

The logo for Friedrich Ebert Stiftung, featuring the text 'FRIEDRICH EBERT STIFTUNG' in a bold, sans-serif font. A small globe icon is positioned between the words 'EBERT' and 'STIFTUNG'.

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Febrero / 2013

A solid red vertical bar on the left side of the page, partially overlapping the title text.

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS

Hacia una reforma hacendaria progresista

Jorge A. Chávez Presa
A. David Fonseca C.
Francisco Suárez Dávila
Carlos M. Urzúa
Zirahuén Villamar (editor)

El pensamiento progresista ha inspirado diversos liderazgos que han impulsado la transformación democrática de la sociedad. El cumplimiento de los derechos humanos, la democratización del Estado y los medios de comunicación, la igualdad de género y la ampliación de acceso al espacio público construyen referentes para lograr nuevas formas de hacer política.

Perspectivas Progresistas es una serie de publicaciones, cuyos textos pretenden animar el debate público para pensar la realidad mexicana desde visiones progresistas, abrir camino a la sociedad y sus actores para emprender acciones colectivas, y generar canales donde la diferencia de identidades, estilos de vida y derechos de ciudadanía encuentren una reivindicación sociopolítica.

Las opiniones vertidas en los documentos que se presentan, las cuales no han sido sometidas a revisión editorial, así como los análisis y las interpretaciones que ellos contienen, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las opiniones y puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert o de las organizaciones a las que pertenecen los autores.

ISBN: 978-607-7833-38-3

Diseño y formación: Enrico Gianfranchi

Febrero / 2013

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS

Contenido

- 7.** Presentación
Zirahuén Villamar
- 9.** Por una reforma progresista de la hacienda pública mexicana
Jorge A. Chávez Presa
- 27.** Una reforma fiscal progresista para México:
esencial para crecer y corregir la desigualdad
Francisco Suárez Dávila
- 43.** La regulación de la deuda subnacional
A. David Fonseca C.
- 61.** Cinco propuestas en materia tributaria
Carlos M. Urzúa

Presentación

*Zirahuén Villamar**

Luego de tres lustros de inmovilismo en materia de acuerdos políticos para realizar reformas esenciales para la economía, la política y la sociedad mexicanas, el comienzo de un nuevo gobierno genera altas expectativas sobre las transformaciones que esta coyuntura puede propiciar. Prácticamente todas las fuerzas políticas en México han llamado a impulsar reformas, cada una con su propia agenda, para –en su propia visión– mejorar las condiciones de vida de la población. Todas coinciden en que la reforma de las finanzas públicas es un eje de esa transformación de mayores dimensiones.

La Fundación Friedrich Ebert (FES) en México ha seguido de cerca este proceso, y consciente de la gran importancia que las políticas públicas tienen para atender las

problemáticas de cualquier país, incentiva la discusión de una reforma de la hacienda pública que enfrente las dificultades nacionales con políticas que promuevan la justicia social, en un marco económico viable y ecológicamente sustentable.

Por estas razones, y con apego a la pluralidad y la generación de ideas, la FES invitó a autores de diversos orígenes profesionales e institucionales, expertos en finanzas públicas, a reflexionar sobre el estado actual de la hacienda pública, sobre principios políticos y económicos para una agenda de reforma hacendaria, y a hacer sugerencias específicas para tomadores de decisiones.

De acuerdo en la orientación progresista de la reforma fiscal y hacendaria que México

* Coordinador de Diálogo Económico e Internacional de la Representación en México de la Fundación Friedrich Ebert.

requiere, los autores revisan la situación actual de las finanzas públicas; de ahí desarrollan sus ideas de cómo proyectar las reformas, con qué argumentos y con qué agendas económica y política. Jorge A. Chávez Presa invita a cambiar el paradigma del análisis de la hacienda pública, pasando del enfoque de la reforma como fin en sí mismo, hacia uno donde un nuevo pacto social sea el que construya los instrumentos económicos que la hagan posible. Francisco Suárez Dávila subraya la importancia de los acuerdos políticos en materia económica, necesarios para una verdadera transformación del pacto social, y lo oportuno de su inclusión en el Pacto por México. Por su parte, A. David Fonseca C. desarrolla un análisis amplio y propuestas puntuales para atender el desafío específico de las deudas de estados y municipios. Finalmente, Carlos M. Urzúa propone cinco rubros de reforma en materia tributaria, y tres sugerencias de fondo para los legisladores al momento de pensar en impuestos.

La FES agradece a los autores sus reflexiones para esta *Perspectivas Progresistas*, que ahora se ofrece al público para continuar con el necesario debate de un tema de la mayor importancia que, por eso mismo, debe ser cada vez más abierto.

Por una reforma progresista de la hacienda pública mexicana

Jorge A. Chávez Presa*

Introducción

En México la discusión de la reforma fiscal adolece primordialmente de dos defectos que impiden construir una solución adecuada a las necesidades del país. El primero, es que generalmente se refiere al aumento de impuestos, y de manera especial al incremento y homologación de la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA), como la esencia de la reforma fiscal mexicana. El segundo, es que la discusión se ha estancado en dos lugares comunes: uno, que al ser México el país con la menor carga tributaria de América Latina y de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tiene que aumentarla sustancialmente. El otro lugar común

es la alta dependencia de las finanzas públicas a las ventas de hidrocarburos, lo que obliga a incrementar los ingresos por recaudación para no depender de los ingresos petroleros.

En este contexto, el propósito del presente ensayo es aportar algunas reflexiones y propuestas que superen estas deficiencias. Esto implica adoptar un enfoque diferente, el cual consiste en buscar la solución al problema mexicano de finanzas públicas de manera íntegra: impuestos, gasto público, endeudamiento, formación de activos públicos, y la división del trabajo fiscal y de gasto público entre los tres órdenes de gobierno. Todo ello conforma a la hacienda pública, la cual consiste en la capacidad de hacer y concretar del Estado, con el objetivo superior de lograr

* Economista, ex Vocal del IPAB (2007-2010); Diputado Federal de la LVIII Legislatura (2000-2003) presidió Comisión de Hacienda y Crédito Público; ex Secretario General de la Fundación Colosio (2002-2005); ex Subsecretario de Política Energética (1998-2000), y primer Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal en la SHCP (1995-2008).

prosperidad en un país incluyente. En breve, esto es lo que en este ensayo se propone para sentar las bases de una reforma progresista de la hacienda pública en México.

Bajo este enfoque se requiere también, entre otras cosas, tener presente una división del trabajo clara entre la política monetaria y la política de la hacienda pública. Para la política monetaria, dado el instrumento que posee y que incide en las tasas de interés de corto plazo, el objetivo es la estabilidad macroeconómica, y de manera específica la estabilidad tanto en precios como de los mercados financieros, con vistas a un desarrollo económico sostenido. En tanto para la política de la hacienda pública, el objetivo es realinear todos sus instrumentos –impositivos, de gasto público y de endeudamiento– para lograr el financiamiento del desarrollo, lo que comprende crecimiento económico con generación de empleos y una mejor distribución del ingreso. En específico, es disponer de impuestos con las menores distorsiones posibles que recauden ingresos para sufragar un gasto público orientado a proveer bienes y servicios públicos requeridos para elevar la productividad y para facilitar a que las personas de los hogares de menores ingresos puedan acceder a los derechos sociales que den lugar a una mayor equidad.¹

De ahí que la pretensión de este trabajo es superar la mala costumbre de discutir de manera aislada y sin vinculación con los objetivos mencionados, cada uno de los componentes de la hacienda pública.

Desde 1995, se ha observado que la propuesta de cambios a los impuestos y otras fuentes de recaudación, sin relacionarlos con el nivel, distribución y eficiencia del gasto público, pasando por la deuda y el manejo de los activos, acaba en callejones sin salida. Es lamentable que uno de los instrumentos más poderosos para la recaudación, como es el IVA, haya sido satanizado. Por ello, en este trabajo se conjuntan todos estos instrumentos para relacionarlos fundamentalmente con crecimiento económico y mayor equidad, aspectos esenciales de una reforma progresista de la hacienda pública.

Cabe destacar que el crecimiento económico es una condición necesaria para hacer sostenible financieramente el costo que representan los derechos sociales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la primera sección de este ensayo se expondrá un breve diagnóstico para mostrar la situación social y la problemática de la hacienda pública mexicana. En la segunda sección se abordarán los lineamientos generales que es recomendable prevalezcan para la construcción de una reforma de la hacienda pública progresista. En la tercera sección se hará referencia a los aspectos principales de la reforma por el lado de los ingresos. En la cuarta parte se abordarán propuestas para mejorar la política de gasto público. Y para finalizar, se expondrán las características esenciales que hacen a las finanzas públicas sostenibles.

1. El autor desea manifestar que varias de las ideas expresadas en este ensayo se basan en la publicación *Reformas de la Hacienda Pública y los Sistemas de Protección Social*, publicado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, de la cual también es coautor, así como de los distintos seminarios organizados por Grupo Huatusco desde 2001.

Un breve diagnóstico

El Estado mexicano, además de ser muy inequitativo, es sumamente excluyente. Lejos está de cumplirse el contrato social comprendido en nuestra Constitución. Los datos de pobreza, distribución del ingreso y acceso a la seguridad social, por citar algunas áreas, dan cuenta de la exclusión.

De acuerdo con el trabajo *Reformas a la Hacienda Pública y a los Sistemas de Protección Social* “sólo cerca del 12% de los jefes de hogar más pobres tienen acceso al IMSS y apenas el 1.2% al ISSSTE, en contraposición, el 42% de estos hogares más pobres son beneficiados por Oportunidades y más del 52% por el Seguro Popular. El 66% del total poblacional cuenta con cobertura de algún programa social.”

Cuadro 1. Distribución de la población según situación de pobreza multidimensional, 2010

(millones de personas y porcentaje)

52.0 MILLONES DE PERSONAS POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA 46.2%	Pobreza extrema 10.4%, 11.7 MILLONES DE PERSONAS Pobreza moderada 35.8%, 40.3 MILLONES DE PERSONAS
60.6 MILLONES DE PERSONAS POBLACIÓN NO POBRE 53.8%	Vulnerabilidad por ingresos 5.8%, 6.5 MILLONES DE PERSONAS Vulnerabilidad por carencias sociales 28.7%, 32.3 MILLONES DE PERSONAS No pobre y no vulnerable 19.3%, 21.8 MILLONES DE PERSONAS

Fuente: CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 de INEGI.

(Porcentaje de población que es vulnerable por ingresos. Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades)

En lo que se refiere a la parte de la hacienda pública cabe destacar: el gasto de operación de las funciones básicas del gobierno no alcanzan a cubrirse con el pago de nuestros impuestos. Para lograr el equilibrio en el flujo de las finanzas públicas hay que echar mano de los ingresos petroleros y también del endeudamiento público. Esto equivale a deshacerse de una parte del patrimonio para vivir al día, y además contratar pasivos adicionales para pasar a las generaciones que vienen esta carga. Los ingresos petroleros lejos de servir como un motor para el crecimiento económico se han utilizado en los últimos 30 años para compensar la debilidad tributaria. En lugar de destinarlos a la inversión, y con ello conformar activos, van primordialmente a cubrir el costo de operación de las responsabilidades básicas del Estado.

En adición a lo anterior, los subsidios generalizados que se otorgan a través de impuestos y precios y tarifas de bienes y servicios públicos los concentran los estratos de mayor ingreso. En contraste, los subsidios dirigidos que se han construido en los últimos 15 años sí están logrando llegar a los estratos de población de ingresos más bajos.

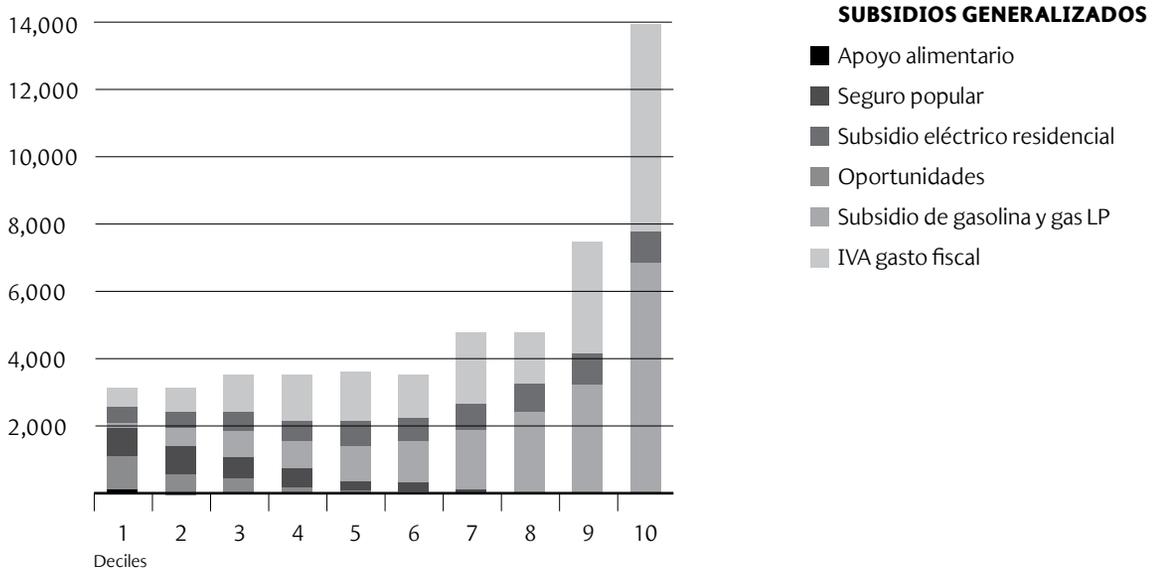
En el decil de ingresos más altos (X) cada persona recibe por concepto de subsidios generalizados aproximadamente de 14 mil pesos, mientras que en los dos deciles de ingresos más bajos cada persona recibe 2 mil 500 pesos (ver Gráfica 1). Destacan por su monto lo que las personas en el decil más alto reciben por concepto del IVA en alimentos y medicinas y por el subsidio a

la gasolina y al gas LP. En cambio, en los hogares de los deciles de ingreso más bajo, cada persona al tener niveles inferiores de consumo de alimentos y combustibles automotrices y gas LP, se ven beneficiados con montos muy pequeños. Es cierto, en los hogares de ingresos más bajos el presupuesto que destinan a alimentos es sustancialmente mayor a los de los altos ingresos. En la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2010 el decil I destinó casi el 50% a los rubros de alimentos y bebidas, mientras que los deciles V y X destinaron 40.6 y 23.9 por ciento respectivamente. Sin embargo, es más importante concentrar la atención en el monto absoluto y la distribución del subsidio, y en obtener un diseño y aplicación de mecanismos para compensar a los hogares desfavorecidos en caso de buscar la reducción de este subsidio generalizado.

Los subsidios generalizados otorgados por las vías impositivas y las de gasto público están contribuyendo a la inequidad imperante y a dejar al Estado mexicano sin los recursos para: uno, revertir las desventajas de acceso a los derechos sociales de millones de hogares, y dos, destinarlos a elevar la capacidad productiva de la economía. El subsidio generalizado del IVA en alimentos representa de acuerdo con el Presupuesto de Gastos Fiscales para el 2012 un monto equivalente a 1.5% del PIB. Esto significa que la hacienda pública deja de recaudar por concepto del IVA en alimentos y medicinas esta cantidad cuyos beneficios se concentran en los hogares más favorecidos.

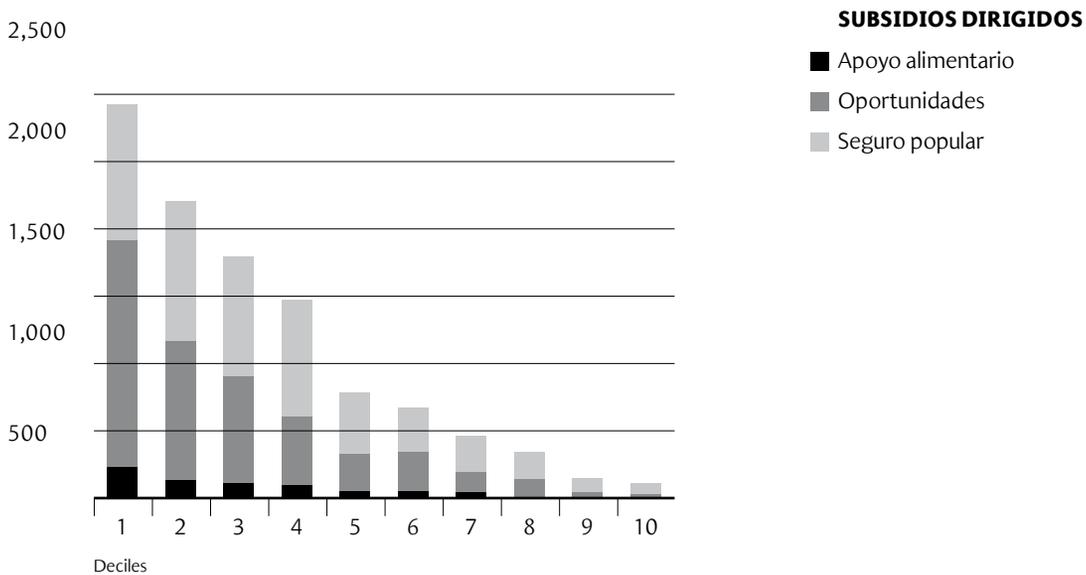
Gráfica 1. Subsidios generalizados por decil de la población, 2008

(pesos anuales por persona)



Gráfica 2. Subsidios dirigidos por decil de la población, 2008

(pesos anuales por persona)



Fuente de gráficas 1 y 2: CEEY "Reformas a la Hacienda Pública y al sistema de protección social"

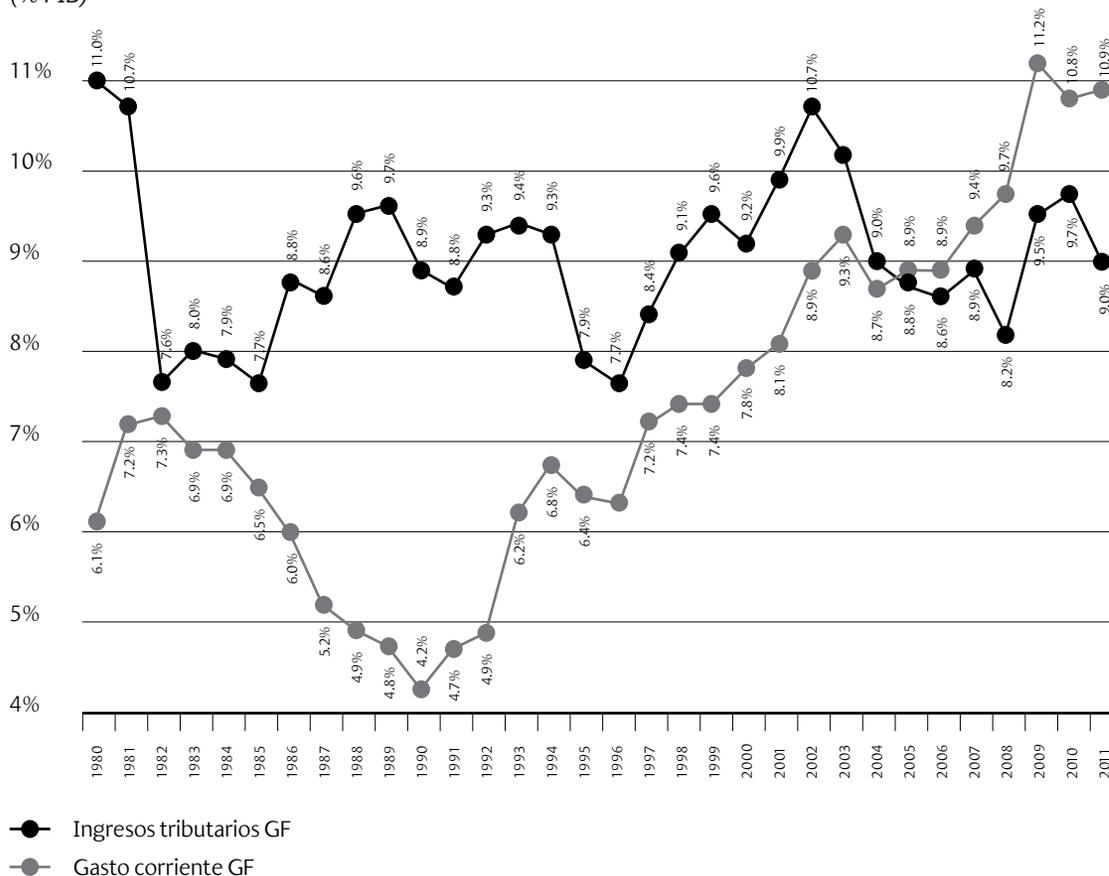
En cambio, los subsidios dirigidos están logrando su cometido, al dirigirse a los estratos de ingresos más bajos.

