

ALGUNAS NOTAS SOBRE FINANZAS PÚBLICAS

Horacio Sobarzo

El Colegio de México

1. Introducción

Como un pequeño, pero muy sentido homenaje a Carlos Urzúa, el director del Centro de Estudios, Económicos (CEE), Raymundo Campos, me pidió que elaborara un documento breve para la revista Estudios Económicos, donde hiciera alusión a ciertos aspectos de la relación profesional y de amistad que tuve con Carlos, cosa que hago con mucho gusto.

Tuve la oportunidad y suerte de conocer a Carlos en marzo de 1990, cuando ingresé a la planta de profesores del CEE. De hecho, en el seminario que presenté previo a mi ingreso, él estuvo presente y participó de manera muy activa e inteligente, como siempre lo hacía. Para no incurrir en excesivas alusiones de la relación personal, decidí hablar más de la relación académica o profesional, haciendo referencia a dos temas de finanzas públicas sobre los cuáles ambos trabajamos y que, en más de una ocasión, llegamos a intercambiar puntos de vista.

El primero de los temas es el que podría denominarse como federalismo fiscal, mismo que Carlos conoció no sólo en sus aspectos teóricos, sino también en el quehacer de la vida profesional en el ámbito de la administración pública, tanto como Secretario de Finanzas en la Ciudad de México, entre 2000 y 2003, como más recientemente en su paso por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la cual fue titular por algún tiempo.

Los primeros dos temas están contenidos en un artículo que forma parte de un libro editado por el Fondo de Cultura Económica, escrito conjuntamente por Carlos Urzúa y Alberto Velázquez, titulado *Errores fiscales en el ámbito federal* (Urzúa y Velázquez, 2018) y que, de manera muy clara y sin complejidades, muestra algunos rasgos de sus ideas en la materia. Recuerdo no hace mucho tiempo haberlo comentado con él.

2. Tenencia vehicular

El primero de este bloque de dos temas se refiere a la derogación del impuesto federal a la tenencia de vehículos, durante el gobierno del presidente Felipe Calderón, en el año de 2006. Este impuesto se creó en el año de 1962 y, si bien era federal, su administración y recaudación pertenecía a las entidades federativas. Como lo señaló en su momento el titular del Poder Ejecutivo, en su argumentación para derogar esta ley, su propósito último era fortalecer el sistema federalista. Como menciona Carlos Urzúa, “lejos de contribuir al ‘fortalecimiento del sistema federalista’, la derogación del carácter federal del impuesto acabó llevando a las entidades federativas a una carrera hacia el abismo” (Urzúa y Velázquez, 2018: 45). Este es un aspecto interesante de las finanzas públicas y que es propio no sólo del impuesto vehicular, sino que ocurre en muchos tipos de impuestos, especialmente en aquellos gravámenes sobre sujetos con grados diversos de movilidad. En lo personal, tuve la oportunidad de elaborar un trabajo sobre estímulos fiscales a la inversión extranjera y existe una gran documentación de cómo, en muchas circunstancias, la competencia impositiva puede provocar efectos adversos no deseados.

Por ejemplo, en este trabajo sobre inversión extranjera, se relatan ejemplos de cómo las empresas transnacionales juegan o lucran con los diversos estímulos fiscales de los gobiernos regionales, logrando en muchos casos reducir tasas impositivas en una *carrera hacia el abismo*, o bien, obtener el mayor número posible de estímulos fiscales en muchos países (Well *et al.*, 2001). Recientemente, se ha documentado una práctica creciente de las empresas transnacionales por exportar utilidades a los países que ofrecen menores tasas impositivas, fenómeno conocido como traslación de la base gravable, reduciendo así su carga tributaria. Sobre este respecto existen iniciativas de organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para lograr acuerdos de una tasa mínima uniforme en casi todos los países (OCDE, 2023).

Traigo estas referencias a colación sólo para subrayar la importancia de este fenómeno en muchos países, mismo que sugiere la imperiosa necesidad de esquemas de coordinación. El caso del impuesto a la tenencia vehicular referido por Carlos Urzúa y muchos otros, aunque es muy común como práctica, sugiere que, con inusitada frecuencia, reformas fiscales o tributarias, a pesar de tener una buena intención, puedan provocar efectos adversos si no están técnicamente bien diseñadas. Más aún, con frecuencia ocurre que, más que errores en su diseño, las partes involucradas actúan pensando en el interés

propio y no necesariamente en los beneficios de largo plazo. El ejemplo del impuesto a la tenencia vehicular me hace pensar que, más que ingenuidad, los funcionarios de los gobiernos estatales pensaron en su futuro político, sacrificando así la recaudación global. Es difícil saber con certeza si este caso se explica por errores técnicos en su diseño, o bien por intereses políticos de corto plazo. De cualquier forma, el tema a resaltar es que algunas reformas tienen un efecto opuesto al deseado por no elaborar un diseño integral. El ejemplo de Carlos es muy ilustrativo.

