

APUNTES SOBRE EL FEDERALISMO FISCAL*

DIPUTADO PABLO SANDOVAL RAMÍREZ**

Un tema prioritario de la reforma del estado lo constituye el rescate y relanzamiento del federalismo. Supone la urgente descentralización democrática de la vida nacional frente al presidencialismo autoritario y el modelo centralista virtual que concentra las decisiones políticas y ahoga la energía vital de la sociedad mexicana. No sólo descentralización administrativa sino también política y financiera. División y equilibrio de poderes, estados auténticamente libres y soberanos, municipio libre, autonomías regionales y étnicas, son algunos de los momentos definitorios de la agenda del federalismo.

El federalismo requiere un equilibrio democrático que se erija en antítesis tanto del burocratismo federal como del centralismo presidencialista. Exige una nueva asignación y distribución de atribuciones y responsabilidades entre los diferentes ámbitos institucionales del estado federal para

ejercer las funciones en materia de política pública con un sentido auténticamente republicano y democrático.

Conocemos, desde luego, la realidad. Debido al centralismo burocrático, las entidades federativas y los municipios deben aceptar las decisiones de alcance nacional que dicta el autoritarismo presidencial, en especial en materia de política económica y social.

La fuerte concentración de las funciones públicas que se ha venido experimentando en el “agujero negro” del gobierno federal, vulnera funciones que competen a los estados y municipios. Tal es el caso de las políticas sobre recursos naturales y la preservación ecológica, así como el fomento económico en sectores como la agricultura, minería, industria, comercio, servicios, educación y tributación fiscal.

En términos políticos, el actual federalismo hacendario implica una articulación financiera de los ámbitos

* Ponencia presentada en el Panel-Taller “Autonomía Política y Distribución de Competencias entre el Estado y la Federación”, de la Mesa de Consensos Especializada en Federalismo, para la Reforma Integral del Marco Jurídico del Estado de Baja California, Mexicali, B. C., 8 de mayo de 1998.

** Doctor en Ciencia Política. Diputado Federal del grupo parlamentario del PRD. Secretario de Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la LVII Legislatura.

de gobierno que se presta a inequidades, componendas y arreglos clientelares del gobierno federal. En términos burocrático-administrativos prevalece el enfoque de una asignación de fuentes impositivas y la distribución de participaciones a través de un órgano rector central derivado del propio gobierno federal en condiciones en las que, evidentemente, la generación y captación de la riqueza obedece a diversos órdenes locales, regionales, sociales y económicos.

De ahí la necesaria reforma al federalismo fiscal que considere prioritariamente las actividades económicas y sociales locales, la transferencia de las fuentes federales de ingreso y el aumento de las participaciones de los mismos. Estas deben manejarse en principio con un enfoque retributivo y además considerando la marginalidad y criterios de carácter social, ello en un marco de homogeneización en la dotación de recursos, que elimine un manejo clientelar, manipulador y para la compra del voto.

Debe anotarse que el actual federalismo hacendario deja de lado elementos fundamentales como el de la deuda pública y los aspectos relacionados con el gasto público. Por tanto, la transformación actual de este sistema debe conducir hacia un nuevo modelo que contemple en forma global cuando menos estos tres tipos de elementos: los ingresos transferidos a estados y municipios con un criterio retributivo y social, los problemas implícitos de los egresos extraordinarios y el problema de la deuda pública local.

El nuevo diseño del federalismo debe eliminar los obstáculos a la autonomía estatal y municipal. De nada sirve dotar de amplias facultades y funciones a estados y municipios, que hoy sólo tienden a establecerse en el ámbito administrativo, si éstos no obtienen y manejan los recursos suficientes para concretar sus tareas en un marco de plena democracia.

Por una parte, el nuevo esquema debe resaltar el aspecto financiero, en el que se establezcan con meridiana definición los recursos de cada ámbito del estado mexicano y, por otra parte, en el aspecto político, debe precisar las funciones plenamente autónomas de cada una de las instancias y poderes.

En otro orden de ideas, como es sabido el actual federalismo fiscal se limita a una serie de relaciones financieras intergubernamentales de carácter burocrático a través de tres instrumentos básicos: el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), los Convenios de Desarrollo Social (CDS) y la descentralización de los programas de gobierno federal hacia estados y municipios. Estos instrumentos han venido funcionando en forma aislada, sin un criterio de coordinación definido, y ello ha posibilitado un manejo político de corte clientelar, ningún rubro se aborda en relación con los demás. Podemos afirmar que es urgente la creación de un real y vasto sistema nacional de coordinación hacendaria, de contenido profunda y auténticamente federalista.

