

LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO. LOGROS Y DESAFÍOS

Marcela Astudillo Moya*

Fecha de recepción: 10 de febrero de 2005. Fecha de aceptación: 19 de mayo de 2005.

Introducción

A raíz de la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria se ha revivido el debate en torno a la distribución de competencias de ingreso público entre los gobiernos federal, estatales y municipales.

El objetivo del presente trabajo es presentar una probable solución a esta problemática. Para ello, en primer lugar, se abordan algunas de las características más importantes de esta cuestión, los logros obtenidos con el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como sus debilidades. Posteriormente, se pone a consideración del lector una de las respuestas posibles a los problemas de coordinación fiscal de nuestro país, en la cual se destacan tanto las ventajas como los obstáculos para su implantación.

Antecedentes

Sin duda, la distribución de los recursos entre los tres ámbitos de gobierno que conforman la federación mexicana es uno de los problemas más complejos, difíciles y antiguos que enfrenta actualmente nuestro país, situación que ha alcanzado prácticamente proporciones de crisis debido a que las necesidades de gastos crecen mucho más rápido que los ingresos obtenibles de los impuestos que tiene el sistema fiscal mexicano.

La complejidad se explica teniendo en cuenta los diversos objetivos que suelen perseguirse y los diferentes resultados que se pueden conseguir. El asunto resulta difícil porque las posibles soluciones deben reunir dos características esenciales: que sean técnicamente viables y también factibles desde el punto de vista de la política. Es un tema antiguo, pues el primer intento de solucionarlo se dio en 1925, con la Primera Convención Nacional Fiscal, en cuya convocatoria se destacan los problemas derivados de la falta de coordinación

* Investigadora del IIEC-UNAM. Correo electrónico: marcelaa@servidor.unam.mx. La autora agradece el apoyo de los licenciados Víctor Medina y Alma Torres en la recopilación de material estadístico.

en el uso de las fuentes impositivas tanto entre federación, estados y municipios como entre las entidades federativas, pues cada una de éstas contaba con su propio sistema de imposición y ello propiciaba la rivalidad y daba lugar a verdaderas guerras económicas.¹ Además, este problema es de importancia primordial, y de la manera en la cual se resuelva dependerán cuestiones como el nivel de desequilibrio regional, la eficacia en la provisión de los servicios públicos y hasta incidirá en la misma organización política del Estado.

Logros de la coordinación fiscal

En México, la asignación de potestades tributarias a los tres ámbitos gubernamentales se establece en la Carta Magna, la cual no delimita, salvo ciertas excepciones,² la competencia federal y la estatal para cobrar impuestos, por lo que las principales fuentes de tributación pueden ser gravadas por la federación, así como por las entidades federativas.³ Para evitar que esto ocurra, la recaudación de las principales fuentes concurrentes, como el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), las determina el gobierno federal y luego participa de ésta a estados y municipios de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, que es la base jurídica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Desde luego, el uso preponderante de este sistema de participaciones ha tenido resultados muy diversos. Así, con los años, ha habido avances importantes, entre los que pueden destacarse:

- 1) Evitar la multiplicidad y concurrencia de tributos federales, estatales y municipales que prevaleció en nuestro país hasta 1980 y que representaba un obstáculo a la producción y al comercio.⁴ Con la entrada en vigor del IVA en el año mencionado anteriormente, desaparecieron 18 impuestos federales y 458 estatales.⁵
- 2) En 1980, en el inicio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente, sólo se incluyeron los impuestos; en la actualidad se han incorporado los derechos, el gasto y la deuda pública, con lo cual se logró cierta uniformidad en dichas materias.

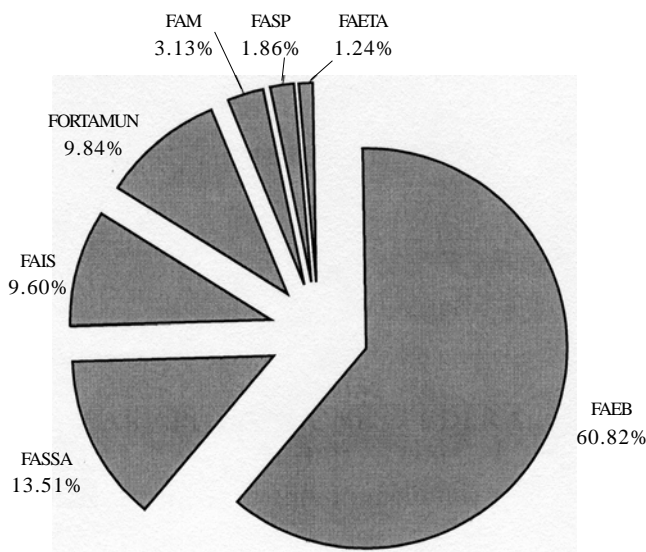
¹ Marcela Astudillo, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 105.

