

México D.F. Viernes 13 de febrero de 2004

## ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

*La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente*

CNH y el reparto del *pastel* fiscal

● La Ley de Coordinación Fiscal debe reformarse a fondo ● Sus criterios son dispares y contradictorios

LA CONVENCION NACIONAL Hacendaria ha sido posible por la presión de los mandatarios organizados en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Hay entre ellos un gran descontento con el estado actual de la distribución de recursos y responsabilidades de recaudación y de gasto. Los determinantes del monto de recaudación fiscal federal que recibe cada entidad federativa (y cada municipio o delegación) por *concepto de participaciones*, que son ingresos no condicionados, son los siguientes: 1) la legislación vigente, 2) la eficiencia con la que se aplica ésta, y 3) las reglas con las que lo recaudado se distribuye entre la Federación y los gobiernos locales. Los dos primeros puntos determinan el tamaño del pastel, y el tercero la proporción o rebanada que de ese pastel recibe cada gobierno local como *participación*. Adicionalmente, las entidades federativas y municipios cuentan con algunas *fuentes tributarias propias* y además reciben de la federación *aportaciones federales*, que son recursos que "la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y, en su caso, de los municipios, *condicionando* su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley" (artículo 25). Las fuentes propias de los estados son muy precarias (el impuesto sobre nómina es el más importante) y la más notable de los municipios es el impuesto predial.

LA LCF DEFINE *RECAUDACION federal participable* la que se obtiene "por todos los impuestos federales, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería" (artículo 2) con algunas excepciones. Algunos impuestos tienen un manejo especial en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF): los impuestos de tenencia o uso de automóviles, sobre automóviles nuevos, y especial sobre producción y servicios a las bebidas alcohólicas y no alcohólicas y a tabacos labrados, son denominados en la Ley *impuestos asignables*. En los dos primeros casos las entidades que hayan celebrado convenio de colaboración administrativa al respecto, recibirán 100 por ciento de la recaudación, de la cual corresponderá 20 por ciento a los municipios. Pero sólo 20 por ciento de la recaudación federal participable conforma el *Fondo General Participable* (FGP), que es el que se distribuye a entidades y municipios. Incluye la recaudación del impuesto sobre la renta (ISR) y del IVA.

LA LEY QUE NORMA la distribución de la recaudación federal entre la Federación, por una parte, y los estados y los municipios por la otra, es la LCF. Esta ley tiene por objeto, según su artículo 1, "coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento". Nótese que en este artículo no se incluyen las aportaciones federales.

LAS HACIENDAS DE las entidades federativas y municipios se componen, en síntesis, de: participaciones en impuestos federales (ingresos de uso libre); impuestos asignables, de uso libre; aportaciones federales (ingresos de uso condicionado o etiquetado), e ingresos de fuentes fiscales propias (de uso libre). Las reglas para la distribución de las participaciones y de las aportaciones se encuentran en los capítulos I y V de la LCF, respectivamente. Las normas son diferentes en ambos capítulos. Ya que serán tema de interés central en la Convención Nacional Hacendaria y deben ser de interés permanente de los legisladores, conviene repasarlas.

LA PRIMERA GRAN DISTRIBUCION es la que se efectúa entre gobierno federal (79 por ciento), entidades federativas (20 por ciento) y municipios (1 por ciento). Aunque entidades federativas y municipios reciben,

según la LCF, otros recursos, la primera impresión es de enorme centralismo. En cuanto a la distribución del FGP entre entidades federativas, se aplican tres criterios:

1) PROPORCION de la población nacional que habita en la entidad federativa. Un criterio igualitario puro, pero sin elemento compensatorio para los estados peor situados. Con este criterio se distribuye 45.17 por ciento del FGP.

2) LO QUE LA LEY LLAMA coeficiente de participación, que se determina con base en el coeficiente del año previo y el crecimiento observado entre los dos últimos años en los montos de impuestos asignables. Un criterio de carácter resarcitorio que asigna más a las entidades con mayor actividad económica (de las que depende la recaudación de los impuestos asignables) y mayor dinamismo. Con este criterio se asigna también 45.17 por ciento del FGP.

3) UN CRITERIO DE CORRECCION de las distorsiones resultantes del criterio previo, por el cual los recursos restantes, 9.66 por ciento, se distribuyen de manera inversa al resultado en términos de participaciones por habitante resultantes de los dos criterios anteriores. Con éste se intentan paliar los efectos concentradores del criterio anterior.

CAUSA AZORO LA PRECISION del legislador, que en los años ochenta cuando se aprueba la LCF era, en materia fiscal exclusivamente la Secretaría de Hacienda, que decide que las proporciones adecuadas para asignar por los tres criterios no son 40, 40, 20, o 45, 45, 10, sino las absurdas cifras con dos decimales definidas. El conjunto de criterios debe y puede ser sometido a escrutinio crítico severo, que espero llevar a cabo en próximas entregas.

