

PONENCIA:

Reforma Fiscal y Federalismo Hacendario

Presentada a la Primera Convención Nacional Hacendaria

Autor:

Lic. Víctor Javier Ampudia Orozco

Miembro Activo del Colegio Nacional de Economistas

México, D.F., 6 de Mayo de 2004

PONENCIA: Reforma Fiscal y Federalismo Hacendario.

AUTOR: Lic. Víctor Javier Ampudia Orozco.

Mantua No. 85

Fraccto. Acoxta – Miramontes

Deleg. Tlalpan

México, D.F.

Código Postal 14300

Se abordan los principales temas para la realización de una Reforma Fiscal, las modificaciones de los principales impuestos de base amplia, como elementos primordiales para una nueva coordinación intergubernamental que conduzca a un verdadero Federalismo Hacendario en México, que considere la reasignación de atribuciones, facultades y responsabilidades del lado del ingreso y del gasto en los tres órdenes de gobierno. Se enfatiza el análisis del sistema de transferencias federales a estados y municipios, Participaciones y Aportaciones, en sus aspectos generales de conjunto y en sus características específicas, en la búsqueda de una redistribución más equitativa y federalista.

PONENCIA:

Reforma Fiscal y Federalismo Hacendario

ANEXO GRÁFICO

México, D.F., 6 de Mayo de 2004

PONENCIA:

Reforma Fiscal y Federalismo Hacendario

ANEXO ESTADISTICO

México, D.F., 6 de Mayo de 2004

PONENCIA: Reforma Fiscal y Federalismo Hacendario.

AUTOR: Lic. Víctor Javier Ampudia Orozco.

Miembro Activo del Colegio Nacional de Economistas

## INTRODUCCIÓN

Después de más de medio siglo desde la realización de un evento de esta naturaleza, se lleva a cabo en México la Primera Convención Nacional Hacendaria, que representa un proceso de análisis con la participación social colectiva, para la construcción de consensos que promuevan mejoras en la gestión gubernamental, en su reflejo en las finanzas públicas, en la economía y en la sociedad, para el logro de una Patria más generosa e igualitaria.

Los economistas no podemos estar ausentes en este proceso. De ahí que poniendo lo mejor de nuestros conocimientos, experiencia y esfuerzo, nos hayamos propuesto elaborar diversos estudios para manifestar nuestra opinión y contribuir a este debate nacional.

En esta Ponencia se desarrolla un enfoque general, metodológico e instrumental, y en alguna medida estadístico, sobre los principales problemas del Sistema Fiscal Nacional y a partir del análisis de la situación actual se plantean algunas propuestas específicas, así como para la integración de las partes en un todo coherente, considerando las diferentes variables e instrumentos que intervienen en el proceso, para la formulación de un Nuevo Sistema Hacendario Nacional Federalista.

En esta parte del trabajo, se presenta el enfoque conceptual, que en gran medida presenta juicios de valor emanados del propio análisis, a partir de la

división clásica de las Finanzas Públicas en sus rubros del Ingreso, el Gasto y la Deuda Públicos, así como otros conceptos.

La parte central de la Ponencia esquematiza y explica los elementos del análisis, y se complementa con las presentaciones gráficas y los datos estadísticos necesarios para una ilustración básica.

## INGRESOS

Es un hecho reconocido que los ingresos fiscales de nuestro país son reducidos, bajo cualquier parámetro y ante cualquier comparación internacional, así como resultan insuficientes para atender las necesidades económicas, sociales y culturales de sus habitantes. Las causas de esta insuficiencia, además de la debilidad económica estructural manifiesta en el bajo ingreso per-cápita agravado por una pésima distribución y la predominancia de la economía informal, pueden encontrarse en un deficiente e inequitativo diseño de los impuestos, elevados niveles de evasión y elusión fiscales, existencia de regímenes preferenciales y la ineficiencia de la administración tributaria, entre otras.

