

FEMICA-BID

**INGRESOS MUNICIPALES:
REALIDADES Y PERSPECTIVAS**

FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO

Por David Colmenares Páramo

Diciembre 12 de 2002
Antigua Guatemala, Guatemala

FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO

Por David Colmenares Páramo**

En México, los gobiernos estatales y municipales reciben transferencias de la hacienda pública federal, que equivalen a tres quintas partes de la recaudación federal participable, concepto que incluye todos los ingresos tributarios del gobierno federal, así como los derechos, excepto el extraordinario y el adicional de hidrocarburos. Esto nos ubica muy por encima del dos por ciento con que participan los gobiernos locales en el gasto público en Panamá e incluso sobre el 24 por ciento de Brasil.

Los órdenes estatal y municipal, reciben dos tipos de transferencias: por un lado las transferencias en efectivo, referenciadas a la Recaudación Federal Participable (RFP), que son las participaciones -transferencias no condicionadas- y tres fondos de aportaciones, el FAIS, el FORTAMUN y el FAM, que equivalen acerca del treinta por ciento de la RFP. También transferencias de gasto federalizado, el Ramo 33, destacando las de educación y salud, así como del Ramo 23, el PAFEF (Programa de Fortalecimiento de las Entidades Federativas), que representan cerca de otro treinta por ciento de la RFP.

La base del federalismo fiscal mexicano, ha sido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual ha tenido avances sustantivos, particularmente en el incremento de las transferencias condicionadas y no condicionadas, en la eliminación de la discrecionalidad en la distribución de los recursos, con intentos afortunados temporalmente para dinamizar el esfuerzo recaudatorio local, en el nivel municipal. La fórmula de distribución de participaciones vigente surgió hace poco más de diez años, a iniciativa promovida abrumadoramente, de las propias entidades en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (1990). En el caso de los recursos del FAIS, FORTAMUN e incluso el PAFEF, se distribuyen a partir de fórmulas elaboradas y aprobadas por la Cámara de Diputados.

Desafortunadamente en la Administración anterior, se descuidó la coordinación fiscal, se abandonaron las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales e incluso las de la Comisión Permanente, aunque hubo avances importantes como la firma de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa, que amplió las facultades fiscalizadoras de las entidades federativas, se otorgaron nuevas potestades, que no han utilizado todos los estados y se integraron las transferencias condicionadas de gasto federal dispersas en el Presupuesto. Sin embargo además de en el Ramo 33, que se incluyó como Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

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

Con todas las transferencias, los gobiernos estatales y municipales en México, tienden a gastar muchísimo más que lo recaudan por sus ingresos propios, que en algunos casos son inexistentes. Poco se ha dicho que se introdujeron estímulos perversos contrarios al esfuerzo fiscal propio, particularmente en 1998 con el FORTAMUN que se distribuye en función del número de habitantes, recursos ejercidos con una gran discrecionalidad, con una insuficiente y prácticamente nula rendición de cuentas. Asimismo en el año 2000, la introducción del PAFEF, además de desalentar el esfuerzo recaudatorio estatal, devino para 2001 en una apertura sin reglas precisas de operación, situación que por cierto hoy se corrige con unos Criterios de Operación, consensados con las entidades federativas en el seno de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Ambos fondos surgen más por acuerdos políticos, que por formar parte de propuestas técnicas, vinculados a hacer más eficiente nuestro sistema de coordinación intergubernamental. Ello implica riesgos, como lo demuestran las experiencias poco afortunadas de Argentina, Brasil y Rusia.

El tema es amplio y polémico, pero siendo el federalismo fiscal, la espina dorsal del federalismo político, como lo que vivimos hoy en México adquiere sentido analizarlo, conocer de experiencias internacionales, para que avancemos en el carácter integral de la coordinación fiscal, la corresponsabilidad, la transparencia, rendición de cuentas y fortalecimiento de las finanzas públicas de los tres órdenes de Gobierno.

I. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

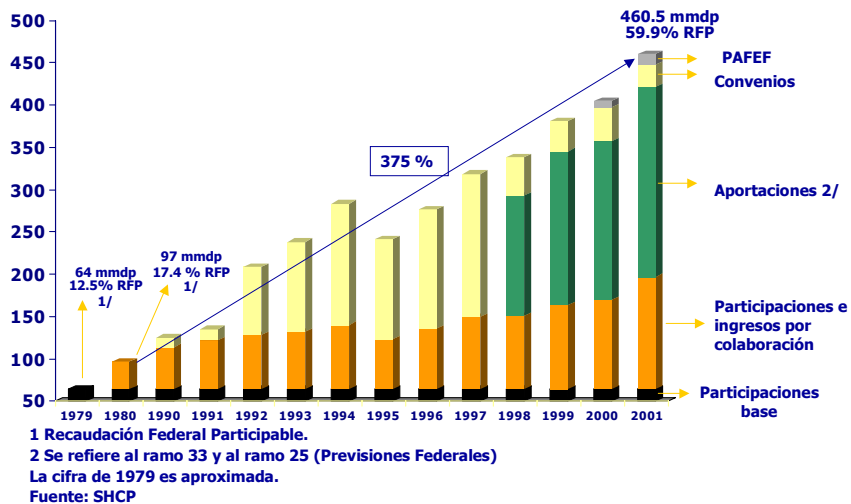
El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal surgió de la necesidad de armonizar los sistemas impositivos de la Federación, estados y municipios y crear las condiciones para un crecimiento económico sostenido, mediante la eliminación de la doble o múltiple imposición sobre una misma fuente. Así, se establecieron los principios básicos de un sistema caracterizado por la delegación de funciones de administración sobre ingresos federales a los estados y municipios, donde la Adhesión de éstos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se sustentó en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

La coordinación entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas en materia de ingresos es un tema complejo y rico en implicaciones, aunque crecientemente también han cobrado importancia aspectos de gasto y de crédito que requieren de una consulta y colaboración conjunta. Además, los recursos involucrados han adquirido tal magnitud, que su importancia trasciende el ámbito local al tener un impacto sobre los equilibrios globales de las finanzas públicas nacionales.

A través de diversas modificaciones y adiciones al marco legal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las fuentes de ingresos estatales y municipales se han incrementado de forma sostenida en la última década. Tal aumento se ha debido principalmente a mayores recursos federales transferidos hacia estados y municipios, lo que ha provocado creciente dependencia financiera del esfuerzo recaudatorio del Gobierno Federal y ha profundizado la desvinculación entre el ingreso y el gasto de los gobiernos locales. Hoy es mayor la importancia de estados y municipios en el ejercicio del gasto público, que en el esfuerzo recaudatorio. Debe destacarse que, en buena medida, la decreciente recaudación de los gobiernos locales se debe a una descentralización del gasto y sistema de transferencias, que no tomaron en cuenta criterios de eficiencia recaudatoria.

