

## **Finanzas públicas para la equidad y el desarrollo**

En el proceso de reforma económica, el Estado tiene un papel preponderante que desempeñar: en la conducción del desarrollo; en la producción y gestión de la infraestructura económica básica; en la definición e impulso de una nueva política agraria e industrial que busque fortalecer el mercado interno y reconstruir el aparato productivo; y en el establecimiento de políticas regulatorias para el mercado de valores y el sistema bancario.

Requeriremos más gasto para desarrollar nuevas políticas públicas. Será necesario definir cómo obtendrá el Estado mayores recursos y, en consecuencia, cómo se aumentará el gasto público y cuál será la normatividad que la economía requiera para impulsar un desarrollo con equidad. La política fiscal en los últimos tiempos se ha limitado a mantener un déficit fiscal bajo, independientemente de las circunstancias. El debate debe centrarse en la composición del ingreso y el gasto público. Hoy, la política y la práctica de programación del ingreso y del gasto público mantienen la hegemonía y discrecionalidad del poder ejecutivo. La ciudadanía no tiene ninguna participación en su elaboración y mucho menos en la vigilancia de la forma en que se aplica.

La importancia del compromiso social con los servicios de salud, seguridad social, educación y prevención de la pobreza no debe verse empañada por el hecho de que los fondos para atender esos graves rezagos tengan que competir con los que se dedican a otros propósitos. Sin embargo, habrá que aceptar la moderación presupuestal y el hecho innegable de que existe un escaso margen de maniobra para las finanzas públicas. Esto supone y exige el establecimiento de prioridades de la política pública y, en consecuencia, el debate abierto sobre todas las demandas que compiten entre sí por fondos públicos, para buscar el consenso.

Debemos debatir también las condicionantes financieras, identificar las prioridades sociales y jerarquizarlas con criterios de equidad y eficiencia. El presupuesto de ingresos y egresos debe ser entendido como instrumento de crecimiento económico, desarrollo social y redistribución del ingreso. Debemos luchar continua y decididamente contra la discrecionalidad y la corrupción de la alta burocracia en el manejo del erario público.

Durante los últimos años, las finanzas públicas de México han experimentado un fuerte deterioro estructural. Uno de los factores de este deterioro ha sido la pequeña base de ingresos presupuestarios que el país sigue teniendo, parte de la cual es altamente volátil, porque depende de

los ingresos petroleros. Según datos del Banco de México, el nuestro es uno de los países con menor carga fiscal del mundo. La recaudación como porcentaje del producto se ha mantenido muy por debajo de países desarrollados y de otros países con un nivel de desarrollo similar al de México. La carga fiscal total, como porcentaje del PIB fue en el año 2000 equivalente a 15.4%, mientras que el promedio entre los países de la OCDE fue de 27.9% y en países como Bolivia, de 16.2%; Chile, 17.9%; Argentina, 18.1%, y Brasil, 21.2%. Desde hace más de dos decenios se ha hecho patente la necesidad de fortalecer los ingresos recurrentes.

Los ingresos fiscales han caído por el alto grado de evasión fiscal, permitido por los vericuetos de la ley o por situaciones de ilegalidad, como las que ejemplifica la existencia de empresas informales; por exenciones legales, tales como el régimen simplificado y, de manera muy relevante, por los subsidios fiscales al sector financiero, como es el caso de las ventas de los bancos nacionales a bancos extranjeros sin pagar un centavo de impuestos. Se agregan, entre otros factores, las recesiones, el estancamiento económico que ha durado ya dos decenios, y la profunda caída de los salarios que afecta el monto de lo pagado en el Impuesto sobre la Renta del Trabajo (ISR).

La posibilidad de compensar la ausencia de ingresos estables con otras fuentes de recursos se ha venido agotando por diversas razones, entre otras: se ha reducido el número de empresas públicas susceptibles de ser desincorporadas; ante la globalización de los mercados, el precio del petróleo es inferior al promedio del decenio de los 80; y la temática pérdida de ingresos arancelarios que deriva de los acuerdos de libre comercio.

