*Serie documentos de trabajo*

# ELEMENTOS ECONÓMICOS DE UNA PROPUESTA DE REFORMA EN MATERIA DE FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

Jaime Sempere y Horacio Sobarzo

DOCUMENTO DE TRABAJO

Núm. III - 1996

.

# Elementos Económicos de una Propuesta de Reforma en Materia de Federalismo Fiscal en México.

Jaime Sempere y Horacio Sobarzo
Centro de Estudios Económicos
El Colegio de México
Camino al Ajusco # 20
C.P. 10740, México, D.F.

Fax: 645-0464
email: jsempe@colmex.mx y hsobarzo@colmex.mx

Marzo de 1996

Este es el segundo documento de trabajo resultado de un proyecto de investigación sobre la distribución de fondos federales entre los estados en México. Los autores agradecen el apoyo financiero brindado por la Fundación Ford en México.

# 1 INTRODUCCION

El presente documento constituye una prolongación del documento de trabajo elaborado por Sempere y Sobarzo [1994]. En el documento previo se hizo un diagnóstico del estado actual del federalismo fiscal en México, y se esbozaron muy brevemente algunas propuestas de reforma. Este segundo documento presenta una discusión bastante más detallada y profunda sobre posibles líneas de reforma en materia de federalismo fiscal en México.

Debe enfatizarse que el documento discute sólo los aspectos económicos de posibles reformas. Es claro, sin embargo, que cualquier intento de reforma en esta materia tiene implicaciones no sólo de carácter económico, sino también de índole política. Ello no se ingnora en todo el proceso de investigación, del cual este documento es sólo una parte. Díaz [1995] ha elaborado un documento de trabajo en donde se discute con un buen grado de profundidad los elementos políticos en lo referente al federalismo fiscal en México. Más aún, en el reporte final de esta investigación, se integrarán en un sólo documento, los aspectos económicos, políticos, estudios de caso, y al final, se intentará hacer algún ejercicio numérico, todo ello con el propósito de presentar una explicación más realista, no sólo del estado actual de cosas, sino también de las posibilidades reales de reforma.

En lo que se refiere a este documento en particular es quizás pertinente hacer algunas aclaraciones importantes.

Primero, el análisis que se hace se circunscribe exclusivamente a la relación gobierno federal con estados. Se deja pues fuera el análisis al municipio y su relación con los dos ámbitos de gobierno restantes. Sin duda este es un elemento que debe abordarse en el futuro a fin de hacer un diagnóstico completo del federalismo fiscal en México. No obstante, creemos que como primer paso es importante estudiar posibles formas de descentralización fiscal de la federación a los estados y, en una segunda etapa, estudiar al municipio.

Segundo, el documento parte de la idea de que una reforma en materia de federalismo fiscal en México, debe buscar, fundamentalmente, incrementar el grado de responsabilidad fiscal. Como se comentó ya en Sempere y Sobarzo [1994], a partir de las reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que ocurrieron después del año de 1980, el sistema fiscal en su conjunto se ha hecho, sin duda, más eficiente, lo que ha permitido incrementar los ingresos reales de los tres ámbitos de gobierno. Esto último aún considerando que el gobierno federal es todavía, con mucho, el principal actor en materia de gasto e ingreso. Ahora bien, aunque el grado de eficiencia ciertamente se ha incrementado, existe la percepción generalizada de que subsiste aún un grado bajo de responsabilidad fiscal, pues hay muy poca vinculación entre ingresos y gasto en el ámbito estatal. El argumento central del documento es pues que, si se quiere más responsabilidad fiscal, es necesario no sólo que un mayor gasto sea decidido y ejecutado por los estados, sino también que una buena parte de ese gasto tenga una vinculación más estrecha con los ingresos fiscales, originados en los propios estados.

Tercero, las reformas propuestas buscan, entre otras cosas, ser realistas y viables. Así pues, se procura evitar caer en el recurso fácil de sugerir una descentralización a ultranza, recurso que con frecuencia ignora las fuertes restricciones tanto económicas como políticas. Como se verá, de hecho, las propuestas buscan diseñar mecanismos que permitan a los estados tener un mayor acceso a los recursos fiscales originados en su propio territorio, pero reconociendo al mismo tiempo que la centralización fiscal tiene también beneficios y una descentralización excesiva puede resultar costosa. Las propuestas pues, más que delegar potestad tributaria a los estados -posibilidad que por supuesto no se desecha- busca reducir el grado de dependencia financiera de los estados mediante el acceso directo de estos a los rendimientos territoriales de los impuestos más flexibles y potentes.

Más aún, en países como México, que se caracterizan por su fuerte grado de desigualdad regional, es necesario un gobierno federal capaz de hacer frente a esta desigualdad por lo que, más allá de cualquier reforma específica, parece ser necesario que el gobierno federal disponga de recursos suficientes y, más generalmente, que el gobierno federal no sea rebasado por los gobiernos estatales. La experiencia brasileña sugiere que una descentralización excesiva, en un

contexto donde las instituciones de los gobiernos estatales no están suficientemente desarrolladas, puede resultar muy costosa (ver Tanzi [1995]).

Cuarto, las propuestas aquí discutidas parten de la idea de que, cualquier reforma que se ponga en práctica, debe dejar inalterada la carga fiscal total. Es decir, más que proponer nuevos impuestos o mayores tasas a las ya existentes, se busca redistribuír ingresos (y en consecuencia gastos) entre ámbitos de gobierno. Por supuesto que no se excluye la posibilidad de aumentar tasas o crear impuestos nuevos, pero esa posibilidad es de hecho una propuesta de hacer más grande el tamaño del sector público, lo cual va más allá de los objetivos de este documento.

Por último, es importante reiterar que las propuestas discutidas en este documento serán integradas, en un siguiente documento de trabajo, a un contexto más amplio en donde no sólo se hará un ejercicio numérico para evaluar su viabilidad en término de recursos, sino también se procurará discutir el contexto político y la revisión de algunos estudios de caso.[1]

La conclusión central del documento es que el SNCF, en su estado actual, debe desaparecer y dar paso a dos fondos, uno de los cuales distribuiría recursos entre estados atendiendo fundamentalmente al criterio recaudatorio, en tanto que el segundo fondo, a cargo del gobierno federal, debería de cumplir el papel de un fondo de compensación interterritorial, y cuyo propósito sería atender las disparidades regionales.

En cuanto al primer fondo, que distribuiría recursos atendiendo al criterio recaudatorio, debería de incluír, como criterio central, algún impuesto de base amplia. Se propone que dicho impuesto sea el impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISRPF) el cual, comparado con el IVA y con el impuesto sobre la renta de las empresas, es el que ofrece menores dificultades.

---

[1] estos estudios de caso comprenden: Baja California, Jalisco,Oaxaca y el Distrito Federal.

Esto último es importante por al menos dos razones. Primero, con frecuencia, en la discusión actual sobre la descentralización fiscal, se argumenta que el IVA es un impuesto que debería descentralizarse total o parcialmente a los estados. En este documento se presentan argumentos que sugieren que el mejor candidato es el ISRPF. Segundo, las reformas propuestas sugieren que no basta con descentralizar el gasto. Para resolver el problema en forma integral es necesario un mayor grado de endogeneización del gasto de los estados, y esto sólo se logra si reduce la dependencia financiera de los estados. Esto contrasta en forma importante con la iniciativa reciente del gobierno federal mexicano para descentralizar el rubro de PRONASOL a estados y municipios. Esta iniciativa posee una nula vinculación con los ingresos de los estados.

La estructura del documento es la siguiente. La sección 2 contiene una discusión y revisión breve de los principales lineamientos en materia de descentralización de ingreso y gasto planteados por la literatura económica. En la sección 3 se discute el actual SNCF y se proponen algunas reformas a éste como prerequisito para reformas más importantes. Estas propuestas de reforma más importantes constituyen el contenido de la sección 4, misma que es complementada con una discusión sobre las características que debe poseer un impuesto para ser candidato a descentralizarse. Esta discusión se extiende a los principales impuestos de base amplia que existen en México. Finalmente, la sección 5 resume las principales conclusiones del documento.

