENUDEO

A manera de ejemplo inicial, tomamos en cuenta tan sólo dos estados: A y B. A con un ingreso per cápita mayor y, por tanto, con un ingreso per cápita por impuesto sobre las ventas proporcionalmente mayor (potencial). Se asume que las participaciones se distribuyen equitativamente per cápita, aun cuando esto aplica actualmente a menos de la mitad de los estados, según las regulaciones actuales. Suponemos que los estados agregan un 2% de impuestos a las ventas finales. También asumimos que la base de impuestos efectiva es la misma para todos los escenarios, aunque sabemos que en la práctica las reglas importan aquí.¹⁵

El IVA federal en las ventas finales se reduce 2% para crear espacio tributario para el impuesto estatal, a fin de evitar estimular (más) la evasión y las protestas públicas. El parámetro variable, entonces, es la medida en la que el gobierno federal paga por esto o hace pagar a los estados. En el modelo I, el gobierno federal redu-

¹⁵ El IVA y el impuesto sobre las ventas son los únicos impuestos aquí, en contraste con el IVA, que representa sólo un tercio del total de ingresos que se destinan en México al Fondo General Compartido. Por consiguiente, las simulaciones exageran los efectos que resultan al cambiar las reglas para el IVA y los impuestos sobre las ventas, e ilustran más claramente estos temas.

ce las participaciones lo necesario para cubrir el costo total que implica reducir su tasa de IVA. Entonces los estados, como grupo, reciben también el mismo ingreso total (las transferencias más los ingresos propios), pero el estado rico A gana y el estado B pierde sustancialmente en relación con el *statu quo*. Cuando se mantienen las participaciones y el gobierno federal absorbe todo el costo de crear espacio tributario mediante la reducción del IVA —Modelo III—, ambos estados todavía ganan, aun cuando A gana más y el gobierno federal pierde menos de un décimo de sus ingresos del IVA (véase el cuadro A1).

Simulaciones parecidas dentro de la gran variedad de estados mexicanos muestran resultados similares; las desviaciones de la actual fórmula de participaciones, muy lejos de una igualdad per cápita, hacen más complejos los resultados. Si el gobierno federal absorbe todo el costo de reducir el IVA para lograr espacio tributario, por supuesto que todos los estados ganan, como lo demuestra la figura 9. Si el gobierno federal pasa todo el costo de la reducción del IVA a los estados, entonces sólo ganarían diez estados, especialmente el Distrito Federal, Nuevo León y Chihuahua, como lo demuestra la figura 10. Si el gobierno federal absorbe sólo la mitad del costo, sólo pierden dos estados, como lo muestran las figuras 11 y 12. Aun con el costo de compensar individualmente a esos dos estados, un costo repartido como ése sería mucho más asequible para el gobierno federal que soportar el costo total de la reducción del IVA y sería mucho más viable políticamente que tratar de trasladar todo el costo a los estados.

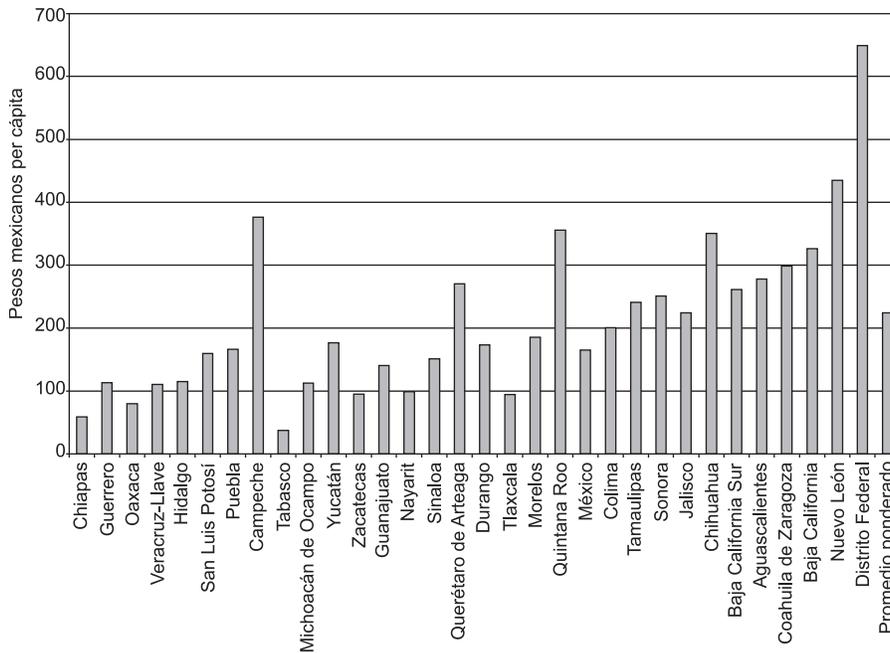
APÉNDICE C. ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS MUNICIPALES EN CHIAPAS Y GUERRERO

