


Fortalezas y debilidades del federalismo fiscal mexicano

/ David Colmenares Páramo

El federalismo fiscal y la descentralización están inscritos en la agenda de las reformas que el país y sus futuras generaciones demandan. El primero es la espina dorsal del federalismo mexicano, por ello, los saldos positivos de los trabajos de los funcionarios fiscales a lo largo de 30 años y la Convención Nacional Hacendaria (CNH) se constituyen en activos para revisar a fondo las experiencias acumuladas, fortalecer aquellos aspectos que le han permitido establecer consensos en las tareas que asumen los diferentes órdenes de gobierno, así como para revisar y en su caso replantear las tareas de cada uno, para darle solidez y viabilidad a sus finanzas públicas, y así generar el fortalecimiento de la hacienda pública nacional, con una redistribución de responsabilidades, esfuerzos y reforzamiento de la coordinación intergubernamental (gobierno federal-estados, estado-municipios), con un carácter integral en materia de finanzas públicas, como lo destaca la Convocatoria de la CNH: “el propósito general de la Convención es coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo, definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo”.

Es claro que todo esto implica riesgos, ya que hoy hablar del “federalismo fiscal” se ha vuelto incluso un lugar común en el ámbito político y mediático. Declararse “federalista” es tan importante como apellidarse “demócrata”, sin embargo, el tema sí es relevante, por lo que es necesario revisar lo que tenemos y lo que hace falta.

Se trata de compartir responsabilidades, asumir los costos políticos que implica recaudar impuestos y de ejercer un gasto público sin discrecionalidad, con eficiencia y transparencia, no pedir más transferencias o fortalecer fiscalmente a un orden de gobierno a costa del

debilitamiento de otro. Es erróneo pensar en fortalecer al municipio debilitando las finanzas del estado o fortalecer a los estados a costa de debilitar la hacienda federal. Estamos en el límite, por eso la importancia de este esfuerzo que empieza bien, como lo demuestra el consenso que la Coordinación Técnica de la Convención logró con los diagnósticos preparatorios sobre los once temas planteados en la Convocatoria.

Los trabajos que ha iniciado la CNH cuentan con la experiencia acumulada por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) entre estados y la Federación, que ha sido la base del federalismo fiscal mexicano, el cual ha tenido avances sustantivos, como el incremento de las transferencias federales, que permiten que estados y municipios gasten más recursos que el gobierno federal al recibir cerca de 60% de la Recaudación Federal Participable (RFP), la definición conjunta de reglas de operación para el ejercicio de recursos federales como en el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), la eliminación de la discrecionalidad en la distribución de los recursos a través de la utilización de fórmulas impulsadas por las propias entidades, con intentos afortunados temporalmente para dinamizar el esfuerzo recaudatorio local.

Un breve recuento del sistema fiscal

Dentro de los antecedentes del sistema fiscal mexicano las convenciones fiscales realizadas en la primera mitad del siglo XX¹, resultaron de gran importancia, pues constituyeron un esfuerzo de unión y colaboración entre el gobierno federal y las entidades federativas. Las convenciones aportaron avances para:

- La identificación de algunos de los principales problemas que enfrentaba el país en materia fiscal, como la multiplicidad y concurrencia de tributos federales, estatales y municipales, lo que aunado a leyes fiscales generalmente contradictorias, definían un sistema tributario complejo e ineficiente.

Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• La búsqueda, a través de acuerdos entre el gobierno Federal y las entidades federativas, acerca de: a) el ordenamiento de la concurrencia y las potestades tributarias, en relación con el costo de los servicios públicos encomendados a cada uno y la capacidad de control sobre los contribuyentes respectivos; b) la forma de compartir el rendimiento de los impuestos; c) la creación de un órgano permanente encargado de estudiar las necesidades de la economía nacional, proponer las medidas que debían adoptarse en materia fiscal y vigilar el plan único de los impuestos que se establecieran; d) la determinación de las bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y de mejoramiento de la administración tributaria, y e) la definición de un plan nacional de arbitrios.

En un breve recuento de los resultados alcanzados por las tres convenciones, es posible destacar algunos:

- Desterrar la concurrencia fiscal y las prácticas alcalatorias, mediante una distribución de los impuestos entre la Federación, estados y municipios, a través de formas constitucionales.

- Delimitar la jurisdicción fiscal de los tres órdenes de gobierno.

- Establecer las bases de unificación de los sistemas estatales y municipales de tributación.

- Constituir la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal.

Específicamente de la Tercera Convención:

- La Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles que entró en vigor en 1948.

- La ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades, del 29 de diciembre de 1948.

- La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, del 28 de diciembre de 1953, que creó la Comisión Nacional de Arbitrios.

