

LA REFORMA DEL SISTEMA FEDERAL FISCAL MEXICANO

Jorge Armando MORA BELTRÁN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las críticas*. III. *Las propuestas*.
IV. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) ha logrado importantes avances en materia de administración y colaboración fiscal entre las diferentes instancias de gobierno. Su resultado ha sido un sistema tributario más simple para los contribuyentes y económicamente más eficiente, al homogeneizar impuestos y evitar la doble e incluso la triple tributación.

No obstante, actualmente, factores de orden económico, político y administrativo presionan fuertemente hacia la conformación de nuevas relaciones intergubernamentales entre la federación, los estados y sus municipios, donde los gobiernos estatales y municipales tengan una mayor responsabilidad fiscal.

Adicionalmente, la vigorosa pluralidad política que está viviendo el país a partir del 1 de diciembre pasado, potencializará seguramente a las fuerzas federalistas nacionales, las cuales presionarán para la reforma del sistema.

El *status* actual del debate puede resumirse en lo siguiente:

1) Se reconoce la necesidad de aumentar los porcentajes de las participaciones y fondos de aportaciones federales. Sin embargo, persisten diferencias acerca del porcentaje y gradualidad de ese cambio.

2) En materia de participaciones, el debate se refiere a que en qué medida retomar el principio de resarcimiento que originalmente orientó al sistema de participaciones *vis a vis* en un reparto equitativo.

3) Existen diferencias acerca de cual orden de gobierno debe realizar las funciones de recaudación de los recursos.

4) También existen diferencias acerca del orden de gobierno que deberá realizar la función de distribución de la riqueza.

5) Existe consenso en cuanto a los importantes retos administrativos que es necesario superar para avanzar en el fortalecimiento del federalismo financiero.

6) Existen diferencias de opinión acerca de un posible aumento a los poderes tributarios de estados y municipios.

7) Existe consenso en la excesiva discrecionalidad del gobierno federal para ejercer el gasto público y acerca de las limitaciones de las políticas de descentralización.

A continuación se presentan las críticas y propuestas más importantes para reformar nuestro sistema fiscal federal.

II. LAS CRÍTICAS

1. *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal provoca desequilibrio fiscal*

Existen tres diferentes formas en las que el Fondo General de Participaciones (FGP) del SNCF provoca desequilibrio fiscal:

- a) El porcentaje de distribución per cápita (45.17%) presupone que la necesidad de servicios públicos y el costo de provisión de los mismos son homogéneos en todo el país, mientras se olvida que existen costos diferenciados en las distintas regiones de México;
- b) El 45.17%, correspondiente a la segunda parte del FGP —que premia los incrementos en la recaudación estatal—, favorece a las entidades federativas con mercados internos más desarrollados y perjudica a los estados con un sector primario predominante. Además, los impuestos generados en este renglón se aplican al vendedor y no al consumidor, lo que favorece a las zonas donde se concentra la actividad comercial, y
- c) El 9.66%, correspondiente a los niveles de marginación, parece perder de vista que ésta existe en todas las entidades federativas.

2. *El gobierno federal monopoliza los ingresos fiscales más importantes*

Tradicionalmente se ha venido argumentando que el 80% de la recaudación la concentra el gobierno federal y sólo reparte un raquítico porcentaje a los estados y a los municipios.

No obstante, las participaciones son sólo una cara de la moneda y en realidad los estados y municipios disfrutaban de mayores recursos fiscales si consideramos el gasto público que las dependencias y entidades de la administración pública federal realizan en los estados y los fondos de aportaciones. Esto se ha hecho aún más transparente a partir de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal realizadas en el periodo 1995-1999 cuando se elevó el fondo general del 18.51% al 20%, y se estableció que las entidades federativas recibieran el 20% de la recaudación de alcohol y bebidas y el 8% del tabaco, y finalmente con la creación de los fondos de aportaciones para educación básica, salud, etcétera. En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) señala que de cada peso fiscal las entidades federativas reciben no 20 sino 54 centavos.

Sin embargo, resulta indiscutible el hecho de que los amplios poderes tributarios de la federación provocan distorsiones en nuestro sistema federal financiero y fiscal. Así tenemos que la federación acapara las fuentes tributarias más importantes (renta, valor agregado, activo, ingresos petroleros, impuestos especiales sobre producción y servicios, etcétera), dejando a las entidades federativas y municipios las fuentes tributarias más exiguas. Incluso, debemos señalar que las fuentes fiscales señaladas al municipio, con la reforma constitucional de 1983 (propiedad inmueble), se hicieron en detrimento de las haciendas estatales y no de la federal.

