

COORDINACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD FISCALES: PREMISAS PARA UN NUEVO FEDERALISMO

Mónica Gallegos Ramírez

En México, al igual que en muchos otros países, el tema de las finanzas públicas tiene actualmente una gran relevancia, particularmente porque en los últimos años algunos problemas, como la deuda externa y la liberalización comercial, han redundado en una importante disminución de los recursos de que dispone el Estado para hacer frente a sus múltiples compromisos internos y externos, por lo que ha sido necesario ajustar tanto la estructura de los ingresos como la de los gastos públicos.

Desde mediados de la década pasada, México inició un programa amplio de ajuste con la finalidad de afrontar sus compromisos externos, tratando al mismo tiempo de recuperar y hacer compatibles el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas con la necesidad de reconvertir su aparato productivo e insertarse en las mejores condiciones posibles en el nuevo marco económico internacional.

Aunque la crisis de diciembre de 1994 puso de manifiesto que esto era inalcanzable, uno de los aspectos centrales del ajuste económico al que el gobierno ha sometido a la economía mexicana

ha sido la reestructuración del sector público, con la necesaria reducción de su déficit y la delimitación de su presencia en la economía. Esta política, acorde con los planteamientos del enfoque neoliberal (que ha inspirado los programas de ajuste de las economías "con problemas estructurales" como la mexicana), ha implicado una cierta reforma fiscal y el replanteamiento de las relaciones que tradicionalmente se habían establecido entre el nivel central de gobierno -la federación- y los niveles subcentrales -estados y municipios-.

Hay que agregar a estos elementos la preexistencia de una estructura bastante desigual, y de relaciones inequitativas, del sector público en México, que se ha caracterizado por un nivel central casi todopoderoso y omnipotente, y niveles subcentrales con capacidades y posibilidades muy heterogéneas para generar y manejar sus propios recursos.

Ante esta realidad, que ha provocado inquietud en las regiones por lograr relaciones más equitativas con el centro, el gobierno del presidente Zedillo ha manifestado en diversos foros su preocu-

pación por impulsar un nuevo federalismo que corrija el actual sistema de distribución fiscal y equilibre las relaciones entre los niveles federal, estatal y municipal.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, el sistema federal de México establece la existencia de diferentes centros de decisión en materia de gastos y de ingresos públicos. Tanto la federación como los estados y los municipios tienen, en principio, capacidad para imponer tributos, así como para decidir el uso de sus recursos (Astudillo, 1990: 214), aunque en la práctica esta situación se modifica sustancialmente.

La Constitución establece formalmente para los niveles subcentrales de gobierno estados y municipios la posibilidad de establecer sus propias necesidades de gasto y los mecanismos de financiamiento de las mismas. Sin embargo, en los hechos el sistema federal mexicano se ha caracterizado por una enorme desigualdad regional en cuanto a la disponibilidad y el ejercicio de los recursos públicos para satisfacer las necesidades de la población e impulsar el desarrollo de

las distintas regiones del país.

El origen de esta situación se debe a que el proceso de consolidación de la nación, en las dos primeras décadas de este siglo, implicó la concentración de las funciones federales en el centro del país, cuyos efectos fueron un federalismo "jurídicamente puro" que en la práctica se tradujo en la acumulación de poder económico y político por parte del gobierno federal y la debilidad de los estados y los municipios (Martínez Almazán, s/f: 23)

Además, la Constitución política de 1917 no estableció una distribución clara de las fuentes tributarias entre los niveles de gobierno, sino que adoptó un sistema de concurrencia tributaria en la federación y los estados de la mayoría de las fuentes de ingresos.

Al mismo tiempo, la Constitución limitaba la facultad impositiva de los estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación, señalando restricciones específicas a la potestad tributaria de los estados.

El artículo 31 constitucional, en su fracción cuarta, establece que:

"Son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, tanto de la federación, como del estado y municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

A pesar de ese planteamiento, en materia de coordinación fiscal la tendencia ha sido siempre la misma:

los gobiernos estatales han renunciado paulatinamente a exigir impuestos que alguna vez fueron locales, a cambio de recibir una parte de los ingresos que se obtengan. Así, el gobierno federal ha centralizado la recaudación y la administración de los impuestos más productivos, desde el punto de vista del importe recaudado, mientras que los gobiernos estatal y municipal únicamente obtienen una participación (Astudillo, 1990: 231).