- La Ley de Compensaciones adicionales a los estados que celebren convenio de coordinación en impuestos federales sobre ingresos mercantiles, que entró en vigor el 1 de enero de 1954.

Es importante señalar, que la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) unió a algunos estados mediante un convenio en el cual se acordó la derogación de contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación: “Hasta 1972 se habían coordinado solamente 18 estados de la República; a partir de 1973, todos los estados fueron coordinados al reformarse la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, con una tasa única general de 4% aplicable en toda la República, en lugar de la tasa federal que existía de 1.8% y la tasa de 1.2% de los estados que se coordinaran”.

No obstante los avances, ante la persistencia de la necesidad de armonizar los sistemas impositivos de los órdenes de gobierno que evitara efectivamente la doble o múltiple imposición fiscal, en 1978 se deroga la Ley de 1953 y se aprueba una nueva Ley de Coordinación Fiscal, la cual al entrar en vigor en 1980, se constituye en la base jurídica del actual SNCF.

De esta forma, con el surgimiento de la coordinación tributaria entre la Federación y los estados en el marco del SNCF, se llevó a cabo una distribución de responsabilidades entre órdenes de gobierno, eliminando distorsiones como la concurrencia tributaria² que propiciaba altos costos de administración, y dificultaba el cumplimiento fiscal de los contribuyentes, así como la reasignación de responsabilidades y la distribución de recursos con fines redistributivos entre los estados y municipios.

En principio, con la celebración de convenios de adhesión y sus anexos entre la Federación y las entidades federativas la coordinación se limitó a algunas materias impositivas, resarcendo de manera creciente la pérdida económica que sufrieran las entidades federativas con motivo de la suspensión voluntaria de una serie de gravámenes existentes.

El recuento de los alcances del SNCF, incluyendo las importantes reformas impulsadas en los años noventa, arroja como sus resultados principales:

- Una más eficiente distribución de competencias y potestades tributarias así como una simplificación del sistema.

- El incremento progresivo de los recursos participables a las entidades federativas y municipios.

- La definición, en el caso de las participaciones, de fórmulas de distribución equitativas y eficientes, que han permitido reducir el diferencial per cápita de las situaciones extremas entre las entidades federativas.

- La institucionalización en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de la canalización de recursos federales descentralizados, que se encontraban dispersos en el presupuesto federal, agrupándolos en el ramo 33 e incorporándolos –con naturaleza jurídica diferente a las participaciones en impuestos federales, que son recursos propios de estados y municipios– en la LCF, como un quinto capítulo a partir del 1 de enero de 1998, con lo que se puso en práctica un esquema de descentralización de recursos, vinculado a funciones de gobierno en políticas públicas específicas como educación, salud, desarrollo social y seguridad pública. Adicionalmente, al proyecto de tres fondos, en la negociación política en el Congreso se incorporaron el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demar-

caciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que sí representaron recursos netos adicionales, y en particular el primero se distribuye en un 100% en función del número de habitantes, convirtiéndose *de facto* en un desincentivo al esfuerzo recaudatorio local, al transferir más recursos que el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

Desde el año 2000, el Congreso crea el PAFEF, con recursos hoy equivalentes a 1.7% de la recaudación participable, fondo que se duplica en 2001 y desde 2003 se convierte en el ramo 39 del PEF, con recursos etiquetados a inversión, saneamiento financiero, educación y pensiones. Sin embargo, desde 2001, se elimina educación y pensiones. Para 2004, se agrega el apoyo a la modernización de los catastros locales y nuevamente a los sistemas de pensiones. Se distribuye por una fórmula creada en el Congreso en diciembre de 2000, que no incluye incentivos al esfuerzo recaudatorio local.

Fortalezas y retos del SNCF

Dentro de las fortalezas pueden destacarse:

- La existencia de una estructura de organización sólida en el SNCF, que le ha permitido en los últimos tres años renovar sus tareas sobre la base de la comisión permanente y sus grupos técnicos y de trabajo, reflejado en:
 - a) La generación de iniciativas para diversos cambios y disposiciones fiscales, algunas de las cuales han sido aprobadas por el Congreso de la Unión y que hoy operan a favor de las entidades federativas, como es el caso de los anexos 3 y 7 referidos a los pequeños contribuyentes, así como la existencia de un Comité de Vigilan-

cia que analiza la transparencia en la aplicación de las fórmulas y la calidad de la información, y

b) La responsabilidad de que la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) se constituya en la Coordinación Técnica de la Convención Nacional de las Haciendas Públicas.

- Certidumbre en los ingresos de las entidades federativas y los municipios, al depender del esfuerzo recaudatorio federal, ya que los resultados de la coadministración del IVA hasta 1989 fueron deficientes y los de la colaboración administrativa dispares entre los propios estados, algunos con un grado importante de interés fiscal y otros sin darle gran importancia a la misma.

