

ESTADO, FEDERALISMO FISCAL E INGRESOS PÚBLICOS

*Evelia Rojas Alarcón*¹

Resumen

La recaudación de recursos públicos permite al Estado llevar a cabo sus funciones y mantener su legitimación y preservación. Como es evidente, la recaudación de ingresos públicos es fundamental para la supervivencia del máximo organismo público. En las ciencias sociales, la participación del Estado en la economía es un tema de fundamental importancia por las consecuencias teóricas y prácticas que se derivan, por lo cual este trabajo de investigación tiene el propósito de analizar el papel del Estado en la recaudación de los ingresos públicos. Sobre todo que durante el último siglo el tema ha ido evolucionando, hasta adaptarse a las condiciones del patrón de acumulación actual denominado globalización neoliberal, por lo tanto esta reseña crítica se considera una parte de la investigación al estudiar sólo las relaciones fiscales intergubernamentales como una parte de la política económica en México. Por la razón anterior, es necesario describir el proceso de cambio del papel del Estado en la recaudación fiscal, con apoyo en las investigaciones de Juan Amieva-Huerta (2004), quien describe cómo la mayoría de los países han instrumentado reformas fiscales no sólo por la necesidad de incrementar los ingresos, sino también para mejorar los principios de eficiencia, equidad, neutralidad, y administración tributaria. Asimismo, se toma en cuenta el trabajo de Gerardo González Chávez, (2006), quien, como parte de su tesis doctoral, argumenta sobre la participación del Estado en México.

El papel del Estado en la recaudación fiscal

En prácticamente la totalidad de los países de signo capitalista, pero en mayor medida en aquellos denominados subdesarrollados y últimamente denominados mercados emergentes, existe el fenómeno

¹ Profesora investigadora de tiempo completo de la UPHICSA del Instituto Politécnico Nacional.

de la economía subterránea que se refiere a toda actividad económica que no informa al Estado sobre sus procesos productivos y comerciales y, desde luego, no paga los impuestos a los que estaría obligada. En este esquema de economía subterránea pueden hallarse varias formas de este fenómeno; la economía criminal, la economía ilegal y la economía informal, esta última claramente dividida en dos actividades: la producción y, la distribución de los bienes que en el intercambio construyen el sentido económico. Esta actividad representa una gran parte de la actividad económica total.

Las transformaciones macroeconómicas de México, específicamente la transición de un modelo intervencionista hacia el modelo neoliberal, han implicado profundas transformaciones en todos los ámbitos de la economía y sociedad, por lo que no queda exento el aspecto fundamental de las finanzas públicas. Desde hace varios años, a partir de que se tomó la decisión de realizar el cambio estructural de la economía para pasar al neoliberalismo en 1983, las autoridades gubernamentales han promovido, entre otras, la reforma fiscal, que busca no solamente establecer nuevos mecanismos para lograr la ampliación de la recaudación fiscal, sino para cambiar la estrategia del gasto, en específico sobre la forma en que esos recursos llegarán a las entidades federativas, mecanismos que en los medios gubernamentales y en este trabajo se identifican con el concepto de federalismo fiscal.

Este tema es de vital importancia por sus implicaciones económicas, ya que en el centro de la discusión se encuentra la autonomía de los gobiernos estatales² debido a que por lo menos una parte de los recursos se han entregado a los estados en forma condicionada y se liberan en momentos políticos, con lo que su eficiencia queda cuestionada. Estas características han ido modificándose lentamente, de manera que el gobierno federal ha realizado algunos ajustes para permitir el gasto directamente por los estados y ya no desde el ámbito federal, tal es el caso del Ramo XXXIII en la educación; el gobierno federal erogaba los recursos directamente para el pago a los maestros de primaria a nivel nacional, y actualmente son las entidades federativas, excepto el Distrito Federal, quienes realizan tal distribución de los recursos, aunque el mecanismo

² Para fines de este trabajo no se toca el tema del federalismo en relación con los municipios.

establece que los recursos federales son entregados a los estados en forma etiquetada, es decir, los estados no pueden reorientar tales recursos.

De esta forma, las entidades federativas no pueden ejercer su política económica, sino que deben adoptar las condiciones federales. No obstante esta limitación, puede considerarse que se han dado importantes pasos en cuanto a la transparencia del gasto.

A pesar de la transparencia respecto del gasto, aún continúan sin modificarse las facultades impositivas de las entidades federativas lo que demuestra que no tienen libertad para ejercer su política económica. De esta manera, se han dado avances en materia de una reforma fiscal, pero esto ha sido parcial y la parte importante que es la libertad de las entidades federativas para ejercer su derecho a la política económica autónoma, deja en riesgo la política social del gobierno federal.

