

La Ley de Coordinación Fiscal en México: Una crítica aritmética

Fernando K. Arechederra Mustre y Carlos M. Urzúa*

Resumen

Desde un punto de vista político, la actual Ley de Coordinación Fiscal es sorprendente pues redistribuyó las participaciones federales sin ocasionar una rebelión entre las entidades federativas. Pero, como muestra este trabajo, la ley es aún más sorprendente desde un punto de vista económico, pues no fomenta la actividad económica ni estimula el esfuerzo recaudatorio, como dictaba el espíritu original de la iniciativa.

Palabras Clave: Ley de Coordinación Fiscal, México, entidades federativas, Fondo General de Participaciones.

Clasificación JEL: H20, H73, H77.

Abstract

From a political standpoint, the current Fiscal Coordination Law is surprising, since it redistributed federal transfers without causing an upheaval among the federal states. But, as this study shows, this law is even more surprising from an economic point of view, since it does not encourage economic activity and it does not stimulate the tax collection effort, as dictated by the original spirit of the initiative.

Key words: Fiscal coordination law, Mexico, states, general transfers.

1. Introducción

La actual Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de la República Mexicana, en vigor desde 2008 excepto por unas cuantas enmiendas posteriores (LCF, 2014), es sorprendente, por decir lo menos. Lo es ciertamente desde un punto de vista político, pues la nueva ley redistribuyó de manera significativa las participaciones de las entidades federativas, y esto sin que las entidades más afectadas atinaran ni siquiera a alzar la voz.¹ Pero la Ley es todavía más sorprendente desde un punto de vista económico, pues, como se mostrará en este artículo, está conceptualmente mal diseñada dado que no fomenta la actividad económica ni estimula el esfuerzo recaudatorio, los dos objetivos principales que supuestamente guiaban la iniciativa original.

En la exposición de motivos de la llamada “Iniciativa para fortalecer el federalismo fiscal” que el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados en junio de 2007 y que dio origen a las modificaciones de la LCF, se argumentó que era menester adecuar y replantear el pacto fiscal a fin de modernizarlo para que, entre otras consideraciones, contara con mejores incentivos para fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno. Uno de los objetivos que se manifestó en dicha iniciativa era mejorar las fórmulas de las participaciones y las aportaciones federales, a fin de “rescatar el espíritu original de fomento a la actividad económica y estimu-

lo a la recaudación que deben tener las participaciones federales; así como fortalecer el componente solidario y redistributivo del pacto federal a través de las aportaciones” (Cámara de Diputados, 2007, p. 7). Se sostuvo en particular que no existían incentivos que fomentaran la recaudación ni la actividad económica, en virtud de que las fórmulas de distribución vigentes hasta entonces buscaban ser resarcitorias y redistributivas a la vez, lo cual, de acuerdo con los autores de la iniciativa, “es imposible” (Cámara de Diputados, 2007, p. 7).

Con el aparente propósito de lograr los objetivos anteriores, la nueva LCF incorporó el Producto Interno Bruto (PIB) en las fórmulas de distribución de las participaciones, así como la recaudación de las entidades federativas (tanto el cambio, como el nivel de la misma). El primero fue incorporado como el indicador existente más preciso de la actividad económica y la segunda como una medición del esfuerzo hecho por las entidades federativas para mejorar sus haciendas locales. De forma tal que, al menos conceptualmente, el impulso que cada uno de los gobiernos estatales diera al crecimiento de esas dos variables incidiría en el nivel de participaciones del que serían beneficiarios.

Desgraciadamente, vistos hoy a la distancia de una década, tales objetivos no se han cumplido en absoluto. Como se muestra en este artículo, la nueva fórmula de repartición de las participaciones federales fue tan mal diseñada de origen que, en lugar de premiar a las entidades federativas por su esfuerzo recaudatorio, la distribución acabó siendo dictada esencialmente por criterios poblacionales. Más aún, aunque parecería a primera vista que al subrayar el componente poblacional se lograría al

¹ Con la notable excepción del Distrito Federal (como era llamada en aquel entonces esa entidad federativa). En efecto, el siete de enero del año 2008 el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en funciones, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una demanda de controversia constitucional solicitando la invalidez de las modificaciones a la LCF. Fue la única entidad federativa que se inconformó legalmente al respecto. El 22 de noviembre de 2010 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que las modificaciones a la LCF eran válidas, sin ocuparse del análisis de las propias fórmulas de distribución pues argumentó que no le correspondía tal análisis (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010).

menos incrementar de manera relativa las participaciones federales a los estados más pobres, esta posibilidad, como también se probará aquí, tampoco se cumple.

