

Federalismo Fiscal

Demetrio Sodi de la Tijera

Senador de la República por el
Partido de la Revolución Democrática

Una gran parte de la discusión sobre las reformas fiscales presentadas a finales del periodo legislativo de 2003 fue trasladada a la Convención Nacional Hacendaria que inició en febrero de 2004. La argumentación para aplazar tal debate se centró en la importancia de incluir a gobernadores y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en tan importante examen. Pero también la falta de acuerdos que persiste en el Congreso facilitó el aplazamiento de tan importantes reformas. El resultado de dicha prórroga no puede ser estimado con antelación, sin embargo, el producto esperado de dicha Convención es mucho más ambicioso y complicado de lo que nos podamos imaginar.

Los trabajos que serán efectuados en las próximas reuniones deberán obligarse a separar los efectos de

largo plazo a nivel nacional de una reforma de fondo que promueva la transparencia, claridad, redistribución del ingreso y la necesidad de incrementar de manera sustantiva la recaudación, con las necesidades financieras propias de los Estados.

Los objetivos son diferentes y si no quedan bien esclarecidos y delimitados, las discusiones alrededor del grado de financiamiento o de libertad recaudatoria de los Estados darán resultados poco significativos, ya que se basarán en un total de suma cero. Si las reformas fiscales no dan lugar a un incremento significativo de la recaudación, lo único que surgirá a raíz de esta Convención será la reestimación de los parámetros bajo los cuales la Federación deberá calcular la partida de cada entidad federativa y, en el mejor de los casos, algunas

atribuciones recaudatorias adicionales para los Estados y Municipios.

El federalismo representa una decisión política fundamental en nuestro orden normativo. Es, en cierta medida, una técnica constitucional para distribuir competencias y, por lo tanto, una expresión jurídica de nuestra complejidad política. Al distribuir competencias se definen responsabilidades para todos los niveles de gobierno. La Federación tiene que velar por todos los ciudadanos a nivel nacional y, si bien es cierto que las entidades federativas soberanas responden por sus economías estatales y sus conciudadanos, los bienes sociales básicos deben ser distribuidos de manera igualitaria con el fin de otorgar las mismas oportunidades a todos los habitantes del país. En este orden de ideas, es obvio que bienes como defensa nacional, electricidad y otros del mismo género que contribuyen al desarrollo nacional, sean proveídos por el gobierno federal. Lo anterior explica por qué las autopistas federales son financiadas por el gobierno central, las carreteras estatales por las entidades federativas y las calles de las ciudades por los gobiernos municipales o locales. Definir las responsabilidades de cada orden de go-

bierno es parte fundamental para definir su presupuesto y facultades tributarias.

Una mayor atribución recaudatoria para los estados y municipios se debe de dar en un contexto que contemple tanto la progresividad e igualdad de las cargas impositivas como los resultados en gasto social y calidad de vida resultantes de mayores ingresos de los estados.

En cuanto a cargas impositivas, se tiene que tomar en cuenta tanto la capacidad económica de los habitantes de cada Estado como la base de los contribuyentes. La población de los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca suman alrededor de 10.5 millones de habitantes (el 11% de la población nacional) y cuentan con un PIB per cápita dos veces menor al promedio nacional y 6 veces menor al PIB per cápita del Distrito Federal. Por lo que la capacidad recaudatoria de estas entidades federativas no es comparable a la de otros estados.

Si analizamos el problema de la distribución del ingreso, existen importantes argumentos a favor del centralismo fiscal como medida redistributiva. Políticas distributivas a nivel local no pueden ser efectivas en un escenario donde existe

movilidad entre jurisdicciones. Tomando en cuenta que en cualquier federación existe esta movilidad, las políticas redistributivas deben aplicarse en un sentido nacional, ya que una consecuencia lógica de estas políticas llevadas a nivel estatal es una gran migración lo que podría agravar el problema. Cualquier política pública que tenga como objetivo la redistribución del ingreso debe ser implantada desde el gobierno federal de forma universal para que sea realmente efectiva.

Por otro lado, los contribuyentes tienen el derecho de exigir diferentes servicios por sus impuestos como serían servicios de salud, justicia, educación etc. Una descentralización fiscal con las disparidades económicas existentes entre los estados no asegura que, como fruto del pago de sus impuestos, los habitantes de un Estado pobre reciban la misma calidad de servicios que los habitantes de un Estado rico que cuente con una base de contribuyentes amplia con alto poder adquisitivo o PIB per cápita. A nivel nacional, este tipo de servicios deben ser ofrecidos con la misma calidad para todos procurando que sean cada vez mejores. Por lo tanto, una condición necesaria para

distribuir o descentralizar las atribuciones recaudatorias es que las entidades federativas se responsabilicen por la calidad y cantidad de los servicios públicos que ofrecen. En este sentido, al obtener mayores niveles de ingreso, las decisiones de gasto de los estados deben considerar los niveles de servicios que por derecho todos los habitantes deben recibir, así como el gobierno federal debe asegurar que, independientemente de la jurisdicción, los contribuyentes estén recibiendo educación, justicia, servicios de salud, etc., de la misma calidad en todo el territorio.