El origen de Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), como

muchas otras disposiciones hacendarias, es profundamente centralista. Es hasta 1953 que se crea la Primera Ley de Coordinación Fiscal entre los estados y el gobierno federal.

El SNCF tendría como objetivo formal la distribución de las participaciones federales a las entidades y municipios y de la coordinación de los sistemas fiscales de éstos ordenes de gobierno, así como de la realización de acciones de colaboración administrativa en materia tributaria. En la actualidad se ha establecido también el denominado ramo 33 que implica otro rubro de la participación del gobierno federal a entidades y municipios y en el que debieran interactuar dichas esferas del estado mexicano, todavía, sin embargo, este entramado se encuentra revestido de un sentido básicamente centralista y vertical.

Algunas ventajas del SNCF a la fecha son que ha permitido cierta homogeneización de la tasa impositiva, una relativa simplificación del sistema tributario federal y estatal, y ello ha evitado una tributación múltiple que podría haber tenido costos desastrosos desde el punto de vista social.

En 1980 se recrea la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) misma que ha vuelto a asignar un sentido concentrador y autoritario a los mecanismos de distribución de participaciones y de colaboración. Funciona a través del **Convenio de Adhesión**, en el que las entidades federativas derogan o suspenden tributaciones locales para ingresar al sistema federal de participaciones. Cabe señalar que los estados que no

se adhieran a este convenio no percibirán las participaciones federales y, aunque pueden establecer una serie de impuestos locales semejantes, el gobierno federal seguirá cobrando los mismos impuestos, incrementándose en consecuencia la carga fiscal a los contribuyentes y consumidores. Asimismo implica un **Convenio de Colaboración Administrativa** por el que las entidades federales asumen el papel de administradores de los ingresos tributarios.

En realidad, estos convenios implican que:

- Las entidades federales autolimitan su potestad tributaria como es el caso de los impuestos cuya materia se relaciona con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS).
- La Política Fiscal queda enteramente en manos del gobierno federal.
- Las entidades federativas se incorporan a un esquema de distribución de ingresos federales a través de un fondo de participaciones, el cual se estima en un porcentaje de la recaudación federal total y no como porcentaje de tributos específicos.
- Los estados sólo adquieren funciones de carácter administrativo, sujetándose a reglas de operación, sanciones e incentivos dictados por el gobierno federal.

- Se reducen notoriamente los derechos que las entidades federativas puedan cobrar.

De esta manera, las participaciones federales que se otorgan a los estados y municipios se calculan con la recaudación federal participable (es decir con los ingresos totales del gobierno federal en materia tributaria), mismos que no incluyen lo recargado a derechos adicionales o extraordinarios, entre ellos al ramo 33 en lo relativo a la Infraestructura Social Municipal y los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios de acuerdo al artículo tercero-inciso A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las participaciones se calculan sobre la base de una serie de criterios relacionados con el Fondo General de Participaciones, el Fondo por Coordinación en Derechos, la Reserva de Contingencia, el Fondo de Fomento Municipal y la participación para los municipios litorales y fronterizos. Actualmente este Fondo General de Participaciones se estima en un 20% de la recaudación fiscal y aparecería como una cantidad inamovible de tal forma que si una o más entidades incrementaran su participación ello se traduciría supuestamente en la reducción en cualesquiera de las restantes entidades federativas. Pero este fondo de participaciones no tendría por qué mantenerse sin cambio, debe incrementarse sustancialmente.

Los Convenios de Desarrollo Social (CDS) constituyen también un instrumento de participaciones. Generan

un diverso cuerpo burocrático responsable del mecanismo de transferencia de recursos especiales. Opera sin una cabal vinculación con el sistema básico de participaciones: funciona a través de convenios anuales para otorgar fondos a estados y municipios en la aplicación de programas de desarrollo regional. Ello implica que estos programas se sujetan a lineamientos centrales muchas veces ajenos a la realidad y a las necesidades locales o sociales y se relacionen con prácticas clientelares, amén de tener una participación limitada en los gastos totales de inversión del gobierno federal.

Por otra parte, la descentralización de los Programas del Gobierno Federal hacia los Estados funciona básicamente como transferencia de funciones, de personal y de limitados recursos financieros a los gobiernos estatales, pero tampoco toma en cuenta la situación de los servicios locales (como es el caso de la educación) que prestan los gobiernos estatales. Con este programa se convierte a aquellos en meros ejecutores de las decisiones centrales, limitando la participación en hechos fundamentales como la planeación, normatividad, control y evaluación de las tareas conferidas. Ello hace urgente que este mecanismo de transferencia se profundice a fin de que los estados y municipios tengan participación directa en las decisiones fundamentales así como en el manejo de los fondos transferidos.

