

## REFORMA HACENDARIA

Conferencia del <b>Lic. Rubén Aguirre Pangburn</b> , Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	261
Mesa de Trabajo: Ponencias .....	275
Relatoría .....	339

---

# MESA DE TRABAJO IV

## REFORMA HACENDARIA

Presidente: Alfredo Acle Tomasini  
Moderador: Alfonso Grey Méndez  
Relator: Francisco Olivares Salazar

### **Conferencia Magistral**

RUBÉN AGUIRRE PANGBURN

### **Ponentes**

SERGIO SANDOVAL HERNÁNDEZ

DAVID COLMENARES PÁRAMO

JOSÉ ÁNGEL GURRÍA TREVIÑO

ROBERTO SOTO LEYVA

CARLOS E. AGUIRRE

JESÚS MARTÍNEZ ÁLVAREZ

ARMANDO LABRA MANJARREZ

JUAN AMIEVA HUERTA

LUIS LARA RUBIO

JUAN CARLOS PÉREZ GÓNGORA

ALFREDO ACLE TOMASINI

### **Relatoría**

---

## CONFERENCIA MAGISTRAL

### REFORMA HACENDARIA

*Rubén Aguirre Pangburn\**

La reforma hacendaria está en el Foro de la Convención Hacendaria. En ésta utilizamos como metodología, primero ponernos de acuerdo en identificar lo que está mal para buscar todas las alternativas posibles de solución a esos problemas y, finalmente, poder escoger aquéllas en que haya consenso. La Convención es un ejercicio de consenso, ahí hay funcionarios federales, estatales, municipales y, con el carácter de observadores, representantes del Congreso Federal y de los Congresos de los Estados.

Una de las acciones de la Convención consiste en acudir a los contribuyentes, los representantes de los contribuyentes para que también nos den sus propuestas; ya cumplimos el periodo en el cual estuvimos consultando a las diferentes agrupaciones y al público en general, de distintas maneras: lo hizo la Convención a nivel plenario, y lo hicimos en la mesa de ingresos en particular la relación fisco-contribuyente por la importancia que tiene para la mesa de ingresos.

Son seis problemas básicos, cada uno de ellos incluye otros. El primero es insuficiencia de los ingresos fiscales del país. El segundo, dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga de escala a PEMEX. El tercero, distribución condicionada de parte del ingreso nacional a entidades federativas y municipios. El cuarto, limitación extraconstitucional de las facultades de las entidades federativas. El quinto, evasión y elusión importantes. Y el sexto, sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

De la insuficiencia de ingresos fiscales tenemos el siguiente silogismo: si nos comparamos internacionalmente, nuestros ingresos son muy reducidos. México tiene una carga fiscal de 17.5. Esta carga fiscal es nacional, aquí están los ingresos municipales, estatales y federales y

---

\* Subsecretario de Egresos de la SHCP

estamos comparando cuáles son sus cargas con otros países, y vemos que los países desarrollados tienen cargas mucho más altas que las nuestras, pero también un país como Brasil semejante al nuestro tiene cargas importantes.

**Total del Ingresos Nacionales por Nivel de gobierno 2000  
(% del PIB)**

País	Total de Ingresos nacionales
Canadá	39.07
Australia *	37.30
Austria	33.47
Belgica	33.42
Suiza	32.08
Estados Unidos	28.96
Alemania *	26.96
Brasil	21.37
México *	17.50

Nota. \* 2001

Fuente. Supplement to the 2002 government finance statistics yearbook, IFM.

Secretaria de Brasil de Recaudación Fiscal

<http://www.census.gov/govs/www/summaries.html>

Government Finance Statistics Yearbook 2001, IMF.

Si consideramos la seguridad social, entonces vemos que los problemas se agudizan, vemos que, en este caso, México sube ya a 19.79 pero Brasil se va al 34%. Hay países como Austria que está en el 50%, a veces hasta en el 49, lo cual significa que tenemos, en los impuestos, sin considerar las contribuciones de seguridad social, una carga bastante más baja que las demás, pero, si metemos contribuciones de seguridad social, todavía es más baja.

**Total del Ingresos Nacionales por Nivel de gobierno 2000  
(% del PIB)**

<b>País</b>	<b>Total de Ingresos nacionales considerando Contribuciones a la S.S.</b>
Austria	50.63
Belgica	49.52
Alemania *	45.55
Canadá	44.41
Suiza	44.10
Australia *	37.30
Estados Unidos	36.90
Brasil	34.36
México *	19.79

**Nota.** \* 2001

**Fuente.** Supplement to the 2002 government finance statistics yearbook, IMF.

Secretaria de Brasil de Recaudación Fiscal

<http://www.census.gov/govs/www/summaries.html>

Government Finance Statistics Yearbook 2001, IMF.

Aquí el argumento es de otra manera, ahí, sin considerar la comparación internacional, nuestra carga fiscal es baja si queremos cumplir con objetivos mínimos ¿cuáles son esos objetivos mínimos? Educación, la UNESCO ha recomendado invertir un 8% del PIB en educación, la Ley General de Educación ya lo establece, estamos en este momento en 6.78, nos falta 1.22. En el caso de la superación de la pobreza, ahí lo que hicimos fue considerar que se estaba atendiendo a la mitad de los pobres con una información más precisa podemos ver que en oportunidades se está atendiendo al 60% de los pobres rurales, pero en los urbanos únicamente el 18%. Entonces, probablemente la cantidad es ligeramente mayor, y en salud, también de acuerdo con nuestras propias reglas, pues nos falta .32%, esto significa que requerimos cerca de 3 puntos para cumplir con estos objetivos básicos. Eso no quiere decir que se tengan que obtener en una sola reforma y de golpe, porque hay un problema de evasión que exige un trabajo paulatino para lograr esto.

Tipo de gasto	Gasto observado <sup>1/</sup>	Gasto deseado	Diferencia
Educativo	6.78%	8.00%	1.22%
Superación de pobreza	1.30%	2.60%	1.30%
Salud	5.78%	6.10%	0.32%
<b>Total</b>	<b>13.86%</b>	<b>16.70%</b>	<b>2.84%</b>

<sup>1/</sup> Cifras de 2002.

Fuente: Tercer Informe de Gobierno, 2003. Salud: México 2002, SSA

¿Cuáles son las causas del problema de insuficiencia de ingresos fiscales? Entendemos que hay un deficiente diseño legislativo de impuestos, hace más de 25 años se puso por el Congreso, en las extensiones por previsión social se agregó “y otros de naturaleza análoga” y la analogía, que es a todas luces una mala técnica legislativa para poner una exención de impuestos pues ha ido creciendo a través del tiempo y el impuesto sobre productos al trabajo, que es un impuesto, relativamente sencillo, a nivel internacional, en nuestro país se ha convertido en el impuesto más complicado, más difícil, costoso para las empresas, el calcular las retenciones, y muy poco eficiente como instrumento de recaudación, ¿por qué? Porque entre esa modificación y otras que se han hecho en el camino pues hemos, sencillamente destrozado el impuesto, entonces hay que volverlo a hacer.

En el caso del IVA, arrancamos con una cobertura del 80% del consumo y hoy tenemos una cobertura de poco más de la mitad, este es un impuesto general a las ventas que se autocontrolan a través del acreditamiento, pero cuando tenemos a tantos que están por fuera del sistema de acreditamiento, la eficiencia del impuesto cae en forma importante, entonces si queremos tener un sistema que se cumpla mejor y una administración que pueda corregir estas cosas, se requiere que el diseño de los impuestos sea mínimamente aceptable.

Hay un elevado nivel de evasión y elusión fiscal. Una de las causas tiene que ver con el diseño, otras tienen que ver con nuestra propia cultura cívica y otro tanto con los problemas de la administración tributaria.

---

Hay un excesivo formalismo jurídico. Hemos recorrido un siglo XX en donde probablemente el rezago inicial de la corte por la modificación al artículo 14 constitucional trajo como consecuencia, el que haya una gran cantidad de juicios y estos provocaron que muchos se resolvieran de la manera más sencilla y esto dio pie a que se desarrollara, en forma muy importante, el formalismo.

Falta de transparencia. Hay una correspondencia poco clara entre el pago de las contribuciones y la obtención de servicios por parte del Estado; una tolerancia excesiva a la economía informal; insuficiencia en las administraciones tributarias.

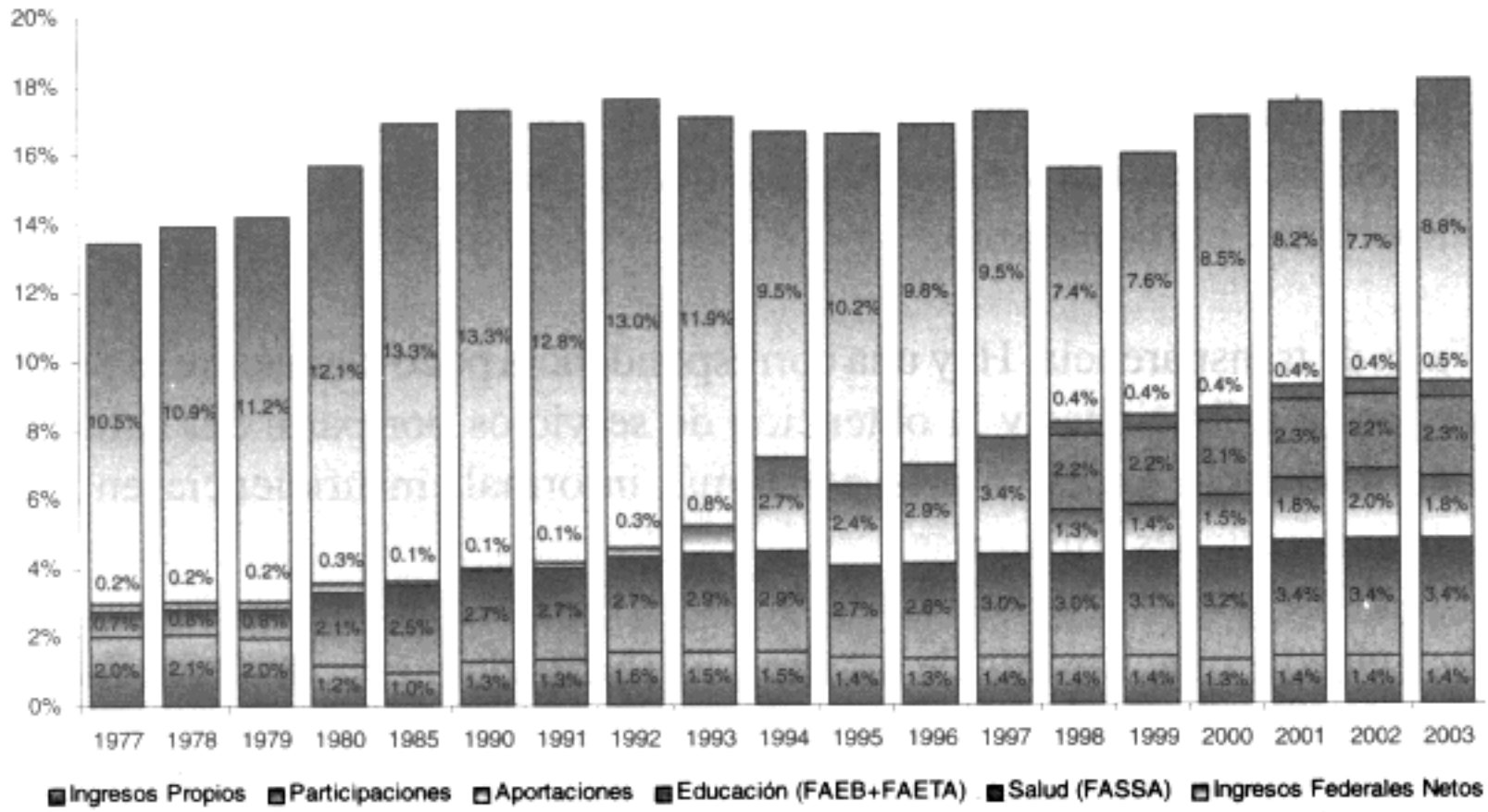
Es evidente que, a través de los años, ha fluctuado mucho la carga fiscal de PEMEX, si suben los hidrocarburos el Estado tiene mucho más, si bajan obtiene mucho menos, no sólo porque el precio es menor sino porque hay mecanismos que hacen que sea progresivo. Arriba de, por ejemplo, en este año arriba de 20 dólares hay un aprovechamiento que se lleva prácticamente el 100 por ciento, entonces esa situación hace que haya mucha fluctuación si no se toman las providencias, y no las hemos tomado, lo que sucede es que cuando tenemos ingresos petroleros bajos normalmente aumenta nuestro déficit, cuando tenemos ingresos petroleros altos nuestro déficit baja, pero nuestro gasto corriente sigue igual; estamos dedicando los excedentes petroleros a nuestro gasto corriente en vez de dedicarlos a la inversión, y sobre todo, en lugar de tener algún tipo de fondo, como se ha intentado varias veces en el Congreso, cada vez porque se busca obtener y gastar lo más pronto posible los excedentes petroleros.

¿Cuáles son las causas de la dependencia excesiva de los derechos sobre hidrocarburos y la sobrecarga fiscal de PEMEX? Las causas son en sí un círculo vicioso.

La ventaja de tener hidrocarburos ha permitido tener una carga fiscal baja y administraciones tributarias con muchas insuficiencias. La insuficiencia de ingresos fiscales obliga a recurrir en exceso a esta fuente de ingresos.

Hay que romper este círculo vicioso y la única manera de hacerlo es con algún tipo de reforma.

Distribución de los Ingresos Nacionales (% del PIB)



1977-1993 Participaciones y Aportaciones INEGI; 1994-1997 Informe de Gobierno; 1998-2002 UCEF; 2003 Estimadas  
Ingresos Propios para 2002 y 2003 estimados.

Se ha manejado a través del tiempo que la Federación concentra los recursos, la Federación concentra las decisiones, realmente no concentra los recursos.

Aquí es donde tenemos la información básica que nos está indicando que de todos los ingresos que obtiene el estado-Federación y estados y municipios es el 17.5 del PIB, casi el 47 por ciento son los ingresos de la Federación del gobierno federal menos las transferencias a estados y municipios. El 53 por ciento son los ingresos totales que obtienen los estados si sumamos sus ingresos propios más las transferencias federales, por lo tanto, uno de los paradigmas que se dice que la Federación concentra los ingresos, pues los concentraba en el año de 1977 pero en el 2003 ya no.



### Índice de Federalismo en México 2001 (% del PIB)

Concepto	% del PIB	% del Total
<b>Ingresos Nacionales (estatales, municipales y federales)*</b>	<b>17.5%</b>	<b>100%</b>
<b>Ingresos Federales menos</b>	<b>8.2%</b>	<b>46.9%</b>
<b>Ingresos Totales Estatales y Municipales (Incluye Participaciones y Aportaciones)</b>	<b>9.3%</b>	<b>53.1%</b>
<b>Ingresos tributarios y no tributarios (estatales y municipales)</b>	<b>1.4%</b>	<b>8.0%</b>
Ingresos tributarios y no tributarios estatales	0.9%	
Ingresos tributarios y no tributarios municipales	0.4%	
<b>Transferencias federales</b>	<b>7.9%</b>	<b>45.1%</b>
<b>A estados</b>	<b>6.5%</b>	
Participaciones	2.6%	
Aportaciones	3.3%	
PAFEF	0.2%	
Convenios de	0.5%	
<b>A municipios</b>	<b>1.4%</b>	
Participaciones	0.8%	
Aportaciones	0.6%	

Fuente: Finanzas públicas Estatales y Municipales, INEGI; SHCP.

\* Sin Contribuciones de Seguridad Social

Nota: Con información preliminar, los índices de 2002 son 55.2% y 8.1%; para 2003 51.3% y 7.7%.

Si nos comparamos internacionalmente, vemos que si México destina el 53% de los recursos estados y municipios, no está muy fuera de la norma en relación con los otros países, está por arriba de Australia, Bélgica y Austria y por debajo de Alemania, Estados Unidos, Brasil, Canadá y Suiza. Realmente lo que importa es ¿qué es lo que va a hacer la Federación? y ¿qué van a hacer los estados? Seguramente todavía hay muchas cosas que hace la Federación, que deberían hacer los estados, y este porcentaje pudiera crecer, pero para poder crecer tendríamos que trasladar esas responsabilidades.

### Estructura Porcentual de los Ingresos Nacionales 2000\*\*

País	Ingresos Federales	Estatales y Locales	Total de Ingresos nacionales
Australia *	55.42	44.58	100.00
Belgica	52.62	47.38	100.00
Austria	51.46	48.54	100.00
México	46.86	53.14	100.00
Alemania *	39.93	60.07	100.00
Estados Unidos	39.42	60.58	100.00
Brasil	37.00	63.00	100.00
Canada	27.49	72.51	100.00
Suiza	22.08	77.92	100.00

Nota: \* 2001

\*\* Sin contribuciones de Seguridad Social

Fuente: Supplemento to the 2002 government finance statistics yearbook. IMF.

Secretaria de Brasil de Recaudación Fiscal <http://www.census.gov/govs/www/summaries.html>  
Government Finance Statistics Yearbook 2001. IMF.

En el siguiente cuadro, se observa cómo se distribuyen los ingresos que obtienen los Estados, por ejemplo, en el caso de Bélgica, casi el 30 por ciento son ingresos tributarios y no tributarios de las entidades subnacionales y hay un 70% de transferencias que van del Gobierno federal a estas entidades. En nuestro caso hay un 14% que son los ingresos legislados por el Congreso local, un 36% que son participaciones y un 49% que son transferencias, y de esas transferencias, el 42% son transferencias atadas, se les da dinero a los estados para que paguen los sueldos de los maestros, y de los médicos, no se les da a los estados la posibilidad de llevar una política con estos recursos, sino que deben destinar directamente a eso, así ya hay un 40%.