² Solamente se reservan ciertas materias a la federación y hay restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados. Por lo que tanto la federación como los estados tienen la libertad constitucional para gravar las fuentes de ingresos que no se encuentren reservadas expresamente a alguno de los diferentes órdenes de gobierno, lo cual permite la concurrencia impositiva.

³ Es conveniente subrayar que los municipios tienen autonomía política y administrativa, pero carecen de la potestad tributaria para determinar las contribuciones que formarán su hacienda. El artículo 115 constitucional señala que "Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios".

⁴ Armando Servín, *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*, México, SHCP, 1956, p. 26.

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal*, México, 1980.



Gráfica 1. Composición de las aportaciones federales para estados y municipios, 2005 (estructura porcentual).
Fuente: Proyecto de presupuesto de egresos de la federación, México, SHCP, 2005.

A partir de 1998 se incorporó en la Ley de Coordinación Fiscal el capítulo V, el cual establece transferencias a los gobiernos estatales y municipales condicionadas a la consecución y cumplimiento de los objetivos que se señalan en cada uno de los fondos de aportaciones siguientes: *a*) para la educación básica y normal (FAEB); *b*) para los servicios de salud (FASSA); *c*) para la infraestructura social (FAIS); *d*) para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN); *e*) de aportaciones múltiples (FAM); *f*) para la educación tecnológica y de adultos (FAETA), y *g*) para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal (FASP).

Como puede verse en la Gráfica 1, en 2005 más de dos terceras partes del total de estos fondos se destina tanto a educación básica, tecnológica y para adultos, como a infraestructura educativa de los niveles básico y superior.

En cuanto a la deuda pública, se transfirió a los estados y municipios la decisión y negociación de su endeudamiento.

- 3) En la actualidad, las participaciones se han incrementado, ya que pasaron de 12.5% a cerca de 25% de la recaudación federal participable.
- 4) A partir de los años noventa, la fórmula de distribución de participaciones refuerza los criterios de equidad, aunque mantiene incentivos al esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas. Como puede verse en el Cuadro 1, las entidades que recibieron más recursos *per capita* en 2002 fueron Tabasco, Campeche, Baja California, Distrito Federal y Colima. En el otro extremo, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Puebla y Guanajuato

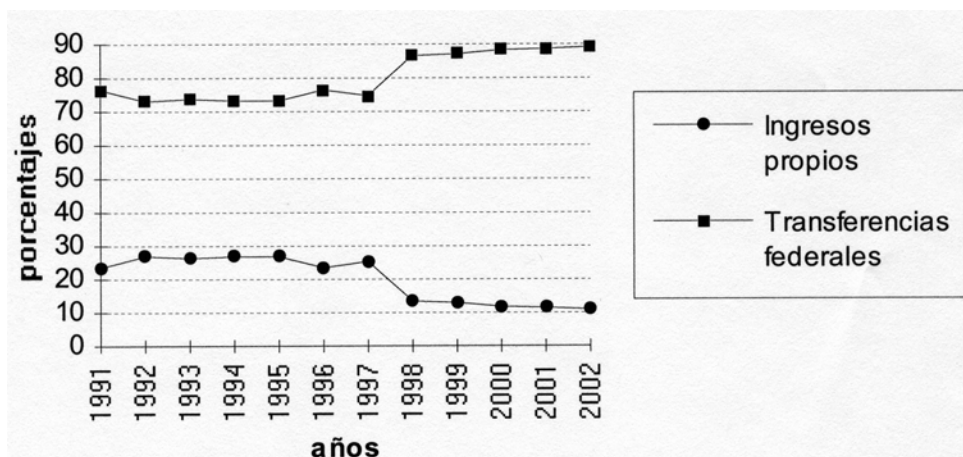
Cuadro 1
Participaciones *per capita* 1991 y 2002 (pesos)

<i>Entidad federativa</i>	1991	2002
Tabasco	834.5	5 079.4
Campeche	643.1	3 424.3
Distrito Federal	585.0	3 034.9
Baja California	522.6	3 112.9
Sonora	490.3	2 753.0
Baja California Sur	475.9	2 248.1
Colima	450.4	2 794.6
Quintana Roo	401.0	2 420.0
Nuevo León	395.3	2 436.1
Aguascalientes	376.8	2 469.1
Tamaulipas	366.3	2 278.9
Querétaro	334.5	2 337.1
Sinaloa	331.8	1 933.2
Chiapas	328.4	2 028.0
Nayarit	323.6	2 241.6
Tlaxcala	308.8	2 063.3
Coahuila	308.5	2 093.5
Chihuahua	303.5	1 942.8
Morelos	296.3	1 931.9
Jalisco	283.0	1 938.9
Yucatán	271.9	1 891.2
Veracruz	262.9	1 726.8
Durango	257.1	1 888.1
México	244.4	1 746.5
Zacatecas	243.2	1 878.1
San Luis Potosí	212.2	1 650.8
Guanajuato	208.9	1 612.0
Hidalgo	208.0	1 682.6
Puebla	200.2	1 538.9
Guerrero	198.1	1 408.0
Michoacán	183.4	1 495.6
Oaxaca	171.0	1 397.9
Media nacional	320.6	2 202.4