En lo que se refiere a la debilidad de las finanzas públicas destaca el hecho de que el gasto de operación del gobierno federal no alcanza a cubrirse con los ingresos recurrentes de la recaudación. Ese es el verdadero problema que no se aborda y menos aún se soluciona. En el 2011 el gasto de operación del gobierno federal

superó en casi dos puntos del PIB la recaudación tributaria (véase gráfica 3.). Si a eso se agrega el hecho de que México gasta en promedio sustancialmente menos que los países de la OCDE en las funciones básicas del Estado. Como ejemplo y como porcentaje del PIB, destina siete veces menos en defensa; cuatro veces menos en seguridad pública, y tres veces menos tanto en protección social como salud (véase *Revenue Statistics 2008*, OCDE, *Government at a Glance 2009*, OCDE).

Gráfica 3. Evolución de conceptos de ingresos y gastos del Gobierno Federal

(% PIB)



Fuente: *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública, SHCP.*

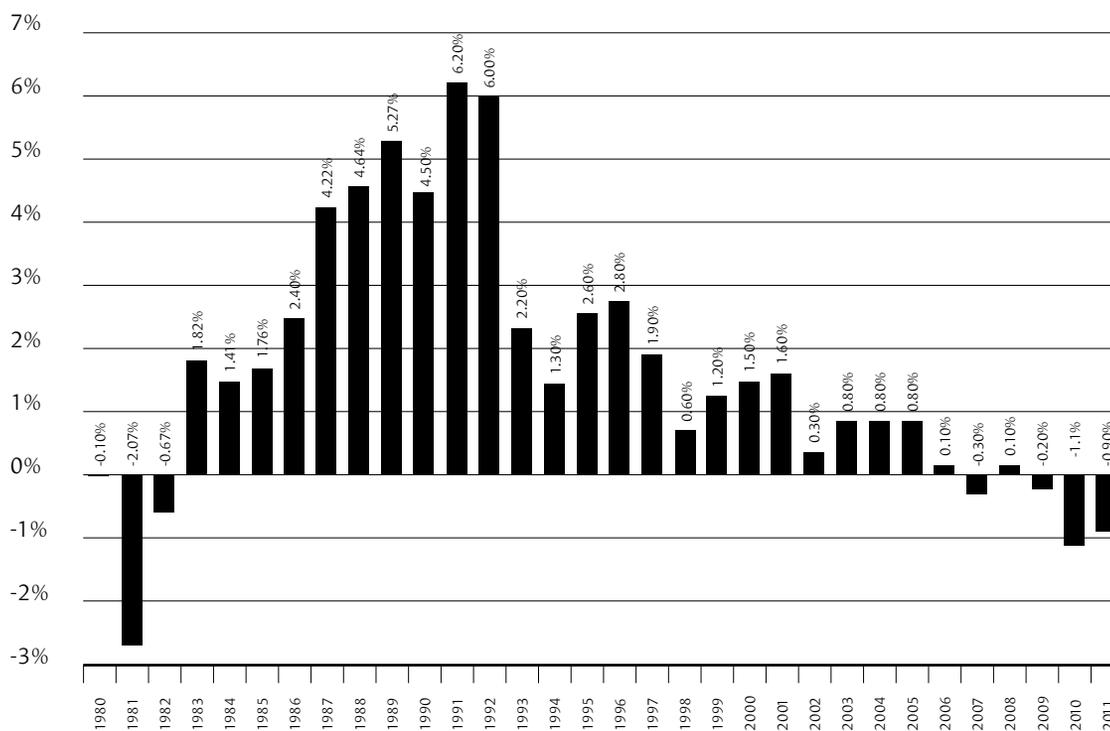
Ingresos tributarios: Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto Especial a Tasa Única (IETU), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) e Impuestos al Comercio Exterior.

Por otro lado, se persiste en la costumbre de presentar las finanzas públicas consolidadas del sector público federal. A diferencia de los países OCDE que no consolidan los resultados financieros del gobierno con las de las entidades paraestatales, en México esta peculiaridad oculta la verdadera situación fiscal. De seguir con la metodología de la OCDE, el gobierno federal mexicano ha registrado déficit fiscales crecientes desde 1994. En los últimos años, el déficit fiscal del gobierno

federal se ha ubicado alrededor del 2.5% del PIB. Sin embargo, el balance primario, la diferencia entre todos los ingresos y los gastos, que excluyen el costo financiero de la deuda pública y las amortizaciones, ha registrado déficit superiores al 1% del PIB. La situación se vuelve aún más crítica cuando se observa el balance primario sin los ingresos por hidrocarburos. En 1994 prácticamente se terminó con el equilibrio alcanzado. Sin embargo, a partir de 1995, al excluir los ingresos petroleros, los déficit

Gráfica 4. Balance primario del Gobierno Federal con derechos sobre hidrocarburos

(% PIB)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, SHCP.

primarios han crecido. En 2008 el déficit primario que excluye estos ingresos no recurrentes se ubicó en 7.4% del PIB, y en los ejercicios fiscales de 2010 y 2011 ha sido del 5% del PIB (véanse gráficas).

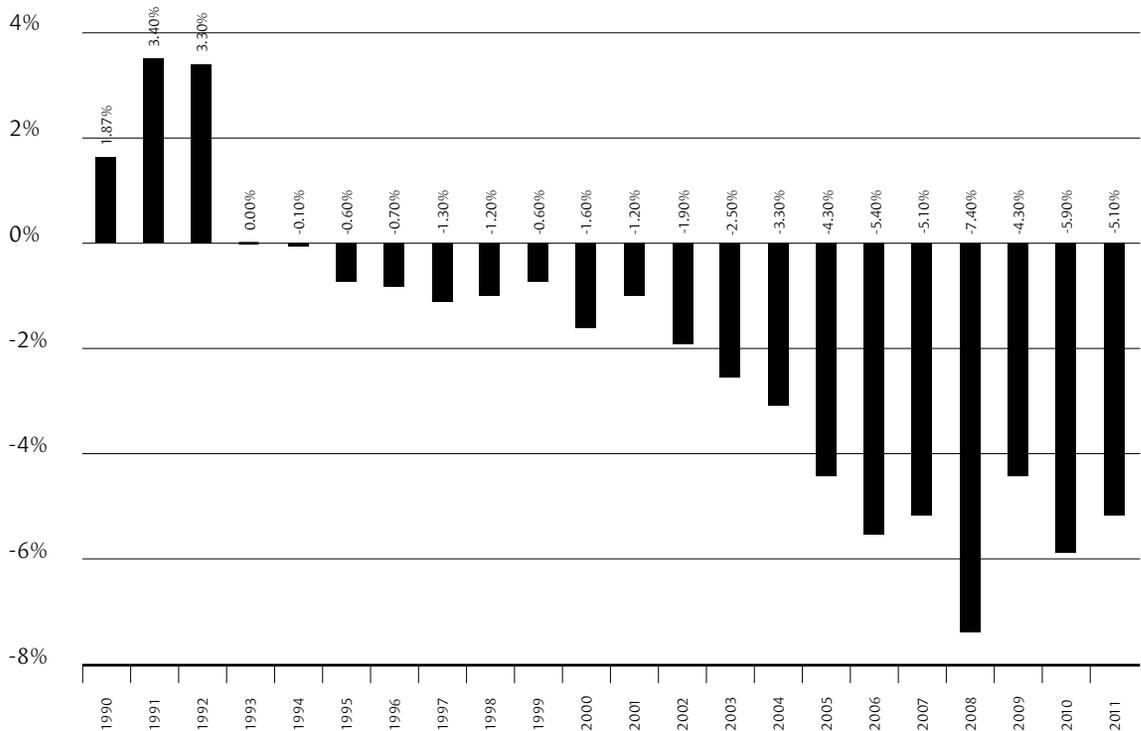
De no ver las finanzas públicas desde este ángulo, es imposible justificar una reforma que eleve sustancialmente los ingresos recurrentes. Más aún, si no se toma conciencia de que los ingresos petroleros se destinan al consumo y no

a la creación de activos, difícilmente podrá contribuir la hacienda pública al crecimiento económico. La situación se agrava cuando la calidad de la educación pública no mejora, la cual es muy intensiva en servicios personales y parte de estos se financian con ingresos petroleros y endeudamiento público.

Este aspecto del destino del gasto resulta ser crítico en la debilidad o precariedad que padece la hacienda pública mexicana. La

Gráfica 5. Balance primario del Gobierno Federal con derechos sobre hidrocarburos

(% PIB)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, SHCP.

mejor manera de ilustrarlo es comparando el monto de gasto de capital del gobierno federal con la suma del endeudamiento neto más lo que ingresa por derechos sobre hidrocarburos. Este indicador fiscal permite conocer la variación patrimonial del gobierno federal.

Desde 1982 el balance patrimonial ha mostrado resultados deficitarios. Esto significa que el gobierno federal en lugar de haber acumulado patrimonio, ha

vendido patrimonio sin acumular activos. O dicho de otra forma, invirtió montos sustancialmente inferiores a los obtenidos por derechos de hidrocarburos, y montos todavía menores si a ello se agrega el endeudamiento neto, al cual el gobierno federal está constitucionalmente obligado a destinar a la inversión. En el reciente auge petrolero (2003 a 2011), lejos de haber acumulado patrimonio por los altos precios de petróleo y la mayor explotación de petróleo alcanzada en la historia

Cuadro 2. Balance de Acumulación de Capital del Gobierno Federal

(% PIB)

AÑO	DERECHOS POR HIDROCARBUROS	ENDEUDAMIENTO NETO	GASTO DE CAPITAL	BALANCE PATRIMONIAL
1982	4.0	12.9	4.9	-12.0
1983	6.2	5.7	4.3	-7.6
1984	5.5	5.3	3.8	-7.0
1985	5.6	7.1	3.7	-9.0
1986	3.5	11.1	3.4	-11.2
1987	4.8	13.9	3.0	-15.7
1988	3.2	8.2	2.1	-9.3
1989	3.3	3.5	2.2	-4.6
1990	3.5	2.6	2.3	-3.8
1991	3.3	-2.9	1.9	1.6
1992	3.0	-4.1	2.1	3.2
1993	2.7	-0.3	1.7	-0.8
1994	2.2	0.3	2.1	-0.4
1995	3.5	0.8	1.8	-2.5
1996	4.2	0.5	1.9	-2.8
1997	3.9	1.4	1.9	-3.3
1998	2.3	1.7	1.6	-2.4
1999	2.0	1.7	1.5	-2.2
2000	3.4	1.5	1.7	-3.3
2001	3.1	1.0	1.6	-2.5
2002	2.2	2.2	2.2	-2.2
2003	3.1	1.3	1.7	-2.7
2004	3.8	1.1	2.1	-2.8
2005	4.7	1.0	2.4	-3.3
2006	5.2	1.7	2.6	-4.3
2007	4.5	1.9	2.8	-3.6
2008	7.5	2.7	3.2	-7.0
2009	4.1	2.3	2.6	-3.8
2010	4.9	1.9	2.7	-4.1
2011	5.9	3.1	2.7	-6.3

Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

de México (hasta octubre de 2004), se generaron déficit patrimoniales de grandes magnitudes. Tan sólo en el 2008 el déficit patrimonial alcanzó 7% del PIB, o lo que es lo mismo, el gobierno federal además de vender activos (uso de reservas petroleras) también contrató endeudamiento neto adicional para sostener el nivel de gasto público de ese ejercicio fiscal.

En suma, desde cualquier perspectiva –la social, la de finanzas públicas, el crecimiento económico, la vulnerabilidad ante choques externos– la hacienda pública mexicana es muy frágil, y dispone de una baja capacidad y escasos márgenes de maniobra para transformar la realidad de un porcentaje muy alto de la población.

Principios y lineamientos para una reforma progresista de la hacienda pública

Una reforma progresista de la hacienda pública requiere regirse por principios y lineamientos que tomen en cuenta y reconozcan dos aspectos: primero, la debilidad de la hacienda pública deja al Estado mexicano en una situación de gran vulnerabilidad frente a perturbaciones y de precariedad para cumplir con las obligaciones constitucionales. Segundo, la hacienda pública tiene que fortalecerse para

constituirla en un instrumento para el crecimiento económico con equidad.

Reconocidos y aceptados estos aspectos, se facilita establecer principios y lineamientos para definir características esenciales de una reforma progresista de la hacienda pública.

Conviene empezar con un lineamiento conceptual: la reforma de la hacienda pública no es un fin en sí mismo, corresponde a un objetivo muy específico: disponer de instrumento para alinearlo a lograr crecimiento económico con equidad.

Segundo, es importante acordar como un principio mínimo de disciplina fiscal que el gasto de operación gubernamental, el cual representa el costo de las responsabilidades del Estado y que se asignan al gobierno federal, deben financiarse con ingresos recurrentes que provengan de la recaudación de impuestos de una amplia base de contribuyentes y de otras fuentes recurrentes de ingreso.

Tercero, es recomendable dejar de consolidar las finanzas del gobierno federal con la de sus entidades paraestatales. Esto no es sólo para poner a las finanzas públicas en línea con las prácticas de los países de la OCDE con los que México ha empezado a compararse. De cambiar esta costumbre, se observará el verdadero balance fiscal del gobierno federal y sus entidades paraestatales podrán operar de acuerdo a entidades comerciales. Esto a su vez permitirá que el no compitan dentro de la misma restricción presupuestaria los

programas sociales con los de la inversión del sector energético, tan solo por cita un caso.

Cuarto, la progresividad se puede lograr al usar a los instrumentos de la política de la hacienda pública de manera combinada o en conjunto. Buscar la progresividad a través de un instrumento aislado de los demás, sólo lleva a callejones sin salida. Esto ya se ha experimentado con la estéril discusión y falsa disyuntiva entre generalizar o no el IVA.

Actualmente el gobierno federal cuenta con padrones de beneficiarios y con instrumentos para que medidas tributarias que pueden ser regresivas, por la incidencia que tiene los alimentos dentro del presupuesto de un hogar de bajos ingresos, puedan compensarse con gran efectividad y eficacia mediante transferencias directas que neutralicen este impacto regresivo. De esta manera, al combinar medidas tributarias con la aplicación de programas sociales que utilizan los subsidios dirigidos para proteger a los estratos de ingreso más bajo, puede lograrse progresividad; esto es beneficiar más a quienes menos tienen.

Quinto, es imprescindible reconocer que los subsidios generalizados benefician a los estratos de mayores ingresos. De hecho, los subsidios generalizados que se han otorgado a través de la tasa cero en IVA en alimentos y medicinas y el de la gasolina, han contribuido a debilitar la hacienda pública y a exacerbar la desigualdad, en virtud de que el beneficio lo concentran los hogares de los deciles que más consumen.

Sexto, es fundamental transparentar y hacer explícitos todos los subsidios, en particular aquéllos que son auténticos gastos que deben establecerse con toda claridad en el Presupuesto de Egresos de la Federación. De no hacerlo, es sumamente difícil que se de la presión política y de la sociedad para exigir la progresividad.

En resumen, sin un cambio en el paradigma de análisis de la hacienda pública, se continuará topando con pared. Esto será especialmente si se persiste en discutir la reforma fiscal como un fin en sí mismo y además se continúa con la práctica de consolidar las finanzas del gobierno federal con las de las entidades paraestatales. En cambio, si se empiezan a construir soluciones a partir de diagnósticos relevantes que hacen uso responsable y sostenible de la hacienda pública, se darán pasos importantes para lograr un país más justo y de mayor equidad.

En breve, es recomendable acordar en un nuevo pacto social para un Estado incluyente estos principios. En consecuencia, para que este pacto pueda hacerse realidad requiere acordar también que el costo del paquete de derechos sociales que ya consigna la Constitución deben cubrirlo todos los ciudadanos de manera progresiva a través de sus obligaciones fiscales, sin privilegios, sin exenciones y excepciones.

Propuestas para incrementar la recaudación y efectos en la redistribución del ingreso

El problema de recaudación en México es sumamente serio. En 2012 se estima recaudar por concepto de impuestos un monto que equivale a 9.7% del PIB, y de 9.6% para 2013. Esto contrasta con el gasto primario y del costo financiero de la deuda pública de alrededor de 15.7% y del 1.9% del PIB respectivamente para esos años. En consecuencia, para cerrar la brecha es necesario echar mano de la renta petrolera captada a través de los derechos sobre hidrocarburos y del endeudamiento neto.

La estabilidad macroeconómica le ha comprado tiempo a México y a sus finanzas públicas. Sin embargo, el saldo de la deuda pública sigue acumulándose y el gobierno federal no está invirtiendo o reservando lo que a las futuras generaciones les corresponde.

Como un primer acercamiento para empezar a fortalecer la hacienda pública es necesario construir la base más amplia de contribuyentes que en lo posible comprenda a todos los beneficiarios de los

servicios públicos. También podría crearse un registro en el catastro municipal en el que cada uno de los ciudadanos manifieste sus fuentes de ingreso y sus propiedades inmobiliarias. Sin embargo, no sería un error menor olvidar que el gobierno federal, que concentra las potestades tributarias relevantes en términos de recaudación, se lamenta que las entidades federativas contribuyen poco a elevar la recaudación mientras que las entidades federativas y los municipios se quejan de las pocas potestades de las que disponen. Por lo tanto, para que exista el incentivo a recaudar, la potestad del impuesto debe ser predominantemente resarcitoria, esto es que los gobiernos estatales y municipales donde se genera el impuesto tengan preferencia a quedarse con la mayor parte de estos ingresos.

Dado lo anterior, una reforma profunda de hacienda pública debe contemplar al menos: ampliar el número de contribuyentes efectivos, no sólo registrados, para conseguir de esta manera el aumento de la carga fiscal (recaudación tributaria como porcentaje del PIB); hacer a los impuestos resarcitorios; facilitar el cálculo y el pago de éstos; eliminar los regímenes especiales, exenciones, tasas diferenciadas en los gravámenes de consumo, y reducir los programas y transferencias de escasa rentabilidad social. Sólo así se podrán cubrir los gastos de operación del gobierno, y con ello permitir que una parte importante de la renta económica del petróleo se destine al financiamiento de la infraestructura pública y a la creación de otros fondos para financiar el desarrollo científico y tecnológico del país.

Sin embargo, el problema de la recaudación en nuestro país es más que puramente técnico. La recaudación nacional es precaria no sólo por la deficiencia de los mecanismos institucionales para controlar los ingresos sino por la cultura tributaria existente. Así pues, un punto clave para potenciar la recaudación es establecer un nuevo pacto social basado en el principio de que la construcción y consolidación del Estado, como los ámbitos y espacios que conciernen a todos, requiere que todos contribuyan. Para ello se requiere crear un marco institucional que plantee los incentivos a contribuir y donde en la fiscalización también participe el contribuyente que es a su vez el beneficiario de los servicios públicos. El círculo vicioso de no contribuir porque se está excluido de los beneficios elementales de formar parte de una gran comunidad llamada Estado, como recibir seguridad integral y acceso a las oportunidades para acumular capital humano y físico, se transformará en un círculo virtuoso en la medida que las contribuciones de todos se vean reflejadas en la protección a la integridad física y patrimonial de las personas; una educación pública y servicios de salud de calidad y cobertura; servicios municipales básicos funcionales, lo que incluye agua y drenaje, recolección de basura y espacios públicos.

