

## Descentralización fiscal y potestad tributaria. Propuestas para el nuevo federalismo fiscal

David Colmenares Páramo\*

En su primer informe de gobierno, el presidente Zedillo señaló como propósito de su administración, el avanzar en dos vertientes vitales del nuevo federalismo: la revisión de la actual distribución de facultades impositivas para ceder potestades a las entidades federativas y la descentralización de aspectos fundamentales de la política social, como es el caso del gasto educativo, del de salud, el del sector agropecuario, de comunicaciones y transportes, de la política ambiental y del manejo del agua, así como los recursos del ramo 26.

Estas dos materias requieren por supuesto de un análisis profundo para que la instrumentación de las mismas, se transforme en un proceso real que satisfaga las expectativas generadas por el discurso presidencial. Esto es que las palabras se concreten en acciones, que contribuyan a construir las bases del federalismo fiscal. Los procesos de transferencia de responsabilidades en materia tributaria y de descentralización de responsabilidades y capacidad de decisión en materia de gasto, van a ser —como debe ser— procesos paulatinos, y así se debe señalar en la exposición de motivos para la presentación de la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos para 1996.

Existe inquietud entre algunos gobiernos estatales porque parece ser que lo que se les dará, será la potestad para gravar también la materia de los impuestos especiales como la gasolina, el tabaco, la cerveza, etc. Por supuesto que de ser así, estamos ante un proceso previo, al menos así quiero entenderlo, de la descentralización de la recaudación federal en estas materias a las entidades. Es muy difícil y más en la situación actual, que se creen impuestos estatales adicionales, por ejemplo a la gasolina. Políticamente no es fácil y si costoso

\* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM y ex secretario de Finanzas del gobierno del estado de Oaxaca (1986-1992).

hacerlo en el corto plazo. Algo distinto es por ejemplo la modificación a la ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para permitir a los estados gravar la actividad turística. Es evidente que este proceso tiene que ser paulatino.

Significa un avance por supuesto sentar las bases legales para avanzar en un federalismo fiscal mixto, concertado interinstitucionalmente donde los tres niveles de gobierno asuman su propia responsabilidad en la materia fiscal.

Hagamos entonces un recuento que nos permitirá adelantar propuestas que coadyuven a aterrizar con eficiencia el compromiso del presidente de la república.

### Situación actual

El mes de junio de 1995, los estados recibieron poco más de 4 mil millones de pesos a través de tres fondos: el fondo general de participaciones (FGP), que representó aproximadamente el 95%, el fondo de fomento municipal, el 2.7% y el fondo para el reordenamiento del comercio urbano, el 2.2%. De los mismos, cinco entidades concentran el 42.1: el Distrito Federal con 14.26%, Estado de México 10.8%, Veracruz 6.33%, Jalisco 6.17 y Nuevo León 4.55%, mientras que las cinco más pequeñas representan el 4.37%: Tlaxcala 1.09, Campeche 1.03, Quintana Roo 0.83, Colima 0.77 y Baja California Sur 0.65. A fines de 1994, la relación per cápita entre el estado que más recibe y el que menos lo hace, es de aproximadamente 3.2 a 1, aunque en 1988 la misma era de 8 a 1, en 1984 de 10 a 1 y en 1979 de 15 a 1 (ver Cuadros 1 y 2).

Las participaciones representan el 22.86% de la recaudación federal participable, cuando en 1989 era el 20.42%, pasando del 2.93 del PIB al 3.11%. Actualmente se ha dado un intenso debate, como se desprende de la encuesta realizada por *Época* al entrevistar a 20 gobernadores, los cuales, con diferentes enfoques e intereses, algunos con conocimiento y otros con desconocimiento, coinciden en la necesidad de revisar el marco de relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, aunque todos omiten hablar del papel de los municipios en el futuro esquema de coordinación hacendaria en el marco del nuevo federalismo fiscal. Casi todos coinciden en la nece-