## 2 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Con frecuencia se plantean hipótesis sobre las relaciones entre los distintos ámbitos de gobierno en una federación. Por el lado económico dichas hipótesis buscan determinar el grado óptimo de descentralización de la acción presupuestal. Es decir, los efectos conjuntos de las acciones de recaudación y gasto en función de la participación de cada uno de los distintos ámbitos de gobierno en tales acciones. Generalmente se acepta que la optimalidad a que se hace referencia se define en función de dos objetivos: eficiencia y equidad. A menudo estos dos objetivos se presentan como un dilema.

A continuación se hará una breve descripción de los principales lineamientos en materia de descentralización hacendaria planteados por la literatura económica. Conviene enfatizar que no se pretende hacer una descripción exhaustiva de la literatura en el tema sino solamente destacar algunos principios generales.

Quizás el primer paso es definir las distintas funciones de la acción gubernamental en materia de ingreso y gasto. Una visión clásica de estas funciones está dada por Musgrave [1984], quien clasifica dicha acción en tres funciones: a) asignativa, b) redistributiva y c) de estabilización.

La función asignativa del gobierno es de hecho la que está ligada a la provisión de bienes públicos, mismos que con frecuencia están geográficamente limitados, por lo que las decisiones gubernamentales en relación a la provisión de estos bienes puede tener efectos importantes en la asignación de recursos. Es decir, los efectos en el bienestar de la población serán distintos dependiendo de si es el gobierno federal o el estatal el encargado de ejercer, por ejemplo, el gasto en educación o salud. Es en esta función donde la interacción entre los ámbitos de gobierno es relevante.

Por su parte, las funciones de redistribución y estabilización son generalmente aceptadas como responsabilidad del gobierno central. En estas dos últimas funciones se ubican actividades como la política monetaria, regulatorias y de redistribución del ingreso.[2] Estas actividades están más allá de la influencia de las políticas estatales o municipales, ya que su impacto no se

[2] El término redistribución del ingreso se refiere aquí a políticas de redistribución del ingreso asociadas a desigualdades ajenas a la provisión de bienes públicos. Las inequidades existentes que sí se asocian a la provisión de bienes públicos pertenecen a la función asignativa. En otras palabras, la función asignativa sí se relaciona con la equidad, pero sólamente en la medida en que la inequidad tenga que ver con las acciones de recaudación y gasto. La inequidad originada en grados desiguales de desarrollo entre regiones es atendida por la función redistributiva.

restringe geográficamente a tales jurisdicciones sino que los rebasa.[3]

Una ventaja de una política fiscal federal es que, en situación de crisis, las economías de unos estados no tienen porqué afectarse en igual forma. La federación actúa como un medio de seguro ante el riesgo macroeconómico (ver Persson y Tabellini [1995]). Un ejemplo ocurre cuando la moneda nacional se devalúa. En este caso, los estados exportadores se benefician en tanto que los estados importadores resultan perjudicados. En un sistema federal se podría, en principio, establecer transferencias entre estados movilizando recursos de los estados más beneficiados hacia los más perjudicados, reduciendo de esta forma el riesgo económico nacional.

Ahora bien, si las economías de los estados en una federación son muy diferentes entre sí, el acordar políticas fiscales federales se puede volver políticamente más difícil. El establecer políticas redistributivas, por ejemplo, probablemente sería apoyado por los habitantes de las regiones más pobres, pero seguramente rechazado en la áreas más ricas. La política de subsidios a la agricultura se vería favorecida por votantes de regiones agrícolas, y lo opuesto en otras regiones. Lo mismo sucedería con la política industrial. Así pues, si los gobiernos tienen en cuenta las opiniones de los votantes sería más fácil, políticamente hablando, que ciertas políticas se realicen por gobiernos estatales, ya que los efectos de las decisiones recaerán sobre grupos más homogéneos que en el caso en que la decisión sea tomada por el gobierno central.

Al mismo tiempo, también por razones políticas, es conveniente aumentar la responsabilidad fiscal en los estados. Si los estados únicamente reciben transferencias federales para financiar sus gastos, no tienen un aliciente a gastar en forma eficiente. Debe recordarse que, en este caso, el costo político de recaudar lo soporta la federación, lo que podría ocasionar que las autoridades estatales utilizaran esos recursos sin ser conscientes de su costo. Un ejemplo de esto es un sistema de seguridad social centralizado en su financiación, pero en el que los estados tienen influencia en la decisión de gasto. En este contexto es muy probable que los

---

[3] Los límites a la función redistributiva del ingreso se discuten en Feldstein y Vaillant [1994] y Burbidge y Myers [1994].

estados tiendan a usar el gasto para aumentar el apoyo político.

En lo que se refiere a la función propiamente asignativa, que es de hecho la que es de interés en este estudio, se pueden hacer las siguientes consideraciones generales, iniciando con la parte del gasto.

## 2.1 GASTO

La "regla de oro", si así se le puede llamar, de la teoría económica en esta materia, sugiere que el gasto gubernamental en servicios públicos debe ser ejercido por aquel gobierno que tenga un mejor conocimiento de las preferencias de la comunidad a la cual se destinan dichos servicios. Más aún, se sugiere que sea la propia comunidad la encargada de financiar los referidos servicios. Esto último se debe a que los individuos tienen una más clara percepción del destino de sus contribuciones, lo que le otorga una mayor responsabilidad fiscal al proceso.

Ahora bien, en la práctica esta regla se puede aplicar sólo parcialmente porque no siempre sucede que los beneficios de un bien público necesariamente coincidan con los límites geográficos de las jurisdicciones. Así, puede suceder que un bien o servicio público beneficie, además de los habitantes de la localidad en cuestión, a habitantes fuera de la localidad que los financia, creando así externalidades. Si tal es el caso, el proveedor, debería ser un ámbito superior de gobierno que fuese capaz de internalizar dichas externalidades, es decir, hacer que los habitantes que no pertenecen a dicha localidad pero que se benefician, contribuyan a su financiamiento. Nótese que si el servicio beneficia a individuos fuera de la localidad que lo financia es probable que que haya una sub-producción del mismo. Por el contrario, si en lugar de un bien público se produce un "mal", es decir, una externalidad negativa (por ejemplo contaminación ambiental), existirá una tendencia a su sobreproducción. Así pues, lo que afecte a más de un municipio, debe ser recaudado o provisto por una entidad federativa.[4] También, lo

[4] O, alternativamente, una asociación de municipios distinta a la entidad federativa.

que afecte a más de un estado debe ser recaudado o provisto por el gobierno federal.

Adicionalmente a la presencia de externalidades, existen algunas otras razones por las que se recomienda no necesariamente seguir la regla de oro arriba mencionada. Por ejemplo, la presencia de economías de escala sugiere que para ciertos bienes es más eficiente, desde el punto de vista de los costos, operar a una escala mayor que la necesaria para atender las necesidades de una localidad en particular. Ejemplo de esto es el sistema de distribución de agua potable para una zona conurbada que aglutine a dos o más ayuntamientos. De igual forma, desde el punto de vista de los costos administrativos, éstos en algunos casos pueden ser menores si es una sóla entidad la que los controla. Así pues, no siempre es el gobierno local o municipal el más adecuado para la prestación de un bien o servicio público.

Tomando en consideración los elementos anteriores, se puede decir que el gobierno central debería encargarse de servicios como defensa nacional, política monetaria y fiscal, política internacional, comercio e inversión, redistribución del ingreso, política de empleo, política de regulación y fomento industrial. De hecho, dichas areas normalmente se reservan al gobierno central, ya que todas ellas tienen en común el no ser destinadas a subregiones o localidades en particular, por lo que la provisión por parte de una autoridad municipal o estatal se antoja difícil. Nótese que en todas estas actividades resultaría costoso, y de hecho no deseable, excluír a ciertos grupos o individuos.

Existen algunos otros servicios en donde se recomienda la participación del gobierno federal pero en coordinación con los ámbitos estatal y municipal. Tal es el caso de educación, salud, bienestar social y política ambiental. En estos casos se recomienda que la federación participe para evitar disparidades entre las distintas regiones o entidades federativas, pero se acepta que son los propias regiones, y en algunos casos las comunidades, las que están en mejor posición de hacer frente a dichos problemas.

Por último, en lo concerniente a servicios locales, normalmente deben asignarse a los gobiernos municipales. Por supuesto, en situaciones en que los beneficios se extiendan a otras

localidades, éstas deben ser integradas al sistema de financiamiento del servico.