Propuestas para mejorar los egresos y efectos en la redistribución del ingreso

Para lograr un país incluyente se necesita promover que las condiciones iniciales de acceso al desarrollo del capital humano sean más parejas, y a romper el círculo vicioso que da lugar a perpetuar la pobreza. Para lograr esto se requiere como condición necesaria crear un sistema de protección social universal, cuyo costo sea sufragado por una reforma de la hacienda progresista para darle sustentabilidad.

De manera muy resumida la propuesta para un Estado mexicano incluyente consiste en: cobertura universal de protección social –que incluye seguros de salud, vida e invalidez, pensión mínima de retiro y un ingreso– financiada por un sistema tributario sin regímenes especiales, tasas diferenciadas u otros privilegios y la eliminación de los subsidios generalizados que se dan a través de precios y tarifas del sector público para darle sustentabilidad fiscal. Este esquema de financiamiento de la protección social permite que el acceso a los servicios de salud deje de estar condicionado a la condición laboral. Esto permitiría que las cuotas obrero-patronales

a la seguridad social se concentraran en los riesgos laborales y en el financiamiento de un seguro de desempleo. Con ello se redefiniría la condición de informalidad de una gran parte de la población laboral.

Es importante resaltar que la concentración de potestades en el gobierno federal ha significado también la concentración de recursos en éste, lo que ha logrado convertir a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la instancia para financiar funciones y proyectos que en principio corresponden a los gobiernos de las entidades federativas y municipios. Este distanciamiento entre las partidas de gasto y los receptores del ingreso ha provocado que los programas y transferencias no sean tan eficientes como podrían haber sido si se conocieran específicamente las necesidades de la comunidad en cuestión.

Por otra parte, es imperativo estar conscientes de la importancia de una adecuada planeación de las finanzas públicas. Si el gasto público se programa con vista en objetivos específicos de largo plazo podrá elevar su eficacia y efectividad mientras que si se sigue una política de reacción su impacto será sumamente limitado. Al considerar ambos factores puede transformarse el actual sistema de planeación democrática, propio de una época de partido hegemónico, a uno en el que cada orden de gobierno disponga de los instrumentos de recaudación para cubrir el costo de sus responsabilidades.

Finalmente, sería deseable mejorar los mecanismos de transparencia y rendición

de cuentas en todos los niveles de gobierno para evitar la corrupción y las prácticas discrecionales, así como el sobreendeudamiento de estados y municipios de forma que se garantice el uso de los recursos en proyectos y políticas que beneficien a la sociedad. En particular, se necesita favorecer el gasto destinado al desarrollo social, con el objeto de crear las condiciones que permitan elevar la productividad, el nivel de ingresos de los individuos y el bienestar de la población. Es importante tener en cuenta que el gasto en desarrollo social constituye el principal mecanismo a través del cual se lleva a cabo la formación de capital humano. Al elevar las capacidades productivas de los individuos, estas erogaciones incrementan la productividad de la economía en su conjunto. Así, el gasto en desarrollo social favorece el crecimiento económico tanto como la inversión física, pero con un efecto redistributivo tangible.

Características esenciales para hacer sostenibles las finanzas públicas en una era de incertidumbre económica global

La incertidumbre global derivada de la gran recesión ha mostrado que el Estado mexicano no dispone de una hacienda pública poderosa para poner en práctica políticas anticíclicas que compensen contracciones en la demanda agregada ocasionadas por una caída en las exportaciones manufactureras, menor envío de remesas y menos turismo. Adicionalmente, la hacienda pública mexicana está expuesta a la volatilidad del precio del petróleo y al hecho de que con cargo a ingresos petroleros, no recurrentes, financia responsabilidades cuyo costo es recurrente.

Un factor adicional lo representa el problema de la estructura de la toma de decisiones de gasto. Debe reconocerse que tan malo es el centralismo en las decisiones de gasto del ejecutivo federal como aquel centralismo que pueda ejercer la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión autorizando gasto público que corresponde a responsabilidades de los gobiernos

estatales y municipales. Es fundamental devolver a la política de la hacienda pública la percepción de que la oferta y calidad de bienes y servicios públicos depende de la disponibilidad de los ingresos que provienen de las contribuciones de la ciudadanía. No tiene sentido, y rompe con el esquema de vincular recaudación con gasto, que obligaciones y responsabilidades de un orden de gobierno se cubran con ingresos de otro nivel gubernamental.

Dado lo anterior, entre las características esenciales para hacer sostenibles las finanzas públicas se encuentran las siguientes:

- Construir una restricción presupuestaria sólida, rígida, independiente y que no dependa del ingreso petrolero para que así existan los incentivos para apegarse a la disciplina de la planeación a través del diseño e implantación de programas bien evaluados *ex ante* y *ex post*. La planeación es importante, porque entre otras cosas: obliga a fijar prioridades y en consecuencia exige la racionalización del gasto y evite el derroche de recursos; también promueve que se adopten estructuras programáticas susceptibles a la evaluación y a la rendición de cuentas.
- “Despetrolizar” las finanzas públicas para asegurar que la renta petrolera deje de destinarse al consumo gubernamental o a cubrir el gasto de operación. Otras economías dan a sus ingresos extraordinarios provenientes de activos otros usos como proteger a las próximas generaciones o crear reservas para las épocas difíciles. Sus haciendas públicas se han caracterizado por aplicar la práctica sana de cubrir gastos recurrentes con

ingresos recurrentes al tiempo que son capaces de hacer una adecuada planeación de sus gastos de largo plazo.

• Finalmente, se muestra la necesidad de dejar de presentar el endeudamiento del sector público consolidado. Esto debido a que, en apariencia, las finanzas públicas muestran un equilibrio. Sin embargo, en la realidad este formato de presentación disimula un desequilibrio que afecta el patrimonio gubernamental. La práctica del canibalismo del patrimonio acaba por limitar la acumulación de activos del sector paraestatal, y con ello su capacidad de desarrollo productivo, con los consecuentes efectos negativos sobre las posibilidades de mayor crecimiento económico del país.

Elementos mínimos irrenunciables que las fuerzas políticas progresistas deberían defender como aspectos sustanciales en un debate parlamentario de reforma fiscal

Entre los aspectos mínimos irrenunciables a los que deberían apelar en una reforma fiscal se encuentran los siguientes:

En primer lugar, el apego al Estado de derecho, en el cual sólo se podrá gastar si se tiene el marco jurídico para ello. Esto contribuirá a introducir orden en la relación de los tres niveles de gobierno.

En segundo lugar, y como premisa máxima debe exigirse una reestructuración de la hacienda pública que permita cubrir gastos recurrentes con ingresos recurrentes. Es decir, debe dejar de utilizarse el ingreso petrolero como instrumento para cubrir el presupuesto de las erogaciones recurrentes.

En tercer lugar, es necesario realizar evaluaciones de todo peso propuesto a ser erogado así como de todo peso gastado. Merecen particular atención los programas sociales que son intensivos en gasto de operación para verificar que los recursos verdaderamente tienen el impacto en mejorar las condiciones de vida de los menos favorecidos.

Referencias

- Centro de Estudios Espinosa Yglesias. *El México del 2012: Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012.
- Chávez Presa, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el Gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*.

Una reforma fiscal progresista para México: esencial para crecer y corregir la desigualdad

Francisco Suárez Dávila*

Principios que debe cumplir una reforma fiscal progresista: el para qué y el por qué

En la historia del México moderno ha habido muy pocas reformas fiscales, menos aun las que ameriten el calificativo de progresistas. Cada Ministro de Hacienda que se respete ha intentado realizar una reforma en su mandato, pero han acabado siendo meras “misceláneas fiscales”. El

ministro de Hacienda, Alberto J. Pani realizó una verdadera reforma fiscal en 1925, introduciendo el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que en términos internacionales fue realizada en forma avanzada para su tiempo. Ramón Beteta introduce un impuesto indirecto de recaudación eficaz, el de ingresos mercantiles, dentro del contexto de la Convención Nacional Fiscal de 1947 que incorporó en forma novedosa a los tres órdenes de Gobierno y también a los causantes. David Ibarra introduce en 1980 el Impuesto al Valor Agregado (IVA) como parte de una negociación integral, en que se negocia una nueva Ley de Coordinación Fiscal, en que los Estados sacrifican una multitud de impuestos locales a cambio de recibir participaciones en los impuestos federales poderosos; el nuevo IVA y el ISR. Ortiz Mena intentó una

* Economista. Secretario General de la Fundación Colosio Nacional.

gran reforma fiscal entre 1960 y 1965. Siguió una estrategia muy bien diseñada: a los líderes empresariales los invitó a Estados Unidos a platicar con el Secretario del Tesoro; creó una Comisión de notables, integrado por economistas y abogados; trajo al eminente fiscalista Kaldor para presentar una reforma más radical que ayudara los términos de la negociación. Éste dejó un texto de reforma fiscal “progresista” que sigue siendo todavía vigente.¹ Se logró eliminar el antiguo impuesto cédular y estableció el Registro Federal de Causantes, pero se topó con la resistencia al anonimato de valores financieros y en general no pudo gravar el ahorro financiero. Sin ello resultaba ilusorio el impuesto sobre sucesiones, y se eliminó. Después, los Secretarios de Hacienda sólo introdujeron como medidas novedosas tres impuestos de control: el del Impuesto al Activo a las Empresas, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y, el Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE).

Algo que llama poderosamente la atención es que una “reforma fiscal progresista” no ha sido una bandera de los partidos políticos de izquierda, lo cual muestra su rezago intelectual; Andrés Manuel López Obrador, en la reciente campaña presidencial, se expresó en contra de ¡cambiar impuestos o tasas impositivas! Los partidos políticos, muchos políticos y aún académicos, al hablar de hacer una reforma, se refieren a ciertos principios: ampliar la base de causantes, reducir o eliminar la evasión y la elusión fiscal, simplificar el pago de impuestos, disminuir

el costo de la recaudación y en general a mejorar la administración tributaria, y eliminar los privilegios fiscales. Todo esto suena muy “atractivo” y son principios válidos, pero en general al no darse contenidos concretos son sólo un catálogo de buenas intenciones. Además, ejecutar todas estas acciones toma tiempo. Es cierto, la evasión fiscal se cuantifica en 4% del PIB, el gasto fiscal en un monto similar. El problema es que este gasto fiscal incluye el subsidio en IVA a alimentos y medicinas, y en la tasa fronteriza, no gravar prestaciones laborales, el crédito al salario y las consolidaciones fiscales empresariales. ¡Cuando se le da “carnita” a los principios generales, ya no gusta tanto su aplicación!

En términos generales, el llamado Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, con participantes de carácter plural, convocado por el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y del cual formo parte, sí conformó una propuesta que puede llamarse progresista.²

Los principios para una reforma hacendaria que pueden considerarse validos son: **a)** Debe ser hacendaria, no sólo fiscal, lo cual significa que debe incluir ingreso, gasto, deuda, patrimonio, y debe referirse a los tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal; **b)** debe realizar una repartición equitativa de los costos entre los actores sociales y ser en conjunto progresiva; **c)** debe ser recaudatoria, pero presentarse como algo más que eso; debe tener una fuerte motivación social, que convenza a la población que pagar

1. Ortiz Mena, Antonio (1998). *El Desarrollo Estabilizador, reflexiones sobre una época*. Colegio de México y FCE.

2. UNAM (varios autores) (Junio 30, 2012). *México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de Desarrollo*. Universidad Nacional Autónoma de México

impuestos significara un beneficio tangible generalizado. Las necesidades fiscales son de tal magnitud que difícilmente podrán resolverse “en un golpe”. Por ello, debe diseñarse un plan de ruta hacia el logro de un objetivo, con etapas bien definidas y cuantificadas. Su complejidad requerirá un amplio consenso, la conformación de un Pacto Social Fiscal. En éste deben incluirse no sólo a los partidos políticos, sino a todos los actores sociales. Es importante revisar, por su gran atraso, el Pacto Fiscal Federal, involucrando a estados y municipios.

Es un hecho ya ampliamente conocido que México tiene uno de los coeficientes de recaudación tributaria más bajas, no sólo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sino entre los principales países emergentes y entre los grandes países de América Latina. Esta especie de “maldición” fiscal que ha perseguido a México a lo largo de su historia moderna significa una recaudación que oscila alrededor del 10% del PIB. La recaudación que proviene del petróleo, significó alrededor de otro 6-7% del PIB; o sea, el 40% del total. Ello se ha señalado correctamente como una gran vulnerabilidad; primero, por las oscilaciones del precio del petróleo que ahora se aproxima a los 100 dólares, pero han llegado a estar bajo de \$20 y, segundo, por el agotamiento de los yacimientos y caída en la producción.

Distintos analistas estiman que requerimos una recaudación adicional del orden del 10% del PIB para satisfacer necesidades apremiantes para nuestro desarrollo:

duplicar la inversión en infraestructura, el mayor gasto social para avanzar en un Sistema de Protección Social Universal, con un sistema nacional de salud; pensiones básicas, seguro de desempleo; gasto en educación, cubrir la obligación constitucional en materia de inversión en ciencia y tecnología, y el gasto adicional en seguridad nacional.

Realizar los 95 compromisos del Pacto por México se ha cuantificado en que requerirá entre 7 y 10% del PIB. Es evidente que sin una reforma fiscal de fondo, buena parte del Pacto, simplemente carece de sustento.

El reto que se plantea es formidable. Significa duplicar el coeficiente de tributación que ha prevalecido en toda la época del México moderno. Las reformas fiscales más ambiciosas emprendidas en México no han generado sino 2-3% del PIB. Por ello, lograr esa meta requiere un cuidadoso plan de ruta, definiendo todas las acciones, pero ubicándolas en una secuencia adecuada. La experiencia también demuestra que debe aprovecharse el impulso de un nuevo gobierno y lograr avances importantes al inicio, buscando resultados “cargados al frente”.

Es posible que no alcancen los ingresos para hacer todo. En ese caso, a mi juicio, los recursos deben ser canalizados prioritariamente a todo lo que nos permita acelerar el crecimiento a tasas de 6% y eso significa que los ingresos deben ser asignados a lo que más directamente estimula el crecimiento, como es la

inversión en infraestructura. El propio crecimiento es una eficaz política social al generar el millón de empleos requeridos, lo cual fortalecerá la situación financiera de la seguridad social.

El proceso para lograr una reforma fiscal ante el Congreso y los actores sociales: el método, el cómo

Una reforma hacendaria, que debe duplicar la recaudación fiscal, requiere un ejercicio sin precedentes en México para explicar, convencer y consensar con los partidos políticos y la sociedad en su más amplio sentido.

En primer lugar, requiere plantear una gran motivación social. No basta, como ha sido en el pasado, expresar que persigue un fin recaudatorio y que se va a recaudar “equis porciento” del PIB, sin decir para qué. Como se ha señalado, debe convencerse a la sociedad que ello nos permitirá crecer y generar empleo a través de una mayor inversión pública en infraestructura; que podremos ampliar la cobertura de salud, luego la de pensiones; aumentar la cobertura y calidad de la educación, la mayor inversión en ciencia y tecnología, etc.

Un segundo aspecto es que el Gobierno debe realizar un gran esfuerzo primero para demostrar que el gasto público se va a realizar de manera eficiente, sin despilfarro y corrupción. Mucha gente argumenta que si el Gobierno gastara bien lo que tiene y no “se robaran” el dinero, nuestros actuales impuestos alcanzarían.

La verdad es que se gasta mal, pero también se gasta poco. Hay que hacer una mayúscula reducción de gasto, por ejemplo en los fuertes incrementos que se han dado en los cuadros superiores de la administración y en general en el gasto corriente. Hay un gran despilfarro en materia social. Hay 1,000 programas identificados de ataque a la pobreza. Se requiere un gran esfuerzo de racionalización del gasto público, que no es la tradicional “receta cosmética” de reducir gasto en comunicaciones, en viajes, congelar plazas, reducir sueldos de la alta burocracia, etc. Tiene que reducirse la estructura del propio Gobierno, entidades, subsecretarías, coordinaciones, y luego eliminar o consolidar cientos de programas asistenciales, clientelares duplicatorios, que no se valúan por resultados, y si evalúan, no los producen.

Debe convencerse a la población que se está atacando y reduciendo la corrupción. Hay gran falta de transparencia y rendición de cuentas. Esto ha sido el caso en general, pero de manera más grave en los estados y municipios. Las nuevas reformas en estas materias son un paso en la dirección correcta.

Un elemento que ha faltado es que la Secretaría de Hacienda produzca, lo que ocurre en todos los grandes países cuando se presenta un gran ejercicio de reforma: un *Libro Blanco*. Éste debe contener un buen diagnóstico de la situación fiscal real del país, incluyendo la recaudación impuesto por impuesto. Luego el “menú” de opciones, con las ventajas y desventajas de cada uno, y la cuantificación de lo que cada uno puede producir, según las tasas que se aumenten. Según mi experiencia, en el Legislativo, en dos intentos de reforma, se pierde mucho tiempo en la discusión de estimaciones y cifras de base, y no en las decisiones de política.

La complejidad de la reforma fiscal hace necesario algunos mecanismos institucionales nuevos. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha insistido en la conveniencia de un Pacto Social Fiscal. El Pacto político por México tiene algunos elementos de reforma fiscal, pero son, prudentemente, de carácter muy general. Un elemento novedoso y útil es que se haya creado el Consejo Rector del Pacto, integrado por el Gobierno y los partidos políticos.

No debe repetirse el error de los gobiernos panistas, las iniciativas de reforma fiscal deben enviarse al Congreso sólo cuando ya estén ampliamente conocidas y consensadas.

Otro elemento que ayudaría, dado que la reforma debe reunir no sólo el acuerdo entre los partidos políticos y sus legisladores, sino un amplio acuerdo

social, es la creación de un Consejo Económico y Social, como lo creó el Presidente Lula en Brasil, y que si está bien constituido, puede servir para procesar acuerdos difíciles. En México ya se ha propuesto un Consejo para el Crecimiento y la Competitividad. Esta reforma fiscal requerirá un cuidadoso balance de costos y beneficios equitativamente repartidos.

Hacia un “menú” amplio de propuestas fiscales

La sociedad mexicana debe contar y pronunciarse sobre una gama de propuestas fiscales, que debe ser lo más amplia posible. Será resultado de la negociación cómo queda finalmente el “menú fiscal”, que debe ser variado, de precio justo, que dé las calorías necesarias y que satisfaga razonablemente los distintos gustos. Ya se ha iniciado el debate y ello ilustra sus dificultades. Para los empresarios, como lo han expresado tradicionalmente, la reforma es igual a homologar el IVA, eliminando la tasa “0” para alimentos y medicinas, ya que ese es el impuesto que pagan todos, incluyendo los informales. Para ellos es mejor no tocar el ISR. La otra idea es disminuir el subsidio a la gasolina, por ejemplo por un fuerte aumento del precio, el llamado “gasolinazo”. Ambos impuestos mal manejados pueden crear una seria conflagración social. Las bases del Partido Revolucionario Institucional y

del Partido de la Revolución Democrática tradicionalmente se han opuesto a tocar el IVA en alimentos y medicinas.