La existencia de los vengos de petróleo y la insuficiencia de los ingresos fiscales han obligado a la recurrencia excesiva a esta fuente de ingresos, que se ha convertido en un factor fundamental no sólo de la estabilidad fiscal sino de la propia viabilidad económica de nuestro país. Esta fuente de ingresos, sumamente volátil, ha provocado graves problemas cuando los ingresos petroleros disminuyen, y cuando existen excedentes éstos no se manejan en forma adecuada. La sobrecarga fiscal en los ingresos de PEMEX ha significado que la paraestatal enfrente limitaciones financieras y se vea imposibilitada para realizar las inversiones requeridas para su desarrollo. La

distribución de los ingresos fiscales petroleros, por otra parte, ha provocado frecuentes problemas entre el gobierno federal y las entidades federativas. Sin embargo, la modificación del régimen fiscal de PEMEX debe ser estudiada muy cuidadosamente, ya que podrían provocarse graves problemas en el caso de una reforma precipitada.

Los ingresos públicos nacionales provienen en su mayor parte de las contribuciones establecidas por la Federación. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal significó la eliminación de la mayor parte de las potestades tributarias de los gobiernos locales y convirtió a las entidades federativas y a los municipios en dependientes de las transferencias federales, participaciones y aportaciones, provocando en buena medida el descuido de sus fuentes de ingreso propias. En consecuencia, la mayor parte de los ingresos de estados y municipios proviene de los ingresos de la Federación, en una proporción para su ejercicio no condicionado por medio de las Participaciones, y en similar cuantía por medio de las Aportaciones para atender otras necesidades sociales, principalmente las funciones de educación y salud. No obstante, debe reconocerse que el federalismo fiscal ha conllevado una mejoría en todas las entidades federativas, en las operaciones económicas al eliminar obstáculos y duplicidades tributarias, así como en los niveles de ingresos públicos, e incluso a los contribuyentes en términos de simplificación tributaria.

Un problema importante que debe atenderse de inmediato es el de la evasión y la elusión fiscales, las cuales deben ser combatidas con acciones fiscales enérgicas, bien planeadas e instrumentadas, sin caer en el terrorismo fiscal. Otro, el de la economía informal, que debe ser enfrentada mediante políticas económicas y sociales, de empleo y seguridad social, así como con medidas administrativas adecuadas. Un medio importante para lograr estos objetivos,

así como el aumento mismo de la recaudación en su totalidad, será la simplificación del sistema fiscal, que actualmente resulta demasiado complejo, con múltiples tasas y tarifas, tratamientos preferenciales y cobertura limitada de las bases gravables, entre otros elementos que pueden ser simplificados.

En nuestra propuesta, la Reforma Fiscal será la base para un verdadero Federalismo Hacendario. Para llevarla a cabo, será necesario modificar el ISR, el de las personas morales para fijar una tasa redituable pero que sea competitiva y no inhiba la inversión; el ISR de las personas físicas, para la acumulación de ingresos y el establecimiento de una tarifa equitativa, proporcional, progresiva; en forma concomitante, el IVA, generalizable a condición de establecer medidas de restitución real del gasto adicional para los pobres en la economía formal e informal; el IEPS en forma concomitante al IVA en los rubros que así corresponda, para evitar duplicidades. También deberá llevarse a cabo una revisión del llamado régimen simplificado, para eliminar los tratamientos preferenciales a grandes empresas en las actividades agropecuarias, pesqueras, de transporte y editoriales. En fin, una Reforma Fiscal que a partir de la ampliación de la base tributaria, coadyuve a incentivar el ahorro y la inversión para el crecimiento, tanto la pública como la privada, así como a eliminar la pobreza y la desigualdad.