Aunado a lo anterior, no debe descartarse la posibilidad de concesionar cierto bien o servicio público al sector privado. De hecho, existe cierta evidencia empírica que sugiere que en algunos casos la concesión de la provisión de servicios públicos al sector privado se ha traducido en una mayor eficiencia. Se argumenta que en países en desarrollo en donde es más común la ineficiencia en algunos servicios públicos, la justificación en torno a la participación del sector privado es aún mayor que en los países en desarrollo, ya que puede ser útil desde el momento mismo en que establece una referencia en cuanto a costos y cobro de servicios (Shah [1994]). Es común en México encontrarse con situaciones en las que simplemente se desconoce cuánto cobrar por algunos servicios, ya que se desconoce el costo de los mismos.

## 2.2 INGRESO

Por lo que toca a los ingresos, si bien es cierto que tampoco existe una regla precisa, sí es posible establecer algunos lineamientos generales que se desprenden de la teoría económica en esta materia y/o de la experiencia internacional. Dos grandes reglas podrían mencionarse.

Primero, en la medida de los posible, debe procurarse establecer una relación ingreso-gasto clara. Es decir, hasta donde sea posible es deseable que el contribuyente perciba la fuente de financiamiento que corresponde a determinado bien o servicio público. Ello fortalece la llamada responsabilidad fiscal. Bajo este criterio es pues deseable que las comunidades dispongan de fuentes de ingresos propias que les permitan financiar una buena parte de sus gastos. Ahora bien, esta regla tiene sus límites, ya que en el caso por ejemplo de algunos impuestos sobre factores de alta movilidad, el candidato ideal para recaudar es el gobierno central.

En el caso de impuestos a factores de alta movilidad, como es el caso del capital y el trabajo, el gobierno central es el más indicado para recaudar, ya que ello evita distorsiones a la movilidad. Tal es el caso, por ejemplo, del impuesto a la renta de las empresas y, quizás en menor medida, el impuesto al ingreso de las personas físicas. Por el contrario, aquellos factores

de poca o nula movilidad, como sería el caso de la tierra, pueden y deben ser gravados por los gobiernos locales. El criterio central de esta segunda regla es reducir al máximo posible las distorsiones en la asignación geográfica de recursos que algunos impuestos pueden ocasionar, como producto de la competencia tributaria entre regiones.

En este punto es necesario aclarar el significado del término movilidad. La movilidad de una industria depende de la inversión especifica e irrecuperable que se ha tenido que hacer para poder actuar en el territorio y por lo tanto de la que se tendría que hacer para poder desplazarse a otro territorio. Este monto es afectado por factores fiscales en cuanto a que se reduzca o se aumente el costo de la inversión mediante permitir deducciones de amortizaciones aceleradas de la inversión o mediante cambios en el gasto público local en infraestructura.

Otros factores que no dependerían de factores fiscales especificos serían la proximidad a los clientes y a los proveedores y ciertas legislaciones locales que establecen, por ejemplo estándares tecnológicos poco contaminantes, etcétera.

Otro factor proveniente del lado de la industria es el ingreso neto de impuestos que obtenga. Este ingreso puede ser afectado por las tasas de los impuestos que afecten la estructura de la demanda que enfrente la empresa, por ejemplo el IVA, y por los impuestos que graven directamente el rendimiento como es el impuesto sobre el ingreso.

Cuando la teoría de competencia fiscal habla de inducir movilidad, se refiere a si, tomando los demás factores como dados, se abarata la inversión en plantas para producción en otro estado lo suficiente o se aumenta lo suficiente el rendimiento al producir en otro estado, todo ello por razones fiscales, como para que la actividad económica se desplace a otro estado. Lógicamente, esa inducción de movilidad de bases será mayor para empresas más móviles en el sentido definido en parrafos anteriores pero el comprobar si el desplazamiento de bases entre estados tiene una fuente fiscal y no de otro tipo es algo muy difícil.

Por otra parte, los costos de movilidad que estamos mencionando hacen que el estado que quiere atraer la inversión tenga un mayor costo fiscal (en términos de tener que dar condiciones fiscales más ventajosas) que el tiene que soportar aquel estado que solo quiere conservarla. Este hecho da un cierto margen de maniobra fiscal a los estados.

En algunas otras circunstancias, los aspectos administrativos determinan qué ámbito de gobierno debe encargarse de su recolección y administración. En el caso del impuesto al valor agregado (IVA), por ejemplo, se recomienda que sea el gobierno central el que lo recaude, ya que es muy difícil imputar el impuesto regionalmente. Por el contrario, en el caso de un impuesto sobre ventas, es mucho más sencillo que sea el gobierno estatal el que lo recaude y administre.

Las reglas arriba mencionadas son, por supuesto, lineamientos generales que no tienen necesariamente porqué respetarse. Ello dependerá del contexto particular de que se trate. Es común por ejemplo que en algunos impuestos, como es el caso del impuesto sobre la renta, particularmente el que grava a las personas físicas, en muchos países se practique de hecho la llamada concurrencia fiscal, en donde si bien es cierto que el gobierno central evita distorsiones manteniendo el control de las tasas, los gobiernos estatales y/o locales participan en la recaudación.

Los Cuadros 1 y 2 presentan un esquema de asignación de gastos e ingresos por tipos de gobierno, basados en una clasificación de Shah [1994]. Como el mismo autor lo hace notar, estos cuadros son sólo sugerencias con base en la teoría económica y la experiencia internacional. En la práctica, distintos países pueden encontrar favorable el seguir esquemas diferentes. En todo caso, en la asignación de estas funciones es con frecuencia necesario encontrar un balance entre eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal. Este balance estará condicionado por muchos factores de carácter político, social, cultural, etcétera.

## 2.3 ALGUNAS OTRAS CONSIDERACIONES

Como se menciona arriba, existen algunos lineamientos muy generales respecto a cómo se deben distribuir las acciones de ingreso y gasto entre los tres ámbitos de gobierno. Más allá de esta distribución de funciones, algo muy importante a tener en cuenta al momento de decidir quién debe gastar o ingresar es la estructura informacional. Es decir, la observabilidad o no de estas acciones y, en consecuencia, la posibilidad de lograr un grado razonable de control y vigilancia. Con poca observabilidad de las acciones de gasto e ingreso y suficiente discrecionalidad en las mismas, es más probable que aparezca la corrupción e ineficiencia.

Es pues importante preguntarse si un mayor federalismo fiscal lleva o no a mayor ineficiencia organizativa. Aquí hay dos puntos que hay que tener en mente. Primero, el aspecto de la corrupción. Es decir, debe uno preguntarse si la corrupción es un problema mayor en los gobiernos locales. La respuesta a esto es por supuesto una cuestión empírica que no resolveremos aquí. De hecho, sobre este problema existen posiciones encontradas (ver Tanzi [1995]). El segundo elemento a considerar es el de la calidad de las burocracias locales versus la burocracia nacional o federal. En general, se argumenta con frecuencia que la burocracia federal está mejor preparada que la burocracia local, particularmente en países en desarrollo, en donde existen regiones fuertemente atrasadas. Nuevamente, la respuesta a esta segunda interrogante es una cuestión empírica.

En todo caso, lo que conviene resaltar es que, cualquiera que sea el arreglo entre ámbitos de gobierno respecto a gasto e ingreso, dichos arreglos deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios tecnológicos.

También, es importante que en todos los ámbitos de gobierno se cuente con sistemas de alicientes o incentivos a funcionarios a cumplir bien su labor. Aparte de la necesidad de dejarles el menor grado de discrecionalidad posible, se les debe también estipular contratos de trabajo que les hagan revelar su grado de eficiencia con partes significativas de su salario, basados en su productividad. En términos más generales, es importante desarrollar en forma sistemática una

carrera de servicio civil que premie la eficiencia burocrática y castigue la ineficiencia.

Por último, debe mencionarse que una posible causa de ineficiencias en la descentralización, radica en que el costo marginal de los recursos públicos pueda ser distinto entre estados. Si esto ocurriese, se podría mejorar haciendo a unos de los estados recaudar más y a otros menos. La solución propuesta por Dahlby y Wilson [1994] es que se instrumenten transferencias entre los estados, para que el costo tributario marginal de proveer bienes públicos se iguale entre ellos. Estas transferencias también se justifican para evitar emigración fiscalmente inducida.[5]

## 3 EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL EN MEXICO

Como se mencionó en la sección anterior, si el propósito último es buscar que el sistema fiscal sea no sólo eficiente y equitativo, sino también que contenga un grado mínimo de responsabilidad fiscal, es necesario que se establezca un cierto grado de vinculación entre el gasto y el esfuerzo recaudatario de los estados.