Esta situación, es decir, la relación entre el nivel central de gobierno y los niveles subcentrales, en el ámbito de las finanzas públicas, ha implicado para algunas regiones del país la transferencia neta de recursos hacia otras, específicamente hacia la capital de México.

Cabe mencionar aquí que, desafortunadamente, debido al fuerte contenido político que podrían llegar a tener este tipo de estudios, no existe un antecedente directo de esta clase de trabajos en México pues uno de los principales problemas para conocer la dirección de los flujos fiscales entre las distintas regiones del país ha sido la falta de información porque, por una parte, es producida y concentrada por el nivel central de gobierno a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, por otra, no se generan sistemáticamente las estadísticas necesarias para analizar con deteni-

miento cómo se redistribuyen los recursos fiscales.

Como se señaló, el sistema federal supone la existencia de diferentes centros de decisión tanto en materia de gastos como de ingresos públicos; una de las características fundamentales del sistema tributario mexicano es la concurrencia fiscal,

al no reservarse en la Constitución Política fuentes de tributación que en forma exclusiva pudieran ser gravadas o por la federación o por los estados, y teniendo una y otros la misma facultad de imponer contribuciones, resulta como consecuencia que la misma materia o el mismo hecho pueden y de hecho soportan gravámenes federales o estatales (INDETEC, 1991b: 14).

Esta concurrencia tributaria da origen a la doble o múltiple tributación, la cual ha sido objeto de diversas controversias respecto a la validez o no de impuestos concurrentes de estados y federación. Es precisamente la estructura federal el origen de la doble o múltiple tributación federal-estatal-municipal.

Por muchos años se pensó que el problema se derivaba de que no existía separación de fuentes tributarias en la Constitución y que la solución consistiría en separar dichas fuentes e incluir en el texto constitucional contribuciones exclusivas de la federación, de los estados y de los municipios; pero sólo se hizo a favor de la federación, y recientemente del municipi-

pio, sin limitar el correspondiente poder tributario sólo a esas materias.

Según algunos estudios realizados sobre el tema, la tesis de jurisprudencia plantea que dicha concurrencia no es contraria a la Constitución. Sin embargo, es un problema no deseable en un sistema federal como el mexicano y que no se ha resuelto al no estar claramente delimitados los campos de imposición que deberían ser exclusivos de la federación y de los estados.

La anterior situación ha obligado a los contribuyentes a sujetarse a un doble poder tributario que los somete a dobles o múltiples gravámenes establecidos por autoridades diferentes que, si bien cada uno de ellos ha sido establecido de manera proporcional y equitativa, en su conjunto producen cargas fiscales exageradas. Esto ha dificultado el cumplimiento de las diversas obligaciones fiscales de los contribuyentes, además de haber multiplicado sus molestias y costos.

Tratando de darle una solución definitiva, el problema de la concurrencia fiscal se ha abordado mediante el establecimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, que afecta las facultades impositivas de los estados.

El sistema nacional de coordinación fiscal, establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, plantea que

los estados que así lo desearan podían convenir con la

Federación en recibir participaciones a cambio de respetar las limitaciones a su poder tributario establecidas en las leyes federales o en los convenios. Éstos, que se llaman convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal, deben obligatoriamente celebrarse entre la Federación y el estado que así lo solicite. Todos los estados han celebrado dicho convenio que ha sido aprobado por sus legislaturas y que ha implicado restricciones a su poder tributario (Hoyo 1984, en INDETEC, 1991b: 17).

Es claro, pues, que la tendencia del sistema fiscal mexicano ha sido la de centralizar; lo cual, al mismo tiempo que ha permitido la simplificación y modernización de todo el sistema, ha implicado el que la Federación, en forma cada vez más amplia, delegue facultades a los estados para administrar impuestos federales, con la subsecuente descentralización de ciertos poderes administrativos encargados de dichas tareas.

En síntesis, los convenios de coordinación obligan o comprometen a los estados y a los municipios a derogar o suspender y a no cobrar impuestos estatales o municipales sobre comercio e industria, producción e industrialización, utilidades de las empresas, servicios independientes, agricultura y ganadería, así como el otorgamiento de uso o goce de bienes (INDETEC, 1991b: 20). En 1992 esto había traído como consecuencia la suspensión o derogación de más de 440 gravámenes es-

tatales y municipales, los cuales han sido compensados mediante el incremento porcentual del Fondo General de Participaciones.

Existe una serie de artículos constitucionales que establecen claramente las limitaciones y restricciones expresas a las facultades impositivas del nivel de gobierno estatales. Dichos artículos son 73, 115, 117, 118 y 131. El artículo 115 se refiere a las fuentes reservadas expresamente a los municipios, y el resto de los artículos a materias reservadas exclusivamente a la federación.