- El incremento de las transferencias federales:

- a) La mayor parte del gasto público de estados y municipios, se financia con transferencias de recursos federales (cuadro 1).

- b) Las participaciones pasan de 12.5% de 1979 a 25% en 2002, más de la cuarta parte de la RFP;

- c) Las transferencias de gasto federal, las aportaciones del ramo 33, el PAFEF y los convenios de descentralización, significan otra tercera parte de la RFP;

- d) En conjunto, suman más de las tres quintas parte de la RFP.

- Ingresos crecientes para las entidades federativas y municipios. Sobresale aquí que: la estructura del financiamiento del gasto estatal refleja un mayor peso de las transferencias federales dentro de los ingresos totales de las entidades federativas. Las participaciones que son recursos propios, no condicionados, han incrementado su participación en los ingresos corrientes de los estados al pasar de 68.2% en 1994 a 73.6% en 2002 (gráfica 1).

Cuadro 1. Recursos federales descentralizados a entidades federativas y municipios (millones de pesos)

Concepto	Enero-diciembre					Composición RFP				
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
	Total de Transferencias Federales ¹	250 639.5	311 467.2	389 785.6	445 811.2	487 710.2	56.5	55.7	55.8	59.1
I. Participaciones Federales ² (1)	113 578.2	140 670.9	178 136.1	196 931.1	214 909.7	25.6	25.2	25.5	26.2	26.7
1. Incentivos Económicos	10 005.6	12 733.3	14 992.2	20 529.3	18 886.5	2.3	2.3	2.1	2.7	2.4
II. Gasto Primario Transferido (2+3+4)	137 061.3	170 796.3	211 649.5	248 880.1	272 800.5	30.9	30.6	30.3	33.0	34.0
2. RAMO 33 3/	114 700.7	152 062.9	181 609.0	209 417.3	226 146.5	25.9	27.2	26.0	27.7	28.1
3. Convenios de Descentralización	22 360.6	18 733.4	23 170.5	26 655.1	31 954.0	5.0	3.4	3.3	3.5	4.0
4. PAFEF	-	-	6 870.0	12 807.7	14 700.0	-	-	1.0	1.7	1.8

¹ Incluye provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos. ² Para 2002 incluye 14 805.8 por concepto de anticipo a cuenta de participaciones de 2003. ³ Hasta 1997 los recursos se encontraban en diversos ramos presupuestales del PEF, con excepción del FORTAMUNDF. Nota: La suma de los totales puede no coincidir debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Para el caso de Participaciones se tomaron datos de la UCEF y para el Ramo 33, Convenios de Descentralización y PAFEF se utilizaron datos de la SSE-SHCP.

- El aumento en las transferencias federales ha beneficiado también a los municipios, pues han aumentado su participación en el total de los recursos, al pasar de 9.6 % a 11.2 % de la RFP en el periodo 1998-2002 (cuadro 2)

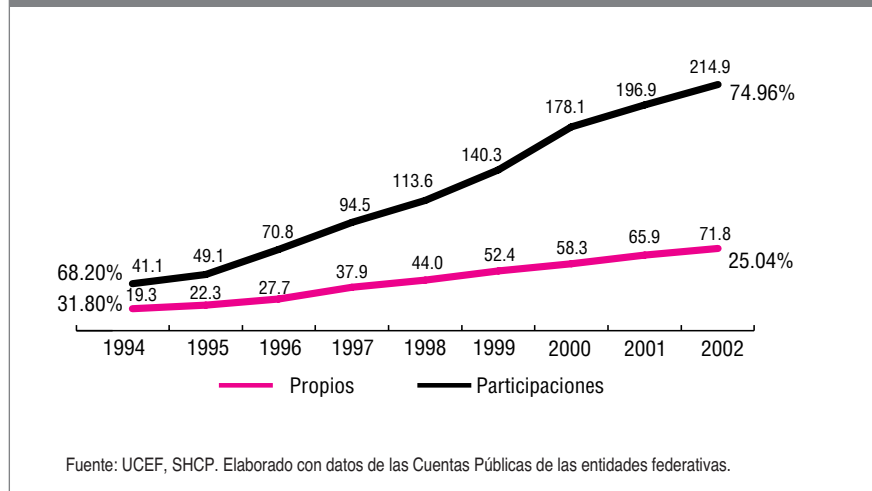
- Por su parte, los ingresos tributarios federales han aumentado tanto en términos reales como en relación al PIB: entre 2000 y 2002, crecieron 6.5% por año, en promedio, por encima de la inflación y en proporción al PIB pasaron de 10.6 a 11.8%. Al tercer trimestre de 2003, llegan a 12.8%, el nivel más alto en proporción al PIB de los últimos trece años. De 2000 a 2003, el crecimiento de este indicador se da en un contexto de bajo crecimiento de la economía, lo cual es reflejo del esfuerzo recaudatorio.