### Estructura Porcentual de los Ingresos Estatales y Locales por Concepto 2000

País	Tributarios	No Tributarios	Partic.	Subvenciones		
				Generales	Específicas	Total
Belgica	19.81	9.88		70.31	0.00	70.31
México*	10.19	4.39	36.02	7.50	41.94	49.44
Australia *	33.81	25.30		24.54	16.36	40.89
Austria	49.65	21.33		16.58	12.44	29.02
Suiza	48.55	26.34		4.87	20.24	25.11
Canada	57.10	21.03		4.77	17.10	21.87
Estados Unidos	52.30	29.16		1.85	16.69	18.54
Alemania *	72.67	16.79		5.54	5.00	10.54

Nota: \* 2001

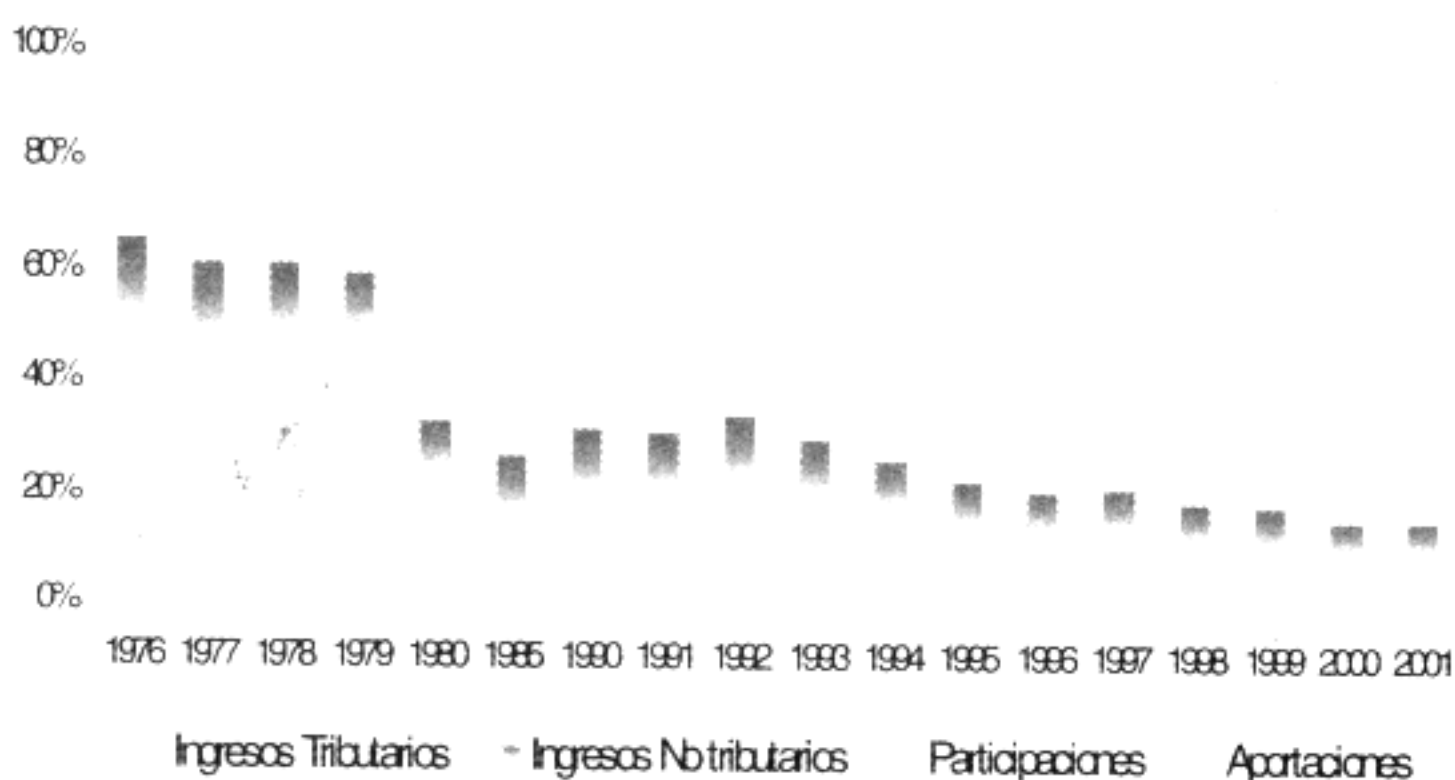
Fuente: Supplement to the 2002 government finance statistics yearbook. IMF.

Secretaria de Brasil de Recaudación Fiscal

Es un problema difícil de caracterizar, no está concentrado el dinero en la Federación, pero están concentradas las decisiones, tenemos que descentralizar las decisiones más que descentralizar el dinero. Ya en el sexenio pasado se distribuyó más de un punto del PIB básicamente a los municipios y al final, lo que logramos es que por un lado no se contó con dinero en la Federación para hacer las obras de infraestructura que se requieren y, por el otro lado, se hicieron obras municipales que, si bien son muy necesarias, probablemente no son prioridad. Entonces debemos precisar qué debe de quedar en la Federación y qué debe de quedar en estados y municipios; más que ser un problema de transferir dinero de la Federación a los estados, es un problema más complejo, porque se trata de pasar decisiones de la Federación a los estados.

¿Cuáles son las causas? La coordinación fiscal volvió a los estados dependientes de la Federación y acostumbró a muchas entidades a depender de las participaciones, descuidando sus ingresos propios; el Gobierno Federal transmitió muy parcialmente las funciones de educación y salud, así, las aportaciones al formar parte del gasto federal se convierten en transferencias cuyo destino la Cámara de Diputados quiere definir.

### Origen de los Ingresos de Estados y Municipios



En este cuadro se ve cómo en 1976, antes de la Coordinación, que fue en 1980, el sesenta y tantos por ciento de los ingresos estatales eran legislados por su Congreso, las barritas claras; son participaciones y las oscuras son otro tipo de transferencias, es lo que decide el Congreso del estado.

---

La Coordinación Fiscal fue necesaria porque la situación anterior también era muy mala: había una gran cantidad de impuestos y muchos de ellos se utilizaban prácticamente para proteger a los productores, por ejemplo, de maíz, en Yucatán, del maíz que venía de Campeche, entonces se establecía un impuesto al maíz de Yucatán que no se les cobraba a los productores Yucatecos, pero cuando venía el maíz de Campeche, se les cobraba más y funcionaban como aranceles internos. Y había una gran cantidad de impuestos que se eliminaron, se habla de 583 y pasamos de un sistema de muchos impuestos especiales, a nivel federal y local, a impuestos generales a una gran uniformidad, a quitar muchos problemas a la competitividad de las empresas, a ir a impuestos más modernos, que, por ejemplo, como el IVA que se devuelve a la exportación pero a cambio de eso, se perdió la soberanía de los estados para decidir muchas de sus acciones.

En el siguiente cuadro se analiza a todos los estados con distintos criterios y se ve cómo todos, desde la Coordinación a la fecha ganaron en participaciones, pero insisto, el problema no es de dinero sino de facultades.

Entidad	Ingresos Propios y Participaciones (% del PIB)		Crecimiento acumulado 1979-2001	Ingresos Propios y Participaciones per cápita (pesos de 2004)		Crecimiento real acumulado 1979-2001	Ingresos Propios y Participaciones (millones de pesos de 2004)		Crecimiento real acumulado 1979-2001
	1979	2001		1979	2001		1979	2001	
Aguascalientes	1.8%	4.2%	129.4%	752.7	2,815.7	274%	391.0	2,852.0	629%
Baja California	3.4%	4.1%	20.5%	2,271.6	3,258.3	43%	2,675.7	7,973.9	198%
Baja California Sur	1.6%	5.7%	248.4%	1,078.4	4,465.4	314%	232.0	1,834.4	691%
Campeche	1.1%	4.4%	300.7%	434.2	3,978.7	816%	182.6	2,877.0	1476%
Coahuila	1.3%	4.2%	218.4%	784.3	2,855.4	264%	1,221.3	6,890.6	464%
Colima	1.5%	6.1%	316.2%	685.5	3,213.1	369%	237.4	1,788.7	654%
Chiapas	1.8%	9.3%	412.4%	820.3	2,058.4	151%	1,710.0	8,475.5	396%
Chihuahua	1.1%	4.3%	280.5%	552.2	3,373.2	511%	1,107.4	10,518.2	850%
Distrito Federal	1.0%	4.2%	302.8%	1,024.1	5,869.3	473%	9,044.3	51,812.8	473%
Durango	2.0%	5.3%	160.2%	765.9	2,391.4	212%	905.5	3,703.1	309%
Guanajuato	1.5%	6.0%	306.3%	496.3	2,090.2	321%	1,492.0	10,411.3	598%
Guerrero	1.3%	5.5%	320.4%	356.9	1,650.6	362%	753.0	5,317.4	606%
Hidalgo	1.1%	6.0%	436.8%	378.3	1,830.0	384%	585.4	4,292.7	633%
Jalisco	0.6%	4.7%	743.3%	288.9	2,555.7	785%	1,263.2	16,886.4	1237%
México	2.7%	5.2%	96.5%	1,337.5	2,185.0	63%	10,117.3	29,229.2	189%
Michoacán	1.6%	6.0%	275.2%	459.8	1,698.5	269%	1,319.0	7,303.6	454%
Morelos	1.0%	4.8%	378.9%	395.8	2,375.4	500%	374.9	3,851.7	927%
Nayarit	1.6%	7.6%	370.4%	591.7	2,477.0	319%	429.7	2,402.5	459%
Nuevo León	2.1%	3.8%	78.1%	1,728.9	3,698.0	114%	4,344.9	14,525.2	234%
Oaxaca	1.6%	7.5%	362.5%	335.5	1,761.8	425%	794.9	6,387.2	704%
Puebla	0.7%	4.8%	612.3%	224.9	1,932.2	759%	753.0	10,095.1	1241%
Querétaro	0.8%	4.3%	455.9%	347.1	2,851.4	721%	256.7	4,133.7	1510%
Quintana Roo	1.2%	3.9%	211.1%	770.0	3,892.2	405%	174.0	3,274.5	1782%
San Luis Potosí	1.0%	5.0%	391.2%	309.3	1,872.3	505%	517.7	4,594.1	787%
Sinaloa	1.9%	6.7%	252.1%	749.0	2,799.8	274%	1,385.6	7,036.8	408%
Sonora	2.4%	5.3%	118.0%	1,371.7	3,511.1	156%	2,076.3	7,996.2	285%
Tabasco	2.1%	15.6%	634.1%	2,760.7	5,439.8	97%	2,934.5	10,720.7	265%
Tamaulipas	1.5%	4.8%	217.3%	798.1	2,890.1	262%	1,536.0	8,034.1	423%
Tlaxcala	2.0%	7.7%	278.8%	580.9	2,360.6	306%	323.3	2,379.3	636%
Veracruz	1.4%	6.8%	394.1%	515.2	2,086.7	305%	2,775.6	14,938.2	438%
Yucatán	2.5%	4.8%	87.2%	943.1	2,230.3	136%	1,003.2	3,794.2	278%
Zacatecas	1.5%	8.3%	451.1%	364.7	2,296.2	530%	414.6	3,365.5	712%
<b>Total</b>	<b>1.1%</b>	<b>4.6%</b>	<b>338.8%</b>	<b>797.8</b>	<b>2,769.3</b>	<b>247%</b>	<b>53,332.1</b>	<b>279,696.0</b>	<b>424%</b>

Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales (para varios periodos)

Nota: No incluye Productos. El caso per cápita utiliza la distribución de Población de 1980 y la proyección para 2001 realizada por CONAPO.

Nota: PIB 1979 estimado

---

## Conclusiones:

Tenemos un problema de centralización de las decisiones de política fiscal, en este concepto estamos incluyendo lo que es toda la Hacienda Pública (ingreso, gasto, deuda, patrimonio).

Debemos aumentar los ingresos propios de estados y municipios, sin disminuir los Federales, aunque éstos realmente se pueden disminuir si, por el otro lado, hay una transferencia de responsabilidad. No es tanto un problema de disminuir, pero, en principio, sin hacer alguna afectación patrimonial. Si pasa la facultad puede pasar el ingreso, pero el problema no es el trasladar dinero de un lado a otro, sino ver de qué manera se pueden establecer estos impuestos. Actualmente tenemos, para datos prácticos tres impuestos: renta, IVA y el IEPS que grava alcoholes, cerveza y, fundamentalmente, gasolina, que es el 90% de este impuesto.

Los estados deberían poder gravar el ingreso de las personas, los estados deberían poder gravar el consumo, no mediante un sistema tipo IVA. Los brasileños lo intentaron y fue un desastre, sino mediante un sistema más parecido al de Estados Unidos de impuestos al consumo final y los estados deberían, o por lo menos las grandes urbes, tener alguna solución al problema de contaminación a través de algún tipo de gravamen a la gasolina. Esto es teóricamente lo que se puede hacer, para poderlo hacer no basta con decir “te dejo tus participaciones y te devuelvo tus facultades”, sino, en nuestro régimen de concurrencia impositiva tendríamos, realmente, que manejar la concurrencia, o sea, sólo se puede gravar el consumo en un Estado si la Federación baja su impuesto; sólo se puede gravar el ingreso si la Federación baja su impuesto, tiene que haber ese tipo de ajustes.

Pero tenemos un problema, la mayor parte de los estados funcionan como socios minoritarios de la Federación, si le bajamos los ingresos a la Federación pierden los estados pobres y los medianos, porque hay una gran transferencia de recursos de los estados petroleros y de los estados ricos hacia el resto de los estados, entonces, una solución del tipo que se planteó en el Congreso: bajen el IVA al 10% y metan un impuesto local del 5% es un impuesto donde más de la mitad de los estados salen perdiendo, porque lo que van a recuperar de su propio 5% va a ser inferior a lo que pierden de la reducción de las participaciones que tendrán con motivo de la reducción del IVA federal, entonces esto nos lleva a un

---

problema más complicado, tenemos que solucionar los problemas de los impuestos federales para que la reducción de tasas en los impuestos federales no implique pérdida y entonces, en ese momento, podemos meter impuestos locales y tenemos que considerar que hay una gran evasión y que, por lo tanto, lo más que podemos aspirar es a un incremento moderado en el arranque de la carga fiscal para que ya, con un mejor diseño, poco a poco, con la acción administrativa se incremente la carga fiscal y se vaya haciendo que paguen aquellos que no están pagando.

En fin, ese es el planteamiento, además hay que aprovechar fuentes locales, si vemos otros países, los ingresos no tributarios de estados y municipios son mucho más altos, lo que sugiere que en esos países están gravando los servicios municipales, falta gravar servicios municipales, y falta obtener una mayor recaudación del predial, el predial en México, comparado a nivel internacional, es excesivamente bajo.

Y, finalmente, para que todo esto funcione, es necesario garantizar la transparencia y rendición de cuentas, porque sin ello es muy difícil que la gente esté dispuesta a pagar mayores impuestos.

En fin, este es el desarrollo, en este momento estamos todavía en las alternativas globales, genéricas, hay que precisarlas y hay que ver hasta dónde llega el consenso y qué puede hacer para resolver, los problemas que se están discutiendo en la Convención Nacional Hacendaria.

---

**Mesa de trabajo**  
**REFORMA HACENDARIA**

**Ponencia**  
**MÉXICO REQUIERE SOBERANÍA ALIMENTARIA Y  
UNA POLÍTICA DE DESARROLLO INDUSTRIAL**

*Sergio Sandoval Hernández\**

Si evaluáramos algunos sectores de la administración pública nos podríamos dar cuenta que hay un exceso de recursos, si evaluamos tanto administraciones estatales como sectores completos de la administración pública federal, podríamos encontrar graves duplicidades: instituciones que se superponen continuamente en programas, infraestructura, en objetivos, en recursos, en prioridades y esto, por supuesto, está generando un gasto corriente brutal.

Hace 15 ó 20 años, cuando escuchábamos que una Secretaría tenía un gasto corriente alrededor del 60% era considerar eso una cercanía al despilfarro y ahora podemos advertir que muchas de las Secretarías andan en el 86, 87, en el 90% y que su nómina es desorbitada y ya nos parece normal. Ya las Secretarías no tienen, a veces, más que un 5 ó un 7% de gasto de inversión y nos parece que fuera un fenómeno regular y que así debieran ser las cosas. Creo que hay Secretarías muy sobradas, hay Secretarías que no justifican su existencia, en las administraciones estatales tenemos también una enorme repetición de programas y de recursos.

Hay sectores como el educativo, el de salud, el agropecuario, como los de desarrollo social que están plagados de repeticiones y hay programas que se montan unos con otros, la reciente Ley de Desarrollo Social que tanto se ha ponderado, está plagada de repeticiones con los otros sectores y a todo ellos les asignamos año con año ingentes recursos y tal parece que esto no tiene término.

---

\* Consultor y Profesor del Instituto Nacional de Administración Pública.



---

Mucho se habla de adelgazamiento de la Administración Pública, mucho se habla de anchuramiento de los diferentes niveles de la administración pública, pero la verdad es que, en los últimos años, hemos contemplado como sí, efectivamente, se adelgazó en varios niveles de confianza, la Administración Pública, pero a nivel de cuadros, directivos, se multiplicó de manera vertiginosa, hay enorme cantidad de nuevos puestos que no tienen siquiera sustento en la Ley Orgánica, tenemos centenares de Direcciones Generales Adjuntas, tenemos Subdirecciones Generales Adjuntas, tenemos cantidad de puestos inventados y que, a veces, son Direcciones fantasma, que no tienen más que dos o tres personas y son pretextos nada más de gasto y que tienen una enorme infraestructura.

