

EL FEDERALISMO COMO EJE DE LA REFORMA HACENDARIA EN MÉXICO

César Alejandro MONRAZ SUSTAITA*

Hablar de un nuevo federalismo hacendario en México, es hablar, sin duda, de la distribución de las competencias fiscales de los distintos órdenes de gobierno.

Por ello, en primer término, se abordará el modelo de federalismo tradicionalista en México, para ubicar las principales limitantes que tenemos en materia fiscal.

En segundo lugar, se referirán los aspectos tributarios en cuanto a sus fuentes y su distribución.

Finalmente, se esbozará la propuesta en materia de reforma fiscal bajo la óptica de un auténtico federalismo hacendario.

Como sabemos, el federalismo es un tema estrechamente relacionado con la teoría del Estado, se-

* Diputado federal.

gún la cual, la Federación se forma de la asociación voluntaria de los estados, que ceden una parte de su soberanía (o autonomía) a un gobierno federal, cuya esencia es mayor que la suma de cada una de sus partes, pero y el cual conserva para sí numerosas atribuciones y competencias.

Desde el punto de vista político y científico, el concepto de federalismo se emplea para denominar a un sistema político que se caracteriza por la independencia institucional y las facultades autónomas de subsistemas territoriales (estados y municipios) plenamente garantizados por la Constitución.

En México el federalismo como tal no se ha practicado en toda su extensión, particularmente en el campo tributario. Contrariamente a lo que ocurría a principios del siglo pasado, cuando la Federación tenía el 63% de los ingresos públicos, los estados 24% y los municipios el 13%, hoy en día la Federación tiene potestad sobre las más amplias bases tributarias, como el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, los impuestos al comercio exterior, los derechos de hidrocarburos y los impuestos especiales sobre producción y servicios. También, tiene facultades sobre algunos impuestos y derechos adicionales que se transfieren en su totalidad a los estados, como el impuesto sobre automóviles nuevos.

En contrapartida, las potestades tributarias de los estados y municipios son limitadas, y las bases gravables a las que tienen acceso son relativamente pobres e inclusive, de difícil explotación debido a cuestiones administrativas, económicas o políticas.

La principal potestad tributaria de los municipios es el impuesto predial. En cuanto a las entidades destacan, el impuesto sobre nómina, los impuestos sobre espectáculos públicos y algunas actividades de compraventa, y el impuesto sobre bebidas alcohólicas.

Lo que resulta de la actual división de potestades, es la alta concentración de la recaudación tributaria en la Federación, alrededor del 80% de los ingresos públicos están en este orden de gobierno, el 14% lo recaudan los estados y el 2.4%, los municipios.

En consecuencia, en el vigente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que data de 1980, justo antes de que iniciara la mayor desconcentración social y política de la vida pública en la historia de México, los estados y municipios presentan una alta dependencia respecto a las transferencias federales:

- Los ingresos de los estados dependen en un 91.4%
- Los ingresos de los municipios dependen en un 70.6%

— Y en conjunto los ingresos de ambos dependen en un 88.3% de la Federación.

Si analizamos a detalle el Sistema de Coordinación, en el cual los estados fueron cediendo potestades tributarias a cambio de mayores transferencias federales, se observa que la composición de estas últimas obedece más a criterios redistributivos y arbitrarios que a criterios resarcitorios, especialmente con la fórmula vigente a partir de 1990.

Esto significa que, a partir de ese año se le dio un gran peso al factor población y se dejó de incentivar el esfuerzo recaudatorio local, lo que alteró significativamente la distribución de costos y beneficios entre los estados, aumentando considerablemente las transferencias de recursos del gobierno federal a los estados, bajo un criterio de favoritismo e inclusive político.

En resumen, del total de transferencias, un 85% es arbitrario o redistributivo, y sólo un 15% es resarcitorio.

Por otra parte, las transferencias no satisfacen los requisitos recomendados por la experiencia y la doctrina internacional sobre federalismo:

- a) No hay sujeción a fórmulas simples y predecibles.
- b) No hay objetivos claramente definidos.

- c) No hay una medición del desempeño.
- d) No hay incentivos congruentes.
- e) No hay equidad en sus efectos.

De esta manera, el actual sistema de coordinación fiscal ha derivado en un conjunto de transferencias asignadas sin coherencia, generando así grandes distorsiones.

De ahí tenemos:

- Falta de incentivos para la recaudación o la productividad.
- Estados que dirigen sus esfuerzos más a la gestión de mayores transferencias que a la recaudación.
- Una dependencia no compatible con la pluralidad política actual.
- Un debilitamiento generalizado de las capacidades recaudatorias de los estados y, por consecuencia, del sistema fiscal en su conjunto.
- El *efecto suma cero*: toda mejora para unos es deterioro para otros, lo cual genera conflictividad entre estados.

Frente a este panorama debemos evitar una reforma hacendaria que no modifique el actual sistema de distribución de las transferencias federales a estados y municipios.

La recaudación ciertamente es un aspecto principal dentro de la reforma fiscal, pero limitar a ésta como un asunto exclusivamente de ingresos ocasionaría mayores distorsiones y, peor aún, las haría más difíciles de corregir.