Mientras que el promedio OCDE del impuesto sobre la renta en el año 2000 fue de 13.6%, y el promedio de los impuestos al consumo de 6.9%, la estructura de la carga fiscal total como porcentaje del PIB en ese mismo año en nuestro país fue de 4.7% de impuestos al ingreso, 3.5% de impuestos al consumo general, 6.3% de impuestos específicos y del 0.9% de otros impuestos como el de nómina, predial, derechos estatales y municipales y aprovechamientos por rendimientos excedentes de PEMEX. Esta baja tributación tiene que ver, fundamentalmente, con la precaria participación del impuesto sobre la renta, que a su vez se asocia al menos a dos factores: la estrecha base de contribuyentes directos, y el conjunto de transacciones económicas que no son gravadas y que dan origen a prácticas de evasión y elusión fiscales favorables a quienes concentran el ingreso en México.

Cabe hacer mención al absurdo régimen fiscal de PEMEX, ya que entre más caro está el petróleo se le cobra más dinero bajo la forma del Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes, lo que acarrea que el saldo de la empresa sea negativo y su endeudamiento cada vez sea mayor.

La recaudación por ámbito de gobierno para el año 2000 fue de 14.9% del gobierno federal, 0.4% de los gobiernos estatales y de sólo 0.1% de los gobiernos locales. Esto significó que 96.6% de

la recaudado correspondió al gobierno federal, mientras que el promedio OCDE es de 77.4% para esa instancia de gobierno.

La recaudación tributaria no es un fin en sí misma; el objetivo es dotar al Estado de los recursos para cumplir con sus responsabilidades. México es uno de los países con menor gasto público en infraestructura, salud, educación, capacitación y combate a la pobreza, lo que limita el potencial de crecimiento y fomenta una desigual distribución del ingreso. El gasto total del gobierno de México, como porcentaje del PIB fue de 14.6% en comparación con el promedio OCDE de 31.8% América Latina del 20.8 %.

Estos elementos resaltan el imperativo de efectuar una **reforma hacendaria estructural** que eleve la recaudación e incremente el público en inversión física y humana.

Requerimos un incremento en la recaudación tributaria para estimular el crecimiento económico y la creación de empleos. Mejorar la recaudación debe ser un propósito compartido por todos los órdenes de gobierno. Para ello, las reformas tendrán que orientarse hacia una mayor centralización de los recursos públicos, así como hacia la atribución de mayores potestades tributarias locales. Es preciso asignar con más equidad la recaudación federal participable y fortalecer la captación tributaria de estados y municipios. Junto a la mayor participación y mayores responsabilidades en materia de funciones y ejecución presupuestal, debemos incluir disposiciones para reducir ordenadamente el aparato administrativo del gobierno central, cuidando no debilitar su capacidad a atender las responsabilidades del gobierno federal.

Un mayor nivel de ingresos y gastos del gobierno con relación al PIB podría favorecer el crecimiento a través de dos mecanismos: un gasto mayor en educación, salud y en general mayor gasto social, ya que contribuye de manera inmediata a mejorar la calidad de vida de la población y en el largo plazo es, sin duda, un factor de desarrollo; el otro mecanismo es la recuperación de la capacidad de inversión del Estado en proyectos de infraestructura. Inversión pública y gasto social son las dos vías para instrumentar una política fiscal que garantice la estabilidad, pero sin abandonar los objetivos de crecimiento económico.

El modelo fiscal vigente recurre cada vez más a impuestos sobre las rentas recibidas por nómina. A la vez, existe un tratamiento diferenciado para las rentas del capital frente a las del trabajo. Los grandes patrimonios disfrutan en la práctica de una inexistencia de impuestos y de un alto grado de evasión y fraude. El sistema tributario es ineficaz, incierto e inequitativo.

Adicionalmente, en los intentos de regulación y de reformas fiscales no podremos olvidar la existencia de alternativas relacionadas con paraísos fiscales y la liberalización de los movimientos del capital. Para las rentas más altas existen, casi siempre, vías de escape más o menos legales:

mecanismos de deducción, tratamientos especiales y evasión legal, aparte del recurso del fraude. En la práctica resulta muy difícil gravar al capital.