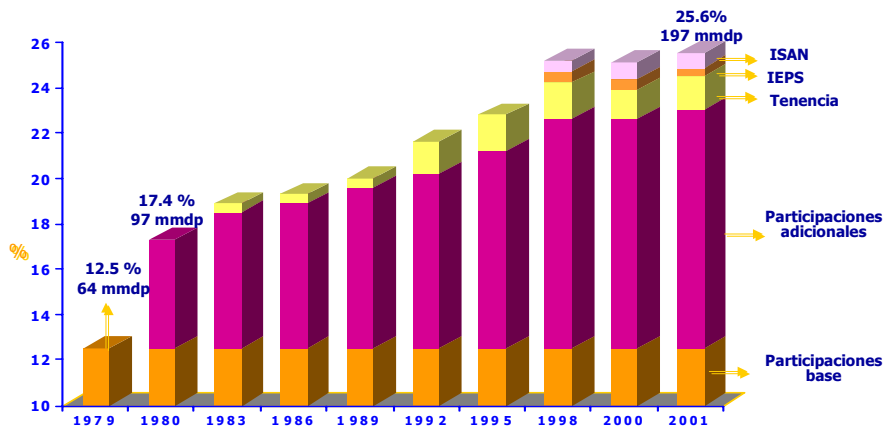
De cualquier forma, es importante mencionar que los aumentos de las transferencias federales a estados y municipios de 1979 a la fecha han sido considerables, ya que han pasado de 12.5% de la Recaudación Federal Participable a 59.9% en el 2001. Así, entre 1980 y 2001, las transferencias aumentaron en casi 363 mil millones de pesos. **(Lámina 1)**

Lámina 1
Total de Transferencias a Estados y Municipios
Miles de millones de pesos 2001



En el caso específico de las transferencias en efectivo esto es las participaciones los datos resultan sobresalientes al haberse incrementado en más de dos veces entre 1979 y el 2001, basado en un incremento de más de 8 puntos porcentuales dentro de la Recaudación Federal Participable.

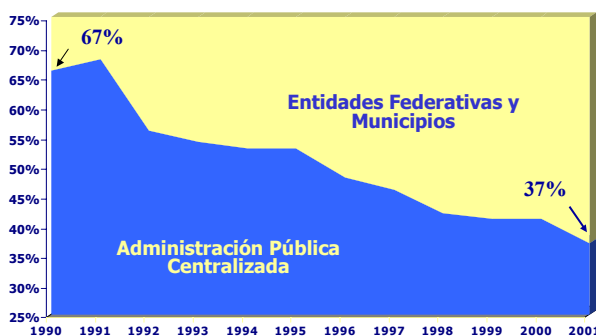
Lámina 2
Evolución de las transferencias en efectivo
(miles de millones de pesos de 2001 y % de la RFP)



*El porcentaje de la RFP se calcula con base en la recaudación participable de cada año
 La cifra de 1979 es aproximada.
 En el caso de ISAN y tenencia se transfiere la administración y el 100% de la recaudación.
 Fuente: SHCP

El reflejo de estos aumentos se expresa en un mayor ejercicio de entidades y municipios del gasto primario del gobierno federal, pues la administración pública centralizada ha pasado de ejercer el 67% a sólo el 37%.

Lámina 3
Gasto por Órdenes de Gobierno



*No considera el gasto en poderes y es neto de transferencias entre dependencias
 Fuente: SHCP

Una forma adicional de presentar el fenómeno aludido es con respecto a los aumentos reales en el Producto Interno Bruto (PIB), la Recaudación Federal Participable y las transferencias en efectivo. Los porcentajes de incremento correspondientes, de 1980 a 2001 son: de 69.6% en el PIB, de 62.2% en las Recaudación Federal Participable y de 99.3% en las transferencias en efectivo.

Como se puede observar, a tasa anual, el crecimiento de las transferencias fue 43% superior al de la recaudación.

Lámina 4
Transferencias en efectivo

El incremento de las transferencias en efectivo se ubica muy por encima del crecimiento del PIB y de la RFP

Crecimiento real acumulado 1980-2001

PIB	RFP	Transferencias por Ingresos
69.6	62.2	99.3

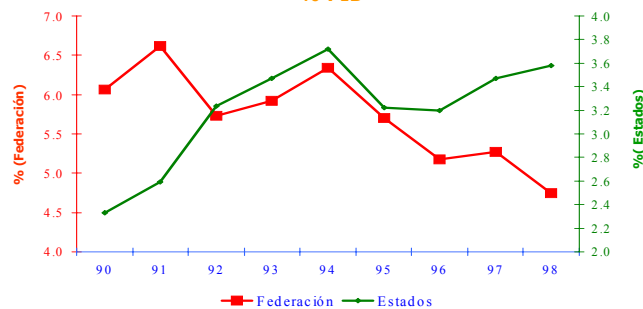
Así, en el periodo 1980-2001 la tasa de crecimiento anual promedio de las transferencias fue 43% superior al de la RFP

Fuente: SHCP

Ante esta creciente canalización de recursos conviene revisar las consecuencias que ha tenido el Sistema de Coordinación en las prácticas presupuestarias de las entidades federativas y de los municipios. Con base en la información agregada disponible, se puede determinar el impacto que han tenido el incremento de las participaciones sobre el esfuerzo recaudatorio local, la efectividad de los destinos del gasto, y las finanzas del gobierno federal.

Empezando por este último, se puede apreciar que su menor ingreso recurrente disponible ha llevado el gasto de la Administración Pública Federal en los últimos 10 años de un poco más del 6.6 % del PIB a 4.8%.

Lámina 5
Gasto total Estatal* vs. Gasto Administración Pública Centralizada % PIB

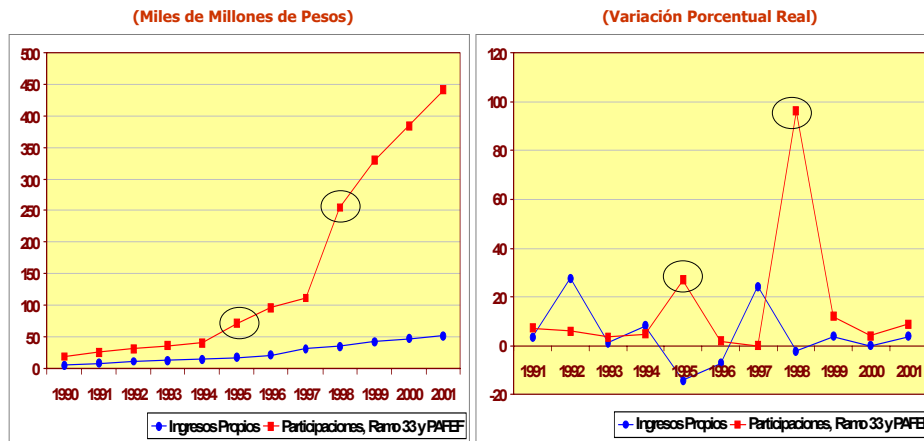


* El gasto estatal no incluye descentralización por educación y salud. La APC excluye aportaciones ISSSTE FOVISSSTE, transferencias a entidades de control directo, así como el gasto federalizado neto. Gasto de los Estados tomado del flujo de efectivo de las entidades federativas (Programa de Coordinación Hacendaria). Fuente SHCP

Un segundo aspecto se refiere a la fuerte presencia de las transferencias federales, en particular las transferencias en efectivo, dentro de los recursos totales de los gobiernos locales en nuestro país, los cuales vieron incrementar de manera importante los recursos administrados por ellos sobre todo en los años de 1995, dentro del Sistema de Coordinación Fiscal en cuanto a participaciones y en 1998 con el establecimiento del Ramo 33.