Por lo anterior, es de fundamental importancia el estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales como parte de la política económica en México, describiendo el esquema general en que se basa la asignación de recursos del gobierno federal a las entidades federativas; el federalismo fiscal. En seguida se describen los términos en que se aplica este procedimiento de consolidación del sector público federal, tales como: la eficiencia en la asignación de recursos; el número de niveles y tamaño de gobierno de un mismo nivel; las economías a escala; la redistribución territorial de ingresos; la estabilización económica; la distribución de funciones entre niveles de gobierno; y el método de separación de fuentes.

Todo este planteamiento sigue al pensamiento neoliberal. Tiene su base en la lógica del mercado, bajo el supuesto de que este mecanismo es capaz de resolver todos los problemas de la economía. El pensador que inició este movimiento neoliberal fue Friedrich A. Hayek (1985) quien publicó un libro haciendo una apología sobre la libertad de los individuos para tomar las decisiones de inversión que consideren convenientes aún a pesar de que algunas de ellas puedan provocar pobreza en otros grupos sociales. En este sentido vale reconsiderar la libertad de los particulares para producir ciertos "bienes o servicios" como las armas u otros elementos contrarios a los valores humanos.

Al final del siglo XX, Joseph Stiglitz (2000) presentó una visión específica en su libro sobre la economía del sector público. Este autor argumenta una justificación económica de la intervención del Estado en la economía. Responde a la pregunta: “¿Por qué es necesario el Estado?”, y tomando como base la idea generalizada de que el sector público debe cumplir las funciones de: asignación de recursos, distribución y estabilización, formula consideraciones sobre este punto, que en seguida se comentan, sin olvidar que las principales funciones del sector público son las de asignar recursos, la distribución de ingresos y la función de estabilización.

No todas las mercancías pueden ser provistas por los agentes privados, dado que no se alcanzaría la eficiencia, en el sentido de Pareto³. Existen seis condiciones importantes por las que el mercado no es eficiente en ese sentido y por lo tanto se justifica la presencia de un agente económico que las produzca: el Estado, mediante un mecanismo (de mercado) descentralizado.

En primer lugar Stiglitz (2000) dice que la competencia no es perfecta, que tiene fallas mediante las que se afirman los monopolios y otras formas de imperfecciones. En segundo lugar, los bienes públicos son de diversa naturaleza, de manera que algunos de ellos no pueden ser provistos con eficiencia por las empresas privadas; Además, en la economía existen externalidades negativas y positivas, es decir, hechos económicos que afectan a terceros; los mercados son incompletos, ya que generalmente los niveles de oferta y demanda no son suficientes; existen los mercados de capitales que tienen un comportamiento especial; así como la existencia de mercados complementarios que se comportan fuera del tipo de eficiencia arriba planteada, y desde luego, completando a Stiglitz, los mercados informales, criminales e ilegales.

Para Stiglitz, la intervención del Estado se justifica, cuando el consumo o producción de un bien perjudica el bienestar social y no cumple con la equidad y eficiencia de los recursos. El Estado, por su naturaleza,

³ El “Óptimo de Pareto” establece que una situación es mejor que otra, cuando ella no disminuye a nadie, pero mejora a alguno, es decir, que una situación será mejor que otra sólo si en la nueva podemos compensar las pérdidas de todos los perjudicados... y queda un sobrante. (<http://www.gerenciasalud.com/art19.htm>)

dice, pretende llevar a la sociedad hacia el bienestar social, por lo que toma el papel de compensador de las fallas del mercado privado a fin de llevar a la sociedad a condiciones de estabilidad, crecimiento, igualdad, equilibrio y equidad.

La problemática anteriormente planteada, hace ver que el Estado es un agente económico que puede ser poderoso para provocar el crecimiento económico, pero también constituir un agente indeseado por los grupos de poder económico, ya que constituye por necesidad una limitación en las libertades particularmente de las empresas grandes y transnacionales y por otra parte, el propio Estado no puede obviar a esa fuerza de trabajo que desea trabajar, y que generalmente se identifica con la economía subterránea.

Una interpretación de estas ideas pudiera considerar que en economías donde los agentes económicos son débiles, desestructurados, faltos de capacitación y otras adolecencias, el Estado debiera actuar con fuerza; en el caso contrario, en economías con una gran riqueza y desarrollo, el Estado puede permanecer menos activo en el ámbito de la economía.

Como se adelantó líneas arriba, se considera que la economía subterránea está formada por tres bloques: a) la economía informal, la que a su vez se integra con producción informal, y con distribución informal; b) la economía ilegal, que es toda actividad económica que no cumple con los reglamentos hacendarios, pero que no comete crímenes, únicamente no acata las disposiciones de los reglamentos correspondientes, y c) la economía criminal, que es la producción y distribución de mercancías prohibidas por la ley. Esto se refiere básicamente a todo el espectro de la producción de narcóticos fuera de la ley, la venta de personas, la trata de personas en el mercado internacional, la venta de animales en peligro de extinción, y toda una gama de bienes y servicios penados por la legislación de un país⁴.