Las participaciones son transferencias federales no condicionadas que se asignan a los estados de acuerdo con la fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal. Los estados distribuyen 20% de estos fondos a los municipios, siguiendo una fórmula similar a la utilizada por el gobierno federal, es decir, una parte per cápita, una parte como premio al esfuerzo fiscal local y una parte (pequeña y pobre) a los municipios a los que les va mal en las otras dos medidas. Si se comparan las participaciones que llegan a los municipios en los estados del sur —Chiapas y Guerrero—,

CUADRO A1. SIMULACIONES DE DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS
DE DOS ESTADOS CON ESPACIO TRIBUTARIO

	<i>Estado A</i>	<i>Estado B</i>	<i>Federal</i>	<i>Total</i>
Población	1	1	2	
PIB = ingresos	\$200	\$100	\$300	
Estatus inicial				
Tasa de impuestos federales			0.15	
Ingreso por impuestos federales, por lugar	\$30.00	\$15.00	\$45.00	
Cuota de participaciones en FGP			0.2	
Proporción de ingresos: igual per cápita	\$4.50	\$4.50		
Total de ingresos netos	\$4.50	\$4.50	\$36.00	\$45.00
Modelo I: espacio tributario y neutralidad de ingresos				
Tasa estatal	0.02	0.02		
Ingresos propios	\$4.00	\$2.00		
Tasa de impuestos federales			0.13	
Ingresos por impuestos federales, por lugar	\$26.00	\$13.00	\$39.00	0.17
Cuota de participaciones en el FGP			0.076923	
Proporción de ingresos	\$1.50	\$1.50		
Total de ingresos netos	\$5.50	\$3.50	\$36.00	\$45.00
Modelo II: espacio tributario, pagado en totalidad por el gobierno federal				
Tasa estatal	0.02	0.02		
Ingresos propios	\$4.00	\$2.00		
Tasa de impuestos federales			0.13	
Ingresos por impuestos federales, por lugar	\$26.00	\$13.00	\$39.00	0.20
Cuota de participaciones en el FGP			0.230769	
Proporción de ingresos	\$4.50	\$4.50		
Total de ingresos netos	\$ 8.50	\$ 6.50	\$ 30.00	\$ 45.00
Modelo III: espacio tributario pagado en parte por el gobierno federal				
Tasa estatal	0.02	0.02		
Ingresos propios	\$4.00	\$2.00		
Tasa de impuestos federales			0.13	
Ingresos por impuestos federales, por lugar	\$26.00	\$13.00	\$39.00	0.20
Cuota de participaciones en el FGP			0.153846	
Proporción de ingresos	\$3.00	\$3.00		
Total de ingresos netos	\$7.00	\$5.00	\$33.00	\$45.00

FIGURA 9. GANANCIA NETA CUANDO EL GOBIERNO FEDERAL DISMINUYE A 13% LA TASA DEL IVA Y LOS ESTADOS GRAVAN UN IMPUESTO FINAL DE VENTAS DE 2 POR CIENTO