3. Fórmula de participaciones

El segundo tema al que quiero referirme es el relativo a la reforma de la fórmula de distribución de participaciones federales a los estados en el año 2008. En este mismo capítulo (Urzúa y Velázquez, 2018), Carlos analiza también las reformas a la distribución de aportaciones federales a los estados en sus diversas etapas. No haré referencia a este último tema por falta de espacio y me concentraré mejor en el primero.

Como breve antecedente para tener un contexto de referencia, el esquema de Coordinación Fiscal en México, cuyos rasgos más característicos se definieron en el año de 1980 con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA), establece que el grueso de la recaudación tributaria en el país lo lleva a cabo el gobierno federal y una buena proporción de ésta se le regresa a las entidades federativas, en forma de transferencias no condicionadas, mejor conocidas como participaciones federales. La idea es que, si bien por cuestiones de eficiencia es el gobierno federal el que lleva a cabo la casi totalidad de la recaudación tributaria, ésta proviene de los impuestos que se generan en las propias entidades. De manera que las participaciones son, en principio, recursos propios de los estados. Desde ese año de 1980, se estableció una fórmula para distribuir esta bolsa entre las entidades federativas; en su arranque, en 1981, el criterio más importante fue el de regresar a los estados al menos lo mismo que obtenían antes de la reforma. Fue de esta manera, y gracias a los recursos provenientes del auge petrolero de entonces, que todas las entidades se suscribieron voluntariamente a este acuerdo de coordinación.

Con el paso del tiempo, los criterios de reparto en la fórmula han sufrido modificaciones. Quizás el más importante fue en el gobierno del presidente Carlos Salinas, cuando el criterio poblacional pasó a tener un peso igual de importante que el resarcitorio de 1981.

Hasta 2008, el criterio poblacional representaba el 45.17%, el resarcitorio otro tanto, mientras que el restante 9.66% se distribuía en razón inversa a los dos anteriores. En otras palabras, de cada peso que se participaba, 45.17% se distribuía en función del número de habitantes, otro tanto en función de los entonces llamados impuestos asignables territorialmente, queriendo premiar el esfuerzo recaudatorio, en tanto que el 9.66% restante buscaba compensar a las entidades que no resultaban muy favorecidas con los dos primeros criterios. Esta reforma de 1990, una vez más, fue posible sólo porque en 1991 ninguna entidad recibió menos recursos que con la fórmula anterior.

Como se puede imaginar, modificar la fórmula es prácticamente imposible porque si se aumenta uno de los factores (o se disminuye) hay entidades ganadoras y perdedoras y las modificaciones exigen consenso total de todas las entidades (no es por mayorías, dada la autonomía de los estados). Es decir, estamos en el contexto del llamado juego de suma cero y, si se les dan más recursos a todas las entidades, entonces estamos en un juego de suma cero entre federación y estados. Romper estos juegos de suma cero implica disponer de mayores recursos. De esta manera, la única forma en que federación y estados podrían mejorar al mismo tiempo, con más recursos, es a costa de los ingresos privados; es decir, mediante una reforma fiscal. Sin embargo, en este caso, el efecto suma cero permanece. También debe tenerse en mente que, con el paso de los años, el efecto de los criterios de reparto puede afectar a las entidades federativas de maneras muy diferentes. Por ejemplo, la Ciudad de México hace buen tiempo dejó de recibir recursos extraordinarios por concepto de población, ya que el crecimiento poblacional ha beneficiado a los estados aledaños, esencialmente el Estado de México. El caso de Quintana Roo es opuesto, ya que, con el crecimiento explosivo de Cancún en la década de los ochenta, hubo un muy marcado crecimiento de la población que se trasladó para atender los servicios turísticos. Como estos ejemplos podrían citarse varios más. No es entonces sorprendente la insistencia de todas las entidades por favorecer los criterios que más les benefician.

En este contexto, el trabajo de Carlos Urzúa analiza la reforma de la fórmula de reparto que ocurrió en el año de 2008 y que, en su espíritu, buscaba premiar con mayores recursos el esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas. La esencia de esta reforma consistió en modificar la fórmula para el caso de los crecimientos de la recaudación, dando más importancia a la actividad económica, queriendo así premiar el esfuerzo recaudatorio. No voy a referirme a la fórmula específica, pues esto lo hace el artículo de Carlos de manera muy

clara. En esencia, muestra que los dos criterios nuevos terminan por favorecer a los estados con mayor crecimiento poblacional. En particular, en el primero de estos dos criterios se ilustra que existieron errores en la propia interpretación de la fórmula. En el segundo criterio, como lo comenta el artículo referido, se muestra que, al premiar la recaudación nominal, la fórmula privilegia más a los estados con mayor población, y no necesariamente a los que realizaron un mayor esfuerzo recaudatorio mediante impuestos locales.

El artículo resulta de gran interés, pues muestra claramente cómo es importante un diseño técnico cuidadoso al momento de hacer reformas. Carlos expone de forma muy clara, y mediante una simplificación de la misma fórmula, que el efecto poblacional continuó siendo fuertemente inercial.

