

La Convención Nacional Hacendaria y la Necesidad de un Federalismo Fiscal Renovado

Francisco Garrido Patrón

Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro.

Ya se ha dicho que la celebración de la Convención Nacional Hacendaria, si bien no es una panacea, si representa una inmejorable oportunidad para replantear los grandes temas económicos nacionales; pero, sobre todo, para empezar a allanar el camino de los acuerdos.

En ese contexto, es un hecho que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, si bien en los últimos años ha logrado importantes avances, reclama una revisión y actualización de fondo, que nos permita encontrar nuevas y mejores vías para fortalecer el federalismo fiscal mexicano.

En primer lugar, es cuestionable que la mayor parte de los recursos se mantengan, todavía, en la hacienda federal, mientras que sólo una pequeña parte se distribuye entre las treinta y dos entidades.

Segundo, la necesidad de renovación del Sistema de Coordinación sugiere directamente la fuerte dependencia que los gobiernos estatales y municipales tienen en las participaciones federales para financiar su gasto. En efecto, más del setenta por ciento de los ingresos estatales y más del cincuenta por ciento de los ingresos municipales, provienen de las participacio-

nes federales. Estas cifras son mayores que aquellas observadas en otros países latinoamericanos con estructuras federalistas (Argentina y Brasil, por ejemplo) y se han quedado rezagadas, con mucho, de las resultantes de diversos ajustes en la mayoría de los países democráticos del mundo.

Existe, además, una tendencia centralizadora tanto en la recaudación, la administración y decisión de fuentes de ingreso, como en la asignación del gasto.

Varias sugerencias de reformas al actual Sistema de Coordinación Fiscal han surgido recientemente. La primera de ellas, sin duda la más sencilla de proponer y de ejecutar, es un incremento en el porcentaje de las participaciones del Fondo General asociado a los mayores gastos por concepto de la descentralización educativa, y del aumento sustancial de las responsabilidades de los gobiernos locales.

Al respecto, como se mencionó, la Federación sostiene la imposibilidad de realizar un compromiso permanente de otorgar mayores participaciones, dado el objetivo de mantener el equilibrio de finanzas

públicas nacionales; y aunque argumenta, además, que permanece abierta a las propuestas, también sostiene que el crecimiento de las participaciones tanto en términos reales como en su proporción respecto al PIB ha sido considerable.

Por ende, un incremento en las participaciones sin una descentralización del gasto implicaría una presión en el gasto federal y sobre las finanzas públicas.

Es necesario, sin embargo, revisar más detenidamente este argumento. Sea cual fuere la postura en este renglón, el federalismo fiscal no se fortalecería con el simple hecho de que la Federación asigne mayores ingresos participables a los estados. Es más, este hecho por sí mismo incrementaría la actual dependencia de estados y municipios de las participaciones federales, sin desarrollar el potencial tributario de los mismos. Además, tomando en cuenta la teoría de selección pública ("public choice"), en la ausencia de un adecuado monitoreo por parte del centro, los estados tienen incentivos para solicitar presupuestos (participaciones) mayores a las que optimizan la adecuada provisión de bienes públicos.

Respecto al esquema de distribución de participaciones, concretamente, destacamos que los cambios realizados en el Sistema de Coordinación en la presente administración han propiciado un reparto que atiende más apropiadamente los objetivos de eficiencia y equidad. Con todo, se siguen sugiriendo algunas modificaciones para mejorar dicho esquema, y uno de ellos es la asignación directa del IVA o de una proporción del mismo a los estados donde éste se genere.

Algunos autores⁽¹⁾ habían venido sugiriendo desde hace tiempo un cambio más profundo en la conformación del Fondo de Participaciones y su distribución, que de hecho se ha venido operando en parte en los últimos años. Me refiero a la formación de un fondo general constituido por cuatro factores: un fondo petrolero, un fondo de impuestos especiales, un fondo de igualación y un fondo per cápita.

Las ventajas de la creación de este fondo son dos. Primero -y de forma similar al presente esquema- se seguiría incentivando la recaudación local por derechos de agua e impuestos prediales. Segundo, favorecería en el mediano plazo la descentralización de los impuestos

especiales. De estos dos primeros fondos -fondo petrolero y fondo de impuestos especiales- los estados con mayores ingresos, mercados más desarrollados y mejor capacidad fiscalizadora tendrían una mayor participación, mientras que para favorecer a los estados desfavorecidos con los dos primeros fondos, se sugiere el tercer fondo, dirigido a realizar pagos de compensación a los estados con menores capacidades impositivas. Finalmente, si de la distribución conforme a estos tres fondos restase alguna cantidad, ésta conformaría el fondo per cápita, cuya asignación sería por habitante, tal como sucede en la fórmula de distribución actual.

El fondo petrolero tiene, sin embargo, serias deficiencias, particularmente al considerar una asignación únicamente a estados dueños de un recurso natural que es propiedad nacional, no exclusivamente estatal, lo que generaría ineficiencias en la asignación de recursos, tal como ocurrió en el esquema previo a 1980.

La creación de un fondo dirigido a propiciar una mayor equidad, por otro lado, tendría que considerar la necesidad no sólo de compensar las desigualdades estatales, sino

(1) Broadway, R., S. Roberts y A. Shah, "The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries A Federalism Perspective", Trabajo presentado en la Conferencia Sobre Reformas Fiscales y Cambio Estructural, Nueva Delhi, 1993.

favorecer un desarrollo regional más armónico y sustentable, lo que implica, asimismo, reformar los criterios de inversión pública en el sector social.

