

Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México

Jaime Sempere y Horacio Sobarzo

Resumen: Este trabajo presenta una síntesis de los principios necesarios para proponer una reforma en materia de descentralización fiscal. También se analiza en él su posible aplicación en México y se simula una reforma hipotética, consistente en descentralizar parcialmente el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas.

Abstract: The paper presents a summary of the theory of fiscal decentralization for a federal government. Possible applications of the theory to the case of Mexico are discussed. Finally, a reform consisting of a partial decentralization of the personal income tax is simulated.

Este documento aborda una discusión sobre posibles líneas de reforma en materia de federalismo fiscal en México, y al final se presenta un ejercicio numérico con el propósito de dar una idea de los recursos que intervienen en una reforma hipotética.

Debe destacarse que sólo se analizan los aspectos económicos de posibles reformas. Es claro, sin embargo, que cualquier intento de modificación en esta materia tiene implicaciones no sólo de carácter económico, sino también de índole política (véase Díaz, 1996).

En lo que se refiere a este trabajo, es pertinente hacer algunas aclaraciones:

Primero: El análisis se circunscribe exclusivamente a la relación del gobierno federal con los estados. Se deja fuera, pues, el del municipio y su relación con los dos ámbitos de gobierno restantes. Sin duda,

Jaime Sempere y Horacio Sobarzo son investigadores del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. Los autores agradecen el apoyo financiero brindado por la Fundación Ford en México. También se agradecen los comentarios de dos dictaminadores de esta revista que ayudaron a mejorar tanto el contenido como la presentación del artículo.

este último es un elemento que debe estudiarse en el futuro, a fin de hacer un diagnóstico completo del federalismo fiscal en México. No obstante, creemos que, como primer paso, es importante investigar las posibles formas de descentralización fiscal de la federación hacia los estados y, en una segunda etapa, lo concerniente 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 en Sempere y Sobarzo (1994), a partir de las reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) ocurridas después de 1980, el sistema fiscal en su conjunto se ha tornado sin duda más eficiente, lo que ha permitido elevar los ingresos reales de los tres ámbitos de gobierno. Esto último, aun considerando que el gobierno federal es todavía, con mucho, el principal actor en materia de gasto e ingreso.

Ahora bien, aunque ciertamente el grado de eficiencia se ha incrementado, existe la percepción generalizada de que persiste un índice bajo de responsabilidad fiscal, ya que hay muy poca vinculación entre ingreso y gasto en el ámbito estatal. El argumento central del documento es, entonces, que si se quiere lograr una mayor responsabilidad fiscal es necesario no sólo que los estados decidan y ejerzan un gasto más importante, sino también que una buena parte de ese gasto tenga una relación más estrecha con los ingresos fiscales originados en los propios estados.

Tercero: Se busca que las reformas propuestas sean, entre otras cosas, realistas y viables. Por ello se procura no caer en el recurso fácil de sugerir una descentralización a ultranza, recurso que con frecuencia ignora las fuertes restricciones tanto económicas como políticas al respecto. Como se verá, las propuestas mencionadas 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 también tiene beneficios y que una descentralización excesiva puede resultar costosa. Tales propuestas, pues, más que delegar potestad tributaria a los estados —posibilidad que por supuesto no se desecha— buscan reducir el grado de dependencia financiera de las entidades federativas mediante el acceso directo de éstas a los rendimientos territoriales de los impuestos más flexibles y potentes.

En países como México, que se caracterizan por sus grandes desigualdades regionales, es particularmente necesario un gobierno federal capaz de hacer frente a dichas disparidades, 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. En este sentido, la experiencia brasileña sugiere que una descentralización excesiva, en un contexto en el que las instituciones de los gobiernos estatales no están suficientemente desarrolladas, puede resultar muy costosa (véase Tanzi, 1995).

Cuarto: Las propuestas aquí formuladas tienen como base el planteamiento de que cualquier reforma que se ponga en práctica debe dejar inalterada la carga fiscal total. Es decir, más que proponer nuevos impuestos o tasas mayores que los ya existentes, se busca redistribuir ingresos (y en consecuencia, gastos) entre ámbitos de gobierno. Desde luego, no se descarta la posibilidad de aumentar tasas o crear impuestos nuevos, pero tal opción implicaría proponer el ensanchamiento del sector público, lo cual rebasaría los objetivos de este trabajo.

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

En cuanto al primer fondo, que se encargaría de distribuir recursos de acuerdo con el criterio recaudatorio, tendría que incluir, como criterio central, algún impuesto de base amplia. Se propone que dicho gravamen 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 impuesto de base amplia que ofrece menores dificultades.

Esto último es importante cuando menos por dos razones. En primer lugar, en la discusión actual sobre la descentralización fiscal suele argumentarse que el IVA es un impuesto que debería ser descentralizado total o parcialmente a los estados. En este documento, sin embargo, se presentan argumentos en el sentido de que el mejor candidato es el ISRPF. Por otra parte, las reformas propuestas sugieren que no basta con descentralizar el gasto, y que para resolver el problema de una manera integral es necesario un mayor grado de endogeneización del gasto de los estados, lo cual sólo se logra reduciendo la dependencia financiera de los estados. Esto contrasta de manera importante con la reciente iniciativa del gobierno federal mexicano para descentralizar los rubros de educación y salud pública hacia los estados, la cual carece de toda vinculación con los ingresos estatales.

La estructura del documento es la siguiente: la sección 1 contiene una discusión y una breve revisión de los principales lineamientos en materia de descentralización de ingreso y gasto planteados por la literatura económica. En la sección 2 se analiza el actual SNCF y se proponen algunas reformas a éste como prerequisite para modificaciones más importantes. Estas propuestas de reformas de mayor envergadura constituyen el contenido de la sección 3, la cual 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. La sección 4 propone algunas reformas. La sección 5 presenta un ejercicio de simulación de una reforma. Finalmente, la sección 6 resume las principales conclusiones del documento.

1. Relaciones intergubernamentales

1.1. Aspectos generales

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

Podría empezarse por 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 la que se halla ligada a la provisión de bienes públicos, mismos que con frecuencia están geográficamente limitados, por lo que las decisiones gubernamentales en relación con el suministro 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 quien se encarga de ejercer, por ejemplo, el gasto en educación o salud. Es en esta función donde la interacción entre los ámbitos de gobierno es más 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, así como acciones regulatorias y de redistribución del ingreso.¹ Estas actividades están más allá de la influencia de las políticas estatales o municipales, ya que su impacto no se restringe geográficamente a tales jurisdicciones, sino que las rebasa.²

Una de las ventajas de una política fiscal de carácter federal es que, en situación de crisis, las economías de los diversos estados no tienen por qué verse afectadas de igual forma, ya que la federación actúa como un medio de seguro ante el riesgo macroeconómico (véase Persson y Tabellini, 1995). Un ejemplo de ello es 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, mediante la movilización de recursos de los estados más beneficiados hacia las más perjudicados, reduciendo de esta forma el riesgo económico nacional.