Tenemos, en paralelo, una considerable nómina de pago de honorarios para miles y miles de personas en cada una de las Secretarías, y eso lo vemos normal, hemos ya hecho del pago de honorarios una forma de darle la vuelta a la nómina pública y ahí también traemos un problema muy severo.

Tenemos nóminas abultadísimas y esto, evidentemente, es gasto corriente. Tenemos instituciones que advierten duplicidades feroces, como es el IMSS, el ISSSTE, el ISSSFAM, el DIF y seguros de tipo local. Tenemos repeticiones importantes entre el IMSS y el sistema de asistencia, dijéramos, medianamente contributiva, como es el de la Secretaría de Salud. Tenemos repeticiones importantes del Seguro Social, este seguro de participación social, el seguro popular y algunos esquemas de protección modificada, mientras tenemos a más de la mitad de la población fuera de cualquier sistema de protección social, y vemos muy normal que toda la población contribuya, vía impuestos directos e indirectos, a mantener una enorme burocracia.

El esfuerzo de las próximas décadas debe ser racionalizar esta burocracia y deberemos profesionalizar varios rubros, no es justo que no metamos una Ley de Servicio Profesional también para los médicos, militares, personal de seguridad, personal educativo, porque sólo así será posible evaluarlos y que den realmente los servicios que la población esté esperando. Si nosotros trabajáramos por este lado, si lográramos que un servicio social de pasantes masivamente se incorporara a coadyuvar con las instituciones públicas, podríamos despresurizar mucho el gasto de nómina.

---

Por último, nuestras autoridades, desde hace ya varias décadas, decidieron que era muy normal que no tuviéramos soberanía alimentaria y que no tuviéramos política industrial, yo escuché a algún Secretario de Comercio y Fomento Industrial decir que la mejor política industrial era no tener política industrial; todos los países que lograron salir del subdesarrollo a partir de la segunda mitad del siglo pasado, invariablemente establecieron una soberanía alimentaria y una agresiva política de desarrollo industrial y una política de desarrollo científico y tecnológico, las cuatro cosas están total y absolutamente postergadas en México.

Somos el primer importador de lácteos, somos uno de los principales importadores de cárnicos, somos importadores natos de cereales, frutas, de verduras, de azúcares, no es posible considerar que esto sea normal. Si México recuperara su crecimiento agropecuario, si hiciéramos el intento de lograr ser autosuficientes en materia alimentaria, habría varios millones de empleos, prácticamente tendríamos resuelto el problema del campo de abandono y si a eso agregáramos que retomáramos nuestra política de desarrollo industrial e iniciáramos una política de desarrollo científico y tecnológico, de otra cosa estaríamos hablando. Pero no queremos hacer esas reformas porque el gran capital está muy interesado en que sigamos siendo un país dependiente, dominable, un país gobernable, pero a través de otros intereses, es decir, que no tengamos un pleno desarrollo, pues seguiremos consumiendo muchos productos innecesarios. Somos el principal importador del mundo en productos que vienen a adulterar la comida, somos el principal consumidor de lactosueros, de buterol, de caseína, nada más por hablarles de lácteos, pero en cárnicos tenemos exactamente lo mismo y nuestras autoridades ni cuenta se dan de esto, ni Profeco ni la Secretaría de Salud ni la Secretaría de Agricultura, etcétera, atienden esta cuestión. Tenemos una adulteración masiva de muchos alimentos y lo vemos normal.

Yo creo que sí hay espacios de atención, creo que es responsabilidad de la Administración Pública ver esto. No es suficiente abordar con la cuestión de que hay demasiado gasto y sólo hay que ver nada más cómo modificamos la política fiscal, por supuesto que hay que hacerlo, y a fondo, pero hay otros espacios que deben atenderse.

---

**Mesa de trabajo**  
**REFORMA HACENDARIA**  
**Ponencia**  
**FORTALECER LOS MECANISMOS DE**  
**COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

*David Colmenares Páramo\**

Los tratamientos preferenciales que existen en nuestras leyes son elementos que erosionan la base de los impuestos y tienen mucho que ver con esta baja relación impuestos-PIB, porque, inclusive, tiene algunas características de nuestro sistema tributario que hacen que algunas transferencias por la vía del gasto en algunos países, nosotros las hagamos por el lado del sacrificio fiscal, a través del sistema tributario.

En cuanto a la reforma hacendaria que estamos viendo en la Convención Nacional de las Haciendas Públicas, efectivamente ya se mencionaba, esta primera Convención, tiene antecedentes, que en la parte tributaria, contribuyeron en mucho a conformar un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y un sistema tributario moderno que, sin embargo, hemos ido llenando de hoyos negros a través del tiempo, particularmente en los impuestos más importantes: el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado.

Cuando se crea el IVA desaparecemos aproximadamente 18 impuestos federales y más de 450 impuestos estatales. Nuestro Sistema de Coordinación ha tenido virtudes, entre otras cosas, por ejemplo, en las transferencias ha tenido un crecimiento del 12.5% de la recaudación participante en 1979, aproximadamente hoy por el lado solamente de participaciones, esto es transferencias no condicionadas, más del 25% y con las trasferencias de gasto incluidas, estamos hablando de tres quintas partes del equivalente de recaudación participable que se transfiere a estados y municipios, sin contar lo adicional, que el año pasado se les dio a través del Fideicomiso de Infraestructura Social, el FIES, que incluyó una parte del neto de los excedentes petroleros con un equivalente casi al 1.7% de la recaudación participable. Estamos hablando ya de tres quintas partes de transferencias.

---

\* Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

---

En cuanto a las virtudes del sistema, se eliminó la discrecionalidad en el reparto de los recursos, se buscó y se logró un equilibrio entre los aspectos resarcitorios y los aspectos compensatorios en las fórmulas de distribución de participaciones, las fórmulas de distribución vigentes fueron promovidas y aprobadas por las entidades federativas en 1990. La dinámica de Suma Cero ha hecho que se mantengan, prácticamente las mismas, estamos hablando de hace ya casi 15 años, de las mismas fórmulas que tuvieron la virtud de reducir diferenciales *per capita* en las distribución de participaciones, manteniendo criterios resarcitorios, particularmente en la segunda parte del fondo general de participaciones que se distribuyen en función de la dinámica de lo que se llaman impuestos asignables, que son los impuestos especiales: cerveza, tabaco, bebidas alcohólicas, tenencia, que son participables 100% de las entidades federativas.

Se mantuvo el fondo de fomento municipal, se introdujo un estímulo a la dinámica recaudatoria del predial y el agua. El fondo se incrementó en 95 hasta el 1% en la recaudación participable; sin embargo en 1998 metemos el FORTAMUN, que se distribuye en función del número de habitantes, funcionó como una especie de estímulo negativo para el impuesto recaudatorio que se buscaba promover a través del otro fondo.

En 1998 se crea el Ramo 33 que integra diversos conceptos dispersos en el presupuesto de egresos, destacando la creación de los recursos del FORTAMUN como recursos nuevos y en el 2000 se crea el PAFEF, el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas que evoluciona de menos de 1 punto de la recaudación equivalente a casi 1.7, que es como está en la actualidad, que son programas que han sido muy útiles, para apoyar los esfuerzos de inversión particularmente de las entidades federativas, sin embargo, han inhibido el estímulo al esfuerzo recaudatorio de estados y de municipios.

Entonces, un elemento central es que se evitó la discrecionalidad, las fórmulas han surgido de las propias entidades federativas, existen mecanismos como un Comité de Vigilancia, que el año pasado ya se crea el Comité de Vigilancia no solamente para la revisión de la recaudación federal, desde hace ya dos años, se crearon dos subgrupos, uno para revisar la cuenta pública del 2001 y el otro para revisar la recaudación petrolera.

---

Este año, se acaba de crear, dentro del mismo Comité de Vigilancia, un pequeño grupo para revisar la interpretación jurídica del presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos, todo en relación a los llamados excedentes petroleros, ha habido avances importantes en materia de deuda, por ejemplo, de 1994 a 2003 la relación deuda de los estados y municipios versus el PIB se ha reducido.

Aparte del incremento de las transferencias, el municipio ha jugado un papel muy importante, tenemos el INDETEC, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, que es el órgano técnico del Sistema de Coordinación Fiscal que ha dedicado una parte importante de su trabajo a la asistencia pública y al estudio de los problemas municipales. En fin, con todo esto llegamos a la Convención Nacional Hacendaria, es evidente que tenemos problemas, la relación impuestos-PIB como se mencionó, no da, por lo tanto se observan grandes deficiencias y rezagos en materia de gasto público.

También nuestra relación gasto-PIB es de las más bajas, es evidente la necesidad de mayores recursos en los tres órdenes de gobierno. También es cierto que el hecho de que, como mencionaba José Ángel, en 1998 no se aprueba la reforma fiscal, en 2000 y 2003 tampoco, finalmente el Congreso ha jugado ahí un papel importante en el sentido de que no se ha logrado avanzar en reformas que, podemos resumir, en que fundamentalmente no se trata de crear más impuestos, sino de hacer mejores los que ya tenemos y, desde luego, esto va aparejado a un esfuerzo de administración tributaria.

En los trabajos de la Convención empieza a haber cosas interesantes, desde luego no estamos limitados por los tiempos, pero se empiezan a perfilar conclusiones en algunas de las mesas, por ejemplo en la mesa de deuda pública, los diputados y senadores que participan en la misma, se comprometieron a impulsar las conclusiones que se vienen perfilando. Se estaban trabajando también la de gasto, la de coordinación fiscal, o sea, se está alcanzando un dinamismo interesante y hay algunas ideas que, evidentemente, no son nuevas, por ejemplo, las fórmulas de revisión de gasto que va a estados y municipios, desde 1998 se decidió que la fórmula fuese idéntica a la federal y esto provocó problemas en muchas entidades, particularmente Oaxaca, Puebla, Veracruz, en las que existe el mayor número de municipios.

---

Se está revisando la política para la elaboración de las fórmulas, particularmente, las aportaciones, se está viendo cómo amplía la colaboración administrativa, se han presentado propuestas interesantes, por ejemplo, Tabasco propone en colaboración administrativa, la administración central del IVA por parte de las entidades; Sonora la perfecciona y propone la administración pero dejando las devoluciones en el SAT, en el gobierno federal y la recaudación mantenerla en bancos; hay otro estado que propone la desaparición del IVA y la creación de un impuesto parecido al de ingresos mercantiles del 7%; todas las entidades plantean la creación de un impuesto del 2% a las ventas finales, algo que se propuso también cuando José Ángel Gurría era Secretario de Hacienda.

En la cuestión de las reformas, las perspectivas de la Convención no debemos sobrevalorar ni debemos tampoco minimizar, es importante evitar caer en los lugares comunes. Desde luego que tiene que haber una flexibilización de las normas, se tienen que revisar las etiquetas, pero lo fundamental es trabajar en un Sistema de Coordinación Hacendaria que nos permita tener más transparencia, mejores mecanismos de rendición de cuentas, pensamos que los Congresos locales deben adoptar un papel mucho más dinámico, fortalecer la colaboración administrativa, pensar en el traslado de impuestos como el IVA, pues es imposible, simplemente por el sesgo, tres quintas partes del mismo se recaudan en la ciudad de México. ¿Qué pasa con las devoluciones?, ¿qué pasa con los contribuyentes? Realmente debemos fortalecer los mecanismos de colaboración interinstitucional y buscar, que es finalmente el objetivo de una reforma hacendaria, tener tres órdenes de gobierno fiscalmente fuertes que puedan financiarse con su recaudación tributaria, que puedan darle suficiencia al gasto público que, evidentemente, está muy rezagado.

---

**Mesa de trabajo  
REFORMA HACENDARIA**

**Ponencia  
PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO NACIONAL:  
REFORMA FISCAL URGENTE**

*José Ángel Gurría Treviño\**

Yo estaría de acuerdo en la creación de un Instituto que tenga que ver con la congruencia jurídica, los reglamentos, las normas y su aplicación en el marco de la Ley, durante mi gestión al frente de la SHCP muchos de los problemas consistían en que la Ley estaba escrita como resultado de una enorme cantidad de compromisos y negociaciones, entonces en los juicios de los contribuyentes, perdíamos el 70% de los casos, muchas veces por defecto de la forma en que estaba escrito, redactado o armado el cuerpo de la Ley misma, no sé si esta situación ya haya cambiado, pero siento que la facilitación, la transparencia, la simplificación van en la dirección correcta.

La reforma fiscal me parece el tema de mayor vulnerabilidad de todo el sistema de gobierno en México, en este momento debemos evitar a toda costa la complacencia que nos dé el hecho de que los vecinos estén creciendo y hayamos crecido 3.7 el primer trimestre, etcétera, porque nuestra vulnerabilidad es de tal magnitud como lo siguiente, captamos 12% del PIB por la vía de los impuestos, la OCDE, en promedio capta el 30%, nosotros somos uno de los 31 países de la OCDE, algunos de ellos ya vienen bajando impuestos y esto sobresale en las columnas políticas como un contraste, otros países los están bajando y nosotros estamos pensando en subir. Por supuesto, porque tenemos que subir no 1 ni 2 sino varios puntos del PIB para tener una hacienda pública razonablemente sana. 12 contra 30, esa es hoy la proporción de México contra el promedio de los países a los cuales nos queremos parecer más, Brasil tiene treinta y tantos por ciento, el único país en América latina que capta menos que nosotros en impuestos es Guatemala porque apenas

---

\* Ex Secretario de Hacienda y Crédito Público.

---

está estructurando su sistema. Somos de los países del mundo, no sólo de América latina, que capta menos impuestos.

La forma en que los países modernos más exitosos están captando es por la vía de aumentar los impuestos indirectos, de aumentar los impuestos al consumo y reducir los impuestos al ahorro, el trabajo y la inversión.

La dependencia de los ingresos petroleros es preocupante por la volatilidad de los precios, en 1993 alcanzaron con 40 dólares el barril, de hecho, 42 dólares el Brent y la mezcla mexicana llegó a 34 dólares. El precio normal del barril es de 20, tomando los promedios de los últimos años y subiéndole un cierto porcentaje y hay que recordar que en 98 estaba a 8 dólares. No quiero pensar lo que le pasaría a las finanzas públicas si cayera, ya no a 8 dólares sino a 15 o a 18. Estamos con 70% de más con un porcentaje altísimo adicional.

Otro asunto, las tasas de interés son las más bajas de la historia, internacionales y nacionales, ya están empezando a repuntar, la deuda interna y la deuda externa, aunque la externa es menos vulnerable porque tiene tasas fijas, la parte de la deuda interna en pesos, que es como un billón de pesos, obviamente va a ir reflejando esos aumentos de tasa, la posibilidad de que caiga el precio del petróleo es la posibilidad de que suban las tasas de interés.

Simplemente quisiera mencionarles que el país con el mayor potencial petrolero del mundo es Irak, que en breve estará en manos de una serie de países interesados en producir todo lo posible para poder bajar los precios del petróleo y estabilizarlos. Una vez que pasen las hostilidades, donde cuesta la mitad que el promedio de lo que cuesta en cualquier otra parte del mundo, por las circunstancias geológicas y las presiones, de manera que, simplemente para dar una idea de la vulnerabilidad, creo que nunca ya va a bajar el petróleo a 8 dólares, pero sí, ciertamente el nivel en que está hoy es totalmente artificial, entonces estamos en el lomo de un venado con una vulnerabilidad enorme.

Esto está provocando que el gobierno no sea capaz de cumplir con los mandatos básicos que tiene, no estoy temporalizando mi afirmación, este era un asunto importante en la época de Salinas, emergente en la época de Zedillo y hoy es un asunto urgente. Simplemente porque nada más somos 20 millones más de mexicanos.



---

Termino diciendo que sí hay un contexto especial, diferente y nuevo. Para los aztecas el fuego nuevo era cada 52 años. Nosotros aquí tenemos la Convención Nacional Hacendaria que es algo parecido, están ahí todos lo protagonistas que necesitan estar, están los gobernadores, los presidentes municipales, los legisladores, el Ejecutivo, e indirectamente, con un sistema de vinculación que se ha hecho a través del sector privado, y yo lo único que quisiera dejar en la mesa es que la Convención debe dar resultados para que el próximo gobierno no venga a recoger los pedazos de las finanzas públicas, sino que vengan a tener unas finanzas públicas más sólidas y que le permitan cumplir mejor con su labor.

En lo que se refiere a las evasiones, éstas son fabricadas por nosotros mismos, en buena medida, por la complejidad del esquema y porque le hacemos agujeros a las leyes fiscales con la pretensión de promover sectores. Tenemos 30 ó 40 años, nuevamente no estoy temporalizando ni señalando alguna administración, porque eso se aprueba en el Congreso, promoviendo sectores por la vía de hacerle agujeros a los impuestos, en lugar de una asignación directa de gasto transparente, que es lo aplicado en todos los sistemas modernos de fiscalización, entonces ¿qué pasa? Nos pasan cosas como estas: En Chile el IVA es de 18% y aquí es 10 y 0 y 15, pero la ponderada es como 9. Quiere decir que en Chile es el doble, porque allá no hay excepciones, sin embargo aquí captamos el 3 y allá el 9, ¿por qué? Porque todo mundo se pone en el supuesto de que no tiene que pagarlo, todo mundo compra el carro en la frontera, la cantidad de carros que se facturan en la frontera, porque pagan 10 en lugar de 15.

