

Foro permanente: La Hacienda Pública que México necesita

Agradezco mucho la invitación a este foro “La hacienda pública que México necesita”, que considero sumamente oportuno, por el momento y los desafíos que enfrenta nuestro país.

Nuestro reconocimiento, en ese sentido, a la Universidad Anáhuac Mayab, por la organización de este evento y por propiciar el análisis y el debate sobre los grandes temas que marcan el presente y el futuro.

Desde luego, reiterar el reconocimiento al Dr. Rolando Cordera Campos, que tanto ha hecho, a lo largo de su fructífera trayectoria profesional, por elevar la reflexión y la discusión en materia económica en nuestro país. Un economista actualizado e inserto en los temas del momento de las distintas coyunturas, pero siempre interesado en explorar y tratar de entender lo que está en el fondo de los fenómenos, las tendencias y los grandes retos de México y del mundo.

Saludo también, y por supuesto reconozco por su labor en el campo de la economía, y ahora en esta Universidad, al Dr. Luis Foncerrada Pascal. Con Luis he tenido la oportunidad de coincidir en diversas experiencias desde hace varios años, incluyendo el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (el CEESP), que dirigió por mucho tiempo, así en distintos foros y conversaciones. Agradezco la oportunidad de volver a hacerlo en esta ocasión.

A todos ustedes, amigos y amigos aquí presentes: muchas gracias por su presencia y atención.

Debo comenzar por un diagnóstico conciso, por la trascendencia del tema que nos convoca. Sólo si abordamos este reto con claridad, podremos avanzar oportunamente, en el sentido correcto y con la profundidad que amerita.

Creo que no sólo los economistas, y ni siquiera únicamente la academia y quienes participamos o tenemos relación con el sector público o la gestión del Estado mexicano, sino toda la ciudadanía, tenemos que tener bien presente que en esta área tenemos a uno de los mayores desafíos, pero también oportunidades de avance para nuestra nación. Es fundamental tenerlo claro, como prioridad. Tanto por lo que puede significar en un sentido positivo, como al contrario, por las consecuencias de no atender a tiempo los retos, las problemáticas, las distorsiones y desequilibrios que se han acumulado a lo largo de muchos años.

Nuestro sistema hacendario hoy da muestras claras de agotamiento en varios aspectos fundamentales, o si se quiere, de enorme necesidad de actualización, para ponerlo en sintonía con las circunstancias y retos nacionales. Recaudamos poco; invertimos cada vez menos, con un paquete fiscal poco competitivo para promover el crecimiento y la formalización económica; y no hay una vinculación orgánica con los grandes retos nacionales, como la garantía de derechos sociales, por ley y con recursos suficientes para que tengan vigencia en la práctica.

Existe una recaudación insuficiente, teniendo en cuenta el tamaño y el desarrollo de nuestra economía. Por ello, los ingresos públicos no logran cubrir las obligaciones del Estado, los compromisos y las inversiones para mejorar la gestión pública y la vida y convivencia de los mexicanos.

En México siempre hemos estado por debajo de la media internacional en la relación recaudación-PIB: el promedio de la OCDE es de 34.2% y en América Latina y el Caribe, 22.8%, muy por encima del nuestro, de 16.2%. Ya no digamos el de Brasil (32.3%) y Argentina (30.3%). Eso no puede dejar de tener efectos: como sabemos, la inversión física está en niveles históricamente bajos, mientras se acumulan grandes pasivos actuariales que acotan progresivamente el margen de maniobra hacendario.

En otro ángulo, no tenemos un marco fiscal que promueva la formalización de los agentes económicos, y con ello, una base creciente y justa de contribuyentes. En términos comparativos, es poco competitivo para la atracción de inversiones y el crecimiento empresarial, tanto por las tasas impositivas como por la carga administrativa asociada, que sobre todo afecta a micro, pequeñas y medianas empresas, así como a profesionistas independientes.

Además, nuestro sistema fiscal no está orgánicamente o programáticamente vinculado a los grandes desafíos de la nación en materia social, en concreto, la pobreza que padecen millones de compatriotas y las desigualdades que reproducen los grandes frenos que México ha enfrentado en su historia. Nuestro sistema de seguridad social, de salud pública y los diversos derechos sociales consignados en las leyes o asumidos como tales, no están vinculados al andamiaje hacendario con una fórmula y disposiciones constitucionales e institucionales que les den viabilidad, universalidad y sustentabilidad.

No contamos con un sistema de seguridad social, y en general de derechos sociales, que establezca un piso digno de oportunidades para todos, garantizado con un modelo de financiamiento sostenible. Lo que hay son varios sistemas y programas, con muchas duplicidades y vacíos, así como incentivos contrarios a la formalización económica y laboral. Todo ello, como sería de esperar, impide tener una expectativa razonable de que la recaudación aumente, como podría ocurrir con crecimiento económico y la construcción de un verdadero Estado de bienestar, dos objetivos que no tienen por qué ser excluyentes, sino complementarios.

