

FEDERALISMO HACENDARIO (PROPUESTAS CONSTITUCIONAL Y LEGAL 2007)

Luis Manuel PÉREZ DE ACHA*

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares.* II. *Temas legislativos particulares.* III. *Conclusiones.*

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El Ejecutivo Federal ha presentado en fecha reciente un par de iniciativas de reformas en materia de coordinación fiscal. Una de ellas es para adicionar un último párrafo al artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o. de la Constitución. La otra iniciativa tiende a la modificación de diversos ordenamientos legales, en particular la Ley de Coordinación Fiscal, en parte debido a los cambios propuestos a la Constitución, pero también a otros aspectos sobre los cuales aludiremos con posterioridad.

Es evidente que el tema del federalismo hacendario no tiene como único elemento —no se agota con él— a la coordinación fiscal; sin embargo, como lo expresa el Ejecutivo Federal en la primera de dichas iniciativas: “Dentro de los grandes éxitos del federalismo fiscal vigente destaca la creación del Sistema de Co-

* Doctor en derecho con especialidad en derecho constitucional y administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de México.

ordinación Fiscal, el cual ha permitido unificar las cargas tributarias y armonizar las relaciones fiscales dentro de los distintos órdenes de gobierno”.

Otros temas igual de relevantes en el federalismo hacendario son los esquemas de colaboración en materias como seguridad pública, educación y combate a la pobreza, que requieren de fondos federales, la responsabilidad en el ejercicio del gasto público y de transparencia relacionados con las aportaciones federales, así como la homologación de sistemas de contabilidad gubernamental y convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.

El punto estructural que resulta del actual sistema de coordinación fiscal es que el mismo, habiéndose diseñado en distinto entorno político, económico y social —en 1980—, en realidad constituye un mecanismo de control directo y específico del gobierno federal hacia las entidades federativas y los municipios, en distintas áreas, en función de que aquél es quien acapara de manera sustancial la recaudación global del país y quien efectivamente distribuye las participaciones y las aportaciones federales a los segundos. Es tan simple como reconocer que quien tiene el dinero tiene el control de las situaciones, y en el esquema de la coordinación fiscal la situación no es diferente.

Los ingresos por fuentes tributarias propias de las entidades federativas ascienden apenas al 10%; el restante 90% les viene de transferencias federales. Eso explica la debilidad de las haciendas estatales y municipales, y como contrapartida, el nivel de dependencia de éstas con el gobierno federal. Conforme a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, esa es razón por la que se pretende permitir que las entidades federativas cuenten con la potestad tributaria, según consta en el párrafo que a continuación se transcribe:

Por lo tanto, el país requiere 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.

Una digresión es oportuna en esta parte. Lo paradójico del caso es que de aproximadamente la mitad de las transferencias federales que ascienden al 90% de los ingresos de las entidades federativas, éstas y los municipios no tienen que rendir cuentas al gobierno federal sobre su aplicación y destino, ni se sujetan a los mecanismos de supervisión y control de órganos tales como la Auditoría Superior de la Federación.

Es innegable que el sistema de coordinación fiscal concede la hegemonía a la federación; pero también lo es que las entidades federativas muestran una pasividad importante en lo que concierne a sus potestades y competencias tributarias. Evidencia de ello es la baja recaudación local por contribuciones propias, de apenas el 10% del total, y la patética recaudación de impuesto predial que conforme a las cifras que se proporcionan en la iniciativa de reforma constitucional representa el 0.2% del Producto Interno Bruto, y “más preocupante aún es que la recaudación del impuesto predial más baja por entidad en el país equivale a 5 pesos por persona al año y en la entidad que más se recauda logra recabar 780 pesos por persona al año que, sigue [*sic*] siendo baja comparado con el potencial y las necesidades de gasto de los municipios”.

El resultado es que la concesión constitucional de esta potestad tributaria a las entidades federativas se traduciría, en la línea de otras iniciativas de reformas fiscales, en un incremento de la carga fiscal integral de los gobernados o, dicho en términos pragmáticos, en un aumento de precios de los bienes respectivos (gasolina, diesel, tabacos labrados y cervezas) Por otro lado, la propuesta va a contrapelo de la intención del sistema de coordinación fiscal de *unificar y armonizar* las relaciones fiscales dentro de los distintos

órdenes de gobierno. Esto en sí mismo no es criticable, salvo por el hecho de que, como lo reconoce el Ejecutivo Federal, la reforma alude a un tema parcial del sistema, y no general.