Por lo tanto, al debatir sobre los beneficios de una descentralización fiscal, es muy importante esclarecer desde el inicio las responsabilidades de gasto público que les serán asignadas a los estados y municipios así como los estándares de calidad y desempeño. El desarrollo económico de cualquier economía moderna, para que sea sustentable, debe fomentarse o debe desplegarse de lo local o estatal a lo nacional. Un modelo centralizado, donde se concentren capital así como los factores de producción en cierto un espacio limitado dejando al resto del país en

condiciones precarias, no permite niveles de desarrollo homogéneos mismos que son clave para lograr altas tasas de crecimiento de largo plazo.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo fue aprobado un programa denominado "Programa para un nuevo Federalismo 1995 - 2000", y como éste, se han hecho varios esfuerzos para revisar las facultades de los estados. Deben resaltar-se en todos los intentos de federalismo que hemos tenido en los últimos años las expresiones "descentralización", "redistribución" y "reasignación" que tienen una connotación de delegación de facultades o cesión de atribuciones, que es el fiel reflejo de la realidad nacional en la que la Federación fue absorbiendo derechos en perjuicio de las entidades autónomas y los propios municipios. Sin embargo, a la fecha no se han logrado avances significativos.

La OCDE realizó un estudio comparativo sobre federalismo fiscal y concluyó que la descentralización en efecto fortalece el proceso democrático, permite que los gobiernos estatales ofrezcan bienes públicos adaptados a las preferencias locales, e introduce cierto grado de competencia entre

jurisdicciones elevando así la eficiencia del sector público. Sin embargo, la descentralización dificulta la implementación de políticas redistributivas y complica la gerencia macroeconómica. Por el lado del gasto, con una proveeduría local es más difícil aprovechar las economías de escala. Por el lado de los ingresos, son pocos los impuestos que pueden ser explotados a nivel subnacional sin arriesgar la obtención de los objetivos nacionales.

La tendencia internacional por el lado del gasto ofrece resultados contradictorios. Las estadísticas muestran que la partida de gasto correspondiente a los estados ha venido aumentando en la mayoría de los países de la OCDE, no obstante que los gobiernos centrales han incrementado la imposición de normas y de estándares mínimos de calidad en la provisión local de servicios públicos.

Los estados y municipios al estar más cercanos a los ciudadanos tienen en principio ventajas comparativas para responder a la demanda de servicios, pero la falta de claridad sobre la división de responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno puede llevar a ciertas ineficiencias. En Noruega, por ejemplo, el gobierno central es

el encargado de administrar y financiar los hospitales mientras que las municipalidades son responsables de los centros de salud. Los municipios, al no pagar los costos de los tratamientos hospitalizados de los ciudadanos de su localidad, tienen un incentivo para disminuir la oferta de servicios primarios de salud o de atención preventiva. De igual forma, tienden a atrasar la salida de los pacientes de hospital a quienes les tendrían que dar tratamientos mínimos de seguimiento y recuperación. La situación que se vive en Noruega trae consigo una sobreexplotación de los recursos de los hospitales así como el aumento de las listas de espera. Este tipo de duplicación de tareas o responsabilidades entre niveles de gobierno es muy frecuente en los mercados laborales así como en los programas de asistencia social.

Para lograr autonomía fiscal, las responsabilidades de gasto deben ser congruentes con la facultad de los gobiernos locales de financiarse. La administración de algunos impuestos puede ser transferida a diferentes niveles de gobierno sin poner en riesgo la eficiencia ni los objetivos distributivos. La literatura sobre federalismo fiscal recomienda que los gobiernos a nivel sub-

nacional administren un mínimo de impuestos cuya base sea móvil, cuya recaudación tenga efectos redistributivos y cuya base esté distribuida de manera heterogénea en el territorio nacional (impuestos a los recursos naturales).

Los impuestos sobre la propiedad tienen grandes ventajas como impuestos locales. La base gravable es inmóvil, no existe ambigüedad sobre qué autoridad tiene derecho de cobrar dicho impuesto y es un impuesto con baja tasa de evasión. De esta forma, los gobiernos locales tienen incentivos para mejorar la calidad de la infraestructura en miras a incrementar las tasas impositivas.