En las gráficas siguientes puede apreciarse el comportamiento creciente de las transferencias (aportaciones, Ramo33 y PAFEF), versus los ingresos propios de las entidades federativas, así como su dinámica.

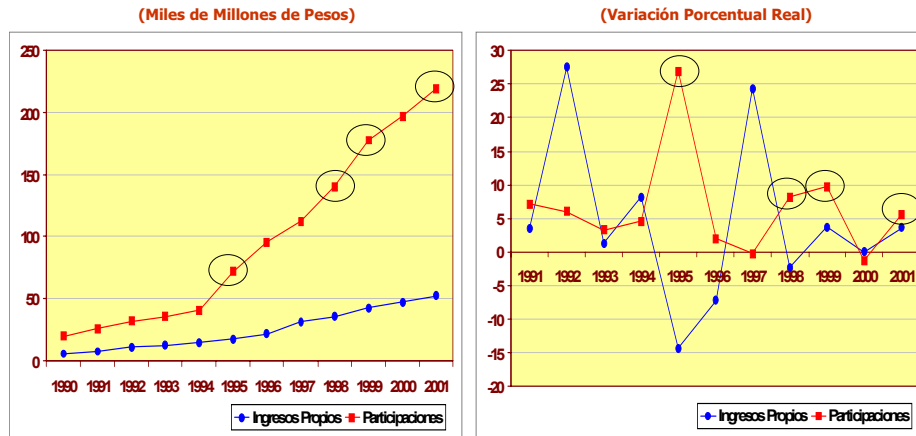
Lámina 6
Ingresos Propios vs. Transferencias Federales de las Entidades Federativas, 1990-2001



Fuente: UCHEF-SHCP

En estas otras se puede apreciar la relación entre sólo las participaciones y los ingresos propios, destacando entre estos últimos los impuestos y los ingresos no tributarios. El comportamiento no es homogéneo, ya que en algunas entidades la participación de los ingresos propios llega al 15 por ciento, cerca de cinco por impuestos propios, mientras otras no llegan al tres por ciento de sus ingresos propios, e incluso los provenientes de impuestos propios no rebasan el 0.3 por ciento de los ingresos totales. No son pocas por cierto. En estas entidades, las que reciben mayores transferencias y menos participan sus ingresos propios dentro de los ingresos totales, destaca como rubro más importante de ingreso, los productos financieros, derivados de los beneficios del sistema de anticipos para el pago de participaciones, de rezagos en el ejercicio del gasto público y del pago de las transferencias a los municipios.

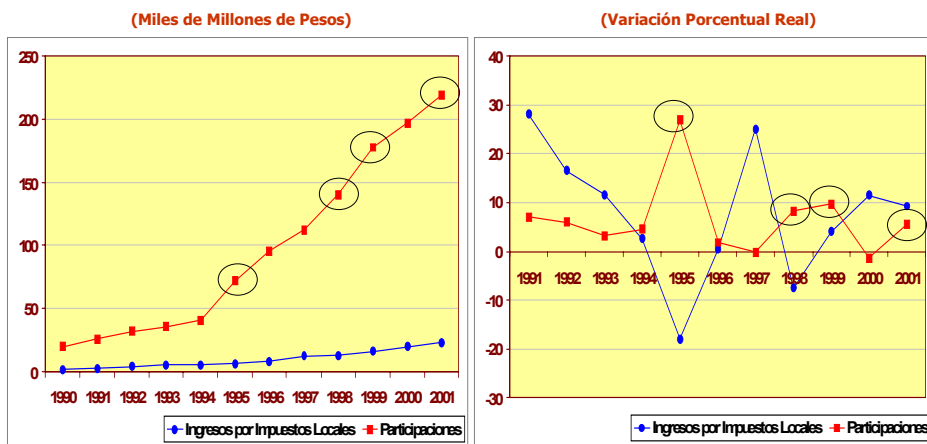
Lámina 7 Ingresos Propios vs. Participaciones de las Entidades Federativas 1990-2001



Fuente: UCHEF-SHCP

En las siguientes puede observarse como un esfuerzo recaudatorio local, eleva automáticamente la dinámica: en 2000 y 2001 cuatro entidades introdujeron el impuesto sobre nóminas y Veracruz realizó una exitosa reforma local, introduciendo tres de los impuestos con que las entidades cuentan-antes no tenía ninguno- y ello ha mejorado el perfil de la dinámica local, a pesar de su insuficiencia recaudatoria.

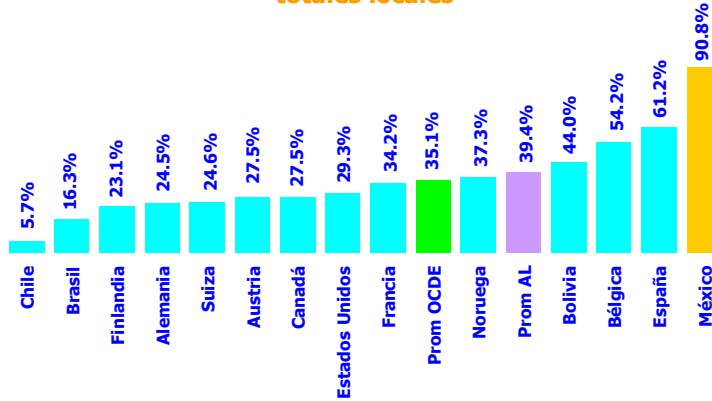
Lámina 8 Impuestos Locales vs. Participaciones de las Entidades Federativas 1990-2002



Fuente: UCHEF-SHCP

Esto contrasta con la situación que guardan las transferencias en efectivo en países de mayor desarrollo e incluso semejantes al nuestro.

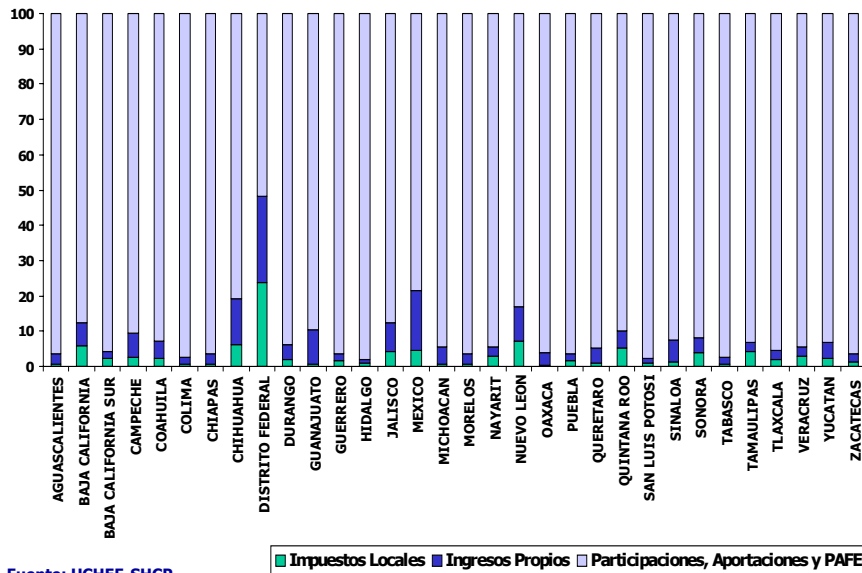
Lámina 9
Transferencias en efectivo como % de los ingresos
totales locales



En el caso de México las transferencias consideradas no tienen rendición de cuentas. Los datos corresponden a 1999
 Fuente: SHCP

Visto esto en la perspectiva de todos los estados hay quienes tienen una mayor dependencia que otros, como ya mencionamos lo referente a la estructura y dinámica de los ingresos locales.

