

REFORMA FISCAL Y FEDERALISMO FISCAL

Rosalinda LÓPEZ HERNÁNDEZ*

Hacia finales de la década de los setenta, el sistema tributario revelaba síntomas evidentes de desgaste, pues las reformas que se habían emprendido veinte años antes, prácticamente habían agotado sus beneficios, lo que planteaba la necesidad de modificar nuevamente el sistema fiscal. Fue así que en 1980 se emprendió un esfuerzo importante para modificar el sistema fiscal mexicano mediante la llamada reforma fiscal integral que, entre otras, incluyó tres medidas fundamentales: la entrada en vigor de una nueva ley de coordinación fiscal, reformas al impuesto sobre la renta, y la creación del impuesto al valor agregado, en sustitución del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, que había perdurado desde 1947.

* Diputada federal.

Sin embargo, la crisis petrolera por la que atravesó el país evidenció las fallas estructurales del sistema tributario nacional. Lo anterior se combinó con una mala planeación económica, el quebranto bancario, con el rescate carretero y con el déficit actuarial de los sistemas de seguridad social; y dio lugar, a que hoy las finanzas públicas enfrenten serios problemas que ponen en riesgo la capacidad del Estado para cumplir con obligaciones que le marca la Constitución. Dichos problemas son:

- a) Insuficiencia de ingresos.
- b) Presiones de deuda sobre el déficit.
- c) Rezagos en inversión pública social.
- d) Coordinación fiscal con los estados.

La insuficiencia de ingresos públicos se hace evidente por la elevada dependencia de los ingresos petroleros, la baja recaudación tributaria, el rezago en precios, las tarifas del sector público y las ineficiencias del sistema recaudatorio.

Los ingresos tributarios en México representan apenas el 11% del PIB, lo que resulta desfavorable si se compara con el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (26.3%) y con los países de Sudamérica (13.2%); no obstante que la carga fiscal es similar a la de estos países, por lo que se debe revisar la eficiencia del sistema de fiscalización y la base grava-

ble en la economía. La insuficiencia de ingresos públicos ha provocado que el gasto gubernamental se haya reducido de manera importante durante la última década, aún cuando ello ha implicado recortes sobre programas de inversión en infraestructura básica.

A esta situación se agregan las presiones sobre la deuda pública que ha generado el rescate bancario, cuyos pasivos, al mes de diciembre, fueron de 660,000 millones de pesos, aproximadamente, de los cuales actualmente se cubren únicamente 50,000 millones de pesos. Mención importante merecen los pasivos generados por los proyectos de impacto diferido en el gasto público (PIDIREGAS), cuyo esquema inicial planteaba que el gobierno construyera infraestructura sin la necesidad de destinar recursos fiscales para ello, es decir, el desarrollo de los proyectos se llevaría a cabo con recursos privados, de tal manera, que en teoría resultarían autofinanciables; sin embargo, la indiscriminada realización de estos proyectos aunada a los rezagos en precios y tarifas de algunos servicios del sector público, y a los diferenciales en los costos estimados originalmente, ha generado un pasivo contingente de cerca de 80,000 millones de pesos, es decir, más del 50% de la inversión total de sector público para este año.

Adicionalmente, la absoluta falta de planeación económica provocó que los sistemas de seguridad social quebrarán y, con ello, que el gobierno tuviera que implementar un nuevo sistema de pensiones, que el día de hoy le cuesta casi 200,000 millones de pesos, cifra mayor en 25% al esquema anterior.

Uno de los elementos esenciales de la reforma hacendaria es el federalismo fiscal, entendido como la capacidad de los estados para poder recaudar y decidir el destino de esa recaudación, en otras palabras, la potestad tributaria de los estados debe ser un objeto de la reforma en cuestión, ya que representa el éxito o el fracaso del gobierno actual.

El esquema adoptado por los gobiernos anteriores, ha quedado totalmente rebasado; participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios representan el 94% de sus ingresos, que en su mayoría son recursos que se encuentran etiquetados por lo que no permiten que las entidades lleven a cabo una eficiente planeación financiera ni una adecuada política de gasto.

Desde nuestra perspectiva, la reforma fiscal integral propuesta por el Ejecutivo debe contemplar el replanteamiento de las políticas de gastos y deuda, y de la relación fiscal con los estados; en suma, se requiere una reforma hacendaria entendida como una reforma tributaria, una reforma de la coordinación fiscal, una reforma de la política presupuesta-

ria, una reforma al sector financiero y una reforma de la política de deuda. En cada una de ellas deben existir los principios fundamentales de eficiencia y neutralidad, competitividad, equidad, simplificación, seguridad jurídica, asignación eficiente de recursos, equilibrio fiscal, uso transparente de los recursos, así como una clara revisión de cuentas.

Por lo que toca al federalismo, éste debe incluir un incremento en los recursos que se destinan a los estados y municipios; concluir los procesos de descentralización; redefinir en la operación del ramo 33, incluyendo la asignación y destino de sus fondos; y refinanciar sus deudas.

Se debe reducir la discrecionalidad del Ejecutivo en el ejercicio del gasto público, ya que esto ayudaría a fortalecer la soberanía popular y la de los municipios de la República. El esquema debe de considerar la necesidad de mantener una fórmula que permita transferir recursos de manera eficiente a los municipios, sobre todo a aquellos que resultan ser los más atrasados del país, sin castigar a lo más desarrollados.

Para solucionar los problemas del federalismo, el Ejecutivo debe modificar tres aspectos del marco institucional: el desequilibrio vertical, es decir, la enorme dependencia de los gobiernos estatales y municipales respecto a las transferencias federales; el monto de los recursos que recibe cada estado y

municipio, ya que la actual distribución de las aportaciones es irracional si se considera que estados y municipios en iguales condiciones y circunstancias reciben transferencias radicalmente distintas; y la ausencia en la rendición de cuentas y la falta de transparencia en el quehacer de los gobiernos estatales y municipales, originada entre otros aspectos, por el hecho de que la información que existe actualmente resulta insuficiente para evaluar el desempeño gubernamental en ese renglón de gobierno.

Por todo lo anterior, se requiere un cambio del pacto fiscal federal, bajo la premisa de que descentralización y federalismo no son equivalentes, como hasta ahora lo han sido. Descentralización es eludir responsabilidades, federalismo es otorgar responsabilidades.