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

son las entidades federativas que menos fondos *per capita* recibieron. La diferencia entre los estados que reciben mayores recursos y los que menos reciben en términos *per capita* se redujo de 4.9 veces en 1991 a 3.6 en 2002.

- 5) Hay mayor certidumbre en los ingresos de las entidades federativas y los municipios ya que, por un lado, al entrar en vigor la actual Ley de Coordinación Fiscal y al celebrar el Convenio de Adhesión entre la Federación y las Entidades Federativas, la primera se comprometió a resarcir la pérdida económica que sufrieran las segundas; de esta manera, se aseguró a los estados coordinados que no recibirían menos participaciones de las



Gráfica 2. Ingresos propios vs. transferencias federales de las entidades federativas, 1991-2001 (porcentajes).
Nota: en 1998 se creó el ramo 33 y en 2000 el Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), ramo 39 en 2003.
Fuente: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

que obtuvieron en 1979. Por otro lado, las participaciones se distribuyen en función de fórmulas, con lo que en cierta medida se elimina la discrecionalidad de las autoridades encargadas del reparto.

Sin embargo, debido al comportamiento cíclico de la economía, hay cierto nivel de incertidumbre en cuanto al monto de la recaudación federal participable que obtendrá el gobierno federal en un ejercicio, el cual depende de los impuestos que cobre, así como de los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería.

Problema vigente

- a) Ninguno de los tres ámbitos de gobierno cuenta con los recursos suficientes para cubrir sus necesidades de gastos. Hay rezagos muy importantes en salud, nutrición, educación y acceso a servicios básicos que se acentúan en ciertas zonas del país y que no son atendidos por el sector público debido a falta de recursos. Cabe aclarar que las diferencias en los niveles de bienestar de la población se dan entre y dentro de las entidades federativas, inclusive en las más ricas.
- b) El sistema ha dado lugar a una gran dependencia de los gobiernos locales con respecto al federal. Como puede verse en la Gráfica 2, los ingresos propios de los estados representaron 23.5% en 1991, mientras que once años después, en 2002, fueron solamente 10.9% del total de sus ingresos.

Los grandes obstáculos

La pobreza y la marginación son uno de los obstáculos que padecen millones de mexicanos. Se considera que la pobreza en el país es un desafío importante y que está asociada a una gran desigualdad. En 2002, de acuerdo con el Banco Mundial,⁶ 51.7 % de la población vivía en pobreza y 20.3% en pobreza extrema. De este modo, pensar en un incremento a los impuestos tendría un costo social muy alto.

Otro de los grandes problemas por resolver y que incide de manera importante en la problemática de la coordinación es la gran evasión fiscal. Por ejemplo, para el caso del IVA —dependiendo de la metodología utilizada—, se ha calculado que en México, entre 30 y 60% del potencial teórico elude el pago, por lo que la carga fiscal recae en un pequeño sector de la población, para quienes cubrir impuestos representa una disminución notable de sus ingresos.

Propuesta

Sin duda, es necesario replantear las tareas de los diferentes órdenes de gobierno para fortalecer la hacienda pública nacional.

De ahí que sean plausibles las conclusiones de la Primera Convención Nacional Hacendaria en cuanto a otorgar a las entidades federativas potestades tributarias, como gravámenes locales a las ventas y servicios al consumo final y el estatal al ingreso de las personas físicas.⁷ Ambas propuestas son excelentes, siempre que no implique un incremento en los impuestos y sea un primer paso para otorgar dichas potestades a los gobiernos locales, lo que llevaría a compartir entre el gobierno federal y los estatales alguna de las contribuciones de mayor capacidad recaudatoria, como IVA o ISR, y disminuir en la misma proporción las transferencias que actualmente otorga el gobierno federal a los estados. Será necesario encontrar el justo equilibrio entre autonomía y centralización de los tributos.