Algunos académicos, pocos, como el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM, mencionan la necesidad de hacer recaer un mayor esfuerzo en el impuesto progresivo sobre el ingreso de las personas, pero la discusión fiscal en México ha sido muy pobre. El ISR de personas físicas es el impuesto olvidado. En México no se discuten los impuestos que se han debatido recientemente en Europa y Estados Unidos. En este último país, Warren Buffett expresó que él paga un impuesto inferior al de su secretaria, que pagaba un ISR de 30%, mientras que él sólo pagaba 16%, esencialmente el impuesto sobre ganancias de capital. Con la crisis hubo movimientos en Europa, como el grupo de millonarios franceses; las mayores fortunas en Alemania e Italia, el dueño de la Ferrari, que apoyaron que debería pagarse un ISR mayor sobre ingresos millonarios. No, desde luego, la muy “excesiva tasa” propuesta por el Presidente Hollande de Francia, de más del 70%, que ha originado cambios de residencia y aun nacionalidad. Se ha reintroducido en algunos países europeos el impuesto sucesorio y se ha reestablecido o aumentado el impuesto patrimonial. También se discute a nivel europeo la introducción de un impuesto sobre transacciones financieras, similar al propuesto por el economista Tobin. En Estados Unidos el gran debate entre Obama y el Congreso Republicano es sobre eliminar el tratamiento especial a ingresos

altos de más de \$250,000 dólares y, más bien, aumentarlo y dejar el tratamiento benigno sólo para la clase media. En general se busca aumentar el ISR a los ricos y el impuesto de ganancias de capital. Esta discusión no se está teniendo en México. Es cierto, no tenemos una crisis fiscal, pero tenemos otra de efectos más duraderos: el del estancamiento económico y la desigualdad y la pobreza.

¿Cuáles podrían ser los elementos del “menú” fiscal?

1) Impuesto Sobre la Renta a las personas físicas: recauda y redistribuye

Este impuesto olvidado es el que en México y América Latina tiene la recaudación más baja en términos de comparaciones internacionales. El de Latinoamérica es alrededor del 2%, en la OCDE más del 10%. En México es algo mayor del 3%. Es un impuesto tan ignorado que en la Ley de Ingresos se engloba con el de Renta a las empresas, que tiene efectos económicos muy distintos y debe tener un tratamiento diferente.

América Latina se ha ido históricamente por los impuestos indirectos, particularmente el IVA, el impuesto indirecto al consumo, auspiciado por los organismos internacionales, más fácil de recaudar. Por ello no es de sorprenderse que América Latina tenga

una de las mayores desigualdades en el ingreso. El argumento es que el IVA es un buen recaudador y que se redistribuye más eficazmente vía gasto social focalizado. En la práctica no ha operado así como se aprecia en los muy desfavorables coeficientes de Gini de desigualdad en Chile, Brasil y México.

La situación en México no es diferente de la supuesta por Buffett. La tasa mayor de 30% la pagan quienes ingresos de \$392,000 anuales, o \$32,000 mensuales. Lo mismo que Carlos Slim. Aquí debe hacerse el mayor esfuerzo recaudatorio, aumentando la tasa máxima a rangos de 35 a 37%, inferiores a los de Estados Unidos de América (EUA), para evitar salidas de capitales. Una nueva tarifa, con no muchos escalones, permitiría que la clase media pagara menos. Hay un alto porcentaje de la población que no está gravado por este impuesto. Salvo los grupos más pobres, algo deben pagar todos los ciudadanos para inculcar conciencia cívica. Deben gravarse las prestaciones laborales, que en la práctica forman parte del salario e inclusive representa abusos de los grupos de altos ingresos. El crédito al salario es un mecanismo que no le llega en muchos casos al trabajador.

En EUA el 1% de los individuos más ricos pagaba en 2005 como Impuesto al Ingreso Personal el 2.96% del PIB –el total de lo que en México se recauda por este impuesto de todos los causantes– y el 40% de la recaudación total por ISR. El 5% más rico paga casi el 5% del PIB. En forma similar, en Alemania este grupo paga el 60% del

ISR. En consecuencia, es una gran veta de captación de impuestos, además de que contribuye a la equidad del sistema.

En México se dice que es muy difícil cobrar a las personas físicas de altos ingresos. Sí lo es, pero el potencial de recaudación es enorme en un país en que el 10% más rico detenta más del 50% del PIB. En la OCDE se creó un grupo de trabajo y un estudio sobre las personas que tienen activos por más de un millón de dólares (los *High Net Worth Individuals*), para incorporarlos a la recaudación tributaria. En México los cuantifican en 120,000 individuos, pero seguramente son más. En España 120,000; en Brasil, 200,000.

Muy probablemente cobrar este impuesto eficazmente requiera ser acompañado por un impuesto patrimonial de control, que requiere listar todas las propiedades. Este impuesto puede ser muy bajo, inferior al 1%, y puede ser acreditable con el ISR. España realizó esta reforma al inicio de la transición democrática.

2) Impuesto Sobre la Renta a las empresas, que debe favorecer la competitividad

La tendencia universal es a disminuir este impuesto que debe favorecer la competitividad de las empresas. Sí es muy alto, es un impuesto sobre el capital muy móvil de las empresas y es fácil de evadir. En México debería integrarse el IETU y al ISR empresarial. El IETU es un impuesto de control que se estableció para afectar a los grupos que tenían bases especiales

de tributación. Pero es un doble impuesto al valor agregado y en recesión afecta severamente el flujo de las empresas. El ISR a las empresas debería ser del orden del 20%; el actual, del 30% es ilusorio, se paga poco. Por ello, se introdujo el IETU. Deberían pagarlo todas las empresas sin deducciones, salvo algún tratamiento a la inversión.

Los pequeños empresarios y personas físicas con actividad empresarial, deben pagar un impuesto muy sencillo sobre ventas brutas como en Francia.

El impuesto a personas y a empresas es diferenciado en casi todos los países del mundo, salvo en México. Ello impide el impuesto progresivo más alto a ingresos millonarios para no afectar a las empresas y su competitividad. Debe haber una tasa máxima a personas físicas diferente de la tasa única a empresas. Ello requiere gravar dividendos para evitar arbitraje fiscal.

3) El IVA, la máquina recaudatoria

Es evidente que ninguna reforma fiscal integral y recaudatoria puede lograrse sin acudir al IVA, por ello en Europa lo han elevado a rangos de 19 a 25%. España recientemente a 21%. Hay dos escuelas: la europea que favorece un IVA diferenciado; el básico, muy alto y otro más bajo o cero para alimentos, o publicaciones; a veces, otro más alto para bienes de lujo. La otra es la del modelo chileno, tasa pareja a niveles de 18-19% y redistribuir vía gasto. Otro sistema mixto es el de Sudáfrica: tasa

alta general y tasa “0” exenta sobre una canasta básica que no se modifica.

En México podría elevarse la tasa básica a 18-19%, a niveles europeos, dejando una tasa “0” para alimentos. La zona fronteriza tiene que ser tasa competitiva con la tasa impositiva de EUA. Otra opción es mantener el IVA en 16-17% y gravar alimentos procesados al 5%, y no procesados o canasta básica al “0”%. La canasta básica debe ser lo muy básico: frijol, tortilla, huevo, leche, chile, etc. En todos los casos debe haber una motivación social que justifique el uso del dinero y un esquema de compensación a los más pobres, rurales y urbanos. Por ejemplo, un aumento de una vez en el salario mínimo.

4) Contribuciones a la Seguridad Social

En todos los países que tienen un sistema de Seguridad Social (SS) avanzado y un Estado de Bienestar Social, las contribuciones a la SS representan una parte importante de la tributación general. Son además, junto con el impuesto progresivo a personas físicas, quienes más actúan para corregir la desigualdad.

En México la contribución a la SS es de las más bajas en relación a países avanzados. México recauda 3.1% en comparación con 9.9% en la OCDE. Por ello, México no puede eliminar estas cuotas sociales y sustituirlas por un IVA generalizado: reduce recaudación y hace al sistema más regresivo.⁴

4. Este punto lo destaca muy bien Jesús Reyes Heróles (2010) en “Hacienda pobre, país pobre”, en *Nexos*, junio, 2010, p. 47

5) Un ejemplo posible de Paquete Tributario

Irlanda tiene un sistema que ilustra algunas de las formulaciones propuestas. Tiene un IVA de 17%, un ISR máximo a personas físicas de 42% y uno para las empresas, que promueve su competitividad, de 12%. Este caso se ajusta a la tendencia mundial de aumentar la progresividad y las tasas máximas del ISR de personas físicas, disminuir el impuesto a las empresas y aumentar el IVA.

6) Otros Impuestos a considerar:

a) El Impuesto sobre Transacciones Financieras. El impuesto sobre transacciones financieras fue introducido por el Presidente Cardoso de Brasil en su reforma de 1994. Fue una tasa baja de 0.25% sobre todas las transacciones financieras. Le rindió más de 1% del PIB y lo siguieron muchos países de la parte sur del continente: Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela. Argentina fue el pionero en establecer este impuesto en 1989. En 2001, con tasa de 0.6% recaudaba 1.46% del PIB. Se dice que afecta a los bancos, pero los banqueros que no son social o políticamente los más populares, cobran comisiones sobre todas las transacciones y son altas. Estos ingresos no van al beneficio de la comunidad, van a las utilidades de los bancos, que no son bajas.

b) Un Impuesto sobre Ganancias de Capital en operaciones bursátiles. Este impuesto ya lo pagamos los que vendemos una casa; en cambio, en transacciones billonarias en

bolsa de Banamex o Cervecería Modelo, no se pagaron impuestos. Es el principal impuesto que pagan los ricos en EUA. Puede establecerse una tasa competitiva de 15%. No tiene que ser simétrico a la baja, lo cual hace muy difícil de operar, debe ser el neto anual. El promedio de los principales países es del 15% y alcanza hasta 40% en el Reino Unido; en Canadá es 23%, España 15%, Irlanda 20%. En Estados Unidos ha oscilado entre 15 y 28%.

c) El sistema más simplificado: un ISR a las personas, las empresas y el IVA con la misma tasa. Vale la pena explorar, por su inigualable simplificación, la experiencia de la República Eslovaca. Éste estableció un impuesto parejo de IVA de 19%, un Impuesto Sobre la Renta a las empresas de 19% y un impuesto a las personas de 19%, con una deducción general que permite exentar a los grupos de bajos ingresos. Es lo más sencillo que puede haber. En México se podría corregir con dos factores de equidad: exentar la canasta alimenticia en IVA y, en personas, una sobretasa a ingresos millonarios.

d) Un impuesto a la gasolina. Se justifica para reducir el elevado subsidio y para protección del medio ambiente. Es un impuesto ecológico. Los ingresos pueden ser para los estados.

Renovación del Pacto Fiscal federal

El actual sistema de coordinación fiscal ya es obsoleto. Como punto de partida, se requiere una redefinición cuidadosa de facultades y responsabilidades en cada nivel de gobierno. El exceso de endeudamiento de algunos estados y municipios demuestra la necesidad de la reforma. Es cierto que ambos niveles de gobierno realizan un esfuerzo exiguo de recaudación, tienen mucho gasto superfluo y no rinden cuentas con transparencia, pero el gasto educativo tiene una pesada gravitación sobre sus presupuestos, que deja pocos recursos para inversión. Debe examinarse el problema en forma integral.

La única forma realista de que los estados tengan más recursos propios en montos significativos es permitir “montar o sobreponer” un impuesto estatal sobre el impuesto a las personas físicas y un impuesto de ventas finales sobre el IVA. A las empresas, por su movilidad, no puede establecerse a nivel local una sobretasa al ISR federal.

El caso de los municipios es diferente. Tienen una gran fuente que es el impuesto predial. En México, se recauda menos del 0.3%; en Chile o la OCDE más del 3%. Más deplorable aún es que un número limitado de colonias de altos ingresos recauda la parte mayoritaria del impuesto a nivel nacional. Sin embargo, cobrar predial requiere cambios institucionales:

reformular los catastros y registros públicos de la propiedad, que además es necesario para fines de seguridad nacional. En el caso de los cientos de municipios muy pequeños, en la práctica deben cobrar el gobierno estatal, aunque se les transfiera la mayor parte de los ingresos. También hay un potencial importante en el cobro de servicios, particularmente del agua. Ello generaría importantes recursos y se justifica para que haya un uso más racional.

Conclusiones

El importante informe de la CEPAL de junio de 2010, que se llamó *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, expresó la siguiente conclusión:

América Latina no sólo recauda poco, sino que además recauda mal, menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en impuestos al consumo y otros impuestos indirectos. Por eso no es sorprendente que la distribución del ingreso, después del pago de impuestos, sea más inequitativa aún que la distribución primaria. De este modo, la diferencia en cuanto a niveles de presión tributaria entre los países de la OCDE y los de América Latina, puede explicarse principalmente por la baja carga tributaria sobre las rentas y el patrimonio en la región, ya que el nivel de impuestos al consumo es bastante similar. Si bien la recaudación del impuesto a las sociedades es parecido (algo más de 3 puntos del PIB en la OCDE), hay disparidades significativas en materia de impuesto a la Renta 0.9% del PIB en América Latina en comparación con casi nueve puntos del

PIB en la OCDE. Dado que el impuesto a la renta personal es el más progresivo de los impuestos, es posible inferir que la estructura tributaria de los países latinoamericanos es más regresiva que lo correspondiente a las economías desarrolladas, lo que afecta negativamente la distribución del ingreso y constituye uno de los factores que hacen de América Latina y el cambio, una de las regiones más desiguales del planeta.

La situación tributaria de México y América Latina, y sus deficiencias fundamentales, no podrían estar mejor expresadas.

De la argumentación del conjunto del ensayo se desprende que una reforma hacendaria progresiva es necesaria para poder acelerar el crecimiento y corregir la desigualdad. Tiene que integrarse por un “menú” balanceado de impuestos diferentes, directos e indirectos. Ciertamente no puede depender, casi exclusivamente, de aumentos del IVA, como lo han planteado los empresarios y algunos académicos.

Esta reforma proponemos debe tener los siguientes componentes:

1) Actuar de manera decisiva en el Impuesto Sobre la Renta a las personas. Aumentar la tasa máxima de 30% a niveles de 35 a 37% y corregir la estructura de la tarifa, mejorando su progresividad.

2) Crear un grupo especial del Sistema de Administración Tributaria (SAT), como existe en la OCDE, para mejorar la información y atacar la evasión en el grupo de ingresos millonarios.

3) Probablemente se necesite complementar el ISR con un impuesto patrimonial de control, con tasas muy bajas, inferiores

al 1% y que inclusive sea acreditable con el ISR. Éste no debe gravar a grupos de bajos ingresos.

4) Analizar el impuesto sobre sucesiones a tasas moderadas y sólo para fortunas por arriba de cierto nivel, y ciertamente no para herencias entre conyugues. Es también un impuesto de control que no recauda mucho y es por lo tanto prescindible.

5) Bajo el concepto de impuestos al patrimonio, como mínimo actuar para que el impuesto predial, que tiene niveles muy bajos de recaudación, pueda elevarse a niveles cercanos a la OCDE de 3% del PIB. Ello requiere reformas en el sistema de Registro Público de la Propiedad y del sistema Catastral. En municipios pequeños debe recaudar el gobierno estatal y transferir los recursos a los municipios.

6) Bajo el concepto de impuestos al patrimonio, restablecer el impuesto de Tenencia sobre automóviles y agregar aviones y yates.

7) Introducir los impuestos que gravan todas las transacciones financieras a una tasa baja, inferior al 1%, como lo hizo Brasil.

8) Establecer un Impuesto sobre ganancias de capital que ya existe en compra-venta de bienes raíces, pero ahora también referirlo a ganancias bursátiles con una tasa del orden del 15%, que es el promedio en países avanzados.

Estos serían los elementos de una reforma progresista y equitativa, como se está discutiendo y aplicando en otros países del mundo. Así se han revivido impuestos que se habían minimizado o eliminado, como el patrimonial, el sucesorio o el

de transacciones financieras. La crisis económica y el deterioro a la vez de las finanzas públicas, la deuda y el empleo, obligan a este proceso de reforma.

En el caso de México, no se ve cómo se puede aumentar la recaudación en siete a diez por ciento del PIB que requiere el país para acelerar el crecimiento, aumentar la inversión y ampliar la seguridad social, si no se incluyen algunas (o casi todas) estas propuestas en una reforma fiscal integral y balanceada. Lograrla requiere un gran Pacto Fiscal. Participantes en el Pacto de la Moncloa y en la transición democrática de Chile me comentaron que después de celebrar los acuerdos políticos principales, acordaron una reforma fiscal de gran calado, que fue celebrada con aplausos, ya que estaban conscientes que con eso se sustentaba la eficacia de los acuerdos. ¡Ojala suceda lo mismo en México, sería la garantía de que el Pacto por México tendrá éxito!

Apéndice

Cuadro 1. América Latina: ingresos tributarios

(% PIB)

PAÍS	2000	2000
Argentina	21.5	33.5
Brasil	30.1	32.4
Chile	18.9	19.6
México	16.9	18.8

Fuente Cuadro 2: OCDE Y SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2013.

Cuadro 2. Recaudación tributaria. Comparación con algunos países industriales, 2010

(% PIB)

PAÍS	% PIB
MÉXICO	18.8
OCDE	33.8
Reino Unido	34.7
Estados Unidos	24.8
Canadá	31.0
España	32.1

Fuente Cuadro 1: CEPAL "La Hora de la Igualdad", Junio 2008. OCDE, Estadísticas Tributarias en América Latina, 1990-2010.

Cuadro 3. Tasas impositivas en el mundo

(%)

PAÍS	ISR PERSONAS	ISR EMPRESAS	IVA
Argentina	35	9-35	21
Brasil	34	7.5-27.5	21.5
Chile	17	40	19
México	30	30	16
Canadá	15 (federal)	15-29 (federal)	5
Estados Unidos	15-35	15-35	-
Francia	33	5.5-40	19.6
Italia	31.4	23-43	20
España	30	24-45	18 (aumentó a 21%)
Reino Unido	24	40	20
Irlanda	12.5	42	21
Eslovaquia	19	19	19
Alemania	30-33	14-45	19
Suecia	26.3	0-57	25
Japón	30	5-50	5
Nueva Zelandia	30	0-39	15

Fuente Cuadro 3: Price Waterhouse, OECD, Centro de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

Cuadro 4. Estructura recaudatoria tributaria, 2007

(% PIB)

PAÍS	ISR PERSONAS	ISR EMPRESAS	IVA
México	2.1	3.2	3.5
Estados Unidos	3.1	10.8	-
Canadá	3.7	12.4	2.9
Alemania	2.2	9.1	7.0
Francia	3.0	10.5	8.4
Reino Unido	3.4	10.9	6.7
España	4.6	8.7	6.0
Irlanda	3.8	8.6	7.4
Suecia	3.8	14.9	9.2
Japón	4.8	5.5	2.5
Nueva Zelandia	3.3	15.0	11.3

Fuente Cuadro 4: OECD y Centro Finanzas Públicas, Cámara de Diputados

Referencias

- Amieva-Huerta, Juan. *Finanzas Públicas en México*. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2010.
- CEPAL *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por andar*. CEPAL, 2010.
- Chávez Presa, Jorge; Hernández Trillo, Fausto; López-Calva, Luis Felipe. *El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*. Centro de Estudios Espinoza Iglesias, México, 2012.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. *Con dinero y sin dinero: Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*. Random House Mondadori, colección Debate, México, 2012.
- Suárez Dávila Francisco. “La Reforma Fiscal en México. ¿Por qué, para qué y cómo?”. *Este País*, abril, 2007.
- UNAM (varios autores). *México Frente a la Crisis. Hacia un Nuevo Curso de Desarrollo*. UNAM, México, 2012. Ver ensayo de Francisco Suárez Dávila “Una Política Financiera Diferente para un Nuevo Curso de Desarrollo”.

La regulación de la deuda subnacional

Ángel David Fonseca Corral*

La deuda es un instrumento que puede ayudar a promover crecimiento y bienestar si se usa para financiar inversiones de alto impacto económico y social, siempre y cuando se preserve la sostenibilidad fiscal y la estabilidad financiera.

