



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 39

HACIA UNA REFORMA FISCAL ¡OPORTUNIDADES Y AMENAZAS!

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Junio de 2021



DIRECTORIO

Comité Ejecutivo

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria
Secretario Administrativo

Lic. Raúl Arsenio Aguilar Tamayo
**Secretario de Prevención, Atención
y Seguridad Universitaria**

Mtro. Néstor Martínez Cristo
**Director General
de Comunicación Social**

**Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Mtra. Aurea del Carmen Navarrete Arjona
Secretaria Técnica

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
**Director de la Facultad
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
Secretario de Desarrollo Institucional

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor

Comité Consultivo

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Mtra. Norma Samaniego Breach

Dra. Nadima Simón Domínguez

Lic. María Elena Vázquez Nava

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 39

HACIA UNA REFORMA FISCAL ¡OPORTUNIDADES Y AMENAZAS!

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

CIUDAD UNIVERSITARIA
México
Junio 2021

Primera edición, junio 2021

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Contaduría y Administración
Ciudad Universitaria
(www.fca.unam.mx)

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización
<http://sug.unam.mx>

ISBN 978-607-30-6501-6

Impreso y hecho en México

Contenido

Presentación	7
Introducción	12
¿En qué momento se encuentra nuestro país en la antesala de las reformas?	16
¿Cómo está nuestra situación fiscal?	18
Nuestro federalismo fiscal. En realidad “feudalismo” fiscal o “charolismo fiscal”: el ingreso y el gasto en Estados y municipios	29
Objetivos de la reforma	36
La reforma tributaria federal. Primera parte	40

Reforma del gasto público federal. Segunda parte	52
Conclusiones	58
Referencias	69
Semblanza del autor	70

Presentación

Un Estado requiere, para cumplir con su obligación, contar con los recursos suficientes que le permitan aplicar políticas públicas en beneficio de la población a la que sirve y crear la infraestructura y condiciones necesarias para promover el desarrollo y crecimiento económicos. Estos recursos los obtiene por vía de la carga fiscal que impone a la sociedad, la cual idealmente debe ser justa y eficiente, además de constituirse en un medio para redistribuir la riqueza de manera más efectiva y equitativa.

Francisco Suárez Dávila, quien fuera subsecretario de Hacienda de 1982 a 1988 y que actualmente es un reconocido académico de la Universidad Nacional Autónoma de México y forma parte de la Academia Universitaria de Fiscalización del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Máxima Casa de Estudios del país, nos obsequia en esta oportunidad sus puntos de análisis sobre la situación que en materia fiscal ha vivido México en diferentes etapas de nuestra historia; plantea la urgente necesidad de realizar una reforma fiscal consensuada con todos los sectores de la población; enfatiza en la importancia de que esta reforma abarque las decisiones que el gobierno tome respecto del destino y ejercicio del gasto público; y reflexiona sobre la difícil situación que se vive actualmente en nuestro país y en todo el mundo, generada por las consecuencias de la pandemia por Covid-19, que nos han colocado en una situación extrema de reducidas posibilidades de recaudación con la consecuente carencia de recursos. Por supuesto, también nos presenta sus propuestas

sobre la vía que podría tomarse para plantear las soluciones en un tema tan complejo.

Nuestro expositor recuerda que el análisis y definición de la cuestión hacendaria históricamente ha sido un tema difícil, tanto así que, en realidad únicamente ha habido tres verdaderas reformas fiscales en México (1925, 1947 y 1981). Señala que ya en 1870 Matías Romero, Secretario de Hacienda durante la presidencia de Benito Juárez, citaba que ante esta cuestión “han fracasado las inteligencias más prestigiadas, los gobiernos más bien sistematizados, las teorías más filosóficas y halagüeñas, las esperanzas más profundas y los esfuerzos más decididos”.

En la historia reciente se han realizado reformas en la materia que nos ocupa, que no han considerado la solución de los problemas de fondo y que desafortunadamente han resultado en cuestiones problemáticas y contraproducentes. Hoy, cuando el gobierno enfrenta fuertes presiones de gasto ha

acabado prácticamente con los fondos para contingencias que se formaron durante muchos años, por lo que ya no cuenta con recursos a los que echar mano. Aunado a ello, se tiene una baja efectividad en los niveles de recaudación y destino del gasto público con relación a los principales índices que se manejan en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y presiones de gasto adicionales por las graves consecuencias derivadas de la pandemia que paralizó amplios sectores económicos y a la par está demandando importantes recursos para atender la salud e impulsar la economía, por citar solo dos de los aspectos en los que esta situación ha incidido gravemente, por lo que no se pueden aplazar las decisiones en tan importante tema.