Lámina 10
Estructura (%) de los Ingresos por Entidad Federativa 2002



Fuente: UCHEF-SHCP

Lámina 11
Ingresos Propios vs Ingresos Federales 2002
(Millones de Pesos)

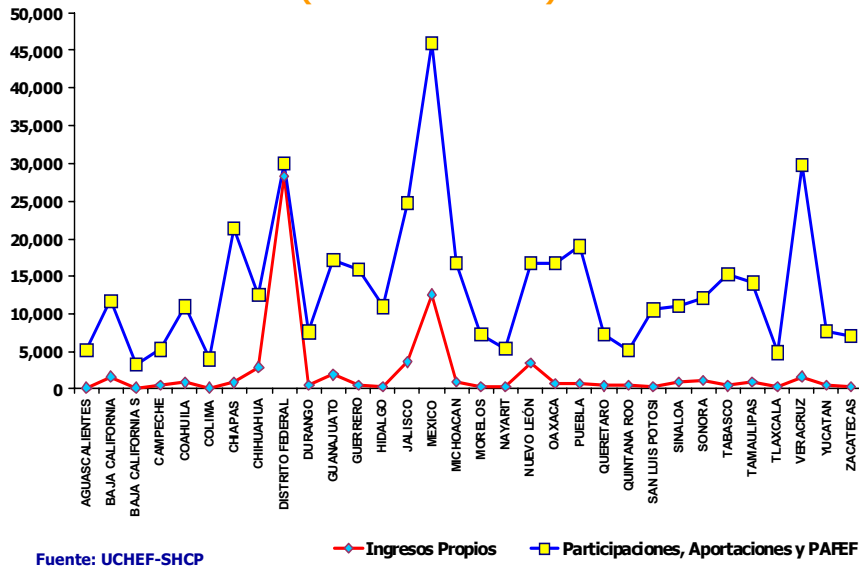


Lámina 12
Estructura (%) de los Ingresos de las entidades Federativas 2002
(Considerando solo Ingresos Propios, Participaciones e Incentivos)

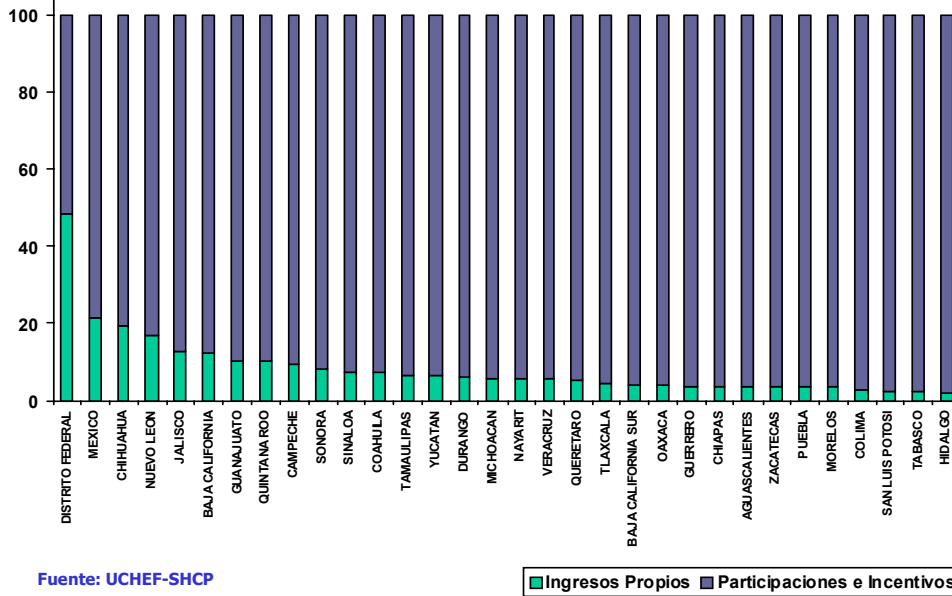
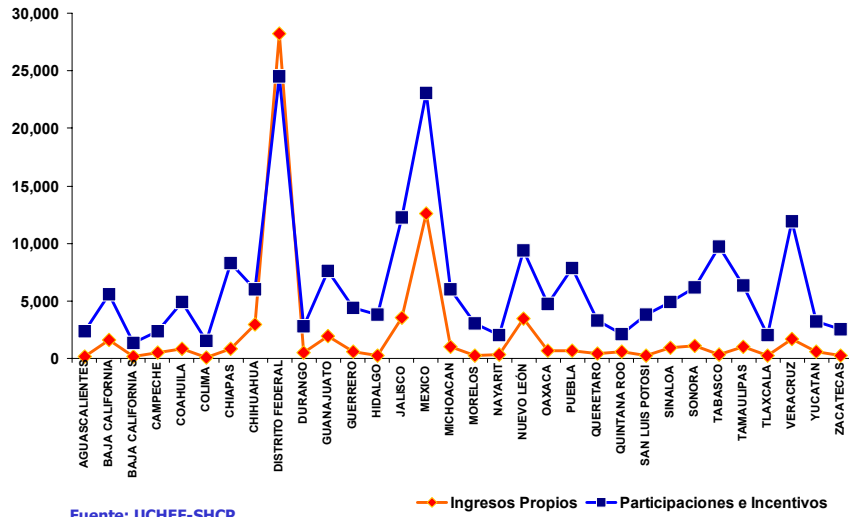


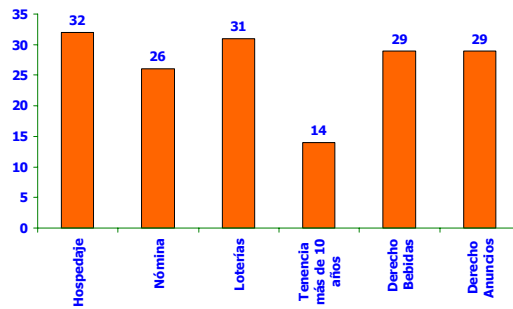
Lámina 13
Ingresos propios vs. Participaciones e Incentivos de las entidades federativas 2002 (Millones de Pesos)



Fuente: UCHEF-SHCP

En parte esto puede atribuirse a que no todas las entidades federativas han aprovechado las facultades recaudatorias que poseen y pocas las han aprovechado cabalmente; por ejemplo, el impuesto a las nóminas solo lo tienen hoy 26 entidades.