EN CUANTO A LA PARTICIPACION de los municipios, la regla general es que éstos participarán con el 1 por ciento de la recaudación federal participable, a lo que se añaden participaciones adicionales para municipios fronterizos o portuarios y, para un subgrupo de éstos, los municipios por cuyo territorio se exporte el petróleo crudo reciben una participación en el derecho adicional de extracción. Sin embargo, no incluye ningún elemento compensatorio para los municipios más pobres. No obstante, la LCF establece un *candado* mínimo por el cual la participación de los municipios nunca será menor a 20 por ciento de las participaciones que reciba el Estado.

LA LCF NO ESTABLECE una fórmula para la distribución de estos recursos a los municipios, sino a las entidades, señalando que la totalidad de estos recursos serán distribuidos por éstas entre aquéllos de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales. La fórmula para distribuir estos recursos entre las entidades se basa en el coeficiente de participación que haya tenido en el ejercicio anterior, modificado por el porcentaje de crecimiento que haya tenido la recaudación del predial y de los derechos de agua en el último ejercicio. Es decir, se trata de un estímulo para que los municipios mejoren su desempeño recaudatorio, lo que parece correcto.

LAS APORTACIONES FEDERALES surgieron cuando los programas públicos de educación, atención a la salud y una parte de los de lucha contra la pobreza fueron descentralizados de la Federación a entidades federativas y municipios. Se hizo necesaria una reglamentación que fijara las cantidades que cada entidad federativa y municipio habría de recibir. Para ello se añadió el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

SEGUN EL ESPECIALISTA en materia de coordinación fiscal, David Colmenares Páramo, la LCF no es el lugar adecuado para tal fin. El lugar correcto para las que se refieren a desarrollo social es la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Así lo entendieron la diputada Brugada en la 57 Legislatura (1997-2000) y la senadora Burgos en la 58 Legislatura (2000-2003), ambas del PRD. En ambos casos, sus iniciativas incluyeron un largo capítulo (muy parecido en ambas iniciativas) reglamentando tales aportaciones. Esto implicaba trasladar casi todo el capítulo V de la LCF a la LGDS y modificar radicalmente los criterios que actualmente determinan los montos de estos recursos y su distribución entre las entidades federativas y municipios.

EN AMBAS INICIATIVAS el tema era desarrollado en un capítulo muy largo y muy detallado, cargado de fórmulas (al igual que el texto vigente de la LCF). Este capítulo no quedó incluido en la LGDS, que finalmente fue aprobada por ambas cámaras y promulgada en enero pasado. Sin embargo, el artículo quinto transitorio de la LGDS obliga a la Cámara de Diputados a revisar el capítulo V de la LCF y emitir, en su caso, sus recomendaciones a más tardar el 20 de abril próximo.

VEAMOS BREVEMENTE el contenido del capítulo sobre aportaciones federales de la LCF. En primer lugar, se establecen 7 fondos de aportaciones: 1) para educación básica y normal, 2) para salud, 3) para la infraestructura social, 4) para el fortalecimiento municipal y de las "demarcaciones territoriales del Distrito Federal", 5) "para desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria (Fondo de Aportaciones Múltiples), 6) para la educación tecnológica y de adultos, y 7) para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.

EL RESTO DEL TEXTO de este capítulo define los criterios para determinar los montos totales de cada fondo y su distribución entre entidades federativas y municipios. El texto vigente es muy desigual. En los casos de infraestructura social (FAIS) y de salud (FAS) se definen fórmulas para la distribución entre entidades federativas, y en el primer caso también entre municipios que adoptan criterios de compensación para las áreas geográficas con mayores rezagos en la atención a la salud y con mayor masa carencial en el caso del FAIS. Es decir, asumen plenamente un criterio de equidad territorial. En cambio, en educación la asignación de recursos es puramente inercial. En otros casos, ni siquiera se fijan criterios. Por ejemplo, en el Fondo de Aportaciones Múltiples, la ley delega la distribución "a lo que se determine en el Presupuesto de Egresos de la Federación".

LA FORMACION DE LOS FONDOS obedeció a las decisiones de descentralización de programas institucionales, lo que se refleja en la fragmentación y a veces duplicación de los mismos. Por ejemplo, mientras el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) refleja la descentralización de los elementos de infraestructura social de lo que fue el Programa Nacional de Solidaridad (agua potable, alcantarillado, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura de salud y de educación, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural), el fondo de aportaciones múltiples, derivado de la descentralización de tareas de múltiples organismos, entre ellos el CAPFCE (Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas), incluye nuevamente infraestructura educativa.

LA LCF ES UNA AMALGAMA de elementos diversos, sin unidad interna. Su reforma a fondo, sobre lo cual volveré en futuras entregas, es una parte esencial del fortalecimiento del federalismo y de la reforma fiscal.

*jbolt@colmex.mx*