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

Al mismo tiempo, también por razones políticas, es conveniente aumentar la responsabilidad fiscal de los estados. Si éstos reciben únicamente transferencias federales para financiar sus gastos, no tienen un incentivo para gastar en forma eficiente. Debe recordarse que en este caso el costo político de recaudar recae sobre la federación, lo que oca-

¹ El concepto "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 solamente 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.

² Los límites a la función redistributiva del ingreso son examinados en Feldstein y Vaillant (1994) y en Burbidge y Myers (1994).

sionaría que las autoridades estatales utilizaran esos recursos sin ser conscientes de su costo. Un ejemplo de lo anterior es un sistema de seguridad social centralizado en su financiamiento, pero en el que los estados tienen influencia en la decisión sobre el gasto. En este contexto es muy probable que los estados tiendan a usar el gasto para aumentar el apoyo político.

Como se menciona arriba, existen algunos lineamientos muy generales respecto de la manera en la que se deben distribuir las acciones de ingreso y gasto entre las tres esferas de gobierno. Más allá de esta distribución de funciones, algo muy importante que debe considerarse al momento de decidir quién debe gastar o ingresar, es la estructura informacional. Es decir, qué tan observables son estas acciones y, en consecuencia, en qué medida se puede lograr un grado razonable de control y vigilancia sobre las mismas. Cuando existen escasas posibilidades de observar las acciones de gasto e ingreso y hay suficiente discrecionalidad en torno a éstas es más probable que aparezcan la corrupción y la ineficiencia.

Es, pues, importante preguntarse si un mayor federalismo fiscal lleva o no a una mayor ineficiencia organizativa. Aquí hay dos puntos que es necesario tener en mente. Primero, el aspecto de la corrupción. Es decir, debe uno cuestionarse si la corrupción es un problema mayor en los gobiernos locales. Por supuesto, la respuesta a tal pregunta es una cuestión empírica que no resolveremos aquí. De hecho, existen posiciones encontradas sobre este problema (véase Tanzi, 1995). El segundo elemento que debe tomarse en cuenta es el de la calidad de las burocracias locales en comparación con 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 con respecto al gasto y al ingreso, éste debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a los cambios tecnológicos.

También es importante que en todos los niveles de gobierno se cuente con sistemas de alicientes o incentivos a funcionarios para que éstos realicen bien su labor. Además de permitirseles el menor grado posible de discrecionalidad, se les deben estipular contratos de trabajo que les hagan revelar su grado de eficiencia, con partes significativas

de su salario basadas 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 ineficiencia en la descentralización radica en que el costo marginal de obtener los recursos públicos puede ser distinto entre estados. Este costo es la evaluación de las ineficiencias o las distorsiones causadas por obtener una unidad de recaudación fiscal en un determinado estado. Si las diferencias mencionadas ocurriesen, se podría mejorar la eficiencia recaudatoria en la federación haciendo recaudar más a los estados con menor costo marginal y menos a aquellos con mayor costo. La solución propuesta por Dahlby y Wilson (1994) es que se lleven a cabo 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.³

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

1.2. 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 servicios referidos. Esto último se debe a que los individuos tienen una percepción más clara del destino de sus contribuciones, lo cual 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 coincidan con los límites geográficos de las jurisdicciones. Así, puede ocurrir que un bien o un servicio público beneficie, además de a los pobladores de un determinado lugar, a habitantes que no pertenecen a la

³ 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.

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 corresponden a dicha localidad, pero que se benefician, contribuyan a su financiamiento. Nótese que si el servicio beneficia a individuos externos a la localidad que los financia es probable que haya una subproducción 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 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 aglutina a dos o más ayuntamientos. De igual forma, desde el punto de vista de los costos administrativos éstos pueden ser menores en algunos casos si es una sola entidad la que los controla. Por tanto, no siempre es el gobierno local o municipal el más indicado para la prestación de un bien o un 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, tales áreas se reservan normalmente al gobierno central, ya que todas ellas tienen en común que no se destinan a subregiones o localidades en particular, por lo que la provisión por parte de una autoridad municipal o estatal se antoja difícil. Es pertinente señalar que en todas estas actividades resultaría costoso, e incluso no deseable, excluir a ciertos grupos o individuos.

Existen algunos otros servicios en los que 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 po-

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

lítica ambiental. En estos casos se recomienda que la federación participe, para evitar disparidades entre las distintas regiones o entidades federativas. Sin embargo, se acepta que son las propias regiones, y en algunos casos las comunidades, las que están en mejor posición de hacer frente a dichos problemas.

Por último, los servicios locales normalmente deben asignarse a los gobiernos municipales. Por supuesto, cuando los beneficios se extienden a otras localidades éstas deben ser integradas al sistema de financiamiento del servicio.

Aunado con lo anterior, no debe descartarse la posibilidad de concesionar cierto bien o servicio público al sector privado. Cierta evidencia empírica sugiere que en algunos casos la concesión del suministro de servicios públicos al sector privado se ha traducido en una mayor eficiencia. Se argumenta que en países en desarrollo, en los que es más común la ineficiencia en algunos servicios públicos, la participación del sector privado se justifica aún más que en los países desarrollados, ya que puede ser útil desde el momento mismo en el 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, pues se desconoce el costo de los mismos.

1.3. 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. Al respecto, podrían mencionarse dos grandes reglas: en la medida de lo posible, debe procurarse establecer una clara relación ingreso-gasto. Es decir, hasta donde sea posible es deseable que el contribuyente sepa cuál es la fuente de financiamiento que corresponde a determinado bien o servicio público, lo cual fortalece la llamada responsabilidad fiscal. De acuerdo con este criterio, es 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, por ejemplo, en el caso de algunos impuestos sobre factores de alta movilidad el candidato ideal para recaudar es el gobierno central.

Por otra parte, cuando se trata de impuestos a factores de alta mo-

vilidad, como el capital y el trabajo, el gobierno central es el más indicado para llevar a cabo la recaudación, a fin de evitar distorsiones en la movilidad. Tal es el caso, por ejemplo, del impuesto a la renta de las empresas y, tal vez en menor medida, del impuesto al ingreso de las personas físicas. Por el contrario, aquellos factores de poca o nula movilidad, como la tierra, pueden y deben ser gravados por los gobiernos locales. El criterio central de este segundo lineamiento 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 específica e irrecuperable que se ha tenido que hacer para poder actuar en un territorio determinado, y por tanto de la que tendría que hacer para poder desplazarse a otro territorio. Este monto es afectado por factores fiscales en cuanto a la reducción o el incremento del costo de la inversión, mediante el recurso de permitir deducciones de amortizaciones aceleradas de la inversión, o bien, mediante cambios en el gasto público local en infraestructura.