Lámina 14
Entidades que aprovechan sus potestades, 2002

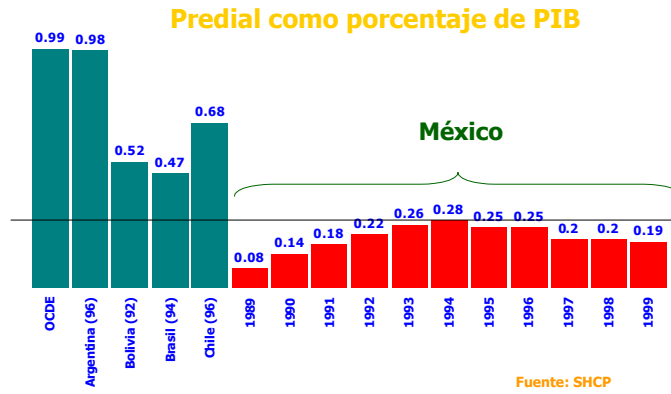


Fuente: UCHEF-SHCP

En el caso de los municipios se presenta un cuadro similar. Su recaudación por predial es inferior al 0.2% del PIB, habiendo caído en relación al mismo indicador de un máximo de 0.28 % en 1994 a sólo 0.19% en 1999; este hecho se destaca, si se toma en cuenta que la recaudación por predial tiene un potencial dos y media veces por encima de su nivel actual, es decir, de 0.5% del PIB.

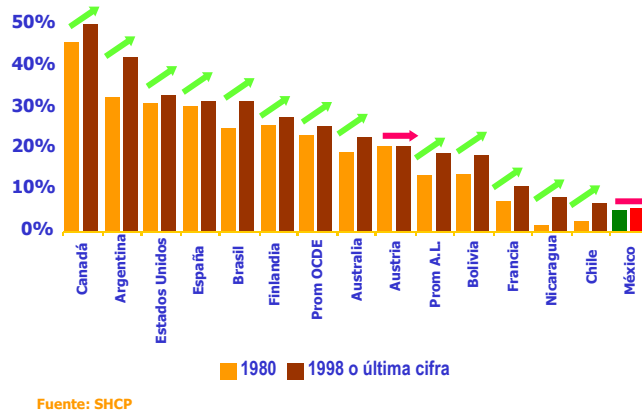
Lámina 15

Estados y Municipios



El reflejo de todo lo anterior ha sido el de que los ingresos tributarios de los gobiernos locales en nuestro país han permanecido casi constantes en las dos últimas décadas.

Lámina 16
Evolución de los ingresos tributarios de los gobiernos locales
(% del total nacional)

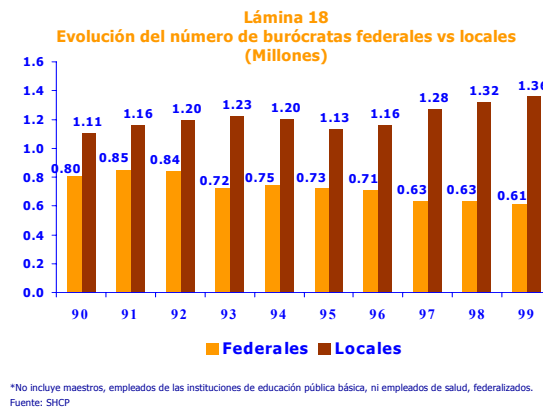
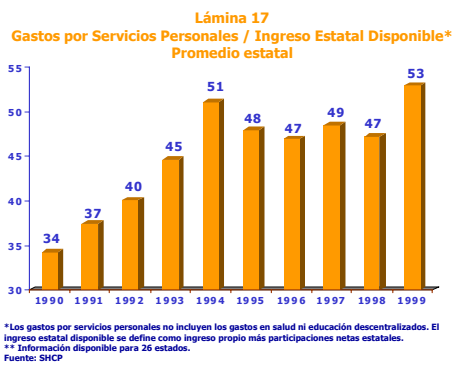


De acuerdo a lo planteado, existe evidencia de que las transferencias vía aportaciones, particularmente el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FortamunDF), así como el PAFEF que son recursos del Presupuesto de Egresos Federal (Ramo 23) ha aparecido en 2000, 2001 y 2002, en el caso de los Estados, ambos se convirtieron en un incentivo negativo para el esfuerzo recaudatorio local, lo que ha revertido el impulso a la recaudación local, en el caso del municipio otorgado por la inclusión de la dinámica recaudatoria de predial y agua para la distribución del Fondo de Fomento Municipal en 1990 (este último fondo se conforma a partir del 1% de la recaudación participable),

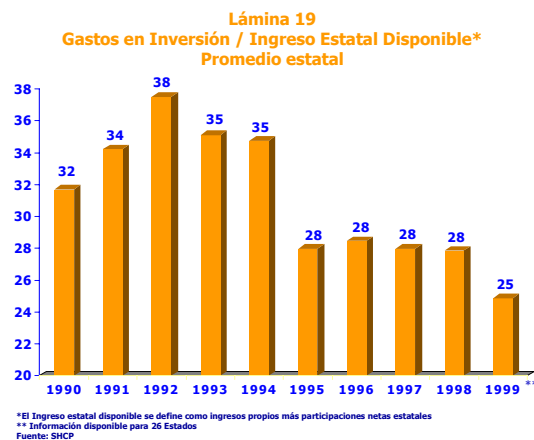
versus el 2.35 % del FortamunDF que se crea en 1998 que se distribuye sólo por el número de habitantes sin reglas claras de operación, ni vinculación alguna con el esfuerzo recaudatorio.

En este sentido, debe reconocerse que una mayor eficiencia recaudatoria es una tarea obligada para los tres órdenes de gobierno. A lo largo de los últimos años, el gobierno federal se ha erigido como la principal fuente de ingresos para los otros dos órdenes de gobierno, lo que también ha puesto en evidencia insuficiencias en materia de ingresos tributarios a nivel nacional, generando presiones adicionales por parte de los gobiernos estatales y municipales, ante el bajo esfuerzo recaudatorio local.

Bajo este esquema, el incremento de las transferencias ha incidido en la estructura del gasto estatal; los gastos por servicios personales, excluyendo los que corresponden a la descentralización educativa y de salud, han pasado del 34% al 53% del ingreso estatal disponible, expresión del aumento del número de empleados en las administraciones locales en contraposición a la disminución que se ha presentado en la administración federal.

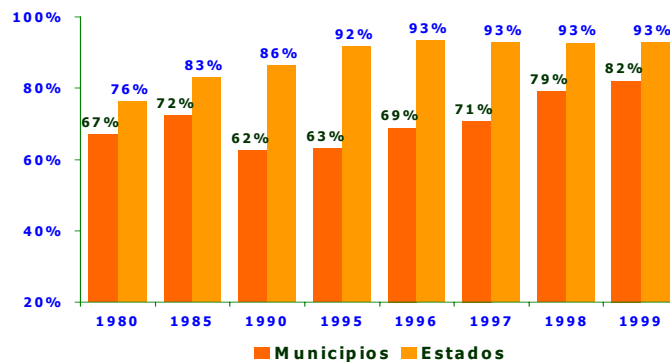


En sentido opuesto, la inversión ha pasado de un 38% a un 25% en relación al ingreso estatal disponible.



