

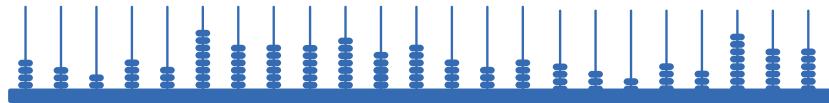


FEDERALISMO FISCAL

La lucha por el poder presupuestal

Federalismo

fiscal



SÍNTESIS

Las tensiones entre los gobiernos federal y locales no son novedad en México, pero el inicio de la administración actual en el país ha agudizado las relaciones de un grupo de gobernadores con el Presidente. Estos enfrentamientos se anclan, fundamentalmente, en la desproporcionalidad del sistema fiscal y el control político que el Ejecutivo Federal logra gracias al presupuesto. A diferencia de otros sexenios, el actual ha estado marcado por declaraciones de ejecutivos locales que amagaron con romper con el pacto fiscal federal, lo cual tendría consecuencias en las finanzas públicas difíciles de calcular.

La crisis por COVID-19, además de inesperada, será recordada como el más grande de los retos sanitarios, económicos y de finanzas públicas recientes a nivel global. Particularmente en México, esta pandemia ha desnudado una serie de anomalías y debilidades en términos fiscales. Si de por sí la pandemia representa amenazas para la salud y la economía de millones de individuos, así como para la estabilidad de las haciendas públicas en países industrializados, en México los retos para librar un problema de esta envergadura se antojan significativamente más complejos, en gran medida, por las tareas pendientes del sistema político mexicano.

Si bien el federalismo mexicano ya había sido diagnosticado como un sistema federal disfuncional que reparte de manera desproporcionada las competencias por nivel de gobierno, dejando a la federación con grandes instrumentos de control e incentivando la pereza competencial y fiscal de los estados, la contingencia por coronavirus visibilizó la fragilidad de las finanzas públicas y agudizó las tensiones ya existentes entre los titulares ejecutivos de cada nivel de gobierno. Entre los países de la OCDE, México es el que menos recauda en proporción al PIB. En 2018,¹ el país recaudó un equivalente al 16.1% de su PIB, porción muy por debajo del promedio de la OCDE que equivale a 34.3%.

La contingencia por coronavirus visibilizó la fragilidad de las finanzas públicas y agudizó las tensiones ya existentes entre los titulares ejecutivos de cada nivel de gobierno.

¹ La última base de datos sobre recaudación que la OCDE tiene disponible corresponde al 2018.

Imagen:<http://www.elhospital.com/temas/Mexico,-el-mas-experimentado-en-la-region-para-atender-una-pandemia+133714>



RECAUDACIÓN EN PAÍSES DE LA OCDE (190)

% de recaudación
respecto al PIB

% arriba del promedio
de recaudación
respecto al PIB

% abajo del promedio
de recaudación
respecto al PIB

PMD OCDE 34.3
JAPÓN N/D
AUSTRALIA N/D

FRANCIA 46.1
DINAMARCA 44.9
BÉLGICA 44.8
SUECIA 43.9
FINLANDIA 42.7
AUSTRIA 42.2
ITALIA 42.1
LUXEMBURGO 40.1
NORUEGA 39
PAÍSES BAJOS 38.8
GRECIA 38.7
ALEMANIA 38.2
ISLANDIA 36.7
HUNGRÍA 36.6
ESLOVENIA 36.4
PORTUGAL 35.4
REP. CHECA 35.3
POLONIA 35
ESPAÑA 34.4