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

Otro factor proveniente del lado de la industria es el ingreso neto de impuestos que ésta obtiene. Dicho ingreso puede ser modificado por las tasas de los impuestos que afectan la estructura de la demanda hacia los bienes o servicios de la empresa, por ejemplo el IVA, y por los impuestos que gravan directamente el rendimiento, como 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— al desplazar las plantas productivas a otro estado la inversión se abarata suficientemente o bien si se aumenta lo suficiente el rendimiento todo ello por razones fiscales. Lógicamente, esa inducción de movilidad de bases será mayor para empresas más móviles en el sentido definido en párrafos anteriores. Sin embargo, 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 implican un mayor costo fiscal para el estado que quiere atraer la inver-

sión (en tanto debe otorgar condiciones fiscales más ventajosas) que el que tiene que asumir el estado que sólo quiere conservar tal inversión. Este hecho da un cierto margen de maniobra fiscal a los estados.

Esteban (1991), por ejemplo, señala que, al menos en la Comunidad Europea, los individuos son poco móviles, toda vez que existe en ellos una fuerte identidad regional.

En el caso del capital no hay una conclusión clara. De hecho, debe distinguirse entre grados de movilidad. En las distintas partes de la industria del transporte, por ejemplo, los camiones de gran tamaño para el transporte internacional, los cuales usan tecnología estándar, serían perfectamente móviles; mientras que los transportes locales, sujetos a regulaciones ambientales, de tamaño y otras, igualmente de carácter local, serían poco móviles. Por su parte, los transportes 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, la proximidad de los mercados, los proveedores, la legislación existente, etcétera.

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

El fenómeno de la competencia fiscal es un resultado directo de la movilidad de factores. En un extremo, si los factores capital y trabajo fueran perfectamente móviles, y al mismo tiempo las jurisdicciones —estados— fuesen libres de fijar la tasa que los grava, lo más probable sería que, en el afán de atraerlos, se creara una competencia en tasas de tal naturaleza que la tasa final podría resultar muy baja, con la consecuente caída en la recaudación (véase por ejemplo, Mintz y Tulkens, 1986).

Por supuesto los resultados anteriores son bastante criticables. En primer lugar porque parten del caso hipotético de que la movilidad es perfecta. También presuponen que el cambio de ubicación no implica costos, o bien, que el valor de las tasas (y su diferencial) los incorpora ya. Además desestiman cualquier posibilidad de comunicación y cooperación entre los estados, posibilidad que podría concretarse si los gobernadores pertenecieran al mismo partido o si existiera entre los gobiernos estatales una interacción sistemática que los hiciera conscientes de la necesidad de coordinar sus acciones.

En algunas otras circunstancias los aspectos administrativos de-

terminan qué ámbito de gobierno debe encargarse de la recolección y la administración. En el caso del IVA, por ejemplo, se recomienda que sea el gobierno central el que lo recaude, ya que es muy difícil que la recaudación se lleve a cabo 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 lo administre.

Desde luego, las reglas antes mencionadas son sólo lineamientos generales que no tienen necesariamente por qué respetarse. Su aplicación dependerá del contexto particular del que se trate. Es común, por ejemplo, que en algunos impuestos (como el impuesto sobre la renta que grava a las personas físicas) se practique concurrencia fiscal, con lo cual, 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.

2. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México

2.1. Aspectos generales

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

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

Como se señala en Sempere y Sobarzo (1994), el actual SNCF constituye un avance importante en términos de eficiencia, ya que la base tributaria y la recaudación han crecido, particularmente a partir de 1980 con la introducción del IVA. Como ejemplo de lo anterior, en 1996 los estados recibieron 20% de la recaudación federal en forma de participaciones.⁵

El actual SNCF establece la siguiente fórmula de reparto: 45.17% se distribuye en función de los llamados impuestos asignables territo-

rialmente; otro 45.17%, con base en el número de habitantes por estado, y el restante 9.66%, 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.

En la sección siguiente se verá 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 los estados con mayor recaudación estarán pugnando siempre por un incremento en el coeficiente del criterio recaudatorio, en tanto que los estados más poblados lucharán para subir el coeficiente del segundo criterio (el poblacional).

Esta situación surge del simple hecho de que en una misma fórmula se mezclan dos criterios contrarios, de tal manera que siempre será cierto que dicha fórmula penaliza en cierta medida a los estados que, por su alto ritmo de actividad económica, poseen un potencial recaudatorio importante. En palabras simples, con la persistencia de esta fórmula las regiones económicamente más avanzadas seguirán argumentando que fuera del sistema fiscal seguramente recaudarían mucho más ingresos que los 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 que se otorgan a los estados. Ya se mencionó que actualmente la federación les participa 20% de los ingresos tributarios federales. En el hipotético caso de que este porcentaje creciera, subsistiría el efecto de penalización antes mencionado.

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 sólo con base en algún indicador del potencial o el esfuerzo recaudatorio. Éste podría medirse a partir de la diferencia entre un determinado objetivo recaudatorio y la recaudación estatal efectiva

⁵ En 1980 este mismo porcentaje fue de 13 puntos.

(véase Zabalza, 1994). Este extremo, sin embargo, es muy poco realista si se considera el fuerte grado de inequidad en el desarrollo que se observa entre las distintas regiones del país.

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

Obviamente, el otro extremo sería que la fórmula de reparto se basara únicamente en el segundo criterio, es decir, el poblacional. Una forma particular que se podría adoptar para aproximarse a la necesidad del gasto sería que la distribución del monto participable se calculara de tal forma que la participación per cápita fuera igual en todos los estados.⁶

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

Parece, pues, evidente que ninguno de los extremos es sostenible, como tampoco lo es cualquier punto intermedio. De hecho, el actual 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 considere conjuntamente la distribución de ingresos y gastos. Ello será objeto de análisis en la siguiente sección.