Pero antes de examinar los errores existentes en la actual fórmula de distribución de las participaciones federales, la sección dos presenta de manera breve la evolución que ha tenido la coordinación fiscal entre los diferentes niveles de gobierno desde mediados del siglo pasado en México. Una vez hecho esto, la sección tres presenta la fórmula de distribución de las participaciones federales que está actualmente vigente de acuerdo con el Artículo 2° de la LCF.

Tras presentar la nueva regla de distribución de las participaciones, la sección tres concluye con una presentación de las entidades ganadoras y perdedoras con el nuevo arreglo de coordinación fiscal. Posteriormente la sección cuatro, la más importante en este trabajo, presenta de manera precisa los errores conceptuales presentes en la fórmula actual de distribución. Además muestra cómo las consecuencias económicas de la nueva regla de distribución contradicen el espíritu de la ley misma. La última sección presenta las conclusiones.

2. Breve recuento de los anteriores modelos de coordinación fiscal

En la Tercera Convención Nacional Fiscal, convocada en 1947, quedó ya de manifiesto la imperiosa necesidad de contar en la Federación con impuestos únicos. Debido a la concurrencia impositiva que se daba en aquel entonces entre los diferentes órdenes de gobierno, rutinariamente se generaban problemas de doble o triple tributación al superponerse gravámenes federales, estatales e inclusive municipales. Por ello se acordó en la Convención establecer un sistema en el cual los diferentes órganos de gobierno coordinarían sus esquemas de tributación para tratar de implantar en lo posible un impuesto único, así como para distribuir participaciones de los gravámenes federales a los gobiernos locales a manera de resarcimiento. Sin embargo, tal objetivo resultó ser muy ambicioso, pues dichas participaciones se establecieron sólo sobre proporciones de algunos de los impuestos de la Federación y, además, conforme a procedimientos de distribución que variaban de acuerdo con cada una de las leyes correspondientes. Por ejemplo, en el caso particular del entonces llamado Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, apenas quince de los estados acabaron por suscribir convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédi-

to Público (SHCP) durante todo el periodo comprendido entre los años de 1948 a 1970 (Núñez, 1981).

La situación dio un vuelco definitivo con la publicación de la nueva Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 1978 y con la creación simultánea del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Estos cambios en las relaciones fiscales entre la Federación y los otros órdenes de gobierno fueron casi obligados tras la inminente sustitución, en 1980, del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles por el Impuesto al Valor Agregado, el cual era y es un impuesto federal por excelencia, y tras la consecuente eliminación de 18 impuestos federales así como de 458 impuestos locales (Cámara de Diputados, 2007).

A partir de entonces se han distribuido, bajo diversas fórmulas de repartición, las participaciones a los estados y municipios del total de los impuestos federales, y no sólo de unos cuantos de los gravámenes. Como la evolución de dicha fórmula de repartición ya fue reseñada por Herrera (2012), por ejemplo, baste señalar aquí que al inicio, en 1978, la fórmula sólo contemplaba un componente resarcitorio basado en un estimado de la contribución a la recaudación federal hecha por cada entidad federativa. Además había un componente redistributivo (de igualación) pero a través de un fondo complementario ajeno a la propia fórmula. Esto cambió, sin embargo, de 1991 en adelante, cuando ya de manera formal se incorporaron en la fórmula tres componentes: uno resarcitorio, uno basado en la población relativa y uno que trataba de compensar a los estados que resultarían no favorecidos por los dos criterios anteriores.