¿Qué ventajas tendría este esquema? Entre otras, se lograría que los tres ámbitos de gobierno compartieran responsabilidades y asumieran los costos políticos de recaudar impuestos y ejercer un gasto público. Además, se lograría mayor vinculación entre gasto y esfuerzo recaudatorio; así, los ciudadanos tendrían la posibilidad de conocer el destino que se da a los gravámenes que pagan y podrían influir en la calidad del gasto público, manifestando sus preferencias en las urnas. Por otra parte, si para el contribuyente son obvios los

⁶ Banco Mundial, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, 2004.

⁷ Respecto de este último impuesto, cabe mencionar que, de acuerdo con el artículo 43 de la Ley del IVA, grava sueldos y salarios, servicios profesionales, arrendamiento y enajenación de bienes inmuebles y actividades empresariales. Tal como está planteado actualmente y acorde con estimaciones del despacho Mancera Ernst & Young, si los estados gravan el ingreso de las personas físicas con la tasa máxima de 5%, serían afectados los salarios medios (alrededor de 17 000 pesos mensuales) que tendrían que pagar hasta 1 200 pesos más por concepto de ISR federal y estatal.

Cuadro 2
Promedio de los impuestos estatales que perciben las entidades federativas (porcentajes)

<i>Entidad</i>	<i>1994-2001</i>
Total	100.0
México	17.7
Nuevo León	13.8
Jalisco	12.1
Chihuahua	9.0
Baja California	5.8
Tamaulipas	5.8
Sonora	5.7
Guerrero	3.4
Coahuila	2.9
Puebla	2.7
Quintana Roo	2.6
Sinaloa	2.3
Morelos	1.6
Veracruz	1.4
Yucatán	1.3
Hidalgo	1.2
Chiapas	1.2
Campeche	1.2
Durango	1.1
Nayarit	1.1
Tabasco	1.0
Michoacán	1.0
Guanajuato	0.9
Querétaro	0.8
Baja California Sur	0.6
Tlaxcala	0.5
San Luis Potosí	0.5
Zacatecas	0.4
Aguascalientes	0.4
Oaxaca	0.3
Colima	0.2

Fuente: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

beneficios del gasto público, seguramente le será más fácil cumplir con el pago de contribuciones, lo cual sería un elemento de apoyo en el combate a la evasión fiscal.

Desde luego, otorgar mayores potestades tributarias a las entidades federativas traería consigo desafíos importantes, como son los grandes desequilibrios regionales, que llevan a la concentración de la producción en muy pocos estados: Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz producen 50.3% del producto interno bruto (PIB) y recaudan 78.1% de ISR y 67.3% de IVA.

Además, está el problema de la baja eficiencia recaudatoria de algunas entidades federativas y municipios. Como puede verse en el Cuadro 2, del total de ingresos tributa-

rios obtenidos por las entidades federativas en el periodo 1994-2001, el Estado de México obtuvo 17.7%, y en el otro extremo se encuentra Colima, con 0.2%.

También se presentan dificultades para ubicar el lugar de venta.


Reflexiones finales

En cuanto a la distribución de recursos entre los tres ámbitos de gobierno que conforman la federación mexicana, son varias las tareas aún pendientes. Entre ellas, los escasos ingresos propios de estados y municipios y las pocas fuentes gravables, ya que las más importantes, desde un punto de vista recaudatorio, están gravadas por el ámbito federal.

Hay consenso entre los tratadistas en cuanto a las ventajas de los arreglos fiscales en los cuales el ámbito de gobierno que gasta sea el mismo que recauda. Esto nos lleva a la necesidad de otorgar potestades tributarias a estados y municipios. Sin embargo, el nivel de pobreza que padecen muchos millones de mexicanos es una fuerte restricción.

Lo anterior plantea la necesidad de que estas mayores potestades no impliquen mayores impuestos para la población. Lo que se requiere es redistribuir las existentes y evitar los montos crecientes de transferencias del gobierno federal a los estados y municipios, con lo cual se fortalecería realmente al federalismo.

Desde luego, ésta no es la solución, sino una de las respuestas posibles a los problemas fiscales que enfrenta nuestro país. En otras palabras, no existe una única técnica *que todo lo hace*, será necesario utilizar un paquete de instrumentos fiscales. Puesto que los problemas que enfrenta el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales son, por propia naturaleza, complejos, no hay una receta única que sea adecuada para solucionar todos los problemas.

Finalmente, es importante señalar que, en el fondo, la estructuración de las relaciones fiscales se enmarca en un proceso mucho más amplio (el paso de una forma centralizada a otra descentralizada), lo cual tiene que ver con el papel del Estado en la sociedad. 

Bibliografía

- Astudillo, Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Banco Mundial, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, 2004.
- Servín, Armando, *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*, México, SHCP, 1956.
- SHCP, *Ley de Coordinación Fiscal de 1980*, México.
- , *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*, México, 2005.
- Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, México, SHCP, 2003.