



Comisión de Hacienda y Crédito Público

H. Cámara de Diputados

FEDERALISMO: ASUNTOS FISCALES Y GASTO PÚBLICO

Dip. Jorge Estefan Chidiac

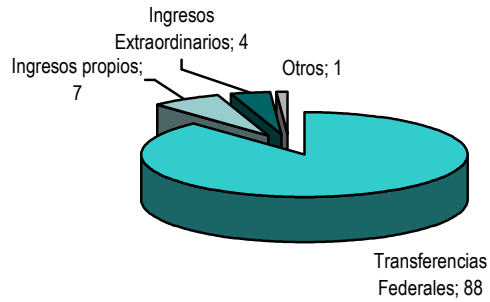
Febrero, 2007

FEDERALISMO: ASUNTOS FISCALES Y GASTO PÚBLICO

DIAGNÓSTICO

- La discusión de la Reforma Hacendaria abre paso a un tema fundamental para el futuro inmediato del país: El Federalismo Hacendario.
- El sistema de coordinación fiscal en vigor desde 1980 exigió que los gobiernos estatales transfirieran al gobierno federal las potestades tributarias sobre los impuestos más importantes y de base amplia, como ISR e IVA, principalmente.
- Como resultado de la concentración de potestades de la recaudación nacional el 97% la obtiene el gobierno federal y el 3% los gobiernos locales (estatales y municipales).
- En otros países como Estados Unidos, la proporción es de 66% federal y 34% gobiernos locales; Canadá 50% federal y 50% gobiernos locales; Argentina el 64% es federal y el 36% locales; Brasil el 62% es federal y el 38% son locales, y en Bolivia el 87% es federal y el 13% locales.
- A cambio de la cesión de las potestades tributarias, los gobiernos estatales reciben transferencias federales que se integran por Participaciones, Fondos de Aportaciones del Ramo 33 (ahora PAFEF), Convenios de Descentralización y Excedentes Petroleros.
- Las transferencias que reciben los gobiernos estatales y municipales por parte del Gobierno Federal equivalen al 58% de la Recaudación Federal Participable (RFP), concepto que incluye todos los ingresos impositivos del gobierno federal, así como los derechos sobre hidrocarburos, excepto el extraordinario y el adicional.
- A cambio de la cesión de las potestades tributarias, los gobiernos estatales reciben transferencias federales que se integran por Participaciones, Fondos de Aportaciones del Ramo 33 (ahora PAFEF), Convenios de Descentralización y Excedentes Petroleros.
- Las transferencias que reciben los gobiernos estatales y municipales por parte del Gobierno Federal equivalen al 58% de la Recaudación Federal Participable (RFP), concepto que incluye todos los ingresos impositivos del gobierno federal, así como los derechos sobre hidrocarburos, excepto el extraordinario y el adicional.

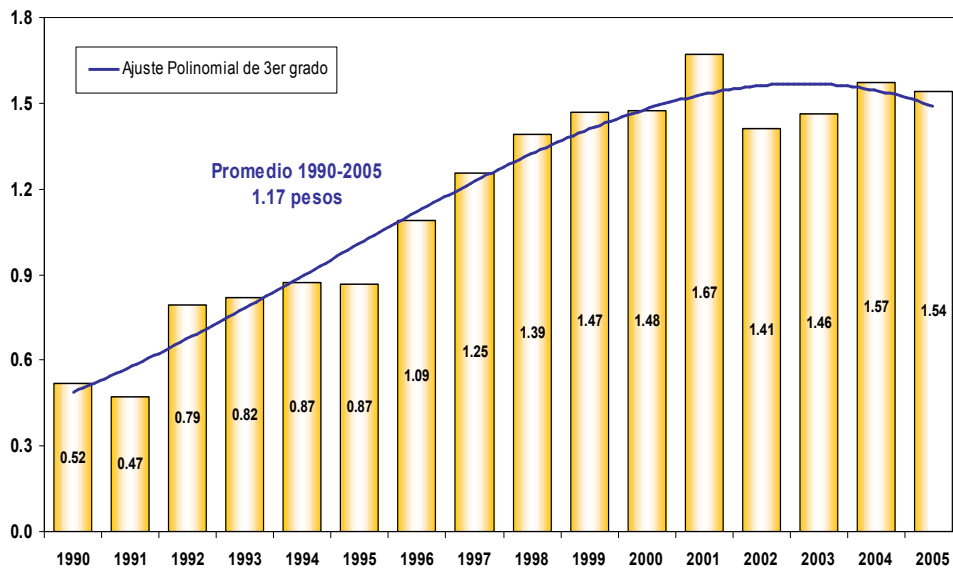
Estructura de los Ingresos de las Entidades Federativas (%)



- De los ingresos totales de los gobiernos municipales las transferencias federales representan el 68%.