Versa el dicho popular “la necesidad es la madre de todas las virtudes” y estando como lo estamos en esta situación que en el corto plazo haría insostenible la gobernabilidad nacional, es impostergable afrontar

con valentía, talento y pasión por México la responsabilidad de tener una nueva visión en las políticas de recaudación hacendaria y de priorización del gasto público. Esto no es una tarea fácil, pero si queremos mantener nuestra soberanía y que los mexicanos podamos aspirar a un país libre, próspero y en paz debemos exigir soluciones a nuestros gobernantes y nosotros mismos ser copartícipes en este proceso.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

Introducción¹

Es un privilegio participar nuevamente, por invitación de mi amigo Alfredo Adam, en su creatura exitosa, el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización. Creo que esta es la tercera vez que me toca presentar una ponencia, en este caso con el oportuno y fundamental tema: “Hacia una reforma fiscal. ¡Oportunidades y amenazas!”. Tema siempre complejo y políticamente controvertido. ¡Siempre

¹ Conferencia impartida el 12 de mayo de 2021, por medio de la plataforma virtual Zoom, por el maestro Francisco Suárez Dávila, exsubsecretario de la S.H.C.P. y miembro de la Academia Universitaria de Fiscalización del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, UNAM.

hay excusas para no realizarla! Pero, ahora, representa la oportunidad para la sociedad mexicana de dotar al Estado mexicano de los recursos, de los que carece, para realizar una verdadera transformación, controlar los severos efectos de la pandemia y, anticipar el cambio de época que enfrentamos en la postpandemia, impulsando una recuperación sostenida, sustentada en la inversión, creando un Estado de bienestar social y un federalismo pujante. La otra alternativa es enfrentar las amenazas y peligros de un gobierno casi quebrado, impotente para actuar eficazmente, una sociedad más polarizada, que se irritaría aún más por una reforma impuesta, mal preparada técnicamente, que nos lleve a una crisis. Hemos visto lo que pasó en Colombia, con una revuelta popular que ha puesto en peligro al gobierno.

Como advertí hace algunas semanas “han vuelto a sonar los tambores convocando a una nueva Reforma Fiscal”: 1) Primero, los gobernadores disidentes de la Conago, la Alianza Federalista,

plantearon la revisión del Pacto Fiscal y aun Federal, proponiendo una segunda Convención Nacional Hacendaria. 2) Luego, el Secretario de Hacienda se ha reunido con los gobernadores y los secretarios de finanzas de los Estados, y ha planteado que se realicen los estudios técnicos, para examinar cuánto se necesita de impuestos para las necesidades de gasto, para la segunda mitad del gobierno, para financiar educación y salud, aprovechando un impulso colectivo de responsabilidad social, derivado de la pandemia. Así, propone considerar una reforma para después de las elecciones. 3) El diputado Ramírez Cuéllar, entusiasta de estos temas, ha creado en la Cámara de Diputados un “grupo de trabajo para la transición hacendaria”, para elaborar una propuesta, que estaría lista después de las elecciones, en agosto, para aplicarla en 2022. Para ello, se propone crear un Instituto de Estudios de la Hacienda Pública, que es la idea del Consejo Asesor Fiscal. En este contexto, del mismo modo plantea la posibilidad de realizar una Convención Nacional Hacendaria.

Hay, desde luego, obstáculos para una reforma. El Presidente ha dicho que se opone a nuevos impuestos o a elevar tasas en los existentes. Con estas limitaciones, ni un mago puede sacar una reforma. Ya ha habido conflictos dentro del gobierno: la Directora del SAT, apoyando al Presidente, indicó que la reforma se orientará a actos administrativos y de simplificación, a lo cual el Secretario contestó que las políticas las fija Hacienda.

La seria revuelta social, provocada en Colombia, inicialmente por la propuesta de una reforma social, es otro disuasivo. Por otra parte, Biden en Estados Unidos ha dado el ejemplo que, para financiar sus mega-programas de transformación, se requiere una reforma fiscal en su país la cual se financiará con impuestos a las grandes empresas –¡Las 50 más grandes no pagaron impuestos en 2020!– y con cargo a las personas del 1% más rico de la población. Según expertos mexicanos las situaciones descritas obligan a por lo menos revisar la tasa del ISR de las empresas en México.

¿En qué momento se encuentra nuestro país en la antesala de las reformas?

Nos encontramos en un momento particularmente crítico para el país. En lo social, los serios efectos de una pandemia no controlada; en lo político, un proceso electoral incierto, con un país polarizado; en lo económico, una economía en recesión o todavía estancada. Concluimos el año 2020 con una caída del PIB de alrededor de 8%, la mayor desde 1932 y después de “cero” crecimiento en 2019.

Todo indica que, durante la primera mitad de 2021, se mantendrán los serios efectos de la pandemia, que rebasan las 200 mil muertes; para algunos

expertos el doble. El Secretario de Hacienda ha pronosticado que si las vacunas alcanzan a una proporción alta de la población, puede activarse la recuperación de la economía para alcanzar un crecimiento del 5% para el año. Todo depende del éxito en la compra a tiempo de vacunas suficientes y la eficacia en su distribución. En cuanto a la economía, en el primer trimestre, el crecimiento fue de 0.4%; o sea, tenemos una economía estancada. Si comparamos con el trimestre del año pasado, la caída es -2.9%. Tendremos un efecto aritmético de rebote a partir del segundo trimestre, ante la caída del 8%, un año antes. Pero aun si alcanzamos ese crecimiento de rebote de 5% para el año, significa no alcanzar el nivel del final del 2018, sino hasta 2023 (2019=0%, 2020=-8%, 2021=+5%, 2021=+3%). Esperemos que esta recuperación al menos se manifieste claramente para el proceso presupuestal, pero no es seguro.

¿Cómo está nuestra situación fiscal?