En la sección siguiente se verán dos formas posibles de lograr esto. Sin embargo, un requisito previo para que las reformas que se propongan tengan viabilidad, es modificar el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Como se comentó en el documento anterior de esta misma investigación, (Sempere y Sobarzo [1994]), el actual SNCF constituye un avance importante en términos de eficiencia, pues la base tributaria y la recaudación han crecido, particularmente a partir de 1980 con la introducción del IVA. Es decir, a partir de 1980, con la introducción del IVA, el SNCF

---

[5] En Canadá, por mandato constitucional, se debe dotar a los estados de suficiente capacidad de proveer bienes públicos a grados de imposición comparables. Las transferencias entre los estados, llamadas "fiscal equalization grants" (estudiadas detenidamente por Boadway y Flatters [1982]), se ven impuestas por la constitución.

experimentó modificaciones sustanciales, mismas que permitieron incrementar no sólo la recaudación total, sino también el monto real de participaciones a los estados. En 1995 los estados recibieron el 18.5 porciento de la recaudación federal en forma de participaciones, en tanto que en 1996 se ha planteado aumentar esta proporción a 20 porciento.[6]

Como se recordará, el actual SNCF contempla una fórmula de reparto de la siguiente manera: 45.17 por ciento se distribuye en función de los llamados impuestos asignables territorialmente; 45.17 por ciento con base en el número de habitantes por estado y, el restante 9.66 por ciento, en relación inversa a los criterios anteriores.

Si bien es cierto que persiste un grado importante de desequilibrio horizontal, y no obstante lo inexacto de las formas de medir este desequilibrio, la evolución del SNCF ha privilegiado en forma muy importante el criterio de la necesidad del gasto en la distribución de sus recursos, ya que la fórmula de reparto de las participaciones le otorga un peso importante al criterio poblacional. Este criterio trata, al mismo tiempo, de aproximar el principio de justicia de que todos los ciudadanos tienen derecho a la misma cantidad y calidad de bienes y servicios públicos. Sin embargo, no considera que los costos de provisión pueden ser distintos entre regiones.

Se verá en la sección siguiente que para lograr una mayor responsabilidad fiscal el primer criterio debería, al menos, incluir algún impuesto de base más amplia que reflejara mejor la base tributaria y el potencial recaudatorio de los estados.

Bajo el sistema actual, es indudable que siempre los estados con mayor recaudación estarán pugnando por un incremento en el coeficiente del criterio recaudatorio, en tanto que los estados más poblados lo harán para subir el coeficiente del segundo criterio (poblacional).

---

[6] Recuérdese que en 1980 este mismo porcentaje fue de 13 puntos.

Como se verá en el resultado final de esta investigación, el caso de Baja California cae en el primer grupo en tanto que Oaxaca constituye un caso típico del segundo grupo.

Esta situación surge del simple hecho de que en una sóla fórmula se mezclan dos criterios contrarios, de forma que siempre será cierto que la fórmula penaliza en cierta medida a los estados que, por su alto ritmo de actividad económica, poseen un potencial recaudatorio importante. En palabras simples, bajo esta fórmula las regiones más avanzadas económicamente, normalmente argumentarán que, fuera del sistema, seguramente recaudarán significativamente más que los ingresos que reciben por concepto de participaciones.

Es importante hacer notar que esta inestabilidad del sistema no se corrige con incrementos en el monto de las participaciones a los estados. Ya se mencionó que actuamente la federación participa a los estados el 18.5 por ciento de los ingresos tributarios federales. En el poco probable e hipotético escenario en que éste porcentaje creciera, el efecto de penalización al que se hizo referencia arriba subsistiría.

Así pues, ¿qué puede hacerse frente a esta situación? Una solución extrema sería que la fórmula de reparto se basara exclusivamente en el primer criterio. Es decir, que las participaciones a los estados se distribuyeran atendiendo sólamente a algún indicador del potencial o esfuerzo recaudatorio. Este podría medirse con la diferencia entre un objetivo recaudatorio y la recaudación efectiva en el estado (ver Zabalza [1994]). Este extremo, sin embargo, es muy poco realista si se considera el fuerte grado de inequidad en el desarrollo entre regiones.

Si se adoptara esta solución es obvio que las regiones económicamente atrasadas, cuya base tributaria es muy reducida, verían caer fuertemente sus ingresos de forma que el sistema sólo induciría un desarrollo más desigual que el actual.

El otro extremo, obvio, sería que la fórmula de reparto se basara sólo en el segundo criterio, es decir, el poblacional. Una forma particular que podría adoptarse como una

aproximación a la equidad sería que la distribución del monto participable se calculase de tal forma que la participación percápita fuera igual en todos los estados.[7]

Esta segunda solución extrema, sin embargo, hace más fuerte el mencionado problema de la inestabilidad, ya que implica que los estados más avanzados transfieran una fuerte cantidad de recursos a los estados más atrasados.

Parece pues evidente que ninguno de los extremos es sostenible y, de hecho, cualquier punto intermedio entre ambos extremos tampoco lo es. De hecho el estado actual del SNCF adopta un punto intermedio entre estos extremos pero, como ya se vio, el problema de la inestabilidad persiste.

Se verá más adelante que el SNCF requiere de varias reformas que, en última instancia, lo acerquen más a un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria (SNCH), es decir, que contemple conjuntamente la distribución de ingresos y gastos. Ello será objeto de discusión en la siguiente sección.

La propuesta más concreta que se hace aquí, como prerrequisito para reformas de fondo, es simplemente que el criterio poblacional se elimine y lo participado sea función de un mejor indicador que el actual (impuestos asignables territorialmente) del esfuerzo recaudatorio.

Esta propuesta tiene su fundamento en que una distribución percápita de los fondos atendería un criterio de justicia sólo si los costos de recaudación entre regiones fueran iguales. Es importante mencionar que cuando hablamos de costos de recaudación se incluyen no sólo los

---

[7] Cabe hacer notar que en estricto sentido una distribución percápita igual no es necesariamente la más equitativa si se tiene en mente que las regiones tienen grados de desarrollo desigual. En otras palabras, la infraestructura existente, por ejemplo, es muy distinta entre regiones. Lo mismo se puede decir de la educación, etc. En la práctica, sin embargo, es más difícil obtener indicadores confiables de necesidad de bienes públicos entre regiones. (ver docto. España).

aspectos administrativos, sino también las distorsiones en la actividad económica resultantes del sistema fiscal. Es decir.....

Así pues, una nueva ley de participaciones distribuiría los fondos con base sólamente en un indicador del esfuerzo recaudatorio que incorpore un impuesto de base amplia.

Paralelamente, se constituiría un fondo de compensación territorial, administrado por el gobierno federal, y cuyo objetivo sería el de transferir recursos a las entidades con un criterio de igualación entre regiones.

Este aspecto del sistema propuesto, a diferencia del actual, daría mayor libertad a la federación para diseñar un sistema de transferencias que realmente atacara los problemas de pobreza o inequidad. El sistema actual identifica los problemas de pobreza o inequidad entre los estados y no necesariamente como lo que son, es decir, como pobreza o inequidad entre indivíduos.[8]

Nuestra propuesta elimina el problema de la inestabilidad al que se hizo alusión, toda vez que, en lo sucesivo, y dependiendo de los porcentajes, sería claro que los estados con mayor recaudación verían que sus recursos están en algún grado vinculados con su recaudación o su esfuerzo recaudatorio.

Al mismo tiempo, permitiría a la federación diseñar un sistema de transferencias no sólo con más libertad para enfrentar los problemas de pobreza, sino también permitiría una coordinación -hasta ahora inexistente- entre lo participado con el criterio de equidad y el gasto

---

[8] De hecho bajo el esquema actual, parecería que el problema de la inequidad se ataca en dos frentes sin necesariamenmte tener relación entre sí. Por un lado, se busca disminuír la desigualdad distribuyendo participaciones a los estados en función del criterio poblacional. Por otro lado, en el reparto del gasto del gobierno federal, particularmente de la inversión pública federal, es común encontrar también al criterio de equidad en forma explícita.

del gobierno federal que busca atacar el problema de la desigualdad.