El acuerdo de coordinación fiscal entre la Federación, los estados y los municipios está rebasado en múltiples factores esenciales. Las desavenencias son recurrentes, con distintos reclamos por insuficiencia o inequidad de parte de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, también hay una posición en cierta forma cómoda, en la cual, al ceder potestades de recaudación, nos hemos acostumbrado a una situación en la que sólo se recibe y exige, sin desarrollar fuentes recaudatorias de alto potencial, como el ejemplo clásico del impuesto predial o la tenencia vehicular. Las distorsiones han crecido y no se limitan al campo tributario y presupuestario, sino que le atañen a la misma gobernabilidad democrática y, por supuesto, a la rendición de cuentas.

De tal forma, se reclama un centralismo fiscal, pero se desaprovechan oportunidades y no se desarrollan capacidades locales, lo que acaba por debilitar al federalismo y la iniciativa desde lo local, tan importante para la ciudadanía.

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 por ciento. 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.

Estados y municipios reciben, en promedio, alrededor de 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% del total entre aportaciones y participaciones. La solidaridad es un principio básico de nuestro Pacto Federal, pero no podemos llegar al grado de socavar las capacidades financieras de los estados que más aportan.

Tenemos régimen de coordinación fiscal que, por sus limitaciones de origen, se remontan a 1980, y su desfase respecto a la evolución de las realidades y las necesidades fiscales del país, ha tenido que verse sujeto a distintos “parches”.

Por otra parte, es claro que nuestro sistema hacendario, sobre todo en lo que atañe a la tributación, tiene una fuerte dosis de inequidad, al depender de sobremanera en una base de contribuyentes cautivos, mientras que buena parte de la economía, en la informalidad, queda fuera y grandes contribuyentes encuentran diversas maneras para reducir su aportación. La afectación a sectores como la clase media y el costo de oportunidad son altos.

Finalmente, es evidente que en todos los órdenes de gobierno hay áreas de oportunidad importantes en materia de transparencia presupuestal, rendición de cuentas y también en términos de planeación. En que podamos tener presupuestos por resultados y, en general, mayor eficacia en el gasto público.

Podemos ver todo esto como un gran déficit de la nación, que limita de forma sustantiva su desarrollo e incluso pone en riesgo elementos fundamentales como el pacto federal y el pacto social mismo. Yo prefiero verlo como una enorme oportunidad para detonar el vasto potencial de México, e incluso para unirnos, dentro de la gran diversidad y pluralidad que nos caracteriza, en un gran proyecto común.

En efecto, abordar con altura de miras y oportunidad una reforma hacendaria como la que requiere el país para el Siglo XXI es una cita con la historia, a la que debemos llegar a tiempo.

Es una ocasión para confluir, más allá de diferencias, en una vía para reforzar nuestro pacto social y federal: justamente para tener un Estado que recaude más, que promueva de forma más efectiva el crecimiento y el desarrollo económico, mientras consolida un Estado de bienestar con el que la pobreza y las desigualdades sociales y regionales se reduzcan de manera mucho más rápida. Para tener entidades federativas y municipios con más recursos, procedentes de la Federación tanto como de iniciativas propias, con una nueva forma de ver su responsabilidad y rendición de cuentas.

Todo eso fortalecerá al Estado mexicano y a la economía, pero también a nuestra democracia, al tiempo que contribuye a unirnos en torno a una vía a seguir. Todos sabemos que uno de los componentes fundamentales de un pacto social en los que se funda una nación reside en los acuerdos en materia hacendaria. Aquí tenemos la necesidad de renovar ese pacto, de ponerlo a tono con las necesidades, los retos y las oportunidades de México.

Una convención hacendaria incluyente, en la que participen los diversos sectores de la sociedad, puede abrir ese camino. Afortunadamente, existen alternativas, que habrá que analizar con tanta objetividad como visión integral y de largo plazo. Lo mismo en el potencial de los impuestos de índole local, que en nuevos parámetros de progresividad en el ISR o en combinaciones del IVA con la etiquetación de incrementos al mismo para fines de seguridad social universal.

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.

Los antecedentes de la coordinación fiscal entre los órdenes federal y estatal son las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, y la primera Convención Hacendaria, en 2004. 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.

Puede ser ya tiempo de otra Convención Hacendaria, para temas fundamentales como reducir la dependencia fiscal de los estados, revisar la distribución de competencias, regresar responsabilidades a las entidades federativas que asuman su responsabilidad recaudatoria. Para determinar medidas que ayuden a cobrar mejor los impuestos y evitar la evasión, alentando la formalización y el crecimiento económico.

Existen áreas de oportunidad muy claras, con las que pueden obtenerse resultados pronto.

Por ejemplo, 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.

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 con sus facturas simuladas, además de impedir que sigan usándose como medio para prácticas irregulares.

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, pero también el presupuesto basado en resultados.

Hoy tenemos la oportunidad de abordar todos estos retos, como auténticas alternativas de avance para nuestro país. El llamado es a que todos tengamos visión, y pongamos lo importante por delante de cuestiones que nos dividen.

Muchas gracias.