Gustavo García,
Economista Fiscal Principal del BID
agosto de 2011

Desde 2009 se han emitido discretamente un conjunto de disposiciones en materia de regulación financiera desde el Poder Ejecutivo como parte de los acuerdos

alcanzados en el seno de las reuniones del G20 y de las recomendaciones del Banco Internacional de Pagos (BIS) en materia requerimientos de capital para los bancos de Basilea III,¹ regulación de transferencia de dividendos de las filiales bancarias a sus matrices, regulación de calificadoras, incluso la creación del Consejo de Estabilidad Financiera.² Salvo por el cumplimiento del trámite legislativo en la aprobación la nueva Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas³ basadas en Solvencia II y la ampliación de la cuota de México

* Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestría en Economía Financiera. Secretario Técnico del Área de Política Económica del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República.

1. Representa las nuevas disposiciones de medición de riesgo y capitalización para instituciones bancarias, aprobadas por el Banco Internacional de Pagos, aunque la COFEMER cuestionó su implementación, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público decidieron publicar en el Diario Oficial de la Federación dichos lineamientos con carácter de obligatorio a partir del primero de enero de 2013, aun cuando Estados Unidos de Norteamérica retrasó su implementación por la complejidad y confusión de los nuevos criterios.

2. Creado por Decreto Presidencial publicado en el DOF el 28 de Julio de 2010, es consejo de representantes de reguladores del sistema financiero mexicano que tiene por objeto de prevenir, identificar y minimizar el impacto de riesgos sistémicos que afecten la estabilidad del sistema financiero nacional. Integrado por el Titular de la SHCP (Presidente), un Subsecretario de la SHCP, el Gobernador y dos Subgobernadores del BANXICO, el Presidente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Secretario Ejecutivo del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y el Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

3. El 25 de octubre de 2012 el Ejecutivo Federal presentó al Senado de la República un proyecto de decreto por el que se expide una nueva la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas que establece nuevos criterios de capitalización, medición de riesgo y mecanismos de intervención con el objeto de evitar quiebras y el fenómeno de riesgo sistémico en el sector de seguros y fianzas, tomando de referencia el modelo de Solvencia II en Europa, el dictamen fue aprobado el 13 de diciembre de 2012, la minuta radica en la Cámara de Diputados para su dictaminación.

en el Fondo Monetario Internacional en 2012,⁴ el Congreso Mexicano ha tenido un papel periférico en la discusión del papel del Estado frente a las reformas del sistema financiero internacional.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo ha tenido papel periférico frente a un conjunto de reformas o minutas estratégicas del Poder Legislativo que tiene por objeto la construcción de sistemas nacionales en materia de contabilidad, de fiscalización, de transparencia y de combate de la corrupción, donde su gestación ha emanado de consensos parlamentarios por dar integralidad a un régimen presidencialista desarticulado y la irrupción de feudos estatales sin contrapesos de la federación.

Las reformas a Ley General de Contabilidad Gubernamental⁵ publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012, que aceleran la armonización contable de los entes públicos en la programación, presupuesto, ejercicio, evaluación y rendición de cuentas. En transparencia y acceso a la información esta reforma exige un apartado donde se detalle la contratación de deuda y amortizaciones de entidades y municipios.

Se fortaleció el sistema nacional de acceso y transparencia de la información pública, por medio de la aprobación de una minuta

en el Senado de la República el 20 de diciembre de 2012, con el que se fortalecen los principios, bases y mecanismos para garantizar el acceso de la ciudadanía a la información pública, autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y la ampliación de competencia y medidas de coerción para coadyuvar en la materia. Esta minuta mandata la autonomía de los órganos estatales y en consecuencia fortalece las capacidades para solicitar información en el ejercicio de recursos públicos y de contratación la deuda estatal.

La reforma constitucional aprobada del 24 de abril de 2012 en Cámara de Diputados por la que eleva a nivel constitucional el Sistema Nacional de Fiscalización y fortalece ampliamente las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para adelantar gradualmente el plazo de presentación de la Cuenta Pública al último día hábil del mes de febrero, realizar evaluaciones preliminares a través de informes trimestrales, emitir recomendaciones y sugerencias de carácter preventivo, solicitar información del ejercicio en curso, iniciar la fiscalización el primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal, incluyendo la fiscalización de fideicomisos públicos, concesiones o cesiones parciales de bienes del dominio público y

4. El 15 de diciembre de 2011 el Ejecutivo Federal solicitó al Congreso de la Unión ampliar la aportación de México al Fondo Monetario Internacional, elevar de 5,630,131,988USD a 13,839,997,068USD, un crecimiento de 145.8% de la cuota. Esto como parte de los acuerdos del G20 en Pittsburgh, EE UU en 2009, y plasmado en la Resolución sobre la Décimo Cuarta Revisión General de Cuotas y la Reforma al Directorio Ejecutivo (Resolución 66-2), adoptada por la Junta de Gobernadores del FMI, el 15 de diciembre de 2010.

5. También establece que toda la información financiera que los entes públicos deben publicar de manera accesible vía internet, en tres etapas claves: la primera, en el proceso la elaboración de las iniciativas de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos; la segunda; las leyes de ingreso y egresos aprobados, incluyendo los indicadores de evaluación del desempeño de los programas y políticas públicas, y la tercera etapa, el avance en la información financiera que refleja el gasto comprometido y devengado, y relacionarlo con el destino del gasto y el beneficio o impacto que se pretende lograr en la población con esas erogaciones. Incluso se establecen responsabilidades administrativas a los servidores públicos que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que, por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa, mala fe o negligencia por parte de los mismos.

proyectos de inversión de coparticipación público privada.

Y finalmente como parte del acuerdo político de los grupos parlamentarios para la aprobación de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por la que se fusionan la Secretaría de Seguridad Pública con la Secretaría de Gobernación, el Senado de la República consensará un dictamen para sustituir a la Secretaría de la Función Pública por una Fiscalía Nacional de Combate a la Corrupción.

Las reformas en materia de regulación financiera que han tenido su epicentro en el Poder Legislativo y el nuevo andamiaje de fiscalización y rendición de cuentas se está fraguando en el Poder Legislativo, son el antecedente y la base para implementar una Ley General de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que plantea el desafío de blindar las finanzas públicas frente a riesgos sistémicos como una responsabilidad compartida de poderes para preservar la sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas ante la incertidumbre del sistema financiero internacional.

La incertidumbre de los mercados financieros

La quiebra de *Lehman Brothers* el 15 de septiembre de 2008 significó para los mercados interbancarios llegar casi a la parálisis del sistema de pagos, como

consecuencia de la pérdida de confianza colectiva entre los bancos. Nunca como en esos días el sistema financiero vivió la posibilidad del colapso de los Estados Unidos de Norteamérica y de Europa, sin embargo, a pesar de los avances alcanzados la incertidumbre aún no termina para los mercados que han sido incapaces de retornar a la senda de la estabilidad macroeconómica, incluso en la etapa actual, la crisis de deuda soberana de varios países europeos ha puesto a prueba toda capacidad institucional para preservar el proceso de integración regional.

La sostenibilidad de las finanzas públicas se ha convertido en un tema central frente al incremento del déficit público y la deuda soberana en la Zona Euro se ubicó en 90% del Producto Interno Bruto al segundo trimestre de 2012, los países con una mayor proporción de deuda pública y su producto son Grecia con el 150%, Italia con 126%, Portugal con el 117%, Irlanda 111.5%, Bélgica con el 102.5 %, Francia con 91%, Reino Unido con 86% y España con 76% como los países más endeudados. Del otro lado del mundo el Congreso estadounidense llegó al plazo límite en las negociaciones para evitar caer en el “precipicio fiscal” y la discusión continúa para aumentar el techo de endeudamiento.⁷

Los niveles de deuda pública de los países desarrollados continuará limitando el crecimiento a nivel mundial en 2013. Particularmente el caso de la deuda pública de España donde la falta de transparencia en el reconocimiento de la deuda de los gobiernos locales ha ocasionado el

6. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2012.

7. Se define como *Fiscal Cliff* al conjunto de aumentos en los impuestos y los recortes del gasto público que entrarían de manera automática en los Estados Unidos el 1 de enero de 2013, es decir, se trataba de un “plan de austeridad automático”. En términos simples, la eliminación de exenciones fiscales a la clase media norteamericana equivalía a un ajuste fiscal equivalente al 5% del PIB, provocando otra recesión.

rompimiento de la meta de 6% en el déficit fiscal para el 2012, y su monto representa el 16% del PIB nacional,⁸ contribuyendo con aproximadamente 50% del déficit público desde el 2010. El Gobierno Central está enfrentando tensiones naturales para establecer un programa de ajuste de las 17 comunidades autónomas en el marco de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁹ que se propuso llegar a un déficit cero para el año 2020.

El crecimiento de la deuda subnacional¹⁰ fue parte de la agenda parlamentaria del Partido de Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática en la LXI Legislatura en el Congreso de la Unión,¹¹ pero el PRI en el Congreso evadió toda posibilidad de discutir el tema en el contexto del proceso electoral para las elecciones de 2012 como resultado de la contratación irregular de créditos por parte del gobierno de Coahuila por Humberto Moreira.

La LXII legislatura formará parte del debate internacional que hoy se da en torno a la sostenibilidad y estabilidad de la deuda pública, tal como sucede en el congreso norteamericano y en el Parlamento Europeo, obligándonos a construir de manera activa un diseño institucional de corresponsabilidad entre poderes a fin de prevenir que la deuda

subnacional se convierta en un riesgo sistémico para el sistema financiero.¹²

Los actores que participarán en la planificación de la reforma fiscal (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Banco de México, gobernadores, calificadoras, bancos, etc.) deben reflexionar sobre el papel del Estado Mexicano frente a la emergencia de un nuevo orden monetario y las reformas a la arquitectura financiera internacional.

El espacio natural de discusión de la regulación de la deuda subnacional será en el Senado de la República y los legisladores deberán procesar las posiciones de los actores que intervendrán en el proceso de dictaminación de las iniciativas, aquellas posturas que llaman una centralización total en el Poder Ejecutivo *versus* el respeto de la soberanía de los estados; la introducción del principio de responsabilidad fiscal en los tres niveles de gobierno en la contratación de la deuda pública; y, el más importante para la consolidación de un régimen republicano, consensar un diseño institucional capaz de fortalecer los controles legislativos que contengan por un lado la discrecionalidad en el manejo de los recursos federales que destina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para saneamiento y reestructuración de pasivos estatales,¹³ y por otro lado, limitar

8. Datos al mes de febrero de 2012, esto como resultado de la duplicidad de funciones en los cuerpos diplomáticos; la construcción de infraestructura subutilizada como los aeropuertos de Castellón (en la Comunidad de Valenciana) o el de Ciudad Real (Madrid), que a pesar de un costo superior a los 600 millones de euros se encuentran cerrados o por corrupción, como fue el escándalo de los "ERE", que representó para el erario público unos 647 millones de euros por pago de la Junta de Andalucía del Fondo de empresas en crisis para pagar falsas prejubilaciones.

9. Sitio de internet: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf>

10. Definida como empréstitos y obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios.

11. En el Segundo Periodo del Tercer Año de la LX Legislatura se logro un dictamen de reforma constitucional de los artículos 73 y 117 para establecer límites a la contratación de obligaciones, empréstitos o cualquier otra forma de deuda, se logro un dictamen de las iniciativas presentadas por la Senadora Rosalinda López Hernández (GPPRD) y Ricardo Monreal (GPT) con fecha 12 de abril de 2011 y del Sen. Fernando Elizondo (GPPAN) presentada el 12 de octubre de 2010.

12. Es el riesgo financiero que puede llegar a representar cuando una entidad privada o pública se convierte en un acontecimiento, que da lugar a una pérdida de valor económico o de confianza y que genera un aumento en la incertidumbre sobre una porción sustancial del sistema financiero (contagio), al punto de afectar la economía real.

los excesos de gobernadores y presidentes municipales en la contratación de deuda y desvío de recursos federales.

Modelos de regulación de deuda subnacional a nivel internacional

En los últimos veinte años en América Latina se han observado sendos rescates públicos como resultado de la liberalización financiera en ausencia de marcos regulatorios prudenciales en las finanzas públicas subnacionales. México particularmente, cuenta con una larga experiencia de rescates públicos: en la crisis de 1995 con el pago de deuda de estados y municipios con un costo de 3.7 mil millones de dólares; el rescate bancario de 1998 con un costo de 542 mil millones de pesos (14% del PIB);¹⁴ el rescate carretero de 1997 con un costo de 165 mil millones de pesos para rescatar a las empresas ICA, Tribasa y Grupo Mexicano de Desarrollo. A los rescates se le suman otros apoyos como fueron las líneas de crédito de 3,616 millones de pesos otorgados por Sociedad Hipotecaria Federal a Inmobiliaria Su Casita, que finalmente acabó por declararse en quiebra el pasado 31 de diciembre de 2012.

Las crisis fiscales y de deuda subnacional se han experimentado cíclicamente en Colombia, México, Bolivia y Argentina, el caso más dramático fue el caso de Brasil. El 4 de enero de 1999 Itamar Franco (que fue presidente del Brasil entre los años 1992 y 1994), gobernador del estado Minas Gerais, el segundo estado más grande del país, declaró la moratoria de noventa días para el pago de sus compromisos de deuda, como consecuencia de la decisión del gobierno federal de reducir las contribuciones a los estados y de exigir a éstos mayor equilibrio en sus cuentas. La declaración se da meses después de un arreglo que se hizo el gobierno federal con 24 estados brasileños para la cancelación de su deuda con la unión mediante mensualidades por un periodo de treinta años. Itamar Franco y otros seis gobernadores estatales, que asumieron el cargo días antes de la moratoria, encontraron las haciendas vacías, en déficit y enormes saldos pendientes por pagar. La rebelión fiscal de siete mandatarios estatales contra el gobierno federal sembró la desconfianza de inversionistas internacionales sobre la estabilidad financiera de Brasil. El golpe fulminante lo dio el gobernador de Rio Grande do Sul el 11 de enero al expresar la incapacidad para cumplir con el pago de su cuota por un monto de 47.5 millones de dólares.¹⁵

13. Al cierre de 2012, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la asignación de partidas y la exención del Impuesto sobre la Renta, el Gobierno Federal tuvo la posibilidad de apoyar a estados de administraciones prístas que no contaban con recursos financieros, por ejemplo, el gobierno de Chiapas reconoció un apoyo federal para hacer frente a un adeudo estimado de 7,000 millones de pesos por salarios y aguinaldos, el gobierno de Zacatecas conto con una partida especial por 850 millones de pesos para compromisos financieros, finalmente al Gobierno de Michoacán le condonaron un déficit por 1,900 millones de pesos por concepto de ISR. Reforma, 22 de diciembre de 2012.

14. El rescate bancario de 1997 a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) fue de 70 mil millones de dólares, que fueron los 542 mil millones de pesos transferidos al Instituto de Protección al Ahorro Bancario y representaba el 14.2 por ciento del Producto Interno Bruto de 1998, y que hasta la fecha se sigue pagando este rescate. Durante el sexenio de Vicente Fox, el Ejecutivo interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declaró improcedente la instrucción de la Auditoría Superior de la Federación para que la SHCP, el IPAB y el mismo FOBAPROA descontaran 32 expedientes irregulares pertenecientes a Banorte, Bancomer y Bital que fueron asumidos indebidamente como deuda pública, créditos que inicialmente sumaban 4 mil millones de dólares y llegaron a representar 64 mil millones de pesos. La resolución de la Suprema Corte canceló cualquier posibilidad de que la Auditoría Superior de la Federación sancionara a los funcionarios que evitaron corregir las irregularidades que se detectaron en el rescate bancario.

Ante la declaración de moratoria del gobernador de Minas Gerais, el temor de que tal situación se repitiera en los demás estados creció. La posibilidad de que el gobierno federal absorbiera las deudas estatales provocó ventas de pánico tanto de Bonos Soberanos como del Real, la moneda brasileña. Técnicamente, un estado brasileño no puede declarar moratoria, ya que en ese caso el gobierno federal simplemente frena sus transferencias hasta cubrir el saldo de los pagos no cubiertos. Sin embargo, no funcionó para serenar a los mercados financieros en el corto plazo. Entre enero y marzo de 1999, el Real se devaluó dos tercios de su valor y se despertó el miedo del retorno de hiperinflación. De acuerdo a Quintanilla (2009) Brasil ha experimentado tres rescates de gobiernos subnacionales: en 1989 con un costo de 8.8 mil millones de dólares, en 1993 con un costo de 32.8 mil millones de dólares y en 1997 con un costo de 72.5 mil millones de dólares. La historia de rescates se repite amargamente; en Colombia en 1995, Argentina de 1992 a 1996; y finalmente, en México, un rescate *de facto* de los estados en la crisis de 1995-1998 (Ver Cuadro 1).

La experiencia de Brasil en materia de rescate público de gobiernos subnacionales generó distintos modelos de contratación de deuda y leyes de responsabilidad fiscal para regular la deuda subnacional.

Existen al menos cuatro esquemas de contratación o regulación del endeudamiento subnacional: el primero, *de mercado*, en aquellos países donde gobiernos subnacionales gozan de independencia

política y fiscal, de tal manera que el mercado financiero es quien regula o restringe su nivel de endeudamiento, en este mecanismo el gobierno federal no fija ningún límite al endeudamiento subnacional. El segundo grupo, conocido como *de cooperación*, la autorización del endeudamiento es el resultado de la negociación de los diferentes niveles de gobierno en el diseño e implementación de los controles de deuda. El tercero esquema es conocido como *de controles administrativos*, se caracteriza porque el gobierno central tiene el poder de establecer controles directos sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, a través de techos individuales anuales o semi-anuales de endeudamiento, establecimiento de requisitos administrativos en la contratación o la centralización del endeudamiento del país para luego distribuirlo a los gobiernos subnacionales.¹⁶

El último tipo, donde los países controlan la deuda por medio de reglas fiscales. Las reglas tienen por objetivo eliminar la discrecionalidad de la toma de decisiones de las autoridades gubernamental en torno a los niveles de endeudamiento en el tiempo.¹⁷ Existen diferentes modalidades como límites en los montos absolutos de endeudamiento o en función de la capacidad de pago; una meta de déficit público; techos sobre el nivel de gasto; destinar el endeudamiento solo a inversión productiva o la restricción de financiamiento externo. Las reglas fiscales necesitan estar respaldadas en un marco legal, como el constitucional para limitar el endeudamiento subnacional.

15. *La caja negra del gasto público*. IMCO, 2010. p. 41

16. Quintanilla, Jaime. *Sostenibilidad de las finanzas en gobiernos subnacionales*. 2009. CEMLA, DRI, MEFMI.

17. El sustento teórico del cual se fundamenta la construcción de reglas fiscales tiene sus antecedentes en la escuela de las expectativas racionales y del problema de reglas versus discrecionalidad de Robert Barro dos documentos publicados en 1986 *Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy* (a) y *Rules versus Discretion* (b), los trabajos de Alex Cukierman de 1995 sobre *Central Bank Strategy, credibility and Independence: Theory and Evidence*; Axl Leijonhufvud sobre *Rules with some discretion*, sin embargo, la literatura más importante parte del trabajo de George Kopits de 2001 titulado *Reglas fiscales: ¿un marco político útil o un ornamento innecesario?*.

