

FEDERALISMO FISCAL

Tomás TORRES MERCADO*

SUMARIO: I *Introducción*. II. *Hacienda pública y reforma fiscal*. III. *Eficacia y eficiencia administrativa*. IV. *Federalismo fiscal*.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma fiscal es uno de los temas fundamentales que serán abordados por el Congreso de la Unión. El asunto, en sí mismo, implica asociaciones negativas para los gobernados, al relacionarse con el incremento de los impuestos.

Una reforma fiscal debe de ir más allá de lo que hasta ahora aparece como tema central: la necesidad de ingresos adicionales para atender los requerimientos en materia de educación, salud, vivienda, promoción del empleo, pensiones y jubilaciones, fortalecimiento de la infraestructura para el desarrollo, etcétera.

* Diputado federal.

Las presiones sobre la deuda, los rezagos en inversión social y las evidentes fallas de nuestra política de gasto público obligan (antes de discutir qué instrumentos serán aplicados para obtener mayores ingresos) a consensar un gran acuerdo entre la sociedad y el gobierno sobre el destino de esa mayor recaudación. En este contexto, la primera tarea por realizar es respondernos ¿por qué queremos recaudar más? y ¿en qué y cómo queremos gastar más? Al contestar estas preguntas, implícitamente estaremos hablando de una reforma que no sólo incluya el incremento de los ingresos, sino que optimice y redimensione los mecanismos del ejercicio del gasto, incluyendo, por consiguiente, el tratamiento de la deuda pública y del pacto federal con los estados y municipios. En otras palabras, la discusión debe centrarse en una reforma hacendaria y no sólo fiscal.

Las expectativas derivadas de la alternancia en el poder, de las condiciones de pobreza y marginación de la mayor parte de los mexicanos, obligan a generar condiciones para la gobernabilidad y estabilidad política.

II. HACIENDA PÚBLICA Y REFORMA FISCAL

La expresión reforma fiscal encierra un significado limitado, que sólo alude a cuestiones recauda-

torias e impositivas. En cambio, el concepto hacienda pública engloba diversos aspectos, como el presupuestal, el financiero y también el fiscal.

Con independencia de la distinción teórico-formal, lo cierto es que por el momento, la discusión se ha estacionado en el terreno del impuesto al valor agregado. Sin embargo, existen tributos que al ser aplicados fortalecerían los ingresos públicos, tal es el caso, de los impuestos a la propiedad, a la riqueza y al ingreso, los cuales representan un porcentaje importante en la recaudación de las haciendas públicas de nuestros principales socios comerciales.

En el ejercicio fiscal de 2000, la recaudación tributaria en México apenas representó unas décimas arriba del 10% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Este porcentaje es menor en comparación con países con el mismo nivel de desarrollo al nuestro, y mucho menor, en relación con los socios comerciales de México. Las tasas impositivas que existen en México, son competitivas en relación con los países mencionados. Lo anterior sugiere la necesidad de revisar la base tributaria y la eficiencia de todo el sistema de administración tributaria.

Las presiones financieras sobre el gasto son tales que, de manera oficial, el gobierno federal ha manifestado que sus requerimientos financieros para este año serán 3.7% mayores que el PIB, cifra sustan-

cialmente superior al déficit programado 0.65% del PIB.

Dichos requerimientos financieros se destinarían a cumplir las obligaciones derivadas del rescate bancario (más de 660 mil millones de pesos), del cual se cubre hasta ahora momento un componente real de los intereses, sin considerar el factor inflacionario, que no ha sido cubierto y que provoca una carga financiera no contabilizada por el gobierno; del déficit actuarial para hacer frente a los sistemas de pensiones y jubilaciones del IMSS, ISSSTE, IS-SFAM y otros pactos laborales; y de PIDIREGAS o contratos administrativos, que amparan la ejecución de proyectos de infraestructura, principalmente en petróleo y electricidad.

Con todo ello, ¿cómo podemos precisar la magnitud de la recaudación necesaria en la reforma fiscal, si ni siquiera hemos precisado la magnitud de nuestro déficit?

Ante este panorama, la reforma fiscal deviene necesaria. Los nuevos depositarios del poder público se encuentran ante la disyuntiva de continuar con la misma lógica en que se habían ubicado las administraciones anteriores, o bien, ofrecer en esta coyuntura histórico-política, quizás irrepetible, un cambio estructural que modifique el rumbo de la economía nacional, sustentado en un pacto político-

social que replantee la inversión productiva, que abata el rezago en desarrollo social y que propicie, por tanto, una verdadera distribución equitativa de la riqueza.