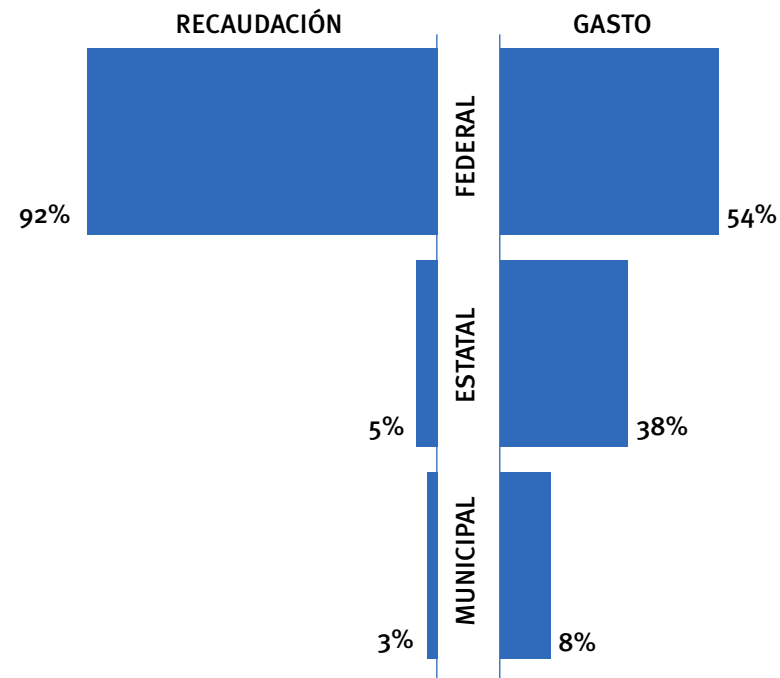
REINO UNIDO 33.5
ESTONIA 33.2
ESLOVAQUIA 33.1
CANADÁ 33
NZL 32.7
ISRAEL 31.1
LETONIA 30.7
LITUANIA 30.3
COREA DEL SUR 28.4
SUIZA 27.9
TURQUÍA 24.4
E.E. U.U. 24.3
IRLANDA 22.3
CHILE 21.1
MÉXICO 16.1

Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE.

Ya se sabía que la debilidad de las finanzas públicas se iría agravando debido a la modificación demográfica que el país irá sufriendo en las décadas próximas, cuando el porcentaje de adultos mayores crezca y eso implique un gasto público en pensiones y en atención médica significativamente mayor al actual, pero el virus SARS-COV-2 ha puesto en aprietos inmediatos a los gobiernos, al obligarlos a ensanchar el gasto público para hacer frente al peligro sanitario. En este contexto, un conjunto de gobernadores, inconformes con el actuar del gobierno federal, plantearon revisar el pacto fiscal federal, con el objetivo de conseguir su autonomía presupuestal y, a partir de ésta, ejecutar políticas públicas sostenibles presupuestal y temporalmente que no dependan de los vaivenes políticos que a veces concilian y a veces confrontan a los gobiernos federal y locales. A pesar de los potenciales beneficios a largo plazo que una desconcentración fiscal tendría, a corto plazo los daños asociados a romper el ordenamiento fiscal actual son muchos.

El federalismo implica descentralizar el poder y, entre las distintas competencias que se desconcentran, la relativa a la política hacendaria es una de las más importantes, si no es que la más importante, ya que la capacidad para articular políticas públicas depende,

RECAUDACIÓN VS GASTO POR NIVEL DE GOBIERNO (1998-2019)



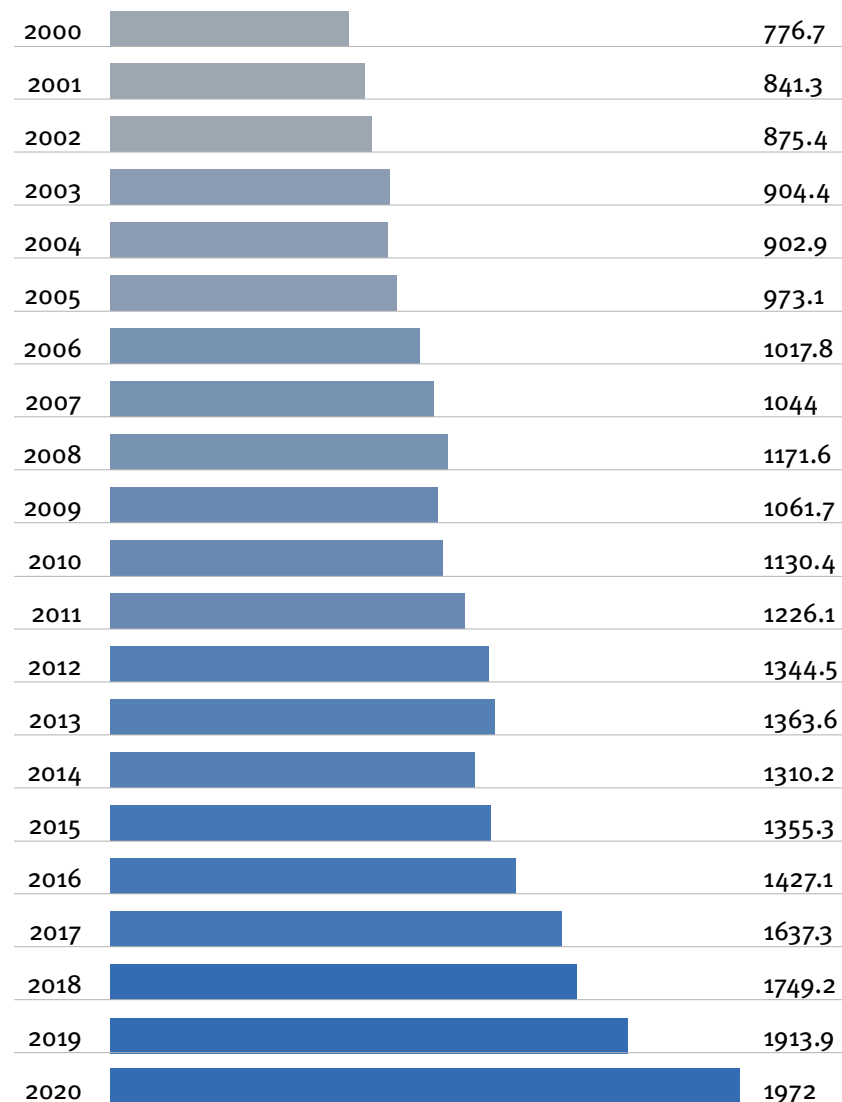
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y la SHCP.