El gasto público federal deficiente e insuficiente

Se debe hablar de reforma hacendaria, no solo tributaria, porque debe incluir reformas en el gasto y en el ingreso público. El gasto público, medido por el Presupuesto Federal, como Gasto Neto Total, se ha venido manteniendo, en la última década, en sus niveles actuales de 25% del PIB. En la OCDE alcanza niveles de 40%. En el caso de América Latina, Brasil, cerca del 30%. Sorprende mucho que el presupuesto federal se haya mantenido estático en alrededor de \$ 6 billones de pesos en 2019, 2020 y

2021, ¡como si nada hubiera ocurrido en el mundo!
Todos los países han impulsado programas fiscales expansionistas de gran calado, ¡el ejemplo es Biden!

Contra lo que se piensa, el Estado mexicano, reflejado en estas cifras de gasto público, es un “Estado mínimo” que, por su bajo nivel de ingreso y gasto, no alcanza a satisfacer las necesidades de inversión en infraestructura, salud, educación, pensiones y las necesidades elementales de la población. No lo ha hecho ahora, ni en varias décadas de “estancamiento estabilizador”.

Causa fundamental de nuestros mediocres niveles de crecimiento, es la exigua inversión pública, que va aparejada con la muy baja inversión privada por falta de confianza. La inversión pública es ahora históricamente muy baja, alrededor de 2.5% y a la baja en forma sistemática en la última década. Esto significa uno de los menores niveles de inversión en infraestructura, comparables a Haití u Honduras, los

países más pobres del continente. Perú, Chile y Colombia invierten entre 7 y 10% del PIB.

Con la poca inversión pública, se ha privilegiado a los tres proyectos “emblemáticos” del actual gobierno con el 1% del PIB, casi la mitad de la exigua inversión pública. En las circunstancias, es claramente un despilfarro de recursos. Apostamos a Dos Bocas, una refinería de gasolina, cuando estamos en el fin de la era del petróleo y se avanza hacia automóviles eléctricos, y solo usamos la actual capacidad de refinamiento al 30%. ¡Ya General Motors anunció automóviles totalmente eléctricos en 2035! El tren Maya es un ataque severo al medio ambiente, en una de nuestras reservas ecológicas fundamentales, solo es rentable el arco norte costero, Cancún-Ciudad del Carmen-Progreso; el aeropuerto, Felipe Ángeles, compite con el actual aeropuerto, en una cuenca aérea limitada, que no generará adicionalidad de vuelos sin incurrir serios riesgos, además que el tráfico aéreo se ha desplomado y tardará en recuperarse.

Asimismo, tenemos niveles bajos y claramente insuficientes en gasto social. La pandemia ha evidenciado nuestra vulnerabilidad. El gasto en salud del orden del 2.5% del PIB, alrededor de la tercera parte recomendable; Dinamarca, con quien se nos ha comparado, gasta 9% del PIB en este rubro. Tenemos también de los más bajos niveles de gasto en seguridad social. Algo mejor en gasto en educación, aunque muy mal asignado en gasto administrativo y baja calidad de la educación. Totalmente insuficiente para recuperar los rezagos provocados por la pandemia e incorporarnos al mundo digital.

Los programas sociales que el gobierno privilegia son asistenciales, clientelares y muy fragmentados. Los recursos son en todo caso insuficientes. No hay reglas de operación, ni un buen registro de beneficiarios. Se pretende alcanzar 70 millones de beneficiarios, pero el monto promedio por familia es muy bajo. Los programas fiscales adicionales de alivio del gobierno, alrededor del 1%, para enfrentar las consecuencias de la

pandemia son de los más bajos del mundo. En una muestra de 35 países avanzados y emergentes, estamos en penúltimo lugar, ¡solo arriba de Uganda! Tenemos un serio problema de pensiones, estas absorben ahora prácticamente toda la recaudación del IVA, tienen un crecimiento exponencial y en cinco años enfrentaremos un problema muy grave.

Reconociendo que había despilfarro en el gasto público y había entidades inútiles, el “austericidio mexicano” ha tenido efectos devastadores, como lo tuvo en algunos países del sur de Europa, como Grecia. Se han dado recortes significativos en el “gasto operativo”, topes o reducciones salariales que detonaron fuga de valiosos cuadros técnicos; reducción explícita de personal. Ha habido desmantelamiento de áreas importantes de la administración pública, que lesionan su capacidad de acción. Un dramático síntoma que ilustra esta seria enfermedad en la planeación técnica, la ejecución y mantenimiento en la obra pública, es la tragedia de la Línea 12 del Metro.

Se está destruyendo la capacidad del Estado mexicano para gobernar eficazmente.

Ha habido una tendencia inconveniente a la “centralización del gasto”. Se han desaparecido fideicomisos y ahora se pretende también organismos autónomos. Todos, aun con muchos defectos, tenían reglas claras de “asignación” de recursos a finalidades concretas, evaluables. Ahora entran en una “caja negra” de la SHCP.

Para cubrir huecos evidentes de finanzas públicas, casi se agotaron las alcancías, los fondos, como el de Estabilización de Ingresos Presupuestales (FEIP), el Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas (FEIEF), el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilidad y el Fondo para Eventos Catastróficos.