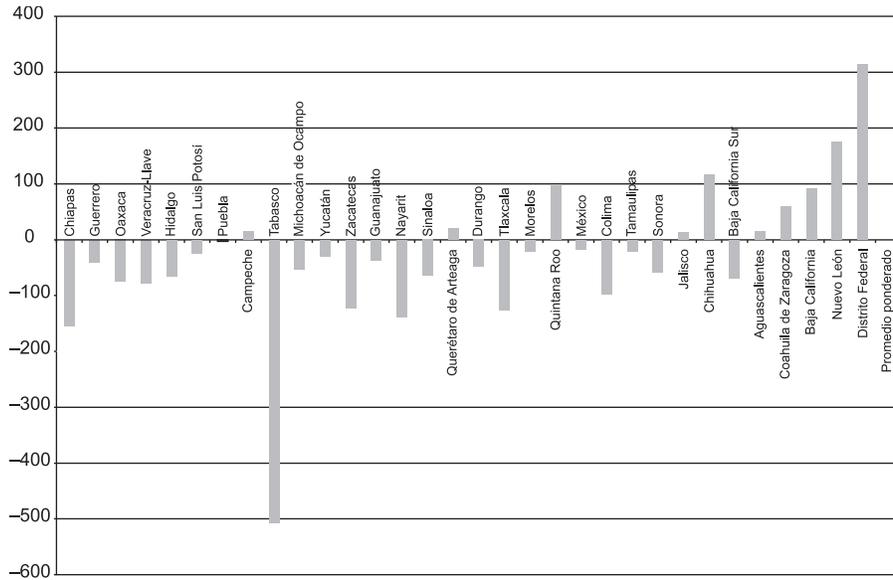


Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

no se ve que los municipios más pobres (o los menos pobres) reciban sistemáticamente menos que el promedio, aun cuando existe mucha variación con respecto al promedio que no tiene correlación con el índice de marginalidad.

Las aportaciones son transferencias federales condicionadas. Dos de los nueve fondos que comprometen las aportaciones son distribuidos en el nivel municipal: el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo para el Fortalecimiento Municipal (Fortamun). La asignación del FISM del gobierno federal a los gobiernos estatales se hace de acuerdo con una fórmula. El Fortamun se distribuye en los estados a discreción del Congreso Federal y el ejecutivo, aun cuando su distribución varía poco de un año a otro. Los estados, a su vez, redistribuyen los fondos del FISM a los municipios de acuerdo con una fórmula similar a la federal para distribución

FIGURA 10. GANANCIA NETA CUANDO EL GOBIERNO FEDERAL REDUCE LA TASA DEL IVA A 13% Y TRASLADA 100% DEL COSTO A LOS ESTADOS, Y LOS ESTADOS GRAVAN UN IMPUESTO FINAL DE VENTAS DE 2 POR CIENTO



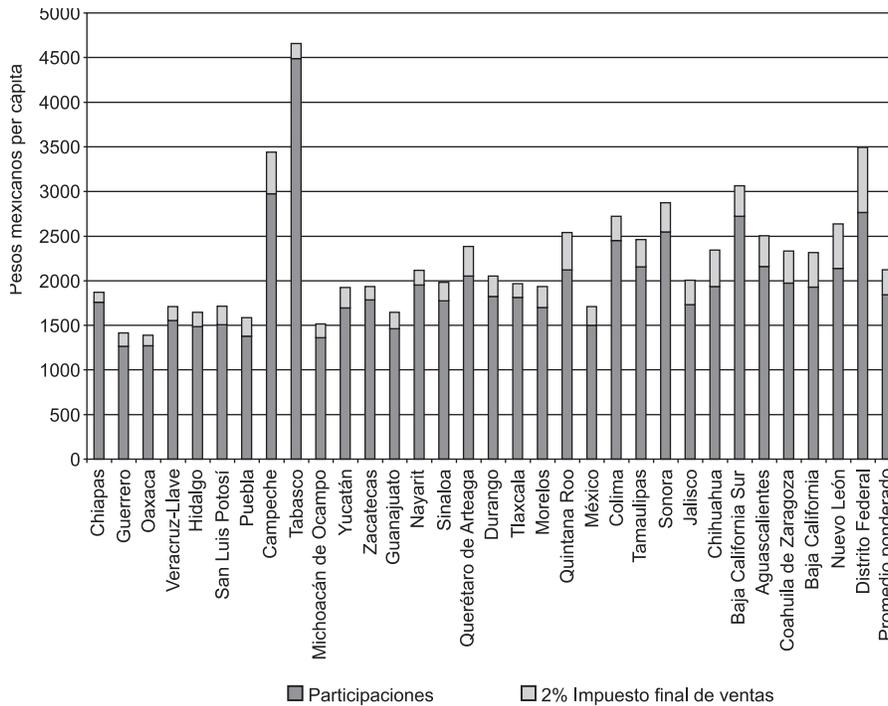
Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