A continuación se describe de manera detallada la última fórmula que estuvo vigente hasta 2007, un año antes de que entrara en vigor la nueva LCF. Con tal fin, se denota de aquí en adelante por FGP_t al Fondo General de Participaciones destinado para las entidades federativas en el año t . Éste estaba constituido en aquel entonces por el 20% de la recaudación federal participable, la cual a su vez estaba constituida por todos los impuestos federales, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería; excepto por, entre otros, los impuestos y derechos adicionales sobre las exportaciones del sector energético y la extracción del petróleo.

Sea además $P_{i,t}$ el monto del Fondo General de Participaciones recibido por parte de la entidad federativa i ($= 1, \dots, 32$) en el año t .² De manera algebraica, y siguiendo un formato similar a la actual fórmula de distribución

² En realidad las entidades federativas reciben sus correspondientes ministraciones mensualmente, pero aquí se está usando la terminología empleada en la propia LCF.

que será examinada en la siguiente sección, la antigua regla de distribución era entonces como sigue:

$$P_{i,t} = FGP_t(0.4517CP1_{i,t} + 0.4517CP2_{i,t} + 0.0966CP3_{i,t}). \quad [1]$$

Los coeficientes de participación (como eran llamados entonces) se calculaban de acuerdo con tres diferentes criterios. El primero se derivaba meramente de un criterio poblacional:

$$CP1_{i,t} = \frac{n_i}{\sum_k n_k}, \quad [2]$$

donde n_i representaba la última información oficial de la población de la entidad i .

El segundo se derivaba de un claro criterio resarcitorio:

$$CP2_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} CP2_{i,t-1}}{\sum_k \frac{R_{k,t-1}}{R_{k,t-2}} CP2_{k,t-1}}, \quad [3]$$

donde $R_{i,t}$ representaba los llamados "impuestos asignables" a la entidad federativa i en el periodo; esto es, los

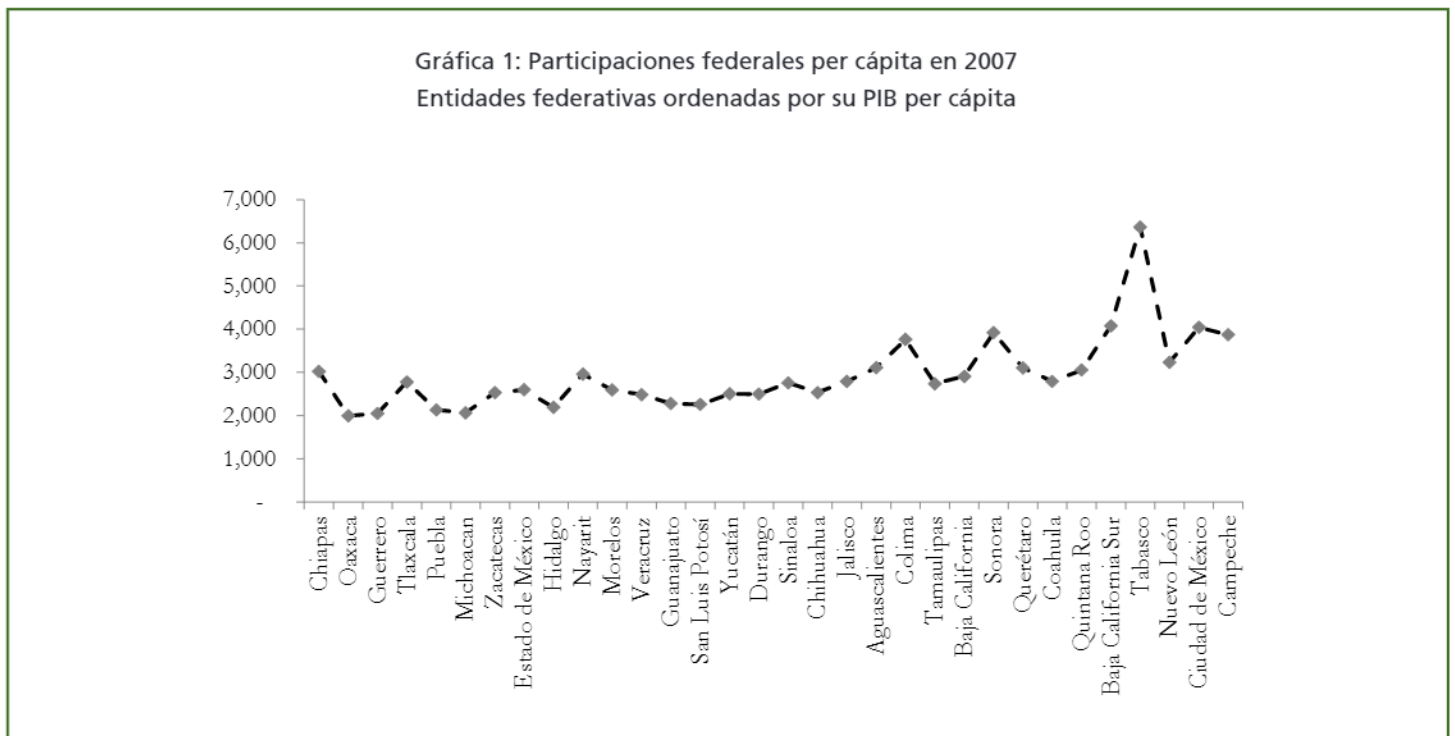
impuestos especiales sobre producción y servicios, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y el impuesto sobre automóviles nuevos.