Si tomamos en cuenta la discrecionalidad que pueden asumir los gobiernos locales al tasar el consumo general, tanto en el impuesto al valor agregado como en el impuesto a las ventas, la gerencia de dichos impuestos a nivel local puede incrementar sus costos de administración, elevar el fraude o evasión, así como crear distorsiones entre diferentes estados. Estados Unidos es el único país de la OCDE que no utiliza el impuesto al valor agregado. En este país, el impuesto a las ventas es una de las fuentes de ingreso más importantes a nivel

estatal (alrededor de un tercio del ingreso estatal en 2000). Cada Estado tiene sus propias exenciones y definiciones de productos y servicios que serán tasados. La falta de uniformidad ha provocado distorsiones significantes en los mercados.

De igual forma, el impuesto al valor agregado administrado de manera local también genera distorsiones en el mercado, por lo que países con una fuerte tradición federalista, como Australia y Suiza, administran este impuesto de manera federal desde 1990. En países donde el impuesto al valor agregado representa parte importante de los ingresos a nivel subnacional, tanto la base gravable como la tasa es definida a nivel federal para todas las entidades federativas (Austria, Bélgica, Alemania, México y España). En contraste, en Brasil los estados tienen atribuciones discretionales para la recolección de dicho impuesto y como resultado ha incrementado el fraude y la evasión fiscal.

El impuesto sobre la renta a personas físicas es también en países como Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, Japón, España y Estados Unidos, una fuente de ingresos a nivel estatal. Este tipo de financia-

miento a nivel subnacional es congruente con el principio de beneficios ya que gran parte de los servicios públicos suministrados por los estados se ofrece a los residentes, en particular, servicios como educación, salud, y de bienestar social. Sin embargo, esta organización dificulta el aseguramiento de estándares mínimos de calidad en jurisdicciones con capacidades tributarias pobres. De igual forma, se debilita el papel distributivo del impuesto sobre la renta. Los gobiernos locales pueden perder de vista las externalidades a nivel nacional de sus políticas impositivas sobre la renta. Un incremento en los impuestos locales con fines recaudatorios incentiva el desempleo, disminuye el ahorro y la búsqueda de educación, afectando así el potencial de crecimiento nacional.

El impuesto sobre la renta a personas morales recaudado a nivel estatal, provoca volatilidad de las utilidades, potencia la competencia impositiva, incrementa los costos administrativos y distorsiona las tendencias de comercio y producción dentro del mismo país. La volatilidad de la recaudación del impuesto sobre la renta de personas morales es problemática a nivel subnacional ya que los niveles

de gasto requeridos por entidad federativa son constantes y crecientes y no responden a los ciclos económicos como lo haría esta fuente de financiamiento.

En México, el 97% de los impuestos son recaudados a nivel federal, 2% a nivel estatal y 1% a nivel local o municipal, mientras que, en promedio, dentro de los países federales de la OCDE se recauda 60% a nivel federal, 28% a nivel estatal y 12% a nivel local. Con fines ilustrativos, de acuerdo con datos presentados por la OCDE, dentro de los países federales la distribución en promedio de recaudación impositiva por niveles de gobierno es la siguiente:

Impuesto	Federal	Estatal	Local
Predial	1%	10%	89%
ISR Individual	68%	28%	7%
iSR empresas	72%	19%	8%
Herencias	28%	72%	0%
Ventas	55%	40%	5%
Nómina	43%	49%	8%

En México, el impuesto predial es recaudado en su totalidad por las autoridades municipales y el 100% del impuesto a la nómina es recaudado por las entidades federativas.

Sin lugar a dudas, los gobiernos estatales y municipales requieren de mayores fuentes de financiamiento

para asegurar mayores niveles de desarrollo. Si analizamos las fuentes de financiamiento promedio de los estados para el año 2001 por concepto de transferencias federales, los estados recibieron alrededor de 416 mil millones de pesos. Para ese mismo año, el total de ingresos tributarios y no tributarios de los estados ascendió a 64 mil millones de pesos, por lo que sus fuentes de financiamiento a nivel subnacional representan solamente el 13% de sus ingresos totales, existiendo una enorme dependencia —87% de sus ingresos— hacia las transferencias federales.

Una estrategia debe ser definida para dar mayor autonomía de gasto e ingreso a los estados con el fin de consolidar mejores bases para el desarrollo económico y social. Sin embargo, por los argumentos presentados anteriormente, es de suma importancia que dichas reformas federalistas se den en un ambiente de transparencia y claridad donde los estados y municipios se comprometan a presentar, de manera oportuna, sus estados financieros desglosados y homogeneizados en todo el país.

Una vez definido el marco bajo el cual se llevará a cabo el traspaso de mayores responsabilidades a

estados y municipios, será parte fundamental definir los criterios de eficiencia y desempeño esperados de los servicios públicos que ofrecerán los gobiernos subnacionales, así como definir el papel de las entidades federativas dentro de los objetivos macroeconómicos nacionales y de crecimiento sostenible.