Cabe realizar una consideración adicional sobre el tema de la reforma constitucional. Los propósitos de la misma han quedado apuntados en los párrafos precedentes; sin embargo, la misma resulta oportuna para modificar otras leyes secundarias, en específico la Ley de Coordinación Fiscal, en las materias que se desarrollan en el apartado siguiente.

II. TEMAS LEGISLATIVOS PARTICULARES

a) Contribuciones locales a la venta final de gasolina y diesel, así como al consumo final de tabacos labrados y cervezas, que se realicen dentro del territorio de las entidades federativas.

De este tema hemos desarrollado algunas ideas en el apartado anterior. La reforma legal se centraría en la adición de los artículos 10-C, 10-D y 10-E de la Ley de Coordinación Fiscal, y sus características relevantes serían que las entidades federativas:

- No establezcan tratamientos especiales de ningún tipo.
- La base no incluya el impuesto al valor agregado ni el impuesto especial sobre producción y servicios.
- Las contribuciones no sean acreditables contra otros impuestos federales o locales.
- No se trasladen en forma expresa y por separado los impuestos a los consumidores finales, en forma tal que el traslado se incluya en el precio final.
- Los impuestos se causen en el momento en que efectivamente se perciban los ingresos y sobre el monto que de ellos se perciba.
- Los impuestos no se apliquen en dos o más etapas del proceso de comercialización.
- La totalidad de los municipios participen cuando menos con el 20% de la recaudación.

- Al tratarse de gasolina y diesel, cuando menos el 50% del monto recaudado se destine a inversiones y obras de infraestructura relacionadas con vialidades, así como para acciones en materia de seguridad pública.

La propuesta, en concreto, tiende a que en virtud de la reforma constitucional y de su correspondiente modificación a la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas puedan establecer contribuciones locales a la venta final de gasolina y diesel, así como al consumo final de tabacos labrados y cervezas que se realice en su territorio. De estas contribuciones participarían los municipios, conforme a la legislación secundaria que al efecto se expida.

Lo anterior representaría, ciertamente, un mayor nivel recaudatorio local y el respectivo fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales. El reto estaría en determinar qué tan efectiva sería esta medida en términos cuantitativos. Además, hay que tener presente que, desde la óptica de las entidades federativas, en ocasiones por comodidad y conformismo institucional, y en otras por no querer afrontar costos políticos y sociales, ellas se resisten a establecer contribuciones y a hacer efectivo —a actuar compulsivamente— el cobro de los créditos fiscales locales.

b) Nuevas fórmulas del Fondo General de Participaciones para la distribución a las entidades federativas. Esta reforma implicaría un cambio estructural al actual sistema de participaciones de las entidades federativas, a efecto de eliminar las actuales variables de distribución --población, impuestos asignables y proporción inversa por habitante--, para sustituirlas, conforme a la iniciativa de reformas, “en función de los aumentos en la actividad económica, medida a través del crecimiento del Producto Interno Bruto de las entidades federativas (60%), de los incrementos en la recaudación local (30%) y del nivel de recaudación local (10%)”.

Conforme a la propia iniciativa, algunas de las ventajas de tomar el Producto Interno Bruto de las entidades federativas, serían las siguientes:

- El cálculo del Producto Interno Bruto constituye un gran avance en la medición de la actividad económica de las entidades federativas.
- La información oficial del Producto Interno Bruto se publica anualmente por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el cual es un órgano técnico e imparcial.
- Al utilizarse el crecimiento del Producto Interno Bruto como variable de distribución, es que cualquier estrategia de crecimiento de las entidades federativas redundaría en mayores participaciones per cápita, con independencia de la composición de consumo o inversión que genere.
- Al utilizarse el Producto Interno Bruto se mide toda la producción de las entidades federativas, con independencia de cuál sea la composición de la misma y sus cambios en el tiempo.
- El Producto Interno Bruto es una variable estable que simplificaría notoriamente el cálculo de las participaciones federales.

Las desventajas de este mecanismo han sido expuestas en la evaluación realizada por un panel de especialistas convocados por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, en los siguientes términos:

Los evaluadores resaltaron varios elementos cuestionables sobre el uso del crecimiento del PIB como criterio de asignación de las participaciones. El primero es que aumenta excesivamente la proporción de recursos asignados de acuerdo a criterios no fiscales.