sidad de incrementar el monto de la recaudación federal participable (22.86%) que son las transferencias no condicionadas, aunque no existe mucha claridad respecto a cómo hacerlo. Por supuesto es un paso adelante la descentralización de gasto (transferencias condicionadas), que en su conjunto, con la descentralización de fuentes impositivas elevaría el monto de las transferencias globales. Por supuesto que la descentralización no es cosa fácil y es costosa. Respecto a la forma en que se distribuye el "pastel" participable, realmente no hay ninguna propuesta concreta que modifique la actual fórmula, promovida por los estados, que por cierto es la que más tiempo ha durado —desde 1991— en la historia de la coordinación intergubernamental de nuestro país. Como acotamiento, valga la pena decir que la fórmula significó un avance importante en términos de equidad, como se desprende al analizar los indicadores per cápita, sin embargo aún en este tema es posible avanzar más. Por la parte de la eficiencia recaudatoria, el esfuerzo local que no tiene que ver con la infraestructura económica, ha sido importante la ubicación del incremento en predial y agua, como asignables en el fondo de fomento municipal. El saldo de la fórmula actual de participaciones durante los últimos cinco años, ha beneficiado a la mayoría de los estados, pero particularmente a Oaxaca, Puebla, Guanajuato, Michoacán, Hidalgo, Guerrero, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán, todos con incrementos muy significativos, presentándose solamente dos estados no ganadores con el sistema: Tabasco, con menos de 17%, y el Distrito Federal, con -0.5%.

El federalismo fiscal descansa en instituciones importantes que han significado un avance real, sin embargo es necesario realizar cambios para avanzar, de acuerdo a la nueva realidad económica del país y al tamaño de la crisis fiscal de una parte importante de las entidades, contemplando además del incentivo al perfeccionamiento de los sistemas tributarios de los estados, compensar la tremenda desigualdad regional que se da en el país y que podemos sintetizar en el hecho de que en las entidades federativas más pobres, la esperanza de vida al nacer es 7 años menor que en las más prósperas y en el sur de la república, 22% de los niños menores de cinco años presentan problemas de desnutrición.

El propio presidente Zedillo en su primer informe de gobierno, adelantó algunas decisiones para avanzar en ello, por ejemplo en modificaciones legales para otorgar potestad tributaria a los estados,

de tal manera que éstos puedan crear impuestos locales adicionales, a materias como la gasolina, así como la descentralización de responsabilidades, recursos y capacidad de decisión en rubros como el gasto educativo, avanzando con la educación media en la federalización, el gasto en el sector salud, la política agropecuaria, aspectos importantes de comunicaciones y transportes, ecología y el manejo del agua. Anunció avances concretos en la descentralización del gasto del ramo 26, esto es del combate a la pobreza.

### La problemática

Entre los gobernadores hay diversas opiniones que coinciden en la necesaria revisión del federalismo fiscal en su conjunto. Más que cuestionar el sistema de distribución de participaciones actual, sus inquietudes apuntan a incrementar el monto global de la recaudación fiscal participable que se destina a los estados, por ejemplo el gobernador de Baja California Sur habla de una relación de 60, 30 y 10. Existen posiciones extremas como las del gobernador Ruffo que omite las desigualdades regionales en los procesos de desarrollo, el origen de la distribución histórica de la infraestructura en el norte, a costa del empobrecimiento del sur. Sin embargo hay que reconocer que ha sido generador de opciones que han ayudado a avivar el análisis y el debate en la materia.

Los problemas fiscales de los estados, tienen su origen no solamente en una insuficiencia de recursos. Tenemos el ejemplo histórico de Tabasco que gracias al sistema anterior de participaciones se convirtió en un jeque en el país, de forma tal que sus participaciones por habitante llegaron a representar 15 a 1 las participaciones por habitante del estado menos favorecido. Con el actual sistema, Tabasco ha sido el único estado perdedor con menos 17% en términos reales, pero aún así su per cápita es tres veces a una el del estado menos favorecido con este mismo indicador.

Gran parte de los déficit fiscales de los estados, se deben a políticas de gasto inadecuadas, a la ausencia de mecanismos de control presupuestal, en muchos casos de manera deliberada, lo cual lo entendemos en el uso que se hizo del endeudamiento para financiar obras innecesarias en estados con necesidades sociales vitales como Chiapas.