El gobierno capitalista participa involuntaria pero efectivamente en el fomento, por lo menos de una parte de la economía subterránea,

⁴ Algunos productos no pertenecen a la categoría de economía criminal en algunos países, ya que se encuentra legalizada su comercialización.

particularmente de las economías ilegal e informal, no solamente por las facilidades administrativas y la falta de aplicación de normas, sino que también promueve este sistema con miras a los proclamados objetivos de justicia social.

La economía urbana tiene una mayor relación con el Estado. Sus aportaciones por la vía impositiva colaboran con la existencia del mismo y lo fortalecen y es por esa razón que las empresas ubicadas en o cerca de los centros comerciales e industriales tienen la mayor importancia económica y política para el gobierno.

Históricamente el fenómeno de la economía subterránea empezó a ser motivo de interés por los analistas económicos a partir del problema del desempleo que al inicio de la década de los años setenta intentó explicar las características de la fuerza de trabajo urbana que no podía ser absorbida por el mercado de trabajo. Esta investigación fue iniciada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en África (Chang, 1996).

La idea de que el mercado de trabajo era incapaz de absorber toda la fuerza de trabajo, debido a que esta última era migrante proveniente de las zonas rurales, es una visión limitada respecto de la interpretación de desequilibrio en el mercado de trabajo que desde los años de 1930 ha sido el principal motivo de análisis en el marco de la teoría del crecimiento. Esta situación ha sido revisada por Fernando Noriega y planteada en la teoría de la inexistencia del mercado de trabajo, (Noriega, 2007).

La idea de la informalidad que se deriva del análisis de la OIT es que este fenómeno es resultado de desequilibrios en el mercado de trabajo; se reduce al concepto de informalidad desligado de un fenómeno mucho más amplio que es la "subterrneidad". Al hacerlo, se dejan de lado aspectos como la maximización del beneficio por los oferentes y de la utilidad por los demandantes de trabajo.

Las empresas de tamaño pequeño, en este ámbito, utilizan capital en pequeña escala, tienen bajo nivel de tecnología, salarios mínimos eventuales y muy bajos, y las consecuencias son baja productividad y empleo inestable.

Estado intervencionista y Estado neoliberal

Durante el último siglo, en la historia de la economía del mundo occidental, los gobiernos apoyaron al proceso de acumulación capitalista “en el contexto de dos patrones de acumulación: con un Estado intervencionista y con un Estado neoliberal”. Según Gerardo González, (2006:7), el primero se caracteriza por el predominio del modelo de sustitución de importaciones donde el Estado se hizo presente en la economía con una “amplia y creciente participación directa” en la economía mexicana desde el primer cuarto de siglo en donde se presentó la consolidación del crecimiento y desarrollo económico.

En esta primera etapa de análisis, el Estado apoyó la demanda agregada y aplicó diversos estímulos para fomentar la inversión privada, con lo cual se habrían de generar los empleos requeridos para una población en crecimiento exponencial que duplicaría el tamaño de la población nacional cada veinte años. Bajo estas condiciones de crecimiento poblacional y participación del Estado en el fortalecimiento de la demanda agregada interna se consolidó una importante base para mantener ese modelo con el que se ejerció una creciente intervención directa en un clima de relativa estabilidad social. Este modelo permaneció vigente hasta los dos primeros años de la década de los ochenta.

La segunda etapa se refiere al patrón de acumulación neoliberal promovido por grupos internos y fundamentalmente por los organismos financieros internacionales que impulsaron la apertura comercial, la libre circulación de capitales y la reducción de la participación del Estado en la economía, esto es, a partir del sexenio de gobierno del ex presidente Miguel de la Madrid y hasta la fecha. Los elementos esenciales de esta visión se basan en un saneamiento fiscal; libre comercio; y desregulación financiera y fomento a la inversión extranjera. Este patrón se complementa con diversas medidas adicionales como las señaladas en el Consenso de Washington (Williamson, 1989) que incluyen privatizaciones, derechos de propiedad, y otros.

Una de las aspiraciones, más allá de los objetivos de esta investigación es el análisis del Estado desde el punto de vista de las diferentes teorías económicas, sin embargo, aquí únicamente se señala que existen al menos cuatro esquemas de interpretación de la forma en que el Esta-

do se manifiesta en la economía: la visión marxista; el esquema neoclásico; las fundamentaciones keynesianas; el planteamiento neoliberal matizado con el análisis actual, bajo el enfoque de Joseph Stiglitz (2000).

La visión del Estado en la economía, según Joseph Stiglitz

En los últimos años, la mayoría de los países han instrumentado reformas fiscales no sólo por la necesidad de incrementar sus ingresos, sino también «para mejorar la eficiencia, equidad, neutralidad y la administración tributaria. (Amieva-Fluerta, 2004).