El Estado debe actuar a favor de una distribución posterior de la renta y la riqueza mediante la universalización efectiva del acceso a los bienes sociales como educación y servicios de salud. Para financiar todas las actuaciones públicas necesarias para la consecución de una sociedad más justa, hace falta una política impositiva que contribuya a corregir las desigualdades sociales. La reforma fiscal tiene que incentivar al trabajo como fuente de riqueza.

Tal reforma debe incluir los siguientes principios: hacer equitativa la relación entre las rentas del trabajo y las del capital; reducir la tributación del trabajo e incrementar la del patrimonio; incentivar la inversión productiva y el trabajo profesional y autónomo; e introducir principios de progresividad impositiva, equidad y suficiencia financiera del Estado para hacer efectivas las tareas de redistribución.

Proponemos **una reforma integral del sistema tributario** con los siguientes elementos: simplificar, dar certidumbre y proporcionalidad; eliminar la evasión fiscal, y regular la fiscalidad de la actividad empresarial informal o por cuenta propia; ampliar la base tributaria para obtener más ingresos públicos; buscar equidad y progresividad, gravando más a quien más posee y más gana; modificar diferencialmente las tasas del IVA, aplicando, por ejemplo, las tasas más altas a un amplio rubro de bienes suntuarios; gravar las diversas formas de ingreso derivadas de ganancias de capital, donaciones y herencias; introducir un impuesto progresivo al patrimonio; gravar las ganancias resultantes de transacciones financieras; deducir tributariamente una parte de las plusvalías o rentas obtenidas por la inversión pública en infraestructuras y servicios --impuesto de valorización--; revisar el sistema de tarifas de infraestructura y servicios públicos para que sean equitativas y sustentadas en criterios técnicos y económicos.

La reforma fiscal no puede dejar de lado la situación de PEMEX. Guardando, por lo pronto, la magnitud de sus aportes, es conveniente que existan gravámenes diferenciados según la productividad de los campos de petróleo y gas como estímulo a una explotación más racional de los yacimientos; es urgente establecer una contabilidad individual de los campos, como también lo es sobre las actividades industriales; PEMEX debe hacer frente a sus compromisos fiscales municipales y estatales dentro de un acuerdo que ubique el monto de su red fiscal en el 60 % de sus ingresos presupuestales. En cambio, la empresa debe tener la posibilidad de disponer, con mandato adelantado del Congreso, los recursos excedentes que obtenga durante los periodos de precios altos en el mercado.

El mayor problema de la fiscalidad de PEMEX es la aleatoriedad de sus ingresos. Por eso es indispensable contar con un mecanismo de reserva que permita atenuar los cambios y garantice

estabilidad en los ingresos que deben ser entregados a la hacienda pública. Es necesario que el fondo de estabilización petrolero que existe desde 1999 se legisle adecuadamente para que su funcionamiento sea transparente y controlado por el Congreso.

En paralelo a la modificación de su régimen fiscal, PEMEX --y la CFE-- debe tener un vínculo presupuestal distinto con el Estado que le permita hacer de su rendimiento económico, así como de su habilidad como empresa, la fuente principal de su financiamiento; bajo un sistema moderno de fiscalización y transparencia.

Por el lado de los egresos: introducir programas de desarrollo dotados de presupuestos multianuales; aplicar la austeridad republicana entendida como recorte de lo superfluo y ostentoso, buscar la eficiencia y eficacia del gasto, no como debilitamiento del aparato estatal; y orientar el gasto hacia las prioridades sociales.

Estas reformas deben aplicarse en los tres ámbitos de gobierno, según el caso, para reforzar integral y armónicamente el erario público. Todo esto requiere un nuevo pacto social en torno al Estado sobre bases que permitan impulsar esta reforma fiscal, repartiendo la carga tributaria con criterios socialmente aceptables y más equitativos.