Por ello es necesaria una reforma hacendaria integral, que redefina entre otras cosas:

- Las potestades de recaudación.
- Las responsabilidades de gasto.
- Un sistema coherente de reparto de las transferencias intergubernamentales.

Para corregir las distorsiones en transferencias, proponemos un nuevo sistema nacional de transferencias intergubernamentales.

Para evitar el llamado *efecto suma cero*, proponemos establecer un mecanismo de transición.

Para evitar la concentración de ingresos, se propone la desconcentración de potestades en los estados, particularmente se sugiere:

- Disminuir la tasa del IVA de 15% a 13%, y que se homologue la base gravable, (lo cual implica la eliminación de tasa cero y exenciones).
- Facultar a los estados para establecer un impuesto al consumo (de 2 puntos porcentuales, de acuerdo con la disminución del IVA).

- Mantener la tasa diferenciada de 10% en los municipios fronterizos. En este caso, la administración del impuesto puede ser realizada por las entidades o por la Federación.

Los dos puntos porcentuales reducidos a la tasa general podrían ser un impuesto estatal, opcional en cada estado, aplicado ya sea mediante el mecanismo de impuesto al consumo o de impuesto final a las ventas.

- Otorgar a los estados la facultad de para operar sus propias loterías, o la franquicia local de la Lotería Nacional, bajo la condición de destinar los recursos a becas o a la solución del problema financiero de las pensiones.
- Definir que el impuesto especial de productos y servicios sobre gasolinas sea participable en determinado porcentaje a las entidades federativas o que se imponga un sobreprecio, con la finalidad de que la captación sea destinada a infraestructura vial o cuestiones ambientales.
- Gravar el impuesto sobre la renta que pagan los servidores públicos sobre el total del ingreso, cualquiera que sea su denominación, y participarlo al 100% a los estados y municipios.

- Transferir a los estados la potestad de operar en materia de impuesto sobre la renta, lo relativo a operaciones de bienes inmuebles y al régimen de pequeños contribuyentes.
- Asignar a los estados un determinado porcentaje del impuesto sobre la renta que se aplica a las personas físicas (propuesta presentada también por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).
- Crear un nuevo sistema nacional de transferencias intergubernamentales, en el que las transferencias se dividan en dos capítulos bien definidos:
 - 1) Las que atiendan a la generación de riqueza (bajo un enfoque resarcitorio).
 - 2) Las que se orienten a satisfacer necesidades básicas (bajo un enfoque redistributivo).

El monto de cada capítulo es un asunto por definirse, pero una estructura justa en el largo plazo sería 50/50.

- Asignar los recursos a las transferencias resarcitorias, buscaremos con base en criterios de generación fiscal o desempeño económico (PIB por estado, etcétera).
- Reducir a cuatro el número de fondos de las transferencias redistributivas para enfocarlos

a la solución de las necesidades básicas: salud, combate a la pobreza extrema, educación e infraestructura para el desarrollo.

En ellos será necesario asignar los recursos conforme a variables simples y transparentes, y definir los objetivos, mecanismos de operación e incentivos al desempeño. Como ejemplo, la atención de la educación, no debe darse sólo en términos de la población escolar, sino con estímulos por desempeño en materia de cobertura, calidad y eficiencia terminal.

- Hacer participables en un 75% los derechos de extracción de agua a los estados en donde se generen, para dedicarse el abastecimiento, tratamiento o drenaje.
- Establecer un mecanismo en el IVA que pagan los estados y municipios, para que puedan recibir un porcentaje en devolución.

Cada una de estas propuestas son técnicamente posibles y políticamente alcanzables. Podremos diferir en cuanto a las tasas o los montos, o en los tiempos en los que se habrá de efectuar la reforma hacendaria; sin embargo, lo que no es cuestionable es lo prioritario del asunto: los estados y los municipios no intervienen directamente en la recauda-

ción por ser “competencia” de la Federación, y se limitan básicamente a vivir de las transferencias, frente a una Federación con serios problemas para recaudar y, por tanto, para hacer frente a sus compromisos. Mientras, los problemas sociales regionales se agudizan y demandan atención expedita a las autoridades locales.

La reforma hacendaria no se refiere exclusivamente a la solución de un problema recaudatorio o de falta de ingresos, ni mucho menos a un asunto limitado a la eliminación de la tasa cero del IVA en alimentos y medicinas.

La reforma hacendaria integral es mucho más trascendental y pasa por muchos otros temas que debemos revisar, entre ellos las garantías constitucionales en materia tributaria, los incentivos al ahorro y la inversión, la revisión de los regímenes especiales, las bases y tarifas del impuesto sobre la renta, el sistema de pagos provisionales, la simplificación tributaria y la permanencia de las disposiciones fiscales.

No obstante, mientras no se resuelva el problema de fondo, que es el modelo federalista que debemos seguir en materia fiscal, difícilmente podremos sacar adelante iniciativas que si bien tienen un propósito adecuado, a la hora de analizar su alcance y trascendencia se quedan cortas.

Por ello, más que visualizar la situación como un problema de ingresos y participaciones, es necesario ir al fondo del asunto y definir con toda claridad las competencias y potestades tributarias de la Federación, de los estados y de los municipios.