De acuerdo con Stiglitz (2000), el Estado tiene el propósito de dirigir a la sociedad hacia el bienestar social, por lo que, para lograrlo, los agentes económicos requieren de la aplicación de normas jurídicas con respecto al derecho de propiedad. Por lo tanto, la Intervención del Estado se justifica cuando el comportamiento del consumo o de la producción perjudica al bienestar social, al no cumplirse sus puntos principales; la eficiencia y la equidad.

Se considera que la eficiencia social la conseguirá el Estado mediante la estabilidad, el crecimiento y el equilibrio de la sociedad a través de una equitativa distribución del ingreso. En este sentido, la economía del bienestar exhibe el nacimiento del Estado Benefactor y el «fracaso del mercado» que justifica la intervención del primero bajo el argumento de la incapacidad de los organismos descentralizados para lograr resultados que satisfagan las condiciones de eficiencia de un equilibrio competitivo.

Al detectarse problemas de competencia en los mercados, como en el caso de la existencia de los bienes públicos, de externalidades, y de mercados incompletos, -que son aquellos que no pueden suministrar un bien o servicio, aún cuando el costo de suministrarlos sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar-, “se espera que el Estado, en su papel de guardián social todopoderoso, entre en escena para corregir tales deficiencias, por diversos medios, como la producción pública, la regulación de precios, el otorgamiento de franquicias, facilidades fiscales y subsidios y la redistribución de los derechos de propiedad” (Chang, 1996:173).

Sin embargo, también el Estado presenta fallos, como son: una reducida información, –al no disponer de ella para tomar decisiones–; el control limitado que tiene sobre las empresas privadas y las limitaciones impuestas por los procesos políticos.

El Estado debe, por tanto, actuar conjuntamente con el mercado reforzándose mutuamente, promoviendo por ejemplo que la administración pública recurra más a los mercados y a los mecanismos parecidos a ellos.

Los ingresos públicos

Los ingresos públicos se refieren a todos los ingresos del Gobierno por cualquier mecanismo, ya sean por diversos impuestos, por cobros de servicios públicos, y por cualquier otra vía, como las cuotas por servicios (agua), multas, recuperaciones y otras formas de ingresos públicos.

Un sistema tributario debe favorecer a la generación de ahorro interno y, por ende, al crecimiento económico, así como proveer al gobierno de ingresos suficientes para cumplir su objetivo de financiar al gasto público (González, 2006).

Estas decisiones dependen de los ingresos que necesite recaudar el Estado y de los objetivos de distribución del ingreso considerando los principios de eficiencia y equidad. A través de la aplicación de una política fiscal que se basa en la producción, distribución e intercambio sostenido por un presupuesto público y la asignación de los recursos será el resultado político de negociación entre los agentes económicos con la previa identificación de los problemas sociales.

La equidad considerada como una propiedad de origen económico, se llevará a cabo a través de la carga impositiva de acuerdo con los niveles de ingreso de los ciudadanos; buscando la neutralidad es decir, que se afecte lo menos posible las decisiones de los agentes económicos tanto en términos de volumen como de temporalidad para que finalmente a través de la universalidad, hacer que todos los ciudadanos de condiciones similares se les aplique el gravamen correspondiente más las propiedades de origen administrativo: la eficiencia, la eficacia y la transparencia (Núñez, 1998).

El presupuesto será por tanto el resultado de la confrontación de las fuerzas sociales y el principal instrumento de la política fiscal.

El caso de México

La desigualdad económica que se presenta en la economía mexicana ha sido consecuencia, de esquemas institucionales y de prácticas en materia económica (SHCP, 2007). Por un lapso de aproximadamente tres décadas se han venido haciendo intentos de llevar a cabo una reforma fiscal importante, capaz de aumentar de manera significativa la recaudación tributaria. Sin embargo, con excepción de la reforma de 1980 que introdujo el IVA y simplificó el sistema impositivo, el nivel de recaudación tributaria prácticamente ha permanecido estancado.

El sistema tributario mexicano enfrenta dos grandes problemas. Primero, un grado importante de evasión y elusión fiscal y, segundo, una base impositiva reducida. El resultado de estos dos elementos es la conformación de un sistema en el que los contribuyentes registrados terminan soportando una carga fiscal muy fuerte y, al mismo tiempo, un componente grande de la población económicamente activa prácticamente no paga impuestos. Este esquema de informalidad se ve agravado por todo el conjunto de la economía subterránea, es decir, la economía criminal, la economía ilegal, más la informalidad en el sector financiero.