Son motivo de preocupación, por un lado el peso del gasto educativo sobre el presupuesto de algunas entidades que financian casi la mitad de su gasto en educación básica, como Baja California (40.2%), Estado de México (41.6), Nuevo León (42.7%), Sonora (31.5%) o Chihuahua (31.4%), de acuerdo a datos de 1991; existiendo otras, particularmente el Distrito Federal que aportan menos o que no aportan un solo centavo de sus participaciones para ello. Por otro lado, la situación financiera derivada del impacto devaluatorio en las entidades ya endeudadas, que más o menos administraban sus deudas como el Estado de México o Nuevo León, incrementó fuertemente el servicio de sus deudas, llegándose a situaciones de insolvencia como en el caso de Chiapas. Es por ello que para aterrizar la descentralización de facultades impositivas a las entidades y la descentralización de rubros fundamentales de gasto social, es importante considerar la necesidad de darle prioridad a la coordinación interinstitucional y para ello, a la revisión de la normatividad en cada materia con la participación ya, de las entidades y los municipios, la participación ciudadana y a la certeza de que estos cambios tienen que darse de manera paulatina en períodos de transición de dos a tres años.

### Las propuestas

Para ello me permito hacer las siguientes propuestas:

1. Establecer en la Ley de Coordinación Fiscal, previo acuerdo de las entidades en la comisión permanente, la obligación para los estados, de crear sistemas estatales de coordinación fiscal con los municipios. En los cuales se establezcan organismos como la comisión permanente de funcionarios fiscales, grupos técnicos de trabajo y reuniones periódicas de funcionarios fiscales, estatales y municipales. De forma tal que el sistema de coordinación sea producto de la sumatoria de los sistemas estado-municipios.
2. Difundir periódicamente, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las cifras de participaciones pagadas a los estados, a fin de evitar incumplimiento en la ley.
3. Crear un fondo compensatorio, con recursos frescos adicionales al 22.86% de la recaudación federal participable (RFP), para apoyar presupuestalmente a las entidades que destinan una parte sustan-

tiva de sus participaciones al gasto educativo, con el fin de que reciban el mismo trato que el Distrito Federal en un proceso de transición de tres años.

4. Distribuir el total del fondo general de participaciones en función del número de habitantes. De hecho ya una parte importante del mismo se distribuye en términos per cápita (45.7%). Sin embargo, las diferencias entre los estados siguen existiendo. La diferencia per cápita extrema es de 3:2 a 1, esto es Tabasco y Michoacán.
5. Revisar la distribución de las fuentes tributarias transfiriendo a las entidades aquellas en las cuales sea más racional y eficiente su administración. Dejando centralizada la administración de aquellos impuestos que el poder central administra, controla y fiscaliza con mayor eficiencia, como el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el IVA. Algunas de las fuentes transferibles pueden ser las siguientes:
  - Hacer los ajustes legales para transferir a las entidades la facultad para recaudar algunos impuestos hoy federales, como el IEPS, particularmente el impuesto a la gasolina, a tabacos labrados, alcohol y cerveza. Una sobretasa en el impuesto a las ventas al consumidor final, reduciendo la tasa del IVA en la misma proporción.
  - Permitir el establecimiento de derechos por servicios efectivamente prestados por los estados, siempre que las cuotas cobradas se fijen de manera coordinada por todas las entidades, como en el caso de los aspectos ecológicos.
  - Facilitar la creación de impuestos municipales al turismo para fortalecer las haciendas de los municipios turísticos. Modificando la ley del IVA.
  - Ampliar las facultades de fiscalización de las entidades a todos los impuestos: IVA, ISR, IEPS, dejándoles el 100% de la recaudación que se capte. Así como permitirles el cobro de incentivos derivados de la autocorrección.
6. Incrementar el monto de la reserva de contingencia con el fin de compensar a las entidades con participaciones pagadas inferiores respecto al crecimiento de la RFP y restablecer la reserva de compensación para aquellas que en la propuesta de la distribución per cápita, no resulten beneficiadas en el corto plazo (sólo 2).