En resumen, parecería que un paso previo a una reforma que busque aumentar el grado de responsabilidad fiscal exige modificar los criterios del actual SNCF. Dicha modificación básicamente consistiría en no mezclar criterios en una misma fórmula.

La propuesta anterior, por sí sola no garantiza una mayor responsabilidad fiscal, pero al menos evitaría el actual problema de inestabilidad, y se constituiría en un primer paso para reformas que, en última instancia, acerquen al sistema actual, a un SNCH con mayor responsabilidad fiscal. Este es el tema del siguiente apartado.

También, debe mencionarse que dicha propuesta debe ser vista como el escenario ideal. Sin embargo, por la magnitud de los cambios que implica, es conveniente plantearla como una reforma gradual. Nosotros plantearíamos una reforma donde inicialmente se mejoren los criterios actuales de forma que se incorpore un mejor indicador del esfuerzo recaudatorio y se mantenga el criterio poblacional. En una etapa posterior, las proporciones deberían modificarse para que el esfuerzo recaudatorio sea el principal determinante del monto participado a cada estado.

Por lo que toca a la proporción participada en función inversa a la participación por habitante (9.66%) debería desaparecer o bien pasar a formar parte del llamado fondo de compensación interterritorial.

## 4 VIAS PARA AUMENTAR EL GRADO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

En esta sección, se discutirá cómo se podría diseñar un sistema de participaciones que involucre más a los estados en un esfuerzo recaudatorio que, a final de cuentas, les permita financiar una mayor parte de sus gastos con recursos propios. En otras palabras, un sistema que endogeneice una parte importante de los gastos de los estados, de forma tal que las participaciones y/o ingresos se liguen a una base impositiva amplia, ya que actualmente el llamado esfuerzo recaudatorio se basa sólo en los llamados impuestos asignables territorialmente,

cuya base es reducida y, por lo tanto, no necesariamente refleja la base impositiva real de los estados.

Los impuestos de base amplia en México son tres: a) el impuesto sobre la renta de las empresas (ISRE), b) el impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISRPF) y, c) el impuesto al valor agregado (IVA). En consecuencia la discusión se centrará en las ventajas y desventajas que estos tres tipos de impuestos ofrecen en caso de que se descentralizara la totalidad o una parte a los estados.

Dos aspectos deben subrayarse antes de entrar en materia. Primero, aunque la discusión se centra en la posible descentralización total o parcial de alguno de los tres impuestos mencionados, la propuesta final no es necesariamente delegar totalmente la potestad tributaria a los estados -cosa que podría ser posible-, sino proponer algún esquema de concurrencia impositiva que involucre más a los estados o, al menos, haga depender su ingreso de la recaudación potencial. Aunque no se excluye la posibilidad de una delegación total, se busca proponer una reforma que implique los menores cambios legales posibles al sistema actual, ya que ello le confiere mayor viabilidad a la propuesta. Es decir, se busca reducir la dependencia financiera de los estados mediante el acceso directo de éstos a los rendimientos territoriales de los impuestos más flexibles y potentes. En otras palabras, impuestos de base amplia.

Segundo, los cambios propuestos sin duda implican dificultades de orden administrativo que deben contemplarse. Estas dificultades serán analizadas en la siguiente sección.

## 4.1 PROBLEMAS POTENCIALES DE LA DESCENTRALIZACION IMPOSITIVA

En la sección dos se mencionó que algunos impuestos, particularmente los que se aplican sobre bases de alta movilidad, ofrecen dificultades cuando no son operados por el gobierno central. Igualmente, se mencionó que, por razones de orden administrativo, algunos impuestos pueden también dar origen a problemas cuando se descentralizan.

A continuación enunciaremos brevemente cuáles son específicamente estos problemas que, de hecho, son comunes a cualquier impuesto. En otras palabras, se mencionarán cuáles podrían ser los costos de una descentralización impositiva.[9]

a) Exportación fiscal

La exportación fiscal surge como resultado del hecho de que una jurisdicción pueda hacer recaer el tributo en residentes de otro(s) estado(s). En términos de finanzas públicas, este fenómeno se conoce como *incidencia impositiva* ya que, en ocasiones, el impuesto no necesariamente recae sobre el grupo de individuos que busca gravar. En última instancia, la incidencia impositiva nos dice quién, de hecho, paga los impuestos.

En términos geográficos, esto significa que en el caso de algunos impuestos una jurisdicción puede exportar total o parcialmente el impuesto a otra jurisdicción. El resultado final es que, en presencia de exportación fiscal, la carga fiscal entre jurisdicciones no es la misma.

En consecuencia, entre más exportable es un impuesto, menos deseable es su descentralización, ya que se pierde control sobre la carga fiscal final de los contribuyentes y de las jurisdicciones.

b) Competencia fiscal

El fenómeno de la competencia fiscal es un resultado directo de la movilidad de factores. En un extremo, si suponemos que los factores capital y trabajo son perfectamente móviles y al mismo tiempo las jurisdicciones -estados- son libres de fijar la tasa que los grava, es muy probable que, en el afán de atraerlos, se cree una competencia en tasas tal que la tasa final podría resultar muy baja, con la consecuente caida en la recaudación (ver por ejemplo Mintz y

---

[9] Esta sección está basada en Pla, M. y Villarreal, E. [1991] y Pérez, F [1991].

Tulkens [1986]).

Los resultados anteriores, por supuesto, son bastante criticables. En primer lugar, parten del caso hipotético de que la movilidad es perfecta. También suponen que no hay costos de cambiar de localización, o bien, que el valor de las tasas (y su diferencial) incorpora ya los costos de cambiar de región. Además, desestiman cualquier posibilidad de comunicación y cooperación entre los estados. Esta podría venir del hecho de que los gobernadores pertenezcan al mismo partido o a la propia existencia de una interacción repetida entre los gobiernos que les haga conscientes de la necesidad de coordinación.

En la práctica, sin embargo, la movilidad no es perfecta, sobre todo si consideramos que las regiones difieren en muchos otros aspectos, más allá de las tasas de impuestos.

Esteban [1991], por ejemplo, sugiere que, al menos en la Comunidad Europea, los individuos son poco móviles, toda vez que existe un fuerte competente de identidad regional.

En el caso del capital, no hay una conclusión clara. De hecho, debe distinguirse entre grados de movilidad. Por ejemplo, en las distintas partes de la industria del transporte, los camiones de gran tamaño para el transporte internacional que usan tecnología estándar, serían perfectamente móviles; transportistas locales, sujetos a regulaciones locales ambientales, de tamaño y otras, serían poco móviles, en tanto que transportistas industriales que dependen de cierta tecnología e infraestructura, y de la proximidad de los consumidores serían medianamente móviles. La movilidad depende pues de muchos factores, como la infraestructura disponible, proximidad de mercados, proveedores, legislación existente, etcétera.

Claramente, cuando se habla del impuesto sobre el ingreso, éste tiene componentes más sensibles que otros ante cambios en las tasas impositivas. El capital financiero es notoriamente más sensible que otro tipo de capitales, como el físico o el humano, ante cambios en las tasas impositivas.

En suma, otros elementos iguales, entre más móvil es la base de un impuesto, menos descentralizable es éste, ya que induce una mayor competencia fiscal que puede provocar estrategias subóptimas.

Existen pues, grados de movilidad y, como se verá, estos grados explican porqué en el caso de algunos impuestos -cuya base es menos movible- existe mayor posibilidad de descentralización, total o parcial.

c) Ilusión financiera

Un elemento que también debe ser considerado en el momento de descentralizar un impuesto es si el ciudadano percibe mejor o peor el costo y el beneficio del gasto público local. La cuestión puesta en términos simples es si la descentralización de un impuesto eleva o reduce la percepción del contribuyente sobre la relación entre los impuestos que paga y el gasto público del que se beneficia.

Sobre este punto, algunos impuestos, como los del ingreso, son claramente más perceptibles que impuestos sobre transacciones de mercado, como por ejemplo, el IVA. En el caso del impuesto al ingreso, si es pagado por el individuo es claramente más perceptible que si se lo retiene la empresa.

De igual forma, los períodos de pago influyen sobre la perceptibilidad. Quizás un elemento también muy importante es la complejidad del sistema tributario, pues entre más complejo es, existe una menor perceptibilidad.