Finalmente, el último coeficiente de participación pretendía compensar a las entidades menos favorecidas por los dos primeros criterios. Para ello se calculaba, en términos per cápita, el inverso de los montos obtenidos a partir de los dos primeros criterios:

$$CP3_{i,t} = \frac{\frac{n_i}{0.4517(CP1_{i,t} + CP2_{i,t})}}{\sum_k \frac{n_k}{0.4517(CP1_{k,t} + CP2_{k,t})}}, \quad [4]$$

(donde la variable FGP_t y el número 0.4517 se cancelan en los dos grandes cocientes).

Dada la fórmula plasmada en las ecuaciones [1]-[4], se puede preguntar ahora, ¿había en esos años una distribución de las participaciones federales que fuera finalmente resarcitoria? La Gráfica 1 sugiere la respuesta. En el eje horizontal de ella se presentan las 32 entidades federativas ordenadas por su Producto Interno Bruto per cápita en el año 2007, y en el eje vertical se dan las participaciones federales per cápita recibidas también en ese año.



Fuente: Cálculos propios con información del INEGI y la SHCP.

La primera observación que puede hacerse de la gráfica son los casos anómalos de Tabasco y Campeche, cuyas altas participaciones per cápita son explicadas por el sustancial peso que tiene el sector petrolero en sus economías. Otros picos también un tanto anómalos son los correspondientes a Tlaxcala, Nayarit, Colima y Baja California Sur; esto se explica porque, como notan Ahmad et al. (2007), los estados con poca población fueron ligeramente favorecidos por la anterior fórmula de distribución. No obstante, vista la Gráfica 1 en su conjunto es claro que hay una tendencia positiva en ella; es decir, es muy evidente que, a pesar de la disimilitud de los tres coeficientes de participación, la fórmula de distribución sí acababa por ser finalmente resarcitoria.

3. La actual fórmula de distribución

De acuerdo a la iniciativa presentada el año de 2007 por el Ejecutivo Federal (Cámara de Diputados, 2007), ya mencionada en la introducción de este trabajo, el gobierno federal pensaba que debía modificarse la fórmula de distribución de las participaciones federales para fomentar aún más la actividad económica y la recaudación. Con ese objetivo logró convencer a los legisladores a que cambiaran la fórmula entonces existente por una supuestamente superior y que se detalla a continuación.

De acuerdo con el Artículo 2° de la nueva LCF, el Fondo General de Participaciones, FGP_t , sigue estando constituido, como antes de la reforma, por el 20% de la recaudación federal participable. Sin embargo, esta última se compone actualmente por los impuestos obtenidos por la Federación, junto con los derechos de minería, pero una vez que se excluyen diez conceptos específicos y se adicionan algunos otros ingresos (véase la LCF para mayores detalles).

