

CAPACIDAD TRIBUTARIA Y REFORMA FISCAL EN MÉXICO

FISCAL CAPACITY AND TAX REFORM IN MEXICO

Geraro Aguilar Gutiérrez

El tema que analiza Geraro Aguilar, continua despertando polémica entre los distintos actores económicos involucrados en lograr mejores condiciones de distribución de recursos a las entidades federativas. La investigación tiene una interesante disertación que en su primer apartado formula la siguiente pregunta: ¿Es recomendable descentralizar funciones fiscales?. El discurso sobre federalismo fiscal es congruente con el desarrollo del tema. A lo largo del análisis se observa un hilo conductor constante y sustentado. Otra peculiaridad que tiene es que no se pierde de vista el objetivo central de la investigación que consiste en "aportar elementos fundamentales para la elaboración de una reforma fiscal cuyo interés sea sí la disminución de las presiones que el gasto tiene en una nación crónicamente deficitaria pero basándose para ello, en la disminución de las disparidades económicas inter-regionales e inter-entidades en México." El autor señala, que una de las limitantes de la investigación es, "la falta de datos sobre la recaudación de impuestos federales por entidades y municipios, añadiendo que el estudio fue realizado con datos de 1992 a 1997". Entre las conclusiones destaca que se requiere de una reforma fiscal que tome como punto de partida las disparidades económicas regionales, estatales y municipales así como las diferencias en el grado de capacidad de obtención de recursos fiscales y de esfuerzo fiscal supone la atribución de mayores competencias a los niveles inferiores de gobierno. Así se hace necesario aumentar el grado de responsabilidad de los administradores fiscales locales y de transferir funciones fiscales, hoy ejercidas por el Gobierno Federal, hacia entidades y municipios con la finalidad de disminuir el grado de dependencia que tienen estas unidades de gobierno de las transferencias intergubernamentales y, por lo tanto, reducir su fragilidad financiera lo que permitiría, a su vez, lograr un equilibrio fiscal.

The subject that Geraro Aguilar analyzes continues to create debate between different economic actors involved in the task to obtain better distribution conditions of resources for federal state entities. This investigation holds an interesting dissertation that firstly questions: Should tax functions be decentralized? The speech of tax federalism is congruent with the development of the subject. Along the analysis, a constant and sustained direction is observed. Another peculiarity of the analysis is that it never loses the main investigation object, "to contribute with basic elements for the elaboration of a tax reform interested in the reduction of pressure that expenses hold for a nation with a chronicle deficit, taking into account the diminishment of economical, regional and state entities disparities in Mexico". The author points out that one of the limitations for the investigation is "the lack of data about federal collection tax for state entities and municipalities, while adding that the research was made with data of 1992 to 1997". As one of his conclusions, he points out that a tax reform that considers as main subject economical, regional, state entities and municipal disparities, as well as the existing difference for tax capacity and effort with the consequent empowering to lower levels, is required. Therefore, it is necessary to increase responsibility local tax administrators have, and to enable state entities and municipalities tax functions held today by the Federal Government, in order to diminish the existent dependency of intergovernmental transfers, and thus reduce their financial frailty, creating a fiscal equilibrium.

CAPACIDAD TRIBUTARIA Y REFORMA FISCAL EN MÉXICO

GENARO AGUILAR GUTIÉRREZ
Segundo Lugar del Premio INAP 2001

El tema de la reforma fiscal ha estado permanentemente en discusión, es motivo de recurrentes análisis y propuestas no han faltado, pues lo mismo el gobierno federal que las entidades federativas y sus municipios han presentado nuevas ideas para reformular el marco fiscal existente, en este sentido su objetivo es: “aportar elementos fundamentales para la elaboración de una reforma fiscal cuyo interés central sea sí la disminución de las presiones que el gasto público tiene en una nación crónicamente deficitaria pero basándose para ello en la disminución de las disparidades económicas internacionales e inter-entidades en México”.