7. Modificar la participación del Distrito Federal en el sistema de coordinación fiscal o hacendario, en dos etapas: una inmediata, excluyéndolo del Fondo de Fomento Municipal (FFM), y reduciendo de manera paulatina su participación, en el caso del Fondo General de Participaciones. Lo anterior automáticamente incrementaría el pago de participaciones, vía el FFM, a los ayuntamientos, y daría aire a las finanzas estatales.
8. Fortalecer los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o hacendaria, precisando el papel consultivo del consejo asesor fiscal en la materia, y establecer la obligatoriedad de que las empresas paraestatales cumplan con todas sus obligaciones fiscales con los estados y municipios, evitando los problemas que se han dado con el predial en Huatulco con Fondo Nacional de Turismo (Fonatur) o de Petróleos Mexicanos (Pemex) en Salina Cruz. Lo mismo con el impuesto sobre nóminas.
9. Avanzar en la descentralización del gasto público en salud, comunicaciones y transportes, agua, educación y desarrollo social (Ramo 26). Revisando el costo de la misma, su financiamiento, el proceso de transición, el ajuste a las estructuras administrativas estatales y la nueva normatividad coordinada, fortaleciendo la participación ciudadana en el proceso y la coordinación interinstitucional.
10. Incrementar al doble por lo menos, los recursos del Ramo 26, en virtud de que dos terceras partes de estos recursos serán ejercidos directamente por los ayuntamientos en 1996, cuyos beneficios inmediatos en términos de fortalecimiento municipal, de participación ciudadana y del bienestar de la gente, es inmediato. *En la coordinación fiscal o hacendaria del nuevo federalismo, la política social debe ser prioritaria.*

CUADRO 1  
PARTICIPACIONES TOTALES  
(junio de 1995)

Entidad federativa	Fondo general de participaciones	Fondo de Fomento Municipal	Fondo p/rendición del comercio urbano	Total	%
Distrito Federal	538 876 685	25 559 494	20 082 459	584 518 638	14.26
México	437 477 478	2 858 535	2 245 992	442 582 005	10.80
Veracruz	259 185 512	3 655 690	2 872 328	259 713 530	6.33
Jalisco	245 869 184	3 976 317	3 124 249	252 969 750	6.17
Nuevo León	183 391 407	1 665 695	1 308 760	186 365 862	4.55
Subtotal	1 656 800 266	37 715 731	29 633 788	1 726 149 785	42.10
Tlaxcala	39 408 478	3 034 906	2 384 569	44 827 953	1.09
Campeche	39 187 262	1 643 482	1 291 307	42 122 051	1.03
Quintana Roo	31 704 590	1 355 605	1 065 118	34 125 313	0.83
Colima	28 689 606	1 607 780	1 263 256	31 560 642	0.77
Baja California Sur	25 179 188	763 205	599 661	26 542 054	0.65
Subtotal	164 169 124	8 404 978	6 603 911	179 178 013	4.37
Total Nacional	3 900 667 220	111 445 601	87 564 401	4 099 677 222	100.00

CUADRO 2  
LAS BRECHAS DE LA INEQUIDAD

<i>Participaciones per cápita 1989</i>		<i>Participaciones per cápita 1991</i>	
<i>Entidades</i>	<i>Montos NS</i>	<i>Entidades</i>	<i>Monto NS</i>
<b>Cinco mayores</b>			
Tabasco	623.30	Tabasco	985.14
Distrito Federal	358.41	Campeche	796.63
Baja California Sur	330.41	Baja California Sur	664.34
Campeche	321.51	Distrito Federal	637.20
Baja California	298.00	Colima	610.24
<b>Cinco menores</b>			
Guanajuato	108.25	Guanajuato	337.45
Puebla	101.75	Guerrero	336.54
Guerrero	101.45	Oaxaca	335.22
Michoacán	89.66	Puebla	319.23
Oaxaca	84.76	Michoacán	303.51