Este desempeño tributario deficiente del país se explica por, al menos, dos razones importantes. En primer lugar, la tasa de crecimiento económico del país en las dos últimas décadas ha sido muy baja (2.5% en promedio) y muy errática, lo que ha propiciado periodos de crecimiento económico importantes y periodos de caídas muy fuertes del PIB, con el consecuente impacto en la capacidad recaudatoria. En segundo lugar, el sistema impositivo contempla todavía muchas exenciones y tratamientos especiales, entorpeciendo así la administración tributaria, y contrayendo la base impositiva (Fernández y Trigueros, 2001).

Los ingresos tributarios en México como proporción del PIB promediaron 18.7% entre 1991 y 2000, que están más o menos en línea con otros países latinoamericanos con un grado similar de desarrollo económico, como es el caso de Brasil (18.6%) o Chile (18.9%). No obstante, a diferencia de ellos, una característica importante del sistema

tributario de México es que el componente de ingresos proveniente del petróleo es relativamente grande, por lo que se habla de la petrolización de la economía mexicana (30%). Ver Anexo Cuadro 5, elaborado con datos del Banco Mundial.

En el Anexo Cuadro 4 elaborado con datos de la SHCP, se observa en las dos últimas décadas que los ingresos tributarios no petroleros como proporción del PIB, en promedio, han representado el 10%, compuesto principalmente de impuestos al ingreso, IVA e impuestos especiales sobre alcohol, tabaco y gasolina que es una carga relativamente baja en términos comparativos internacionales.

La estimación de la distribución por la contribución al pago de impuestos y los beneficios derivados del gasto público a nivel de hogares y personas resulta fundamental para cuantificar el alcance y efectividad de los instrumentos recaudatorios.

El federalismo fiscal mexicano

El federalismo es un sistema en donde varios estados deciden establecer alianzas, uniones de manera que el conjunto resultante es un organismo. En México, el nacimiento del federalismo no significó la unión de regiones autónomas preexistentes, sino que durante el fortalecimiento de un gobierno central, se fueron creando estados que se segmentaban de otros mayores. De esta manera se formó un sistema federal centralizado que pervive hasta nuestros días. Ejemplos de esto es el sistema bancario que responde a esquemas federales y los bancos autorizados no se crean en estados soberanos, sino en las oficinas federales y cumpliendo reglas de esta naturaleza. Este sistema de federalismo centralizado requiere de una política económica también centralizada, donde los estados tienen una participación nula, como se verá en las cifras que se presentan en este trabajo de investigación.

Durante los últimos veinticinco años, la política económica en México tuvo que sufrir transformaciones, al pasar de un modelo denominado nacionalismo revolucionario, de carácter intervencionista, en donde el Estado tenía amplia ingerencia en la actividad económica, hacia el modelo neoliberal, en donde el Estado deja en manos de los entes

privados las decisiones económicas, reservándose únicamente la aplicación de las políticas monetaria y la fiscal.

El análisis y evaluación del Presupuesto de Egresos de la Federación expresa claramente las estrategias de la Política Económica, la cual puede definirse como el modo particular en que el Estado maneja las variables de la economía, para alcanzar sus fines. Llanamente se refiere a las acciones que el gobierno emprende para inducir o conducir la economía hacia determinados objetivos y metas; la decisión de realizar tales acciones está en correspondencia con el grado de intervención que el Estado mantiene sobre la economía. Para lograr tales propósitos el Estado emplea los componentes e instrumentos de la política económica.

El estudio de la política económica se realiza analizando la congruencia del objetivo planteado por la autoridad, con relación a las estrategias y los medios para lograr los resultados deseados. Por eso el objetivo de la política económica en el ámbito fiscal es el desarrollo social, la estrategia es el federalismo fiscal y finalmente, los medios son el esquema presupuestal contenido en el Ramo XXXIII del gobierno federal.

Dentro de la política fiscal, el principal aspecto de medición que concierne a las transferencias intergubernamentales de un nivel de gobierno a otro, específicamente del gobierno federal a los gobiernos estatales, se le denomina federalismo. Este procedimiento de consolidación del sector público federal tiene lineamientos de estrategia que revisten importancia:

La eficiencia en la asignación de recursos. Este lineamiento se refiere a las condiciones para que la composición por niveles de gobierno del sector público de un país federal sea eficiente, es decir, alcance el óptimo social desde el punto de vista de la asignación de recursos.

El número de niveles y tamaño de gobierno de un mismo nivel. El número de niveles de gobierno está limitado a unos pocos, de forma que los sistemas efectivamente existentes no necesariamente se adecuan en su totalidad al óptimo esperado.

Las economías a escala. La existencia de economías a escala tiende a favorecer la asignación de recursos a niveles más elevados de gobierno, ya que los costos serían inferiores organizando la prestación a una sola unidad.

La redistribución territorial de ingresos. La existencia de un sistema tributario progresivo a nivel nacional con fines de redistribución de ingresos entre personas, automáticamente tiene efectos de redistribución de ingresos entre regiones.