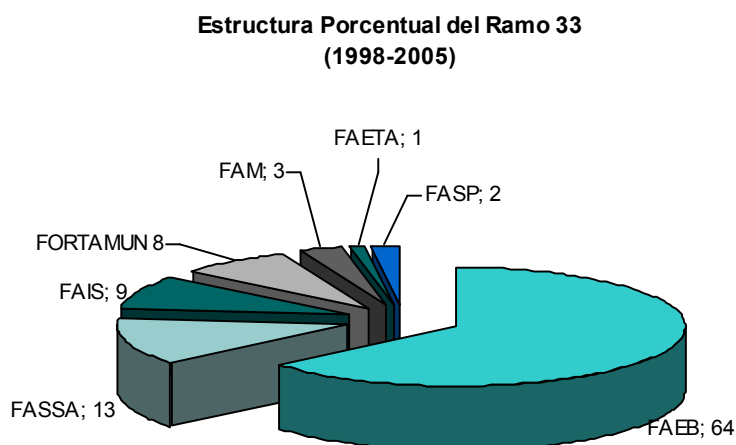
GASTO

- Por cada peso que ejerce la Administración Pública Centralizada, los gobiernos estatales y municipales ejercen en conjunto 1.54 pesos.



- El Ramo 33 opera a través de ocho fondos de aportaciones y constituye la más importante fuente de transferencias federales a las entidades.
- El gasto descentralizado se realiza a través de la transferencia de los recursos a las autoridades estatales y municipales para su ejercicio en áreas específicas que antes cubría la federación en los estados. El caso más notorio es la educación básica por la magnitud de los recursos involucrados y por el impacto en las finanzas estatales.

El 66% del total de las aportaciones federales del Ramo 33 se concentran en la prestación de los servicios educativos en los niveles básico, normal, tecnológico, de adultos y para apoyar la infraestructura educativa del nivel básico y superior.



- La contribución federal representa en promedio el 80% del gasto educativo estatal, mientras que los gobiernos estatales aportan en promedio el 20% restante.
- El aumento en el gasto educativo no se deriva solo del interés de las entidades por otorgar este servicio, sino más bien refleja el incremento en los costos asociados a la función educativa, muchos de los cuales están fuera del control de las entidades.

PROBLEMÁTICA

- La federación posee potestades sobre las bases tributarias principales y de base amplias, como son el impuesto sobre la renta, el IVA, los derechos de hidrocarburos y los impuestos especiales sobre producción y servicios. También sobre algunos impuestos y derechos adicionales que se transfieren en su totalidad a los estados, como es el impuesto sobre automóviles nuevos y tenencia.
- La principal potestad tributaria para las entidades son el impuesto sobre nómina, los impuestos sobre espectáculos públicos, sobre algunas actividades de compraventa y sobre ventas de bebidas alcohólicas.
- La principal potestad tributaria para los municipios son el impuesto predial y algunos derechos.
- La recaudación del impuesto predial en México representa alrededor del 0.2% del PIB, cifra que se compara de manera desfavorable con la observada en otros países. Por ejemplo, la recaudación del predial para los países de la OCDE representa en promedio 1% del PIB. En Argentina se observa una relación similar, mientras que en Chile es de casi 0.7% del PIB.

APOYO AL FEDERALISMO

- La Recaudación Federal Participable (RFP) para 2007 será de 1 billón 275 mil millones de pesos.
- Para 2007 se aprobó la creación del FAFEF como un Fondo de Aportación dentro del Ramo 33, el cual será equivalente al 1.40% de la Recaudación Federal Participable, es decir 17 mil 900 millones de pesos, lo cual dará certidumbre a las entidades federativas.
- Se estableció en la Ley de Ingresos la disposición que transfiere a las Entidades Federativas para gasto en programas y proyectos de inversión la totalidad de los recursos que se deriven de la recaudación del Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo cuando el precio promedio del petróleo no exceda los 50 dólares por barril.

SISTEMA DE PENSIONES

- El pasivo contingente de los sistemas de pensiones equivale a cerca de 25% del PIB.

- El Sistema Público de Pensiones que involucra también a los gobiernos estatales y municipales, enfrenta graves problemas de sustentabilidad financiera.
- Se deberá completar y actualizar el diagnóstico de la problemática de pensiones y establecer un mecanismo institucional que le dé seguimiento a todos los sistemas de pensiones públicos.

ALGUNAS PROPUESTAS PARA FORTALECER EL FEDERALISMO

Financiamiento de la Educación (FAEB):

Los recursos que reciben los estados para cumplir con el Acuerdo de Modernización de la Educación Básica y Normal son transferidos a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), cuya asignación obedece a una lógica inercial, basada en el gasto de la federación en cada entidad cuando el sistema estaba centralizado.