Esta investigación contiene cuatro capítulos, una introducción y conclusiones, en el primero de ellos se formula la siguiente pregunta ¿Es recomendable descentralizar funciones fiscales? el cual subdivide en tres apartados, la responsabilidad fiscal, la distribución de responsabilidades tributarias entre niveles de gobierno y definiendo y descentralizando responsabilidades en el financiamiento público. Con relación al primero estima que “detrás de la fragilidad financiera de los niveles inferiores de gobierno y del marco institucional que regula las relaciones financieras entre la Unión, las entidades y los municipios, se desarrolla la irresponsabilidad fiscal de los administradores públicos de los gobiernos locales.

La falta de responsabilidad fiscal se expresa en la reducida preocupación por la elevación de los ingresos tributarios propios y la expansión de los gastos públicos locales, justificados por el estímulo de poder transferir el financiamiento de sus déficit hacia el conjunto de la federación...”. Para el segundo punto explica que la existencia de enormes disparidades interregionales e inter-entidades que caracteriza a la estructura federativa en México justifica un análisis más profundo de los problemas derivados de la incompatibilidad entre los objetivos de la eficiencia y la necesidad de atenuar las disparidades existentes en la capacidad de obtención de recursos tributarios entre entidades de gobierno del mismo nivel.

Finalmente observa que la forma inmediata de contrarrestar esta situación es una política fiscal que objetive la identificación de potencialidades de ampliación de la base

tributaria que cada nivel tiene. La cuantificación precisa de la brecha existente entre capacidad real de obtención de recursos tributarios y recaudación observada, para cada esfera de gobierno, puede sentar las bases de una adecuada reforma fiscal integral federalista en México.

El capítulo denominado "Distribución regional de la recaudación tributaria y metodología para el cálculo de la capacidad de obtención de recursos fiscales y del esfuerzo fiscal", lo divide en dos partes en la primera analiza la distribución regional y estatal de la recaudación tributaria por niveles de gobierno entre los años de 1992 y 1997 y las causas de la enorme disparidad regional de recursos tributarios de las distintas unidades dentro de cada nivel de gobierno. Genaro Aguilar, señala que la distribución horizontal de ingresos tributarios, está determinada por dos tipos de factores: las disparidades en el grado de desarrollo económico, las cuales determinan una distribución desigual de capacidad tributaria o fiscal y las diferencias en el grado de esfuerzo fiscal de recaudación de las administraciones tributarias correspondientes a los tres niveles de gobierno de las distintas unidades de la Federación. Asimismo, en la segunda parte aplica la metodología de frontera estocástica para estimar la capacidad fiscal de las unidades federativas.

En el último capítulo, se presentan los resultados de la estimación de la capacidad fiscal, por unidades de gobierno, así como sus implicaciones para la reforma fiscal. De igual forma el autor expresa los datos del cálculo del esfuerzo fiscal en las unidades inferiores de gobierno (estados y municipios); mostrando que existen grandes diferencias en el grado de eficiencia de explotación de las bases tributarias locales, por lo que una reforma fiscal federalista debe buscar elevar y homogenizar dicha eficiencia. En conclusión, Aguilar Gutiérrez, afirma que las disparidades inter-regionales, inter-estatales e inter-municipales de la federación y las diferencias en el esfuerzo fiscal desplegado por las unidades inferiores de gobierno, representan fuentes explicativas del mal funcionamiento del sector público mexicano y son los principales obstáculos para enfrentar con éxito los desafíos macroeconómicos y redistributivos del presente.

En este sentido Genaro Aguilar con su estudio contribuye a despejar la duda por lo que hace a la cuantificación real de las disparidades en la capacidad fiscal de las entidades federativas y, como un segundo aspecto la determinación del grado de esfuerzo fiscal asumido por los gobiernos estatales y municipales. Finalmente cabe apuntar que la investigación está coherentemente estructurada, como objeto de estudio sigue motivando polémica.