en los estados; una fórmula que otorga más a los lugares con altos índices de marginalidad y pobreza. La fórmula también otorga cierta cantidad a cada municipio sin tener en cuenta su tamaño, lo que aumenta considerablemente la cantidad per cápita en municipios pequeños, pero no significa nada en los mayores. Por otra parte, los recursos del Fortamun se distribuyen en los municipios a discreción del gobierno del estado, reflejando la discrecionalidad del nivel federal.

Aun cuando están condicionados para inversiones municipales, ninguno de los fondos o aportaciones para los municipios tiene un destino muy rígido o un distrito electoral con prioridad para reclamar los recursos (en contraste con las transferencias para educación y salud en el nivel estatal), de manera que los municipios tienen una relativa libertad para disponer de esos recursos.

De acuerdo con las gráficas previas, parece ser que los municipios pobres reciben más aportaciones que los municipios ricos. Los municipios pequeños suelen ser los más pobres y la fórmula para algunos fondos otorga una cantidad mínima a

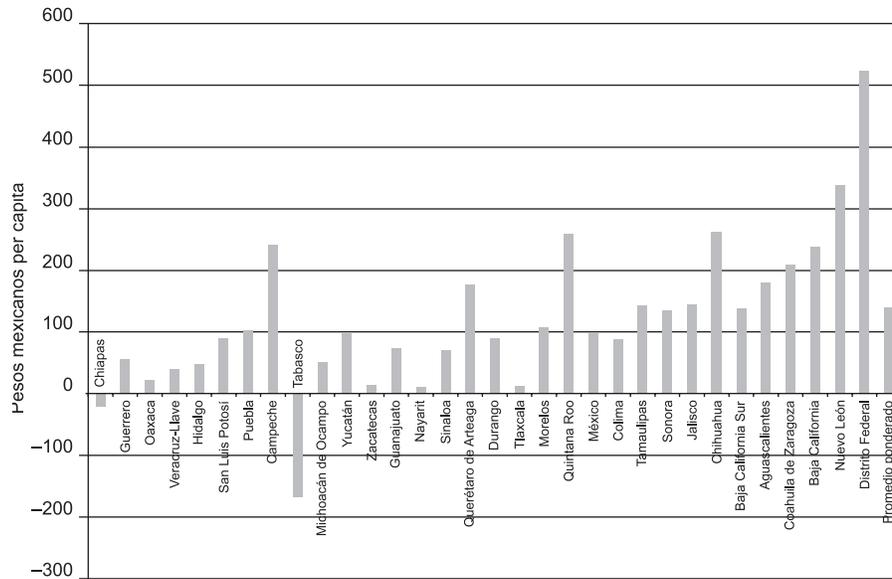
FIGURA 11. EL GOBIERNO FEDERAL REDUCE LA TASA DEL IVA A 13% Y TRASLADA A LOS ESTADOS 50% DEL COSTO TOTAL, Y LOS ESTADOS IMPONEN UN IMPUESTO FINAL DE VENTAS DE 2 POR CIENTO



Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

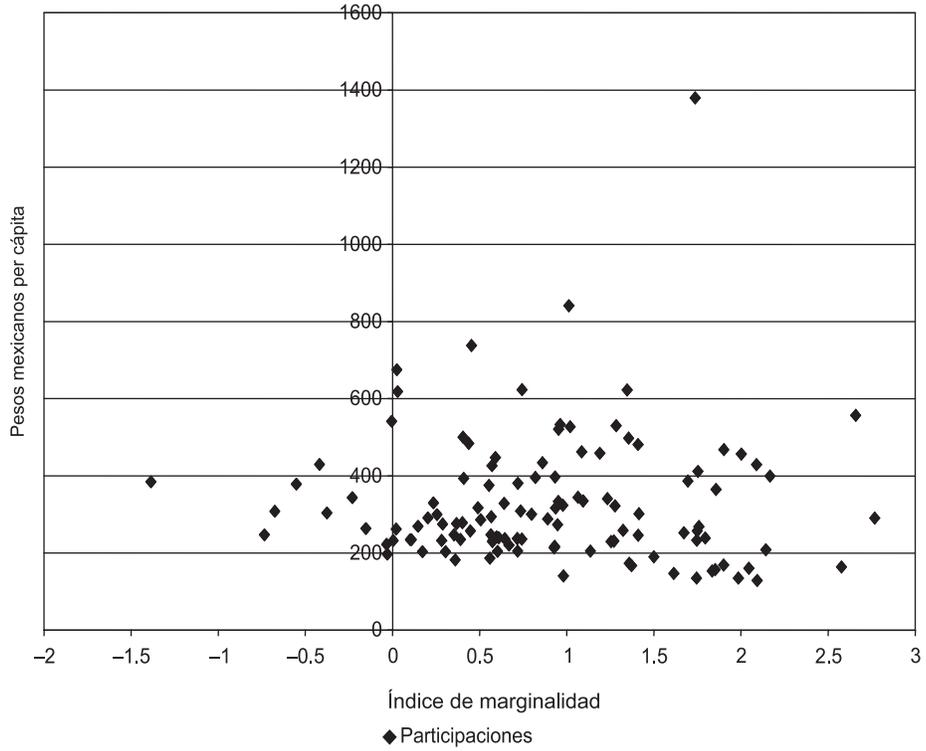
cada municipio; lo que conduce a mayores transferencias per cápita en municipios pequeños, pero sin hacer mayor diferencia en los municipios más grandes. Para quitar este efecto de tamaño, regresamos las aportaciones en los registros de población y luego trazamos el restante (la distribución de las transferencias no hechas según tamaño) frente al índice de marginalidad, que indica pobreza. Con este método, Guerrero parecería entregar más a los municipios más pobres que a los ricos (figuras 17 y 18). Por otro lado, en Chiapas, la relación es menos fuerte y algo negativa. Esto puede ser un resultado de que los municipios zapatistas (rurales y entre los más pobres) recibieron menos recursos durante los conflictos de la década de 1990.

FIGURA 12. GANANCIA NETA CUANDO EL GOBIERNO FEDERAL DISMINUYE LA TASA DEL IVA A 13% Y TRASLADA 50% DEL COSTO TOTAL A LOS ESTADOS Y LOS ESTADOS GRAVAN UN IMPUESTO FINAL DE VENTAS DE 2 POR CIENTO



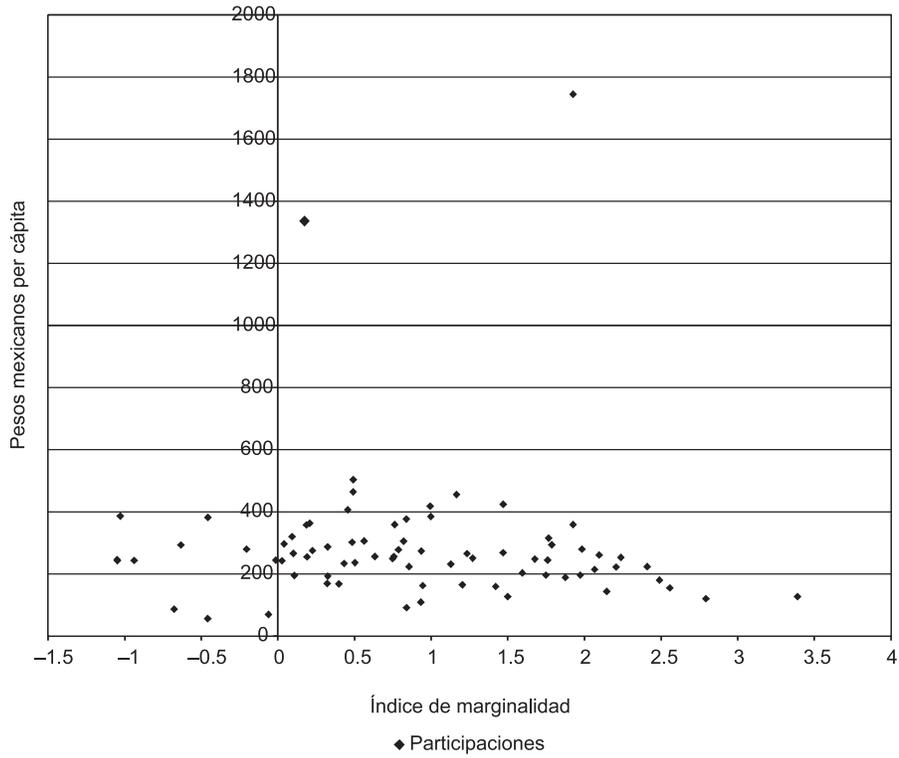
Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