La propuesta más concreta que se hace en este trabajo, como prerrequisito para realizar reformas de fondo, es simplemente que el criterio poblacional se elimine, y que lo participado se determine en función de un mejor indicador que el actual (impuestos asignables territorialmente), en términos de esfuerzo recaudatorio. Así pues, una nueva ley de participaciones distribuiría los fondos solamente con base en un indicador del esfuerzo recaudatorio que incorpore un impuesto de base amplia. De manera paralela, se constituiría un fondo de compensación territorial, administrado por el gobierno federal y cuyo objetivo sería

⁶ Cabe hacer notar que, en sentido estricto, una distribución per cápita similar no sería necesariamente la más equitativa, si se tiene en mente que las regiones tienen grados de desarrollo desigual. La infraestructura existente, por ejemplo, es muy distinta entre regiones, y lo mismo se puede decir de la educación y de otros factores. En la práctica, sin embargo, es más difícil obtener indicadores confiables de necesidad de bienes públicos entre regiones.

transferir recursos a las entidades con un criterio de equiparación entre regiones.

Este aspecto del sistema propuesto, a diferencia del actual, daría a la federación mayor libertad para diseñar un sistema de transferencias que realmente atacara los problemas de pobreza o inequidad. El sistema actual no necesariamente identifica los problemas de pobreza o inequidad entre los estados como lo que realmente son, es decir, como pobreza o inequidad entre individuos.⁷ Por otra parte, las modificaciones sugeridas permitirían también una coordinación —hasta ahora inexistente— entre lo participado con el criterio de equidad y el gasto del gobierno federal que busca atacar el problema de la desigualdad.

Además esta propuesta tiene su fundamento en que una distribución per cápita de los fondos atendería a un criterio de justicia sólo si los costos de recaudación entre regiones fueran iguales. Es importante mencionar en este sentido que en los costos de recaudación se incluyen no sólo los aspectos administrativos, sino también las distorsiones en la actividad económica resultantes del sistema fiscal.

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 ya sea con su recaudación o con su esfuerzo recaudatorio.

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 en la que 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 entidad federativa.

⁷ En el esquema actual parecería que el problema de la inequidad se ataca en dos frentes, no necesariamente relacionados entre sí. Por un lado, se busca disminuir la desigualdad distribuyendo participaciones a los estados en función del criterio poblacional. Por el otro, en el reparto del gasto del gobierno federal, particularmente de la inversión pública federal, es común encontrar también el criterio de equidad en forma explícita.

2.2. Reformas recientes

Durante 1995 y 1996 se introdujeron algunas reformas en materia de transferencia de potestades tributarias, así como de gasto de la federación en estados y municipios.

Por el lado del ingreso, como ya se señaló, en 1996 se incrementó el fondo general de participaciones, al pasar de 18.5 a 20%. Este aumento representó en promedio un incremento de 8% en los ingresos que por este concepto percibían las entidades federativas.

Igualmente, a partir de 1996 la federación entrega a los estados 20% de la recaudación por concepto de impuestos a bebidas alcohólicas, así como 8% de los impuestos al tabaco.

En lo que se refiere a transferencias de potestades tributarias, desde 1996 los estados tienen la posibilidad de gravar los servicios de hospedaje, y a partir de 1997 el gobierno federal cederá a las entidades federativas la potestad de establecer impuestos sobre automóviles nuevos y tenencia o uso de vehículos. Asimismo, el impuesto sobre adquisición de inmuebles, que hasta 1995 fue federal, se abrogó en 1996, y desde entonces se permite que los estados lo diseñen de manera autónoma.

Finalmente, en el área impositivo-administrativa se establece una mayor participación estatal, pues se permite a las entidades federativas llevar a cabo actos de fiscalización en torno al ISR y al impuesto al activo, adicionalmente a la participación que ya tenían en la fiscalización del IVA. La idea central de estos nuevos mecanismos de colaboración administrativa es, mediante el acceso a los recursos resultantes de la fiscalización, dar incentivos económicos a los estados para reducir la evasión fiscal.

En materia de gasto se ha hecho un esfuerzo de descentralización relativamente mayor que en lo concerniente a los ingresos. Destaca al respecto la descentralización del ramo XXVI, antes conocido como Pronasol y ahora denominado Fondo de Desarrollo Municipal. El 65% de este fondo se descentralizó hacia estados y municipios, y su asignación se basó esencialmente en indicadores de rezagos en infraestructura social y de pobreza.

Cabe subrayar que este proceso apenas ha iniciado y que aún no es del todo claro el grado de autonomía con el que contarán los municipios para su ejercicio, no sólo porque existe cierto grado de condicionamiento en el área de gasto, sino también porque los mecanismos de participación estatal y municipal pueden provocar algunos problemas operativos al momento de ejercer el gasto.

En el área de salud se aceleró la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos de los estados, y se han iniciado también acciones para transferir recursos destinados a mantenimiento de carreteras, obras rurales e hidráulicas y apoyo al sector agropecuario, entre otros ámbitos.

Estos esfuerzos de descentralización en materia de gasto, aunados con la descentralización educativa puesta en marcha en 1992, son importantes debido al monto de los recursos involucrados; sin embargo no establecen que los estados deban asumir el costo de la recaudación, lo que podría reducir aún más el grado de responsabilidad fiscal. En el plano más práctico, debe decirse que todavía es muy prematuro evaluar estas medidas, ya que algunas de ellas están todavía en forma de proyectos y aún no se han explicitado sus mecanismos de operación.

3. Vías para aumentar el grado de responsabilidad fiscal

En esta sección se discutirá cómo se puede diseñar un sistema de participaciones que involucre más a los estados en un esfuerzo recaudatorio tal que, a fin 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 manera que las participaciones y/o los ingresos se ligen a una base impositiva amplia. Actualmente, el esfuerzo recaudatorio se determina sólo en función de los impuestos asignables territorialmente, cuya base es reducida y por tanto no siempre refleja la base impositiva real de los propios estados.

En México los impuestos de base amplia 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 las desventajas que estos tres impuestos ofrecen en caso de que se descentralizara la totalidad o una parte de los mismos a los estados.

Antes de entrar en materia, deben subrayarse dos aspectos: en primer lugar, aunque la discusión se centra en la posible descentralización total o parcial de alguno de los tres impuestos mencionados, la propuesta final no es forzosamente delegar del todo la potestad tributaria a los estados —cosa que sería posible—, sino proponer algún esquema de concurrencia impositiva que involucre más a las entidades de la federación 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. En segundo lugar, los cambios propuestos implican sin duda dificultades de orden administrativo que deben tomarse en cuenta. Estas dificultades serán analizadas en la siguiente sección.

3.1. Impuestos de base amplia

En la sección 1.2 se discutió muy brevemente qué elementos deben considerarse cuando se descentraliza un impuesto. Como veremos, algunos impuestos son mejores candidatos que otros a dicho procedimiento. En lo que resta de esta sección se analizarán particularmente los tres impuestos de base amplia que existen en México, en cuanto a su eventual descentralización, y se intentará determinar cuál de ellos ofrece menos problemas al respecto.