Por otra parte, es importante mencionar que existe el sistema nacional de coordinación fiscal y que su establecimiento ha afectado las facultades tributarias de los estados:

mediante el sistema nacional de coordinación fiscal establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, los estados que así lo desearan podían convenir con la federación en recibir participaciones a cambio de respetar las limitaciones a su poder tributario... (INDETEC, 1991b: 17).

Los convenios de coordinación se establecen entre estados y federación respecto a una serie de impuestos o gravámenes específicos, tales como el impuesto al valor agregado (IVA). Así, los estados asumen la obligación de no gravar determinadas materias a cambio de recibir participaciones de la federación. Lo anterior ha implicado que el poder legislativo de cada estado haya quedado

prácticamente centralizado, pues casi no quedan impuestos por establecer, aunque:

debe tenerse presente que en uso de su potestad pública asumieron convencionalmente el compromiso de no gravar y, sobre todo, que con ello han fortalecido sus haciendas públicas con participaciones de crecimiento más dinámico que el que tenían sus propias recaudaciones (INDETEC, 1991b: 17).

La estructura del sistema de tributos a través de los cuales los estados obtienen los recursos para sufragar sus necesidades de gasto público abarca una serie de impuestos, derechos y contribuciones especiales que fueron establecidos en las leyes de hacienda y de ingreso estatales.

Ahora bien, respecto a la coordinación de las diversas fuentes de recursos federales, estatales y municipales de inversión en los niveles estatal y municipal, ésta se maneja a través del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). La coordinación del financiamiento entre los niveles federal, estatal y municipal determina las prioridades de inversión conforme a los recursos disponibles. En este sentido, el estudio del INDETEC (1990a: 171) señala que:

la inversión federal directa, a través de los programas normales de las Secretarías federales, representa más del 80 por ciento de todas las inversiones y se encuentra separada de los CUDs, esta

inversión responde a las prioridades que establecen las propias dependencias federales.

Un rasgo fundamental que ha caracterizado las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno en México es que a pesar de que ha existido coordinación en cuanto a los ingresos, que ha significado un incremento en la participación de éstos, no se ha dado una coordinación similar y efectiva en el gasto como una forma de transferir responsabilidades de inversión a estados y municipalidades. Esto significa que no ha habido correspondencia entre mayores recursos y mayores responsabilidades de gasto.

Hay que subrayar que la federación tiene un poder tributario genérico, basado en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución política del país, que la faculta para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos de la federación. Esto le permite establecer impuestos sobre las materias que le están reservadas y sobre las que no.

Es necesario destacar que el texto constitucional no limita el poder tributario de la federación; sin embargo, el artículo 124 establece que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Igualmente, el artículo 115 constitucional establece una serie de materias tributarias reservadas en forma expresa a los municipios.

Tratándose del municipio, baste señalar que la Constitución plantea claramente en su artículo 115 una serie de obligaciones a los municipios, que se resumen básicamente en la prestación de los servicios públicos y algunas otras que se derivan de ello y que pueden ser interpretadas como la regulación de las actividades de los particulares (INDETEC, 1991: 27).

Los recursos derivados del sistema nacional de coordinación fiscal se denominan también participaciones, y provienen de la recaudación de impuestos federales en virtud del convenio de coordinación fiscal y de los convenios de colaboración administrativa suscritos entre la federación y los estados y que son percibidos por los municipios (INDETEC, 1991a: 12-16).

Respecto a este último punto, es importante destacar que a cambio de las participaciones los municipios no pueden establecer contribuciones sobre determinadas materias pues son consideradas gravámenes federales y el gobierno del estado se ha comprometido con la federación a no establecer impuestos municipales sobre dichas fuentes. De esta manera, los municipios perciben recursos que representan muchas veces más del 80 por ciento de los ingresos totales de que disponen los ayuntamientos.

También es fundamental señalar que son los estados y no los municipios los que suscriben los convenios en

materia fiscal con la federación, ya que son los estados los que poseen la potestad tributaria, es decir, la facultad de establecer gravámenes o tributos a los particulares en la correspondiente legislación fiscal, ya que los municipios no cuentan con potestad tributaria y solamente están provistos de competencia tributaria, que es la facultad para aplicar simplemente la ley de ingresos que les corresponde.

En un sistema federal se parte del reconocimiento constitucional de la necesidad de que los intereses regionales sean explícitamente tomados en cuenta en las decisiones del gobierno central (Bird, 1986: 12). El federalismo supone, al menos formalmente, equilibrio y equidad en las relaciones que se establecen entre los niveles de gobierno que conforman el sistema; ambos elementos deben estar garantizados para que los niveles federal, estatal y municipal puedan cumplir eficientemente sus funciones y atribuciones.

Desde una cierta perspectiva (véase Castell, 1988: 10) un verdadero sistema federal o, más específicamente, el federalismo fiscal debe resolver las siguientes cuestiones:

1) Cómo se distribuirán las funciones y competencias de gasto entre los distintos niveles de gobierno; 2) cuáles serán las líneas básicas de financiamiento de los gobiernos estatales y municipales; 3) cuáles serán las fuentes impositivas que corresponde-

rán a cada nivel de gobierno, ya sea exclusivas o compartidas; 4) cuáles serán las características del sistema de transferencias o participaciones federales y con base en qué criterios y fórmulas se distribuirán, y 5) cuáles serán los mecanismos de coordinación más adecuados entre los diferentes niveles de gobierno o entre unidades del mismo nivel.

Se podrían resumir estos aspectos en dos cuestiones básicas: por una parte, la necesidad de una amplia y adecuada coordinación fiscal entre los niveles federal, estatal y municipal, para definir las fuentes de ingresos y las funciones de gasto que corresponderían a cada nivel, determinar las formas y criterios de distribución de los fondos federales y lograr un mayor equilibrio en las relaciones verticales y horizontales entre los distintos niveles de gobierno.

Por otra parte estaría la necesidad de definir y fortalecer la corresponsabilidad fiscal entre los diferentes niveles, derivada o entendida a partir de que cada nivel asuma plenamente el manejo de las fuentes impositivas y las funciones de gasto que le corresponden; esto implica, necesariamente, definir como deseable un determinado grado de dependencia financiera de los niveles estatal y municipal, el cual se refiere al peso relativo de los ingresos tributarios propios y de las participaciones federales en el total de los recursos para financiar sus necesidades de gasto.

A partir de estos planteamientos, y tomando en cuenta algunas de las características del sistema federal mexicano descritas en el apartado anterior, en el caso de México todo está por hacerse.

En la perspectiva de un nuevo federalismo que busque replantear el desbordamiento de las competencias propias del nivel federal, que intente acabar con la duplicidad de los esfuerzos y lograr el uso más adecuado de los recursos públicos, que pretenda superar el histórico rezago regional y local; que busque, en fin, relaciones más equilibradas y equitativas de los niveles estatal y municipal con el nivel federal, uno de los primeros aspectos que tienen que revisarse y someterse a una profunda transformación es precisamente el actual sistema nacional de coordinación fiscal.

La refundación y el contenido de este nuevo sistema de coordinación deberá partir de las necesidades regionales y locales que hasta ahora no han sido satisfechas, las cuales tendrán que ser planteadas por las propias regiones y nunca desde el nivel federal, como se está haciendo en la actual propuesta del presidente Zedillo.

Otro elemento que es fundamental, y podría resultar del nuevo sistema nacional de coordinación, es el fortalecimiento de la corresponsabilidad fiscal entre los diferentes niveles de gobierno; ésta implicaría una mayor capaci-

dad de los estados y municipios de manejar sus propias fuentes impositivas y decidir con mayor autonomía el destino de sus recursos, dependiendo relativamente menos de las participaciones federales.

BIBLIOGRAFÍA

Astudillo, M., "Las participaciones a los estados: clave de la coordinación fiscal en México", *Investigación*

Económica, núm. 192, UNAM, México, 1990.

Bird, Richard, *Federal finance in comparative perspective*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1986.

Castells, A., *Hacienda autónoma. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel Economía, Barcelona, 1988.

Hoyo, R., "La coordinación fiscal en México", documento presentado en el Seminario con la Fundación Alemana, México, 1984.

INDETEC, *La Ley de Ingresos Municipal*, Guadalajara, 1991.

INDETEC, *La Ley de Ingresos Municipal*, Guadalajara, 1991a.

INDETEC, *Estructura y posibilidades del sistema tributario estatal*, tomos 1 y 2, Guadalajara, 1991b.

Martínez, R., *Las finanzas del sistema federal mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1987.

Revista UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Cada dos meses en 1994



Enero-Febrero

Cuba: las otras aperturas

Marzo-Abril

Fotos y fotógrafos