Eso lo inventamos nosotros, lo hicimos nosotros, fuente ovejuna, entre el gobierno y los legisladores a lo largo de los años, el primer agujero que le hicimos al IVA fue la noche que lo establecimos, que las tiendas universitarias y que no sé qué, estábamos con David Ibarra ahí metidos, esa noche empezamos a hacerle agujeros y no hemos dejado de hacerle agujeros y al ISR tampoco, lo que dijo David es muy importante, nosotros a los transportistas, a las grandes empresas agropecuarias, no a los ejidatarios, no, a todo el que transforma y el que tiene que ver con el campo, independientemente de que sea una trasnacional, de tamaño gigantesco, tienen regímenes fiscales y nunca hemos vuelto atrás para limpiar y ver si la lógica todavía se aplica o no. Si los agujeros los hicimos nosotros, insisto, todo mundo va y se trata de ubicar en el supuesto del agujero, nosotros somos, en buena medida, los principales responsables de que nos evadan tanto y nos eludan tanto, desde la designación del impuesto.

---

Aquí la mitad del consumo no se grava por ley, hay que empezar por ahí, la mitad del consumo no está gravado y de la otra mitad, como llenamos de agujeros y el problema de la aplicación universal y la simplificación y la equidad y todo lo demás, pues también nos ganan todos los juicios. Además del problema de la enorme dificultad en un impuesto como el IVA, en donde es una cadena de cataratas, en donde de repente se pierde la catarata en la montaña, y luego vuelve a salir por acá y vuelve a aparecer por allá, seguirle la pista, eso es muy difícil.

Lo vamos a resolver si hacemos nuevas leyes y nuevos impuestos, no por llamarle de otra forma al IVA, simplemente diseñado mejor el IVA, diseñado mejor el Impuesto Sobre la Renta, con menos excepciones, con menos agujeros y entonces va a haber un efecto casi automático en cuanto a la capacidad de fiscalizar, es más de fiscalizar en el escritorio de los recaudadores, ni siquiera tener que ir a las empresas y va a ser muchísimo más fácil detectar a los que eludan o evadan.

Sobre la posibilidad de encontrar fuentes de gasto que no sean impuestos, es decir, ante la perspectiva convencional dogmática, de que no hay dinero. Yo creo que llevamos ya muchos años tratando de estirar la liga, no es un problema de ahora, ya el tema del gasto en exceso está tan expuesto, tan transparente, cada uno de los rubros se hace ya tan evidente que se vuelve muy vulnerable cualquier gobierno que estuviera presentando alguna propuesta audaz. Cada línea se debate, cada comité... el de salud, va a lo suyo y el de infraestructura va a lo suyo, cada quien está muy pendiente de su sector, cada quien tiene sus abogados. El problema realmente es que no hay dinero, efectivamente, no alcanza porque somos 20 millones más hace 15 años pero además son 100 millones muy elocuentes, muy vocales, mucho más articulados, mucho más concientes de sus derechos.

Se habla de reducir el superávit primario, el superávit primario es insuficiente, superávit primario quiere decir que estamos gastando un poco menos de lo que se recibe pero la diferencia se paga de servicio de la deuda y todavía tenemos un déficit. El problema es que estamos atendiendo apenas la deuda nominal sin estarle abonando a la deuda grande que es la de las pensiones. Deberíamos tener un superávit primario todavía mayor, por cierto, el nuestro es muy inferior al de Argentina y muy inferior al de Brasil, si estamos comparándonos con los vecinos, pero tenemos un agujero enorme que no está en las cuentas públicas,

---

tendríamos que hacer un esfuerzo doble, es como andar en la caminadora, nomás para mantenernos donde estamos tenemos que estar corre y corre, sude y sude. Si queremos avanzar hay que correr más recio.

En cuanto a reestructurar la deuda interna, no importa cómo la reestructure uno, la deuda permanece y el servicio de la deuda persiste y se sigue generando y generando, y se devenga aunque no se pague. Es muy complicado encontrar cómo se va a reestructurar la deuda interna, pero, desde el punto de vista de a quién se va a afectar o a quién le va a dejar uno de pagar, pero sobre todo, independientemente del plazo al que se le pague, se continúa devengando el servicio, no es aplazable ese asunto, sigue afectando las finanzas públicas y sigue afectando la reestructuración del déficit.

En el tema de las reservas parece, de repente, que se tiene disponibilidad de 60 mil millones de dólares de reservas, es una cantidad muy grande, la tentación de gastarla en cosas que hacen falta, pero se olvida que esas reservas ahorita están generando 1 ó 2% de intereses, son unos dólares, pero tuvimos que emitir CETES al 6, para poder tener los pesos con los cuales comprar los dólares.

Hay que recordar, primero, que somos un país que importa entre 17 ó 18 mil millones de dólares al mes, entonces tener 60 mil millones de dólares de reservas aparenta ser mucho, pero son apenas tres meses de importaciones, entonces adquiere validez la prudencia, yo recomendaría, que aunque tengamos tipo de cambio flotante, tengamos activos internacionales que den confianza. Si queremos gastarnos las reservas debemos convertir de dólares a pesos y después gastar esos pesos y es gasto, tan gasto como si dejáramos de pagar los intereses de la deuda como reducir el superávit primario. Entonces, lo que hay que evitar, a toda costa, es la ilusión de que hay más recursos en la mesa.

La Secretaría de Hacienda tiene unos clientes que hoy están mucho más sanos que hace tres años, pero el gobierno está más pobre y ya no le podemos pedir una escuela más ni una carretera más, ni un hospital más, no tiene con qué, en consecuencia, están multiplicándose los conflictos de toda naturaleza, en todas partes porque no hay con qué atenderlos.

---

**Mesa de trabajo**  
**REFORMA HACENDARIA**

**Ponencia**  
**FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO**  
**HACENDARIO**

*Roberto Soto Leyva\**

En la última década nuestro país ha enfrentado cambios sociales, económicos y políticos que han causado profundas diferencias no sólo al interior de nuestro país, sino también en su relación con el resto del mundo.

Al interior se ha fortalecido la vida de los estados y desde luego de los municipios. Estos cambios si bien han representado una mayor delegación de facultades a los estados y municipios también conllevan una mayor responsabilidad y obligaciones.

Sin embargo, la tendencia de los últimos dos años ha impactado severamente las oportunidades que los estados y municipios podrían haber alcanzado de haberse concretado reformas sustantivas en materia hacendaria.

La ausencia de negociación por parte de la Federación, así como de propuestas alternativas ha generado una parálisis legislativa cuya consecuencia es percibida parcialmente en este momento, pero los efectos más profundos se generarán al paso del tiempo, cuando nuestro país sea comparado y evaluado frente a países que en su oportunidad realizaron modificaciones sustanciales en materia hacendaria que permitieron un desarrollo sostenido propiciando mejores condiciones de vida a sus habitantes.

Nuestro País, Estados y Municipios, necesitan de un Federalismo totalmente renovado, de un federalismo hacendario que fortalezca el papel de las entidades. Una reforma hacendaria de gran visión, que debe considerar los ingresos, el gasto, la deuda y su desarrollo administrativo.

---

\* Catedrático del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

---

Los Planes de Desarrollo deben considerar en su visión y misión el fortalecimiento de un federalismo hacendario, donde se incorpore la sociedad en sus obligaciones y en sus derechos a tener garantizado un patrimonio y calidad en los servicios que otorgan los Ayuntamientos.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, se planteó la necesidad de impulsar un nuevo federalismo que permita el fortalecimiento de los tres órdenes de gobierno, de manera que la transferencia de recursos no sea la única que agote las acciones, sino que sean las actividades constantes que en conjunto deban realizar de manera armónica los gobiernos federal, estatal y municipal y que dan plena vigencia a los preceptos de nuestra Carta Magna.

En el ámbito municipal, se propuso fortalecer a los municipios destacando el manejo transparente de los recursos públicos; la renovación, cuyo objetivo específico consiste en promover el fortalecimiento del país mediante una relación basada en los principios de cooperación, a fin de iniciar una mayor participación cívica y social, ya que el municipio constituye un espacio de enorme potencial para contribuir a la gobernabilidad democrática.

Es importante considerar que la renovación municipal consiste en fortalecer la hacienda pública municipal, para consolidar al ayuntamiento como el eje promotor del desarrollo social del municipio, atendiendo las necesidades de transferir a los municipios mayores atribuciones y poder de decisión, creando una responsabilidad compartida, fomentando el trabajo comunitario y alentando la participación ciudadana.

El Federalismo es una doctrina que propone reasignar facultades y competencias, entendiéndolas como la reivindicación de los derechos originarios. Se requiere que los medios sean descentralizados, atendiendo a necesidades y a capacidades, de modo que todos estén en condición de asumir su responsabilidad, de acuerdo al ámbito de su competencia.

El Federalismo, conjugado con el concepto de democracia, sostiene que el mejor gobierno es el más cercano y visible para la comunidad; por consecuencia, es acercar a la comunidad a la célula político administrativa, **EL MUNICIPIO.**

---

El Federalismo, en lo político y en lo económico, es garantizar la redistribución del ingreso, para hablar en términos de Justicia Social.

El Federalismo económico debe impulsar la descentralización de la inversión productiva en favor del desarrollo regional y municipal. El federalismo hacendario propone vincular más la recaudación con el gasto, para que sea en la comunidad donde se decida la aplicación de sus propios recursos, de modo tal que a mayor ingreso tributario, mayor capacidad de retornarle a la sociedad, la riqueza que genera convertida en bienes y servicios.

Dentro del desarrollo económico municipal es imprescindible generar recursos a través de las localidades o comunidades, con la finalidad de que el municipio sea promotor de los bienes y servicios, convirtiéndose en una célula económica del municipio, mediante las aportaciones de sus contribuyentes, se fortalecerá la generación de empleos, la comercialización y la búsqueda de un mercado interno, donde los servidores públicos municipales tienen la oportunidad de ser útiles a la comunidad y compartir responsabilidades para el desarrollo local y regional.

El Nuevo Federalismo ha propuesto la transformación del poder público a través de una renovación real del municipio, así como la descentralización de funciones a estados y municipios y la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las desigualdades locales se manifiestan muy nítidamente en los más de dos mil municipios del país, los cuales presentan abismales diferencias en lo económico, político y social, por ello debe efectuarse un rediseño de estrategias clave para la reordenación del espacio nacional, para la instrumentación de las políticas públicas nacionales de desconcentración económica y demográfica, para la adecuación de los órganos de gestión de los municipios y sus mecanismos de planeación estratégica.

El fortalecimiento a la hacienda municipal, tiene como premisa fortalecer sus finanzas mediante esquemas recaudatorios modernos, eficientes y rentables que aseguren la explotación racional de sus propias fuentes de ingresos.

---

El Federalismo debe atender la necesidad de transferir a los municipios mayores atribuciones, recursos y poder de decisión, para fomentar el trabajo comunitario y alentar la participación ciudadana, redistribuyendo así el poder del pueblo.

El fortalecimiento del Federalismo hacendario, es construir un nuevo esquema de coordinación fiscal, más justo y equitativo, en la distribución de los ingresos nacionales, es transformar paulatinamente los porcentajes de dependencia de la Federación a los Municipios.

Uno de los principales aspectos que han incidido en los últimos cinco años, ha sido evidentemente el proceso de globalización en la economía. México desafortunadamente, no se ha caracterizado por ser un país, cuyas políticas coincidan o sean congruentes con las expectativas de la economía mundial.

En ocasiones esta visión ha sido justificada por eventos particulares de nuestro país, que si bien en su momento pudieron tener una relevancia, han rebasado sus propias circunstancias para justificar la falta de planeación y tal vez nuestra incapacidad para realizar proyectos a largo plazo.

La política fiscal de nuestro país en más de una ocasión ha sido severamente cuestionada pues ha respondido a eventos muy particulares, que si bien requieren atención, se convirtieron en el eje principal de la política fiscal, desvirtuándola e inclusive generando otra muy distinta a la originalmente planteada.

Ejemplos de lo anterior han sido los planteamientos realizados año con año a los legisladores, en donde al establecer las bases para la política fiscal del ejercicio se establecen razones a pesar de estar sustentadas, solo se enfocan a resolver problemas a corto plazo dejando a un lado las expectativas a mediano y a largo plazo.

Nuestro futuro sólo alcanza a cubrir un sexenio, así, nuestras políticas fiscales en el mejor de los casos han alcanzado un lapso de seis años, para entonces volver a iniciar el proceso de planeación por otro lapso de tiempo igual en el mejor de los casos. Desde luego este proceso nos ha colocado en una franca desventaja frente a países cuya estructura se ha planeado a largo plazo, y que a pesar de tener cambios y eventos que

---

afectan su desarrollo, siempre han conservado objetivos precisos y no sujetos a una voluntad o a una circunstancia particular.

Nuestro caso se torna más difícil y complejo cuando el país se ha visto afectado por circunstancias que jamás han sido debidamente analizadas, mucho menos planeadas. Así cuando algún evento económico ha afectado a diversos países, el nuestro ha sufrido graves trastornos colocándonos no sólo en posiciones de franca desventaja, sino afectando o cancelando cualquier avance que se hubieran logrado.

En particular este problema es atribuible a dos causas principales:

- La falta de existencia de un Proyecto de Nación
- Nuestros presupuestos y políticas se realizan para resolver problemas inmediatos y no incluyen en forma sistemática objetivos a largo plazo.

En el aspecto de Política Fiscal y en particular en lo referente a la recaudación existen problemas que en su momento pudieron ser resueltos y que desafortunadamente fueron sujetos o bien a la voluntad de una persona o a una circunstancia particular que motivó que el problema en cuestión tuviera que esperar un “mejor momento” para ser resuelto.

Nuestro país ha sufrido embates que si bien en algunos casos fue imposible prever, afectaron severamente su economía. Sin embargo la política fiscal como hemos mencionado ha sido desarrollada para solventar problemas de muy corto plazo y en ocasiones sólo con una visión eminentemente recaudatoria. Este último aspecto requiere de una mención especial, no existe ningún país de los denominados de “primer mundo” que no mantenga un objetivo de recaudación. Sin embargo, en estos países existe una cultura de pago que se ve plenamente motivada con acciones gubernamentales que la sociedad percibe y, desde luego, evitan la evasión y elusión fiscal.

Existen dos instrumentos vinculados con el desarrollo Hacendario y que en las últimas décadas han sido relegados:

- La Reforma Fiscal Integral
- Los ordenamientos legales



---

## La Reforma Fiscal Integral

En nuestro país se han elaborado diversos proyectos de propuestas para llevar a cabo la denominada Reforma Fiscal Integral. Si bien el término corresponde a una expresión que acostumbramos asociar con los impuestos, no resulta lo suficientemente amplia. Actualmente no se requiere sólo de una Reforma Fiscal Integral, sino de una Reforma Tributaria, ya que éste último término no se limita sólo a aspectos impositivos.

Existen diversas propuestas técnicas, profundas y bien intencionadas; sin embargo, en muchos casos éstas no contemplan un concepto integral, (entendiendo por integral el proceso mediante el cual un objetivo puede ser transformado en una realidad).

Es importante hacer una reflexión en este punto. Nuestros ordenamiento legales y particularmente los fiscales, se encuentran desactualizados y en algunos casos existe una grave falta de armonía entre ellos llegando inclusive a niveles de inconstitucionalidad que lejos de beneficiar al fisco federal con una mayor recaudación, generan inseguridad en los contribuyentes. Esto causa, entre otros problemas, un impacto en los inversionistas nacionales y extranjeros, que lejos de ver a nuestro país como un lugar apropiado para sus proyectos, lo evalúan y comparan bajo una perspectiva que nos coloca en una posición de franca desigualdad.

Este comentario no significa que nuestras leyes sean “malas”. Muchas de éstas contienen conceptos importantes que difícilmente podrían ser mejorados y que en su momento cumplieron una función. Tal vez nuestro error ha sido el permitir que se realicen cambios bajo un visión de muy corto plazo, sin ningún orden y pensando más en un problema particular, que un desarrollo ordenado y a largo plazo de un país.

Otro aspecto relevante es el concepto de Reforma Fiscal Integral, término generalmente aceptado y que, es parte de la Reforma Tributaria. Existe un gran número de personas que manejan el concepto e inclusive se aventuran en el difícil arte de la predicción, estableciendo plazos que bajo su entender pueden ser fácilmente alcanzados, pero ¿realmente sabemos qué es una Reforma Fiscal Integral? ¿Entendemos la diferencia entre este último concepto y una Reforma Tributaria?

---

A partir de lo expresado, a continuación efectuaré algunos comentarios respecto a los ordenamientos fiscales, y en particular de la Reforma Fiscal Integral.

### **El concepto de Reforma Tributaria**

El concepto de Reforma Fiscal Integral ha sido empleado en diversos foros, sin que a nuestro juicio exista un conocimiento del mismo.

- ✓ No existe una definición única de lo que es una Reforma Fiscal Integral.
- ✓ No hay una metodología para realizarla.
- ✓ No existe un plazo específico para su realización.

### **Definición**

El punto de partida es proponer el cómo. Una posible definición de Reforma Fiscal Integral podría ser la siguiente:

- ✓ La Reforma Fiscal Integral debe entenderse como el estudio de nuestros ordenamientos fiscales para adecuar la norma a una realidad económica, con el objetivo de dar cumplimiento a un mandato constitucional, cuyo fin último es el bien común.

De mi propuesta de definición se desprenden tres aspectos:

- ✓ La norma no se ajusta a la realidad.
- ✓ Deben realizarse estudios.
- ✓ El fin último es el cumplir con un mandato constitucional.