directamente, del presupuesto con el que cuenta cada entidad y la federación. Paradójicamente, en México el sistema de coordinación fiscal centralizó la política fiscal, dejando a la federación la tarea de recaudar la mayoría de los ingresos totales.² En promedio, entre 1998 y 2019, la federación recaudó el 92% de todos los ingresos tributarios, mientras que los estados y municipios juntos, solo el 8%. En contraposición, el gasto es cada vez más federalizado. El 54% de éste lo ejerce el gobierno central, el 38% las entidades federativas y el 8% los municipios. Además, el incremento real de los ingresos totales, ha aumentado el gasto federalizado de manera significativa cada año.

Una segunda dimensión del tema es la manera en la que el total de ingresos federalizados se reparte entre los gobiernos locales. El sistema de coordinación fiscal tiene tanto un carácter proporcional como uno compensatorio, aunque en la realidad, la proporcionalidad en el sistema mexicano es cada vez menor. El primero busca regresar a las entidades, en cantidades alícuotas, los ingresos que transfirieron a la federación en primera instancia. El segundo, por el contrario, busca asignar mayor cantidad de recursos

² La federación es responsable de recaudar los impuestos relacionados a factores sujetos de gravamen altamente móviles, mientras que las haciendas locales se responsabilizan de aquellos con poca movilidad. En este sentido, los principales impuestos que la hacienda federal recauda son: ISR, IVA, IEPS, ISAN, Impuesto al Comercio Exterior.

EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO EN MILES DE MILLONES DE PESOS (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y la SHCP

a las regiones que presentan rezagos más importantes en sus indicadores socioeconómicos. Concretamente, las participaciones federales, en teoría, buscan asignar recursos en función de las aportaciones que los estados le hacen al gobierno central, aunque en la realidad la fórmula de distribución de las participaciones³ también tiene un componente compensatorio.⁴ Por otro lado, las aportaciones federales no cuentan con una fórmula que establezca con claridad la manera de repartir los recursos, sino que su asignación depende de las prioridades sectoriales. Las aportaciones son transferencias puramente compensatorias.

En definitiva, los estados no reciben el mismo nivel de recursos que en principio aportaron a la federación. Es decir que existe un claro efecto redistributivo en términos presupuestarios. Este fenómeno ha desequilibrado fuertemente la proporcionalidad entre aportación y recepción tributaria. En el periodo de 2008 a 2017, los diez estados⁵ que más impuestos proporcionaron a la federación aportaron el 86.47%

3 CEFP. Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en la Ley de Coordinación Fiscal. Disponible en: <https://tinyurl.com/y8o8zsoz>

4 rt. 2 de la Ley de Coordinación Fiscal. Disponible en <https://tinyurl.com/yc9rcmth>

5 Los estados que más impuestos aportaron fueron Ciudad de México, Nuevo León, Tamaulipas, Estado de México, Veracruz, Jalisco, Colima, Baja California, Michoacán y Chihuahua.