Cuadro 1. Casos de *bailouts* de gobiernos subnacionales en América Latina

PAÍS	CARACTERÍSTICAS	COSTO
COLOMBIA	<i>Convenios de Desempeño</i> (1995) Otorgamiento de créditos a gobiernos sub-nacionales (Departamentos) para su reestructuración financiera, condicionado a la firma de Convenios de Desempeño.	- US\$115.7 millones - 14.5% de los ingresos corrientes de los Departamentos - Rango: 2.7%-70.7%
ARGENTINA	<i>Nacionalización del Sistema Provincial de Pensiones</i> (1994-1996) A consecuencia del contagio financiero derivado del Efecto Tequila en 1994 –i.e. pánico financiero y crisis de liquidez, el gobierno federal tuvo que hacerse cargo del sistema provincial de pensiones en 11 jurisdicciones, asumiendo el costo fiscal consecuente. <i>Préstamos del Gobierno Federal a las Provincias</i> (1992-1994) Otorgamiento de préstamos a las provincias que experimentaron dificultades fiscales y financieras, en la forma de Bonos del Tesoro Nacional a diez años (BOTESO 10), emitidos por el Tesoro Nacional con garantía de la Coparticipación Federal de Impuestos. <i>Gobierno de Córdoba</i> (1995-1996) La crisis del Banco de Córdoba (entidad pública), derivado de la fragilidad del sistema financiero argentino en 1994-1995, tuvo un fuerte impacto en el gobierno provincial. Así, el gobierno federal implementó un paquete de asistencia financiera.	- US\$1,523.1 millones - 48% de los ingresos tributarios de las Provincias. - Rango: 2.5%-103.2% - US\$800 millones - 12.6% de los gastos de los gobiernos de las Provincias. - Rango: 2.8%-21.5% - US\$240 millones de dólares - 12% de los gastos de la Provincia
BRASIL	<i>1er Bailout</i> (1989) Como una medida de aliviar el problema de la deuda sub-nacional en varios estados, el gobierno federal introdujo una serie de nuevas restricciones el nuevo endeudamiento en octubre de 1988 y asumió toda la deuda de los estados de mediano plazo, en 1989. <i>2do Bailout</i> (1993) El incremento sustancial de la deuda entre 1991 y 1993 dio origen a una nueva ronda de negociación entre los estados y el gobierno federal. Así se refinanciaron todas las deudas contratadas con el gobierno federal. <i>3er Bailout</i> (1997) Luego de varias rondas de negociación, a consecuencia de los problemas de deuda en varios estados (principalmente bonos), el gobierno introdujo un mecanismo estándar contratos de reestructuración de deuda. Dichos contratos a ser firmados entre el gobierno federal y cada uno de los estados, consideraban el reemplazo de la deuda estatal securitizada y con bancos, por deuda con el gobierno federal.	- US\$8.8 miles de millones - 1.4% del PIB de los Estados. - Rango: 0.11%-4.93% - US\$62 per capita - Rango: US\$2.8-US\$161 - US\$32.8 miles de millones - 7.2% del PIB de los Estados. - Rango: 3.2%-38.7% - US\$217 per cápita - Rango: US\$80-US\$820 - US\$72.5 miles de millones - 11.6% del PIB de los Estados. - Rango: 0.6%-18.7% - US\$465 per cápita - Rango: US\$18-US\$1218
MÉXICO	Programa de Fortalecimiento Financiero de los Estados (1995-1998) Como consecuencia de la crisis de 1994-1995, el gobierno federal tuvo que rescatar virtualmente a todos los estados cuya situación de alto endeudamiento previo a la crisis se agravó luego de que las tasas de interés se quintuplicaron al momento de la crisis, haciendo uso del Programa de Fortalecimiento Financiero de los Estados (PFFE) –que si bien existía desde 1992, se utilizó realmente durante ésta coyuntura otorgando “transferencias extraordinarias” a los estados para sanear sus finanzas, con la condición de la firma de un Convenio de Desempeño.	- US\$3.7 miles de millones - 17% de las participaciones federales de los estados, en 1995.

El tema de reglas fiscales en finanzas públicas es un tema nuevo en México, pero en realidad es la contraparte de las reglas de política monetaria. El primero en plantear la posibilidad de aplicar una regla fiscal a nivel federal y estatal, fue el Jefe del Banco Mundial para América Latina, Guillermo Perry, en el año 2000, a esta propuesta se sumaron la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁸ y la Auditoría Superior de la Federación en 2012.¹⁹ Finalmente en el discurso de toma de protesta del Presidente Enrique Peña Nieto el primero de diciembre de 2012, se anunció que enviará al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública con el objeto de ordenar el endeudamiento de los gobiernos locales.

Desde el análisis de modelos comparados, cualquier proyecto de esta envergadura requiere una reforma constitucional que establezca las bases de un sistema prudencial que coordine en los tres niveles de gobierno la deuda pública a partir de tres principios constitucionales: la responsabilidad fiscal, la capacidad de pago y la prevención de riesgos sistémicos que puedan afecten la estabilidad y la sostenibilidad de la finanzas públicas.

El artículo 52 de la Constitución de Brasil concentra en el Senado de la República la facultad para autorizar la contratación de la deuda de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, a partir de este precepto constitucional emana la Ley de Responsabilidad Fiscal

que limita el gasto corriente de los tres niveles de gobierno (gastos personales de funcionarios), el endeudamiento público, fija metas fiscales anuales, un mecanismo de compensación para gastos de carácter permanente, restringe la contratación de deuda en periodos electorales, así como un mecanismo de corrección ante incrementos de la deuda de corto plazo. Es importante mencionar la existencia de una disposición especial para la entrega-recepción de administraciones estatales y municipales en materia financiera. Sobresale la prohibición para aumentar los gastos personales 180 días antes del final de mandato. El modelo brasileño cuenta con un sistema de monitoreo de los niveles de endeudamiento de los estados y municipios. Las sanciones a las violaciones constantes de los límites de endeudamiento, el gobierno central suspende las transferencias, suspende las garantías federales y los créditos. La legislación brasileña no reconoce como deuda pública las operaciones de créditos irregulares; y establece claramente que el destino de la deuda es solo para infraestructura productiva, obra social, refinanciamiento y para emergencias.

La Constitución de Colombia establece en su artículo 364 que el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago; a diferencia del modelo brasileño, es un modelo intermedio donde se establece un equilibrio entre la soberanía estatal y la federación a partir de estados y municipios elaborar planes de ajuste plurianuales; existe una

18. En septiembre de 2012, la OCDE presento el Estudio México, "Mejores políticas para un desarrollo incluyente" donde recomienda a la nueva administración federal la introducción de una regla de equilibrio presupuestal estructural y fomentar la aplicación de límites prudentes al endeudamiento a nivel estatal y municipal. Fuente: *Serie México*, "Mejores políticas para un desarrollo incluyente", Septiembre 2012, OCDE. p. 13.

19. Cita textual "[...] definir reglas fiscales que contribuyan a la prudencia y responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas, así como a una evolución ordenada del balance presupuestario y su financiamiento." *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, agosto de 2012. p. 9.

Cuadro 2. Control constitucional sobre la deuda subnacional

CONSTITUCIÓN	TEXTO
BRASIL	<p>Artículo 52. <i>I al X- ...</i> XI- Establecer límites globales y condiciones para el monto de la deuda mobiliaria de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios;</p>
COLOMBIA	<p>Artículo 364. - El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia.</p>
PERÚ	<p>Artículo 78. - Proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero - El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. - En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero. - El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado. - Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal. - No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente. - No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública.</p>
ECUADOR	<p>Artículo 120. - La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: <i>1 al 11- ...</i> 12- Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución. Artículo 261. - El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: <i>1. al 4- ...</i> 5- Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.</p>

Fuente: Elaboración propia.

política centralizada de estabilización bajo la responsabilidad del Presidente de la República que propone al Senado el monto total de endeudamiento de la federación, estados y municipios, y al igual que el modelo brasileño cuenta con sistema de semáforos que permite monitorear la deuda subnacional que no supere la proporción de 40% del ahorro operacional, en caso

de ser superado este límite, las nuevas contrataciones de deuda deben ser autorizadas por el Senado de la República.

El modelo ecuatoriano establece en su Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal un programa permanente de reducción de la deuda pública total, esta no deberá

superar el 40% en la relación de la deuda respecto al PIB a nivel federal. En el caso de los gobiernos seccionales la relación porcentual calculada anual entre los pasivos totales y los ingresos totales anuales no deberá ser superior al 100%; la relación servicio anual de la deuda a ingresos totales deberá ser inferior al 40%. Para este cálculo el servicio de la deuda incluirá las respectivas amortizaciones, intereses y deuda flotante.

Diagnóstico de la deuda subnacional en México

Nuestra posición con la transparencia y con el destino de los recursos administrados por los gobiernos estatales, municipales, pero también el federal, tienen que fincarse en respeto a los principios de transparencia

Senador José Francisco Yunes,
Presidente de la Comisión de Hacienda
y Crédito Público

La deuda de estados y municipios alcanzó un monto de 406,765 millones de pesos en septiembre de 2012, un crecimiento de más de 100% respecto a los 203 mil millones de pesos registrados en 2008; sin embargo, esta cifra de los pasivos que representa alrededor del 3% del PIB nacional está subestimada de acuerdo al Consejo de Estabilidad Financiera²⁰ y de la Auditoría Superior de la Federación,²¹ pues las definiciones contenidas en general no

establecen como obligación reportar las operaciones crediticias de corto plazo, ni la deuda contingente, ni las obligaciones con los proyectos de inversión en el marco de asociaciones público privadas, las cuales se contabilizan como gasto corriente y no como deuda pública directa.²²

Los aspectos más sobresalientes de la deuda subnacional son:

- **Capacidad de pago:** De acuerdo con la SHCP, el 40% de los municipios no tienen capacidad de pago, y solo el 10% cuenta con aval en la contratación de deuda. La mayor parte de los estados tienen casi totalmente comprometidos sus participaciones federales para el pago de deuda y el plazo promedio para el pago de deudas oscila en 13 años.

- **Opacidad:** El 60% de los municipios que contratan deuda presentan opacida en el manejo de la misma. De acuerdo al IMCO, de una muestra de 364 municipios, el 75% no cuenta con transparencia presupuestal y 274 no logran pasar 21% de cumplimiento de las mejores prácticas. La poca supervisión llevó a los municipios de Hidalgo a incrementar su deuda de 2005 a junio de 2012 en 11,143%; a los de Guerrero en 9,704%, y a los de Veracruz en 5,636%.

- **Riesgo de efecto sistémico:** Existe la posibilidad de que si un colectivo de entidades públicas se declare en suspensión de pagos. El Comité de Estabilidad Financiera ha expresado su preocupación sobre el crecimiento de la deuda subnacional²³ y su impacto en el sector bancario, donde se concentra el 58% de la deuda estatal y municipal.

20. Cita “[...] de acuerdo con el Registro de Obligaciones Financieras y Empréstitos de la Secretaría de Hacienda, el endeudamiento de estas entidades se ubicó [...] en 363,422 millones de pesos. Tratándose del endeudamiento por entidad federativa, en algunos casos éste es hasta 3.5 veces superior al manifestado en el Registro. Lo anterior obedece a que los estados y municipios sólo están obligados a registrar los endeudamientos que generan afectación a sus participaciones [...]”. Cuarto Comunicado de Prensa, 23 de junio de 2011.

21. *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*, agosto 2012, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados.

22. Sin embargo, la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012, establece como obligatorio un apartado específico donde se registre el gasto correspondiente a compromisos plurianuales, proyectos de asociaciones público privadas y proyectos de prestación de servicios, entre otros.

- *Alta concentración de la deuda municipal:* Aunque la deuda municipal no representa más del 10% del total de la deuda subnacional, la deuda pública de los 10 municipios más endeudados (Guadalajara, Tijuana, Monterrey, Zapopan, Benito Juárez, Nuevo Laredo, León, Mexicali, San Nicolás de los Garza y Tlaquepaque) representa el 33.5% de la deuda municipal.

- *Entidades altamente endeudadas y en situación crítica:* De acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación son Quintana Roo, Zacatecas, Nuevo León, Michoacán, Sonora, Nayarit y Veracruz.

- *Amplio grado de limitaciones para acceder a la información pública:* Existe una falta de uniformidad en el contenido y la periodicidad de publicación de los informes financieros de los gobiernos subnacionales.

- *Gasto corriente creciente:* De acuerdo al Centro de Análisis y Políticas Públicas México Evalúa, de 2001 a 2011 siete de cada 10 pesos de deuda contratada por las entidades federativas se fueron a gasto corriente. 2 pesos tuvieron como destino los municipios y el servicio de la deuda, y solo un peso para gasto de capital.

- *Supeditación de los órganos autónomos de fiscalización:* los gobiernos subnacionales no están obligados a presentar auditorías externas, en tanto no participen en el mercado bursátil.

- *Ausencia de reglas fiscales:* Las legislaciones locales carecen reglas fiscales que corrijan en el tiempo el sobreendeudamiento o el establecimiento de fondos de compensación ante la posibilidad

de caída de los ingresos en el tiempo.²⁴

- *Alta dependencia de recursos federales:* Uno de los riesgos inminentes de la actual estructura de los mercados de deuda, que motivan la presente iniciativa es la limitada autonomía financiera de los gobiernos subnacionales, sus ingresos totales dependen en más del 76% de las participaciones y aportaciones federales.

Debilidades del marco jurídico de la deuda subnacional en México

La normatividad en materia de deuda de las haciendas estatales y municipales se desprende del artículo 117 Constitucional, que establece que los estados no pueden contratar deuda pública con extranjeros ni en moneda extranjera, tampoco pueden contratar que el domicilio de pago sea en el extranjero; la deuda pública de los estados y municipios no puede en principio emplearse para financiar gasto corriente, sino que se debe destinar a la inversión pública productiva; la deuda pública local debe contratarse con las bases que establezcan las legislaturas estatales en una ley, por lo tanto, los congresos locales pueden legislar en materia de deuda pública estatal y municipal; los montos de deuda pública se deben contemplar en los presupuestos

23. Aunque el presente artículo se concentra en la deuda subnacional, es importante mencionar que el fenómeno del sobreendeudamiento abarca al gobierno federal, de acuerdo a la SHCP, al mes de agosto de 2012, el gobierno de Felipe Calderón, deja una deuda neta de 5 billones 103 mil 380 millones de pesos, un incremento de 3 billones 126 mil 424 millones de pesos, representa el 34% del PIB, dos veces el saldo histórico del crédito de la banca comercial en México, 1.4 veces el gasto público anual, una tasa de crecimiento de 157% respecto a 2006, este endeudamiento que representa el gasto público total de 2011, sin considerar la inversión de PEMEX, este endeudamiento se da aún con dos reformas fiscales aprobadas en el gobierno de Felipe Calderón.

24. Solo siete estados que establecen límites al financiamiento por deuda pública Campeche, Guanajuato y Jalisco limitan establecen un porcentaje de 10% del Presupuesto de Egresos, Nayarit tiene un tope de 15%. En un segundo grupo se limita la deuda sobre ingresos propios y participaciones federales, tal es el caso de Chiapas de 25%, San Luis Potosí 20% y Zacatecas a 15%. El problema de estos límites se establece sobre el endeudamiento como flujo, no como saldo total. El caso de Baja California y de Michoacán establece límites a los montos destinados a cubrir el servicio financiero.

anuales de gobierno, por lo tanto, se deben incluir los montos, los proyectos, los beneficios y toda la información necesaria para que los presupuestos sean autorizados, y finalmente, los ejecutivos de los estados y municipios deben informar sobre el ejercicio de la deuda pública al menos anualmente en su informe de gobierno.

Aunque inicialmente el control del endeudamiento estaba en la Secretaría de Hacienda, el 15 de diciembre de 1995 se publicó la reforma al artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal que mencionaba que “Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las Entidades Federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.” Con esta reforma se transfirieron a los estados y municipios decisiones que antes eran exclusivas de la Secretaría de Hacienda y, por lo tanto, los gobiernos subnacionales obtuvieron mayor independencia financiera.²⁵

Sin embargo, a partir del análisis de las leyes estatales en materia de deuda podemos observar que las reglamentaciones locales se han fragmentado respecto a lo establecido en la Constitución. Algunas entidades incluyen en sus constituciones disposiciones más estrictas a lo establecido en el art. 117 de la

Constitución Federal, otros estados anexan normas que flexibilizan, mientras que un tercer grupo cuenta con una regulación igual, similar o que remite al artículo 117. Para el presente ensayo es importante resaltar una característica de la debilidad jurídica en la materia, específicamente en la definición de deuda y de su uso para inversión productiva, mientras algunos se remiten a su uso productivo, algunos consideran la posibilidad de reestructuración de deuda, pago por servicio de deuda, en el caso particular de Monterrey ni siquiera lo tiene considerado, otros incluso pueden contratar bajo este concepto para destinarlo a deuda corriente.

Además de la fragmentación y divergencias respecto a la Constitución no existe una norma general de criterios de normas prudenciales, límites al endeudamiento, reglas en materia de emisión de deuda bursatilizada, avales, garantías, deuda de corto plazo, límites o condicionamiento para destinar recursos al gasto corriente, la información de los procesos de contratación de deuda. Particularmente en este último punto, la falta de transparencia es uno de las principales razones por la que estados y municipios desprecien la entrada al mercado de deuda de la Bolsa Mexicana de Valores.

Vistas en su conjunto, las debilidades del marco jurídico pueden condensarse temáticamente de la siguiente forma:

a) *Amplio grado de limitaciones para acceder a la información pública:* Existe una falta de uniformidad en el contenido y la

25. Antes de 1995, el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, en su tercer párrafo, establecía que: “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción.” Mediante esta disposición reglamentaria, la SHCP efectuaba pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de las participaciones, este esquema centralizado de las finanzas públicas generaba una serie de problemas como la injerencia de la SHCP en la deuda de estados y municipios; falta de análisis de riesgo por parte de los acreedores (riesgo moral), porque al ser el gobierno federal el encargado de ejecutar las garantías, los bancos consideraban que el riesgo del crédito que tomaban era el del propio gobierno federal y no de los estados y municipios; trato de igual a desiguales, siendo las participaciones federales la verdadera garantía para los préstamos, los acreedores centraban su atención el análisis de flujo de participaciones del gobierno federal, sin tomar en cuenta la salud financiera del estado o municipio deudor, lo que ocasionaba que independientemente de la situación contable del ente público, el crédito dependiera más de la capacidad de negociación; financiamiento limitado para estados y municipios; dificultad para diversificar los instrumentos de financiamiento y falta de transparencia sobre finanzas públicas.

periodicidad de publicación de los informes financieros de los gobiernos subnacionales.

b) *Dispersión y falta de criterios homogéneos de normas prudenciales:* La mayoría de las entidades federativas de normas prudenciales que regulen los parámetros de endeudamiento, así como falta de uniformidad en los criterios de clasificación de las obligaciones financieras.

c) *Amplia discrecionalidad en el gasto corriente:* La revisión de la legislación no existen limitaciones para el gasto operacional (gasto corriente más transferencias realizadas con recursos no etiquetados), lo cual afecta la eficiencia en la prestación de servicios públicos, merma la capacidad para realizar inversión y estrecha el flujo disponible para el cumplimiento de las obligaciones financieras.

d) *Falta de controles institucionales locales:* Existe una supeditación de los congresos locales y de los órganos autónomos de fiscalización a las decisiones del gobernador en turno, lo que dificulta un contrapeso a la contratación de deuda.

e) *Ausencia de reglas fiscales:* Las legislaciones locales carecen reglas fiscales que corrijan en el tiempo el sobreendeudamiento o el establecimiento de fondos de compensación ante la posibilidad de caída de los ingresos en el tiempo.

¿Centralismo o federalismo?

Los retos de una agenda progresista en materia de deuda subnacional

La discusión de la regulación de la deuda subnacional debe darse en el marco de una reforma fiscal que fortalezca la capacidad recaudatoria de los estados y municipios.

Senador Armando Ríos Piter,
Secretario de la Comisión de Hacienda
y Crédito Público

Fundamentos políticos de la regulación de la deuda subnacional

El tema de condicionar la deuda de los estados no es un tema menor, la experiencia internacional indica que su regulación requiere de un andamiaje constitucional que sienta las bases de concertación entre la federación y los gobiernos estatales, con el objeto de acordar una política prudencial bajo el principio de responsabilidad fiscal. En el caso mexicano la discusión de una reforma constitucional debe tener como objetivo un equilibrio dentro de una república federal, que evite un retroceso de los avances en materia federalista en contratación de deuda de los estados, pero que evite los excesos de feudos de poder que comprometen la viabilidad financiera con altas cargas de endeudamiento.