FIGURA 13. PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS EN CHIAPAS



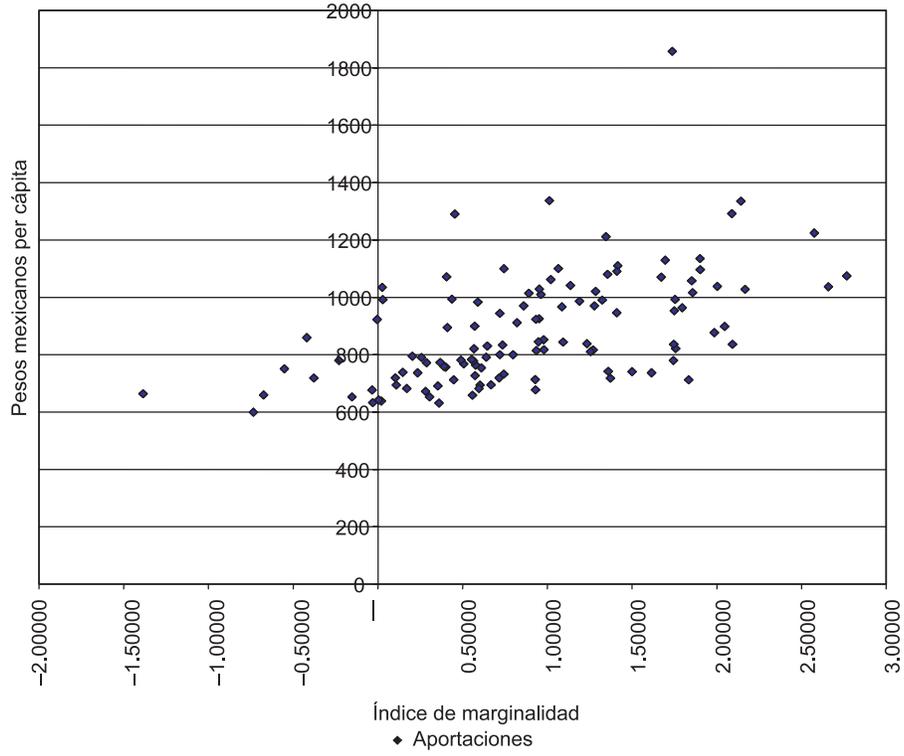
Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