Al respecto, se propone incrementar los recursos del FAEB cada año en 4% respecto al año anterior, con objeto de reducir la brecha entre el nivel actual del gasto público en educación como porcentaje del PIB y el nivel establecido en la Ley General de Educación que señala que al 2006 debió haberse canalizado a la educación pública el 8% del PIB.

- Reformar la Ley de Coordinación Fiscal para aplicar el criterio de distribución de los recursos del FAEB en razón directa de la población en edad escolar, del rezago educativo, de la aportación estatal y equilibrar el gasto por alumno que realiza cada estado. Todo ello con el objeto de atender la demanda efectiva y los requerimientos de cada estado.
- Establecer un período de transición de cinco años, en la cual la nueva forma de distribuir el FAEB se aplicaría al 20, 40, 60, 80 y 100% del Fondo en cada año.

Descentralización de Programas Federales:

Algunos programas que opera el gobierno federal se deben transferir a los gobiernos de las entidades federativas con sus respectivos recursos, los que se operarían con mayor eficiencia al estar más cerca de los beneficiarios, además de evitar la duplicidad en su gasto operativo; entre los programas a transferir estarían el programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Participación en el ISR retenido por las Entidades Federativas y Municipios:

Se propone que sea participable el 100% de la recaudación que obtiene la Federación por concepto del ISR a cargo de los trabajadores de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los Estados, así como de los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, para lo cual procede la modificación a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y agregar en la Ley de Ingresos de la Federación un estímulo fiscal para condonar los adeudos en un 50% y el resto enterarlo en los siguientes ejercicios.

Programa de Prevención de Riesgos en Desastres Naturales:

Crear un programa de Prevención de Riesgos de Desastres Naturales, así como disponer una partida federal en el Presupuesto de Egresos, directamente vinculadas en las zonas de riesgo, orientada a la inversión en infraestructura, al mantenimiento y mejoramiento del equipamiento existente.

Seguridad Pública:

Se debe precisar en la Ley de Coordinación Fiscal la proporción de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) que cada entidad federativa debe distribuir a los municipios, así como involucrar a los municipios en la firma de convenios estatales de seguridad pública, fijando en ellos las participaciones a municipios.

Fomento a la Infraestructura (Participación del IVA por inversiones públicas:

Se propone que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se traslada a las Entidades Federativas y Municipios por la construcción de obras públicas sea 100% Participable a la entidad y/o municipio que realiza la inversión.

Acreditamiento de los Impuestos Cedulares:

Se propone que los impuestos cedulares para las personas físicas que obtengan ingresos por honorarios profesionales, arrendamiento de inmuebles, enajenación de inmuebles y actividades empresariales sea acreditable del ISR Federal en lugar de ser deducible.

Incremento del Fondo General de Participaciones de un 20% a un 25% de la Recaudación Federal Participable para estados y municipios:

Se hace necesario aumentar el monto de las participaciones federales que contribuyan a mejorar las finanzas de estados y municipios.

Pago del Impuesto Predial de los inmuebles e instalaciones del Gobierno Federal:

Que el total de los bienes inmuebles o instalaciones propiedad del Gobierno Federal cumplan con la obligación del pago del impuesto predial a los municipios, sin distingo causado por la naturaleza, fin o función del inmueble.

Participación a Municipios del Impuesto a Combustibles:

Trasladar a los municipios un porcentaje del impuesto al consumo de gasolina (20%), el cual estaría etiquetado al mantenimiento y mejora de la infraestructura vial de las ciudades.

CONCLUSIÓN

Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema de Coordinación Hacendaria, que permita resolver conjuntamente los retos de los tres órdenes de gobierno en materia de finanzas públicas, incorpore las áreas de ingreso, gasto y deuda, a fin de generar una mayor autonomía financiera de las entidades mediante instrumentos que amplíen sus capacidades para generar ingresos propios, mayor certeza en el acceso a sus participaciones, reglas claras para solventar sus responsabilidades en materia de gasto público descentralizado, al tiempo que se fortalezca y amplíe su acceso al financiamiento público y también permita consolidar el desarrollo administrativo de los gobiernos.

Si se quiere transformar el Sistema de Coordinación Fiscal proveniente desde 1980 para convertirlo en un nuevo Federalismo Hacendario, como política pública deberá pensarse en un sistema federal que dé atribuciones tributarias y responsabilidades de gasto a las entidades y a los municipios. Antes de discutir las fórmulas específicas de reparto, habrá que definir qué tipo de federalismo es el necesario y adecuado para un país con la diversidad de estados, municipios y regiones como México, inmersos en una dinámica global que exige mayor competitividad.

Referencias Bibliográficas

- Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2006.
- El Trimestre Económico. Octubre-Diciembre de 2006, Fondo de Cultura Económica.
- Una Agenda para las Finanzas Públicas de México. ITAM, 2000.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007.
- Declaratoria a la Nación y Acuerdos. Primera Convención Nacional Hacendaria, 2004.