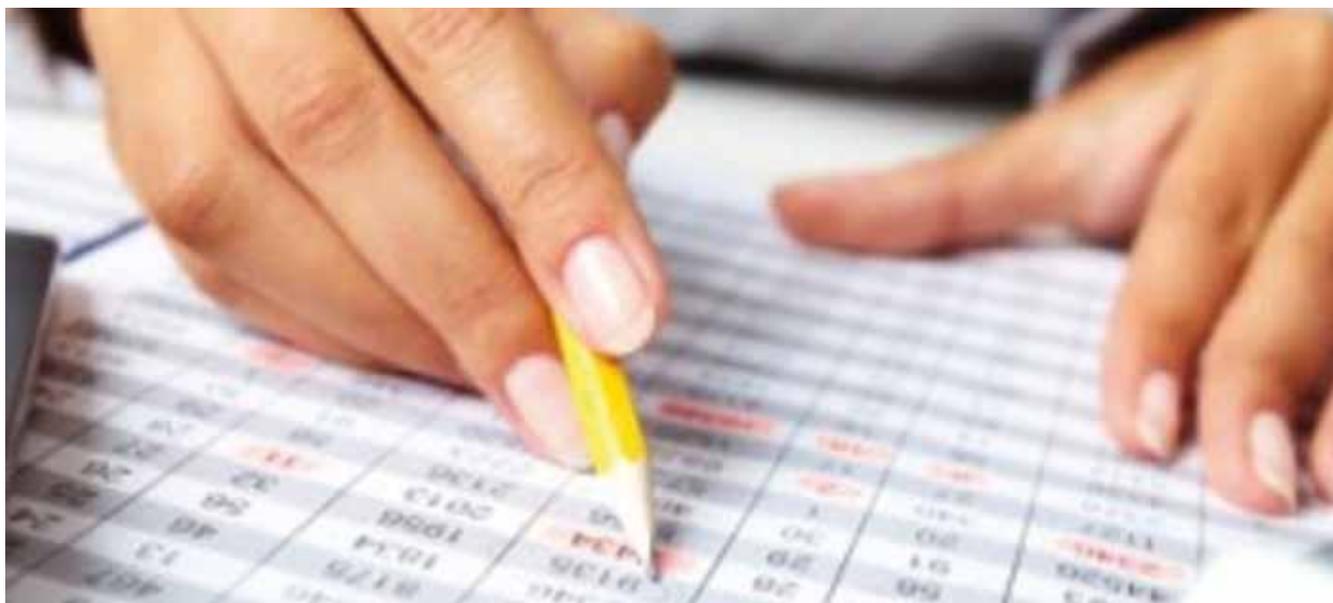




¿Es Factible el Fortalecimiento del Federalismo Fiscal Mexicano?

Luis García Sotelo

Partiendo de una revisión a las características del Federalismo Fiscal mexicano y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el presente artículo expone una reflexión sobre los aspectos que ponen en evidencia las áreas de oportunidad y los retos que enfrenta el federalismo hacendario en México, y propone algunas líneas generales para avanzar en su fortalecimiento.



INTRODUCCIÓN

La revisión del federalismo hacendario y de las relaciones financieras entre ámbitos de gobierno, tiene como propósito en la mayoría de los casos, diseñar alternativas y propuestas para su mejora, por tanto es un asunto que siempre estará presente en la agenda de quienes tienen a su cargo la responsabilidad de decidir y de manejar las haciendas públicas, en este contexto, en el presente artículo se describen, a partir de ciertos cuestionamientos, aspectos que evidencian áreas de oportunidad para fortalecer el federalismo fiscal Mexicano y se presentan líneas para lograrlo. Se parte una revisión de las características de nuestro federalismo y del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para luego identificar sus aspectos susceptibles de mejora y finalmente la orientación de los elementos básicos que deben impulsar

un cambio para fortalecer el Federalismo Fiscal.

Federalismo Fiscal y Características del Sistema de Coordinación.

El marco de referencia de nuestro Federalismo Fiscal se constituye a partir de principios básicos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la distribución de competencias y facultades fiscales entre ámbitos de gobierno. Es así que en principio nuestro esquema fiscal contempla una hacienda pública propia para los tres ámbitos de gobierno, una asignación de responsabilidades de gasto definidas, además se de una distribución intergubernamental de competencias fiscales.

Como se sabe, adicionalmente a la conformación original en materia fiscal existe un sistema de coordinación fiscal pactado entre el gobierno federal y cada entidad federativa donde ade-

“En aras de mejorar el federalismo y la coordinación fiscal conviene identificar y eliminar distorsiones en el esquema de transferencias que parecieran producir efectos contrapuestos”

más se involucra los municipios, por tanto se puede señalar que las relaciones fiscales se dan a partir de dos vertientes:

1. Las facultades y atribución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y
2. Las derivadas del Sistema de Coordinación Fiscal, así como de las leyes y convenios fiscales creados para su operación.

Actualmente la forma como operan las relaciones fiscales está muy ajustada al marco establecido en el Sistema de Coordinación Fiscal, ya que éste establece en alguna medida la distribución y criterios como:

- Potestades Tributarias entre ámbitos de gobierno.
- Reglas y mecanismos de distribución de transferencias federales (Participaciones, Aportaciones, Incentivos Económicos y otros recursos descentralizados).
- Funciones administrativas fiscales propias y en colaboración.

Es tal la influencia del marco que regula el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que cualquier cambio en éste puede modificar la naturaleza, modalidades, propósitos e incluso principios del Federalismo Fiscal, esto es así porque el SNCF en su constitución y características hace prácticamente imposible no formar parte del mismo, dado que su adhesión es integral.

Las entidades federativas al integrarse al SNCF lo hicieron de manera integral y renunciaron a cobrar diversos tributos locales a cambio de recibir participaciones federales, mismas que representan un porcentaje muy significativo de sus recursos lo que hace prácticamente imposible renunciar a ellas. Además, este sistema integra la transferencia de gasto a los gobiernos estatales y municipales para aplicarlos en fines específicos, es decir, nuestro sistema fiscal en los tres ámbitos de gobierno depende en gran medida de los recursos de origen federal, e incluso

las entidades pueden obtener recursos adicionales por la posibilidad que tienen de colaborar administrativamente en materia fiscal.

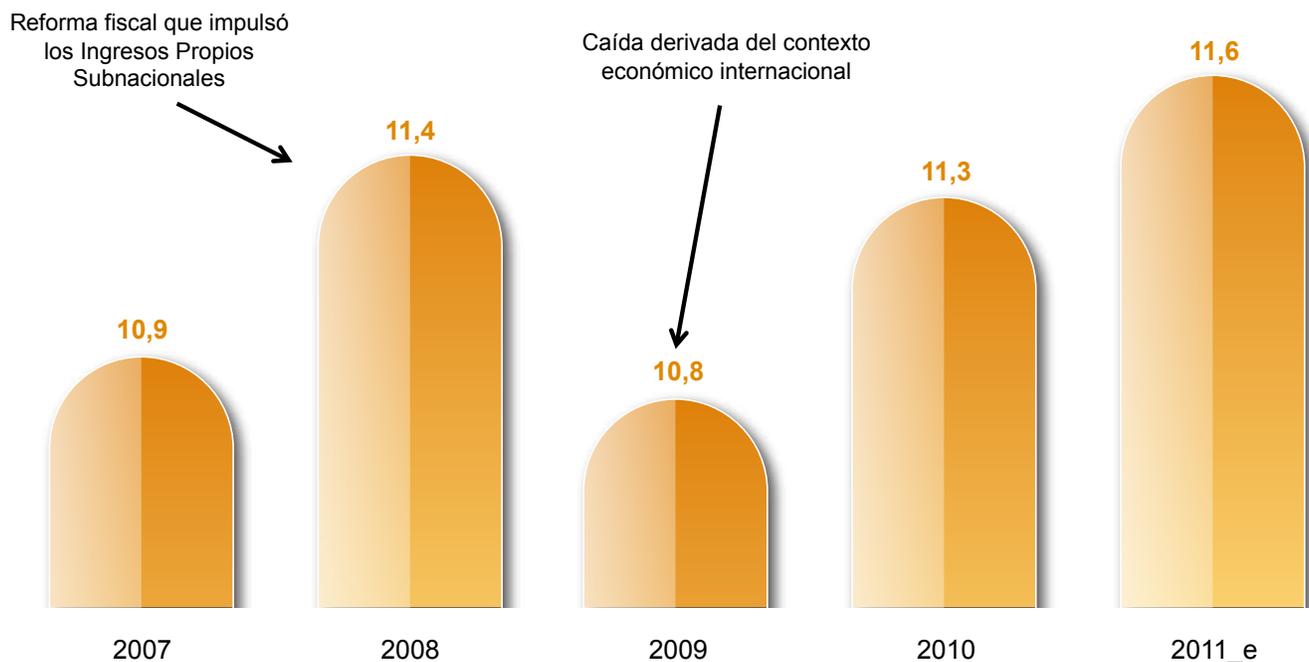
¿QUÉ MEJORAR DEL FEDERALISMO Y LA COORDINACIÓN FISCAL?

La conformación del SNCF si bien en un principio trajo un fortalecimiento claro de las finanzas locales al dotarlas de mayores recursos y de generar una estabilidad en la entrega de recursos federales, hoy en día manifiesta elementos susceptibles de mejora, esto si consideramos que, con su evolución, el actual Sistema de Coordinación ha contribuido en alguna medida a:

- Una dependencia excesiva de los recursos transferidos.
- La disminución del ritmo de crecimiento de los recursos que reciben algunas entidades.
- Que la mayoría de las entidades encuentren insuficientes los recursos propios y transferidos en relación a las necesidades que tienen para atender sus rezagos.
- La presencia de distorsiones no deseadas en el esquema de transferencias que parecieran tener objetivos contrapuestos.
- La necesidad de transformar las relaciones fiscales en el tema del gasto público y fortalecimiento de capacidades tributarias locales.

Gráfico 1

Autonomía Financiera Subnacional (%)



Fuente: Elaborado por INDETEC con base en información de las Secretarías de Finanzas y leyes de ingresos 2011 de las Entidades Federativas
_e: Estimado



Lo más significativo es que el resultado de este esquema de relaciones fiscales no ha permitido detener en los últimos años la pérdida de capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante las demandas que enfrentan y las necesidades de infraestructura que requieren. Hoy es mucho más evidente la escasa corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales, ya que son limitadas las posibilidades que tienen para generar recursos, además de observar una insuficiencia de incentivos para evitar la excesiva dependencia financiera del gobierno federal, aunado a esto las entidades federativas en el actual esquema de relaciones cuentan con pocas potestades tributarias y el rendimiento de éstas es poco significativo, comparado con el que provocan las potestades tributarias federales.

Esta situación nos invita a reflexionar sobre qué podemos hacer para fortalecer el federalismo fiscal, a partir de un esquema gradual y paulatino que permita contrarrestar entre otros aspectos:

1. La insuficiencia de recursos
2. La concentración de la política fiscal a nivel central.
3. Las limitantes en los instrumentos fiscales para promover el desarrollo.
4. Las inconsistencias e inconvenientes de la distribución de recursos federales.
5. Las limitaciones para atender funciones descentralizadas.
6. La falta de claridad en la asignación de competencias de gasto.
7. Los bajos niveles de recaudación propia.

“Para impulsar y fortalecer el federalismo fiscal es necesario reducir la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales al tiempo de mejorar los incentivos en la distribución de transferencias de ingresos”

¿QUÉ ELEMENTOS DEBEN IMPULSAR UN CAMBIO PARA FORTALECER EL FEDERALISMO FISCAL?

Dadas las condiciones y retos que enfrentan los ámbitos de gobierno es necesario mejorar las finanzas públicas para revertir las condiciones no deseables, como lo pueden ser la inseguridad, la pobreza, el desempleo y para promover el desarrollo y crecimiento económico.

En este contexto, es necesario revisar si es posible o no revertir algunos de los efectos no deseados que se hacen presentes en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y que al mismo tiempo se puedan optimizar las actuales ventajas y beneficios que provoca el sistema coordinado. Hoy se hace necesario revisar alternativas para mejorar el federalismo fiscal partiendo de la idea de que su fortalecimiento deberá orientarse en todo momento a favor de las haciendas locales y el desarrollo regional, es decir se hace necesario un mayor equilibrio financiero y de co-

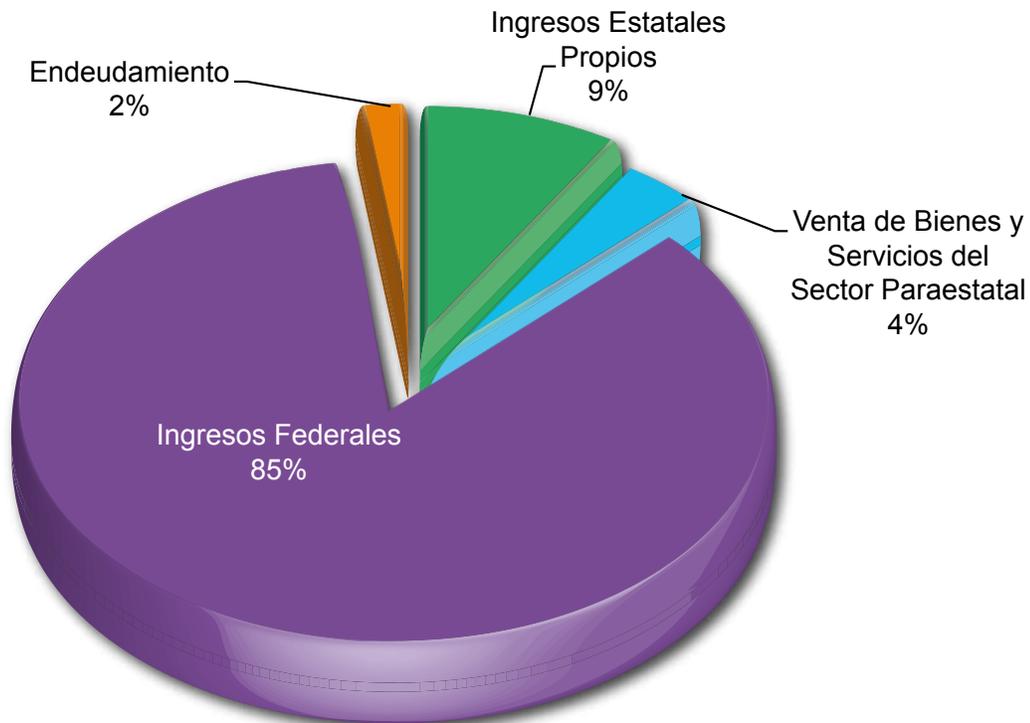
responsabilidad fiscal entre las partes integrantes de federalismo.

¿En dónde debe mejorar el federalismo fiscal y cuáles pueden ser las alternativas para lograrlo?, son cuestionamientos que habrán que atenderse para, entre otros aspectos:

- Revertir la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales.
- Ampliar la corresponsabilidad fiscal.
- Mejorar los incentivos para la distribución de transferencias de ingresos
- Incrementar el volumen de los ingresos.
- Acrecentar y aprovechar en mejor forma las atribuciones de implicación federalista.
- Reactivar el potencial económico local vía instrumentos fiscales propios.
- Ampliar las atribuciones fiscales.
- Incrementar la eficiencia tributaria y
- Construir reglas más eficientes y efectivas en materia de descentralización del gasto.

Gráfico 2

Composición de los Ingresos estimados de las Entidades Federativas



Fuente: Elaborado por INDETEC con base en información de las Secretarías de Finanzas y leyes de ingresos 2011 de las Entidades Federativas _e: Estimado

Las entidades federativas y los municipios manifiestan una alta dependencia de los ingresos transferidos por la federación, los niveles de autonomía financiera subnacional son insuficientes, de la composición de los ingresos totales de las entidades federativas solamente el 9% son ingresos propios. ¿Cómo revertir esta situación?, a continuación se presentan algunas alternativas:

- Restitución gradual de potestades tributarias a favor de las entidades federativas y municipios
Existen claras muestras de algunas fuentes tributarias que bien podrían estar a cargo de las entidades

y municipios, como lo pueden ser el impuesto a las ventas finales, el cual se ha constituido como una alternativa permanente cuando se analiza la posibilidad de fortalecer los ingresos de las entidades federativas, otras opciones pueden ser los impuestos específicos, como el de la cerveza, gasolina o tabaco labrado de los cuales también han existido intentos por establecerlos como una potestad local; también valdría la pena revisar la posibilidad de restituir a favor de los gobiernos locales diversos derechos que fueron suprimidos por la coordinación fiscal atendiendo



realidades distintas a las actuales, pero que hoy pueden ser objeto de su restitución.

- Ampliación de las potestades tributarias existentes

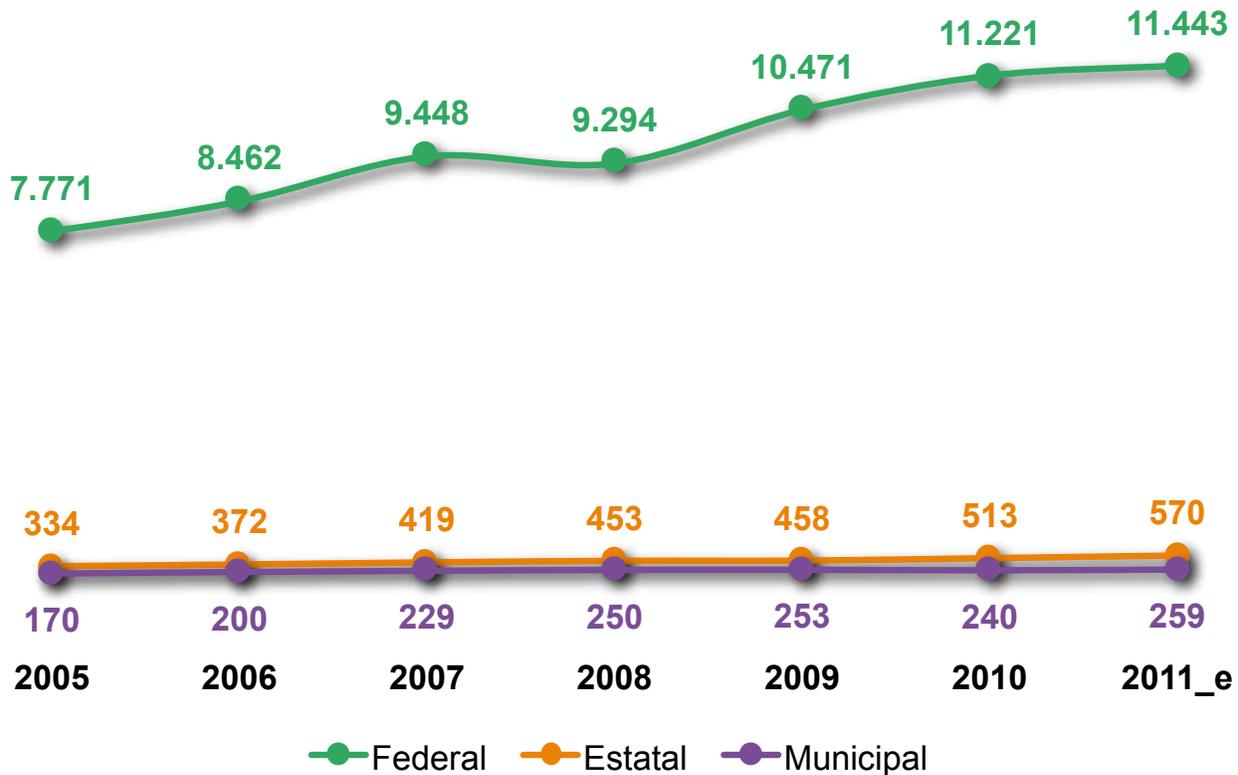
Sobre este tema mucho se ha dicho de la posibilidad de que las entidades federativas puedan gravar plenamente la renta de personas físicas, como sucede en otros países federales. Si bien es cierto actualmente pueden establecer gravámenes específicos estos no han sido aprovechados en su magnitud. Otra alternativa puede ser la posibilidad de ampliar las potestades en materia de contribuciones extractivas no estratégicas o bien que puedan gravarse sobre una base limitada, para que se permita atender los efectos no deseados de este tipo de actividades económicas en las entidades y municipios. Una tercera opción puede ser sin duda, las contribuciones ecológi-

cas, ya que permitirían atender los problemas ocasionados por la contaminación ambiental y sus efectos en la población y el medio ambiente.

- Diseño de una política fiscal propia que incremente la recaudación. Dadas las necesidades apremiantes que presentan las entidades federativas se hace necesario que éstas valoren la conveniencia de incrementar la recaudación propia, sea a partir de: a) un rediseño de sus potestades actuales vigentes, para evitar pérdidas de recursos; b) la ampliación de las bases fiscales para incrementar el número de contribuyentes; c) el incremento de las tasas, cuotas o tarifas, para aumentar la recaudación; d) así como la mejora tecnológica y administrativa para eficientar el cobro, recuperar adeudos, simplificar el cumplimiento y acercarse información para incrementar la recaudación.

Gráfico 3

Recaudación impositiva por habitante por nivel de gobierno (pesos)



Fuente: Elaborado por INDETEC con base en información de las Secretarías de Finanzas de las Entidades Federativas, SHCP y el INEGI. _e: Estimado

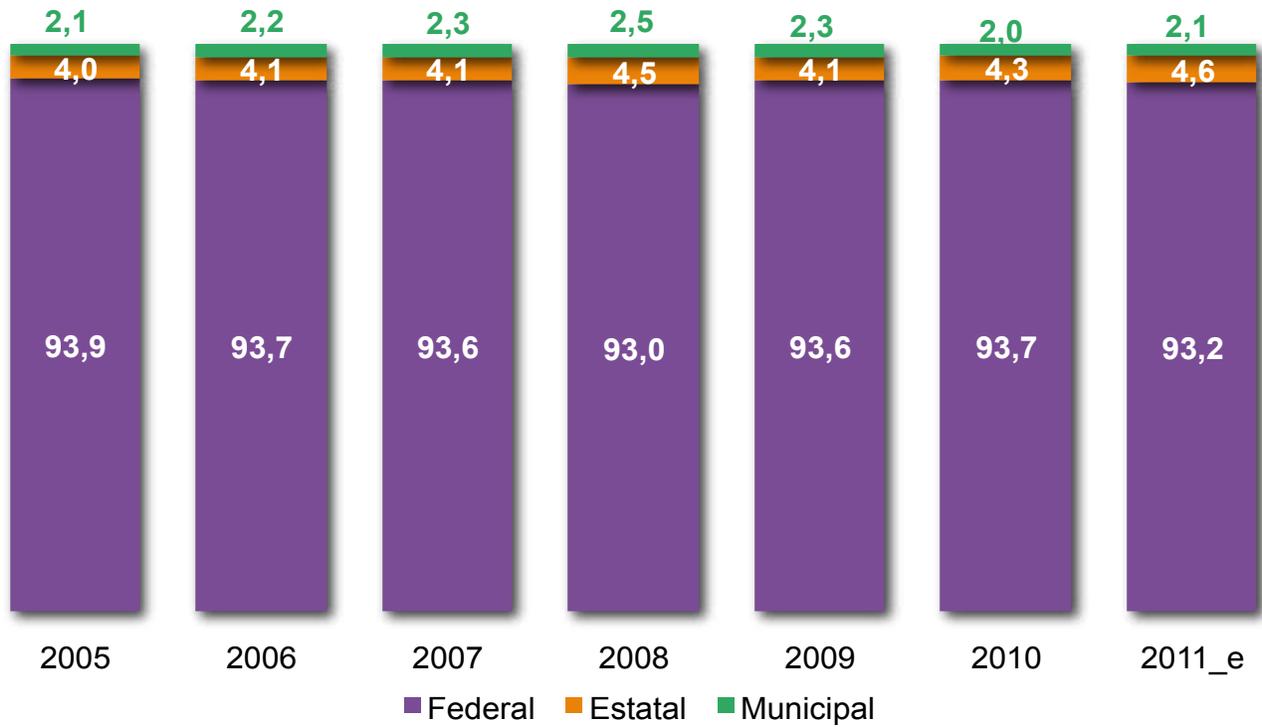
Estas acciones junto con las de colaboración en materia fiscal federal permitirán incrementar la corresponsabilidad de las entidades federativas, ya que actualmente es baja la proporción porcentual en la captación de ingresos vía impuestos a nivel estatal y municipal, más aún si comparamos la recaudación impositiva por habitante entre los ámbitos de gobierno. ¿Cómo aumentar la corresponsabilidad fiscal? Algunas opciones pueden ser las siguientes:

- Mejora de los incentivos para la distribución de transferencias de ingresos, donde se considera con

más peso el esfuerzo fiscal propio. Si bien el esquema de transferencias incorpora en sus elementos de distribución el incremento en la recaudación propia y coordinada, así como el crecimiento económico, es necesario pensar en la posibilidad de aumentar los recursos transferidos según el esfuerzo fiscal, sin que éste sea ponderado bajo criterios distributivos ya que puede distorsionar el efecto. En este sentido, se debe de pensar en alternativas que sí constituyan un incentivo real para mantener impuestos locales e incrementar la recaudación.

Gráfico 4

Proporción porcentual en la captación de ingresos vía impuestos tres ámbitos de gobierno



Fuente: Elaborado por INDETEC con base en información de las Secretarías de Finanzas de las Entidades Federativas, SHCP y el INEGI. _e: Estimado

- Incremento de la eficiencia tributaria
Uno de los retos que el sistema fiscal mexicano enfrenta es sin duda el combate a la evasión fiscal y la mala percepción de los contribuyentes respecto de la justicia fiscal, en este sentido es necesario idear mecanismos normativos tecnológicos y organizacionales que permitan disminuir la evasión y ampliar la base de contribuyentes.
- Ampliación de la colaboración administrativa en materia fiscal federal
Desde la creación del SNCF las entidades han colaborado en materia fiscal federal, sin embargo, las atribuciones y facultades

conferidas no han propiciado resultados tan significativos en la mejora de la recaudación, de ahí la necesidad de valorar espacios de colaboración que deben ser incrementados y qué tipo de incentivos económicos deben de tener para que tengan un efecto real en el objetivo de recaudar más en el nivel federal y con ello mejorar los beneficios para las entidades desde el punto de vista de participaciones recibidas e incentivos económicos logrados.

Otro aspecto que se tendrá que revisar para fortalecer el federalismo fiscal es el incremento del volumen de ingresos como porcentaje del PIB, aspecto que

beneficia a los tres ámbitos de gobierno. Por ello, también se debe de valorar la posibilidad de eliminar gradualmente tratamientos especiales y excepciones que ya no responden a las nuevas condiciones económicas del país o bien de incrementar la carga fiscal en determinadas actividades y segmentos de contribuyentes para los cuales ya no se justifica su poca contribución.

Un aspecto que no debe de olvidarse, y que tiene que ver más con una visión de la forma como se manejan las finanzas públicas, es el crecimiento y aprovechamiento de las atribuciones de implicación federalista, ya que actualmente por diversos motivos, las entidades federativas han decidido suspender o renunciar a su facultad de establecer contribuciones (Impuesto Local a la Tenencia, Impuesto Cedulares, etc.), lo anterior sin dejar de señalar que el propio sistema de coordinación también condiciona la posibilidad de establecer determinadas contribuciones que las entidades federativas sí estarían dispuestas a adoptar.

Un último aspecto para el fortalecimiento del federalismo fiscal lo constituye el tema de la transferencia de recursos de gasto, ya que durante varios años las entidades federativas han impulsado y solicitado mejoras y adecuaciones a las reglas para la descentralización del gasto público, sobre todo en temas en los que la presión financiera limita la posibilidad de atender funciones públicas, o donde su atención se vuelve una camisa de fuerza para utilizar recursos en otras necesidades también apremiantes, de ahí que se haga necesario

mejorar las distorsiones o insuficiencias provocadas del gasto descentralizado, además de evitar que éste tienda a presentar elementos centralizadores que no reconocen diferencias regionales. Finalmente, se debe evolucionar hacia el diseño de transferencias de gasto que incentiven más el esfuerzo y reconozcan el cumplimiento de objetivos.

CONCLUSIONES

Son varias las áreas de oportunidad que presenta nuestro federalismo fiscal, las cuales se expresan en su mayoría, en áreas de oportunidad del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el cual, por sus características, cuando sufre cambios y modificaciones, estas tienden a impactar en la forma en cómo se dan las relaciones fiscales entre los ámbitos de gobierno, la asignación de sus competencias y la distribución de los recursos fiscales.

En la atención de estos espacios de oportunidad, si bien pueden ser múltiples y variados, es necesario que se procure favorecer a las haciendas locales y el desarrollo regional, recuperando y optimizando los beneficios y ventajas del actual sistema de coordinación y revirtiendo los efectos no deseados del mismo.

Luis García Sotelo, es Economista y Maestro en Gestión Pública por la Universidad de Guadalajara; actualmente se desempeña como Director General Adjunto de Atención a los Organismos del SNCF. lgarcias@indetec.gob.mx

Nota: En este artículo colaboró con el análisis de información financiera estadística Iber Neftalí Olivera Sánchez, Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara, quien actualmente se desempeña como Consultor-investigador de la Dirección de Política Fiscal y Prospectiva del INDETEC. ioliveras@indetec.gob.mx