La baja proporción de los ingresos propios de algunas entidades federativas y la tendencia al aumento de sus gastos corrientes, se manifiesta también en una creciente dependencia financiera de los gobiernos locales: en 2001, aproximadamente el 93% de los ingresos estatales provino de transferencias federales, cuando en 1980 alcanzaba el 76%.

Lámina 20
Transferencias no condicionadas como % de los
ingresos totales locales*



Las transferencias sin rendición de cuentas incluyen: participaciones; las aportaciones de los Fondos FORTAMUNDF Y FASP. Los ingresos locales totales solo incorporan transferencias sin rendición de cuentas.
 Fuente: SHCP

En pocas palabras el incremento de las transferencias, no se ha traducido en la transformación del federalismo fiscal, en federalismo social, .antes bien se ha traducido en mayor gasto corriente, mas burocracia, bajo nivel de corresponsabilidad fiscal y desinterés tributario.

Un comentario importante tiene que ver con la contabilidad gubernamental, únicamente 23 entidades desglosan ,esto es transparentan la estructura de sus participaciones en sus leyes de Ingresos, una parte importante de los municipios no conocen, porque no se publican sus factores para el pago de participaciones por parte del Estado en muchas entidades de la República mexicana. Las cuentas públicas de los estados no están homologadas, en algunas es impresionante la falta de transparencia e información. Ese es un desafío a vencer, si queremos avanzar. Transparencia y rendición de cuentas.

ESFUERZOS RECIENTES:

Para trabajar con las entidades federativas sobre esta problemática, el Ejecutivo Federal expidió un cambio en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, para crear la Unidad de Coordinación Hacendaria, en sustitución de la que sólo abarcaba a los ingresos, dando lugar a un tratamiento integral a los temas del ingreso, gasto y deuda pública, reiniciándose las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales, con la XXXI Reunión Nacional en noviembre de 2001, al mismo tiempo que se ha fortalecido la Comisión

Permanente de Funcionarios Fiscales y los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). El estado de Baja California Sur coordina a través de su Secretario de Finanzas, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, apoyado en los tres Subsistemas (Ingreso, Gasto y Deuda), nueve Grupos de Trabajo y ocho Grupos Técnicos, donde destaca el de Fortalecimiento de la Coordinación Hacendaria, lo que ha permitido desplegar una dinámica de trabajo más intensa de los organismos del SNCF al pasar de 33 reuniones en el año 2000, a 42 en 2001 y a 79 al mes de Agosto de 2002. Con una agenda que abarca dos temas básicos : el de la revisión del Convenio de Colaboración Administrativa y el de la creación de la Ley de Coordinación Hacendaria, a partir de la existente Ley de Coordinación Fiscal, Grupo Técnico que recoge los resultados y propuestas del resto de los grupos, así como los documentos, propuestas y expresiones manifestadas fuera del Sistema por algunos estados, por los municipios y por diversos sectores de la sociedad civil.

El riesgo siempre presente es el de la partidización de la discusión, como fue el caso de la propuesta de Reforma Fiscal Redistributiva, del IVA, sin embargo existen los conductos y la fortaleza institucional del propio Sistema, han retomado y canalizarán positivamente el esfuerzo conjunto de los funcionarios fiscales de los órdenes federal y estatal.

El siguiente diagrama muestra la estructura actual del Sistema.



II. Hacia la Consolidación del Sistema de Coordinación Hacendaria

Los procesos generados por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal actual, el incremento de las transferencias -participaciones y de gasto-, la presión a las finanzas nacionales y las demandas de los gobiernos estatales y municipales, han evidenciado la necesidad de impulsar diversas reformas de carácter legal, político y reglamentario en los criterios, mecanismos y prácticas utilizados en la distribución de las fuentes tributarias y recursos públicos entre los tres órdenes de gobierno.

En este sentido, es importante impulsar el otorgamiento de facultades tributarias adicionales y complementarias a las entidades federativas bajo esquemas que no vulneren las finanzas públicas federales, así como las modificaciones de los fondos de apoyo privilegiando los criterios de distribución que premien los esfuerzos municipales y estatales de recaudación y la incorporación de mejores reglas que permitan una más oportuna rendición de cuentas ante los órganos legislativos correspondientes. De esta manera, se fortalecerán las finanzas de las entidades federativas, se darán mejores cuentas a los contribuyentes acerca del uso de sus recursos y se contribuirá a un equilibrio más sano entre los tres ámbitos de gobierno.

En el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, un aspecto adicional que requiere de un análisis conjunto es el de las instituciones y procesos utilizados para la administración de los temas comunes para Federación, entidades federativas y municipios; frecuentemente surgen asuntos financieros o de gasto que son tratados aisladamente y que no son objeto de un enfoque sistemático.

Así pues, para detonar el desarrollo integral y equilibrado de las regiones se impulsará la descentralización política de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a partir de esquemas que definan con claridad qué corresponde hacer a los gobiernos locales y al Gobierno Federal, con el fin de evitar duplicidades y omisiones en la función pública. Asimismo, se estimulará el esfuerzo recaudatorio local de impuestos estatales y municipales, mejores resultados en la colaboración administrativa, así como el ejercicio oportuno, honesto y eficiente de los recursos federalizados.

Por tanto, se trata de contar con un sistema fiscal competitivo a nivel internacional que aliente el ahorro, la inversión y el empleo; avanzar en la mayor autonomía financiera de los estados y municipios, mediante instrumentos que amplíen sus capacidades para generar ingresos propios; mejorar su esfuerzo en la colaboración administrativa en materia fiscal; mantener la certeza en el acceso a sus participaciones, contando para ello con reglas claras para solventar sus responsabilidades en materia de gasto público descentralizado; fortalecer y ampliar su acceso al financiamiento público; y consolidar el desarrollo administrativo de los gobiernos, mediante sistemas efectivos de profesionalización, de control y evaluación, de recaudación, de rendición de cuentas, sistemas de comunicación horizontal y ampliación de los espacios de participación social.

A su vez, se requiere de mecanismos de comunicación y transparencia fiscal a nivel intergubernamental, así como acuerdos que contribuyan a homologar los sistemas de contabilidad gubernamental, para vigorizar la eficiencia del Sistema, de la toma de decisiones y del reparto de responsabilidades.

El objetivo de mayor alcance de este proyecto es el de crear un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que permita resolver conjuntamente los retos de los tres órdenes de gobierno en materia de finanzas públicas e impulsar un desarrollo regional más equilibrado, en un marco de mayor transparencia y corresponsabilidad. De la misma manera, coadyuvar a darle suficiencia al gasto público, a través del esfuerzo recaudatorio de la Federación, entidades federativas y municipios, para alcanzar un clima de estabilidad y crecimiento que se traduzca en un mejoramiento de los niveles de bienestar para toda la población.

Finalmente, debe destacarse que los datos muestran la necesidad de reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Consideraciones de soberanía local, eficiencia económica y la salud de las finanzas públicas globales lo aconsejan.