Fundamentos económicos de la regulación de la deuda subnacional

El desafío más importante para las fuerzas progresistas es una propuesta de diseño institucional que deposite en el Congreso de la Unión, específicamente en el Senado de la República como garante del pacto federal, facultades que permitan la actuación del Estado en aquellos casos de evidente uso del endeudamiento para otros fines que no sea la inversión pública productiva. Es importante mencionar que cualquier propuesta de limitar el endeudamiento sin considerar el fortalecimiento de los ingresos propios de estados y municipios, está condenada al fracaso. La limitación del endeudamiento subnacional es la entrada a una reforma hacendaria que fortalezca las haciendas públicas locales.

Desafíos internacionales por afrontar

El tema de la regulación de la deuda subnacional dentro de los trabajos de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión se sumará al debate que hoy se libran en el Congreso de los Estados Unidos alrededor del techo de endeudamiento y al debate en la Unión Europea en torno a los problemas de deuda soberana. El desafío no es menor en el contexto de un planteamiento de una reforma fiscal integral con visión de Estado. Las fuerzas progresistas no pueden aislarse al desafío de la gobernanza financiera y del papel que debe asumir el Estado frente a las fallas de la hipótesis de autorregulación de los mercados financieros. La incertidumbre financiera internacional ha obligado a los parlamentarios asumir

un papel más activo en los temas de regulación financiera y la implementación de políticas prudenciales para preservar la sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas nacionales y subnacionales.

La regulación de la deuda subnacional no es un tema nuevo a nivel internacional, el desafío más importante para las posiciones progresistas en el Congreso de la Unión es la resistencia natural de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de compartir la responsabilidad de la regulación de la deuda de estados y municipios, sin embargo, el diseño constitucional y las distintas leyes de responsabilidad fiscal de Brasil, Colombia, Perú y Ecuador, indican la posibilidad de equilibrios compartidos entre el Poder Ejecutivo y el Senado de la República bajo el principio de responsabilidad fiscal que permite una regulación prudencial y respeto a la soberanía de los estados y municipios.

La evolución del mercado financiero y las interconexiones del mercado de deuda del sector público están obligando al legislador y a las autoridades regulatorias la construcción de normas prudenciales y blindajes financieros con el objeto de prevenir que entidades privadas o públicas puedan generar problemas de confianza sobre el sistema de pagos.

Propuesta para una agenda de regulación de la deuda subnacional

A las puertas de este debate histórico entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo la pregunta más importante para el Constituyente es: ¿cuál es el mejor modelo

de regulación de la deuda subnacional? De la revisión de las distintas iniciativas, la posibilidad de aplicar de topes cuantitativos a nivel constitucional corre el riesgo de no responder eficientemente a la complejidad de los instrumentos del mercado de deuda ni la heterogeneidad de las haciendas estatales; por otro lado, no hay duda que el marco jurídico que rige la contratación de la deuda subnacional ha llegado a su límite, incluso a pesar de la nuevas disposiciones reglamentarias emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para elevar las reservas de capital de las instituciones de crédito, publicadas el 5 de octubre de 2011, la deuda subnacional sigue creciendo.

Desde una perspectiva progresista cualquier proyecto legislativo para regular la deuda subnacional debe partir del principio de responsabilidad fiscal como una política de Estado para preservar la sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas. Así, el rediseño constitucional debe considerar:

- *Establecer una política prudencial para evitar riesgos sistémicos:* Asumir como una responsabilidad del Estado mexicano garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, y velar por la estabilidad del sistema financiero, con especial énfasis ante la posibilidad de crisis sistémicas que tengan su origen en el sector público o privado. Esta responsabilidad compartida entre el Poder Ejecutivo y Legislativo para expedir leyes para dotar de instrumentos a las autoridades financieras para prevenir, identificar e intervenir en caso de crisis sistémicas, incluidas las suspensiones de pago de estados y municipios.

- *Homogenizar criterios:* Facultar al Congreso de la Unión para establecer un catálogo homogéneo de definiciones de deuda y el destino de la misma, normas, límites globales, y demás conceptos con carácter de obligatorio para los tres niveles de gobierno.

- *Crear el Sistema Nacional de Deuda:* De manera paralela al fortalecimiento del sistema nacional de fiscalización, se debe facultar al Congreso de la Unión para reglamentar un registro de toda la información relativa a la contratación y sostenibilidad de la deuda pública en los tres niveles de gobierno.

- *Equilibrar las finanzas públicas:* El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá estar consecuentemente equilibrado, contará con una partida diferenciada para identificar los recursos destinados al servicio de la deuda pública.

- *Dotar de controles legislativos:* El Senado de la República deberá autorizar y supervisar el comportamiento de la deuda pública del gobierno federal, estados, municipios, empresas y fideicomisos con participación pública, incluyendo los organismos autónomos.

- El endeudamiento interno y externo del gobierno federal, estatales, municipales, y de los organismos públicos, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea alguna de los entes públicos citados, no podrá exceder su capacidad de pago. El Congreso de la Unión emitirá las leyes reglamentarias correspondientes para regular la deuda pública.

Una vez superada la discusión del Constituyente, en una segunda etapa la ley

reglamentaria debe acordar los equilibrios dentro del nuevo pacto federal, que considere:

- *Reglamentar el Sistema Nacional de Deuda:* Además del registro centralizado de la deuda pública, deberá contar con sistema de monitoreo y de intervención para corregir el incremento de los pasivos por parte del Ejecutivo Federal, Estados y Municipios, incluso de entidades paraestatales o autónomos. El sistema deberá calcular los indicadores de solvencia y liquidez de los sujetos obligados.

- *Autorización de la contratación de deuda por el Senado de la República:* El Senado de la República evaluará la autorización de nuevas contrataciones de deuda pública cuando está supere el límite de endeudamiento al que tiene derecho la entidad pública.

- *Implementación de una regla fiscal diferenciada:* Reglamentar los criterios de endeudamiento en los tres niveles de gobierno a través de una regla fiscal a nivel macro y estatal, los montos de endeudamiento público,²⁶ plazos para su implementación, cláusulas de escape²⁷ y un mecanismo de corrección, en caso de desviaciones de meta establecida. La discusión de reglas diferenciadas se justifica de la diversidad de las finanzas estatales y municipales, y que la aplicación de un criterio que limite el endeudamiento requiere reconocer estas diferencias dentro de un periodo de tiempo razonable que fortalezca la posición fiscal de la entidad pública.

- *Combate a la opacidad y discrecionalidad en el manejo de la contratación de deuda estatal:* Acelerar la aprobación e

implementación de la segunda generación de reformas en transparencia y acceso a la información pública²⁸ para supervisar el correcto ejercicio de recursos provenientes de la contratación de deuda. Y elevar las sanciones administrativas y penales a servidores públicos que incurran en la contratación de créditos irregulares.

- *Fortalecer los controles legislativos en materia de intervenciones federales:* Establecer un mecanismo de coordinación entre poderes que establezca un mecanismo de intervención de autoridades federales en aquellas entidades públicas para saneamiento o corrección de sus niveles de endeudamientos en un plazo razonable.

La implementación de esta ley reglamentaria debe reformar de manera paralela la Ley General de Deuda, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Instituciones de Crédito –a fin de regular a las instituciones de crédito y a las agencias calificadoras–, entre otras disposiciones normativas que regulen la oferta y la demanda de crédito de los estados y municipios.

El reto la regulación de la deuda subnacional debe concentrarse en una reforma con visión de Estado que no retorne a los excesos del centralismo sino que, sobre las bases renovadas de coordinación fiscal, garantice el fortalecimiento de los ingresos locales y evite la propagación colectiva de suspensión de pagos que puedan afectar a un número significativo de instituciones bancarias. Existen importantes avances en materia del sistema nacional de fiscalización, transparencia y contabilidad para construir un sistema nacional

26. Es fundamental para la operatividad de la implementación de una regla fiscal en México que está sea simple, permanente, obligatoria, transparente, y económicamente consistente con la trayectoria de reducción de deuda pública total y con la tendencia del producto potencial. Su implementación en México requiere de dos etapas, la primera, alta flexibilidad durante el periodo de saneamiento de las finanzas estatales, y en la segunda, fijar una regla fija cuantitativa.

27. Flexibilización del monto de endeudamiento ante ciertas contingencias –como son desastres naturales, recesión o crisis humanitaria– o cuando existan condiciones de mejorar la estructura de la deuda –refinanciamiento o reestructura en mejores condiciones–.

de deuda que garantice que supervise que la contratación de empréstitos sea en función de elementos técnicos y capacidades de pago, y no bajo criterios políticos que otorga la protección de un régimen de impunidad y corrupción, que ha caracterizado el empoderamiento de algunos gobernadores bajo el argumento de ser “libres y soberanos”.

El tema de la regulación de la deuda de los estados, es una prueba de fuego para los legisladores de las fuerzas progresistas en torno al debate histórico de federalismo *versus* centralismo, un debate de dimensiones internacionales, que ocupa las tribunas de los parlamentos más importantes del mundo.

28. El 20 de diciembre de 2012 la Cámara de Senadores aprobó una reforma de segunda generación que fortalece los principios, bases y mecanismos para garantizar el acceso de la ciudadanía a la información pública, autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y la ampliación de competencia y medidas de coerción para coadyuvar en la materia, actualmente está radicada en la Colegisladora para su dictaminación. De su aprobación depende la autonomía constitucional del IFAI y el fortalecimiento de los órganos estatales a efecto de fortalecer el acceso a la información y la rendición de cuentas, en este caso, en el manejo de recursos públicos y la deuda estatal. Para consulta del dictamen, ver Sitio en internet: www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=38875

Cinco propuestas en materia tributaria

Carlos M. Urzúa*

Todos los ciudadanos de cualquier país del mundo, excepto por algunas minorías (especialmente de derecha, pero también de izquierda), entienden muy claramente la importancia de balancear los imperativos del crecimiento económico con los del bienestar social. Saben en particular que los impuestos deben interferir lo menos posible en la actividad económica de su país, pero que, también en lo posible, éstos deben ser progresivos: quien más tiene debe pagar no solamente más, sino a una tasa mayor. De manera similar para el caso del gasto gubernamental: la mayoría comparte la visión de que debe haber un balance entre el gasto en la inversión física y el gasto social, pero que éste último debe ser significativo y eminentemente redistributivo.

Todo lo anterior presuponiendo, por supuesto, que el país en cuestión tiene los ingresos tributarios suficientes para tales tareas. En México, sin embargo, del dicho al hecho hay siempre un trecho. La situación actual de nuestro sistema tributario es, por decir lo menos, lastimosa. De sobra es conocido, por ejemplo, que, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), la recaudación tributaria en México es una de las más bajas en toda América Latina. Para dar tan solo un ejemplo reciente: en 2008 la carga tributaria en México fue del orden del 9.4% del PIB, una cifra que estuvo 0.1% debajo inclusive de la de Haití (ver el Cuadro 1 en Urzúa, 2011).

Los mexicanos experimentaremos a fines del año en curso una muestra más

* Director de la EGAP Gobierno y Política Pública, sede Ciudad de México, del Tecnológico de Monterrey.

cercana y aleccionadora de ese mismo hecho: a pesar del mediano pero sostenido crecimiento que ha sostenido la economía mexicana tras la crisis de 2009, la recaudación tributaria de los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, acabará rondando tan solo el 10% del PIB en 2012. Para poner esto en una perspectiva histórica, esa carga fiscal es, apenas, un 1% más que la que se tuvo en 1960, hace ya más de medio siglo.

Citamos en particular lo que sucedió en 1960 debido a que fue entonces cuando Nicolás Kaldor, el eminente economista británico, evaluó de manera crítica el sistema tributario mexicano. En su informe final al entonces presidente mexicano, Adolfo López Mateos, y a su secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, señaló en particular la “necesidad urgente de una reforma radical y general del sistema impositivo en México”, debido a que el ingreso fiscal de México se encontraba entre “los más bajos del mundo” (Tello y Hernández, 2010, p. 39). Tanto Kaldor como López Mateos y Ortiz Mena tenían muy claro entonces que, para un desarrollo acelerado y sostenible, México requería incrementar su carga fiscal al menos al doble y esto en un plazo relativamente corto de tiempo.

México, vale la pena también recordarlo, era visto en los años cincuenta y sesenta como uno de los países en desarrollo más prometedores. De hecho, en 1961 el entonces presidente del Banco Mundial, Eugene Black, se atrevió a pronosticar que Rusia, México y Japón (¡en ese orden!)

“todavía debían lograr que sus economías fueran de alto consumo, pero que podrían conseguirlo de forma previsible en un futuro cercano” (Urzúa, 2000, p. 15). Black se equivocó en el caso de dos de esos tres países. Y el fracaso de México en particular fue debido principalmente, creemos, a que sin suficientes recursos tributarios el gobierno mexicano nunca pudo invertir de manera significativa en la infraestructura pública y en, sobre todo, el desarrollo del capital humano.

Ante ese hecho histórico, ante un panorama económico internacional que se prevé sombrío en el futuro próximo y ante los cambios sexenales que están por iniciar, ¿qué hacer para lograr incrementar de manera sustantiva la recaudación tributaria en México? Para ayudar a alcanzar tal fin, este trabajo contiene cinco propuestas específicas, algunas de las cuales ya habían sido puestas sobre la mesa anteriormente por el autor (véase Urzúa, 2003, y Urzúa *et al.*, 2012). Unas serán políticamente más atractivas para los legisladores que otras, pero todas, creemos, tienen un sustento sólido.

Propuestas de reforma

El orden en que aparecen las siguientes ideas no pretende sugerir una secuencia para su implantación, sino más bien el carácter transversal de cada una de ellas. Más puntualmente, la primera propuesta, por mucho la más compleja en términos

prácticos, involucra a los tres niveles de gobierno; la segunda y la tercera sólo al gobierno federal y a los gobiernos estatales; la cuarta al gobierno federal; y la quinta sólo a los gobiernos municipales.

1) Crear un Sistema Nacional de Administración Tributaria

No solamente por razones meramente recaudatorias, sino también de equidad y de elemental justicia, debe combatirse de manera frontal la evasión fiscal, la cual está sumamente arraigada en México. Aunque dicha evasión se da para todos los gravámenes impuestos por los tres niveles de gobierno, es en el municipal, antes que en el federal o estatal, donde el problema es mayor en términos relativos. El ejemplo más conspicuo es el del impuesto predial: en México se recauda anualmente menos del 0.2% del PIB por ese concepto. Esta cifra es francamente ridícula entre países de la OCDE, en donde el promedio es 10 veces más (2% del PIB) y en algunos de ellos la recaudación es todavía más significativa (en Estados Unidos, por ejemplo, la recaudación por tal concepto representa más del 3% del PIB). Más aún, ese porcentaje del 0.2% del PIB sigue siendo ridículo cuando se le compara inclusive con el de otros países de América Latina: en Argentina y Brasil se recauda por concepto de predial tres veces más, en Chile y Colombia cuatro veces más y en Uruguay cinco veces más. Pero lo que hace aún más trágica tal cifra no es ya su magnitud sino el hecho de que si hay un impuesto óptimo en este mundo es justamente el del predial, pues es equitativo, poco distorsionador y, cuando hay voluntad política, es fácilmente administrable.

El ejemplo anterior es el que mejor ilustra la importancia de tener una mejor administración tributaria para combatir la evasión fiscal, pero muchos otros ejemplos pueden darse. Es por ello que detallamos a continuación un nuevo mecanismo para el cobro de contribuciones fiscales en todo el país:

1.1) En cada entidad federativa se crearía un Servicio de Administración Tributaria (SAT) local. Aunque no sería estrictamente necesario, cada SAT local podría tener inclusive el rango de organismo autónomo en cada Constitución local.

- Los municipios podrían delegar el cobro de los impuestos y derechos descritos más abajo al SAT local, previa la firma de un convenio de adhesión y a sabiendas de que todos los servicios de cobro brindados por el organismo serían totalmente gratuitos. Es decir, todos los impuestos y derechos municipales así recaudados serían recibidos en su integridad por los municipios adherentes.

- Además del cobro de los gravámenes estatales, el SAT local sería el encargado del cobro, a nombre de los municipios adherentes, del impuesto predial y el impuesto sobre adquisición de inmuebles. La anterior posibilidad está contemplada de manera expresa en el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- El SAT local se encargaría también del mantenimiento del padrón catastral de todos los municipios adheridos al convenio, así como de proveer la asesoría técnica y logística en la actualización de los valores catastrales por parte de los

municipios (un ejemplo de ese papel ya lo brinda el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora).

- El SAT local coadyuvaría con cada municipio en la actualización trianual de los valores catastrales, tratando de que sean éstos equiparables a los valores de mercado.

- El SAT local asesoraría a los municipios interesados y al Congreso del Estado acerca de la posibilidad de dividir en dos componentes el impuesto predial: un sumando por el valor del suelo y otro por el valor de la construcción. Esto daría pie a que un municipio pusiera énfasis tan sólo en el valor del suelo pues es más fácil de actualizar (como es ya el caso en Mexicali, Baja California), o pudiera tenerse una tributación diferenciada para impulsar la construcción (como es el caso en muchos lugares de Estados Unidos).

- El SAT local podría cobrar, a nombre de los municipios adherentes que así lo requirieran, los derechos por el suministro de agua, proveyendo su servicio de manera completamente gratuita. El SAT local también colaboraría como asesor en materia fiscal para los organismos del gobierno del estado con competencias en el asunto del agua. El resto de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos seguirían siendo cobrados directamente por los municipios, a no ser que mediase un convenio expreso entre ellos y el SAT local.

- La Procuraduría Fiscal del SAT local proveería de manera gratuita cualquier servicio legal requerido por los municipios en materia tributaria.

1.2) El ya existente SAT federal tendría, en lo posible, el rango de un organismo constitucionalmente autónomo, si es que el Congreso de la Unión y los Congresos locales así lo dispusieran.

1.3) Se crearía un Sistema Nacional de Administración Tributaria (SNAT), el cual estaría constituido por el SAT federal y los SAT locales.

- Un primer objetivo del SNAT sería el apoyo técnico y logístico por parte del SAT federal en el cobro por parte de los SAT locales, especialmente en el caso de los impuestos que han sido transferidos, o que lo sean en el futuro, por parte del Gobierno Federal a los gobiernos estatales (actualmente, por ejemplo, el impuesto sobre la renta para las empresas bajo el régimen de pequeños contribuyentes).

- Un segundo objetivo sería el apoyo técnico, pero especialmente financiero, a los SAT locales para que ellos puedan brindar a sus municipios adherentes los servicios previamente establecidos. El costo total de dichos servicios sería financiado en su integridad por el SAT federal.

- Entre los otros objetivos del SNAT, destacaría el hecho de estrechar la colaboración en materia informática entre el SAT federal y los SAT locales para el cobro de los impuestos y derechos federales, estatales y municipales. También se estrecharía la colaboración entre los tres niveles de gobierno para otros asuntos no tributarios (como la detección de lavado de dinero o de contrabando).

Esta primera propuesta es sin lugar a dudas muy ambiciosa, pero es más factible

de lo que parece. Aun si no fuera en un primer momento apetecible políticamente para muchos, bastaría de inicio que un solo estado y al menos uno sus municipios colaborasen bajo esos acuerdos, y que el SAT federal brindase sus apoyos respectivos de manera gratuita. Una vez que los convenios iniciales mostrasen sus méritos, la posibilidad de un sistema nacional de administración tributaria se iría desarrollando gradualmente.