3. *Existe una elevada discrecionalidad en el manejo de los ingresos fiscales por el gobierno federal*

En los estados no existe manera de saber cuánto se recauda en su propio territorio. Asimismo, existen apoyos no provenientes de participaciones otorgados por la federación a algunos estados, donde cabe preguntarse acerca de las razones para estos desembolsos y la pugna política por obtenerlos.

Es de destacarse que hasta la reforma de diciembre de 1997 —con la cual se introdujeron en la Ley de Coordinación Fiscal los denominados Fondos de Aportaciones Federales—, no existía ley alguna que regulase la materia de las transferencias federales hacia las entidades federativas y municipios.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal no regula adecuadamente la materia en cuestión. Lo que había venido ocurriendo es que el propio Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación ha venido regulando esta materia, siendo que, hasta antes de la reforma de diciembre de 1997, sólo habían sido reglamentadas las transferencias correspondientes al Sistema Nacional de Planeación Democrática expresadas en los Convenios de Desarrollo Social y el Programa Nacional de Solidaridad (1991-1994), posteriormente denominado “Para la superación de la pobreza” (Ramo 26) y el “Progresas”, a partir de 1997.

No es sino a partir de diciembre de 1997, con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, que se introdujeron los fondos de aportaciones federales, y posteriormente, en 1998 y 1999, se han venido creando nuevos fondos.

Pese a ello, las dependencias y entidades federales pueden decidir con gran discrecionalidad a qué entidades federativas y/o municipios transferir recursos de su sector, mediante su ejercicio directo, así como el cuándo, el cuánto y el cómo, sin que exista limitación legal alguna para ello.

En este sentido, el gobierno federal diseña y decide los límites de la participación estatal y municipal en las políticas públicas que promueve.

4. El estancamiento de las participaciones federales

El SNCF basó su éxito inicial en la implantación simultánea del impuesto al valor agregado (IVA), así como en la congelación de los poderes tributarios estatales. Sin embargo, el sistema ha evolucionado de forma tal que en términos reales se han estancado las participaciones estatales y municipales. Así, por ejemplo, entre 1988 y 1993, las participaciones que de los impuestos federales recibieron los estados y municipios se mantuvieron en el 3.1% del Producto Interno Bruto.

El estancamiento de la principal fuente de ingresos con que cuentan los estados y municipios, ante el dinámico crecimiento de la población y de las necesidades también crecientes que deben atender, ha provocado un desequilibrio financiero y económico que ya es estructural en la

gran mayoría de las entidades federativas, y que las ha obligado, en muchos casos, a endeudarse más allá de los límites prudentes.

La caída en las participaciones se ha agravado también con la disminución general de la recaudación, dadas las recurrentes crisis económicas nacionales y la notoria incapacidad de la administración hacendaria para hacerla más eficiente.

Sin embargo, según la SHCP entre 1980 y 1996 las participaciones pagadas a los estados y municipios registraron un crecimiento cercano a 80% en términos reales, mientras que los ingresos federales solo crecieron cerca del 15%, y la actividad económica aproximadamente 25% en términos reales.

5. *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha hecho dependientes económicos a las entidades federativas y municipios*

Los estados y municipios tienen una alta dependencia de las participaciones federales, carecen de fuentes dinámicas de ingresos y de impuestos propios. Salvo el caso del Distrito Federal, los ingresos de las entidades federativas provienen en más de un 80% de las participaciones federales.

Tenemos, en suma, una federación con superávit fiscal, y estados y municipios pobres, con severos desequilibrios y altamente endeudados. Frente a esta carencia de recursos se presentan crecientes demandas de la población local por mayores servicios públicos e infraestructura de calidad.

No obstante, habría que señalar que la centralización de la recaudación por sí misma no es mala, sino que lo que resulta criticable es la forma en que se gastan o se distribuyen esos ingresos fiscales. De igual manera cabría analizar si la recaudación descentralizada de algunas fuentes de ingresos a través de entidades y municipios resulta más eficiente que la forma actual operada en forma centralizada.

6. *El nuevo federalismo fiscal impulsado por el gobierno federal atenta contra la armonización fiscal*

El nuevo federalismo fiscal impulsado por la administración del ex-presidente Zedillo ha regresado a la concurrencia impositiva, a la doble

o múltiple imposición y a la deshomologación de las leyes fiscales estatales, al permitir a los estados establecer, de nueva cuenta, algunos tributos que habían sido federalizados, como es el caso de impuesto sobre servicios de hospedaje.