Bajo este esquema, se presentan los siguientes retos para el federalismo hacendario:

- a. Crear un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria para disminuir el desequilibrio vertical, caracterizado por la dependencia financiera de los gobiernos locales, y el desequilibrio horizontal, que promueve un desarrollo regional inequitativo; asimismo, debe impulsarse una mayor transparencia intergubernamental.
- b. Fortalecer la coordinación intergubernamental en materia de ingresos para dotar de mayor eficiencia al sistema fiscal, impulsar una mayor eficiencia financiera de los estados y municipios, perfeccionar la colaboración administrativa en materia fiscal, así como incrementar la correspondencia entre la recaudación propia y las necesidades locales.
- c. Consolidar los avances en la descentralización del gasto público, para impulsar una mayor efectividad de las transferencias federales, la distribución equitativa de los recursos públicos y el fomento a la transparencia intergubernamental y la rendición de cuentas.
- d. Avanzar en el fortalecimiento de la coordinación hacendaria para garantizar a los estados y municipios un mejor acceso a los mercados financieros.
- e. Impulsar la homologación de las cuentas públicas estatales y municipales con el fin de promover la transparencia y una cultura de evaluación y resultados en los tres órdenes de gobierno.

III. Vertientes para fortalecer el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Tomando en consideración estos cinco retos podemos plantear las siguientes propuestas para fortalecer el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

1. En el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, un aspecto que requiere especial atención es el de las instituciones y procesos utilizados para la administración de los temas comunes para Federación, entidades federativas y municipios, en tal sentido resulta necesario **transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el Sistema de Coordinación Hacendaria**, debido a que frecuentemente surgen asuntos financieros o de gasto que son tratados aisladamente y que no son objeto de un enfoque sistemático, resulta necesario consolidar la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en uno de Coordinación Hacendaria, que incluya además del ingreso, los rubros de gasto y financiamiento para una coordinación intergubernamental integral. Como elementos indispensables para esto destacan:

- 1.1 Apoyar la transformación del sistema de Coordinación en el cambio de la Ley de Coordinación Fiscal por el de Ley de Coordinación, Fiscal Gasto y Deuda Pública o de Coordinación Hacendaria.

La Ley de Coordinación Fiscal vigente es expresión normativa del esfuerzo que los tres órdenes de gobierno han realizado para que las finanzas públicas se conviertan en uno de los instrumentos de promoción del desarrollo, sin embargo con el fin de que esto se consolide resulta necesario adecuar su denominación dándole congruencia respecto a su contenido, por ello se propone ampliar su nombre original por el de Ley de Coordinación Fiscal, Gasto y Deuda Pública lo que permitiría dejar subsistente lo actuado y suscrito y abrir la posibilidad de nuevos estudios y concertaciones en esas materias.

- 1.2 Fortalecer la coordinación entre los órdenes de gobierno y los poderes de la Unión y los poderes locales, para ello resulta necesario:
 - Considerar al orden municipal en los trabajos de la Coordinación Hacendaria Nacional.
 - Promover el desarrollo de sistemas estatales de coordinación hacendaria.

- Mejorar los canales de comunicación entre el Sistema de Coordinación intergubernamental y los Poderes Legislativo y Judicial.
- 1.3 Hacer de la transparencia y rendición de cuentas un elemento esencial del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, por ello se requiere:
- A partir de la homologación de la contabilidad gubernamental de los estados, crear un Sistema Nacional de Información Hacendaria.
 - Coadyuvar al establecimiento de sistemas modernos de administración institucional, encaminados a otorgar mayor transparencia al ejercicio público, para combatir la corrupción y hacer de la rendición de cuentas una práctica constante.
 - Fortalecer las funciones y mecanismos y acciones de los organismos de control interno gubernamental.
2. A lo largo de los últimos años, el gobierno federal se ha erigido como la principal fuente de ingresos para los tres órdenes de gobierno, lo que también ha puesto en evidencia insuficiencias en materia de ingresos tributarios a nivel nacional, generando presiones adicionales por parte los gobiernos estatales y municipales, ante un esfuerzo recaudatorio local insuficiente y poco eficiente, se requiere **fortalecer la coordinación interinstitucional en materia de ingresos**, para vigorizar las finanzas de las entidades federativas, dar mejores cuentas a los contribuyentes acerca del uso de sus recursos y contribuir a un equilibrio más sano entre los tres ámbitos de gobierno. En tal perspectiva resulta necesario:
- 2.1 Actualizar y fortalecer el Convenio de Colaboración Administrativa como medio para consolidar el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.
- 2.2 Incentivar el esfuerzo recaudatorio de gobiernos estatales y municipales a través del fortalecimiento de sus ingresos, bajo esquemas de corresponsabilidad tributaria y coordinados que no vulneren las finanzas públicas federales, procurando:
- Consolidar los avances logrados sin inhibir la eficacia recaudatoria de los ingresos locales.

- Salvaguardar lo esencial de los principios que dieron origen a la coordinación fiscal en cuanto a la simplicidad y equidad del sistema tributario entre los tres ámbitos de gobierno, evitando la múltiple imposición.
 - Eficientar el esfuerzo recaudatorio local homologando el catálogo de impuestos, como el de nóminas.
- 2.3 Llevar a cabo modificaciones a algunos de los fondos de participaciones y de aportaciones de tal manera que parte de ellos se asignen premiando los esfuerzos recaudatorios municipales y estatales, en este contexto se podría:
- Incrementar los recursos participables a partir del aumento de los ingresos federales, y con la recaudación adicional que pueda derivar de una reforma fiscal integral.
 - Garantizar un equilibrio entre los criterios distributivos y los resarcitorios en las fórmulas de distribución de las participaciones federales.
- 2.4 Incorporar mejores reglas que permitan una más oportuna rendición de cuentas ante los órganos legislativos correspondientes.
3. Las fuentes de ingresos estatales y municipales se han incrementado de forma sostenida en la última década, debido principalmente a mayores recursos federales transferidos, lo que ha provocado una creciente dependencia financiera y ha profundizado la desvinculación entre el ingreso y el gasto de los gobiernos locales, por ello es importante **consolidar los avances en la descentralización del gasto público**, que considere, entre otros aspectos:
- 3.1 Actualizar el marco normativo para el manejo y aplicación de los recursos.
- 3.2 Definir directrices y perfeccionar la política para la transferencia de recursos, en función de objetivos, programas y acciones.
- 3.3 Concertar en el marco de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales con las entidades y municipios las fórmulas y criterios de distribución aplicados a las transferencias de gasto, tomando en cuenta:
- La incorporación de variables en las fórmulas que relacionen la eficiencia en el ejercicio de los fondos y su transparencia.