La estabilización económica. Se refiere a la necesidad de financiar las medidas de política fiscal requeridas, a través de la compatibilización con la política monetaria (Banco Central) y con la política de la deuda pública (interna y externa).

La distribución de funciones entre niveles de gobierno. La importancia relativa del gasto público según los distintos niveles de gobierno, responde fundamentalmente a la distribución de funciones asumidas por cada uno de ellos.

El método de separación de fuentes. Cada gobierno decide, dentro de sus recursos exclusivos, el nivel efectivo de utilización de cada uno de ellos.

El gobierno federal considera como actividad última la organización de los agentes económicos, políticos y sociales con un interés común, generando economías de escala, pues se van identificando objetivos macroeconómicos que consideran alcanzar un desarrollo homogéneo, a la vez se cumplen los objetivos de desarrollo específicos, todo bajo un principio de unidad.

El espectro de aplicación del federalismo fiscal, es decir, la intervención que el Estado realiza sobre el comportamiento de las variables económicas, a través de la política fiscal y monetaria puede ir desde una política intervencionista, como se realizó en México durante los primeros 80 años del siglo pasado, hasta una clara política liberal, como la que persiste instalar actualmente. En cualquier caso, las acciones del Estado en este ámbito tendrán un impacto sobre el desarrollo económico y social de la nación.

Según Gerardo González, (2006:7), en esta primera etapa, el Estado apoyó la demanda agregada y aplicó diversos estímulos para fomentar la inversión privada, con lo cual se generarían los empleos requeridos para una población en crecimiento poblacional. De esta manera se fortaleció al mercado interno y se dio una importante base para mantener ese modelo con el que se ejerció una creciente intervención directa en un clima de relativa estabilidad social. Este modelo permaneció vigente hasta los primeros años de la década de los ochenta.

Análisis del Ramo XXXIII

Dentro del Ramo XXXIII se encuentran siete fondos de aportaciones federales, mediante los cuales el gobierno federal intenta lograr sus objetivos de desarrollo social. Estos fondos son los siguientes:

1. FAEB. Fondo de aportaciones para la educación básica y normal.
2. FASSA. Fondo de aportaciones para los servicios de salud.
3. FAIS. Fondo de aportaciones para la infraestructura social.
4. FORTAMUN. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios.
5. FAM. Fondo de aportaciones múltiples.
6. FASP. Fondo de aportaciones para la seguridad pública.
7. FAETA. Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos.

Estos siete fondos significan los lineamientos estratégicos del desarrollo social contenidos en el esquema presupuestario federal expresado en el Ramo XXXIII el cual está vinculado con la tercera fase del proceso de descentralización en México, denominada el Nuevo Federalismo (Ver Cuadro 1).

CUADRO 1. RAMO XXXIII, APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (MILLONES DE PESOS DE 2006)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	302,084.3	306,102.8	326,330.4	336,392.7	348,150.7	364,723.1
FAEB	177,598.5	179,426.9	183,108.7	176,921.6	186,710.5	195,360.6
FASSA	34,441.8	35,063.0	38,562.7	37,651.2	39,336.0	40,598.9
FAIS	25,915.0	27,686.2	26,147.8	25,635.3	27,544.8	28,485.0
FAM	8,470.3	9,042.9	8,532.6	8,346.9	8,968.6	9,274.7
FORTAMUN	26,560.7	28,376.0	26,799.3	26,274.2	28,231.3	29,194.8
FASP	7,865.8	4,079.7	3,199.9	3,816.1	5,170.0	5,000.0
FAETA	3,821.8	3,745.2	3,695.8	3,564.3	3,647.3	3,788.6
FAFEF (antes R 39)	17,410.3	18,682.9	36,283.5	54,183.1	48,542.1	53,020.5

Fuente: Elaborado por el Centro de estudios de las Finanzas Públicas, con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2005 y el Informe del Cuarto Trimestre del 2006.

CUADRO 2. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL RAMO XXXIII (2001-2006)

	Estructura porcentual 2001	Estructura porcentual 2006	Cambio en la estructura del gasto social
FAEB	58.8	53.6	-5.2
FASSA	11.4	11.1	-0.3
FAIS	8.6	7.8	-0.8
FAM	2.8	2.5	-0.3
FORTAMUN	8.8	8.0	-0.8
FASP	2.6	1.4	-1.2
FAETA	1.3	1.0	-0.2
PAFEF	5.8	14.5	-8.8

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2006.

Como se observa en los Cuadros 1 y 2, el incremento del presupuesto al gasto social fue del 20% entre los años 2001 y 2006. Sin embargo, la estructura porcentual de ese gasto se redujo en promedio 65% para los siete programas del gasto social arriba mencionado, concentrando todo el esfuerzo en el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, (PAFEF), el cual se multiplicó por 2.52 veces al pasar de 17,410.3 a 53,020.5 millones de pesos de 2006.