- Se ha eliminado la discrecionalidad en la distribución de los recursos, a partir de la utilización de fórmulas que fueron impulsadas y consensadas con las entidades, cuya característica más importante es la de mantener criterios compensatorios y resarcitorios. Con relación a ello, destaca lo siguiente:

a) En 1989 a propuesta de Zacatecas se incluyó en la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones (FGP) –entonces 18.5% de la RFP– el factor población y se elimina el Fondo Financiero Complementario. Un gran avance que sin embargo provocaba un “efecto de columpio” que afectaba gravemente a las entidades con menor per cápita de participaciones, sobre todo en la transición. Ante esto, en 1990 Oaxaca propuso una nueva fórmula respaldada por una abrumadora mayoría de las entidades, por la Secretaría de Hacienda y aprobada por el Congreso de la Unión a fines de 1990. La misma consistió en la inclusión de una tercera parte del FGP que se distribuiría en sentido contrario al per cápita de la suma de las dos primeras fracciones, la inclusión de la dinámica recaudatoria de predial y agua en la distribución del FFM; y de la de la recaudación del IEPS, Tenencia e ISAN en la segunda parte del FGP (casi nueve veces el Fondo de Fomento Municipal) con resultados positivos al pasar el diferencial per cápita entre Tabasco y Oaxaca (los extremos) de 7.9 a 1 veces, a 3.8 a 1 veces en la actualidad.

De esta forma, en la distribución del FGP (20% de la RFP) se toma en cuenta en su primera parte, basada en el *principio de redistribución*, el número de habitantes en

Gráfica 1. Ingresos propios vs. participaciones e incentivos de las entidades federativas, 1994-2002 (miles de millones de pesos)



cada entidad federativa; en la segunda parte, que se sustenta en un *principio resarcitorio*, su distribución se determina con base en los incrementos de los impuestos asignables (ISAN, tenencia y el IEPS) que se recaudan en cada entidad; la tercera parte, basada en el *principio compensatorio*.

Otros fondos son: la *reserva de contingencia* (0.25% de la RFP), ésta se otorga a las entidades que no alcanzan un crecimiento de la suma de sus participaciones de los Fondos General y de Fomento Municipal, igual al que tuviera la RFP, respecto al año de 1990; y las *participaciones directas* en IEPS, que corresponden a un porcentaje de la recaudación en los conceptos de cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados, de acuerdo con el consumo por entidad.

Por lo que corresponde a los municipios: el Fondo de Fomento Municipal (1% de la RFP), que se distribuye a partir de los incrementos en la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, con lo que los municipios participan en el esfuerzo recaudatorio; las participaciones del 0.136% de la RFP y del derecho adicional sobre extracción de petróleo, que se pagan a los municipios fronterizos y colindantes con litoral, por donde materialmente se importen o exporten las mercancías en general o se exporte petróleo crudo y gas natural.

Por último, en lo referido a los incentivos económicos debe señalarse que éstos son retribuciones que se otorgan a las entidades federativas y municipios por sus actividades de colaboración administrativa en materia fiscal federal, cuyos recursos se autoliquidan las entidades federativas. Incluye la recaudación de tenencia e ISAN.

- Se ha avanzado en la descentralización del gasto público federal.

Cuadro 2. Recursos federales descentralizados a entidades federativas (millones de pesos)

Concepto	Enero-diciembre					Composición RFP				
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
	Total de Transferencias Federales ^{1/}	250 639.5	311 467.2	389 785.6	445 811.2	487 710.2	56.5	55.7	55.8	59.1
Entidades Federativas	207 938.0	252 902.4	318 505.8	378 332.3	416 628.8	46.9	45.3	45.6	48.0	49.5
1. Participaciones Federales ^{1/}	86 751.0	107 448.6	135 938.4	148 991.4	166 155.0	19.6	19.2	19.5	19.8	20.7
2. Ramo 33 ^{2/}	98 826.3	126 720.4	152 526.9	189 878.2	203 819.8	22.3	22.7	21.8	22.9	23.0
3. Convenios de Descentralización	22 360.6	18 733.4	23 170.5	26 655.1	31 954.0	5.0	3.4	3.3	3.5	4.0
4. Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)	-	-	6 870.0	12 807.7	14 700.0	-	-	1.0	1.7	1.8
Municipios	42 701.5	58 564.8	71 279.8	84 232.4	89 584.4	9.6	10.5	10.2	11.2	11.2
1. Participaciones Federales ^{1/}	26 827.1	33 222.3	42 197.7	47 939.8	48 114.0	6.0	5.9	6.0	6.4	6.0
2. Ramo 33	15 874.4	25 342.5	29 082.1	36 292.6	41 470.4	3.6	4.5	4.2	4.8	5.2
FISM	9 142.3	12 244.9	14 051.8	16 753.5	19 143.7	2.1	2.2	2.0	2.2	2.4
FORTAMUN-DF ^{2/}	6 732.1	13 097.6	15 030.3	19 539.1	22 326.7	1.5	2.3	2.2	2.6	2.8