Tributación insuficiente y deficiente

Nuestra hacienda pública sufre una “endémica” insuficiencia de ingresos, fruto de la endeble tributación. Durante muchos años nos beneficiamos de una bonanza en los ingresos petroleros, que nos daban 40% de los ingresos. Sin embargo, la tributación no podía rebasar un coeficiente de 10% del PIB; el petróleo aportaba el 7% adicional. Con altibajos, el “boom” petrolero, alcanzó su pico con Cantarell y precios que alcanzaron \$100 dólares a principios del milenio, pero comenzó el declive de una producción de casi 2.4 millones de barriles (con Cantarell) diarios, a un nivel de alrededor de 1.6 millones diarios en la actualidad. ¡Esta fuente se redujo a 3%!

El gobierno del presidente Peña logró un aumento de la tributación con algunas modestas reformas, gravando ganancias de capital, reglas de consolidación de ingresos de empresas y, sobre todo, grandes avances en la administración del SAT,

incorporando avances tecnológicos. Así superamos el tope de 10% del PIB, en alrededor de 3%.

El actual SAT, aprovechando estos adelantos técnicos, ha hecho importantes avances, por mejoras administrativas: cobros no recurrentes en la elusión de impuestos de causantes mayores, logrando recuperaciones negociadas, frente a litigios pendientes, y cancelando excesivas condonaciones. Con todo eso apenas recuperamos lo perdido en el petróleo. Ello significa mantener el “privilegio” de un coeficiente de tributación de alrededor de 14%, el más bajo de la OCDE, cuyo promedio es del 34%. Desafortunadamente, el promedio de América Latina es de 23% y países como Argentina, Uruguay y Brasil exceden el 30%. Más vergonzosamente, estamos por debajo del coeficiente recaudatorio promedio de África del 17%, con niveles inferiores a Sudáfrica, Kenia, Costa de Marfil, Egipto. ¡Es decir, somos famosos por tener uno de los coeficientes de tributación más bajos del mundo! De 80 millones de contribuyentes, solo 7.5% presenta declaraciones

(seis millones). Todavía algunos empresarios argumentan que en México la tributación es adecuada, o aun elevada, porque la base de contribuyentes es muy estrecha, porque la economía informal no se grava, y es muy alta la evasión, y la carga recae sobre los causantes cautivos. Estas excusas no explican el resultado neto, la baja recaudación de impuestos, en relación a nuestro ingreso nacional.

Además, “la estructura tributaria está de cabeza”. Cobramos más donde no debemos y cobramos poco donde deberíamos hacerlo en mayor medida:

- a) En el Impuesto Sobre la Renta sobre personas morales, que debería apoyar la competitividad, la tasa de 30% está entre las más altas de la OCDE, cuyo promedio es 22%, con tendencia a la baja hacia 20%, incluyendo las economías de los países socialmente más avanzados, como Suecia (21%), Inglaterra (19%) o Alemania (15%). En consecuencia, ¿obtenemos un nivel

de ingresos de 3.5% del PIB, superior al promedio de la OCDE de 2.9% y superior al históricamente bajo de Estados Unidos de 1.0%!

- b) En cambio, en el ISR a personas físicas, que debe ser el de mayor recaudación y el más progresivo, es donde menos recaudamos y tenemos la tasa de impuesto más desigual, obtenemos 3.5% del PIB, frente a un 10% de la OCDE. Tenemos un “techo” con una de las tasas más bajas a los causantes de más altos ingresos; en cambio, los de escasos ingresos pagan impuestos desde el “piso” más bajo de América Latina.
- c) En cambio, en el IVA, que debe ser un impuesto de alta recaudación y amplia base, México tiene la tasa más baja, entre los grandes países de América Latina, muchos gravando tasas arriba del 20%, como Chile, Argentina, Brasil, Uruguay, con menos excepciones y, desde luego, ante los europeos, con tasas arriba de 22 y 25%. No sorprende que ambas regiones recauden más que nosotros. México recauda alrededor de

3.8% del PIB, contra América Latina, 5.7% (Chile, 9%) y, OCDE, 6.7%.

En suma, gravamos más donde hay una tendencia mundial de tasas a la baja para ayudar a la competitividad de las empresas (ISR empresas) y menos donde se busca “mayor progresividad” y equidad (ISR personas físicas) o mayor recaudación sobre una amplia base de contribuyentes, gravando el consumo (IVA), en que México solo grava la mitad.

Nuestro federalismo fiscal. En realidad “feudalismo” fiscal o “charolismo fiscal”: el ingreso y el gasto en Estados y municipios

El Feudalismo Fiscal, nuestro Pacto Fiscal, es una dimensión importante del problema. Estados y municipios gastan poco y recaudan menos. Aquí ofrecemos un panorama deplorable. Los Estados tienen pocas y malas fuentes impositivas: tenencia de automóviles, nómina, ocupación hotelera y aun estas no las aprovechan. Sus ingresos de menos del 1% del PIB, no “pintan” en una comparación internacional. ¡Son paupérrimas! Ridículas en relación a países “federalistas”, como nuestros socios, Estados Unidos y Canadá.