El problema de la centralización de las decisiones de política fiscal incluye al ingreso y al gasto, limitando el potencial distributivo, por lo que es necesaria la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal para convertirla en una Ley de Coordinación Hacendaria Federalista. Para ello será necesario decidir la nueva forma de redistribución de los ingresos, incluyendo los adicionales, entre la Federación, los Estados y los Municipios. Resultará conveniente aumentar el grado de federalismo aumentando la proporción de recursos

públicos disponibles por los gobiernos locales, y en este orden el aumento de los ingresos municipales en las proporciones intra-estatales.

Una decisión fundamental será el seguir “resarciendo” a las entidades generadoras de impuestos y aumentar las porciones correspondientes a las entidades federativas económicamente menos poderosas y socialmente más rezagadas, así como aumentar los ingresos propios de Estados y Municipios, sin disminuir los Federales. Ello significa conferir mayor autonomía estatal que permita diversos niveles de ingreso según las preferencias de cada entidad federativa, así como aprovechar mejor las fuentes locales, particularmente el impuesto sobre nóminas y el de hospedaje, en los estados, así como el impuesto predial y los ingresos por servicios municipales.

## GASTO

Del lado del gasto, las observaciones más frecuentes se centran en la falta de claridad en las competencias específicas de los distintos órdenes de gobierno y la indefinición en los alcances de la concurrencia de funciones y atribuciones entre Federación, Estados y Municipios. Consideradas con un carácter ambiguo, las Participaciones son objeto de crítica por los métodos y fórmulas empleados para su distribución; por unos, porque en su conjunto no “resarcan” completamente a los estados con alto potencial económico y recaudatorio; por otros, porque no son suficientemente “redistributivas” en un estado federalista.

Existe también consenso en señalar la falta de coherencia en el sistema global de Aportaciones entre órdenes de gobierno, ya que sistema actual no garantiza la equidad, genera incentivos adversos a la mejora en el desempeño y eficiencia en el gasto, a la recaudación y a la corresponsabilidad, y en consecuencia tiene una capacidad limitada para reducir las desigualdades. Por

último, se señala la falta de coordinación y mecanismos de planeación conjunta para mejorar el uso de recursos federalizados, así como los problemas en la calendarización y ejercicio de presupuestos estatales y municipales debido a los tiempos de presentación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para subsanar estos problemas, será necesario analizar la actual división de competencias entre órdenes de gobierno en materia de gasto público, incluyendo casos de concurrencia; proponer modificaciones para lograr una adecuada distribución de atribuciones entre los diversos órdenes de gobierno, en el marco del federalismo hacendario integral, llevando las reformas a las mismas bases constitucionales, al tiempo que se establecen las necesarias leyes reglamentaria y secundarias para fortalecer la colaboración y coordinación intergubernamentales.

El análisis del gasto público nacional, y su ejercicio en los tres órdenes de gobierno, requiere del análisis de las clasificaciones funcional, sectorial, económica y administrativa, así como de la composición estructural del gasto mismo y de sus fuentes de financiamiento, prestando atención a todos esos aspectos y a los objetivos nacionales, económicos y sociales que se pretende obtener con las erogaciones. Ello debe incluir el gasto federal que se realiza en los niveles locales.

Por su importancia en las Aportaciones, y en el desarrollo mismo de nuestro tejido social, debe prestarse especial atención a los problemas de educación y salud, pero también a los otros como son la vivienda, la alimentación y la cultura, en un orden, así como la inversión infraestructural, la productiva, y la generación de empleos, por la otra. Para la optimización del gasto público en los diferentes ámbitos de la vida nacional, deberán perfeccionarse los

mecanismos de la planeación económica democrática participativa, así como los ordenamientos para su mejor ejercicio institucional.

Además de promover una mayor equidad financiera entre la federación y las entidades federativas se requiere impulsar una mayor equidad en el financiamiento al interior de cada entidad federativa, atendiendo al alto grado de desigualdad en los niveles de desarrollo socio-económico de los municipios que las integran.