El actual federalismo fiscal deja latente una cuestión central: la asignación de los impuestos entre las autori-

dades federales, estatales y municipales para que cada uno de ellos cuente con fuentes impositivas propias que les permitan la obtención de ingresos. Ello permitiría abatir la actual sumisión de su autonomía al gobierno central dado que las haciendas locales son altamente dependientes de las participaciones de los ingresos federales.

El actual federalismo hacendario no hace más que poner en evidencia las facultades absolutas del gobierno central. Por ejemplo, la modificación de las tasas impositivas y los tipos de gravamen dejan a los restantes ámbitos de gobierno en una situación de completa debilidad y de franca desventaja. Produce un desequilibrio financiero y económico dada la insuficiencia de los ingresos que atiendan las necesidades de gasto. La implicación directa es que conduce a los gobiernos locales al constante endeudamiento y, en círculo vicioso, para abatirlo obliga a solicitar apoyos financieros adicionales (ingresos extraordinarios) al gobierno federal, lo que de nueva cuenta acentúa la dependencia de los gobiernos locales.

Además, la actual estructura de este federalismo hacendario propicia la competencia y antagonismo entre las propias entidades federativas pues, como se menciona previamente, se hace aparecer que al incrementar sus participaciones ello conduce a la reducción de los ingresos de otras entidades federativas.

Un nuevo federalismo hacendario debía contemplar, entre otras posibilidades:

- Las nuevas funciones y competencias públicas. El gobierno federal se hará cargo del ámbito exterior y la seguridad nacional, asimismo de materias como la política cambiaría, los mercados financieros, los recursos naturales del subsuelo, las telecomunicaciones, la política laboral y el desarrollo sectorial y de servicios. Para los gobiernos locales se reservaría la prestación de servicios básicos, seguridad social desarrollo regional, fomento económico e incentivos fiscales, entre otros. Para ello es necesario el manejo propio de los recursos financieros, tanto de los generados localmente como los de transferencia y las aportaciones federales.
- Que los montos de los recursos transferidos y las nuevas atribuciones requieran ser establecidos de forma tal que eviten cambios bruscos que desestabilicen las políticas públicas. Deben considerar en forma prioritaria los grados de marginalidad y no únicamente los criterios poblacionales.
- Eliminar los candados y trabas que existen para la recepción y uso de los recursos. El manejo y la distribución de los recursos canalizados a los estados y municipios requieren un orden de plena autonomía en todos los ámbitos.
- Un nuevo enfoque cooperativo, con reglas e instituciones claras

que tomen en cuenta las diferentes estructuras y recursos de los estados y municipios a fin de promover una sana emulación entre los mismos.

- Un nuevo y verdaderamente democrático Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Hacendaria que otorgue trato equitativo a todos los ámbitos de gobierno, que constituya un verdadero instrumento para el diseño de proyectos de desarrollo nacional de alcance global pero bajo el principio de las necesidades sociales y regionales y en el que cada entidad promulgue su propia ley de coordinación hacendaria.
- Otorgar una verdadera autonomía en el gasto a los estados y municipios, tanto en programas que hoy poseen una naturaleza bipartita como en las nuevas competencias, constituir un nuevo régimen de creación, asignación y reparto de los ingresos. Asimismo, incorporar decisivamente a este régimen a los municipios a través de los sistemas de coordinación hacendaria correspondientes.

- El impulso de nuevas instancias de concertación hacendaria en las que participen tanto los poderes de la unión y las legislaturas locales para lograr acuerdos que permitan avanzar en los nuevos diseños y programas hacendarios, evitando el ámbito burocrático, centralista y vertical que hoy día persiste.
- Finalmente, concretar la reconstitución de un verdadero pacto federal que atienda a las necesidades regionales, de estados y municipios, la problemática social y el desarrollo de la nación mexicana en su conjunto.

Requerimos un cambio global, la reforma del estado, de la política económica y, específicamente, de política hacendaria. En tanto ello se concreta y como una forma de avanzar hacia ese objetivo ineludible de la transición democrática, es importante la renovación de las legislaciones locales respectivas. De ahí que sean altamente valorables los esfuerzos que en este sentido realiza el Congreso de Baja California. Nuestras felicitaciones.

Mexicali, Baja California,
8 de mayo de 1998.