Pese a ello, la armonización fiscal o bien, por el contrario, la deshomologación fiscal, no son la parte nodal del fenómeno en estudio. En su caso, aquí lo importante sería encontrar la mayor eficiencia tanto en la recaudación como en la distribución del ingreso público y, un elemento clave para lograr éstos fines es, sin duda, la armonización fiscal, la cual puede lograrse no sólo mediante la centralización de los tributos más importantes en la federación, sino también mediante la expedición de una ley general que regule los principios básicos y la operación de ciertos tributos comunes a la federación y a las entidades federativas, e incluso a los municipios, para lo cual habría que prever también las reformas constitucionales del caso.

7. A pesar de la descentralización de la administración pública federal, persisten limitaciones a la autonomía de los estados

En 1984 tuvo lugar el primer intento importante por transferir alguna parte del ejercicio del gasto público federal hacia las entidades federativas con la descentralización parcial del sector salud. Sin embargo, el primer gran paso tuvo lugar en 1992 con la transferencia de la educación básica y normal hacia los estados, encontrándose pendiente a la fecha el caso del Distrito Federal. Este esfuerzo ha sido complementado con la transferencia definitiva de los servicios de salud en 1996, la descentralización del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en 1997, del CONALEP en 1998 y CAPFCE en 1999, y otras acciones en materia de comunicaciones y transportes, recursos naturales y pesca, agricultura, desarrollo rural y agua, fundamentalmente.

Pese a ello, persisten limitaciones para el ejercicio autónomo por los estados de los recursos financieros transferidos.

Así, el pacto federal adquiere en México una verticalidad comparable con la de los sistemas unitarios. Esto se ilustra con el hecho de que, cuando ha habido descentralización en México, ésta se refiere sólo a una transferencia de funciones que generalmente no va acompañada ni de responsabilidad política ni de capacidad de decisión.

8. *Los sistemas fiscales estatales y municipales son muy deficientes*

Muchas de las peticiones de mayores participaciones a entidades y municipios reflejan en el fondo la incapacidad de los estados y municipios para ampliar su sistema impositivo, para recaudar y administrar eficientemente sus haciendas.

Existen nuevas fuentes tributarias o modalidades de las existentes que pueden incrementar sus recursos, sin embargo, existen ciertas inercias administrativas que limitan la capacidad de nuestros estados para explotárlas.

Asimismo, los municipios presentan una problemática más compleja, porque el centralismo fiscal no es un fenómeno exclusivo de las relaciones entre la federación y los estados, sino que también se manifiesta dentro de cada estado hacia sus municipios.

III. LAS PROPUESTAS

1. *Conservar el equilibrio de las finanzas públicas*

Desequilibrios públicos que originen inflación no sólo implican menor eficiencia y bienestar social, sino también menor equidad.

2. *Reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*

- a) Transformar al SNCF en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria para que coordine no sólo la materia de ingresos y transferencias, sino también la de deuda pública;
- b) Ampliar la participación de las entidades federativas y municipios en la recaudación y fomentar el otorgamiento de estímulos a la eficiencia recaudatoria de éstos, a través de los convenios de coordinación fiscal;
- c) Una coordinación entre dos ordenes de gobierno (federación-estados), pues, proponerla entre tres, supondría que el país tiene una madurez administrativa que no concuerda con la realidad, y
- d) La exclusión del Distrito Federal del sistema, en razón de que sin tener un sólo municipio recibe casi el 25% de las participaciones.

Al respecto, es de señalar que ha habido un avance notable en las finanzas del Distrito Federal y las participaciones corresponden apenas a la mitad de sus ingresos, mientras que para la mayor parte de los estados significan más del 90% de los mismos. Claro que hay diferencias, por ejemplo, el Distrito Federal cobra el predial, y los estados y los municipios no lo hacen, por lo que el proceso podría darse gradualmente.

La cuestión de fondo no es si el Distrito Federal cuenta o no con municipios, sino que, más bien, lo que habría que revisar es si la finalidad pretendida se cumple o no.

3. *Reformar los fondos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*

Existen propuestas muy variadas:

- a) La reestructuración de los fondos;
- b) La creación de nuevos fondos;
- c) El aumento a los porcentajes de los fondos;
- d) El aumento a los porcentajes de la recaudación federal participable, y
- e) Cambiar la fórmula de participaciones.

En cualquier caso, quizá sea conveniente retomar la propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

- A la Federación el 65%;
- A los estados el 20%, y
- Para los municipios el 15%.