En el primero aspecto, “La norma no se ajusta a una realidad”, un grave problema de nuestros ordenamientos es que han sido rebasados por el factor tiempo. Desafortunadamente la intensa actividad económica a la que el mundo ha sido sujeto, incluyendo nuestro país, ha generado una discordancia entre las regulaciones y la realidad. Los ordenamientos fiscales han sido modificados en algunos casos con buenas intenciones; sin embargo, estos cambios no han sido lo suficientemente profundos, adicionando que dichos cambios han generado una falta de armonía entre las regulaciones fiscales y otras normas, llegando al extremo de que en algunos casos existe una franca inconstitucionalidad en nuestras regulaciones fiscales.

---

Parte de este problema de discordancia es el afán recaudatorio, que si bien pudiera estar justificado en aras de cumplir con demandas sociales, representa una visión de muy corto plazo que sólo busca subsanar problemas inmediatos.

Otro aspecto importante son los estudios. Desde hace ya algunas décadas, las propuestas de Reformas Fiscales que han sido turnadas al Ejecutivo, tienen origen en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que si bien cuenta con una amplia experiencia en su haber, las guarda celosamente, sin que éstas sean sujetas a un escrutinio o estudio serio por parte de los diversos sectores y especialistas de la materia. Año con año el proceso de aprobación de las iniciativas de las Reformas consiste en turnarlas al H. Congreso de la Unión para su estudio, con lapsos de tiempo muy cortos entre la fecha de envío y la fecha de aprobación (no incluye consultas con ningún sector de la población, mucho menos con especialistas del ramo). Algunas personas pretenden justificar este proceso, argumentando que no es posible tomar en cuenta todas las propuestas. Esta explicación carece de validez, en función de que si bien no es posible tomar en cuenta todas las propuestas, tampoco resulta correcto el no tomar ninguna.

Finalmente el objetivo de “cumplir un mandato constitucional”, ya que se trata de cumplir con la obligación que establece nuestra Constitución.

### **Objetivos de la Reforma Fiscal Integral**

El objetivo de la Reforma Fiscal Integral, podría resumirse en cuatro puntos:

- Simplificación de las Normas Tributarias
- Seguridad Jurídica
- Incorporación de Jurisprudencias a los Ordenamientos Legales
- Estímulos fiscales

### **LOS ORDENAMIENTOS LEGALES**

Es obvio que una Reforma Fiscal Integral no es proyecto a corto plazo, más aún, la importancia que reviste el hacerla correctamente justifica el desarrollar el proyecto bajo un estricto programa, utilizando los mejores recursos humanos y técnicos, apoyados por el capital necesario, pues de ello depende, no el beneficio de unos cuantos, sino las bases para el

---

cumplimiento de un mandato constitucional básico para el desarrollo de nuestro país.

Se hace necesario por el tamaño de la empresa, establecer un órgano rector integrado por dos partes: representantes de diversos sectores (contribuyentes) y representantes del sector gubernamental, que visto bajo una perspectiva más jurídica, serían los sujetos activos y pasivos involucrados en la difícil relación contribuyente-autoridad.

El afirmar que sólo la autoridad o los particulares en forma independiente pueden realizar la Reforma Fiscal Integral, es una visión francamente obsoleta y podría calificarse de autoritaria, de ahí que la Reforma no puede ni debe ser dirigida por una autoridad o por un particular. En este punto se han realizado diversos esfuerzos; desgraciadamente todos ellos han sido vanos, pues en la dirección del proyecto no se ha incluido a los diversos sectores de la población, sólo se ha colocado a la autoridad, que en muchos casos, bajo un proceso discrecional, o peor aún, bajo intereses de orden personal o políticos, han rechazado importantes propuestas que en su oportunidad, pudieron haber generado resultados positivos para gobernados y gobernantes.

Con la finalidad de lograr la Reforma Fiscal Integral, se propone la creación del:

### **Instituto Federal de Ordenamientos Legales**

#### **Características del Instituto**

Este Instituto tendría entre otras características:

- ✓ Ser un organismo público autónomo.
- ✓ Tener personalidad jurídica propia.
- ✓ Tener patrimonio propio.
- ✓ Ser independiente en sus decisiones y funcionamiento.
- ✓ Tener como Instituto un carácter permanente.

Desde el punto de vista técnico, propondría el establecimiento de un organismo descentralizado.

---

## **Integración del Instituto**

El Instituto se integraría por un cuerpo de funcionarios seleccionados de colegios, institutos, cámaras, asociaciones, universidades, gobierno federal, estatal y municipal, integrados en un Servicio Profesional Legal.

## **Objetivo del Instituto**

Este instituto tendría como objetivo:

- ✓ La revisión de los diversos ordenamientos legales.
- ✓ Realizar, entre otros objetivos, la Reforma Fiscal Integral.
- ✓ Valuación de anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos.
- ✓ Formular anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos.

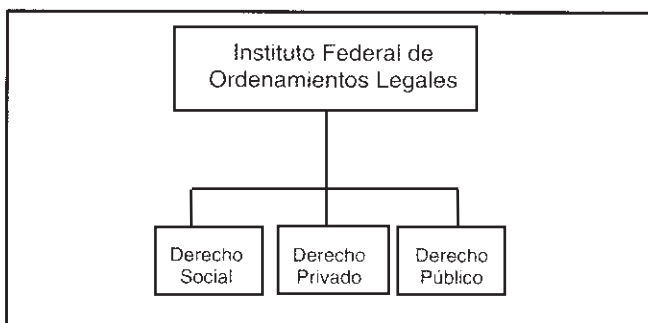
## **Beneficios de un Instituto Federal de Ordenamientos Legales**

La creación de un órgano colegiado otorgaría, entre otros beneficios:

- ✓ Que las propuestas fueran evaluadas por expertos de las materias, desde un punto de vista legal, económico y social.
- ✓ Su estructuración contendría requisitos de armonía que permitirían a las normas evitar conflictos con otras regulaciones.
- ✓ No atendería a intereses particulares ni de grupo, sino a un Proyecto de Nación.
- ✓ La permanencia de la institución garantizaría el cumplimiento de los objetivos.
- ✓ Se lograría una seguridad jurídica.
- ✓ Se eliminaría la discrecionalidad.
- ✓ Se incorporarían en los anteproyectos de iniciativas de Ley las resoluciones favorables.

---

La estructura del mencionado organismo sería de la siguiente forma:



Como se aprecia en la propuesta del Instituto Federal de Ordenamientos Legales, no incluye sólo la materia fiscal. Su necesidad surge de la correlación que guardan los diversos ordenamientos que rigen nuestro actuar en sociedad. Es prácticamente imposible pensar en realizar una Reforma Fiscal Integral sin corregir los graves problemas en la falta de concordancia entre las regulaciones, factor que ha sido el causante de que la simplificación administrativa no tenga un efecto profundo y real en la actividad productiva.

Adicionalmente a la estructura que se propone en cuanto a la dirección del proyecto, se hace necesario el establecer el proceso mediante el cual se llevará a cabo la Reforma Fiscal Integral, pues como hemos comentado con anterioridad, existen diversas propuestas que, si bien son profundas y técnicas, no incluyen la metodología y el proceso mediante el cual se lleven a cabo y desde luego, no existe una valuación de orden económico de los efectos que las propuestas pudieran generar, lo que hace de las mismas, proyectos que no pueden ser considerados integrales.

### **Metodología de una Reforma Fiscal**

La revisión de las Leyes debe seguir una estricta metodología de trabajo a fin de asegurar que los cambios incidan favorablemente en el objetivo, por lo que se debe considerar:

- 
1. Examen de alternativas y propuestas.
  2. Evaluación de los efectos jurídicos y económicos de las propuestas.
  3. Realización del anteproyecto de iniciativa de leyes y reglamentos.
  4. Envío al Ejecutivo del anteproyecto de iniciativa.

## CONCLUSIONES

La historia nos ha mostrado que la Política Fiscal ha respondido a intereses particulares, de grupo o solamente a objetivos de corto plazo. Una Política Fiscal que pretenda servir como instrumento para el Desarrollo de un país no puede ser estructurada con estos principios.

La realización de una Reforma Fiscal debe entenderse como un proceso con objetivos a corto, mediano y largo plazo teniendo como premisa la inclusión de todos los sectores de la sociedad y gobierno, otorgándole al Municipio la mayor importancia, pues es este, el orden de gobierno más cercano a la sociedad quien percibe las necesidades y demandas de sus habitantes.

Para realizar una Política Fiscal, se requiere contar con un objetivo muy claro, de un Proyecto de Nación a largo plazo y de una Institución que garantice el logro del objetivo. México merece la oportunidad de tener un mejor futuro, una de las formas de lograrlo es mediante ordenamientos que nos permitan generar riqueza de una forma ordenada y con la seguridad jurídica que prevé nuestra Constitución, no dejemos escapar la oportunidad que nos otorga este foro. México requiere de nuestro esfuerzo y participación, pues podrían ser nuestros hijos quienes resintieran la falta de oportunidad en nuestras acciones.

---

**Mesa de trabajo**  
**REFORMA HACENDARIA**

**Ponencia**  
**“RENOVACIÓN HACENDARIA DESDE LO LOCAL:  
LA IMPORTANCIA DE LA CONSEJERÍA EXTERNA”**

*Carlos E. Aguirre\**

Decía el célebre economista Aarón Wildavsky que el estudio de la hacienda pública bien pudiera ser sólo otra expresión del estudio de la política. Al respecto, la vida contemporánea da cuenta que la sociedad reclama una mejor acción en el marco de las políticas públicas locales, estatales y municipales, incluyendo las relacionadas con las haciendas públicas en términos de desempeño y bienestar.

De ahí que las decisiones sobre la conservación y regulación de los recursos públicos se deban estimar con base en mejores criterios, que partan del concepto de racionalidad, austeridad, eficiencia y dinamismo que en cada elección se nos ofrece como electorado.

El gobierno *central* tiene el control sobre las bases fiscales más amplias. Los estados poseen control sobre impuestos de base muy reducida. Los municipios en cambio tienen mayor capacidad recaudatoria que los estados mismos.

Por eso, en este documento buscamos también señalar la necesidad de contar con mecanismos innovadores y eficaces que permitan a estados y municipios tener mayor acceso a los recursos fiscales originados en su propio territorio, pero reconociendo al mismo tiempo, que la centralización fiscal ofrece algunas ventajas.

---

\* Posgraduado en Gerencia Internacional por la *Universidad de Oxford, Trinity College* (Oxford, Reino Unido). Maestro en Políticas Públicas por la *Universidad de Georgetown* (Washington, DC, EE.UU.). Maestría en Administración Pública en el INAP.



---

Asimismo, en tanto las economías de los estados de una federación son muy diferentes entre sí, acordar políticas fiscales federales se puede volver políticamente más difícil. El establecer políticas redistributivas, por ejemplo, probablemente sería apoyado por los habitantes de las regiones más pobres, pero seguramente rechazado en las áreas más ricas.

Al mismo tiempo, es conveniente aumentar la responsabilidad fiscal en los estados y municipios. Si estos únicamente reciben transferencias federales para financiar sus gastos, no tienen alicientes para gastar en forma eficiente (y/o responsable).

La estructura hacendaria por ámbitos de gobierno en México ha experimentado cambios importantes en los últimos 25 años, particularmente en lo que se refiere a la parte de ingresos. Sin embargo, la evolución de la estructura de ingresos da cuenta aún de una fuerte concentración en el ámbito federal (cercana en 1995 al 80%, y en el 2002, al 46%).

Como mecanismos fundamentales de arreglo institucional en materia fiscal y hacendaria entre los diferentes órdenes de gobierno (federación, estados, municipios), los sistemas de coordinación, tanto fiscal como hacendaria, resultan -en la praxis- un poco menos que un dejo de buenos deseos.

En la fase de instrumentación, muchas de las acciones concretas que deberían desempeñar los gobiernos municipales no se llevan a cabo adecuadamente, o simplemente se desconocen.

La acción gubernamental tanto hacendaria como fiscal continúa concentrada en el gobierno federal, manteniendo una ausencia de reglas claras en lo que respecta a la asignación de responsabilidades y derechos fiscales y de gasto, lo cual da pauta a un alto grado de discrecionalidad.

Una reforma hacendaria desde lo local tiene que ver con mejorar drásticamente la capacidad de decisión en la obtención de recursos y en la ejecución del gasto, pero sobre todo, en la forma en la que estados y municipios operarán al respecto.

---

Si bien es cierto que los sistemas nacionales tanto de coordinación fiscal como hacendaria se han hecho más eficientes, y aún concediendo que se hayan hecho más equitativos, la excesiva centralización en el gobierno federal ha provocado un muy bajo grado de responsabilidad fiscal.

Pero esa elevada *concentración potestativa* es sólo una cara de la moneda. La otra tiene que ver con las escasas (en ocasiones nulas) capacidades administrativas, técnicas, financieras, de recursos humanos, y decisionales con las que cuentan diversos gobiernos estatales y muchos municipales.

Como opción de profesionalismo, imparcialidad, y eficiencia, apoyarse en especialistas (ej: una firma de consultoría) altamente especializados en finanzas y políticas públicas, ha ayudado a los gobiernos locales (estatales y municipales) a tomar mucho mejores decisiones en un menor tiempo, agregando soluciones creativas acorde a las necesidades de cada región.

En nuestro caso, como una firma internacional en México, hemos buscado que nuestras acciones tengan un impacto positivo en la hacienda pública de aquellos que han creído y creen que la opción de *outsourcing* (consultoría externa) es un buen aliado para la acción eficiente de gobierno.

De igual forma, la construcción de nuevas y mejores instituciones ha resultado benéfica en las diversas alianzas que al día de hoy hemos celebrado con diversos gobiernos: administraciones públicas que recaudan más, mucho más de lo que lo hacían al comienzo de sus trienios (municipios) o sexenios (estados); nuevas herramientas técnicas y administrativas que facilitan el trabajo y la toma de decisiones (cuantitativa y cualitativamente hablando); mejores comunicaciones interinstitucionales; mayores índices de calidad y transparencia gubernamental; ciudadanos que aprecian mejor a sus gobiernos, son algunos de los resultados que pueden lograrse.

Con base en la experiencia que hemos tenido en México, podemos señalar algunos de los problemas que enfrentan nuestros gobiernos locales (estatales y municipales), en su intento por cohesionarse (y conformarse) en un mejor sistema nacional de coordinación tanto fiscal como hacendaria:

- 
- Desconocimiento, en la mayor parte de los gobiernos locales, de herramientas técnicas y administrativas de mayor alcance, precisión, y calidad.
  - Renuencia, en algunos casos exacerbada, a cobrar impuestos, derechos y aprovechamientos (incluidos los diferentes procedimientos administrativos de ejecución). Este problema ha resultado sumamente evidente, sobre todo en el orden municipal.
  - Escaso margen de maniobra (funcionalidad) para el cobro de impuestos, derechos y aprovechamientos.
  - Ineficientes comunicaciones institucionales con los demás órdenes de gobierno, aunado a presiones recibidas de éstos, lo que impiden trabajar correctamente.

Cualquier reforma que se proponga en éstas áreas debe sugerir formas realmente viables para aumentar el grado de responsabilidad fiscal en México, vinculando en forma más estrecha gastos e ingresos fiscales originados en los propios estados y municipios de nuestro país.

**Restricciones para lograr una “reforma hacendaria desde lo local”:** parafraseando a Jaime Sempere, consideramos que algunas restricciones podrían ser:

1. Una reforma hacendaria no puede convertirse en un mecanismo eminentemente redistributivo de recursos, pues un esquema que no sea proporcional a la capacidad recaudatoria de cada estado y municipio, no sería aceptable para las partes.
2. La compensación de regiones pobres se debe buscar a través de los sistemas de inversión pública federal y mecanismos intergubernamentales de combate a la pobreza.
3. Se deben establecer mecanismos de control y vigilancia en los gobiernos (accountability); poniendo sumo interés en el orden local, pues es ahí donde las políticas públicas (económicas, sociales y políticas) afectan directa y casi inmediatamente a la ciudadanía.
4. Los gobiernos locales no deben seguir con un calendario institucional desfasado del federal.
5. La asignación territorial de recursos no debe quedar supeditada a la política (*politics*).

---

Finalmente, una reforma hacendaria *desde lo local* debe, fundamentalmente, incrementar el grado de responsabilidad fiscal mediante el establecimiento de mecanismos funcionales que vinculen más gastos e ingresos estatales, pero siempre apoyándose en prácticas profesionales que garanticen la calidad tanto de los procesos de recaudación, como los vinculados a la ejecución transparente del gasto.

### **Propuestas:**

- Reducción de la *concentración potestativa* que existe en la federación, al trasladarla a los gobiernos locales (estados y municipios) que demuestren contar con las herramientas técnicas y administrativas necesarias para un mejor funcionamiento y una superior ejecución del gasto público. Agregando el hecho de que los ingresos percibidos por los estados y municipios pudiesen estar ligados (de manera gradual) a alguno de los impuestos de base amplia.
- Mejorar significativamente la capacidad técnica (incluida la de recursos humanos) de estados y municipios, con el apoyo de las instancias federales, pero y sobretodo con los esfuerzos que los propios estados y municipios provean al respecto, (ej: institutos hacendarios estatales, capacitación y formación permanente).
- Apoyarse, como una opción externa, en el trabajo de consultoría altamente especializado en materia de finanzas y políticas públicas.