2) Restablecer el carácter federal del impuesto sobre la tenencia vehicular

Como es sabido, una de las promesas electorales del actual presidente Felipe Calderón fue la de eliminar el impuesto sobre la tenencia vehicular, el cual fue introducido en México hace medio siglo (a fines de 1962). La eliminación parcial del impuesto fue hecho por Calderón de manera indirecta al lograr darle un carácter estatal a partir del 2012 en lugar de su calidad federal. Sobra añadir que la consecuente competencia tributaria interjurisdiccional llevó a que algunas entidades federativas decidieran quitar de tajo el impuesto, a que otras lo impusieran sólo a los autos de lujo, a que unas más decidieran seguir imponiéndolo como antes, y a que el resto no supiera qué hacer pues ya se habían endeudado comprometiendo las recaudaciones futuras de dicho impuesto.

Las consecuentes pérdidas fiscales de esa medida han sido cuantiosas. El Distrito Federal, por ejemplo, de haber podido recaudar por esa vía alrededor de 5,700 millones de pesos en 2012, acabará

recaudando apenas unos 600. De hecho, nosotros estimamos que la recaudación que se hubiera tenido en toda la República por concepto de una tenencia federal, si es que continuase, rondaría los 19,000 millones de pesos en 2012. En contraste, estimamos que la recaudación por concepto de tenencia estatal rondará apenas los 3,000 millones de pesos en 2012; y eso siendo optimistas, pues en el caso de algunas de las entidades que siguen imponiendo ese gravamen ya se han iniciado por parte de particulares miles de amparos debido al “nuevo” impuesto estatal. ¿De dónde saldrán los 16,000 millones de pesos restantes? En algunos estados ya se contemplan posibles incrementos en el impuesto sobre nóminas, lo cual llevaría a la situación paradójica de entidades que castigarían el empleo de trabajadores para proteger la venta de más vehículos y la imagen pública del gobernador en turno.

Esa medida de Calderón, avalada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2007, fue, a todas luces, sumamente irresponsable. En un país donde se tiene como un deporte nacional la evasión y la elusión fiscal, esa medida debilitó de un plumazo un impuesto fácilmente administrable y que reúne bondades tanto de los impuestos indirectos, al gravar el consumo y no el ingreso (además de poder modularse como un impuesto ecológico), como de los directos, al ser tan progresivo como se quiera. Al contrario de México, esas características tan notables hacen que este gravamen sea muy apreciado por las autoridades de otros países, tales como Corea, España y Uruguay.

• En vista de todo lo anterior la propuesta es clara: para restablecer su obligatoriedad a nivel nacional y evitar competencias en su cobro entre las entidades federativas, debería volver a federalizarse el impuesto sobre la tenencia vehicular.

• Ahora bien, para hacer más atractiva a los ojos de los ciudadanos esa nueva reforma, podría pensarse en la posibilidad de que, al ser un impuesto federal, la recaudación que obtuvieran las entidades federativas por ese concepto recibiera un trato de aportación federal. Más precisamente, en el caso de este impuesto podría y debería requerirse que las entidades empleasen los correspondientes recursos sólo en gasto de capital (inversión física o pago de deuda) y nunca en gasto corriente.

3) Creación de un impuesto de extracción minera (a boca de mina)

Son ya muy contados los países en el mundo donde no se establece un impuesto sobre la extracción minera y México tiene el dudoso honor de ser uno de ellos. Pero si es ya de por sí anómalo que tanto el Ejecutivo como el Legislativo piensen que no deben gravarse las rentas económicas excesivas de un recurso no renovable que ha sido concesionado, esa anomalía se convierte en un absurdo cuando se recuerda que, por otro lado, los derechos que se cobran por la extracción de petróleo (¡hecha por el propio Estado!) son al contrario excesivos.

De acuerdo con el artículo 263 de la Ley Federal de Derechos, en México las empresas mineras pagan derechos con base en las hectáreas que les fueron

concesionadas, aunque éstos son casi simbólicos: en 2012 las cuotas semestrales oscilaban entre 5.70 y 124.74 pesos por hectárea, dependiendo de la edad de la concesión. Y nada más. Por otro lado, el cabildeo en pro de un nuevo impuesto por parte de muchos estados mineros, como Chihuahua, Durango, Guerrero, Sonora y Zacatecas, ha sido hasta el momento insuficiente ante la fuerza política que tienen los grandes consorcios mineros mexicanos y canadienses.

No obstante, creemos que entre la opinión pública en general y los actores políticos en particular, el tema está ya lo suficientemente maduro para estar cercana la imposición de tal gravamen. Esto lo muestra el hecho de que en cada una de las últimas tres legislaturas se han presentado una docena de iniciativas sobre la materia, y el que el propio Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados ya tenga un estudio respecto al mejor diseño del impuesto (CEFP, 2008). Por nuestra parte se presentan a continuación cinco puntos que creemos deben tenerse presentes cuando se redacte la nueva ley.

• Dado que la inversión minera en la fase de exploración es altamente riesgosa y muy intensiva en capital, tendría que preverse desde el inicio la posibilidad de una deducibilidad completa en el caso de tales inversiones. No obstante, la propuesta cuatro que elaboramos más abajo prevé tal deducibilidad para todas las industrias, no solamente la minera.

• Por mera equidad fiscal, el gravamen debería ser impuesto a boca de mina y no

en etapas posteriores, pues las actividades subsecuentes de las empresas mineras son similares a las de las empresas en otras industrias.

- Como puntualiza Guj (2012), hay muchos diseños posibles para ese impuesto, algunos más elaborados que otros (siendo el caso australiano quizás el más cuidadoso de todos). Pero nosotros nos inclinaríamos por un tipo de gravamen que es muy simple, es relativamente fácil de administrar y es el más frecuentemente usado en América Latina: un impuesto ad-valorem a boca de mina (o lo más cercano a ella, tal como el valor facturado de envíos por tren).

- El impuesto podría tener tasas diferentes de acuerdo con el mineral extraído, dadas las diversas volatilidades en los precios de los minerales, y de acuerdo con el tamaño de la empresa minera. Siguiendo las prácticas actuales en América Latina, las tasas sobre el valor del mineral podrían oscilar entre 1% y 3%. Dado que el valor de la producción minera rondará los 250,000 millones de pesos en 2012, bien puede pensarse en una recaudación de al menos 5,000 millones de pesos corrientes.

- Aun cuando, para evitar la competencia interjurisdiccional, el impuesto sería federal, éste sería administrado y usufructuado por la entidad federativa donde estuviese situada la boca de la mina respectiva.

4) Impuesto al flujo de efectivo (y sin regímenes especiales) de las empresas

¿Qué es un impuesto al flujo de efectivo? Es un gravamen que incide sólo sobre las salidas de caja; si una empresa invirtiese

y volviese a reinvertir todas sus utilidades, entonces no pagaría impuesto alguno; y si, en el otro extremo, otra empresa distribuyese en todo momento sus ganancias sin inversión alguna, entonces el gravamen se aplicaría en su integridad. Una diferencia fundamental entre este tipo de impuesto y uno como el del impuesto sobre la renta (ISR) de las personas morales (empresas) es que las inversiones en activos físicos son completamente deducibles al momento de su compra. Esto último es lo que sucede en el caso del actual impuesto empresarial a tasa única (IETU), complementario al ISR. Nótese que parecería a primera vista un error el que no se grave, al menos en parte, el gasto hecho por una empresa para comprar, digamos, una maquinaria; pero la razón de esa deducibilidad completa, al cien por ciento, es que el gobierno se beneficiaría posteriormente al gravar el incremento en los ingresos de la empresa debido a la nueva maquinaria.

Hay otras diferencias de peso entre un impuesto sobre el flujo de efectivo y uno sobre la renta, pero la anterior es la que suscita, por mucho, las mayores suspicacias a nivel mundial. En particular, bajo la regulación 901 de su código tributario, el gobierno federal de los Estados Unidos grava todo el ingreso global de sus multinacionales tras permitirles acreditar las contribuciones hechas en otros países a cuenta de, solamente, los impuestos sobre la renta o sobre el exceso de utilidades. Este permiso no incluiría, uno pensaría, las contribuciones derivadas de algún impuesto al flujo de efectivo. Y

de hecho, tras la aprobación del IETU en junio de 2007 por el Congreso de la Unión, hubo temor en México de que el gobierno estadounidense no permitiese a sus multinacionales tal acreditación, ocasionando con ello que acabara siendo tan alta su carga tributaria total que esas empresas dejarían de operar en México.

Por fortuna eso no sucedió así y, aunque el gobierno estadounidense nunca se ha manifestado en firme al respecto, todas las multinacionales con subsidiarias en México, independientemente de su país de origen, ya enteran regularmente el impuesto empresarial a tasa única (como complemento del ISR). Debido a esa aceptación tácita, y dado que, como argumentó este autor cuatro años antes de la introducción del IETU (véase Urzúa, 2003), un impuesto al flujo de efectivo es superior a uno sobre la renta, proponemos aquí que se extienda su aplicación de acuerdo con los siguientes términos:

- Tanto el ISR de las personas morales como el IETU serían remplazados por lo un impuesto sobre la renta de las empresas (ISRE), el cual sería un impuesto al flujo de efectivo similar al IETU. No admitiría regímenes especiales y podría tener varias tasas dependiendo del nivel de utilidades de las empresas, con la máxima de ellas a fijarse entre 30%-35% (las tasas máximas que privan actualmente en México y Estados Unidos, respectivamente).
- Al ser el ISRE un impuesto al flujo de efectivo y de aplicación general, su introducción eliminaría de inmediato la posibilidad de la existencia de los regímenes especiales previstos en la

actual Ley del ISR (la posibilidad de consolidación fiscal y las facilidades administrativas a sectores específicos, por ejemplo), los cuales han resultado ser sumamente onerosos para la hacienda pública. Sin contar la evasión y la elusión fiscal que propicia el actual régimen del ISR, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima, creemos que de manera muy conservadora, que esos regímenes especiales representan el 0.5% del PIB (alrededor de 80,000 millones de pesos en 2012).

- Como es común en la mayoría de los países del mundo, la tasa máxima del ISRE debería ser sustantivamente menor que la tasa máxima del ISR de las personas físicas, no solamente para promover la reinversión en el caso de las empresas sino para poder ajustar, llegado el caso, la tasa máxima para las personas físicas.

5) Impuestos municipales para gastos públicos específicos

En todos los países del mundo los códigos fiscales siempre advierten que, casi como norma universal dado el propósito redistributivo que se encuentra atrás de los impuestos, no debe permitirse afectar un ingreso tributario a un gasto público específico. Pero puede haber excepciones. Por ejemplo, el Código Fiscal de la Federación establece en su primer artículo que: “Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico”. Esta salvedad no debe aplicarse en lo posible en el caso de contribuciones federales, pero puede y debe aplicarse, creemos, en el caso de algunas contribuciones locales, debido

a que entonces puede lograrse un apoyo social mayor para el pago de un impuesto. De manera más puntual,

- Previa creación de la ley correspondiente por el Congreso local, cada municipio se comprometería a dedicar en su integridad los ingresos por el impuesto predial a inversión en infraestructura (urbana o rural, según sea el caso). Una comisión ciudadana tendría voz, pero no voto, en los procesos de planeación y licitación correspondientes.
- Dado que no podría utilizarse la recaudación del predial para gasto corriente alguno (incluida la nómina de la burocracia), tal monto constituiría de facto un piso mínimo para la inversión pública municipal realizada en un año específico.
- Aun cuando ya existen disposiciones parecidas en algunos lugares de México, sería muy importante que tal gasto en inversión fuese hecho de manera equitativa en todo el municipio, y no en áreas específicas ligadas al valor de las propiedades.

Sugerencias para legislar mejor en materia tributaria

Quisiéramos dedicar el resto del trabajo para señalar tres puntos que, creemos, no deben olvidarse cuando se contemplan cambios en las leyes impositivas.

Hay que legislar con conocimiento de causa. La frase anterior puede sonar muy irrespetuosa, pero en nuestro descargo le pedimos al lector considere el ejemplo de

la nueva exención del ISR a las pensiones y jubilaciones que no excedan los 15 salarios mínimos, la cual entró en vigor en mayo de 2012. Dado que en todos los países desarrollados se gravan las pensiones, ¿qué razones dieron los legisladores para la aprobación casi unánime de esa nueva ley? Sin mencionar nombres para no ser innecesariamente grosero, un legislador subió a tribuna y aseguró que era justa la exención pues “al haber formado parte de su salario, el impuesto sobre la renta le fue retenido oportunamente”. Lo cual es obviamente falso, pues las contribuciones a la seguridad social hechas por los trabajadores a lo largo de su vida laboral no son sujetas al ISR.

Otro legislador festejó que con la nueva ley se benefició a alrededor de 3,750,000 pensionados y jubilados de varios sistemas de seguridad social. Lo cual es también falso, porque la versión antigua de la ley ya contemplaba una exención hasta por nueve salarios mínimos, lo que implica que la gran mayoría de esos millones ya estaban exentos de su pago. En efecto, sólo los pocos pensionados que se pudieron retirar con sueldos altos fueron beneficiados con la nueva ley. De hecho, la reforma, ¡que en su versión original contemplaba hasta 25 salarios mínimos!, benefició esencialmente sólo a personas que ya se encontraban en el decil de mayores ingresos.

El IVA no es el único impuesto que puede reformarse. En todos los países que se precian de ser desarrollados el impuesto al valor agregado (IVA) no constituye el mayor pilar de la recaudación tributaria;

tal pilar está siempre constituido por los impuestos al ingreso. Además, como se mostró con las cinco propuestas dadas con anterioridad y que no mencionan en absoluto al IVA, hay muchas vías de recaudación. Damos otros dos ejemplos de ello en seguida, los cuales no mencionamos en la sección anterior pues parecerían ser más difíciles de poner en práctica dada la coyuntura política actual.

El primero es el impuesto a las herencias y legados, el cual existe en muchos países desarrollados (Estados Unidos, Francia, Japón y Reino Unido, entre ellos), así como latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). Aunque para muchos mexicanos, al no estar acostumbrados a pagar un gravamen de esa naturaleza, pueda parecer un impuesto eminentemente confiscatorio, lo cierto es que es un mecanismo que permite una modesta redistribución de la riqueza, la cual en todos los países del mundo está distribuida de manera aún más concentrada que el ingreso. Esta redistribución puede ser inclusive de manera indirecta: muchas famosas universidades privadas de Estados Unidos no tendrían los fondos que tienen si no fuera por las donaciones hechas por multimillonarios que quieren evitar tal impuesto. Además, su recaudación potencial en México, aun suponiendo un alto grado de evasión y de elusión fiscal, puede no ser nada despreciable. A juzgar por la recaudación obtenida por este concepto en otros países, ésta podría estimada de manera conservadora en 0.2% del PIB, una cifra similar a la que actualmente se recauda por concepto del predial.

Un segundo impuesto que podría crearse en México es el sugerido por el Premio Nobel James Tobin en la década de los setenta del siglo pasado. Éste es un impuesto a los flujos de capital externos de corto plazo y que podría implantarse de varias formas, siendo la más simple la de cargar un pequeñísimo porcentaje de impuesto sobre cada transacción cambiaria (de dólares a pesos o de pesos a dólares, por dar un ejemplo). Este impuesto podría ponerse en operación fácilmente, de manera similar a como se puso en operación el impuesto a los depósitos en efectivo, y además conllevaría una fuente de recaudación potencialmente significativa. De manera aún más importante, como se detalla en Urzúa (2003), el control parcial de los flujos de capital de corto plazo podría brindar a las autoridades una nueva herramienta de conducción macroeconómica en periodos de turbulencia financiera.

Toda iniciativa de ley fiscal debe ir acompañada de estudios empíricos que la avalen. Al menos en el caso de las personas físicas, no es difícil simular ex ante las posibles consecuencias de diferentes esquemas de impuestos y prestaciones sobre el bienestar social de los mexicanos (véase, para un ejemplo, Absalón y Urzúa 2012). En el caso de las empresas es más difícil para observadores externos hacer esto, dado el derecho a la secrecía que tienen ellas, pero la propia Secretaría de Hacienda podría hacer esas evaluaciones ex ante.

La importancia de evaluar empíricamente las posibles reformas crece con la

envergadura de éstas. Por ejemplo, en los últimos años han circulado varias propuestas en México para crear un sistema universal de salud, al que tendrían acceso todos los mexicanos sin importar su condición laboral, y el cual sería complementado con otras redes de protección social. Para financiar ese esquema se propone en particular un IVA generalizado y el empleo de las actuales contribuciones a la seguridad social. ¿Es o no viable tal esquema?

Este autor no sabe de ningún estudio empírico detallado que conteste la anterior pregunta, pero sí puede comentar acerca de un estudio de la viabilidad de un esquema muy parecido propuesto hace años por el notable economista inglés Atkinson (1995). Esa propuesta, dicho sea de paso, era en realidad similar a una hecha en los setenta por el Premio Nobel James Meade (ver Urzúa, 2003, para más detalles). La idea central era garantizar un ingreso básico para todos los británicos a través de un impuesto con una tasa pareja, ¡aunque ese impuesto sería sobre los ingresos y no a través del IVA! Dicho ingreso básico sería el mismo para todos los adultos británicos, estuviesen empleados o no, estaría indexado a la inflación, y sería suficiente para garantizar una dotación mínima de bienes de subsistencia para cualquiera (hasta su muerte). A cambio de ese ingreso mensual básico, el gobierno dismantlaría todos los otros mecanismos de seguridad social, pues ya serían innecesarios –el ingreso mínimo sería, en efecto, un nuevo seguro social, pero con la ventaja de que todos

lo tendrían, no solamente los que algunas vez pudieron trabajar. ¿Qué resultados, se puede preguntar uno ahora, obtuvo Atkinson una vez que se puso a simular ex ante las posibles consecuencias de su propuesta? Que la tasa pareja requerida para gravar los ingresos de los británicos que estuviesen empleados era tan alta que resultaba políticamente inviable.

Referencias

México: Propuestas de políticas públicas, Monterrey: Tecnológico de Monterrey, pp. 185-208.

- Absalón, C. y C. M. Urzúa (2012), “Distributive effects of the 2010 tax reform in Mexico: A microsimulation analysis”, en C. M. Urzúa, editor, *Microsimulation models for Latin America*, México: UNDP-IDRC-ITESM, pp. 101-120.
- Atkinson, A. B. (1995), *Public Economics in action: The basic income/flat tax proposal*, Oxford: Clarendon Press.
- CEFP (2008), “Impuestos en el sector minero un análisis teórico-práctico”, *Documento de trabajo CEFP/109/2008*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México.
- Guj, P. (2012), “Mineral royalties and other mining specific taxes”, Documento del International Mining for Development Centre, University of Queensland, Australia.
- Tello, C. y D. Hernández (2010), “Sobre la reforma tributaria en México”, *Economía UNAM*, vol.7, pp. 37-56.
- Urzúa, C. M. (2000), *Medio siglo de relaciones entre el Banco Mundial y México: Una reseña desde el trópico*, México: El Colegio de México.
- Urzúa, C. M. (2003), “Igualdad y eficiencia: Un recuento de esquemas tributarios para México”, *Economía, Teoría y Práctica*, núm. 19, diciembre, pp. 73-89.
- Urzúa, C. M. (2011), “Gasto público, subsidios y equidad social en América Latina”, *Análisis Político*, Friedrich-Ebert-Stiftung, pp. 5-15.
- Urzúa, C. M., A. Villarreal y H. J. Villarreal (2012), “El reto de las finanzas públicas”, en T. E. Almaguer, H. Moreira y C. M. Urzúa, editores, *Construyendo el futuro de*

The logo for Friedrich Ebert Stiftung, featuring the name in a bold, sans-serif font with a small globe icon integrated into the letter 'B' of 'EBERT'.

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Yautepec no. 55, col. Condesa, 06140 México, D.F.
Tel +52 (55) 5553 5302, Fax +52 (55) 5254 1554
www.feasmex.org

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS. Febrero 2013.

Hacia una reforma hacendaria progresista
Zirahuén Villamar (editor) ISBN: 978-607-7833-38-3