Es importante reiterar que cuando se habla de descentralizar un impuesto no necesariamente se alude a una descentralización de la potestad tributaria. Más bien la idea es diseñar una fórmula de reparto que involucre más a los estados. En otras palabras, se propone reducir la dependencia financiera de las entidades federativas mediante el acceso directo de éstas a los rendimientos territoriales de los impuestos más flexibles y potentes.

3.1.1. El Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas

Es realmente difícil determinar si este impuesto origina competencia fiscal o no. Ello depende del grado de movilidad de su base gravable, y sus distintos componentes presentan características muy diferentes. En última instancia, se trata de 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.

Desde luego que el impuesto no está exento de problemas de terri-

torialidad, particularmente en lo que se refiere a rentas de capital, ya que un mismo individuo puede percibir ingresos (dividendos) de empresas asentadas en más de una entidad, lo cual es menos probable en el caso de los ingresos procedentes del trabajo.

3.1.2. El Impuesto Sobre la Renta de las Empresas

Un aspecto importante que hace poco descentralizable a este gravamen es el hecho de que con frecuencia las empresas operan en varias entidades, por lo que su fiscalización regional puede ser muy complicada. La existencia de empresas que operan en varios estados hace difícil su imputación territorial. Por otro lado, en México este impuesto se recauda atendiendo a un principio de residencia de la empresa matriz, lo que hace aún más difícil su descentralización.

Por otra parte, la distribución de su base puede resultar territorialmente poco homogénea, 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, muy probablemente, su descentralización daría origen a este tipo de competencia. Esto resulta particularmente cierto en un país en el que escasea el capital.

3.1.3. El IVA

Quizás el gran problema del IVA, para efectos de descentralización, radica en el hecho de que, en su fase minorista, 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 forzosamente 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 tengan como sede otras regiones. Ello, aunado con el hecho de que el IVA no distingue administrativamente la fase minorista del resto, hace muy difícil su imputación territorial.

Otro factor que dificulta la imputación territorial del IVA es la existencia de grandes minoristas multiestatales. Por otro lado, en México la declaración de este impuesto se hace de acuerdo con el criterio de re-

sidencia fiscal de la empresa matriz, independientemente de dónde se hayan realizado las ventas. Como consecuencia de todo lo anterior, la recaudación regional no coincide con el IVA pagado por sus residentes.

En suma, en lo que respecta a los tres impuestos de base amplia aquí examinadas, todo parece indicar que, con mucho, el candidato que ofrecería menores dificultades para su descentralización sería el ISRPF. Se vio ya que el ISRE y el IVA presentan problemas que hacen difícil, si no imposible, su imputación territorial, lo cual originaría además un problema de competencia fiscal.

Así pues, en la siguiente sección se desarrollará una breve discusión en torno a cómo se podría diseñar en la práctica un esquema de descentralización basado en el ISRPF. Dicho esquema, por supuesto, no está exento de problemas, por lo que se estudiarán, también brevemente, algunas de sus dificultades potenciales y se evaluará su impacto.

4. La descentralización del ISRPF

Ya se mencionó que entre los impuestos de base amplia, el ISRPF es el que ofrece menos dificultades y, de hecho, mayores ventajas en términos de la responsabilidad fiscal. Particularmente se indicó que es un impuesto de base amplia, perceptible y poco exportable. Cabe agregar que ofrece también 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 un papel más activo por parte de las administraciones tributarias de los estados, lo cual conlleva cambios administrativos que será necesario tomar en cuenta.

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

4.1. 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, una vez hechas las deducciones correspondientes.

Es importante hacer notar que esta primera propuesta no altera la carga fiscal total, ya que solamente plantea que los estados reduzcan sus ingresos por concepto de participaciones del gobierno federal, a cambio de retener un monto similar de la recaudación por concepto de ISRPF efectuada en su territorio.

Ahora bien, la puesta en práctica de este esquema plantea modificaciones, pues, si el porcentaje de participación fuera el mismo para cada entidad, resultaría que, con el paso del tiempo, las entidades con mayor ingreso mejorarían relativamente más que las regiones con un ingreso más bajo. Un fondo de compensación interterritorial podría evitar fuertes diferencias de recaudación per cápita en el largo plazo.

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

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

A pesar de las desventajas arriba apuntadas, el esquema planteado posee la virtud de que, 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 primera propuesta es su sencillez, ya que, si bien puede implicar algunos cambios legales, éstos no serían sustanciales, y quizás podría pensarse en una interpretación un poco más amplia que la actual Ley de Coordinación Fiscal.

Para darnos una idea de los recursos involucrados, en la siguiente sección se presenta un ejercicio numérico en torno a la reforma planteada.

4.2. 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 recaiga en el ingreso de las personas físicas. Obviamente, podría pensarse en un cargo adicional al ISRPF de la federación. Sin embargo, ello implicaría un aumento de la carga fiscal total. Alternativamente, podría plantearse la reducción de algunos puntos del ISRPF federal, así como de las participaciones distribuidas, a cambio de la creación de este nuevo tramo. La idea sería estimar los cambios en las tasas que resultarían 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 puntos de similitud entre ambos esquemas, como 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 influirían la evolución de los diferenciales de recaudación per cápita, los cuales se originan en una evolución temporal dispareja de las bases gravables de los estados.

Aunado con lo anterior, esta segunda propuesta posee otra ventaja sobre la primera: garantizaría que los estados tuvieran alicientes para ampliar su base gravable, ya que ello aumentaría sus ingresos.

Por último, una tercera ventaja es que con el segundo esquema se lograría una mayor perceptibilidad, ya que, al hacer su declaración, el contribuyente tendría claro qué parte de los impuestos pagados va al gobierno estatal y qué porcentaje corresponde al gobierno federal. Asimismo, se solucionaría el problema de las retenciones, las cuales serían ahora fácilmente territorializables en función del domicilio fiscal del contribuyente, pues éste mismo las ingresaría en la oficina de impuestos del estado correspondiente.

4.3. Aspectos de administración tributaria

Para que tengan un efecto importante sobre la responsabilidad fiscal, las propuestas anteriores requieren, sin duda, algún grado de participación de los gobiernos fiscalmente corresponsables. En otras palabras, para que la corresponsabilidad fiscal sea efectiva es necesario que

tanto los gobiernos estatales como el gobierno central participen en alguna medida en la gestión y el control de los impuestos.

Sin embargo, todo parece indicar que una gestión y un control en los que participen varios ámbitos de gobierno conllevan, por un lado, el inconveniente de que 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 solo ámbito de gobierno, que en el caso de México, es actualmente el gobierno federal.