Los municipios son otro desastre fiscal. Tienen el impuesto predial, gran fuente tributaria, porque es progresivo y los inmuebles “no se pueden mover u ocultar”, como me dijo un fiscalista de la OCDE. También recaudan los más bajos niveles, 0.3% del PIB, frente a más del 2% en la OCDE. Igualmente no aprovechan una fuente importante como es el cobro de derechos municipales, como el agua, que tendría efectos ambientales con un bien tan escaso.

Los Estados dependen, para financiar el 80 o 90% de su gasto, de transferencias de la Federación, establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal y los municipios dependen 90% de las transferencias estatales que se efectúan por las participaciones que son incondicionales, en que los Estados reciben como norma alrededor de 20% de los impuestos federales –la llamada “recaudación federal participable”–; y las aportaciones son condicionales, es decir están asignadas a fines específicos en Estados y municipios, en los temas de educación, salud, bienestar social y

seguridad. Cada una representa montos similares del presupuesto. En el PEF-2021 las participaciones ascendieron a \$920 mil millones y las aportaciones a \$836 mil millones. Lo que en términos del PIB representa alrededor de 3.5% cada una.

Las participaciones tienen una parte que se “resarce” por los impuestos locales, que los Estados dejaron de cobrar cuando se negoció la coordinación fiscal. Otra parte ayuda a compensar las diferencias entre distintos niveles de ingreso entre los Estados, que deberían ayudar a una igualación.

Este es un tema muy conflictivo, la fórmula de distribución siempre se ha discutido. Los Estados ricos, que recaudan muchos ingresos, se quejan que sufren por las transferencias a los Estados pobres, que no realizan mayor esfuerzo. Este será de los grandes temas en la revisión del Pacto Fiscal. Es un juego “suma 0” si no aumentan los ingresos nacionales.

La parte del presupuesto federal, que se transfiera a Estados y municipios, vía lo que se llama “gasto federalizado”, no es insignificante, alrededor de una tercera parte del PEF. El problema es que los Estados y municipios no quieren absorber el costo político de cobrar impuestos a sus ciudadanos, prefieren pasarle la “charola” a la federación. Lo llamo, “el charolismo fiscal”.

Severos problemas actuales en nuestro federalismo fiscal

Con el desplome de los ingresos tributarios federales han bajado dramáticamente las participaciones de los Estados, a niveles históricamente muy bajos. Esto significa fuertes presiones sobre su gasto, indispensable en condiciones actuales, como en salud, donde el Seguro Popular los beneficiaba por sus mecanismos de transferencia de recursos. También los afecta en la otra área clave de gastos de seguridad. Esta penuria se traduce a los municipios en las mismas áreas.

Esto obliga a los Estados a acudir al endeudamiento, ya sea transparente o no, lo que dificultará las transiciones de poder de este año en 15 Estados e infinidad de municipios. En algunos casos, la deuda, casi siempre de corto plazo, ya excede peligrosamente las participaciones que la garantizan. Por eso la presión política que se ha generado para modificar el pacto fiscal y aun el federal.

Por ello se pide que se convoque a una Convención Nacional Hacendaria, como la que hubo en 2004, aunque en ese entonces no se produjeron muchos resultados. Esta nueva convención tiene que prepararse bien. Además, tiene que ser precedida por una Reforma Fiscal Nacional que aumente el tamaño del “pastel”. Con el actual se va a dar una lucha suma “0”, muy conflictiva para “repartir miserias”. Se requiere aumentar las fuentes tributarias de los Estados, que haya corresponsabilidad y definir las competencias en materia de gasto en educación, pero también en seguridad y salud; reforzar los sistemas

de rendición de cuentas –hubo mucha corrupción– y rehacer el Sistema de Coordinación Fiscal. La Conago ya no funciona, ni sus cuerpos técnicos.

El Secretario de Hacienda, en una reciente reunión en Coahuila con los funcionarios fiscales de todos los Estados, ofreció estudiar aumentar las participaciones para enfrentar los costos de la pandemia, pero esto ¡no se puede si no se generan más ingresos!

Como apunte histórico, solo ha habido tres verdaderas reformas fiscales en el México del siglo XX. Cada una representa la introducción de un nuevo impuesto poderoso, acompañado de nuevos mecanismos de coordinación fiscal, federación-Estados. La primera, a cargo Alberto J. Pani, secretario de Hacienda durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, fue la introducción del impuesto sobre la renta y las dos primeras convenciones fiscales de 1925 y 1926. La segunda, fue la introducción del impuesto sobre ingresos mercantiles, por el secretario Ramón

Beteta, en el gobierno del Miguel Alemán, con la tercera convención fiscal en 1947, que estableció un Plan Nacional de Arbitrios (así se llamó la Coordinación Fiscal). La tercera fue la del secretario David Ibarra que en el gobierno de López Portillo introdujo el IVA, con la negociación implícita en la Ley de Coordinación Fiscal de 1981.

La primera Convención Hacendaria de 2004 no significó una reforma fiscal. Ojalá, si se convoca a una nueva, sí vaya precedida por otra verdadera reforma fiscal.

Objetivos de la reforma

Las reformas deben plantearse con objetivos claros y consensados; los instrumentos deben ser congruentes con esos objetivos.

- 1) Deberá ser vista como una reforma balanceada en las responsabilidades, equitativa en los beneficios y consensuada entre los actores sociales. Por ello deberá ser plasmada en un Pacto Fiscal Nacional.
- 2) Se requiere actualizar los mecanismos institucionales. Este Pacto Fiscal Nacional, probablemente debe sustentarse en un Consejo

Económico y Social, en que participen los principales actores económicos y sociales y un Consejo Asesor Fiscal. Revisar las instituciones de coordinación fiscal de los Estados, incluyendo sus cuerpos técnicos.

- 3) No deben verse las reformas, como a veces ha ocurrido en el pasado, como un “ejercicio recaudatorio” y que ese sea su fin. Claro que tiene que tener metas, pero debe definirse en términos de los objetivos que pretende. Requerimos que la recaudación aumente entre 3% del PIB, recomendada por el FMI, y que alcance el 6% (\$1 billón).
- 4) Un gran objetivo debe ser permitir la aceleración del crecimiento a tasas superiores al 4%, el doble de nuestra tasa histórica reciente del 2%. Esto requerirá aumentar la inversión pública, de manera particular en infraestructura, gradualmente en 3-4% del PIB. Ello contribuirá, por su efecto multiplicador, a aumentar la inversión privada. Debe formar

parte de un plan de recuperación y transformación nacional post-pandemia.

- 5) Debe ser socialmente incluyente. Se necesitarán recursos (alrededor de otro 3% del PIB), para pasar de una política social coyuntural, de atención a los efectos iniciales de la pandemia, a una política social estructurada en términos de los verdaderos pilares de una política de bienestar social a lograrse en forma paulatina: es decir, una política de seguridad social con salud universal, un seguro de desempleo, un ingreso básico, no universal y bien definido y acotado, y una reforma a las pensiones. Ello requerirá cuantiosos recursos, pero es en sí un poderoso aliciente para la reforma. Deberá buscar disminuir la desigualdad entre familias y regiones, y disminuir la pobreza, que se han agravado con la pandemia.
- 6) En materia de federalismo hacendario, se requiere un nuevo acuerdo sobre las responsabilidades de los tres niveles en materia de

ingreso y gasto y desde luego promover una mayor corresponsabilidad de Estados y municipios en la recaudación tributaria y en las responsabilidades de gasto.

- 7) Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno y en los poderes Ejecutivo y Legislativo.
- 8) Poner atención a la comunicación, fundamentación y explicación de la reforma a toda la población.

La reforma tributaria federal. Primera parte

La reforma tributaria, para ser integral, debe incluir los principales componentes de la estructura tributaria.

El Impuesto Sobre la Renta a las personas físicas, el que más recauda y redistribuye

Es el impuesto en que estamos más rezagados en diseño, estructura y recaudación. Es el más importante en los sistemas tributarios del mundo. Recaudamos en México 3.5% del PIB, alrededor de la tercera parte del promedio de la OCDE. Debe ser el eje de nuestra reforma fiscal. Tenemos mucho

margen aquí para aumentar la recaudación. Así lo consideran varios expertos.

Hay que modificar toda la estructura del impuesto. La tasa piso es de las más bajas de América Latina, donde se comienza a gravar a personas de menores ingresos. Debe reducirse la carga sobre los ingresos medios, sube muy rápido. En cambio, nuestra “tasa techo”, la tasa marginal más alta de 35% (que grava ingresos superiores a tres millones de pesos), es de las más bajas de la OCDE. Su promedio es 42.8%, pero dos terceras partes de los países tienen entre 40 y 60%.

Una excelente propuesta de José I. Casar (2021), que me parece adecuada, es subir el espacio arriba de 35%, con nuevos rangos, yo diría, hasta 40 o 45%, gravando los ingresos millonarios. Esto es esencial para recaudar más y para mejorar la distribución del ingreso, en uno de los países más desiguales. Hay que recordar que el 1% más rico de México acapara 21%

de los ingresos totales; el 10% más rico, 64%. El coeficiente Gini, que mide la desigualdad en Europa, antes de impuestos, es de .50, después baja a .32. En México se mantiene igual.

Impuesto sobre la renta a empresas, el impuesto que debe impulsar la competitividad y la formación de capital

En contraparte con lo anterior, nuestra tasa de 30% en este impuesto es de las más altas frente al promedio de la OCDE (22%) y ha venido bajando. Por ello en México la recaudación tributaria como porcentaje del PIB, alrededor del 3.5%, supera a los de Estados Unidos, históricamente baja de 1%. Mi propuesta sería que México disminuyera el impuesto a 25 o 21%, que es la tasa que está proponiendo el gobierno de Estados Unidos, como mínimo global para evitar competencia desleal (Irlanda 12%). Esto nos daría un fuerte impulso a la competitividad y a la inversión y por ende al crecimiento que compensaría

la baja en la tasa. Por otra parte, la tasa efectiva que pagan las grandes empresas es inferior, aun esta nueva tasa y la actual tasa nominal es una ficción. Desde luego, esta reducción sería acompañada de una revisión de las deducciones y créditos fiscales permitidos, que son considerables.

El problema se complica porque Trump había bajado la tasa de 35 a 21% y ahora Biden la sube a 28%.

El IVA, el impuesto de la más amplia base recaudatoria

Como señalamos, México tiene en el IVA de las más bajas tasas y menores coeficientes de recaudación, en la OCDE y aun frente a los principales países de América Latina. Nuestro problema es que solo gravamos la mitad del consumo. Hay muchas tasas diferenciadas: la tasa “0” en alimentos y medicinas, las tasas fronterizas inferiores, etc. Se ha combatido, argumentando que es un impuesto regresivo. En

realidad es cierto que grava una parte más que proporcional del ingreso de los pobres, pero el mucho mayor subsidio, por ejemplo en la tasa “0” de alimentos y medicinas, se da a los ricos. Con este subsidio se podría compensar a los más pobres 10 veces.

Considero que el IVA podría aumentarse al 20%, pero preservando la tasa “0” para una canasta básica de un número muy limitado de alimentos (10 o 20); las medicinas deben ser suministradas por el sistema de salud pública. Con los ingresos provenientes de esta tasa se puede establecer un mecanismo compensatorio etiquetado a los más pobres. Podría definirse que este aumento serviría para un objetivo importante, como un ingreso básico para los más bajos ingresos. El aumento al IVA podría ser menor, si se abre espacio para un impuesto de ventas finales a nivel estatal (2-3%), que es una buena fuente recaudatoria y que se propuso en la última Convención Hacendaria.

La ventaja de este impuesto es que tiene una base muy amplia. Aquí sí pagan parte de los que están en la economía informal, los evasores en impuesto sobre la renta, etc. Se tendrá que trabajar, tanto en agilizar devoluciones del fisco, como en no retenerlo inadecuadamente por parte de los causantes. Es un impuesto políticamente muy complicado, precisamente porque afecta a todos.

El IEPS recauda y contribuye a fines sociales

El IEPS se ha convertido en una fuente cada vez más importante de recaudación (2% del PIB), sobre todo la parte que incide sobre las gasolinas. Es un impuesto progresivo, los automovilistas no son por definición, los más pobres, y tiene efectos positivos ambientalistas. También incluye los llamados impuestos al “pecado”: licores y tabacos, que podrían compararse con los Estados.

Otros impuestos a explorar

Impuesto sobre Transacciones Financieras. Este impuesto se aplicó con gran éxito por los países del cono sur de América Latina, Brasil, Chile, Argentina, Uruguay. Se aplica con una tasa muy baja de $\frac{1}{2}$ a 1% a todas las transacciones financieras, pero recaudaba 1% del PIB. Cuando argumenté, en algún momento a su favor con un alto funcionario hacendario, que estaba en contra, le dije que era igual al aumento de “comisiones” que frecuentemente hacen los bancos, pero la diferencia es que estas sirven para aumentar sus ya cuantiosas utilidades y este va al erario público para sustentar el gasto social nacional.

Impuesto sucesorio y el patrimonial. La mayor parte de las democracias avanzadas tenían un impuesto sucesorio y algunas de ellas un impuesto patrimonial a la riqueza total. El predial es un tipo de impuesto patrimonial, pero parcial, no grava a todo el patrimonio. En México teníamos un impuesto sobre

herencias hasta la reforma del secretario Ortiz Mena en 1964. En la era liberal de Reagan y Thatcher estos impuestos entraron en desuso en muchos países. Había 20 países de la OCDE que tenían el impuesto patrimonial, ahora solo cuatro: Francia, España, Suiza, Noruega.

Con la desigualdad creciente, imperante en el mundo, estos impuestos han vuelto a ponerse de moda en muchos países. ¡Argentina ha aprobado un impuesto patrimonial “solidario” a ingresos millonarios! Varios de los demócratas progresistas, la senadora Warren, el senador Sanders, impulsaron el *wealth tax* (impuesto sobre la riqueza), durante la campaña, con fuerte resistencia de los conservadores. Pero un grupo de grandes millonarios, como Buffet, lo apoyaron con una tasa baja y realmente para ingresos superiores entre un millón o cinco millones de dólares. Existe en algunos países de América Latina y se están discutiendo en algunas campañas electorales (Perú, Chile, Colombia). El diputado Ramírez

Cuéllar, con motivo de la visita del Presidente argentino, ha favorecido este “impuesto solidario” a grandes fortunas definidas, a pagarse por única vez arriba de 20 millones de pesos, con una tasa de 2%.

Se justifica analizar este impuesto, dada la desigualdad que hay en México. Sin embargo, creo que con el ambiente de incertidumbre y desconfianza hacia el gobierno, no se puede ni siquiera discutir ahora. Es además un impuesto que ha tenido un bajo rendimiento. El gran alboroto que provocaría no lo justifica. Es difícil de administrar. En España se consideró como un impuesto de control sobre personas físicas que tenían grandes patrimonios manifiestos –casas de lujo y de playa, yates–, y no pagaban casi ISR. ¡Inclusive podría deducirse de este! Es menos difícil examinar el impuesto sucesorio, exentando las herencias de grupos de bajos ingresos. Este impuesto existe en Estados Unidos.

Impuesto Proporcional (*Flax Tax*). Este es un impuesto interesante. También estuvo de moda a finales de los 90. Funciona aplicando una tasa, por ejemplo de 15% a todo el ingreso personal, con una deducción general por un monto fijo para favorecer y excluir a familias de bajos ingresos. Muy simple, se dice que se calcula en una tarjeta. Tuvo mucho éxito en países surgidos de la ruptura de la Unión Soviética, como las Repúblicas Bálticas. En uno de ellos se estableció 18% parejo en ISR personas, ISR empresas e IVA. ¡Muy sencillo, les funcionó muy bien! Podría funcionar en México, es una tasa efectiva, mayor a la que ahora se paga. Podría tener dos elementos complementarios: una “deducción” por un monto fijo para familias de bajos ingresos y una sobretasa de 10% a ingresos millonarios. ¡Por su simplicidad podría funcionar!