---

## Mesa de trabajo REFORMA HACENDARIA

### Ponencia UNA NUEVA VISIÓN PARA LOGRAR UNA REFORMA HACENDARIA VIABLE PARA MÉXICO

*Jesús Martínez Álvarez\**

México atraviesa una etapa de franca transformación. Los nuevos tiempos exigen ajustes profundos que permitan a México adaptarse a una nueva realidad, donde prevalezca la búsqueda de un desarrollo incluyente y equitativo. A esto se conduce una verdadera Reforma del Estado.

A las transformaciones nacionales, económicas, democráticas y sociales, debe corresponder un cambio integral de nuestras instituciones jurídicas, políticas y sociales. Desafortunadamente, a la presencia de nuevos actores y nuevas condiciones de vinculación social y política, el sistema político mexicano ha respondido con una mínima variación de sus esquemas de comportamiento tradicional, alejando al ciudadano de la toma de decisiones y apropiando a una nueva clase política de mecanismos arcaicos que debieron de ser sustituidos por nuevas formas de interrelación como las que el país requiere ahora.

Una Reforma del Estado debe ponderar la revisión integral del pacto social y político más importante que tenemos los mexicanos, la Constitución política, para actualizarla. No en partes, no por tareas, sino toda. En una revisión que no deje duda de que es esa norma y no otra la que los mexicanos decidimos hoy que queremos darnos.

De la misma manera, se requiere de una revisión a fondo de las condiciones en que se desempeña la administración pública federal para que sólo existan aquellas dependencias que atiendan a las nuevas demandas ciudadanas.

---

\* Coordinador del Grupo Parlamentario Convergencia en la Cámara de Diputados.

---

La combinación de ambos esfuerzos daría por resultado, sin duda, una Reforma como la que México requiere. Es necesaria por ello una nueva visión del quehacer político y de la arquitectura institucional que la conforme.

Parte de esa transformación fundamental se concentra hoy en el fortalecimiento del sistema federal. Un sistema federal que fortalezca la práctica de la democracia, la transparencia en la gestión gubernativa, la participación ciudadana, la justicia social equitativa, el desarrollo sustentable y diverso y la defensa de nuestra soberanía nacional.

Para ello, es necesario establecer un nuevo pacto federal, que permita dotar de las facultades y recursos necesarios a los Estados y municipios, buscando promover una mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos, fortaleciendo así nuestra vocación democrática.

México se desenvuelve hoy bajo un esquema hacendario esencialmente centralizado, que origina complicaciones de diferentes órdenes, como:

- Un sistema que ha concentrado la dinámica política y los recursos en los poderes federales.
- Ambigüedad en las normas que definen las competencias de los tres órdenes de gobierno.
- Ausencia de mecanismos que propicien el equilibrio federalista.
- Dependencia de los gobiernos locales de los recursos administrados por la Federación.

La necesidad de un nuevo orden de interacción entre los Poderes de la Unión llevó a los integrantes del Poder Ejecutivo de cada estado, a impulsar los trabajos necesarios para la construcción del federalismo integral que nuestro país necesita. El esfuerzo de los gobernadores, tras la conformación de la CONAGO, derivó en un acuerdo que confirmó la voluntad del Poder Ejecutivo nacional, en sus diferentes niveles de gobierno, para trabajar a favor de la renovación del sistema federal mexicano. Así lo hicieron saber en la Declaración de Cuatro Ciénegas.

---

Uno de sus primeros esfuerzos ha sido la convocatoria a la primera Convención Nacional Hacendaria, que no es como se ha dicho un esfuerzo aislado ni una nueva propuesta. Es la continuación de diversas acciones que dieron marco a un esfuerzo institucionalizado.

La Convención Nacional Hacendaria iniciada el 5 de febrero de este año, fue la resultante de un proceso de consensos y planeación, en el cual los representantes de los tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, escuchando a la sociedad civil, definirían los acuerdos que ayudaran a la construcción de una Reforma Hacendaria Integral. Sin embargo, a pesar de que se habló de una interacción plural que ayudara a conseguir el proyecto hacendario más indicado para la realidad de México; los diputados acudieron al evento sin una representación legal para avalar los acuerdos que se dieran en Querétaro.

En ésta primera Convención Nacional Hacendaria, hubo que pasar por muchas discusiones, grandes tropiezos y debates que en ocasiones, rayaron en lo absurdo. La convocatoria a iniciar los trabajos provocó grandes expectativas y lo cierto es que éstas no correspondieron en los resultados con lo esperado. Falta de coordinación, ausencias importantes de los actores principales en las mesas de trabajo, desinterés de muchos de los invitados por los temas y las reuniones de trabajo, quedaron evidenciados en los medios de comunicación en su momento.

A pesar de que con anterioridad se celebraron Convenciones Nacionales, éstas se dedicaron sólo a la parte tributaria y en su momento significaron resultados muy importantes. Hoy México necesita reformas más profundas que aquellas celebradas en 1925 con el Gral. Plutarco Elías Calles, en 1933 con el gobierno del Gral. Rodríguez y en 1947 con la administración del presidente Alemán. Somos un país más desarrollado, más industrializado y al mismo tiempo más complejo.

La composición de esta nueva Convención es reflejo de las grandes diferencias que hoy tenemos con el México de las primeras convenciones fiscales. Actualmente el pueblo mexicano es mucho más numeroso y sus perspectivas de desarrollo, así como sus necesidades han incrementado su variedad y complejidad también.

---

Existen grandes diferencias entre entidades, en lo referente al gasto. A pesar del aumento en las participaciones de ingresos federales, los recursos no han sido suficientes para satisfacer los requerimientos de los gobiernos locales. Hasta hoy se ha negado a los municipios el reconocimiento de ser parte integrante de la soberanía nacional. Por consiguiente, se ha negado también la potestad tributaria amplia para allegarse recursos; y sobre todo, aquellos provenientes de la explotación de las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio.

El reclamo permanente de los gobiernos locales frente al centro es precisamente la necesidad de un sistema que permita mayor independencia en la administración de los recursos que el gobierno federal entrega a los estados. La descentralización que permita quitar las etiquetas a los recursos asignados las etiquetas que dificultan la capacidad de moverse dentro de una lógica diferente a la del gobierno Federal. La propuesta dual de federalismo-descentralización, sólo puede concretarse como un sistema adecuado siempre y cuando los gobiernos locales sean respetados como ámbitos de autonomía y gestión pública.

Es cierto que existe el consenso expreso sobre la necesidad de reformas en materia de ingresos, gastos y atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno, pero no se tienen claros todavía los medios para lograrlo. De la misma forma ha sucedido con el tema de los incentivos para provocar una mayor captación de recursos, se cita la necesidad de fomentar el pago de impuestos, pero al mismo tiempo se habla de aumentar la tasa fiscal.

Creo que es importante la cooperación de las entidades federativas para realizar un censo fiscal, que ayude a determinar y ubicar las diferencias regionales en recaudación, así como para ubicar a personas que realizan actividades dentro de la economía informal y no cumplen con sus obligaciones fiscales. Necesitamos elaborar con la ayuda de los resultados arrojados un mapa que nos ayude a definir de forma más exacta sobre qué terreno estamos pisando.

Todos los esfuerzos hechos en la búsqueda de la Reforma Hacendaria que nuestro país necesita, son válidos y valiosos también, pero debemos recordar que su importancia radica en el paso de las



---

propuestas genéricas a las propuestas específicas, teniendo siempre claro no cometer el error de considerar que unos temas pueden marchar aislados de otros. El beneficiario en el que deben concurrir los esfuerzos de todos los actores políticos, económicos y sociales es el contribuyente. La manera de lograrlo debe girar en torno a un sistema de tributación simple que ayude a incrementar el universo de los contribuyentes.

Es necesario, por lo tanto, contar también con un sistema tributario justo, equitativo y proporcional, en donde la población pague en función de su capacidad, así evitaremos que una reducida base de contribuyentes siga sosteniendo el gasto federal.

El actual sistema de coordinación fiscal es ya obsoleto, inequitativo e insuficiente, las reformas tributarias tradicionales, las Convenciones Fiscales anteriores y la Ley de Coordinación Fiscal, se han referido sólo al apartado de los impuestos. La misión de la CNH es incluir una visión más integral, donde se discuta sobre gasto y deuda, no solamente de ingresos.

Las fallas más significativas de nuestro actual sistema hacendario son:

1. Vulnerabilidad del sistema a todos los niveles.
2. Poca eficiencia en la atención de demandas sociales.
3. Soluciones parciales e ineficaces.
4. No existe una clara tendencia hacia enfoques estratégicos.
5. Alta evasión fiscal y un costo administrativo considerable.

Es necesario que se lleven a cabo los análisis necesarios para fijar los parámetros de un nuevo modelo hacendario, mismos que deben enfocarse en los siguientes puntos:

- a) Análisis del gasto presupuestal
- b) Análisis de la baja recaudación tributaria
- c) Análisis de las fallas relacionadas con la falta de transparencia.
- d) Análisis de la situación de deuda de los estados y municipios.

---

La Convención Nacional Hacendaria tiene un gran reto en sus manos y debe hacer hincapié en los siguientes objetivos, que me parece son relevantes:

- ❑ Generar un proceso y un programa de reformas con una visión a largo plazo.
- ❑ Lograr que el federalismo propuesto sea realmente integral incluyendo el factor “gastos”, asegurará su congruencia a diferencia con el actual sistema que sólo veía ingresos.
- ❑ Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir.
- ❑ Definir competencias sobre quién legisla, quién administra y quién recauda.
- ❑ Lograr mayor simplificación de la legislación y la administración.
- ❑ Mayor transparencia en la información hacendaria.
- ❑ Fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas.

Podemos ver entonces que la tarea es bastante complicada, pero igual de urgente es que se lleve a cabo por el bien del desarrollo de nuestro país. Las primeras conclusiones de las mesas de trabajo de la Convención Nacional Hacendaria deben entregarse para el mes de julio y entonces se comenzará a hablar del tema con algidez. Pero no hay que perder de vista que esos resultados son tan importantes para el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales como para los ciudadanos.

La voluntad expuesta en su momento por los mecanismos de negociación metaconstitucionales que invitaron al diálogo, como la CONAGO, debe dar como consecuencia apoyo irrestricto a la propuesta, al diálogo y a la conciliación de intereses. Lo importante es que en ese esfuerzo y después de él, prevalezcan las ideas que fortalezcan la unidad nacional y que propicien los mayores para todos los mexicanos.

Para llegar a estos objetivos, con el acuerdo de todos los órdenes de gobierno es necesario socavar las ambiciones ajenas al interés nacional. Debemos lograr que todos los esfuerzos relacionados con el tema de las Reformas Estructurales del país estén enfocadas al

---

largo plazo, sin desviar la mirada sobre pasarelas políticas ni liderazgos de coyuntura.

Es el bien de todas nuestras familias el que está en juego, no podemos pensar más en discursos políticos sin acciones, en los paliativos y el cortoplacismo que tanto daño nos ha hecho.

---

## Mesa de trabajo REFORMA HACENDARIA

### Ponencia TÉCNICA Y POLÍTICA EN LA REFORMA HACENDARIA

*Armando Labra Manjarrez\**

#### **Presentación**

El tema que hoy nos congrega ha sido analizado y debatido en la UNAM en innumerables ocasiones y desde diversos ángulos y enfoques. Numerosas propuestas de los más connotados especialistas en la materia, han surgido desde los espacios de la Universidad Nacional.

El ejercicio más reciente reunió a los órganos técnicos de los partidos políticos quienes trabajaron en el espacio ofrecido por la UNAM a lo largo de varios meses, durante 2002 y 2003.

Dada la relevante contribución técnica y política de los documentos que resultaron de un esfuerzo tan singular como novedoso, considero pertinente exponerlos en esta mesa, así sea brevemente.

#### **El punto de partida**

Ante la insatisfacción generalizada, entre los diversos grupos de la sociedad mexicana, respecto a los resultados del fallido intento de “reforma fiscal distributiva”, impulsada en 2001 por el Gobierno Federal, un grupo de ciudadanos, la mayoría egresados de la UNAM y con experiencia legislativa, acordamos proponer al Rector de la Fuente impulsar, desde el ámbito académico, una iniciativa para convocar a los especialistas en temas económicos de las principales fuerzas políticas del país para dialogar acerca de las bases, principios y elementos necesarios para una reforma hacendaria con visión integral y de largo alcance.

---

\* Economista. Secretario Técnico del Consejo de Planeación de la UNAM.

---

No sin dificultades derivadas del escepticismo y diferencias entre las dirigencias de los propios partidos políticos, los trabajos formales se iniciaron en agosto del 2002 con la participación de la Fundación Rafael Preciado, del PAN; la Fundación Colosio, del PRI; y el Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, del PRD.

El punto de arranque de los trabajos puede sintetizarse en cinco consideraciones compartidas por los órganos técnicos de las principales fuerzas políticas del país:

Primera.- El país requiere construir los espacios que favorezcan el arribo a consensos en los temas fundamentales de la agenda nacional.

Segunda.- Por razones históricas y por mandato constitucional, es el Estado mexicano el principal responsable de impulsar el desarrollo nacional, de asegurar la vigencia de leyes e instituciones que regulan la actividad económica. Su misión no es abstracta ni neutral.

Tercera.- Para cumplir con su papel histórico, hoy el Estado mexicano enfrenta la necesidad de consolidar su legitimidad y fortalecer su eficacia, fortaleciendo la soberanía, el desarrollo democrático y la unidad de la Nación. Ello implica, no sólo ampliar y dinamizar los espacios político-institucionales de nuestro sistema federal, sino dotar a las instituciones del Estado de capacidades financieras plenas para convertirse en promotor activo del proceso de desarrollo.

Cuarta.- El sistema hacendario del país no responde más a los requerimientos del crecimiento económico y el desarrollo social, ni a las exigencias de una gobernabilidad auténticamente democrática en un sistema federal. Hoy, el Estado mexicano encara la ineludible necesidad de avanzar hacia una política hacendaria que permita construir una hacienda pública a la altura de las necesidades del desarrollo nacional, que trascienda los enfoques de las reformas frustradas y abandone de una vez por todas, las anacrónicas disputas limitadas a cambios tributarios recurrentes políticamente conflictivos.

Quinta.- El problema no se reduce al simple aumento de impuestos o de ingresos, ni mucho menos a identificar nuevos recortes del gasto. Atañe al manejo de la hacienda pública con una visión integral y de largo plazo, y a la revisión del funcionamiento mismo del sistema político y económico federal.

---

La reflexión sobre dos aspectos de la conducción de la política macrofinanciera del país complementaron estas consideraciones.

1.- Es falso que la magra contribución de la recaudación tributaria al PIB, de casi 12% en 2003, tenga como explicación la ineptitud de la autoridad hacendaria o, peor aún, una posible situación de insolvencia de la economía mexicana. A nuestro juicio, la baja carga tributaria es deliberada. Responde a una decisión política.

2.- Es falso que el estancamiento en que se desenvuelve la economía sea por causa de la falta absoluta de recursos públicos. Basta revisar los informes trimestrales y anuales sobre las finanzas públicas del Gobierno Federal para constatar los saldos superavitarios del balance presupuestal (100 millones de pesos en el primer trimestre del año en curso) y el monto de subejercicio de los presupuestos aprobados por la Cámara de Diputados, que exclusivamente en el año 2002 ascendió a 25,500 millones de pesos. Asimismo, basta considerar el elevado monto de recursos públicos que anualmente se destina al servicio de las deudas interna y externa. Solamente la primera implica el desembolso de recursos por 88, 200 millones de pesos en 2004. Finalmente, baste tomar en cuenta los niveles sin precedente de las reservas internacionales, del orden de 59 mil millones de dólares\*, para tener la certeza de que la economía mexicana es claramente solvente y apta para financiar tasas de crecimiento del PIB superiores al 5%.

Bajo el supuesto de tomar la decisión política, surge la pregunta de cómo financiarla. La cuestión no ofrece obstáculos técnicos insalvables. Es posible renegociar la recalendarización de 50% del servicio de la deuda interna (actualmente con vencimientos a 954 días) lo cual significaría 44.1 miles de millones de pesos en el primer año; aplicar 10% del superávit primario, que en 2004 equivaldría a unos 19 mil millones de pesos; reasignar el subejercicio total del gasto público del año anterior (alrededor de 25.5 miles de millones de pesos) y la utilización del 10% de las reservas internacionales para integrar o apalancar fondos de inversión productiva (64.9 miles de millones de pesos). **Tales ajustes hacen posible, en plazo corto, incrementar la inversión nacional en 153 mil 500 millones de pesos**; de tal forma que de un año a otro crecería en 11.7%; el coeficiente de inversión se elevaría, de 19% a 21.2% del PIB, el producto registraría

---

\* Cifras al cierre del mes de marzo de 2004.

---

un crecimiento de 5.3% en un año y se crearían alrededor de 167 mil 600 empleos adicionales en el sector formal, de manera que éstos pasarían de 236,175 en 2004 a 403,783 en 2005.

La incapacidad de explorar este tipo de soluciones obedece a que la economía se ha impuesto sobre la política desde una perspectiva dogmática e inmutable que confiere prioridad a la inflación y la paridad cambiaria, a pesar de sus efectos recesivos y, en consecuencia, se cancela la posibilidad de buscar formas alternativas de financiamiento de la inversión pública y la generación de empleos, las cuales, sin duda existen, y son viables.

Con ese marco y perspectiva, se desarrollaron los trabajos de los órganos técnicos de los partidos políticos en la UNAM.