Resulta evidente que, a pesar de que durante los últimos años el Gobierno Federal ha puesto especial énfasis en el fortalecimiento del federalismo, los presupuestos locales aún muestran una dependencia muy significativa de las transferencias federales: Casi nueve de cada diez pesos, que obtienen en promedio las entidades federativas⁵, provienen de la Federación. Además, entre 2001 y 2004, la recaudación tributaria de los estados y municipios se contrajo 21.3% en términos reales, mientras que solamente los recursos del PAFEF aumentaron 239.2% en el mismo periodo; un ritmo anual de 36% en promedio. Es una realidad que durante los últimos años el ejercicio del gasto se ha venido descentralizando, al mismo tiempo que la responsabilidad recaudatoria se ha centralizado cada vez más en el Gobierno Federal.

⁵ Sin contar al Distrito Federal.

No obstante lo observado en el análisis anterior, el Gobierno Federal ve los resultados de manera optimista (SHCP, 2007), al considerar los siguientes aspectos, lo que a su manera de ver reflejan lo siguiente:

El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) muestra una relación directa con la eficiencia terminal de la educación en el nivel básico, aunque en algunas entidades el comportamiento no ha sido positivo.

El aumento en el Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud (FASSA) destinado a atender los gastos de los servicios de salud coincide con la tendencia al alza en la esperanza de vida, observada en los últimos años.

En el periodo 2000-2005 se observó una disminución en el rubro de número de habitantes en viviendas sin servicios sanitarios. Eso se explica, en parte, por el crecimiento del FAIS, fondo que tiene como uno de sus destinos la inversión en alcantarillado y servicios sanitarios.

El Fondo de Aportaciones Múltiples para infraestructura de educación superior distribuido a las entidades, muestra una tendencia positiva con la construcción de escuelas de educación superior en el periodo.

El balance público

Por otro lado, el Gobierno Federal reconoce que es una realidad que los estados necesitan ampliar su capacidad de gasto para poder impulsar obras de infraestructura y programas sociales, pero que ello debe hacerse sin mermar las finanzas federales. Para tal efecto, existe el propósito de consolidar la gestión pública de los gobiernos locales a través del balance público.

El balance público cuenta con dos grandes apartados:

El sector presupuestario. Que está constituido por todos los ramos cuyos ingresos están formados por el presupuesto público del gobierno federal, ramos autónomos, administrativos, entidades de control presupuestal directo. Paraestatales (IMSS, ISSSTE, LICONSA, por ejemplo)

El sector no presupuestario. Se refiere a la diferencia de ingresos y egresos de las entidades de control presupuestario indirectos que incluyen empresas de participación pública y privada, siendo la estatal la mayoritaria; tales como: organismos de control presupuestario indirecto, fondo y fideicomisos, bancos como Banobras y Banamex.

El federalismo fiscal en México se desenvuelve en los tres ámbitos de gobierno los cuales poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad de recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Por lo tanto, la reforma hacendaria plantea entrar en una nueva etapa de federalismo fiscal basada en una mayor corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno, a fin de contar con una política fiscal moderna y responsable que, además de preservar el equilibrio de las finanzas públicas federales, dote de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales a fin de que cuenten con instrumentos fiscales flexibles que les permitan incrementar sus ingresos propios y satisfacer sus necesidades de gasto (ver Cuadro 3)

CUADRO 3. RELACIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO VS CRECIMIENTO DEL INGRESO Y EL EMPLEO, 2001-2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos Públicos	1,728,627.9	1,763,437.8	1,874,015.4	1,931,306.4	2,014,042.1	2,263,146.5
Gasto Federalizado sin petróleo*	503,484.3	514,976.5	523,553.4	529,068.9	555,609.2	621,534.5
Tasas de crecimiento %						
Ingresos Públicos	1.8	2.0	6.3	3.1	4.3	12.4
Gastos Federalizado sin petróleo*	8.0	2.3	1.7	1.1	5.0	11.9
Tasa de Desempleo Abierto	2.4	2.7	3.3	3.8	3.6	3.6

* El Gasto Federalizado incluye Ramo 33 y Ramo 28 sin petróleo.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con la Información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2000-2005 y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2006; SHCP.

Sin embargo, las proyecciones de ingresos y asignaciones de recursos incluidas en los articulados de la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2008 no incorporaron el resultado de la aprobación de la refor-

ma hacendaria, además de que el paquete económico para ese año no incluyó propuestas de modificaciones sustantivas a la legislación, normatividad y procedimientos que rigen los procesos de recaudación y ejercicio del gasto así como las relaciones entre el Gobierno Federal y las entidades federativas dado que las propuestas principales en estos ámbitos se incluyeron en la reforma hacendaria por “los que menos tienen”.