Se puede afirmar que mientras el nivel de gobierno que gasta y recauda esté más distante de la población que grava y que pretende beneficiar con gastos públicos, más probable será que el gasto no corresponda a las necesidades de la población y que la gente no se dé cuenta de los beneficios asociados a dicho pago, o que no los vincule directamente con los impuestos pagados (lo que se da en llamar "ilusión impositiva").

Así pues, de todo lo anterior se desprende que lo más importante sería desarrollar facultades propias, por parte de estados y municipios, para generar recursos autónomos, lo que, por otro lado, también ha sido motivo de un sinnúmero de reflexiones y propuestas⁽²⁾ que podríamos sintetizar de la siguiente manera:

- Se deben tomar en cuenta las ventajas que pueden ofrecer la privatización o concesión de algún servicio local.
- Impuesto al valor capitalizable de propiedades beneficiadas con algún servicio público.

- Con el objeto de promover la participación del capital local en la construcción de obras de infraestructura concesionados (locales, estatales o federales) que puedan generar algún beneficio local, permitir que un porcentaje (1%, 2%) del impuesto sobre la renta (ISR) captado localmente, si el contribuyente lo desea, sea invertido en esos proyectos.
- Incentivar a las autoridades locales a regularizar el comercio informal, y que puedan así implementar un impuesto al comercio.

Otros medios de recaudación regional que favorecerían el federalismo fiscal son los siguientes:

- Libertad -limitada en ciertos márgenes- de fijación de tasas a los llamados "impuestos especiales" -por ejemplo, gasolina-, para dar paso al establecimiento de una tasa local sobre el mismo concepto.
- Impuesto al valor capitalizable de propiedades cuyo valor beneficie con infraestructura pública (aportación de mejoras).
- Impuesto marginal al uso del automóvil y traslado de dominio de autos usados.
- Impuestos a las diversiones (por ejemplo, videos) y cobro derechos a bienes de lujo (cable, antena parabólica, etc.).
- Cobro de derechos a la construcción de fraccionamientos residenciales.
- Generalización de la tasa adicional, homogénea entre los estados, al impuesto sobre productos del trabajo.

(2) Arellano, R., "Nuevas Alternativas a la descentralización Fiscal en México". En *¿Hacia un Nuevo Federalismo?* Editorial. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

- Cobro de cuotas más apegadas al costo de provisión de bienes públicos locales. Tal es el caso de recolección de basura, agua potable y drenaje. Inclusive, para evitar cuotas fijas sin considerar la distribución del ingreso local, la cuota se puede asignar en proporción al impuesto sobre la propiedad. En su defecto, se pueden concesionar algunos de estos servicios al sector privado.
- Impuesto local al turismo.
- Cobro de derechos ecológicos a empresas contaminantes de tal forma que se internalicen las externalidades negativas asociadas a la polución.

Respecto a los egresos, es un hecho que la descentralización de ciertos rubros de gasto permite definir el tipo de gasto, nivel y calidad a las necesidades de la población beneficiada, necesidades difícilmente identificables cuando la planeación y ejecución son centralizadas. La descentralización, además, permite a los individuos ejercer una contraloría social a través de la exigencia de la responsabilidad política de las autoridades por su gestión administrativa.

En este sentido, y aunque han habido avances, es factible ampliar aún más la descentralización de los programas sociales a los municipios en donde se realice dicha in-

versión y, por otra parte, se ha destacado la importancia de vincular más estrechamente la inversión federal en el rubro social con las necesidades de bienes públicos a nivel estatal y, además, reducir el desequilibrio vertical existente actualmente.

En suma, un nuevo federalismo fiscal en México debe implicar una redefinición de las atribuciones, tanto recaudatorias como de asignación de gasto, en los diferentes niveles de gobierno, considerando siempre las necesidades de los ciudadanos.

Sin una revisión del Sistema de Coordinación actual y de las responsabilidades impositivas y de provisión de servicios públicos, hablar de un federalismo renovado sería hablar en el vacío.

Las ventajas de un federalismo fiscal renovado son considerables. La vinculación directa entre autoridades y ciudadanos no es, por cierto, la más importante. El impulso del "principio de corresponsabilidad", el desarrollo de una contraloría social y la promoción de un mayor crecimiento regional son ganancias adicionales de un federalismo fiscal bien aplicado.

En efecto, al delegar responsabilidades de ingreso y gasto en menores niveles de gobierno se obliga a cumplir el principio de correspondencia, induciendo a las autoridades regionales -ya sea estatales o municipales- a financiar con derechos y tarifas apropiados el suministro de los bienes y servicios a su cargo, fomentando así la eficiencia.

La delegación de responsabilidades implica también la exigencia, por parte de los ciudadanos-contribuyentes, de una administración estatal o municipal eficiente, ya que el pago de impuestos y derechos se debe de ver reflejado en más y mejores servicios locales. En caso contrario, la contraloría social por parte de los ciudadanos reflejará su inconformidad de diversas maneras, particularmente en las urnas.

Porque es un hecho que el federalismo fiscal es una herramienta idónea para promover el desarrollo regional, pero también constituye un auténtico detonante para el ejercicio de una mayor y mejor democracia.