¿Cómo pueden pues hacerse compatibles estas dos situaciones, esto es, involucrar a los distintos niveles de gobierno en la administración, el control y la gestión, pero al mismo tiempo aprovechar las ventajas que ofrece el hecho de que estas funciones las tenga a su cargo un solo ámbito de gobierno?

Una posible solución a este dilema sería contratar una agencia tributaria que se encargara de estos procesos y en cuyos órganos rectores participaran 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 los mismos en la recaudación total. Es decir, su representatividad estaría asociada con su grado de participación en el proceso recaudatorio.

Cabe hacer notar que si en una agencia tributaria participara como órgano rector sólo el gobierno federal, se anularía una de las grandes ventajas de contratar una agencia de esta naturaleza: la posibilidad de cooperación entre los distintos ámbitos de gobierno.

Más allá de la ventaja antes señalada, una agencia tributaria ofrece el beneficio de que permite separar los componentes tanto técnico como político en el proceso de cobranza de impuestos. Lo anterior, con el prerrequisito de que la asignación de la licencia del monopolio recaudador se realice mediante un mecanismo de subasta adecuado y, en la medida de lo posible, alejado de criterios políticos.

Por último, un elemento que requiere ser analizado cuidadosamente, es la existencia de acuerdos tributarios internacionales previos que, en algún momento, pudieran constituir un impedimento a las reformas propuestas. Por ejemplo, en la segunda propuesta, referida a la eventual participación de los estados con un tramo impositivo, si dicho tramo fuera adicional a la tasa federal ya existente sería probable que algún tratado preexistente en materia de homologación tributaria eli-

minara tal posibilidad. Sin duda, estas probables vicisitudes deben ser consideradas con detalle.

5. Un ejemplo numérico de reforma

En la sección anterior se discutió cómo se podría descentralizar alguna parte de la recaudación por concepto del ISRPF, y esencialmente se plantearon dos propuestas. La primera consiste en permitir que los estados retengan algún porcentaje de la recaudación federal por el concepto mencionado. La segunda propuesta es que se permita a los estados participar con algún tramo impositivo en la recaudación del ISRPF. Al margen de las diferencias en términos de progresividad que ya se comentaron, la segunda propuesta le imprime un mayor grado de responsabilidad fiscal al proceso, ya que involucra directamente a los estados en la fijación de sus propias tasas impositivas.

En esta última sección se plantean algunos ejercicios numéricos sencillos para ilustrar la magnitud de los recursos involucrados en las propuestas. Conviene hacer tres aclaraciones sobre el particular. Primero: la información respecto de las bases impositivas por estado no existe, por lo que fue preciso hacer algunas aproximaciones y supuestos que se explicitan en cada caso. Segundo: los porcentajes propuestos son arbitrarios. Más que una propuesta concreta para su aplicación, se busca hacer únicamente un ejercicio numérico que sirva para ilustrar la magnitud de los recursos que las propuestas implican.

Lo que se podría llamar la primera propuesta de reforma consiste en que los estados retengan un determinado porcentaje de la recaudación por concepto del ISRPF, mismo que la federación deduciría de sus participaciones. Concretamente, se propone que 50% de lo participado se distribuya con base en la población, y que los estados retengan un porcentaje de lo recaudado por ISRPF equivalente a lo que se distribuiría si se repartiera 50% de las participaciones usando el criterio de los impuestos asignables (53.2% de lo recaudado por ISRPF).

Cabe mencionar que se partió de la suposición de que la recaudación nacional por ISRPF tiene una distribución territorial similar al Producto Interno Bruto (PIB) por estado.

Antes de analizar este cuadro conviene aclarar que se calcularon las bases estatales del ISRPF. Para ello se tomó como base nacional la reportada por la Encuesta Nacional de Gasto e Ingreso de los Hogares de 1989 (INEGI, 1992) en el caso de los ingresos por fuentes. La tasa efecti-

va resultante fue de 22%. Se supuso que esta tasa fue aplicada en todos los estados, y se hizo la actualización para 1990. Aquí se está presuponiendo que la evasión fiscal es la misma en todos los estados y que las bases gravables de los estados no varían con las tasas (o, lo que podría ser equivalente, que el gobierno federal redujo su tasa promedio en un porcentaje similar a la sobretasa aplicada).

Este ejercicio se muestra en el cuadro 1, y las diferencias entre los esquemas vigente e hipotético se describen en la última columna del mismo cuadro. (Debe tenerse en cuenta que la recaudación del ISRPF que se participa es equivalente a una tasa de 11.7% de la base gravable que se calculó.)

La primera columna muestra el total de ingresos de los estados (suma de participaciones e ingresos propios) en 1990. Las siguientes columnas describen cómo se distribuirían las participaciones si 50% de ellas se asignara con base en la población y los estados retuvieran un porcentaje de lo recaudado por ISRPF. La suma de estas dos columnas es igual al monto de participaciones hipotéticas recibidas en 1990. Si a esta última suma se le añaden los ingresos propios, se obtiene lo que llamamos "el total hipotético", es decir, el monto que recibirían los estados bajo el esquema propuesto. La última columna muestra las diferencias de ingreso entre el esquema vigente en 1990 y el propuesto, de modo que los números negativos se refieren a los estados que mejoran, en tanto que los números positivos se refieren a las entidades que verían disminuidos sus ingresos.

La suma de lo referente a estados que verían reducidos sus ingresos representa el "costo" de la reforma, es decir, cuánto habría que dar de más a los estados perdedores para que, bajo el nuevo esquema, no se redujeran sus ingresos. Nótese que los números positivos representan la suma de lo que algunos estados perderían, en tanto que los negativos, lo que otros estados ganarían. Como se ve, el costo de la reforma representa 80% de lo gastado en 1990 en el ramo XXVI, concerniente a Solidaridad y Desarrollo Regional.

Es preciso decir, sin embargo, que en esta primera propuesta el ISRPF sería recaudado por el gobierno federal, pero los estados tendrían ya la certeza de que, si esa recaudación sube, sus ingresos también lo harían. Un claro riesgo en este sentido es que, si las bases gravables entre estados se comportan de forma muy diferente, con el paso del tiempo se puede originar una desigualdad creciente.

La segunda propuesta es, sin duda, la más interesante, pues plantea la cesión parcial a los estados de la potestad tributaria del ISRPF.

Cuadro 1. Distribución hipotética de participaciones

1990	Total de ingresos real	50% de distribución per cápita	11.7% del ISRPF	Ingresos propios	Total hipotético	Diferencias de totales (real menos hipotético)
Total nacional	21 675 089	9 761 703	9 761 694	2 151 683	21 675 089	0
Aguascalientes	195 484	86 463	71 357	3 811	161 631	33 853
Baja California	668 548	199 543	248 238	34 046	481 827	186 721
Baja California Sur	131 943	38 178	45 531	3 259	86 968	44 975
Campeche	255 657	64 300	217 252	128	281 679	-26 022
Coahuila	497 167	236 966	291 616	878	529 460	-32 293
Colima	146 689	51 483	52 149	3 376	107 008	39 681
Chiapas	810 532	385 724	189 825	11 600	587 149	223 383
Chihuahua	586 117	293 378	317 135	59 872	670 385	-84 268
Distrito Federal	5 337 349	989 480	2 084 365	1 424 891	4 498 736	838 613
Durango	148 547	162 120	128 555	2 674	293 349	-144 802
Guanajuato	541 236	478 487	322 387	8 107	808 981	-267 745
Guerrero	367 685	314 855	183 810	22 835	521 500	-153 815
Hidalgo	300 298	226 873	166 161	7 203	400 237	-99 939
Jalisco	1 202 464	637 089	661 613	118 006	1 416 709	-214 245
México	1 909 173	1 179 314	1 112 842	144 870	2 487 027	-527 854

Jaime Sempere y Horacio Sobarzo

Elementos económicos de una propuesta de reforma

Michoacán	423 435	426 297	244 763	11 036	682 096	
Morelos	298 424	143 592	124 626	26 161	294 379	4 045
Nayarit	201 162	99 076	71 065	4 156	174 298	26 864
Nuevo León	859 639	372 296	618 053	104 358	1 094 707	-235 068
Oaxaca	335 796	362 784	167 259	3 744	533 787	-197 991
Puebla	574 980	495 729	303 053	14 978	813 760	-238 780
Querétaro	248 584	126 300	128 110	3 304	257 714	-9 130
Quintana Roo	148 861	59 265	70 389	4 564	134 217	14 644
San Luis Potosí	316 124	240 672	180 462	3 656	424 790	-108 666
Sinaloa	574 899	264 805	219 104	7 403	491 312	83 587
Sonora	779 733	219 096	268 671	48 472	536 240	243 493
Tabasco	1 152 129	180 426	181 278	4 233	365 937	786 192
Tamaulipas	671 335	270 275	267 619	42 854	580 748	90 587
Tlaxcala	234 015	91 463	55 766	3 305	150 534	83 481
Veracruz	1 236 544	748 289	554 609	16 404	1 319 302	-82 758
Yucatán	285 816	163 750	113 781	4 344	281 875	3 941
Zacatecas	234 724	153 343	100 250	3 155	256 748	-22 024
				Positivos:		2 704 061
				Negativos:		-2 704 060

Nota: el 11.7% del ISRPF nacional equivale a 53.2% de lo recaudado por ISRPF.

Cuadro 2. Distribución hipotética de las participaciones

1990	Total de ingresos real	50% de distribución per cápita	5% del ISRPF	Resto según impuestos asignables	Ingresos propios	Total hipotético	Participaciones 1990	Diferencias de totales (real menos hipotético)
Total nacional	21 675 089	9 761 703	4 160 579	5 601 124	2 151 683	21 675 089	19 523 406	0
Aguascalientes	195 484	86 463	30 413	71 489	3 811	192 177	191 673	3 307
Baja California	668 548	199 543	105 803	235 263	34 046	574 654	634 502	93 894
Baja California Sur	131 943	38 178	19 406	50 994	3 259	111 837	128 684	20 106
Campeche	255 657	64 300	92 596	32 018	128	189 041	255 529	66 616
Coahuila	497 167	236 966	124 291	166 379	878	528 514	496 289	-31 347
Colima	146 689	51 483	22 227	102 434	3 376	179 520	143 313	-32 831
Chiapas	810 532	385 724	80 906	80 030	11 600	558 260	798 932	252 272
Chihuahua	586 117	293 378	135 168	238 734	59 872	727 152	526 245	-141 035
Distrito Federal	5 337 349	989 480	888 387	956 462	1 424 891	4 259 220	3 912 458	1 078 129
Durango	148 547	162 120	54 792	73 358	2 674	292 944	145 873	-144 397
Guanajuato	541 236	478 487	137 406	214 133	8 107	838 133	533 129	-296 897
Guerrero	367 685	314 855	78 342	87 914	22 835	503 947	344 850	-136 262
Hidalgo	300 298	226 877	70 820	125 404	7 203	430 304	293 095	-130 006
Jalisco	1 202 464	637 089	281 989	427 018	118 006	1 464 102	1 084 458	-261 638
México	1 909 173	1 179 314	474 310	428 122	144 870	2 226 616	1 764 303	-317 443

Michoacán	423 435	426 297	104 322	179 244	11 036	720 898	412 399	-297 463
Morelos	298 424	143 580	53 117	70 917	26 161	293 775	272 263	4 649
Nayarit	201 162	99 076	30 289	50 435	4 156	183 957	197 006	17 205
Nuevo León	859 639	372 296	263 423	332 197	104 358	1 072 274	755 281	-212 635
Oaxaca	335 796	362 784	71 288	77 934	3 744	515 750	332 052	-179 954
Puebla	574 980	495 729	129 166	174 316	14 978	814 189	560 002	-239 209
Querétaro	248 584	126 300	54 602	69 073	3 304	253 280	245 280	-4 696
Quintana Roo	148 861	59 265	30 001	56 926	4 564	150 755	144 297	-1 894
San Luis Potosí	316 124	240 672	76 915	116 400	3 656	437 643	312 468	-121 519
Sinaloa	574 899	264 805	93 385	203 157	7 403	568 750	567 496	6 149
Sonora	779 733	219 096	114 512	243 125	48 472	625 205	731 261	154 528
Tabasco	1 152 129	180 426	77 263	62 097	4 233	324 020	1 147 896	828 109
Tamaulipas	671 335	270 275	114 063	230 952	42 854	658 145	628 481	13 190
Tlaxcala	234 015	91 463	23 768	29 458	3 305	147 994	230 710	86 021
Veracruz	1 236 544	748 289	236 382	264 443	16 404	1 265 518	1 220 140	-28 974
Yucatán	285 816	163 750	48 495	93 960	4 344	310 549	281 472	-24 733
Zacatecas	234 724	153 343	42 728	56 738	3 155	255 964	231 569	-21 240
							Positivos:	2 624 176
							Negativos:	-2 624 176

Al igual que en los casos anteriores, en ella se sugiere que 50% de lo participado se distribuya en función de un criterio poblacional, y que lo restante, para saldar las participaciones, se cubra, total o parcialmente, con un tramo en la tasa del ISRPF a cargo de los estados. En la reforma que se propone aquí la sobretasa sería fijada por cada estado de manera independiente. Sin embargo, para efectos de este ejercicio se partió de la premisa de que todos los estados fijan una misma sobretasa.

La idea es que un tramo de la tasa del ISRPF sea estatal y el resto sea de carácter federal. La simulación de este escenario es equivalente a la presentada en el cuadro 1.

Es pertinente aclarar que aunque, en la simulación que se presenta aquí, el permitir a los estados retener 53.2% de lo recaudado en su territorio es equivalente a una sobretasa promedio del 11.7%, en la práctica los dos sistemas son muy diferentes. En principio, cada estado tendría la potestad de fijar una sobretasa distinta a la que fijasen los demás estados. Por otra parte, debido a la falta de información sobre las bases gravables por estado, fue necesario presuponer que la base del ISRPF se distribuye de igual manera que el PIB estatal.

En virtud de que la tasa de 11.7% puede ser considerada muy alta, el cuadro 2 simula tasas de 5% respectivamente, y lo faltante para igualar las participaciones de 1990 se distribuye como antes, es decir, con base en los impuestos asignables. En ambos casos el costo de la reforma prácticamente permanece en el rango 80-85% del ramo XXVI.

6. Conclusiones

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

Sin embargo, todo parece indicar que una gestión y un control en los que participen varios ámbitos de gobierno conllevan, por un lado, el inconveniente de que 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 con-

trol a cargo de un solo ámbito de gobierno, que en el caso de México, es actualmente el gobierno federal.

¿Cómo pueden pues entonces hacerse compatibles estas dos situaciones, esto es, involucrar a los distintos niveles de gobierno en la administración, el control y la gestión, pero al mismo tiempo aprovechar las ventajas que ofrece el hecho de que estas funciones las tenga a su cargo un solo ámbito de gobierno.

Una posible solución a este dilema sería contratar una agencia tributaria que se encargara de estos procesos y en cuyos órganos rectores participaran 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 los mismos en la recaudación total. Es decir, su representatividad asociada estaría con su grado de participación en el proceso recaudatorio.

Cabe hacer notar que si en una agencia tributaria participara como órgano rector solamente el gobierno federal se anularía una de las grandes ventajas de contratar una agencia de esta naturaleza: la posibilidad de cooperación entre los distintos ámbitos de gobierno.

Más allá de la ventaja antes señalada, una agencia tributaria ofrece el beneficio de que permite separar los componentes técnico y político en el proceso de cobranza de impuestos.

Por último, un elemento que requiere ser analizado cuidadosamente es la existencia de acuerdos tributarios internacionales previos que, en algún momento, pudieran constituir un impedimento a las reformas propuestas. Por ejemplo, en la segunda propuesta, referida a la eventual participación de los estados con un tramo impositivo, si dicho tramo fuera adicional a la tasa federal ya existente sería probable que algún tratado preexistente en materia de homologación tributaria eliminara tal posibilidad.

Referencias bibliográficas

- Boadway, R. y F. Flatters (1982), "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: a Synthesis and Extensions of Recent Results", *Canadian Journal of Economics*, núm. 15, pp. 613-633.
- Burbidge, J. y G. Myers (1994), "Redistribution within and across the Regions of a Federation", *Canadian Journal of Economics*, núm. 3, pp. 620-636.
- Dahlby, B. y L. Wilson (1994), "Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants", *Canadian Journal of Economics*, núm. 27, pp. 657-672.

- Díaz, A. (1996), *Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacia una prueba empírica*, mimeografiado.
- 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 M. Vaillant (1994), *Can State Taxes Redistribute Income?*, National Bureau of Economic Research, documento de trabajo núm. 4785.
- Mintz, J. y H. Tulkens (1986), "Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation", *Journal of Public Economics*, núm. 29, pp. 133-172.
- Musgrave, R. y P. Musgrave (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 G. Tabellini (1995), *Federal Fiscal Constitutions. Part II: Risk Sharing and Redistribution*, Centre for Economic Policy Research, documento de trabajo núm. 1142.
- Pla, M. y E. Villarreal (1991), *Financiación de las comunidades autónomas: desarrollo de modelos alternativos*, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, monografía B-2.
- Sempere, G. y H. Sobarzo (1994), *La descentralización fiscal en México: algunas propuestas*, Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, documento de trabajo núm. IX.
- Shah, A. (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, The World Bank, Policy and Research Series, núm. 23.
- Tanzi, V. (1995), "Federalismo fiscal y descentralización", *Trimestre Fiscal*, núm. 51, INDETEC.
- Zabalza, A. (1994), "Un mecanismo de corresponsabilidad fiscal para el sistema de financiación autonómica", *Revista Española de Economía*.

Competitividad internacional y desarrollo tecnológico: la industria manufacturera mexicana frente a la apertura comercial

Luis E. Arjona y Kurt Unger

Resumen: En este documento se hace un análisis del desenvolvimiento reciente y las perspectivas que se le presentan a la industria mexicana ante un escenario de mayor apertura comercial. En la primera parte se discuten aspectos dinámicos, cruciales para el desarrollo industrial, que a menudo son desatendidos al evaluar la situación de la industria; entre otros aspectos destacan la acumulación de capacidades tecnológicas y las interrelaciones dentro de las redes productivas. Esta primera parte del documento analiza, desde un punto de vista teórico, las implicaciones que tiene sobre estos aspectos la transición hacia una mayor apertura comercial, así como la relevancia de los mismos para el desarrollo industrial. La segunda parte analiza el desempeño de la industria mexicana en los años inmediatos. El panorama que emerge de dicho análisis, es que por un lado se ha dado un patrón de especialización orientado a actividades en las que el desarrollo tecnológico está dominado por proveedores, y que son intensivas en escala y uso de recursos naturales; lo cual ha ido en detrimento de otras actividades que no cuentan con tecnología más dinámica. Finalmente, se hacen algunas consideraciones sobre la necesidad de aplicar una política industrial y tecnológica activa orientada a los actores e instituciones clave para el desarrollo futuro.

Abstract: This paper analyzes the prospects for Mexican industry after opening to freer trade. The first part deals with the impact during transition on industrial capacity, particularly the loss of technological capabilities and the scarce development of industrial linkages. The second part shows the recent pattern of industrial specialisation in Mexico lacking sectorial linkages, increasing imports content and heavily concentrated in scale intensive and resource based industries. The specialisation has favored activities of little technological dynamism where most technological innovations are controlled or dominated through suppliers.

Los autores son investigadores en la División de Economía del CIDE, México. Agradecemos los comentarios de dos dictaminadores anónimos que contribuyeron a mejorar la versión original. Los asuntos y omisiones no resueltos son responsabilidad nuestra.