Al establecer que seis de cada diez pesos de participaciones se distribuyan de acuerdo a la evolución del PIB, se hace del Ins-

tituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) fuente indiscutible de la estimación del crecimiento del PIB. Varios panelistas indicaron que las estimaciones del INEGI son, no erróneas, sino razonablemente cuestionables bajo criterios técnicos, por lo que la decisión insertaría un elemento discrecional en el sistema. Junto con esto, se tiene el problema de la oportunidad de los datos: el año más reciente de la serie del PIB por entidad es de 2004 (si la iniciativa fuera ley de este año, las participaciones de 2007 se distribuirían de acuerdo a indicadores de hace tres años).

Por otra parte, como antes se precisó, el Producto Interno Bruto de las entidades federativas es uno de los elementos que, al nivel del 60%, incidiría en el monto de las participaciones federales. El restante 40% quedaría sujeto a los incrementos en la recaudación local (30%) y al nivel de recaudación local (10%). Es claro que con esta propuesta busca incentivarse a las entidades federativas para que mejoren sus esfuerzos recaudatorios propios, las cuales, como antes se señaló, apenas representan el 10% del total de sus ingresos totales.

c) Creación del Fondo de Fiscalización, que estaría conformado por un monto equivalente al 1.25% de la recaudación fiscal participable de cada ejercicio.

De la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, se especifica claramente que la principal razón para crear este Fondo es fomentar las labores de colaboración administrativa de las entidades federativas en relación con las contribuciones federales, actividades en las que ellas se muestran regularmente apáticas y que, en el peor de los casos, es fuente constante de corrupción por parte de los funcionarios locales. En la parte respectiva del proyecto se señala:

Las labores de fiscalización de las entidades federativas no han sido exitosas debido principalmente a su alto costo y a su baja rentabilidad. Por ello, la presente Iniciativa propone que los recursos derivados de la coordinación de derechos y de la Reserva

de Contingencia vigentes, se integren en un nuevo Fondo de Fiscalización de las entidades federativas que reconozca con participaciones las labores de fiscalización que hoy no reportan ningún beneficio económico a las entidades, conforme a las reglas que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo a cuestiones tales como: (i) la reducción de las pérdidas fiscales de los contribuyentes; (ii) la eliminación de deducciones improcedentes en declaraciones; (iii) las acciones de autocorrección y liquidación derivadas de auditorías; (iv) la reducción del contrabando, y (v) el registro y control de contribuyentes.

El texto propuesto del artículo 4o. de la Ley de Coordinación Fiscal, de ser aprobado, establecería las siguientes modalidades:

- El Fondo de Fiscalización se distribuiría en forma trimestral a las entidades y municipios que estuvieren coordinados en materia de derechos.
- Correspondería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la comprobación de que las entidades se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en materia de coordinación fiscal en la propia ley.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitiría las reglas generales que, ajustándose a lo establecido en la ley, precisarían los lineamientos a cumplir por las entidades federativas.
- La distribución del Fondo se haría de conformidad con las reglas generales emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podría solicitar información a las entidades a fin de verificar el cumplimiento de lo previsto en dichas reglas.

De lo anterior se desprende, por una parte, la amplia facultad que tendría la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, a través de reglas generales, fijara las condiciones a cargo de las entidades federativas para cumplir con los lineamientos estable-

cidos en la ley y en las propias reglas. Una situación adicional es que a aquélla también se le confiere un importante margen de discrecionalidad, tanto para determinar las fórmulas de los coeficientes de distribución del Fondo, como la evaluación de efectividad de las labores de fiscalización realizadas por las entidades, lo que consolida el esquema de control sobre éstas por parte del gobierno federal, al que aludimos al inicio de este trabajo.

III. CONCLUSIONES

Los temas presentados en el apartado inmediato anterior, son algunas de las modificaciones que, de aprobarse, constituirían cambios relevantes al sistema de coordinación fiscal, a partir de la iniciativa de reforma constitucional. Es indudable que, como lo expone el Ejecutivo Federal, son modificaciones incipientes a un sistema que ha quedado superado por la actual dinámica política, económica y social de México que, con mucho, difiere a la situación vigente en 1980 que se diseñó.

El fortalecimiento y la consecuente autonomía de las haciendas estatales y municipales seguirá siendo el reto de nuestro federalismo, como también lo es que las entidades federativas, por su parte, se decidan por abandonar la actitud acomodaticia y pasiva en la materia tributaria, aportando de su parte la responsabilidad que ello presupone. El reto del federalismo hacendario es, por tanto, una de las asignaturas pendientes en el sistema constitucional mexicano.