En general, puede afirmarse que entre más descentralizado es un impuesto, la perceptibilidad ingreso-gasto es mayor, ya que se reducen las transferencias

intergubernamentales, mismas que dan origen a ilusión financiera.[10] Sin embargo, en ocasiones esto no es necesariamente cierto si una mayor descentralización complica en exceso el sistema tributario. El IVA es quizás un bien ejemplo en este sentido.

## 4.2 IMPUESTOS DE BASE AMPLIA

En las líneas anteriores se discutió en forma muy breve qué elementos deben tomarse en cuenta cuando se descentraliza un impuesto. Como veremos, algunos impuestos son mejor candidatos que otros. En particular, en lo que resta de esta sección se analizarán los tres impuestos de base amplia que existen en México en términos de dichos elementos y se intentará determinar cuál de estos impuestos ofrece menos problemas.

No debe olvidarse que el propósito último es incrementar el grado de responsabilidad fiscal, y se arguyó arriba, ya, que esto se logra haciendo depender, en alguna medida, el gasto de los estados de su propia recaudación.

Por último, conviene reiterar que cuando se habla de descentralizar un impuesto no necesariamente quiere esto decir una descentralización de la potestad tributaria. Alternativamente, la idea es diseñar una fórmula de reparto que involucre más a los propios estados. En otras palabras, se propone reducir la dependencia financiera de los estados mediante el acceso directo de estos a los rendimientos territoriales de los impuestos más flexibles y potentes.

### 4.2.A IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS

El ISRPF es sin duda el más progresivo de los impuestos discutidos, ya que grava a una

---

[10] El problema de las transferencias es que normalmente son el resultado de deducciones entre ámbitos de gobierno y es muy complicado si no imposible para el contribuyente percibir esta cadena de compensaciones.

tasa progresiva una de las manifestaciones más claras de la capacidad de pago de los individuos: el ingreso obtenido. Desde esta perspectiva, este impuesto posee un alto grado de perceptibilidad, particularmente si se tiene en mente que, en gran parte, se autoliquida por los propios contribuyentes. Debe mencionarse, sin embargo, que este grado de perceptibilidad se reduce un poco en la medida en que su pago se fracciona y/o se retiene por la empresa.

Respecto de si origina competencia fiscal o no, es en realidad difícil de determinarlo pues, en última instancia, es una cuestión empírica para la cual se carece de información. No obstante, es factible suponer que existen márgenes dentro de los cuales la tasa entre regiones puede variar sin necesariamente crear desplazamientos.

Por supuesto que el impuesto no está exento de problemas de territorialidad particularmente en lo que se refiere a rentas de capital, pues un mismo individuo puede percibir ingresos (dividendos) de empresas asentadas en otras entidades. Esto es menos probable que ocurra en el caso de rentas de capital.

En términos de su exportabilidad, puede afirmarse que, en general, es un impuesto poco exportable. Para analizar esto, es necesario distinguir entre ingresos de trabajo e ingresos de capital. Por lo que toca a los ingresos de trabajo, si la oferta de trabajo es inelástica una parte recaerá sobre los propietarios del capital y clientes, y entonces, o se traslada a los clientes vía precios, o reduce utilidades.

En lo referente a los ingresos de capital, si la demanda es perfectamente elástica, como es muy probable que de hecho ocurra en una entidad federativa, el impuesto recaerá sobre los contribuyentes.

Así pues, si bien es cierto que con este impuesto no se elimina totalmente el grado de exportación fiscal, sí puede decirse que los problemas de exportación fiscal son relativamente pequeños.

## 4.2.B IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS EMPRESAS

A diferencia del ISRPF, este es un impuesto poco progresivo con los individuos, ya que grava a las utilidades en forma proporcional. Es desde este punto de vista un impuesto poco flexible.

Un aspecto importante que lo hace poco descentralizable es el hecho de que, con frecuencia, las empresas operan en varias entidades por lo que su fiscalización regional puede ser muy difícil.

También, la distribución de su base puede resultar poco homogénea territorialmente, ya que es frecuente encontrar zonas especializadas (agrícolas, industriales, residenciales, etcétera).

Desde el punto de vista de sus efectos sobre la competencia fiscal, es sin duda el impuesto (subsidio) típico usado por los gobiernos para atraer empresas, por lo que su descentralización muy probablemente daría orígen a este tipo de competencia. Esto es de hecho particularmente cierto en un país en el que el capital es escaso.

En términos de su grado de exportación, se pueden hacer las siguientes consideraciones. Primero, si la oferta de capital es perfectamente inelástica, recaerá sobre sus propietarios, por lo que su exportación dependerá de la residencia de éstos. Es muy factible suponer que no todos serán residentes.

Segundo, en el largo plazo es de esperarse que esta oferta no sea perfectamente elástica, por lo que una parte del impuesto se trasladaría a empleados y clientes. Si esta última parte se exporta o no, dependerá de la residencia de éstos últimos.

En general, puede afirmarse que, a diferencia del ISRPF, este impuesto posee un alto grado de exportabilidad.

Por último, y en buena medida por los argumentos arriba mencionados, debe decirse que este es un impuesto poco perceptible por lo que origina problemas de ilusión fiscal. Esto último se debe, por supuesto, a que no existe una correspondencia territorial más o menos clara entre el impuesto pagado y los servicios recibidos. Por otro lado, en México este impuesto se recauda atendiendo a un principio de residencia de la empresa matriz. Ello hace aun más difícil su descentralización.

### 4.2.C EL IVA

Por último, se tiene el impuesto al valor agregado, IVA. Como ya se mencionó, el aspecto más importante de este impuesto, desde el punto de vista de su descentralización, es el de su complejidad administrativa y, sus ventajas o desventajas en términos de las características discutidas, dependen en buena medida de la forma en que se descentralice. En consecuencia, se discutirá primero su aspecto administrativo y posteriormente sus características, mismas que dependen de la forma en que se descentralice, que también se discutirán brevemente.

El IVA es un impuesto al consumo, pero por su mecánica se aplica a los productores y éstos lo transfieren a lo largo de una cadena productiva hasta su fase final, o minorista. Si bien es un impuesto de difícil gestión desde el punto de vista administrativo, posee la ventaja de que, por su mecánica misma, la vigilancia en buena medida recae sobre el productor, ya que éste tiene que exigir la documentación necesaria a sus proveedores a efecto de recuperarlo. Es pues un impuesto cuyos costos administrativos son relativamente bajos, al menos para el gobierno. Es quizás esta característica la que explica el porqué en los últimos años este impuesto ha sido adoptado por muchos países.

Quizás el gran poblema del IVA, para efectos de descentralización, radica en el hecho de que, en la fase minorista del IVA sólo se ingresa el importe correspondiente al valor que se agregó en esta última fase, y no la totalidad del impuesto. En otras palabras, el que un bien se venda al consumidor final en cierta región no implica necesariamente que todo el valor agregado se haya generado en esa región. Un hecho muy común es que los insumos y algunas partes del

proceso de producción hayan ocurrido en otras regiones. Esto, aunado al hecho de que el IVA no distingue administrativamente la fase minorista del resto, hace muy difícil su imputación territorial.

Así, esta situación puede provocar al menos tres problemas al momento de descentralizar el IVA:

a) En función de que la fase minorista incorpore más o menos valor agregado, la recaudación local en esa fase será superior o inferior. Ello con las reservas impuestas por la existencia de grandes minoristas multiestatales.

b) La recaudación obtenida por una región no coincidirá con el IVA pagado por sus residentes.

c) En México la declaración de IVA se hace de acuerdo al criterio de residencia fiscal de la empresa matriz. Ello refuerza las distorsiones anteriores llevando a que la diferencia entre IVA pagado en un estado e IVA recaudado en el mismo sea aun mayor.

En suma, en lo que respecta a los tres impuestos de base amplia aquí discutidos, parecería que, con mucho, el candidato que ofrecería menores dificultades de descentralizar, es el ISRPF. Se vio que el ISRE presenta problemas originados en el domicilio fiscal, lo que hace difícil, si no imposible, su imputación territorial, además de que originaría un serio problema de competencia e incidencia fiscal.

El IVA, por su parte, ofrece dificultades administrativas, cuyo costo podría eliminar una de las grandes ventajas del propio impuesto: su bajo costo administrativo. En otras palabras, descentralizar el IVA puede resultar no sólo muy costoso, sino también muy complejo administrativamente hablando.