4. *Otras propuestas relacionadas con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*

- a) El establecimiento generalizado de sistemas locales de coordinación hacendaria. A la fecha, sólo 24 estados cuentan con legislación en la materia;
- b) La creación de un organismo autónomo responsable de la coordinación fiscal. Este organismo debe estar compuesto por miembros

de todos los estados, sin que la SHCP tenga voto de calidad ni esté dirigido por ésta, y

- c) Establecer un sistema único de administración tributaria para los tres órdenes de gobierno.

5. *Transferencia o liberación de fuentes tributarias para las entidades federativas y municipios*

Existen algunas contribuciones cuya recaudación por las entidades federativas o los municipios resultaría más eficiente, e incluso, permitiría un desarrollo regional más equilibrado y la descentralización económica del país. Tal es el caso de algunos impuestos especiales (alcohol, cigarros, etcétera), que al ser asignados a nivel regional facilitarían el financiamiento del gasto relacionado con su prevención o control (salud y vigilancia, por ejemplo).

6. *Un nuevo esquema de distribución de competencias fiscales*

Diversos autores proponen continuar con el modelo de fuentes separadas de imposición, pero estableciendo una redefinición de los poderes constitucionales en materia fiscal. Esto es, determinar expresamente en la Constitución las fuentes de riqueza que podrían gravar de forma exclusiva y/o concurrente cada uno de los órdenes de gobierno.

Se estima que los estados y municipios deben tener bien definidas sus responsabilidades tributarias. Si éstas fueran mínimas, existen incentivos muy limitados para proveer servicios de manera eficiente. Además, se pierde el principio de correspondencia, teniendo los ciudadanos una información vaga sobre el destino de sus contribuciones. Asimismo, resulta estéril sugerir nuevos porcentajes a participar de la recaudación federal, sin antes delimitar clara y objetivamente las responsabilidades de gasto en los diferentes ámbitos de gobierno.

Por tal motivo, sería necesario establecer un sistema de armonización legal para los tributos estatales, a fin de evitar la competencia horizontal entre gobiernos de un mismo orden, lo que a su vez puede acentuar las desigualdades regionales (interestatal e intermunicipal).

Ahora bien, para evitar que los estados más ricos se vean desincentivados, se podría asignar directamente a las entidades federativas un por-

centaje del IVA que se recaudara en su territorio, lo cual además favorecería la eficiencia en su fiscalización.

7. Establecimiento de un sistema de tributos compartidos

Existen ciertos tributos (al consumo, producción de bienes y servicios, sobre el ingreso, etcétera) que si se permitiera a los estados fijar tasas impositivas, entrarían en competencia fiscal y el resultado sería sub-óptimo. Por otro lado, existe coincidencia en la doctrina en que las leyes para esos impuestos deberían ser homologadas entre todos los estados para evitar deficiencias.

Una forma de lograr esa coordinación es que estos impuestos sean establecidos por la federación y los estados puedan establecer sobretasas.

8. Modificar la estrategia para la descentralización del gasto público federal

Para tal efecto, diversos autores proponen lo siguiente:

- a) La reasignación de responsabilidades hacia estados y municipios debe desviarse de un criterio generalizado. Es decir, existen funciones que algunos estados y municipios son capaces de realizar, mientras que otros, por limitaciones al capital físico o humano, no estén en condiciones de hacerlo;
- b) Elevar la eficiencia de los programas y actividades en aquellos rubros de gasto que son de competencia concurrente mediante la definición de objetivos y políticas uniformes para todos los órdenes de gobierno;
- c) Promover acciones de transferencia de nuevas responsabilidades de gasto hacia los estados, considerando los rubros en los que pueden ser más eficientes los gobiernos locales, y
- d) Que sean las propias entidades federativas quienes decidan sobre la posible transferencia de funciones.

Al respecto, resulta importante destacar que la centralización por sí misma no es un problema. De hecho, de los cerca de doscientos Estados que integran a la comunidad internacional, sólo poco más del 10% (24)

se ha organizado en la forma federal y, aun en estos casos, encontramos una gran variedad de formas de federalismo fiscal.

No obstante, es un hecho probado que la prestación descentralizada de los servicios públicos y de la recaudación son más eficientes y permiten un adecuado equilibrio de poderes entre el centro (la federación) y la periferia (los estados). Tan es así, que existe una tendencia generalizada en los estados unitarios hacia la descentralización de los servicios y funciones públicas, así como de la recaudación y, en última instancia, del propio poder público.