FIGURA 14. PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS EN GUERRERO



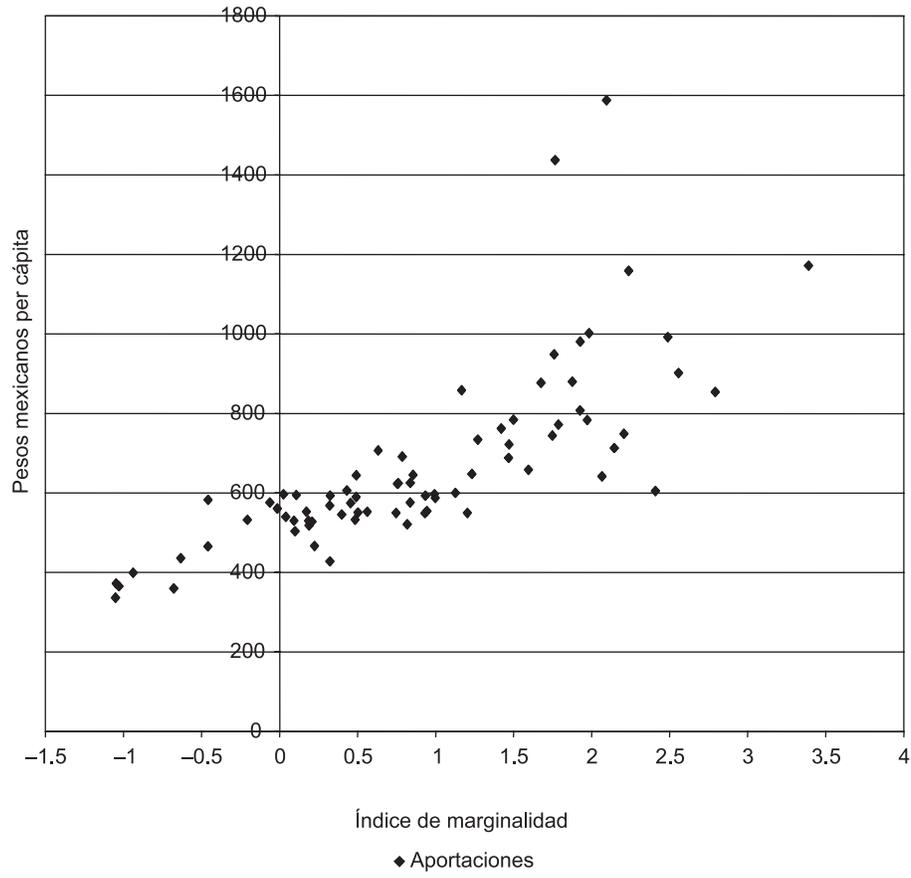
Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

FIGURA 15. APORTACIONES A LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS



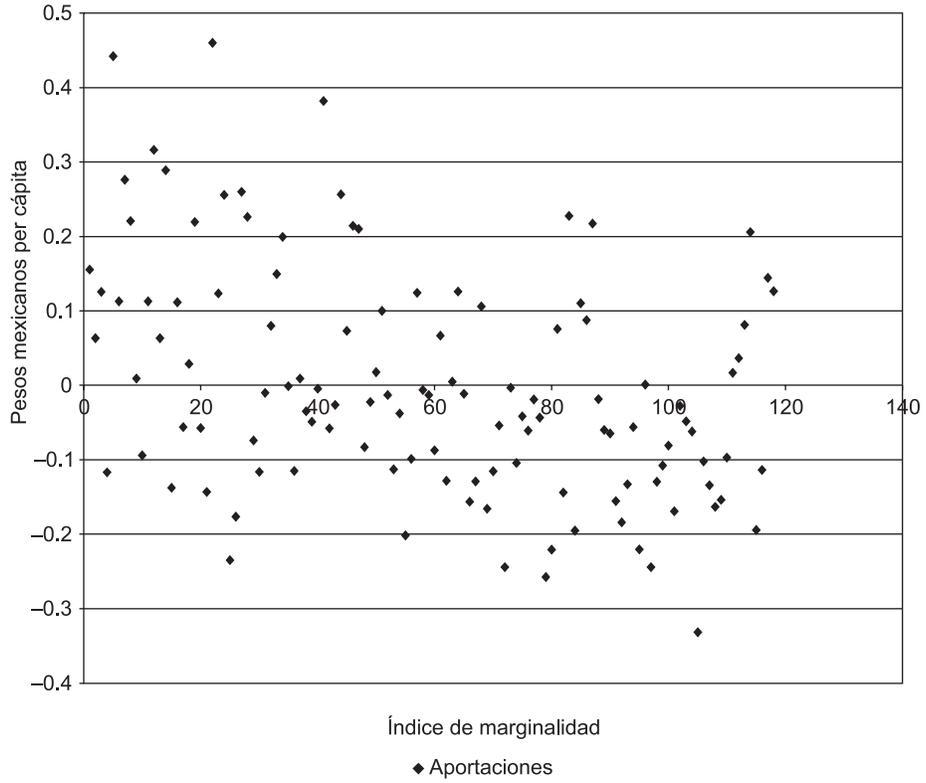
Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