La reforma hacendaria debe redefinir el papel que todos queremos que juegue el Estado en la economía, qué país queremos ser y hacia dónde queremos llegar, puesto que, finalmente, el presupuesto de egresos y la ley de ingresos, son la expresión tangible del modelo económico del Estado.

Esta segunda opción será posible si la reforma de la hacienda pública supera el estrecho margen de lo fiscal, ya que los rezagos del pasado no se pueden superar en el corto plazo, sino que se proyectan hacia el futuro, más allá, incluso, de una administración sexenal.

III. EFICACIA Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

Aun circunscribiéndonos a una reforma fiscal centrada en el objetivo de elevar los ingresos tributarios, y específicamente en el IVA, la reflexión pública debe hacerse en torno a la modernización administrativa del sistema tributario, a efecto de que:

- a) Ante la evasión y elusión fiscal, defina y eficiente los procesos de revisión, recaudación y administración tributaria.

- b) Ante las interminables controversias jurisdiccionales, replantee el sistema de la administración de justicia tributaria.
- c) Ante la laxidad y el descuido, asuma un mayor compromiso en el control aduanero.
- d) Ante la corrupción, responda con mecanismos preventivos de control y de sanción gubernamental que eviten desvíos en la recaudación de las contribuciones.

IV. FEDERALISMO FISCAL

El sistema de competencia entre los niveles de gobierno federal y estatal, está sustentado en el principio de facultades expresas establecido por el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que: “las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

En materia tributaria, encontramos que en nuestro país el gobierno federal posee una concentración muy elevada de facultades tributarias, alrededor del 95%; y la diferencia, 5% corresponde a los estados y municipios.

Las participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios, representan más del 90% de su ingreso.

Las facultades tributarias de los estados y los municipios se centran en los siguientes impuestos —por cierto no aplicados en todos los casos— de propiedad inmobiliaria, sobre nómina, sobre la tenencia de vehículos con más de diez años de antigüedad, y sobre hospedaje y lotería.

Al respecto, los siguientes datos nos anticipan algunas conclusiones:

- En el pasado, no sólo la dependencia de los estados y municipios correspondía a los porcentajes de las asignaciones económicas otorgados a cada entidad federativa; también, en esa medida, se determinaba la subordinación política respecto del gobierno federal.
- Los estados deben asumir mayores facultades tributarias y, en esa misma medida, un mayor compromiso frente a sus gobernados.
- La responsabilidad y potencialidad de recaudación de los estados y municipios debe ser estimulada e incentivada para avanzar hacia su autonomía presupuestaria.

El esquema actual de coordinación fiscal impide que las entidades federativas con mayor rezago en infraestructura y desarrollo social alcancen o se acerquen al nivel de las de mayor desarrollo. Por esta razón, en los dos últimos decretos de Presu-

puesto de Egresos de la Federación se han creado fondos especiales de aportaciones para los estados, aun en contra de preceptos legales expresos.

Lo anterior, dicho en un contexto donde no se trastoquen los principios fundamentales del pacto federal y del concepto de país que hemos creado los mexicanos.

En la reforma fiscal, se debe considerar el incremento del porcentaje del fondo de participaciones a los estados, transferir el impuesto por uso y tenencia de vehículos y algunos impuestos especiales como el del alcohol, extracción de recursos minerales, y mantener una relación de correspondencia, en el sentido de que estos recursos puedan ser condicionados o etiquetados a rubros de inversión específica. En este sentido, más que abolir, hay que reforzar el sistema de coordinación fiscal. Para ello se hace necesario replantear las variables de asignación y de participación a los estados.

Debe recrearse, en la circunstancia actual, una relación distinta de entre la Federación y los estados, y también unas condiciones distintas entre gobernantes y gobernados. De otra manera, como ya se ha anunciado, la reforma fiscal se centrará en la modificación de la estructura del IVA, y en este caso, la Federación desdeñaría la oportunidad política de celebrar un nuevo pacto con la sociedad y con los gobiernos de los estados.

Para finalizar, es pertinente plantear la siguiente pregunta: ¿Dónde está el compromiso y la bondad que ha ofrecido el Ejecutivo federal a la población, y los estados y municipios del país, con la pretendida nueva hacienda pública?

Este cuestionamiento puede encontrar cauce si se construye un gran acuerdo nacional sobre el destino del gasto, proponiendo mecanismos que transparenten la rendición de cuentas a la sociedad, la evaluación de resultados y la eficiencia administrativa, es decir, el establecimiento consensado de políticas públicas que induzcan al cambio en la cultura fiscal del gobierno y del contribuyente.