

## CCCXXIV Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

### Desafío tributario

- México siempre ha estado por debajo de la media internacional en la relación recaudación-PIB: el promedio de la OCDE es de 34.2%, América Latina y el Caribe, 22.8, muy por encima nuestro, 16.2%. Ya no digamos el de Brasil (32.3%) y Argentina (30.3%).
- Además, la recaudación en México se encuentra centralizada en el Gobierno Federal, con alrededor del 95%, mientras los estados o gobiernos subnacionales apenas llegan a 4% y los municipios o gobiernos locales no alcanzan el 1%.
- En otros países federales de la región: los gobiernos estatales en Argentina recaudan el 16.8% y en Brasil 24.4%, y aun con ese grado de descentralización del poder tributario, tienen serios problemas presupuestarios.
- La Cuenta Pública 2017 ratificó que estados y municipios reciben, en promedio, 90% de sus ingresos de las transferencias federales —participaciones y aportaciones— y entre 9 y 10 por ciento de ingresos propios; pero hay estados que apenas llegan al 5% de ingresos propios, como Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca, Michoacán y Morelos. Hidalgo Chiapas y Guerrero no alcanzan el 4%.
- Se ha señalado que la mitad de las entidades federativas que menos impuestos federales recaudaron, menos de 13% del total, han recibido hasta 55% el total entre aportaciones y participaciones.
- Es claro que México necesita elevar su recaudación para poder hacer frente a las acuciantes necesidades de nuestra población, para desarrollarse y también a fin de estar a la altura de los retos y las oportunidades que se vislumbran en un mundo que cambia aceleradamente.
- La necesidad de los estados y municipios de aumentar sus ingresos es aún mayor.
- La capacidad de aumentar la recaudación por la vía de los impuestos federales es acotada, tomando en cuenta la carga fiscal que ya tiene la economía formal, además de consideraciones como las inequidades sociales (para el caso del IVA) y restricciones políticas.
- La recaudación subnacional y la local emergen como áreas de oportunidad, muy poco desarrolladas, a pesar de que la insuficiencia crítica de recursos en estados y municipios y de que nuestro pacto fiscal, en su forma vigente, difícilmente puede dar para más.
- Los retos son enormes: transferir facultades a los estados implica asumir responsabilidades fiscales y mejorar sus administraciones tributarias, para que no haya evasión ni corrupción en temas como las devoluciones de impuestos, evitar programas de borrón y cuenta nueva.

- En suma, transferir responsabilidades equivalentes en un marco renovado de la coordinación fiscal nacional.
- Fuera del ámbito de los especialistas, existe confusión, desde hace años, en materia de transferencias fiscales a los estados. Al punto de que se han equiparado aportaciones con participaciones, conceptos de naturaleza distinta.
- Esto da cuenta de un sistema complejo, peleado con esa máxima de que lo sencillo generalmente puede funcionar mejor y ser fiscalizado con mayor eficacia.
- Es la confusión que provoca que recurrentemente se incluya a las participaciones dentro del gasto federalizado: en realidad, se trata de recursos propios de los estados, derivados de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, producto de ceder su potestad de imponer tributos de renta o al consumo, transferida al Gobierno Federal, que a cambio les da su participación correspondiente, a través de diversos indicadores.
- Así, tenemos régimen de coordinación fiscal que, por sus limitaciones de origen (1980) y su desfase respecto a la evolución de las realidades y las necesidades fiscales del país, en particular de los estados y municipios, ha tenido que verse sujeto a distintos “parches”.
- A falta de una reforma, ese tipo de ajustes que se han improvisado ante el desarrollo de un México muy distinto, están en el origen tanto de ese tipo de confusiones, al igual que de múltiples distorsiones y problemáticas.
- Se trata de una distribución disfuncional, en la que se entrega a los estados alrededor del 25% de la Recaudación Federal Participable, recursos insuficientes para lograr los niveles de inversión necesarias para infraestructura y desarrollo social.
- Respecto al gasto programable, como saben, esos recursos nunca pierden su naturaleza federal, para atender rubros tan importantes como educación básica, salud, infraestructura social, seguridad y se pagan a través de 8 fondos, auditados por la ASF.
- Por todo esto, no es de extrañar que, en numerosos espacios y foros, tanto legislativos como de la sociedad civil, se hayan planteado reformas que tiendan a crear una ley de coordinación ingreso-gasto.
- Lo que han llamado Ley de Coordinación Hacendaria del Gasto Federalizado. Incluso aceptando la naturaleza diferente de ambos tipos de trasferencias, con tal de dar un marco de claridad jurídica.
- En la Convención Nacional de las Haciendas Públicas, de 2004, se volvió a tocar el tema, incluso el contenido de un proyecto elaborado entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, pero ya no hubo espacio para promoverlo.
- Posteriormente se habló en la Auditoría Superior de la Federación de elaborar una Ley del Gasto Federalizado, que, al incluir las participaciones, significaría cambiar de hecho a la Ley de Coordinación Fiscal.
- El asunto que se ha estado discutiendo, con la iniciativa de la Cámara de Diputados, particularmente de la Comisión de Presupuesto y la de Hacienda, es la acuciante necesidad de incrementar los ingresos estatales y municipales, por lo que sería oportuno trabajar en propuestas concretas para incluir esos cambios.
- Considerar la adecuación de la Ley de Coordinación Fiscal o su cambio por una de Coordinación Hacendaria, que contemple todas las trasferencias, la deuda pública y temas que hoy son centrales, como el de armonización contable, la Ley de Disciplina Financiera y la propia Ley de Fiscalización, por supuesto, entre otros temas.