FIGURA 16. APORTACIONES A LOS MUNICIPIOS DE GUERRERO



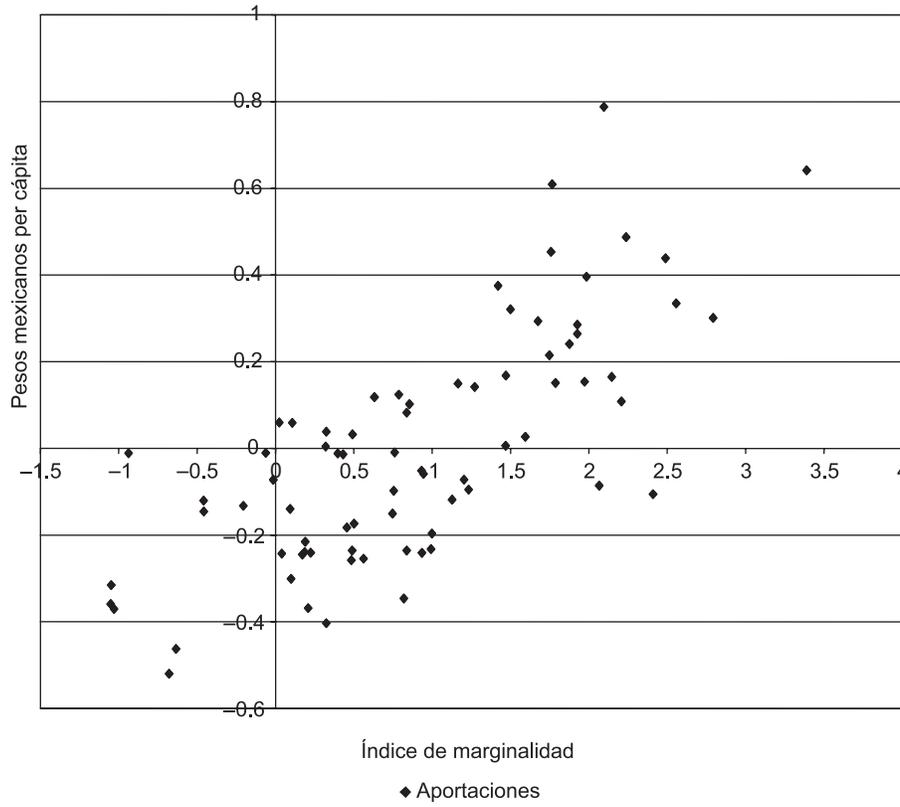
Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

FIGURA 17. APORTACIONES NETAS A LOS MUNICIPIOS EN CHIAPAS DEL EFECTO TAMAÑO (NET OF SIZE EFFECT)



Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

FIGURA 18. APORTACIONES A LOS MUNICIPIOS EN GUERRERO (RED DE EFECTO TAMAÑO)



Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Giugale, Marcelo y Steven B. Webb (eds.) (2000), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization, Lessons from Mexico*, Banco Mundial, Washington.
- González, Christian Y., David Rosenblatt y Steven B. Webb (2002), *Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America: A Complement to National/Subnational Fiscal Rules?*, World Bank Policy Research Working Paper 2869, Banco Mundial, Washington.
- Paqueo, Vicente, Gladys López-Acevedo y Suhas Parandekar (2003), *On the Use of Transparent Formulas to Allocate Federal Education Transfers*, World Bank Working Paper 3173, Banco Mundial, Washington.
- Webb, Steven B. (2001), “Decentralization”, en Giugale, Lafourcade y Nguyen (eds.), *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Banco Mundial, Washington.
- Winkler, Donald y Alec Ian Gershberg (2000), “Education Decentralization in Latin America: The Effects of the Quality of Schooling”, en Burki y Perry *et al.* (eds.), *Decentralization and Accountability of the Public Sector in Latin America*, Actas de la Conferencia Anual sobre Desarrollo en Latinoamérica y el Caribe, 1999, Banco Mundial, Washington.