- La inclusión de criterios que premien esfuerzos municipales y estatales en materia de recaudación.
 - La incorporación de variables que tomen en cuenta la efectividad en la solución de rezagos, y no solo las condiciones de pobreza y marginación.
- 3.4 Incorporar reglas y criterios de operación para la transferencias federales que permitan una mejor rendición de cuentas en el uso de los fondos condicionados.
4. La coordinación entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas en materia de ingresos es un tema complejo y rico en implicaciones, pero crecientemente también cobran importancia aspectos que requieren de una consulta y colaboración conjunta en materia de gasto y de crédito. Esto nos obliga a **avanzar en el fortalecimiento de la Coordinación Hacendaria que posibilite a los gobiernos estatales y municipales contar con mejores accesos a los mercados financieros**, para lo que es necesario:
- 4.1 Fortalecer la participación del orden Federal a través del establecimiento de reglas claras y homogéneas en materia de deuda.
- 4.2 Impulsar la revisión de las legislaciones locales en materia de deuda pública.
- 4.3 Promover una mayor responsabilidad en torno a las garantías, calidad y rentabilidad económica y social de los proyectos.
- 4.4 Establecer, a través del Grupo Técnico Respectivo en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales un Fideicomiso Maestro, como marco común mediante el cual los estados y la banca puedan concretar operaciones financieras.
- 4.5 Reestructurar, refinanciar o contratar nueva deuda pública de los gobiernos estatales o municipales a partir de:
- Minimizar costos de intermediación.
 - Promover nuevas fuentes de financiamiento.
 - Fortalecer el papel de la banca de desarrollo.
- 4.6 Analizar los fondos de pensiones y pasivos contingentes.
5. Para vigorizar la eficiencia del sistema, la alianza federalista y la atención del interés público, se deben impulsar mecanismos de

comunicación y transparencia fiscal intergubernamental, basados en acuerdos que contribuyan a **impulsar la homologación de las cuentas públicas estatales y municipales** lo que requiere de:

- 5.1 El cumplimiento a las disposiciones jurídicas de los estados; la cobertura de las necesidades de información de los diversos usuarios; y el impulso de la transparencia intergubernamental y hacia la ciudadanía.
- 5.2 Las normas generales y específicas, los lineamientos y las metodologías de contabilidad gubernamental vigilando su cumplimiento y actualización permanente.
- 5.3 Un programa de modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública en las entidades federativas, para efectos de homologarlos con los del gobierno federal
- 5.4 Retomar los esquemas, metodologías y procedimientos de contabilidad gubernamental aplicados en otros países y los desarrollados por instituciones de reconocida autoridad.

Ya existe en el seno de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales el Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental, con el fin de avanzar en ello.

IV. Propuestas del paquete fiscal 2003 que fortalecen el Federalismo Hacendario.

A partir de esta base nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha fortalecido. Una prueba de ellos es que durante el último año dentro de los cambios que se han propuesto al Congreso, destacan los que surgieron de los análisis de los Grupos Técnicos y de Trabajo y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, como son:

1. En la **Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos** que:
 - Corrige la falta de proporcionalidad y equidad de la tarifa
 - Precisa domicilio de los propietarios.

Debe tomarse en consideración que este impuesto es administrado directamente por la Entidades Federativas, cuya recaudación se autoliquida en 100 % a favor de ellas.

2. En la **Ley del Impuesto al Valor Agregado**. Donde se establecen potestades tributarias a las Entidades Federativas en cuanto a :

- 2.1 El Impuesto a las ventas y servicios al público en general con una tasa máxima de 3%, que da certidumbre a los estados respecto a la Ley de Ingresos de 2002.
- 2.2 Pequeños contribuyentes, cuya tasa no excederá de 2%, estableciendo la posibilidad de cuota fija.
- 2.3 Régimen Intermedio: donde la tasa no excederá de 5%.
- 2.4 Bienes inmuebles. En el cual se grava la ganancia de las personas físicas en las enajenaciones de terrenos y construcciones con una tasa máxima 5%. Deducible del ISR.

3. En la Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se establece la posibilidad de firmar convenios con las entidades federativas donde se autoliquiden los ingresos obtenidos en relación a:

- 3.1 Pequeños contribuyentes.
- 3.2 Régimen intermedio de las personas físicas con actividades empresariales (ISR)
- 3.3 La Ganancia obtenida por la enajenación de terrenos y construcciones (ISR)
- 3.4 Un programa de facilidades en materia de contribuciones retenidas por las entidades federativas y municipios y no enteradas a la Federación que incorpora: Mecanismo transitorio (2003-2005) y facilidades para corregir situación fiscal en ISR, PT.

4. En la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, específicamente en lo referido a Gas licuado de Petróleo para Combustión Automotriz, lo que:

- 4.1 Evita competencia desleal.
- 4.2 Incrementa Recaudación Federal Participable
- 4.3 Transparenta el cálculo de las participaciones.

CONCLUSIONES

El tema del federalismo fiscal es un tema central en los trabajos de la Reforma del Estado Mexicano. Existen avances significativos, medidos no sólo por el incremento sustantivo de las transferencias, hasta llevar a que estados y municipios gasten el sesenta por ciento de la recaudación participable, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la definición de reglas de operación para el ejercicio de recursos federales consensadas con las entidades. Pero aun tenemos tareas inmensas que desarrollar.

Los estados mantienen una serie de planteamientos que tienen que ver con la transparencia en la información que reciben por parte del Gobierno Federal, pidiendo incluso al Congreso que se revisen. De hecho es una tarea permanente de la Auditoría Superior de Fiscalización. Piden mayores transferencias, tanto de participaciones, como de gasto federalizado, con autonomía para su fiscalización. Asimismo demandan más potestades para poder hacer algo que evite el impacto de caída de expectativas de recaudación federal y por tanto de participaciones.

Pero tienen tareas pendientes: reforzar la transparencia de las finanzas estatales, no sólo ante los congresos locales, también frente a los municipios y el Gobierno Federal; cumplir con sus obligaciones tributarias, utilizar y eficientar la recaudación de los rubros impositivos que ya existen; aprovechar las que el Congreso les otorgó en la Ley de Ingresos para este año. Por supuesto tener una contabilidad gubernamental homologada, transparente, rendir cuentas con oportunidad y establecer una coordinación gubernamental con los municipios en cada entidad federativa.

El tema del federalismo fiscal es evidente que tiene aristas políticas, no sólo las de las estrategias de los partidos y de sus corrientes, es sin duda 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 entre los tres órdenes de Gobierno y asumir cada quien su tramo de responsabilidad.

Necesitamos de 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 el sesenta por ciento 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 colaboración administrativa, aletargada hasta el año 2000, en estos años se transforma en una historia de éxito; hoy diciembre de 2002 ya están firmados, por ejemplo, los Programas Operativos Anuales en materia de Auditoría con las 32 entidades federativas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por medio del cual los estados reciben el 10% de lo que se recauda por esta vía.

Están pendientes otras propuestas realizadas por la SHCP a los gobernadores, como la de establecer sobretasas en impuestos como el IEPS, la federalización del catastro y la homologación de las tasas del impuesto predial. Hay propuestas de las entidades federativas como la de establecer sobreprecio a las gasolinas, y más facultades para implementar impuestos ecológicos, etc.

La inclusión de los asegurados en Instituto Mexicano del Seguro Social en sustitución de los Impuestos Especiales, como asignable para una fracción del Fondo General de Participaciones.

Todo en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuya XXXII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales clausuró ayer (11 de Diciembre) el Presidente Vicente Fox en los Cabos, Baja California Sur,