9. *Explorar nuevas fuentes tributarias para las entidades federativas y municipios*

Algunos autores proponen que las entidades federativas y municipios exploren la posibilidad de las siguientes fuentes tributarias:

- a) Impuesto al valor capitalizable de propiedades beneficiadas con algún servicio público;
- b) Permitir que un porcentaje del impuesto sobre la renta sea recaudado localmente;
- c) Generalización de un impuesto al comercio informal;
- d) Generalización de un impuesto al traslado de dominio de autos usados;
- e) Impuestos a las diversiones —videos— y cobro de derechos a bienes de lujo (cable, antena parabólica, entre otros);
- f) Derechos sobre la construcción de fraccionamientos residenciales;
- g) Generalización de una tasa adicional, homogénea entre los estados, al impuesto sobre productos del trabajo, y
- h) Cobro de derechos ecológicos a empresas contaminantes.

Por otra parte, es necesario ahondar en las nuevas actividades y descubrimientos del hombre, a fin de establecer nuevas fuentes locales de tributación, a saber:

- En los servicios concesionados o permisionados por el Estado;
- En las privatizaciones de bienes y servicios, y
- En los diversos servicios que presta el Estado.

10. *Medidas adicionales a nivel estatal y municipal*

- a) La actualización de los valores que sirven de base para diversos tributos locales, en particular los relativos a la propiedad inmobiliaria;
- b) La revisión y mejoramiento de sus sistemas de información, catastro y actualización de padrones, así como sus mecanismos de recaudación, supervisión, fiscalización y cobro coactivo;
- c) El establecimiento de programas de capacitación y de adiestramiento en materia fiscal, y
- d) Un acuerdo entre la federación y los estados para el pago de contribuciones por los organismos federales que operan en éstos (predial y agua).

11. *Una solución de conjunto*

La complejidad de la problemática anotada obedece, quizá, a cierta actitud frente al problema, al tratar de abordarlo en forma parcial. Sería poco atinado aumentar los montos de las participaciones federales a las entidades federativas y municipios, revisar las fórmulas, transferir funciones, aumentar los poderes tributarios locales, descentralizar el gasto público, etcétera, sin considerar, en primer lugar, el replanteamiento acerca del ámbito de gobierno que en lo futuro será responsable de la prestación de ciertos bienes y servicios públicos y, en segundo, del costo de éstos, a fin de estar en posibilidad de asignar a cada orden de gobierno las fuentes de ingresos públicos que permitan su financiamiento.

Por otra parte, una propuesta muy interesante sugiere una transferencia gradual: primero los rendimientos, después las facultades administrativas y finalmente el poder tributario, proceso que permitiría a los gobiernos locales asumir en forma más eficiente estas fuentes de tributación.

En cualquier caso, las posibles propuestas que se precien de serias deberán considerar una revisión de conjunto y no partir de consideraciones parciales o superficiales que no resuelven de fondo la problemática referida.

IV. CONCLUSIONES

En razón de las críticas y propuestas señaladas, así como de la problemática inherente a la gran diversidad de las mismas, se considera que lo más razonable sería emprender las acciones siguientes:

1) La realización de un evento similar a las convenciones nacionales fiscales celebradas entre 1926 y 1949, con la salvedad de que en este caso se convocaría únicamente a gobierno federal y de las entidades federativas, o bien realizar un evento similar en el seno del SNCF; esto es, en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, que preside el titular de la SHCP y de la cual participan los titulares de las Haciendas estatales.

2) Para evitar continuar evadiendo los temas en comento, la agenda de la reunión deberá contener los siguientes temas:

- a) El equilibrio de las finanzas públicas como garantía constitucional;
- b) Un nuevo esquema de distribución de competencias fiscales y de gasto;
- c) La transformación del SNCF en un sistema de coordinación hacendaria;
- d) La obligación de los Estados de crear sistemas locales similares que regulen las relaciones con sus municipios;
- e) La creación de un organismo autónomo responsable de la coordinación fiscal en el seno del propio SNCF;
- f) La creación de un organismo autónomo responsable de la recaudación de los impuestos correspondientes a los tres órdenes de gobierno;
- g) La descentralización del gasto público federal;
- h) Medidas para la armonización y homologación de la legislación fiscal, estatal y municipal;
- i) Nuevas fuentes de tributación, y
- j) Medidas adicionales, tales como la actualización de precios y tarifas a nivel local, modernización administrativa y capacitación.

La agenda de referencia debería hacerse del conocimiento público para transparentar el proceso, y sus conclusiones deberían presentarse a manera de propuesta de reforma constitucional, que sería enviado al Congreso de la Unión, debidamente cabildeada, a fin de que todos los partidos políticos las aprobaran por consenso, en forma similar a la reforma electoral de 1996.