1 Para 2002 incluye 14,805.8 por concepto de anticipo a cuenta de Participaciones de 2003. 2 Incluye previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos

Nota: la suma de los totales puede no coincidir debido al redondeo de las cifras.

Fuente: UCEF-SHCP. Para el caso de participaciones se tomaron datos de la UCEF-SHCP y para el Ramo 33, Convenios de Descentralización y PAFEF se utilizaron datos de la SSE-SHCP.

Cuadro 3. Ramo 33. Proporción respecto a la RFP (millones de pesos)

Concepto	Enero-diciembre					Composición RFP				
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
	RAMO 33 ^{1/}	114 700.7	152 062.9	181 609.0	209 417.3	226 146.5	25.9	27.2	26.0	27.7
FAEB ^{2/}	79 997.9	97 417.2	115 263.7	130 648.4	141 175.9	18.0	17.4	16.5	17.4	17.6
FASSA	13 846.4	18 190.1	22 832.4	25 336.7	27 588.1	3.1	3.3	3.3	3.3	3.4
FIS	10 403.4	13 933.6	15 989.7	19 064.1	21 783.9	2.3	2.5	2.3	2.5	2.7
FISE	1 261.1	1 688.7	1 938.0	2 310.6	2 640.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
FISM	9 142.3	12 244.9	14 051.8	16 753.5	19 143.7	2.1	2.2	2.0	2.2	2.4
FASP	0.0	4 715.0	5 213.9	5 786.4	3 210.0	0.0	0.8	0.7	0.7	0.4
FAM	3 720.9	4 558.0	5 227.4	6 231.1	7 115.1	0.8	0.8	0.7	0.8	0.9
FAETA	0.0	151.3	2 051.6	2 811.5	2 946.8	0.0	0.0	0.3	0.4	0.4
FORTAMUN-DF ^{2/}	6 732.1	13 097.6	15 030.3	19 539.1	22 326.7	1.5	2.3	2.2	2.6	2.8

1 Hasta 1997 los recursos se encontraban en diversos ramos presupuestales del PEF, con excepción del FORTAMUNDF. 2 Incluye Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos 3 Para 1999 y 2000, el D.F. fue excluido de este fondo.

Nota: La suma de los totales puede no coincidir debido al redondeo de las cifras.

Fuente: UCEF elaborado con datos de la SSE-SHCP.

a) Como proporción de la RFP el ramo 33 ha mostrado una tendencia creciente en el periodo 1998-2002, al pasar de 25.9% a casi 29 por ciento (cuadro 3).

b) La mayor proporción de recursos del ramo 33 se concentra en el FAEB y el FASSA aun cuando han disminuido su participación en el ramo de 81.5 a 75% de 1998 a 2002.

c) En sentido opuesto, el FORTAMUNDF elevó su porcentaje de 5.7 a 10%, el cual se distribuye en función de la población.

Se ha avanzado en los mecanismos de administración de la deuda de las entidades federativas y los municipios.

a) Derivado de las reformas realizadas al marco legal de la deuda de los gobiernos locales desde 1995, que in-

cluyó entre otras acciones, la modificación al artículo 9 de la LCF, y el Reglamento de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios:

b) Se simplificaron los requisitos de inscripción al Registro que se realiza únicamente para efectos informativos.

c) Se establecieron reglas para obligaciones de municipios que no tenían garantía solidaria del estado.

d) Se transfirió la decisión y la negociación del endeudamiento a los estados y municipios, teniendo la libertad de escoger el mecanismo por el cual se paguen sus obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones.

e) Se creó el Fideicomiso Maestro como mecanismo

Cuadro 4. Evolución de los saldos de la deuda pública de los estados, el D. F. y los municipios

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 *
Millones de pesos corrientes	26 728.5	39 565.0	51 720.3	58,334.2	73 309.4	80 074.2	89 501.5	99 062.8	113,702.1	113 676.6
Millones de pesos constantes (Dic. 2003 = 100)	100 482.9	97 884.7	100 174.9	97 646.8	103 471.3	100 608.4	103 207.4	109 413.3	118 823.4	113 676.6
Tasa de crecimiento real	-----	-2.6	2.3	-2.5	6.0	-2.8	2.6	6.0	8.6	-4.3
Porcentaje del PIB	1.9	2.2	2.0	1.8	1.9	1.7	1.6	1.7	1.8	1.7
Deuda per cápita en pesos corrientes	290.4	422.7	543.8	604.3	748.7	806.7	889.9	972.9	1,103.5	1 090.8
Deuda per cápita en pesos constantes (Dic. 2003 = 100)	1 091.8	1 045.7	1 053.3	1,011.5	1 056.7	1 013.5	1 026.2	1 074.5	1,153.2	1 090.8
Porcentaje de la deuda entre las participaciones ¹	64.5	80.6	73.0	59.8	64.5	56.9	50.2	50.3	56.8	50.1

¹ Para 2003 se consideran las participaciones estimadas

* Al mes de septiembre

Fuente: UCEF, con base en información proporcionada por las entidades federativas.

de fuente de pago para que las participaciones federales siguieran siendo utilizadas para cubrir el servicio de la deuda pública.

En el nuevo reglamento interior de la SHCP, se faculta a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas a servir como ventanilla única de la Federación ante las entidades federativas.

• La evolución de la deuda pública de las entidades federativas y el D. F., muestra un comportamiento estable. De 1994 a 2003 la deuda como porcentaje del PIB se redujo en dos décimas de punto porcentual, al pasar de 1.9% a 1.7%. Y con relación a las participaciones pagadas, la deuda pública se ha reducido de 64.5% a 50.1%, con lo cual la deuda per cápita alcanzó 1 090.8 pesos. (ver cuadro 4).

No obstante lo anterior existen problemas que deben superarse:

• El esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales es de los más bajos respecto al de otros países. Referente a esta problemática, se aprecia que en México:³

a) No se aprovechan adecuadamente las posibilidades de recaudación de las facultades tributarias con que cuentan.

b) En el caso de las entidades federativas, los impuestos más importantes son nóminas, enajenación de vehículos y otros bienes muebles, hospedaje y tenencia local, la suma de éstos representa alrededor de 91%, el res-

tante 9% lo constituyen gravámenes como loterías, rifas y sorteos; diversiones y espectáculos públicos; premios derivados de loterías, servicios profesionales de medicina, instrumentos públicos y operaciones contractuales (cuadro 5).

a) La comparación internacional resulta importante, si se considera que en varios de los países como Chile, Alemania, Brasil, Estados Unidos, Bélgica y España, la única fuente de recaudación de los gobiernos locales es la que se origina en los impuestos a los activos de las familias, entre los cuales sobresale por supuesto el impuesto predial.

b) La presencia de las transferencias federales de más de 90% en promedio en los ingresos totales de los estados,⁴ resulta relevante en nuestro país, no sólo respecto a otros de mayor desarrollo como los de la OCDE, sino en

Cuadro 5. Estructura de los impuestos locales de las entidades federativas, 1998-2002* (porcentajes)

Concepto	1998	1999	2000	2001	2002
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nóminas	67.3	73.0	73.3	73.9	75.4
Hospedaje	4.4	4.8	4.9	4.4	3.8
Tenencia	2.8	2.6	2.8	3.9	4.0
Enajenación de vehículos	8.5	7.8	7.6	7.2	7.6
Subtotal	83.0	88.1	88.6	89.4	90.8
Otros impuestos	17.0	11.9	11.4	10.6	9.2

* No considera al Distrito Federal

Fuente: UCEF-SHCP, con datos de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas

Fecha de elaboración: 24 de febrero de 2004

relación con países de América Latina como Chile o Brasil.

c) Una situación semejante se aprecia en los municipios, ya que si se toma solamente el impuesto predial se observa que mientras en el país su proporción respecto al PIB se ubica alrededor de 0.2% en los países de la OCDE, como en Argentina, su promedio rebasa 1% del PIB.⁵

Estos datos permiten plantear no sólo la importancia que adquieren las transferencias federales en las finanzas estatales y municipales sino además el grado de subutilización de las fuentes locales de recaudación. Aunque claro, tal situación no es generalizada, hay destacadas excepciones.

- La desvinculación entre el gasto y el esfuerzo recaudatorio.

Es posible apreciar que a la par del aumento de las transferencias se ha profundizado la desvinculación entre el ingreso y el gasto de los gobiernos locales, el que por cierto presenta en promedio un aumento del gasto corriente, el cual ha pasado de 80 al 88% en el periodo 1994-2002⁶. Con relación a esto destaca que:

a) En buena medida, la decreciente participación de los ingresos locales se debe a que la descentralización del gasto no ha tomado en cuenta criterios de eficiencia recaudatoria.

b) Existe evidencia de que las transferencias como FORTAMUNDF —desde su creación en 1998— han sido un incentivo negativo para el esfuerzo recaudatorio local. Además existe evidencia de que es ejercido con discrecionalidad e insuficiente rendición de cuentas.

c) Asimismo, en el año 2000, la introducción del PAFEF, no ha incentivado el esfuerzo recaudatorio estatal.

d) A esta desvinculación entre el ingreso y el gasto de los gobiernos locales, se suma el de la baja eficiencia recaudatoria de las entidades federativas y municipios. Basta mencionar que con la entrada en vigor del IVA en 1980, desaparecieron 18 impuestos federales y 458 estatales, sin embargo, la problemática de la administración compartida entre Federación y entidades generó problemas para ubicar el lugar de venta, dando lugar a que se manipularan los acreditamientos, lo que a su vez provocaba problemas en las solicitudes de devolución,⁷ que llevó a su recaudación mediante el sistema bancario en 1990, aumentando en medio punto del PIB en un solo año, al pasar de 3.10 a 3.60 por ciento.

La falta de dinamismo de la administración tributaria de las entidades federativas se aprecia también en materia de colaboración administrativa en el renglón de fiscalización, aunque existen estados que sí aprovechan el convenio.

En el caso de los municipios, además del nulo esfuerzo en el impuesto predial, no aprovechan los derechos por la zona federal marítimo-terrestre.

Hay avances en materia de gasto sin embargo, debe señalarse que en educación: su descentralización se realizó sin homologar los sistemas estatales, no se llegó a los municipios, y no se incluyeron criterios de calidad para su distribución.

La aportación estatal al gasto educativo no es uniforme, ya que hay entidades que aportan una parte importante de su presupuesto, mientras que otras no lo hacen. El caso extremo es el Distrito Federal.

Durante el ejercicio del año 2000, se observó que: del gasto público total destinado a la educación en todos sus niveles,⁸ por un monto total de 267 mil 796.1 millones de pesos, la Federación aportó aproximadamente 87% de los recursos. Existen casos en que algunas entidades financian menos de 5% y otras más de 30% del gasto total.

En materia de deuda aún resulta necesario homologar las cuentas públicas y la legislación de las entidades federativas con el propósito de que la información financiera con la que trabajan las agencias calificadoras, permita comparar la eficiencia en la administración financiera entre algunos estados y municipios del país.

Es muy importante poner énfasis en la transparencia, información y rendición de cuentas. Para ello debe insistirse en la homologación de la contabilidad gubernamental, en las tres áreas fundamentales de las finanzas públicas, en un marco legal que permita formular y alcanzar objetivos macrofiscales sostenibles. Lo anterior permitiría por ejemplo: a) contar con un marco presupuestario y contable estandarizado y consistente en los tres órdenes de gobierno; b) coordinar los sistemas presupuestarios de estados y gobierno federal y c) alcanzar un sistema de rendición de cuentas que permita a los ciudadanos exigir responsabilidades políticas, financieras y operativas.

Reflexiones finales

El tema del federalismo fiscal tiene aristas políticas, no sólo las de las estrategias de los partidos y de sus corrientes. Es un asunto central en la reforma del Estado, no podemos seguir debilitando fiscalmente al gobierno federal, ni continuar con una visión unilateral, en la que se incrementen las transferencias, prácticamente —como atinadamente ha señalado Luis Rubio— sin grandes obligaciones de transparencia y rendición de cuentas. Recordemos como señala José Roberto Afonso para el caso de Brasil en 1996, que “la motivación básica de la descentralización fue política. Fue impuesta al gobierno federal

por el poder Legislativo, no hubo pacto entre los tres niveles de gobierno, y aún menos asociada a un Plan Nacional y ordenado”. En ese país “se avanzó aumentando las transferencias de manera forzada, aumentando el gasto subnacional, mientras se impusieron fuertes restricciones a los presupuestos del gobierno central”.

En México estamos a tiempo de concretar los consensos, fortalecer la coordinación intergubernamental y asumir cada quien su tramo de responsabilidad.

Necesitamos tres órdenes fiscalmente fuertes, a partir del esfuerzo conjunto, ya no de “quitar” al orden central más recursos que además éste no tiene. Si ya 60% de la recaudación participable la gastan el orden estatal y municipal, sin considerar el gasto federal realizado en los estados y municipios, no será posible avanzar sin mecanismos de intercambio, esto es, responsabilidades de ingreso, a cambio de transferencias.

La Convención Nacional Hacendaria nos dará la oportunidad de reflexionar sobre las tareas pendientes, como las de asumir un ejercicio de corresponsabilidad fiscal para optimar la recaudación de los ingresos propios de estados y municipios, reforzar la transparencia de las finanzas de los tres órdenes de gobierno, no sólo el federal. Contar con una contabilidad gubernamental homologada y transparente; rendir cuentas con oportunidad; fortalecer el papel de los congresos locales y dar cierto grado de autonomía fiscal al municipio. En la coordinación hacendística, darle integralidad a la ley, reforzar la colaboración administrativa, revisar las responsabilidades de gasto y la distribución de facultades tributarias; establecer sistemas de coordinación entre las haciendas públicas estatales y municipales en cada entidad federativa.

En suma fortalecer, simplificar y reformar las administraciones de los tres órdenes de gobierno en un marco de transparencia fiscal, colaboración, coordinación gubernamental y rendición de cuentas ■

bargo, entre el orden federal y estatal existe un fenómeno de concurrencia reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual implica que no todas las fuentes de tributación son concurrentes, pero sí las principales. Además, también existen limitaciones a los estados establecidas en la Constitución para gravar el comercio exterior, hidrocarburos, energéticos, la actividad bancaria, entre otras, mismas que expresamente se encuentran reservadas como exclusivas del gobierno federal [...] La concurrencia tributaria mal instrumentada puede dificultar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, elevar las cargas tributarias, aumentar los impuestos sobre una misma actividad económica, generar mayores costos administrativos que deben soportar las autoridades fiscales y producir distorsiones en la asignación de los recursos productivos.”

³ Francisco Gil Díaz, intervención en la clausura de la XXXI Reunión Anual Nacional de Funcionarios Fiscales, Ixtapan de la Sal, 28 de noviembre de 2001.

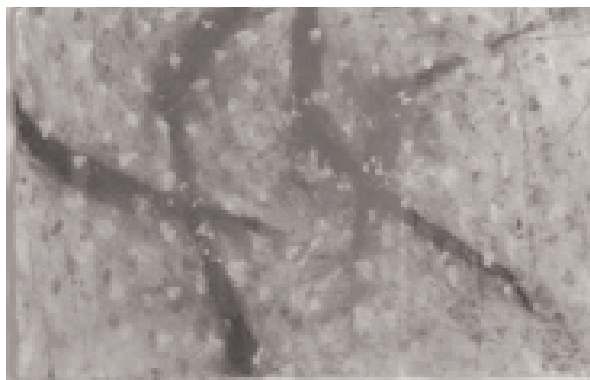
⁴ Las transferencias federales consideran a las participaciones, aportaciones del ramo 33, convenios de descentralización y PAFEF.

⁵ Los datos se tomaron de F. Gil Díaz, *op. cit.*

⁶ Puede verse al respecto, SHCP, Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, SHCP, México, 2003:

⁷ Otros problemas que presentaba esta recaudación compartida del IVA son los siguientes: a) *respecto al domicilio fiscal*, aunque las empresas presentan actividad económica en casi todo el país, por razones de domicilio fiscal, la recaudación se concentra en sólo tres entidades, Distrito Federal, México y Nuevo León, lo que significa que sólo en estas entidades se concentraría la recaudación; b) *en el esfuerzo recaudatorio*, en fórmula de participaciones del FGP de 1998 y 1999, 30% de la recaudación del IVA se incorporaba a este fondo, lo que ocasionaba que las entidades grandes se vieran beneficiadas de manera importante, con relación a los estados pequeños; c) *en la dificultad de verificar asignables*, debido a que la asignación del IVA estaba a criterio de los contribuyentes, se daban reclamaciones y controversias entre entidades, situaciones que eran resueltas en el comité de cuentas, hoy Comité de Vigilancia; y *en cuanto a facilidades para llevar contribuyentes*, se daban casos en los cuales para que un contribuyente trasladara su domicilio fiscal, y así se asignara el IVA a una entidad, se le otorgaban todo tipo de facilidades para que se fuera de un estado a otro.

⁸ En el plano presupuestario, el gasto público en educación se integra por las aportaciones federales, así como por los recursos provenientes de ingresos propios de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios.



Irma Palacios, Vuelos

¹ Las tres convenciones fueron realizadas en los años de 1925, 1933 y 1947.

² Cabe señalar que en México la asignación de potestades tributarias de cada orden de gobierno se lleva a cabo conforme a lo establecido en nuestra Carta Magna, donde se definen las instancias de gobierno en que se organiza este país, sus campos tributarios, la división de poderes, las responsabilidades administrativas de cada instancia o esfera de gobierno, sus atribuciones y limitaciones, las obligaciones de los ciudadanos, entre otros. Esto ha sido subrayado en el Diagnóstico de Ingresos elaborado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, como parte de los Trabajos Preparatorios de la Convención Nacional Hacendaria. Al respecto se indica en dicho documento que “tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales tienen autoridad tributaria independiente. Sin em-