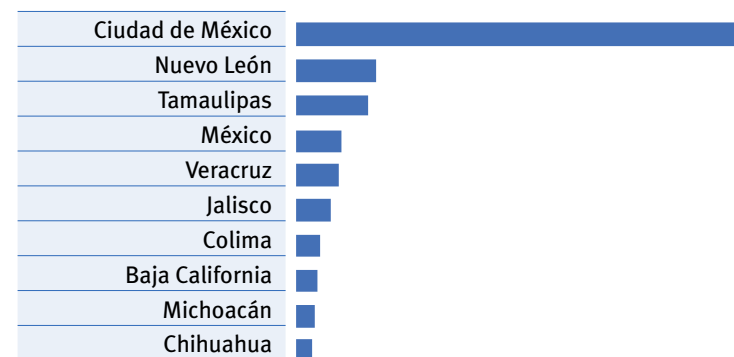
del total de éstos. Por el contrario, esos mismos diez estados recibieron, en conjunto, el 53.85% del total de participaciones y el 42.49% de las aportaciones.

Del otro lado, los diez estados que menos aportaron⁶ a la federación, en conjunto, transfirieron el 2.75% del total de impuestos, pero recibieron el 17.39% del total de las participaciones y el 26.91% de las aportaciones. Solo el ISR recaudado en el periodo citado representó el 54.40% de todo el ingreso tributario del país y los diez estados que más aportaron por este concepto transfirieron el equivalente al 86.59% del total, mientras que las diez entidades que menos contribuyeron lo hicieron en una proporción del 2.86%.

6 Los estados que menos impuestos aportaron fueron Campeche, Zacatecas, Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Baja California Sur, Guerrero, Durango, Nayarit y Tlaxcala.

REDISTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS A TRAVÉS DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES

| ENTIDAD FEDERATIVA | IMPUESTOS | PARTICIPACIONES | APORTACIONES |
|---------------------|-----------|-----------------|--------------|
| Ciudad de México | 49.27% | 11.88% | 3.34% |
| Nuevo León | 8.54% | 4.75% | 3.73% |
| Tamaulipas | 7.61% | 2.86% | 2.98% |
| México | 4.70% | 12.55% | 10.33% |
| Veracruz | 4.60% | 5.81% | 6.64% |
| Jalisco | 3.50% | 6.38% | 5.10% |
| Colima | 2.45% | 0.69% | 0.91% |
| Baja California | 2.12% | 2.85% | 2.22% |
| Michoacán | 1.94% | 3.13% | 4.19% |
| Chihuahua | 1.74% | 2.94% | 3.04% |
| Coahuila | 1.40% | 2.39% | 2.44% |
| Guanajuato | 1.31% | 4.03% | 4.16% |
| Sonora | 1.19% | 2.95% | 2.61% |
| Puebla | 1.09% | 4.22% | 5.17% |
| Querétaro | 1.08% | 1.68% | 1.68% |
| Sinaloa | 1.07% | 2.48% | 2.92% |
| Quintana Roo | 0.77% | 1.31% | 1.42% |
| Aguascalientes | 0.68% | 1.13% | 1.30% |
| Tabasco | 0.60% | 3.54% | 2.62% |
| San Luis Potosí | 0.55% | 1.97% | 2.64% |
| Yucatán | 0.47% | 1.65% | 1.98% |
| Morelos | 0.41% | 1.41% | 1.67% |
| Campeche | 0.40% | 1.21% | 1.21% |
| Zacatecas | 0.39% | 1.33% | 2.06% |
| Oaxaca | 0.38% | 2.58% | 5.10% |
| Chiapas | 0.37% | 4.04% | 5.64% |
| Hidalgo | 0.36% | 1.95% | 2.89% |
| Baja California Sur | 0.27% | 0.68% | 0.88% |
| Guerrero | 0.24% | 2.24% | 4.35% |
| Durango | 0.22% | 1.30% | 2.08% |
| Nayarit | 0.17% | 1.02% | 1.42% |
| Tlaxcala | 0.12% | 1.04% | 1.28% |

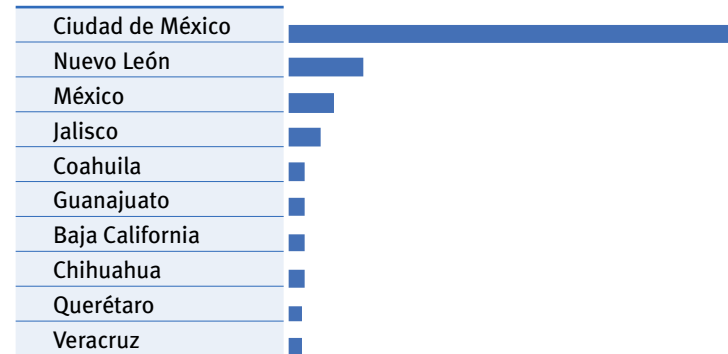


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

En el periodo de 2008 a 2017, los diez estados que más impuestos proporcionaron a la federación, aportaron el 86.47% del total. Por el contrario, esos mismos diez estados recibieron, en conjunto, el 53.85% del total de participaciones y el 42.49% de las aportaciones.

APORTACIÓN DE ISR POR ENTIDAD FEDERATIVA

| ENTIDAD FEDERATIVA | ISR |
|---------------------|---------|
| Nacional | 100.00% |
| Ciudad de México | 57.63% |
| Nuevo León | 9.15% |
| México | 5.40% |
| Jalisco | 3.94% |
| Coahuila | 1.99% |
| Guanajuato | 1.92% |
| Baja California | 1.76% |
| Chihuahua | 1.72% |
| Querétaro | 1.55% |
| Veracruz | 1.54% |
| Puebla | 1.44% |
| Tamaulipas | 1.43% |
| Sinaloa | 1.36% |
| Sonora | 1.14% |
| San Luis Potosí | 0.88% |
| Michoacán | 0.81% |
| Quintana Roo | 0.74% |
| Tabasco | 0.62% |
| Aguascalientes | 0.60% |
| Yucatán | 0.58% |
| Morelos | 0.49% |
| Chiapas | 0.46% |
| Hidalgo | 0.43% |
| Zacatecas | 0.36% |
| Campeche | 0.35% |
| Durango | 0.34% |
| Baja California Sur | 0.30% |
| Oaxaca | 0.30% |
| Guerrero | 0.22% |
| Colima | 0.20% |
| Nayarit | 0.19% |
| Tlaxcala | 0.17% |



Los diez estados que más ISR aportaron, transfirieron el equivalente al 86.59%.

Cabe resaltar que de las diez entidades que más han aportado tributariamente en el periodo mencionado, nueve están ubicadas geográficamente en el centro y norte del país. Asimismo, los gobernadores de cuatro de estos diez estados han exigido un replanteamiento del pacto fiscal federal (Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco y Chihuahua). Por el contrario, seis de los diez estados que menos aportaron con ingresos tributarios están en el centro y sur del país. Este fenómeno no es casual, sino que responde a una serie de desigualdades estructurales entre las distintas regiones de México.

Entre las principales diferencias regionales relacionadas a la realidad socioeconómica de las personas, resaltan la divergencia relativa a la calidad de vida que se tiene en cada lugar, el acceso efectivo a oportunidades y la movilidad social. Mientras que, en el norte del país, en promedio, el 24.4% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza, en el sur, el promedio de pobreza es de 59.9% (Coneval, 2019). En estados como Nuevo León, el rezago educativo⁷ es del 10.1%, mientras que en Chiapas alcanza el 29.2% (Coneval 2019). En relación con el acceso a oportunidades tampoco hay duda, en promedio, pues el sur

⁷ El rezago educativo se refiere al segmento de la población mayor de 15 años de edad que no ha concluido la secundaria.

presenta carencia por acceso a la seguridad social del 68%, mientras que el centro norte 53.2%, el norte occidente 50.7% y el norte 39.4%. Es decir, que mientras más al norte esté un individuo, de más protecciones sociales disfruta. En relación con carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda, el sur reporta el 45.2%, mientras que el norte apenas alcanza el 6.6%. Asimismo, en el sur, el 38% de la población tiene carencia por acceso a la alimentación, porcentaje lejano al que se presenta en el norte del país, equivalente al 16.8%.

El sur presenta carencia por acceso a la seguridad social del 68%, mientras que el centro norte 53.2%, el norte occidente 50.7% y el norte 39.4%.