De manera análoga a la definición hecha con anterioridad en el caso de $P_{i,t}$, sea $P_{i,07}$ el monto recibido por la entidad i ($= 1, \dots, 32$) en el año 2007, el cual fue obtenido aplicando la antigua fórmula descrita anteriormente en la sección dos. Sea además $\Delta FGP_{07,t} = FGP_t - FGP_{07}$; es decir, el incremento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t . La nueva fórmula de repartición establece entonces que

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t}). \quad [5]$$

La LCF llama a las variables $C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$ y $C3_{i,t}$ en la ecuación [5] los “coeficientes de distribución” y además precisa que los dos últimos son además “incentivos recaudatorios”.

Antes de dar las fórmulas correspondientes a los coeficientes de distribución es necesario definir algunas variables primarias cuya fuente oficial es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Como en la sección anterior, sea n_i la última información oficial de la población en la entidad i .³ Sea $PIB_{i,t-1}$ el Producto Interno Bruto nominal del último año que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .⁴ A partir de esas variables el primer coeficiente de distribución puede ya ser definido como:

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_k \frac{PIB_{k,t-1}}{PIB_{k,t-2}} n_k}, \quad [6]$$

donde, por corrección estilística, en esta fórmula y en las que siguen se emplea en la sumatoria el subíndice k y no el mismo i empleado en la LCF.

Para poder establecer los otros dos coeficientes de distribución es necesario definir primero la variable $IE_{i,t}$. Ésta representa no sólo la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t , sino también el impuesto predial y los derechos por suministro de agua cobrados por los municipios de la entidad. Siendo así, el primero de los dos “incentivos recaudatorios” se define como

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t-1} n_i}{\sum_k \Delta IE_{k,t-1} n_k}, \quad [7]$$

donde extrañamente el símbolo Δ no es empleado esta vez en la LCF de la manera tradicional, como en la ecuación (1), sino que ahora se convierte en el siguiente operador para obtener promedios móviles:

$$\Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}. \quad [8]$$

³ Arechederra y Carbajal (2016) muestran que no es un ejercicio inocuo, ni libre de errores, la estimación de la variable poblacional. No obstante, aquí se supondrá que dicha variable está bien estimada.

⁴ Como es sabido, hay un rezago anual en el caso de las cifras oficiales sobre la actividad económica en las entidades, de allí que el subíndice $t-1$ sea empleado en lugar del t .

Finalmente, el otro "incentivo recaudatorio" está dado por:

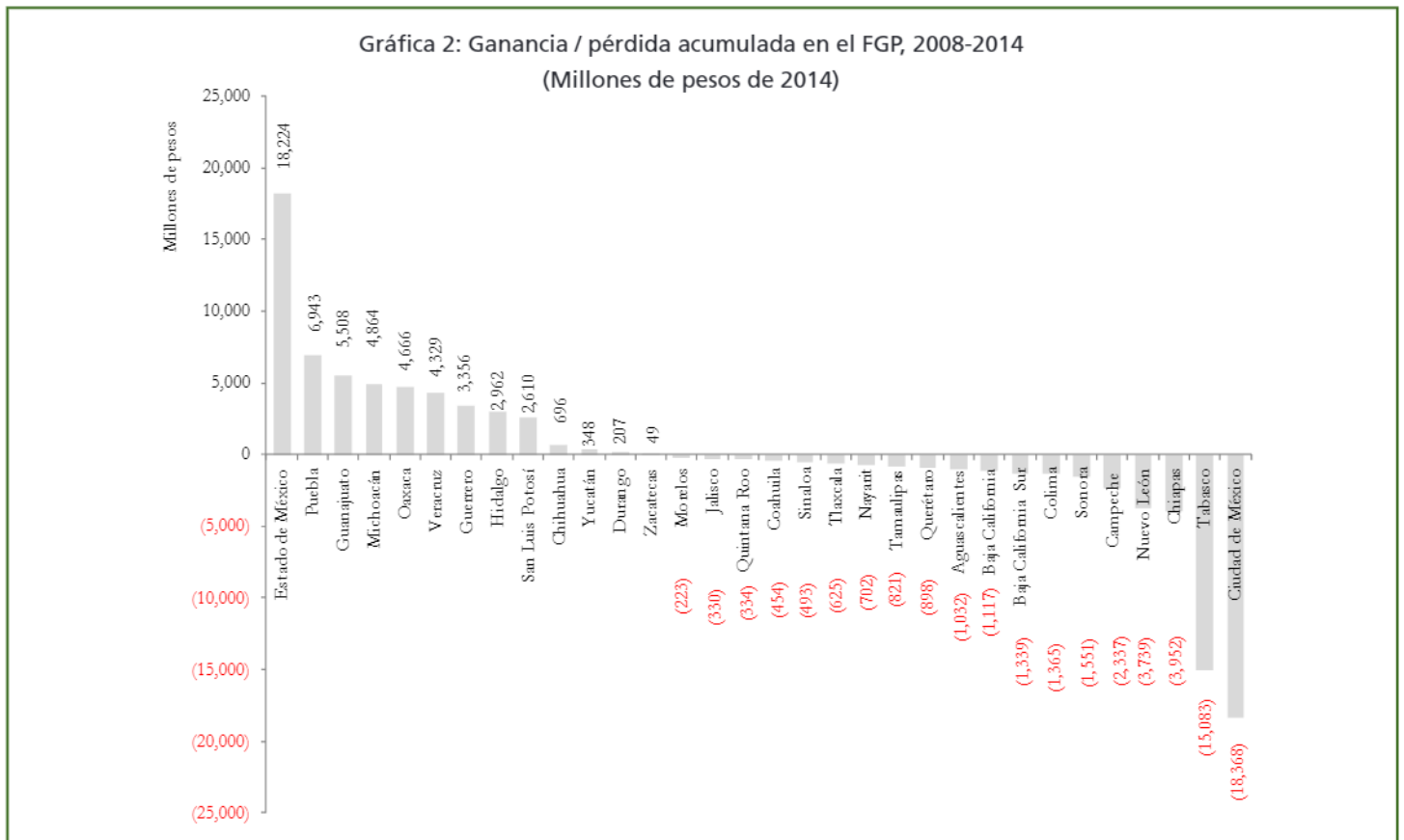
$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1}^{N_i}}{\sum_k IE_{k,t-1}^{N_k}} \quad [9]$$

La siguiente sección hará una revisión crítica de la fórmula de repartición plasmada en las ecuaciones [5]-[9], que parecen ser ya desde el primer vistazo un tanto extrañas, pero conviene primero ilustrar de manera clara algunas de las consecuencias derivadas de esa nueva forma de distribución.

La Gráfica 2 muestra el impacto en las participaciones federales recibidas por las entidades federativas con la mecánica vigente a partir de 2008 (ecuaciones [5]-[9]) respecto a las participaciones que se hubieran obtenido con la fórmula vigente hasta 2007 (ecuaciones [1]-[4]). Para elaborar la gráfica se utilizó la recaudación federal participable, en pesos corrientes, del ajuste definitivo de cada año hasta 2014, aplicando además los coeficientes del ajuste definitivo del ejercicio fiscal 2007.

Dicha gráfica muestra además, de manera elocuente, cuáles fueron las entidades ganadoras y las entidades perdedoras tras la reforma. De entrada, el Estado de México obtuvo 19,731 millones de pesos (de 2014) más por la nueva mecánica de distribución tan solo durante el periodo 2008-2014; con lo que fue, por mucho, el estado más favorecido por las nuevas reglas del juego. En términos de los montos globales recibidos, los siguiente cuatro estados más favorecidos fueron Puebla, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca y Veracruz.

En el extremo opuesto de la Gráfica 2 se encuentra la Ciudad de México (entonces todavía llamada Distrito Federal), quien perdió 19,850 millones de pesos (de 2014) durante esos siete años. Curiosamente, la pérdida sufrida por la Ciudad de México fue casi idéntica a la ganancia disfrutada por el Estado de México. Las otras entidades que más perdieron fueron: Tabasco, Chiapas, Nuevo León, Campeche y Sonora. Los casos de Tabasco y Campeche quizás no sean sorprendentes dado que la nueva fórmula no privilegia su estatus de economías petrolizadas. Pero el caso de Chiapas aunque no es sorprendente



Fuente: Cálculos propios con información de la SHCP.