Quisiera comentar que, en lo particular, no estoy a favor de algunos de los criterios, pero me interesa subrayar que el diseño técnico de cualquier reforma debe ser siempre un aspecto que debe cuidarse; ya que, con frecuencia, una vez que son aprobadas las reformas, su impacto (en ocasiones perverso) puede perdurar por muchos años. En el mismo artículo, Carlos Urzúa se pregunta ¿qué hacer ahora? Es decir, ¿cómo se puede enmendar este error de diseño? Esta pregunta me hace pensar que el criterio resarcitorio, o de premiar el esfuerzo fiscal de las entidades, en la década de los ochenta, se calculaba mediante lo que se llamaban los impuestos asignables territorialmente que, en su esencia, se medía por los ingresos de las ventas de gasolina en los territorios del país. Este indicador, se argumentaba, reflejaba de alguna manera el grado de actividad económica de las regiones. No estoy sugiriendo necesariamente regresar a ese criterio, pero creo que la reforma de 2008 sí puede ser vista como un retroceso y que debería ser revisada para corregir errores en su diseño.

4. Reforma tributaria

El último de los temas que quiero comentar en este pequeño documento es el relativo al de la reforma tributaria, que tan bien conocía Carlos Urzúa. Para tal propósito, haré referencia a un proyecto conjunto en el que ambos participamos. Este proyecto se llevó a cabo a inicios de los años noventa e involucraba el análisis de temas de reforma tributaria en siete países: Argentina, Colombia, Costa de Marfil, Filipinas, India, México y Singapur. Por la parte de México participamos Carlos y yo, él con un análisis macroeconómico de las finanzas públicas y de la entonces historia reciente de reformas fiscales

en México, y yo con la elaboración de un modelo de equilibrio general aplicado, a fin de hacer algunas estimaciones de posibles impactos de reforma. Cada uno de estos trabajos se publicaron como capítulos de libro (Perry *et al.*, 2000). En lo sucesivo haré referencia al capítulo de Carlos Urzúa.

Con la idea de elaborar el presente escrito, revisé el capítulo de libro al que me referí en el párrafo anterior. Me gustaría hacer un par de comentarios al respecto. En primer lugar, leído hoy, el trabajo de Carlos constituye un referente para cualquier esfuerzo que se quiera hacer de revisar el historial de reformas tributarias en México. El análisis parte del gobierno de José López Portillo hasta el entonces gobierno de Carlos Salinas. Este fue un período en el que el país pasó de un modelo de sustitución de importaciones a un modelo de país abierto, si se le quiere llamar, de orientación exportadora. El trabajo analiza los cambios o reformas tributarias del período, enfatizando los tres grandes impuestos: el impuesto sobre la renta (empresas y personas físicas), el impuesto al valor agregado (IVA), y otros impuestos, entre los que destacan el petrolero y el ahora conocido como Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Se analiza también el proceso de privatización. De manera muy novedosa para ese tiempo, con un gran sentido de oportunidad, Carlos Urzúa hace referencia al proceso de descentralización tributaria que comenzó a dar señales de convertirse en un tema de creciente presencia en el ámbito económico y social del país en esos años. Creo que quienquiera que se aventure a hacer un diagnóstico de las reformas fiscales en México tendría que hacer una lectura obligada de este capítulo.

En segundo lugar, después de releer este trabajo, me queda también la sensación de que, si bien hoy el país es muy distinto de lo que era en la década de los ochenta, en materia de finanzas públicas y retos fiscales, los problemas no son muy diferentes de los de entonces. Esto a pesar de que el país es actualmente bastante más complejo, con una creciente población y un gran número de retos, que demandarían reformas fiscales no sólo para incrementar los ingresos, sino también para mejorar la calidad y cantidad del gasto público. Esta impresión se me reforzó como resultado del análisis comparativo internacional que hace Carlos con otros países de los llamados países en desarrollo. En varios de ellos han habido importantes reformas tributarias que han incrementado de manera significativa y permanente la recaudación de ingresos públicos como porcentaje del producto interno bruto; no es ciertamente el caso de México.

Me gustaría finalizar este escrito mencionando no sólo la calidad académica y profesional del economista Carlos Urzúa. En su paso por

la academia y la administración pública, mostró siempre una gran lucidez y un gran conocimiento de las finanzas públicas. Claramente, no fue ésta su única área de *expertise*, pero sí la que más conocí de cerca. Me permití escribir estas líneas con respeto y cariño, como un pequeño y sentido homenaje a su memoria.

Referencias

- OECD. 2023. Understanding tax avoidance, <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/base-erosion-and-profit-shifting-beps.html#main-content>.
- Perry, G., J. Whalley y G. McMahon. 2000. *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*, Vol. 1, Londres, Macmillan.
- Urzúa, C. y A. Velázquez. 2018. Errores fiscales en el ámbito federal, en A. Mendoza (coord.), *Los Incentivos Perversos del Federalismo Fiscal Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wells, L., N. Allen, J. Morriset y N. Pirnia. 2001. Using tax incentives to compete for foreign investment, Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper No. 15.