**CARENCIAS EN ACCESO A SEGURIDAD SOCIAL, SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA Y ALIMENTACIÓN
EN MÉXICO POR REGIÓN GEOGRÁFICA**

REGIÓN NORTE

| B.C | 45.2 | 8.9 | 14.1 |
|------------|------|------|------|
| SONORA | 41.0 | 10.7 | 21.5 |
| CHIHUAHUA | 42.1 | 5.0 | 17.7 |
| COAHUILA | 30.4 | 3.9 | 18.3 |
| NUEVO LEÓN | 34.6 | 2.4 | 12.2 |
| TAMAULIPAS | 43.4 | 8.9 | 16.7 |
| PROMEDIO | 39.4 | 6.6 | 16.8 |

REGIÓN CENTRO

| | | | |
|------------|------|------|------|
| GUANAJUATO | 57.1 | 11.9 | 20.7 |
| QUERÉTARO | 52.1 | 12.7 | 13.9 |
| HIDALGO | 70.8 | 25.6 | 22.7 |
| EDO. MÉX. | 59.2 | 10.3 | 19.8 |
| MORELOS | 66.5 | 19.9 | 24.6 |
| TLAXCALA | 67.8 | 10.1 | 20.2 |
| CDMX | 48.3 | 2.9 | 13.9 |
| PUEBLA | 72.1 | 26.6 | 20.8 |
| PROMEDIO | 61.8 | 15.0 | 19.6 |

REGIÓN SUR

| | | | |
|----------|------|------|------|
| GUERRERO | 78.1 | 58.6 | 35.6 |
| OAXACA | 77.9 | 58.3 | 27.9 |
| CHIAPAS | 83.6 | 57.1 | 22.3 |
| VERACRUZ | 67.5 | 42.1 | 27.0 |
| TABASCO | 69.1 | 46.0 | 46.8 |
| CAMPECHE | 61.5 | 39.0 | 27.4 |
| YUCATÁN | 54.2 | 38.4 | 19.4 |
| Q. ROO | 51.7 | 21.8 | 17.9 |
| PROMEDIO | 68.0 | 45.2 | 28.0 |

REGIÓN NORTE OCCIDENTE

| | | | |
|-----------|------|------|------|
| B.C.S. | 41.1 | 13.2 | 17.8 |
| SINALOA | 45.5 | 14.9 | 24.5 |
| NAYARIT | 56.1 | 17.2 | 18.9 |
| DURANGO | 48.1 | 5.7 | 18.8 |
| ZACATECAS | 62.6 | 10.4 | 16.6 |
| PROMEDIO | 50.7 | 12.3 | 19.3 |

REGIÓN CENTRO NORTE

| | | | |
|-----------|------|------|------|
| JALISCO | 49.8 | 8.1 | 15.1 |
| AGS. | 42.3 | 2.5 | 13.0 |
| COLIMA | 48.9 | 10.5 | 21.6 |
| MICHOACÁN | 69.5 | 17.7 | 21.1 |
| S.L.P. | 55.5 | 26.4 | 17.0 |
| PROMEDIO | 53.2 | 13.0 | 17.5 |

| |
|----------------------------------|
| Seguridad social |
| Servicios básicos en la vivienda |
| Alimentación |

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL

Cuando se habla de movilidad social, es decir, de la posibilidad que los individuos tienen para ascender o descender en el edificio social mexicano, nuevamente se perciben asimetrías muy significativas por región. Si bien, en general la movilidad social en México es difícil de lograr, por ejemplo, el 49% de las personas que nacen en la base de la pirámide socioeconómica se quedan ahí toda su vida; no se debe soslayar que las posibilidades de cambiar el estatus socioeconómico de un individuo varían según el territorio. En el sur, aproximadamente 7 de cada 10 personas que nacen en el grupo más pobre permanecen en ese sitio hasta que mueren, mientras que en el norte solo 3 de cada 10 (CEEY, 2019). Como se observa, el sur mantiene poco margen para la movilidad social ascendente y el norte, por el contrario, se parece más a países industrializados que permiten que gran parte de su población más desfavorecida mejore su estatus a lo largo del tiempo. Esta heterogeneidad justifica, en gran medida, el carácter compensatorio en la repartición de los recursos públicos entre las entidades federativas.

Una ruptura del orden fiscal en tiempos normales introduciría una enorme incertidumbre sobre las posibilidades que las entidades más rezagadas tendrían para garantizar servicios básicos a su población,

pero hacerlo en tiempos de crisis significa desmoronar el país, al dejarlo en un estado de fragilidad presupuestal francamente insuperable. Probablemente, la pandemia abre una oportunidad para abrir un debate público y político que dé origen a una convención hacendaria en la que las nuevas reglas del pacto fiscal no se negocien en términos Suma-cero, sino que busque establecer condiciones equitativas para las entidades y municipios del país al otorgarles recursos, pero también competencias que faciliten la fiscalización política y mejoren las condiciones de las haciendas públicas del país.