A reserva de contar con alguna oportunidad para analizar con detalle el documento, quisiera compartir algunos elementos técnicos y políticos de su contenido:

### **Desarrollo de los trabajos**

Después de varios meses de trabajo conjunto, en noviembre de 2002 se presentó el documento: *“Principios, Coincidencias y Convergencias hacia una Política Hacendaria de Estado”*, en la Mesa Central para la Reforma del Estado, a convocatoria de la Secretaría de Gobernación, como un aporte para las deliberaciones sobre la reforma hacendaria que lleva a cabo el Poder Legislativo.

En su sesión del 7 de noviembre de 2002, las distintas fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados aprobaron el Punto de Acuerdo que instruye a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, a que inicien de forma inmediata los trabajos necesarios para convertir en legislación los mecanismos fiscales considerados en el documento referido, así como en las discusiones y proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003.

Tal resolutivo, aprobado en votación económica, considerado como de urgente y obvia resolución, se remitió a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública.

---

En forma análoga, el Senado de la República hizo suyo el contenido del documento en su sesión del 12 de noviembre de 2002.

### **Trabajos de la Segunda Etapa**

Con base en dichos acuerdos fundamentales, nueve partidos políticos, nuevamente en el seno de la UNAM emprendieron, en febrero de 2003, una segunda etapa de trabajos, centrada en definir y construir la agenda para una Convención Nacional Hacendaria.

Luego de seis meses de trabajo, el resultado consiste en una agenda para la Convención Nacional Hacendaria, cuya principal virtud estriba no sólo en sistematizar y detallar cada uno de los temas consensados por los partidos, sino que contiene sugerencias, unánimes o de mayoría, para el tratamiento de aspectos sensibles que aborde la Convención.

### **Contribuciones Técnica y Política**

#### **Contribución Técnica**

En lo técnico, las propuestas contenidas en los documentos generados en sus dos etapas, se distinguen porque:

- Sistematiza las coincidencias y convergencias de las mayores fuerzas políticas del país para construir una Política Hacendaria de Estado, abarcando cuatro temas fundamentales: federalismo hacendario, gasto público, ingresos públicos y deuda pública.
- Constituye el mayor esfuerzo político y técnico, en mucho tiempo, para avanzar hacia una reforma hacendaria amplia, coherente, integral, con visión de largo plazo, sin por ello ignorar acciones de aplicación inmediata.
- Reconoce la necesidad, suscrita por los diversos partidos políticos, de crear un capítulo hacendario dentro de la Constitución, que confiera integralidad, transparencia y certidumbre a la política hacendaria.
- Más que una propuesta presupuestaria, constituye un conjunto articulado de principios, líneas estratégicas y líneas de acción en



---

materia hacendaria, que vistas en conjunto configuran una nueva política hacendaria, de carácter federalista y de largo alcance. A partir de estos fundamentos consensados, es más factible avanzar en el diseño de una política presupuestaria.

- En el documento se reconoce que hoy día, la posibilidad de construir una nueva hacienda pública, que contribuya con eficacia al crecimiento y al bienestar social, implica una revisión profunda de las atribuciones y competencias hacendarias entre la Federación, las Entidades Federativas y los Ayuntamientos, para lo cual se recomendó desde 2002 realizar una *Convención Nacional Hacendaria*, que reúna el consenso y la participación de los tres órdenes de gobierno, en condiciones de equidad.
- Plantea una reorientación de la política presupuestaria que, a diferencia de los enfoques convencionales, donde primero se determinan los ingresos, parte de definir en la ley las obligaciones irrenunciables del Estado en materia de gasto público, de manera que estas reciban atención prioritaria al momento de asignar y aprobar el presupuesto anual. Las prioridades de gasto público son salud, educación, infraestructura productiva y energética, combate a la pobreza y desarrollo rural.
- La propuesta concilia el equilibrio presupuestal mediante el sano financiamiento y la jerarquización del gasto público hacia las grandes prioridades nacionales, previendo medidas viables para incrementar en el corto plazo tanto el gasto como el ingreso públicos, en 4 puntos del Producto Interno Bruto.
- Plantea la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de gestión presupuestal que aborde de manera integral el ingreso, gasto y la deuda públicos, dotando de capacidades presupuestales al Estado mexicano para impulsar proyectos estratégicos, sociales y productivos, de mediano y largo plazos.
- Propone conferir mayor certidumbre, eficacia y transparencia en el proceso anual de análisis y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, impulsando reformas en materia de: a) plazos y procedimientos de la presentación, análisis y aprobación del paquete económico; b) presupuestación plurianual; y, c) reconducción presupuestal.

- 
- Aportó una Agenda Básica para la organización y desarrollo de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria. El documento, conocido por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la Presidencia de la República y la Secretaría de Hacienda, propuso una agenda anotada en cuatro grandes rubros; 1) Elementos básicos de la Convención; 2) Gasto público, federalismo, descentralización y rendición de cuentas; 3) Ingresos públicos, potestades tributarias, coordinación hacendaria y régimen fiscal de las empresas públicas en el federalismo hacendario; 4) Deuda pública, financiamiento y sistema de pensiones.

### **Contribución política**

- La mayor contribución política de los documentos reside en el hecho de haber logrado reunir consensos entorno a un tema en el que hasta entonces sólo había disensos.
- Los acuerdos alcanzados, allanan el camino de la negociación política en el Congreso de la Unión en temas que se suelen abordar aisladamente, por parte de las diversas fuerzas políticas, y que ahora replantean propuestas que en realidad son concurrentes. Dos ejemplos de estas son las reformas al Servicio de Administración Tributaria, aprobadas en diciembre de 2002, así como la convocatoria misma para la realización de la Convención Nacional Hacendaria.
- Define con claridad los principios y compromisos para construir una auténtica Política Hacendaria de Estado, que aborda de manera congruente e integral las políticas de ingreso, gasto y deuda públicos, desde una perspectiva eminentemente federalista.
- Establece acuerdos básicos para construir una nueva hacienda pública consistente con el fortalecimiento de la unidad nacional, la vigencia del Pacto Federal, el equilibrio de poderes, el fortalecimiento de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno, y por esa vía, asegurar la estabilidad económica y política que requiere el desarrollo nacional.

Como se desprende de lo expuesto, construir una hacienda pública compatible con una nueva economía política que abata la desigualdad y sienta las bases para un desarrollo nacional sostenible, no es una decisión

---

sólo técnica sino eminentemente política. Las opciones técnicas viables abundan.

Existen hoy, los recursos públicos para lograrlo. Es su asignación la que constriñe la disponibilidad de dineros para apoyar el crecimiento y el desarrollo.

Si México se ha rezagado en materia hacendaria y, en consecuencia, en el desarrollo de sus potencialidades económicas y sociales, no es por ineptitud sino por desviaciones ideológicas y políticas. La magnitud del yerro está a la vista, lo mismo que las sendas para ampliar la política económica y abrir cauces renovados al desarrollo con equidad.

---

**Mesa de trabajo**  
**REFORMA HACENDARIA**

**Ponencia**  
**LA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA**

*Juan Amieva Huerta\**

Ciertamente México tiene una carga fiscal muy baja, es la quinta más baja de América Latina, después de países como Guatemala, Haití, Venezuela, Ecuador, que tienen un ingreso *per capita* mucho muy inferior al de México. México es el que menos recauda, de todos los países miembros de la OCDE, y esto constituye una camisa de fuerza muy grande porque si se quiere mantener la disciplina fiscal, la cantidad de gasto que se puede asignar a educación, salud, nutrición, al combate a la pobreza extrema e infraestructura pública, es muy limitado, por lo cual presenta detrimentos muy fuertes para el desarrollo del capital humano y tiene implicaciones muy importantes sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso y la riqueza en nuestro país.

Pero más allá de estos comentarios, quisiera concentrarme en la Convención Nacional Hacendaria, en el federalismo fiscal, como todos ustedes saben, la Constitución delimita las potestades tributarias que tienen los estados y los municipios y la evidencia indica que se asigna la mayor parte de los ingresos públicos para el gobierno federal.

Los estados y los municipios recaudan muy poco en México, de acuerdo a las estadísticas del INEGI, la recaudación de los estados y los municipios conjuntos, con respecto al PIB nacional es menor al 0.4% del mismo, ingresos tributarios. Esto es verdaderamente bajo para cualquier estándar internacional. En Argentina, por ejemplo, se recauda 2% del PIB nacional del ingreso del impuesto predial, mientras que en México se recaba menos del 0.2% del PIB. Esto nos da una idea del marcado centralismo que hay en el manejo de la política de ingresos en México que pone una camisa de fuerza muy severa a los gobiernos estatales y municipales, de tal manera

---

\* Investigador del Instituto Nacional de Administración Pública.

---

que estos dependen hasta en un 95% tanto de las participaciones federales como de las transferencias del Ramo 33.

Las participaciones no están etiquetadas, lo cual le da a los gobiernos estatales y municipales la posibilidad de ejercer el gasto en aquellos rubros que consideran más pertinentes. Por otra parte el Ramo 33, que constituye el 55% aproximadamente los ingresos estatales y municipales está completamente etiquetado.

En lo referente al FAEB, (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica), que es el fondo más importante del Ramo 33, cuando se llevó a cabo el proceso de descentralización de la educación en México a las entidades federativas, se les dieron a los estados los recursos, pero también se les dieron las responsabilidades para cumplir con la función educativa, sin embargo, las entidades federativas se están quejando continuamente de que las mismas son iguales pero la cantidad de recursos que el gobierno federal les está dando a los estados no es suficiente, de tal manera que los gobiernos estatales tengan que utilizar de un presupuesto muy limitado para financiar a la educación, y en algunas entidades federativas que tienen problemas muy severos en este caso.

Está, también, el problema de los programas que establecen diversas secretarías federales con los gobiernos estatales, tales como “peso a peso”, que consiste en la aportación federal del 50% y otro tanto del Estado. Esto se especifica en el PEF, pero no están incluidos en los presupuestos estatales, de tal manera que cuando, la Federación le ofrece el 50% pone una camisa de fuerza muy severa a los gobiernos estatales de la República Mexicana porque en el PEF no se especifica hacia qué estado y qué tipo de programas van a ir canalizados existe este tipo de programas en el sector agrícola, educativo, en salud, etcétera, entonces esto también, y por lo tanto, no lo pueden etiquetar en el presupuesto de las entidades federativas.

Por ello es importante que los estados y los municipios tengan un mayor poder recaudatorio, aunque el impuesto sobre las ventas no es la solución. Si lo aprobara el Congreso de la Unión posiblemente se recaude menos porque no se tiene una administración tributaria tan eficiente como la federal y por lo tanto habría una gran elusión y evasión fiscal en las entidades federativas, pero puede haber otras fórmulas, como se maneja en Estados Unidos, un sistema federalista donde existe un impuesto sobre

---

la renta a las personas físicas que aplican los gobiernos estatales, claro que habría que estudiar de qué manera se implementa este tipo de impuestos que es difícil de evadir porque se retienen directamente desde la nómina y, por lo tanto, implica una mayor recaudación tributaria.

Hay otras fórmulas, como podría ser modificar el fondo general de participaciones, el cual actualmente, desde la recaudación federal de participables, asigna el 20% a los gobiernos estatales y a los gobiernos municipales, que se podrían incrementar. El PAFEF, como ya se mencionó, que es un recurso etiquetado para propósitos específicos desde el Presupuesto de Egresos de la Federación: para pensiones, inversión pública, no son recursos de libre disponibilidad para las entidades federativas y tampoco les llegan a los municipios.

Hay que hacer una revisión completa del federalismo fiscal en México para fortalecer a los estados y a los municipios que son los que están más cerca de la población y conocer por lo tanto, más las necesidades de la misma.

En cuanto a deuda pública, México ha llevado a cabo un programa de ajuste fiscal muy fuerte, con un déficit financiero de 0.3% del PIB, con los requerimientos financieros del sector público alrededor del 3.3% del Producto Interno Bruto, que es en realidad el concepto ampliado del déficit que más nos interesa porque es el que tiene mayores implicaciones macroeconómicas, de manera que para lograr la sustentabilidad fiscal de la deuda de México, es necesario hacer una estimación con base a métodos estadísticos en cuanto al nivel de superávit primario requerido para lograr la sustentabilidad fiscal de la deuda.

Tenemos pasivos contingentes muy fuertes en materia de pensiones, en materia del rescate bancario, en materia de otras deudas de algunos bancos de desarrollo, así como otros activos contingentes que mejoran el balance financiero en el sector público.

Ahora bien, ¿qué es lo que le toca a las entidades federativas? Las agencias calificadoras, a veces, tienen una regla para calificar la deuda de los estados, diciendo que ésta debería ser menor al 11% de los ingresos totales del gobierno estatal, esta es una aproximación muy vaga, el estudio tiene que hacerse de una manera muy seria, muy rigurosa estadísticamente, para determinar la posición fiscal de cada una de las entidades federativas,

---

porque de acuerdo a la página de internet de la Secretaría de Hacienda, la deuda, con respecto al Producto Interno Bruto nacional de las 31 entidades federativas fue de 1.7% del PIB, en septiembre de 2003, el nivel más alto que se ha llegado a tener, creo que fue de 2.6% del PIB en 1994, esto no representa un riesgo macroeconómico, como pasó en Argentina, o en Brasil que provocaron serias repercusiones macroeconómicas en estos países.

Se recomienda hacer un estudio muy serio por entidad federativa, hay algunas que tienen una deuda sumamente elevada con respecto a su Producto Interno Bruto, otras que tienen muy bajas, y hay otras que de plano no lo permite su constitución, como Tlaxcala. De tal manera que no puede existir una regla fija de endeudamiento para las entidades federativas en México, depende del caso particular de cada una de ellas.

Finalmente, en cuanto a pensiones, es un tema que ha llamado la atención no sólo en los medios de comunicación nacionales sino también internacionales. Existe un sistema público que es el IMSS, el ISSSTE, el de las empresas públicas, bajo control presupuestal, de los bancos de desarrollo, así como existen, por otro lado, los sistemas de pensiones de las universidades públicas y de algunas entidades federativas. La mayor parte de ellos tiene fuertes problemas de pasivos contingentes sumamente elevados, es decir, tienen un déficit actuarial que, en algunos casos, sobrepasa el monto total del presupuesto de un año.

En algunos otros, ya hay un déficit de caja, es decir, los gobiernos estatales y las propias universidades están teniendo que financiar los déficits de los sistemas de pensiones, entonces, se ha comentado si se puede utilizar un sistema único de pensiones para todos estos sistemas, a mi juicio, es muy difícil porque, en el caso del gobierno federal o en el caso del sector público mexicano existe un sistema de beneficios definidos, sumamente generoso, con edades de retiro muy bajas, con tasas de reemplazo sumamente elevadas, que hacen que el sistema no sea financieramente sostenible, no sólo en el mediano, sino en el corto plazo.

Pero a nivel estatal y a nivel de las universidades públicas que son autónomas, ellos están regidos por un Consejo Directivo, en el cual participan los sindicatos y los miembros de las universidades o de los

---

gobiernos estatales, de tal manera que las decisiones se toman de una manera consensuada. No es posiblemente la solución tipo Afores, porque los sindicatos no creen en este tipo de sistemas.

En algunos países, de Asia, del Medio Oriente, no tiene una aceptación este tipo de sistemas porque no se sabe a cuanto va a ascender el monto de la pensión, depende de una serie de factores como son el nivel de ingreso, la productividad, el número de años de contribución, etcétera, de tal manera que si el individuo contribuye pocos años al sistema va a tener una pensión con respecto a su último salario en el momento del retiro, sumamente baja, entonces el gobierno deberá subsidiar con una pensión mínima, en cuyo caso vamos a tener un costo fiscal que puede llegar a ser sustancial y que desconocemos todavía de cuánto va a ser, por ejemplo, en Chile el sistema todavía no ha madurado, las AFP tuvieron un rendimiento real en los sistemas de capitalización individual, sumamente elevado y bajó para el año 2000, inclusive fue negativo en términos reales, de tal manera que se abrieron las opciones de inversión que se les daban a los fondos de pensiones, en instrumentos de deuda del exterior, inclusive en los mercados de capitales que conlleva una serie de riesgos sistémicos que pueden llegar a ser muy importantes.

Al no existir un consenso en las universidades estatales y los sistemas de pensiones de las entidades federativas sobre cual debe ser el sistema de pensiones que se debe aplicar. Debiera aplicarse un sistema con las características particulares de cada uno de ellos y que logre la sostenibilidad financiera en el mediano y en el largo plazo y que, al mismo tiempo, ofrezcan protección a los individuos de la tercera edad, por la pérdida de ingresos ante el retiro.



---

**Mesa de trabajo**  
**REFORMA HACENDARIA**

**Ponencia**

**MÉXICO REQUIERE UNA REFORMA QUE LE PRODUZCA  
MAYORES BENEFICIOS CON MENORES PROBLEMAS**

*Luis Lara Rubio\**

¿Requiere México de una reforma?. ¿Una reforma fiscal, una reforma tributaria, una reforma hacendaria? ¿qué tipo de reforma requiere? Indudablemente México requiere una reforma.

¿Qué requiere para poder llevar a cabo esta reforma? La respuesta es simple: que todos los sectores podamos estar de acuerdo. Esta es la idea de la reforma, tener una reforma que produzca, que provea a México de mayores recursos y de mayor eficiencia para obtenerlos. La eficiencia en el cobro de los impuestos es lo que nos ha llevado a tener muchos problemas.

Es indudable que los estados y municipios se han hecho demasiado dependientes del ámbito federal, porque es mucho más fácil que otra institución se encargue de los cobros y no tener el desgaste, que es lo que siempre se ha puesto como el “pretexto” para no subir el predial o para no tener mucho mayor eficiencia en el cobro del agua, en fin, el problema es que México requiere de una indudable reforma, una reforma que le produzca mayores ingresos.