Las proyecciones contenidas en la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2008 fueron de ingresos presupuestarios por 2,392.9 miles de millones de pesos en ausencia de los recursos que resultarían de la aprobación de la reforma. Además de que el proyecto no incorporó los recursos que se obtendrían con la aplicación de las medidas de administración tributaria y fortalecimiento de los ingresos públicos, propuestos como parte de la reforma hacendaria, acrecentando el rezago existente en las asignaciones presupuestarias para el gasto en desarrollo social, de inversión pública y para la seguridad.

Comentarios finales

Con base en el análisis de la información presentada en este trabajo, puede observarse que los principios propuestos para la reforma fiscal, desde la perspectiva del federalismo fiscal, no han tenido los efectos deseados de una mayor autonomía para gobiernos estatales, en particular porque la mayor parte de los recursos descentralizados han sido gastos condicionados, en el Ramo XXXIII.

De mantenerse esta tendencia se corre el riesgo de crear un esquema distorsionado en el que los estados disponen de facultades crecientes de gasto y, al mismo tiempo, sus capacidades de generar ingresos propios vía impuestos es muy reducida.

En consecuencia, la nueva etapa del federalismo fiscal, para alcanzar sus objetivos, deberá estar basada en una mayor corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno, a fin de preservar el equilibrio de las finanzas públicas federales, y se dote de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales a fin de que cuenten con instrumentos fiscales flexibles que les permitan incrementar sus ingresos propios y satisfacer sus necesidades de gasto.

Asimismo, debe considerarse que la función de recaudación de los ingresos públicos ha sido un elemento fundamental para que el Estado lleve a cabo sus funciones y mantenga su legitimación y preservación.

Para el caso de la economía mexicana, la búsqueda de la equidad, eficiencia y neutralidad, no se han alcanzado debido a la alta desigualdad económica y a la mala distribución del gasto público.

ANEXO

CUADRO 4. INGRESOS PÚBLICOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, MÉXICO

	1981 - 1990	1991 - 2000	1981 - 2000
A. Ingresos federales	16.5	18.7	17.6
B. Seguridad social	2.3	2.9	2.6
C. Ingresos estatales y municipales	1.2	1.1	1.2
total de ingresos (A + B + C)	20.0	22.7	21.4

Incluye ingresos por la venta de empresas estatales. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

CUADRO 5. INGRESOS PÚBLICOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, MÉXICO

País	Ingresos tributarios (porcentaje del PIB)(2000)
Venezuela	12.8
Estados Unidos	20.4
Uruguay	30.0
Perú	13.7
Brasil	18.6
México	18.7
Chile	18.9
Costa Rica	23.1
Colombia	10.1
Bolivia	15.1
Argentina	12.4

Fuente: Cuadro elaborado con base en Banco Mundial y Flores y Valero, en *Finanzas Públicas para el Desarrollo*, UNAM Porrúa, Méx, 2007, pág 139.

Bibliografía

- Amieva-Huerta Juan (2004). *Finanzas Públicas en México*, Ed. Porrúa, México, 500p.
- Cámara de Diputados (2007). *Evaluación de las Propuestas de los Estados: Perspectivas del Federalismo Fiscal y el Desarrollo Regional, 2001-2006*.
- Chang, Ha-Joo (1996). *El papel del Estado en el cambio Económico*, Ed. Ariel, FE-UNAM, México, 212p.
- Fernández, A., A. Hernández, e I. Trigueros (2001). “Una agenda para las finanzas públicas: consideraciones generales”, en A. Fernández (comp.), *Una agenda para las finanzas públicas en México*, ITAM, México, pp. 1-34.
- Flores Curiel y Valero Gil (2007). “La formalización de la economía informal”; en *Finanzas públicas para el desarrollo Coord. José Luis Calva*, Volumen 5, UNAM-Porrúa, México.
- González, Chávez Gerardo (2006). *La participación del Estado y el proceso de privatización en la industria siderúrgica en México*, Tesis de Doctorado, UNAM, México, 360p.
- Hayek Friedrich (1985). *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid.
- Noriega Ureña, Fernando A. (2007). *Economía para no economistas*, Ed. Ciencia Nueva, México.
- Núñez Miñana, Horacio (1998). *Finanzas Públicas*, 2ª Edición, Ed. Macchi, Argentina, pp. 163- 207
- SHCP, (2007). *La Cuenta Pública Federal 2001-2006*.
- Sorbazo Fimbres, Horacio (2005). *Federalismo Fiscal en México, Economía, Sociedad y Territorio*, Dossier Especial, El Colegio Mexiquense, A.C., México, pp.123-131.

Stiglitz Joseph (2000). *Economics of the Public Sector*, Third edition, Ed. Antoni Bosch, Norton, Spain, 740p.

Williamson, John (1989). “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas”, localizado en: <http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm>