

Consideraciones sobre la Convención Nacional Hacendaria

Patricio Martínez García

Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua.

La Convención Hacendaria es, de manera esencial, un proceso de diagnóstico, análisis y propuestas en materia de distribución de responsabilidades de gasto público y de los recursos fiscales nacionales entre los órdenes de gobierno; es decir, de las competencias político-administrativas y de las potestades tributarias.

En ella participan los gobernadores de los estados, funcionarios del Ejecutivo Federal; Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; presidentes municipales; legisladores y funcionarios estatales, así como cualquier persona física, institución o agrupación que desee

aportar sus opiniones, comentarios o propuestas relacionados con alguno de los siete grandes temas que son tratados en la Convención, entre los cuales destacan los que se refieren a Gasto, Ingreso, Deuda y Patrimonio Públicos.

El reto de la Convención es revisar a fondo el estado en que se encuentra el pacto federal en materia hacendaria y construir un modelo que proponga corregir los vicios y defectos del sistema centralista vigente, en el cual, de acuerdo a la OCDE, el gobierno federal dispone del 97% de las fuentes tributarias nacionales y de prácticamente todas las competencias que tienen

que ver con las decisiones fundamentales del desarrollo económico, social y cultural del país, sin que los estados participen en tales decisiones, acusando un retraso en materia de descentralización de competencias que ni los países con régimen unitario o central observan.

En los años recientes, los países unitarios de la Unión Europea, inspirados sobre todo en el federalismo alemán, han realizado profundas reformas legales en materia de descentralización administrativa para dotar a sus regiones, municipios, cantones o landers, según el caso, de poderosas atribuciones y responsabilidades.

Por ejemplo, Italia, reconociendo la necesidad de contar con políticas públicas acordes a la tendencia descentralizadora de los países más avanzados de la Unión Europea, emprendió en el 2001 un profundo "federalismo administrativo", donde los legisladores actuaron con gran visión y convencimiento de que resultaba indispensable para el pueblo italiano ampliar, profundizar y proteger la autonomía de los gobiernos locales, desplazando hacia sus ámbitos las atribuciones, responsabilidades y recursos adecuados para sustentar, a

partir de los mismos, el desarrollo y modernización del país y para que se atendieran con mayor eficiencia y oportunidad los problemas y necesidades de sus comunidades.

Así pues, en la convocatoria a la Convención se trazan objetivos verdaderamente estructurales de cambio en la reasignación de potestades y competencias, que esperamos remuevan el conformismo, el desinterés o la resistencia a esos cambios. Los participantes en la Convención tenemos la enorme responsabilidad histórica de ofrecerle a la Nación resultados trascendentales.

Debe llegarse a la raíz de la problemática que ha ocasionado la centralización de las funciones hacendarias del país y proponer soluciones estructurales y de largo alcance. El modelo que surja de la Convención sin duda deberá estar sustentado en nuestro régimen federal, y con una visión integral deberá orientar permanentemente los cambios administrativos, constitucionales y legales que las condiciones políticas y económicas vayan permitiendo introducir dentro de un proceso gradual de instrumentación, sin asumir cambios que lesionen el equilibrio socioeconómico e institucional del país.

Por ello, el análisis de la problemática estructural en el ingreso y el gasto públicos es básico, ya que sólo a partir de su conocimiento podrá diseñarse una propuesta de federalismo hacendario acorde al tamaño de las deformaciones; vicios; prácticas y vacíos constitucionales, legales y administrativos, de que adolece el sistema vigente.

Hasta hoy, el régimen federal adoptado en la Constitución Mexicana sólo ha sido letra muerta; por eso los participantes en la Convención debemos primero reconocer que el actual esquema es centralista; mientras no lo hagamos, resulta prácticamente imposible tratar a fondo los temas de la Convención y esperar resultados traducidos en propuestas de cambios profundos en materia hacendaria.

Particularmente llama la atención que el gobierno federal asuma que en México tenemos un federalismo arriba del 50%, refiriéndose básicamente a las participaciones en ingresos fiscales federales que reciben los estados, así como a los convenios para la “descentralización” de la educación básica y a las aportaciones que establece La Ley de Coordinación Fiscal, relacionadas con los fondos para la Educación Básica y Normal, Servicios de

Salud, Infraestructura Social, Fortalecimiento de los Municipios y Seguridad Pública, entre otros

Sin embargo, no podemos aceptar que se trate de decisiones federalistas, ya que en ninguno de los casos mencionados existe un desplazamiento de competencias político-administrativas hacia los estados, es decir, no reciben la competencia constitucional para legislar, que no es otra cosa que la facultad soberana para tomar las decisiones relacionadas con una función determinada, tal y como lo establece el artículo 41 constitucional.

Las participaciones en ingresos fiscales federales que reciben los estados y municipios, derivadas de las contribuciones “concurrentes” (básicamente IVA e ISR), irónicamente lejos de constituir una acción federalista, parten precisamente de una acción antifederalista, puesto que los estados renunciaron al ejercicio de sus potestades tributarias a cambio de recibir las participaciones federales, quedando así el gobierno federal, como único facultado para establecer dichas contribuciones. Es decir, siendo la facultad para tomar decisiones el elemento clave para enmarcar funciones en un contexto federalista, entonces, para que exista federalismo

en materia impositiva debe cada orden de gobierno tener las facultades para establecer sus contribuciones, lo cual sólo podría asegurarse si constitucionalmente se define el marco aplicable a los órdenes de gobierno respecto a sus facultades para gravar las fuentes de ingreso que existen en el país.

Lo anterior nos lleva sin duda a considerar que el sistema de las mal llamadas “contribuciones concurrentes”, niega de manera esencial la existencia del pacto federal, puesto que implica la renuncia de los estados a una de las competencias que con mayor fuerza expresan la soberanía de que han sido dotados conforme al artículo 41 constitucional: la que les permite establecer sus propias contribuciones.

Si elimináramos este sistema de la “conurrencia” impositiva, desaparecería sin duda la causa que dio origen a la coordinación fiscal, concebida ciertamente para resolver el problema de la múltiple tributación entre órdenes de gobierno.

Probablemente algunos responderían que caeríamos de nuevo en el problema de la diversidad de contribuciones sobre la misma fuente de ingreso. Falso. El problema de la

doble o múltiple tributación se originó porque no existe una definición constitucional, clara y precisa, respecto de las contribuciones que deben corresponder de manera exclusiva al gobierno federal de conformidad con el artículo 124 constitucional. Ante esta omisión, la Corte ha interpretado que existe “conurrencia” entre el gobierno federal y los estados en la mayor parte de las fuentes tributarias del país.

Por lo tanto, si se estableciera en la Constitución cuáles son las fuentes gravables con que debe contar el gobierno federal, entonces el problema de la concurrencia y su justificación (la múltiple tributación sobre la misma fuente de ingreso) desaparecería, puesto que éste sólo podría gravar las materias y actividades que aquélla le otorgue de manera expresa y exclusiva. También se precisarían las contribuciones que deben corresponder a los municipios; de esta forma, las demás posibles contribuciones quedarían a favor de los estados, acorde a la fórmula residual que establece a su favor el artículo 124 constitucional.

Este esquema podría ser flexible, pero precisando constitucionalmente cualquier salvedad, para que, por ejemplo, si se definiera que

el Impuesto sobre la Renta continuara siendo "concurrente", entonces que la coordinación fiscal permitiera la participación colegiada de los órdenes de gobierno en las decisiones relacionadas con el mismo, en cuanto que la "conurrencia" impositiva sería a favor de ambos y, por ende, también los ingresos fiscales que se generasen.

Respecto a los convenios suscritos por el gobierno federal y los ejecutivos estatales, para la "descentralización" de la educación básica, cabe comentar que en realidad los estados sólo están prestando servicios relacionados con el cumplimiento y pago de obligaciones que son del gobierno federal, por lo que estrictamente se trata de la prestación de servicios enmarcados en una simple colaboración administrativa y no de una descentralización hacia los ámbitos locales de gobierno.

Por si fuera poco, los estados se ven precisados a poner recursos para la prestación de dichos servicios de educación federal, situación que ha propiciado el agravamiento de la problemática que enfrenta un gran número de estados en materia de gasto relacionado con su propio sistema estatal de educación, es decir, el que realizan con recursos propios.

No obstante que muchos años atrás esos estados han venido planteando al gobierno federal esta situación, y que hoy les resulta ya inmanejable debido a que los hace destinar prácticamente todas sus participaciones federales a la atención del sistema estatal de educación, la oportunidad para darle solución fue postergada en el proceso de "descentralización" de los servicios de educación básica, que no diferenció a los estados que ya tenían desarrollado su propio sistema educativo, financiado con recursos propios, de aquellos otros en los cuales el gobierno federal se hace cargo de la financiación de estos servicios de educación.

Finalmente, por lo que se refiere a los distintos fondos que establece la Ley de Coordinación Fiscal, los cuales se constituyen con aportaciones etiquetadas que reciben los estados, cabría reiterar lo señalado antes en el sentido de que las decisiones para determinar sus montos, entregarlos y aplicarlos, sólo corresponden al gobierno federal (ejecutivo / legislativo) por lo que, siendo unilaterales las decisiones, se ubicarían propiamente en un contexto estrictamente centralista.

Tales situaciones, sólo señaladas para ejemplificar las prácticas administrativas en que descansa el sistema hacendario mexicano, expresan el reto que enfrentamos para revertir un proceso que ha dominado por muchos años la voluntad y el entendimiento del gobierno federal.

En ese contexto, la Convención Hacendaria se ofrece, pues, como el foro de análisis y propuestas para que el gobierno federal, los estados y municipios redefinan el tamaño que cada orden de gobierno debe tener: qué debe hacer cada uno, estableciendo con claridad y precisión sus competencias; cuáles fuentes de ingreso les corresponden para que cumplan con sus responsabilidades, definiendo constitucionalmente sus potestades tributarias y cómo debe darse una eficaz y eficiente coordinación y colaboración en el ejercicio de sus responsabilidades.

No es un esfuerzo inútil, como algunos lo dicen coloquialmente, el hecho de que siendo uno solo el "pastel", lo único que resultaría es que cambien de dueño las "rebanadas", ya que esto por sí mismo incidiría en la economía del país al generar cambios en las estrategias del desarrollo nacional a partir de

una visión regional y no centralista, que sólo ha logrado gestar una gran urbe que concentra la mayor parte de la actividad económica del país, limitando las posibilidades de abrir nuevos y múltiples polos de desarrollo regional que le den sustentabilidad a la economía nacional.

Además, estas decisiones deben asociarse con acciones profundas para el fortalecimiento de las finanzas públicas nacionales, atacando frontalmente el problema de la economía informal, de la defraudación fiscal de los grandes contribuyentes y de las exenciones, subsidios y demás tratamientos especiales.

La información de la OCDE, en el sentido de que el gobierno federal, los estados y los municipios dejan de recibir por efecto de dichos rubros una cantidad equivalente al 7% del PIB, muestra la debilidad de la acción del Estado respecto de sus fuentes tributarias y justifica plenamente la revisión de estos temas en la Convención Hacendaria.

Ello nos exige un gran esfuerzo, pero sobre todo decisión y voluntad para hacer las cosas. Los estados y los municipios han planteado insistentemente que el gobierno federal instrumente los programas, acciones y reformas legislativas que se

requieran para fortalecer las finanzas públicas nacionales, puesto que también son recursos que a ellos les pertenecen.

Recordemos que los estados renunciaron a establecer impuestos que graven las materias propias del IVA y del ISR, a cambio de recibir una participación en su rendimiento; es decir, por efecto de la coordinación fiscal el gobierno federal ha venido tomando decisiones u omitiendo acciones que han afectado la recaudación federal y, por ende, dispone de recursos que no le pertenecen enteramente. Los subsidios, las exenciones y demás tratamientos especiales, así como la inactividad frente a la economía informal y la defraudación de los grandes contribuyentes, implican recursos que dejan de recibir los estados y municipios a consecuencia de una decisión unilateral del gobierno federal, sin que exista resarcimiento.

Por eso la Convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria plantea la sustitución del actual Sistema de Coordinación Fiscal por un sistema de Coordinación Hacendaria, para que comprenda no sólo el ingreso, sino también las materias relativas al gasto, la deuda y el pa-

trimonio públicos y para que las decisiones que se tomen sean compartidas entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios.

Por similares razones, también quedarían incluidas bajo este esquema las contribuciones que por mandato constitucional debe el gobierno federal participar a los estados y municipios, puesto que no le pertenece del todo su ingreso; de tal suerte que las acciones y decisiones relacionadas con dichas contribuciones serían compartidas con los estados y los municipios, en tanto que su alícuota puede verse afectada por esas decisiones.

Así, la responsabilidad de tales decisiones descansaría en todos los "dueños" de dichos ingresos.

Hasta hoy, el desarrollo del país se ha sustentado en un excesivo centralismo político, económico y administrativo, que no sólo ha atendido deficientemente las necesidades locales y regionales, sino que, además, ante el caudal de funciones que a través del tiempo le fueron arrancadas a los estados, el gobierno federal terminó por descuidar también sus competencias estratégicas y de alcance nacional.

En tanto el gobierno federal no reaccione con decisión y convencimiento para sustituir el desgastado sistema centralista actual, seguirá perdido en ese entorno de leyes, reglamentos, acuerdos y rutinas administrativas que a lo largo de los años han deformado la esencia del sistema federal mexicano.

Por decirlo de alguna manera, debe partir de cero para situarse en la condición que le permita despojarse de la praxis centralista que lo ha mantenido anclado en los años de la posrevolución mexicana, en que se requería de un presidencialismo fuerte para construir las instituciones nacionales y la unidad de los mexicanos. Hoy debemos construir un modelo auténticamente federalista, acorde a los nuevos tiempos, que oriente y defina con certidumbre y rumbo las políticas públicas, acciones y programas de los distintos órdenes de gobierno.

Así, pues, el tránsito hacia un verdadero federalismo más que difícil desde la perspectiva económica, administrativa y jurídica, lo es por plantear una redistribución de la riqueza nacional y, por ende, del poder; es pues, la resistencia a los cambios estructurales el principal desafío que enfrenta la Convención.

Yo le estoy apostando a que en el proceso de los trabajos de la Convención, tanto el gobierno federal, como los gobernadores de los estados, Diputados y Senadores del Congreso Federal, así como los legisladores locales y presidentes municipales, estemos convencidos, todos, de hacer algo verdaderamente trascendente.

Los gobernadores queremos un gobierno federal fuerte, que sustente su fortaleza en los estados y municipios, acorde al pacto federal que le da existencia y justificación, y que dentro de un régimen auténticamente federal sólo se reserve y atienda las funciones estratégicas y de alcance nacional que le sean asignadas como ámbito de gobierno par con los estados, así como aquéllas que debe asumir con el carácter especial de representante de la Nación.

Hacemos votos porque así suceda.