Así pues, en la siguiente sección se desarrollará una breve discusión de cómo, en la

práctica, se podría diseñar un esquema de descentralización basado en el ISRPF. Dicho esquema, por supuesto, no está exento de problemas, por lo que se discutirán, también brevemente, algunas de las dificultades potenciales y se evaluará su impacto.

## 5 LA DESCENTRALIZACION DEL ISRPF

Ya se mencionó que el ISRPF es, entre los impuestos de base amplia, el que ofrece menos dificultades y, de hecho, mayores ventajas en términos de la responsabilidad fiscal. Particularmente se mencionó que es un impuesto de base amplia, perceptible y poco exportable. También, se tiene la ventaja de que existe una amplia experiencia en otros países que practican la concurrencia impositiva en torno a este gravamen.

Es importante adelantar que una reforma como la que se plantea en esta sección implica seguramente un papel más activo por parte de las administraciones tributarias de los estados, y ello implicará cambios administrativos que será necesario contemplar.

La descentralización del ISRPF podría pensarse en dos modalidades. La primera de ellas consistiría en diseñar un esquema en el que los estados tuvieran acceso a los rendimientos territoriales del impuesto mediante algún porcentaje sobre la recaudación total por concepto de ISRPF. La segunda, consiste en permitir que los estados participen con un tramo impositivo o recargo en la tasa del impuesto. Ambas alternativas ofrecen ventajas e inconvenientes, mismos que se discuten en el apartado siguiente.

### 5.1 ACCESO A LOS RENDIMIENTOS TERRITORIALES DEL ISRPF

Bajo esta modalidad se plantea que los estados tengan acceso a un porcentaje de los rendimientos territoriales del ISRPF. Es decir, un porcentaje sobre la recaudación efectiva, después de las deducciones correspodientes.

Es importante hacer notar que esta primer propuesta no modifica la carga fiscal total, ya que sólamente plantea que los estados reduzcan sus percepciones por concepto de participaciones del gobierno federal a cambio de retener en su territorio un monto similar originado en la recaudación por concepto de ISRPF que haya tenido lugar en su territorio.

Ahora bien, la puesta en práctica de este esquema plantea modificaciones pues, si el porcentaje de participación es el mismo para cada entidad, resultará que, con el paso del tiempo, aquellas entidades con mayor ingreso mejorarán relativamente más que las regiones de menor ingreso. Es decir, con el tiempo es de esperarse que la evolución de ingreso per cápita de los estados sea distinta lo que, aunado a los efectos de progresividad, podría provocar evoluciones distintas de la recaudación per cápita. Este efecto, de hecho, se podría presentar aún en el caso de que en el año de inicio del esquema todos los estados obtengan una recaudación per cápita igual. Con el tiempo, y debido a los diferenciales de crecimiento entre regiones, los diferenciales de recaudación aparecerían.

Este aspecto se podría afrontar mediante una contribución adicional del gobierno central cuyo propósito sería evitar fuertes diferenciales de recaudación per cápita mediante algún fondo de compensación. Obviamente esta solución no es la mejor ya que supone, con el paso del tiempo, una dependencia creciente del gobierno federal, y esto es, justamente, lo que se busca evitar.

Una característica adicional de este esquema es que, en la medida en que la definición de bases, tasas, y exenciones estén a cargo del gobierno federal, la evolución de los ingresos de los estados continuaría fuertemente supeditada al gobierno federal.

Este aspecto o problema, si bien no se puede eliminar, sí podría al menos reducirse si se involucra, quizás a través de los cuerpos legislativos, más activamente a los estados, no sólo en la determinación del porcentaje de participación, sino también en el diseño de la política impositiva en materia de ISRPF.

Por último, un problema práctico se presenta al momento en que a algunos contribuyentes se les retiene el impuesto y el domicilio fiscal de la empresa retenedora puede no coincidir con el domicilio fiscal del contribuyente.

Con todo y las desventajas arriba apuntadas, el esquema planteado posee la virtud de que, después del año de arranque, en el que podría pensarse un ajuste tal que la recaudación per cápita fuera igual entre estados, con el paso del tiempo los estados tendrían una relación más estrecha entre sus ingresos propios y su gasto. En todo caso, la gran ventaja de esta primer propuesta es su sencillez, ya que si bien puede implicar algunos cambios legales, éstos no parecen ser sustanciales, y quizás podría pensarse en una interpretación un poco más amplia que la actual Ley de Participaciones.

## 5.2 UN TRAMO ESTATAL EN LA TARIFA DEL ISRPF

Este segundo esquema sugiere establecer un tipo impositivo autónomo de los estados en el ISRPF. Es decir, una tasa estatal fija que recayera en el ingreso de las personas físicas. Obviamente, puede pensarse en un cargo estatal adicional al ISRPF federal. Sin embargo, ello implica un aumento en la carga fiscal total. Alternativamente, podría pensarse en la reducción de algunos puntos en el ISRPF federal a cambio de la creación de este nuevo tramo. La idea sería estimar los cambios en las tasas necesarios para que la carga fiscal total permaneciera inalterada.

Nótese que en esta segunda propuesta se plantea una tasa sobre la base impositiva (ingreso), en tanto que en el esquema anterior se propone un porcentaje sobre la recaudación.

Si bien en algún sentido hay similitud entre ambos esquemas, como es la evolución temporal de las bases, la homogeneidad o heterogeneidad y los problemas de gestión, una diferencia importante es que en esta segunda propuesta, los efectos de la progresividad no influyen sobre la evolución de los diferenciales de recaudación percápita, que se originan en una evolución temporal desigual de las bases gravables de los estados.

Así, bajo este esquema toda la recaudación asociada a la progresividad se convierte en ingreso del gobierno federal, no de los gobiernos estatales. En consecuencia, esta segunda propuesta garantiza una menor disparidad a lo largo del tiempo y, de hecho, le da al gobierno federal una mayor capacidad de actuar como agente nivelador ya que es éste el que se apropia de los efectos de la progresividad. Visto de otra forma, si con el tiempo resulta que la evolución de los estados es muy desigual desde el punto de vista económico, el gobierno federal se apropiaría de todos los efectos asociados a la progresividad y estaría por lo tanto en una mejor posición de compensar la mencionada desigualdad. En la propuesta primera los efectos de la progresividad se distribuían entre estados y gobierno central.

Aunado a lo anterior, esta segunda propuesta posee la ventaja, sobre la primera, de que garantiza que los estados tienen alicientes a ampliar su base gravable, ya que ello aumenta sus ingresos.

Por último, una última ventaja es que se logra una mayor perceptibilidad, ya que el contribuyente, al hacer su declaración, tendría presente qué parte de los impuestos pagados van al gobierno estatal y qué parte al gobierno federal. De hecho, el problema de las retenciones sería ahora fácilmente territorializable en función del domicilio fiscal del contribuyente, pues éste las ingresaría en la oficina de impuestos estatal correspondiente.

## 5.3 ASPECTOS DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Las propuestas anteriores, para que tengan un efecto importante sobre la responsabilidad fiscal implican sin duda que haya algún grado de participación de los gobiernos que son fiscalmente corresponsables. En otras palabras, para que la corresponsabilidad fiscal sea efectiva, es necesario que tanto gobiernos estatales como el gobierno central tengan algún grado de participación en la gestión y control de los impuestos.

Ahora bien, parecería que una gestión y control en que participen varios ámbitos de gobierno conlleva el inconveniente de que, por un lado, la presencia de varias administraciones

probablemente incrementa los costos para el contribuyente y, por otro lado, en la medida en que participan varias administraciones, puede suceder que desaparezcan las economías de escala asociadas a la gestión y control a cargo de un sólo ámbito de gobierno, que en el caso de México, es actualmente el gobierno federal.

¿Cómo pueden pues compatibilizarse estas dos situaciones? Es decir, involucrar a los distintos ámbitos de gobierno en la administración control y gestión pero, al mismo tiempo, aprovechar las ventajas que ofrece el hecho de que estas funciones las tenga a su cargo un sólo ámbito de gobierno.