Definitivamente, se necesita una reforma que le produzca a México mayores ingresos, una reforma que permita que la mejor distribución de esos ingresos, una reforma que permita que sectores depauperados de la población reciban atención de forma más eficiente y más efectiva. Una reforma que permita que el pago de las pensiones deje de ser la espada de Damocles que todos vemos sobre nosotros en cada momento. Una reforma que le produzca a México mayores beneficios con menores problemas.

---

\* Coordinador de Administración y Finanzas del Instituto Nacional de Administración Pública.

---

## Mesa de trabajo

### REFORMA HACENDARIA

#### Ponencia

### UNA REFORMA HACENDARIA QUE CONTEMPLE UNA BUENA ASIGNACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

*Juan Carlos Pérez Góngora\**

En México se requieren reformas importantes, nada más por señalar un antecedente, reformamos el artículo 74 en su fracción IV en relación a las fechas de presupuesto, ya fue aprobado por los diputados, por el Senado y las legislaturas locales. La reforma constitucional consiste en que el Ejecutivo deberá presentar a la Cámara de Diputados el paquete económico el día 8 de septiembre. El compromiso del Congreso es que debe quedar aprobado, a más tardar, completo, el 15 de noviembre.

Así, la sociedad va a conocer, con un mes y medio de anticipación, cuáles son las nuevas reglas fiscales, cuáles son los nuevos impuestos o las reformas que entrarán en vigor a partir del 1° de enero, ya no estará esperando el 31 de diciembre a las 12 de la noche, o como sucedió en el presupuesto para 2002, que se terminó como a la una de la tarde del día 1° de enero de 2002 y aprobar las nuevas reglas, en donde tuvimos, por ejemplo, un impuesto del 5% suntuario, y donde se supone que se debió haber cobrado a partir de las 00:00 porque el Diario Oficial decía que estaba en vigor a partir del 1° de enero. Cosas incongruentes.

La reforma que requiere el país no es una reforma tributaria, tampoco fiscal, es una reforma hacendaria porque debe de contemplar aspectos financieros, así como ahorita se mencionó de las empresas y las entidades del sector público deben tener un esquema de información financiera y de evaluación igual que cualquier empresa privada, de eso no queda la menor duda, es una de las estructuras que le queremos dar a la nueva ley de presupuesto que estaremos viendo en las próximas semanas, que tenga un capítulo correspondiente.

---

\* Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la Cámara de Diputados.

---

También la parte del patrimonio, la parte de la deuda en donde se deben de registrar todos los pasivos contingentes de cada una de las entidades del gobierno para poder tomar decisiones y no únicamente una contabilidad de flujo o medio devengada, como actualmente se maneja.

La reforma hacendaria debe contemplar patrimonio, debe contemplar deuda y, por supuesto, la parte fiscal debe contemplar los ingresos, pero lo más importante, debe contemplar una buena asignación del gasto público. No hay que perder de vista que el impuesto es únicamente un medio para cumplir un fin, un objetivo que es el gasto público del gobierno y, en ese sentido, conforme a esa estructura y la política tributaria, dependerá de qué sectores, de qué tipo de contribuyentes, si los más ricos, los de clase media o los más pobres, o los que no pagan, o los que pagan, serán los que tienen que contribuir para el sostenimiento del gobierno. No debemos olvidar ni perder de vista que el objetivo es el gasto.

El ingreso tributario no va a dar en sí mismo un crecimiento económico y una generación de empleos, lo que va a dar es una buena asignación del gasto público. En el presupuesto que nos presentaron para este año, había una disminución en inversiones de aproximadamente el 14% y un incremento en el gasto corriente, los ingresos tributarios adicionales que ha tenido este gobierno promedian 135 mil millones de pesos por año, estamos hablando de 415 mil millones adicionales de ingresos que han entrado al gobierno y, si bien es cierto, el promedio de 134 ó 135 mil millones de pesos es algo similar 1.9% del PIB, algo así como 119 mil millones de pesos, eso nos demuestra que sin una buena asignación de los recursos no va a haber un crecimiento económico.

El problema en materia tributaria, es la ineficiencia y la enorme evasión que tenemos en el país. En México, según un estudio de la Secretaría de Hacienda, de IVA hemos tenido evasión de hasta el 58% y cuando hemos tenido la tasa del 15% de IVA como la tenemos actualmente, según cifras de la Secretaría de Hacienda, la evasión es de 58%, mientras que cuando tuvimos la tasa del 10% del IVA la evasión que teníamos en el país era de un 37%.

El tema que ha estado sobre la mesa desde 2001 hasta acá, en materia tributaria es el IVA en alimentos, en medicinas, en transporte, en educación, en el campo, etcétera. Al observar el consumo de las familias

---

y los deciles correspondientes, se nota que entre menor ingreso tenga una familia es mayor el porcentaje que destina a alimentos y transporte. Hay que recordar que el 70% de los trabajadores mexicanos, registrados en el Seguro Social, no pagan Impuesto sobre la Renta porque no tienen capacidad económica y la prueba está en que ese 70% de los trabajadores reciben un crédito al salario que les otorga el gobierno a través del patrón.

El IVA en alimentos y medicinas beneficia al sector de mayores ingresos y perjudica al de menor capacidad económica; ni la propuesta para 2001 ni la de sucesivos años, establecían esquemas de compensación que pudieran realmente otorgar los recursos a las gentes más necesitadas. Otro ejemplo, el Impuesto sobre la Renta. Si se habla de un sistema de competitividad y globalización, es incongruente pretender bajar el impuesto a las personas físicas y no a las empresas. Ninguno de los que estamos aquí nos vamos a ir a vivir a otro país porque nos cobren menos impuesto, pero las empresas sí se pueden ir a otro país. Ante el sistema de globalización y un esquema como el que se planteó el año pasado era incongruente tratar de bajar el impuesto a la persona física y no a las empresas.

Otro aspecto fundamental es el de las exenciones. SHCP presentó a fin del año pasado, presupuesto de gastos fiscales, que no es otra cosa más que cuantificar las exenciones que reciben los contribuyentes en el país ¿cuánto se recibe de exento y cuánto se deja de pagar por la previsión social, por los legados, por los 40 salarios mínimos en el campo?, ¿cuánto se deja de recaudar por no gravar con la tasa del 15% del IVA la frontera, por no gravar con el 15% los alimentos, las medicinas, el transporte, la educación, etcétera? Y se hace una cuantificación en el país y la cuantificación en México nos da el 6.35% del Producto Interno Bruto, ese monto nos darían recursos adicionales.

Bueno, si se eliminaran todas las exenciones que existen en el país, se llegaría a una recaudación del 18%. Estados Unidos, por ejemplo, considerando un 7.72%, más que en otras exenciones, recauda el 22%. Canadá, que es otro de los países del TLC, recauda el 30% y mantiene exenciones de casi el 14% para sus habitantes.

Según datos del INEGI, presentados en septiembre de 2003, donde habla del subsector informal de la economía, dice que genera este subsector informal y no incluye la piratería, el contrabando, la evasión fiscal, tráfico

---

de drogas, etcétera, genera el 17% de las ganancias de la economía mexicana, genera el 12.5% del Producto Interno Bruto, emplean al 28% de la Población Económicamente Activa, algunas cifras que maneja el INEGI, entonces, sería un error implementar cualquier reforma que no vaya encaminada a mejorar los sistemas de recaudación, los sistemas tributarios y, principalmente, el cambio de cultura mexicana.

En el 2002 se pretendió recaudar con el 5% del impuesto suntuario, entre 8 y 9 mil millones de pesos, la recaudación real fue de 1 mil 800 millones de pesos, fue un impuesto que tuvimos solamente durante un año. Un aspecto que no debemos olvidar y que puede propiciar también el incrementar los ingresos, es el federalismo, en el Estado mexicano, en sus diferentes órdenes de gobierno, o sea nosotros no estamos acostumbrados a cumplir con nuestras obligaciones, es un argumento que traemos todavía en la mente de los habitantes, yo no recibo ningún beneficio a cambio, no sé qué hace con el dinero el gobierno, y la única forma de ir propiciando un cambio es que le paguemos al municipio, que le paguemos al estado donde residimos y, obviamente que le paguemos al gobierno federal, pero no se pueden seguir concentrando los ingresos en el gobierno federal.

El 53% de los recursos nacionales se van a los estados y municipios, pero no se trata de recursos, se trata de potestades tributarias, el 84-86% de todos los gobiernos, algunos más, los ingresos provienen de la Federación, las facultades legislativas están en los Diputados federales y en los Senadores, ¿porqué tenemos que estar nosotros legislando para lo que corresponde a un estado o para lo que corresponde a un municipio ¿Para eso están los Congresos locales? Si a mi me dicen “tu tienes que pagar un 100% más de predial”, no me voy a fijar qué representa el 100%, sino qué se hará con el impuesto predial. Si un inmueble paga 5 mil pesos al año de impuesto predial y me dicen este año va a pagar 10 mil pero se harán tres vialidades, o tal infraestructura en el municipio, habrá colaboración ciudadana y en el pago.

Tenemos que propiciar un cambio de la cultura mexicana, hay mucho por hacer, no podemos basarnos únicamente en la parte de el IVA en alimentos, medicinas, transporte, en lo demás que se ha pretendido gravar. Tenemos que empezar por el gasto, si no iniciamos con el destino de los recursos estamos cometiendo un error, ya hemos visto cuánto se incrementó el gasto corriente, no hay generación de empleo, ni

---

reactivación de la economía que el gobierno debe propiciar eso le corresponde al gasto, no al ingreso.

---

**Mesa de trabajo**  
**REFORMA HACENDARIA**

**Ponencia**  
**MUY IMPORTANTE NO CONFUNDIR GASTO CON**  
**COSTO**

*Alfredo Acle Tomasini\**

A la evasión fiscal, difícilmente se le da una magnitud y nos referimos a ella con demasiada imprecisión. Yo a veces me hago esta reflexión, si el Producto Individual Bruto, es gravado con el 32%, mientras el Producto Nacional Bruto con el 12% la conclusión que el margen de evasión fiscal es alarmante, por un lado hay capacidad para registrar ese producto, tomamos nota de él, pero por otro lado no somos capaces de recaudar ¿por qué hay grupos que tienen condiciones particulares y ventajas fiscales, sobre otros grupos? Ese es un tema estructural preocupante.

Otro punto de atención es la mezcolanza que hay en el ingreso público, de las cuentas del sector central con las del sector paraestatal, es decir, se define como ingreso público tanto los ingresos fiscales como los de las entidades paraestatales, lo mismo nos pasa con el gasto, mezclamos ingreso, gasto, deuda, de sector central con sector paraestatal y esto en el fondo se vuelve sumamente complejo, de hecho muchos de los controles que tienen las empresas públicas es porque se extrapolan controles del sector central al sector paraestatal. Recuerdo un caso cuando se discutía la venta de una parte del capital social de las recién creadas Sociedades Anónimas del área de PEMEX Petroquímica, creo que era muy difícil que el sector privado quisiera invertir cuando su ingreso iba a ser parte del ingreso público, su gasto iba a ser parte del gasto público, su deuda iba a ser parte de la deuda pública y, aparte, le iban a caer toda cantidad de controles que tiene estas empresas. Yo siento que ahí hay una oportunidad muy interesante de empresa mixta, que tenemos casos muy exitosos en México, y en otros países, pero que con las actuales estructuras

---

\* Asociado del INAP y Premio INAP 1984.

---

fiscales y definiciones de gasto, ingreso y deuda pública, es muy complejo, difícilmente un empresario privado aceptaría jugar con esas reglas del juego.

Algo que también llama la atención desde el punto de vista estructural es que, mientras tenemos una ley de planeación que nos habla de seis años, nuestro presupuesto no pasa de un año, es decir, no podemos pensar en una planeación de largo plazo cuando no tenemos recursos de largo plazo, es decir, ni siquiera hay un atisbo, resultaría muy conveniente hacer presupuestos bianuales y dar cierta perspectiva de certidumbre a los inversionistas.

Así se evitaría una serie de decisiones dentro de las empresas al esperar cómo va a venir la miscelánea fiscal. Por ello este punto de tener una planeación de largo plazo, donde veamos el tema fiscal del lado del ingreso, del lado de la deuda y del lado del gasto, es un marco de referencia del cual estamos muy urgidos.

Otra de las carencias que tenemos en la contabilidad pública nacional es que no se cuenta con una contabilidad de costos, es decir, se confunde el gasto con el costo, los presupuestos simplemente son presupuestos anuales, se ingresa, se gasta, pero no sabemos cuánto cuestan las cosas y caemos a veces en la ficción de que el no gasto es ahorro. ¿Cuántas veces hemos visto que se deja de invertir pensando que con eso ahorramos y cuando no se cambian las computadoras o no se cambian algunos bienes materiales uno ve a la vuelta del día las cosas salen mucho más costosas?

Bajo los criterios actuales, las inversiones de las empresas públicas van a acabar siendo parte de un déficit que hay que financiar, es decir, porque es ingreso contra gasto total, gasto corriente y gasto de inversión, eso nos lleva a un déficit y eso lo contabilizamos y no podemos pensar que la inversión pública de PEMEX tenga el mismo rol que una inversión pública en una obra de infraestructura.

Yo creo que si algo queda claro en esta mesa, es que la economía es política, en el fondo, lo que estamos discutiendo es cómo queremos financiar el desarrollo y cómo queremos que ese financiamiento pese y se reparta y se distribuya entre los mexicanos.



---

**Mesa de trabajo**  
**REFORMA HACENDARIA**  
**Relatoría**

**1. Reconocimiento del Problema**

Las ponencias y disertaciones presentadas en la mesa de análisis en términos generales coincidieron en que existe la necesidad urgente de llevar a cabo una reforma hacendaria integral que considere los aspectos siguientes:

Incremento de la recaudación en los tres niveles de gobierno, en virtud de que México es uno de los países con baja recaudación fiscal.

Persiste una gran dependencia de derechos del petróleo y una sobrecarga fiscal a PEMEX, con respecto a los ingresos federales.

Se hizo patente que el tema implica una discusión política, en cuanto a la forma de financiar el desarrollo nacional, más que una cuestión técnica, requiere del acuerdo de los actores políticos. La propuesta de 1998 fue rechazada por un partido político y la de 2002, no prosperó por desacuerdos entre partidos.

Es el tema de mayor vulnerabilidad del sistema de gobierno en este momento.

**2. Políticas Públicas**

Redefinir el proyecto de Nación a largo plazo.

No existe una cultura del pago de impuestos en nuestro país.

Abordar los temas de manera integral, considerando: ingreso, gasto, deuda y dentro de esta las pensiones como pasivo contingente.

Analizar la factibilidad de presupuestos multianuales.

---

Revisión y actualización de los ordenamientos legales, para simplificar y mejorar la legislación fiscal, proponiéndose la creación del Instituto Federal de Ordenamientos Legales, dada la magnitud y complejidad del problema.

### **3. Federalismo**

Necesidad de descentralizar los recursos y las facultades de la Federación a los estados y municipios.

Mayor independencia en administración de los recursos federales a los estados, quitando las etiquetas a los recursos asignados.

Mejorar los mecanismos de control y rendición de cuentas, para hacer más transparente el uso de los recursos.

Impulsar el fortalecimiento de la recaudación local, sin afectar los ingresos federales, para tener tres ordenes de gobierno fiscalmente fuertes.

No se puede singularizar la solución, es preciso buscar fórmulas acordes a la realidad de cada entidad federativa y municipio.

Fortalecer las capacidades técnicas, administrativas y de recursos humanos de los estados y municipios.

### **4. Procedimientos**

Homologación de las cuentas públicas estatales y municipales

Revisión del cálculo de las cuentas públicas.

Separación de la contabilidad gubernamental del sector central y paraestatal de la Administración Pública Federal.

Registro de pasivos contingentes

Revisión del cálculo del déficit fiscal primario, el cual se ubica entre el 2.5% y 3% del PIB.

---

## **5. Ingreso Público**

Fortalecer la recaudación:

Impuestos directos  
Impuestos indirectos

Ampliar la base gravable a nivel federal, estatal y municipal.

Es preferible contar con ingresos sin excepción y resolver las diferencias por la vía del gasto.

Creación de un padrón federal de contribuyentes.

Incrementar la eficacia del gasto para facilitar el ingreso.

Estimular una reforma, haciendo explícitos los beneficios para el ciudadano.

## **6. Gasto Público**

Racionalizar el gasto corriente.

Eliminar duplicidades entre dependencias federales y estatales. Así como evitar despilfarros de recursos.

Dar congruencia a los presupuestos estatales con el Presupuesto de Egresos de la Federación en lo concerniente a los programas con aportaciones bipartitas.

Carencia de contabilidad de costos.

Evaluar a fondo el beneficio futuro de las inversiones o ahorros en el gasto público.

---

## **7. Deuda**

Diseñar y ensayar nuevas formas de ingresos no tributarios, mediante la renegociación de la deuda interna.

Analizar de manera rigurosa la posición fiscal de cada una de las entidades federativas, para determinar su capacidad de endeudamiento, sin generalizar porcentajes.

Revisar el sistema de registro de las pensiones, como pasivo contingente y su impacto en el déficit.

Revisar el sistema de pensiones para que sea viable financieramente a mediano y largo plazo y con pensiones dignas.

## **8. Evasión Fiscal**

Existe evasión:

Estructural, generada por la forma como están diseñadas las leyes.

Por ineficiencia de las autoridades recaudatorias.

Por el crecimiento de la economía informal y,

Por no incurrir en costos políticos.