- Afortunadamente, hoy se respiran vientos de cambio y disposición de los actores para lograr avances en nuestro sistema hacendario, particularmente lo que tiene que ver con la coordinación interinstitucional, como da ejemplo de ello el Sistema Nacional de Fiscalización, en el que se concreta la coordinación y colaboración entre la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, por parte del Ejecutivo.

## **Derechos y responsabilidades**

- La vulnerabilidad fiscal en varios estados también responde a factores como la presencia de pobreza y pobreza extrema, evasión fiscal y una débil administración tributaria.

- Sin embargo, también hay desinterés fiscal: que otro orden cobre, para evitarse lo que erróneamente llaman “el costo político de recaudar”, como cuando eliminan impuestos como la tenencia y después iban a la Secretaría de Hacienda a pedir apoyos extraordinarios, que surgían del Ramo 23.

- En el otro extremo está la Ciudad de México, que en los últimos tres sexenios ha logrado niveles muy altos de recaudación: alrededor del 50% de ingresos propios.

- Por otra parte, después del 2009, las participaciones de los estados se quedaron rezagadas por la crisis financiera y posteriormente por la caída en el precio del petróleo, lo que se compensó con deuda pública, importante en varios estados.

- Como vemos, ante esa realidad, aunque subsiste la responsabilidad de estados y municipios de hacer todo lo que esté dentro de sus capacidades y facultades, se requiere de un esfuerzo nacional, y, además, uno que no puede darse a costa de las finanzas federales.

- Se requiere de la modernización de las haciendas locales y una mejor planeación del gasto público con miras a un equilibrio presupuestal, pero junto a un proceso de revisión a fondo de la distribución de facultades tributarias.

- Hace 14 años se realizó la primera Convención Nacional de las Haciendas Públicas en Querétaro, convocada por las autoridades fiscales federales y estatales, con el fin de revisar los temas fundamentales que en ese momento preocupaban a las haciendas públicas estatales, municipales y federales.

- Muchos de los avances del país en materia de transparencia y rendición de cuentas tuvieron su origen en las conclusiones de esa última Convención. Sin embargo, las resoluciones fiscales que merecían trato legislativo no prosperaron.

- Es necesario revisar la distribución de competencias, regresando competencias a las entidades federativas, siempre y cuando asuman su responsabilidad recaudatoria.

- No se trata de crear nuevos impuestos, sino de cobrarlos mejor y evitar la evasión fiscal.

- Por ejemplo, hay que hacer hincapié en dos grandes áreas de oportunidad para los estados, con las que pueden obtenerse resultados pronto.

- En primer lugar, eliminar lo que podríamos denominar paraísos fiscales internos, como ocurre en materia de impuestos de tenencia vehicular, que existen en más de la mitad de las entidades federativas, con los que se elude el pago correspondiente en un estado mediante el simple procedimiento de trámite de placas en otra entidad.

- No ha habido un control al respecto, ni esfuerzos interestatales importantes para evitar este tipo de prácticas de simulación, que socavan los erarios estatales. Existen soluciones en la coordinación y no habría por qué postergarlas.

- Por otra parte, hoy estamos en posibilidad de avanzar contundentemente contra el fenómeno de las empresas fantasma y para remediar las afectaciones fiscales que causan, además de impedir que sigan usándose como medio para prácticas irregulares.
- Quienes cuestionamos el centralismo tributario no podemos insistir si a la hora de las responsabilidades, algunos gobiernos estatales no responden, como es el caso de la tenencia o del predial, en el caso municipal.
- Por otro lado, como confirma la primera entrega de informes individuales de la revisión de la Cuenta Pública de 2018, en algunas entidades federativas se les esquilman los recursos de participaciones a los municipios, violando la Ley de Coordinación Fiscal.
- Por todo ello, la importancia de una nueva Convención de las Haciendas Públicas es evidente: revisar las responsabilidades de gasto, a la par de la distribución de facultades impositivas y el presupuesto basado en resultados.

## **Cierre**

- El federalismo fiscal es un pilar fundamental del modelo de Estado democrático y federal que nuestro país asumió desde sus orígenes como República, en la Constitución de 1824. Hoy como lo era entonces, su solidez es esencial para mantener la vigencia de la cohesión nacional y facultar su desarrollo.
- Es tiempo de revisarlo, para dar paso a su renovación, acorde con las nuevas circunstancias del país. Un México muy distinto al que existía cuando se crearon y acordaron las fórmulas actuales, y las diferencias, hacia delante, ante los retos del futuro, se perfilan aún más importantes.
- Podemos trabajar en esta asignatura, en un debate auténticamente federalista, correspondiente con la relación de paridad que reside en el pacto originario de la nación. Renovar derechos, pero también responsabilidades de cada orden de gobierno.
- México necesita entidades federativas y municipios con recursos suficientes para cumplir con sus responsabilidades constitucionales, para hacer obra pública, para prestar servicios de calidad a los ciudadanos.
- Considero que este debate nacional será sano para el país, si damos cauce a la revisión de áreas de oportunidad para ampliar competencias fiscales de entidades subnacionales y locales, mejorar las fórmulas de distribución de participaciones federales, para que sean más equitativas y racionales. Consecuentemente, mayor transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en la gestión de gobierno y ejercicio de los recursos públicos.
- Se trata de buscar mecanismos adecuados para reducir la dependencia respecto al Gobierno Federal, pero con mayor responsabilidad; incentivos adecuados para que amplíen y perfeccionen su capacidad tributaria y maximicen el potencial de impuestos como el predial.
- Que estados y municipios puedan financiarse, cada vez más con más ingresos propios.
- Este es un proceso pendiente, que puede ser largo y complejo, pero podemos ganar mucho, como nación y a nivel de estados y municipios.