Una posible solución a este dilema parecería ser la de contratar una agencia tributaria que se encargara de estos procesos y en cuyos órganos rectores participara no sólo el gobierno federal sino también los gobiernos estatales. El grado de participación de cada uno de estos ámbitos de gobierno estaría sin duda determinado por el grado de participación de ellos en la recaudación total. Es decir, su representatividad debería estar asociada a su grado de participación en la recaudación. Nótese que si en una agencia tributaria participara como órgano rector sólamente el gobierno federal, se anularía una de las grandes ventajas de contratar una agencia tributaria, que es la posibilidad de cooperación entre ámbitos de gobierno.

Más allá de la ventaja apuntada arriba, una agencia tributaria ofrece la ventaja de que permite separar los componentes técnico y político del proceso de cobrar impuestos.

Por último, un elemento que requiere ser analizado con cuidado, es la existencia de acuerdos tributarios internacionales los que, en algún momento, podrían constituirse en un impedimento a las reformas propuestas. Por ejemplo, en la segunda propuesta, en que se propone que los estados participen con un tramo impositivo, si este tramo es adicional a la tasa federal ya existente, puede ser probable que el tratado preexistente elimine esa posibilidad. La existencia de estas posibles situaciones debe sin duda ser considerada con detalle, por lo que se espera analizarla con mayor detenimiento en el siguiente documento de trabajo.

## REFERENCIAS


Boadway, R. y Flatters, F. [1982] "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: a Synthesis and Extensions of Recent Results", *Canadian Journal of Economics*, 15, pp. 613-633.

Burbidge, J. y Myers, G. [1994] "Redistribution within and across the regions of a federation", *Canadian Journal of Economics*, 3, pp. 620-636.

Dahlby, B. y Wilson, L. [1994] "Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants", *Canadian Journal of Economics*, 27, pp. 657-672.

Esteban, J. [1991] "The Political Economy of Regional Development in Europe: the role of regions and regional policies". Universidad Autónoma de Barcelona.

Feldstein, M. y Vaillant, M. [1994] "Can State Taxes Redistribute Income?", National Bureau of Economic Research, Documento de Trabajo No. 4785.

Musgrave, R. y Musgrave, P. [1984], *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill.

Pérez, F. [1991] "Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas", Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

Persson, T. y Tabellini, G. [1995] "Federal Fiscal Constitutions. Part II: Risk Sharing and Redistribution". Centre for Economic Policy Research, Documento de Trabajo No. 1142.

Pla, M. y Villarreal, E. [1991] "Financiación de las Comunidades Autónomas: desarrollo de modelos alternativos. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, monografía B-2.

Sempere, J. y Sobarzo, H. [1994] "La Descentralización Fiscal en México: Algunas Propuestas. Documento de Trabajo Núm IX, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.

Shah, A. [1994] "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", The World Bank, Policy and Research Series, No. 23.

Tanzi, V. [1995] "Federalismo Fiscal y Descentralización", Trimestre Fiscal No. 51, INDETEC.

Zabalza, A. [1994] "Un Mecanismo de Corresponsabilidad Fiscal para el Sistema de Financiación Autonómica" *Revista Española de Economía.*

91/II Sobarzo, Horacio. *A general equilibrium analysis of the gains from trade for the mexican economy of a North American free trade agreement.*

91/III Young, Leslie and José Romero. *A dynamic dual model of the North American free trade agreement.*

91/IV Yúnez, Antonio. *Hacia un tratado de libre comercio norteamericano; efectos en los sectores agropecuarios y alimenticios de México.*

91/V Esquivel, Gerardo. *Comercio intraindustrial México - Estados Unidos.*

91/VI Márquez, Graciela. *Concentración y estrategias de crecimiento industrial.*

92/I Twomey, Michael. *Macroeconomic effects of trade liberalization in Canada and Mexico.*

92/II Twomey, J. Michael. *Multinational corporations in North America: Free trade intersections.*

92/III Izaguirre Navarro, Felipe A. *Un estudio empírico sobre solvencia del sector público: El caso de México.*

92/IV Gollás, Manuel y Oscar Fernández. *El subempleo sectorial en México.*

92/V Calderón, Angel. *The dynamics of real exchange rate and financial assets of privately financed current account deficits.*

92/VI Esquivel, Gerardo. *Política comercial bajo competencia imperfecta: Ejercicio de simulación para la industria cervecera mexicana.*

93/I Fernández, Jorge. *Debt and incentives in a dynamic context.*

93/II Fernández, Jorge. *Voluntary debt reduction under asymmetric information.*

93/III Castañeda, Alejandro. *Capital accumulation games.*

93/IV Castañeda, Alejandro. *Market structure and innovation a survey of patent races.*

93/V Sempere, Jaime. *Limits to the third theorem of welfare economics.*

93/VI Sempere, Jaime. *Potential gains from market integration with individual non-convexities.*

93/VII Castañeda, Alejandro. *Dynamic price competition in inflationary environments with fixed costs of adjustment.*

93/VIII Sempere, Jaime. *On the limits to income redistribution with poll subsidies and commodity taxation.*

93/IX Sempere, Jaime. *Potential gains from integration of incomplete markets.*

93/X Urzúa, Carlos. *Tax reform and macroeconomic policy in Mexico.*

93/XI Calderón, Angel. *A stock-flow dynamic analysis of the response of current account deficits and GDP to fiscal shocks.*

93/XII Calderón, Angel. *Ahorro privado y riqueza financiera neta de los particulares y de las empresas en México.*

93/XIII Calderón, Angel. *Política fiscal en México.*

93/XIV Calderón, Angel. *Long-run effects of fiscal policy on the real levels of exchange rate and GDP.*

93/XV Castañeda, Alejandro. *On the invariance of market innovation to the number of firms. The role of the timing of innovation.*

93/XVI Romero, José y Antonio Yúnez. *Cambios en la política de subsidios: sus efectos sobre el sector agropecuario.*

94/I Székely, Miguel. *Cambios en la pobreza y la desigualdad en México durante el proceso de ajuste y estabilización.*

94/II Calderón, Angel. *Fiscal policy, private savings and current account deficits in Mexico.*

94/III Sobarzo, Horacio. *Interactions between trade and tax reform in Mexico: Some general equilibrium results.*

94/IV Urzúa, Carlos. *An appraisal of recent tax reforms in Mexico.* (Corrected and enlarged version of DT. núm. X-1993)

94/V Sáez, Raúl and Carlos Urzúa. *Privatization and fiscal reform in Eastern Europe: Some lessons from Latin America.*

94/VI Feliz, Raúl. *Terms of trade and labour supply: A revision of the Laursen-Metzler effect.*

94/VII Feliz, Raúl and John Welch. *Cointegration and tests of a classical model of inflation in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, and Peru.*

94/VIII Sempere, Jaime. *Condiciones para obtener ganancias potenciales de liberalización de comercio.*

94/IX Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo. *La descentralización fiscal en México: Algunas propuestas.*

94/X Sempere, Jaime. *Are potential gains from economic integration possible with migration?.*

94/XI Gollás, Manuel. *México 1994. Una economía sin inflación, sin igualdad y sin crecimiento.*

95/I Schettino, Macario. *Crecimiento económico y distribución del ingreso.*

95/II Schettino, Macario. *A function for the Lorenz curve.*

95/III Székely, Miguel. *Economic Liberalization, Poverty and Income Distribution in Mexico.*

95/IV Taylor, Edward y Antonio Yúnez. *Impactos de las reformas económicas en el agro mexicano: Un enfoque de equilibrio general aplicado a una población campesina.*

95/V Schettino, Macario. *Intuition and Institutions: The Bounded Society.*

95/VI Bladt, Mogens. *Applied Time Series Analysis.*

95/VII Yúnez Naude, Antonio y Fernando Barceinas. *Modernización y el mantenimiento de la biodiversidad genética en el cultivo del maíz en México.*

95/VIII Urzúa, Carlos M. *On the Correct Use of Omnibus Tests for Normality.*

95/IX Castañeda, Alejandro. *Market Structure and Innovation with Multiproject Firms. The Role of the Timing of Innovation.*

95/X Urzúa, Carlos M. *Omnibus Tests for Multivariate Normality of Observations and Residuals.*

96/I Castañeda, Alejandro. *Poder de mercado en el sector manufacturero mexicano. Estimación con variables instrumentales.*

96/II Benetti, Carlo, Alejandro Nadal Egea y Carlos Salas Páez *The Law of Supply and Demand in the Proof of Existence of General Competitive Equilibrium.*

96/III Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo. *Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México.*