Sobre esas bases, parece indispensable la revisión de los criterios, variables y ponderadores para la fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) así como para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Asimismo, del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

En el caso del gasto social, es necesario realizar un diagnóstico de la situación del gasto en materia de desarrollo social, en particular respecto a las fórmulas de distribución y efectos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), así como del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) para detectar los aspectos positivos y problemáticos de los mismos.

Las nuevas fórmulas de distribución de recursos, deberán incorporar elementos y criterios relacionados con la redistribución, equidad social, territorialidad, cobertura, calidad y esfuerzo local. Eventualmente, deberán instrumentarse considerando criterios de gradualidad que permitan distribuir en el tiempo el impacto sobre los esquemas de presupuestación inercial y con ello atenuar los posibles impactos negativos en las finanzas federales y locales.

## DEUDA

Por su significativo impacto en las finanzas públicas federales, no puede omitirse una mención al tema de la deuda pública, cuyo servicio tiene un costo de oportunidad importante en términos de las inversiones y gastos que pudieran realizarse mediante su disminución. El problema, de cierta gravedad en sus términos tradicionales, convencionales y presupuestarios, se convierte en potencialmente explosivo al considerar los saldos y servicios por concepto de las llamadas deudas contingentes.

Ellas se refieren a los PIDIREGAS, el FOBAPROA – IPAB y el Rescate Carretero, además del problema de las Pensiones en los órdenes federal y estatal. Los primeros, un mecanismo de financiamiento al que se acude para subsanar las deficiencias estructurales económicas y fiscales de nuestras dos grandes paraestatales, PEMEX y CFE, como toda deuda requiere en el largo plazo de su servicio oneroso, que a la fecha representa ya una pesada carga con alta incidencia macroeconómica y macrofiscal. Al igual que la enorme losa financiera heredada del FOBAPROA, cuyos saldos es necesario disminuir para aliviar ese enorme peso, que será soportado por generaciones.

Ante el cambio demográfico, las modificaciones de la pirámide de edades y los cambios en la relación de los trabajadores formales, los jubilados y pensionados y los próximos a esta situación, la reforma de los sistemas de pensiones es una necesidad histórica que debe enfocarse a crear un Sistema Nacional de Pensiones que ofrezca viabilidad financiera de largo plazo al reestablecer la correspondencia entre contribuciones y beneficios; garantice la certidumbre y la seguridad jurídica los trabajadores próximos a pensionarse; y otorgue portabilidad y heredabilidad de derechos pensionarios a los trabajadores para atender su reclamo justo. Dadas las limitaciones de la

información disponible, es necesario realizar estudios detallados con esos objetivos, a partir de la precisión de la magnitud de los pasivos contingentes, dadas las características de la Seguridad Social en México, así como actualizar las estimaciones pensionarias y actuariales.

En lo que se refiere a la deuda pública de estados y municipios, ante la demanda de éstos de tener acceso a los mercados crediticios, es necesario que el acudir a este expediente no signifique poner en riesgo la estabilidad macroeconómica y macrofiscal. Para ello, será necesario documentar las mejores prácticas en el manejo de la deuda estatal y municipal, que establezcan las condiciones óptimas para el acceso de gobiernos locales a mercados financieros.

Por último, es necesario mencionar que la captación de recursos, su transferencia y su ejercicio, deben estar sujetos al más celoso escrutinio social con la participación ciudadana. Es necesario garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, supliendo la insuficiencia de los mecanismos actuales y perfeccionando la legislación, los procedimientos y los mecanismos democráticos.

No obstante la complejidad de todo lo anterior, será necesario buscar la máxima simplificación posible en los análisis, la adopción y la implantación de medidas. Ello es posible a partir de la utilización de las más avanzadas metodología y técnicas analíticas, basadas en la modelística y la informática, sobre cuyos principios en todo caso es posible elaborar los componentes en forma modular y más sencilla, para después conjuntarlos e imbricarlos en un esquema de conjunto. A proporcionar elementos para ello tiende la presente Ponencia, junto con otras que se presentan por separado atendiendo a la temática de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