Otro tema que debe revisarse es el llamado gasto fiscal

Subsidios, exenciones, deducciones, que en México es regresivo, benefician a los más ricos y alcanza 4% del PIB. Sí hay algunas justificables: en educación, salud, pero hay “mucha tela donde cortar”.

Se requieren reformas para aumentar la recaudación del impuesto predial de manera importante

Para ello, es necesario que las reglas y tasas se establezcan a nivel federal o estatal; luego, se aplique a nivel municipal, y se necesita una reforma administrativa en los municipios sobre los sistemas catastrales. Deben, así mismo, cobrarse los derechos de agua, también por razones ambientales. Los Estados requieren nuevas fuentes tributarias. En la Convención Hacendaria se aprobó un impuesto sobre ventas finales de 2-3%, arriba del IVA. En Estados Unidos y

Canadá, nuestros socios, hay impuestos “sobrepuestos” por los Estados al ISR a personas físicas.

RESUMEN DEL “MENÚ” TRIBUTARIO

“Con suficientes calorías para vigorizar al paciente, indigesto para algunos”

1. Disminuir el ISR a empresas de 30 a 25 o 21%.
2. Rehacer la estructura del ISR personas físicas. Reducir la carga a los bajos ingresos y clase media y aumentar la tasa a grupos de altos ingresos de 35 a 40%, arriba de \$1 millón.
3. Aumentar el IVA a 20%, preservando tasa “0” en canasta de alimentos.
4. Evaluar el impuesto sobre transacciones financieras y el *flat tax*.
5. Asignar nuevas fuentes tributarias a Estados, por ejemplo, impuesto de ventas.
6. Aumentar la recaudación del predial con reforma al sistema catastral.
7. Descartar del todo el impuesto patrimonial.

Reforma del gasto público federal. Segunda parte

La reforma hacendaria, en lo que se refiere al gasto público, debe atender dos componentes principales:

1) Reformas institucionales vinculadas a un aumento en la inversión pública, particularmente en infraestructura, esencial para crecer y para el desarrollo regional. Ya dio el ejemplo Biden con su mega programa de \$2 billones, cuyo eje es la inversión en la infraestructura en amplio sentido, no solo la de comunicaciones, sino también la científica, la digital, la educativa y la de salud.

El aumento del gasto señalado como necesario de 3% del PIB, orientado a la inversión en infraestructura, requiere salvaguardas para asegurar su correcta planeación, evaluación y seguimiento. La inversión en obra pública es de las mayores áreas de desastre, improvisación, corrupción de nuestra administración pública. No fue así en el periodo cuando crecíamos al 6%. Ello requiere que se realice un Programa Nacional de Inversión Pública integrado, coordinado y supervisado por una Oficina de Inversión específica en la Secretaría de Hacienda, que debería tener un Comité de expertos responsables de sancionar la rentabilidad y prioridad de las obras de inversión. Para ello, podría crearse un Fondo Nacional de Inversión. ¡Se necesita formar los cuerpos técnicos de carrera en planeación, evaluación de proyectos, presupuestación, ejecución, supervisión, gastos de mantenimiento y control!

2) Gasto público adicional requerido para las reformas fundamentales al Sistema de Bienestar

Social. Estas reformas requerirán recursos y serían una motivación de la reforma hacendaría.

Sistema de Salud Universal. Reconstituir nuestro deteriorado sistema de salud

Este sistema debe ser financiado, parte con recursos tributarios y parte con cuotas sociales. En una primera etapa se debe lograr la convergencia de los sistemas existentes: IMSS, ISSSTE, INSABI, inicialmente asegurando la movilidad de un sistema a otro, eventualmente unificarlos en un Sistema Nacional de Salud: un “National Health Service”, como hay en Canadá, Inglaterra y los países escandinavos. La pandemia brinda una oportunidad y la justificación para hacerlo.

Seguro de desempleo

Podría empezar a funcionar de manera experimental y transitoria durante la pandemia. En todo caso, debería definirse bien y acotarse en su universo de cobertura y tiempos. Debe ser temporal. Daría gran flexibilidad al mercado laboral y debería estar vinculado a la capacitación. ¡Chile lo tiene!

Ingreso básico no universal

Es un tema de gran actualidad. El sistema debe estar acotado a realmente los grupos de bajos ingresos, en la economía informal, el autoempleo, a los grupos muy vulnerables afectados por la pandemia. Era la evolución natural del sistema “Oportunidades”, como en Brasil ocurrió con “Bolsa Familias”, que nos copiaron. ¡Se puede financiar, en parte, consolidando decenas de programas dispersos para combatir la pobreza!

Reforma al Sistema de Pensiones

Este es un elemento fundamental del “Welfare State” moderno. Cumple muchos objetivos. En México, aun con su carácter limitado, tiene más de 15 millones de derecho habientes y los ahorros representan más de 10% del PIB. Es una fuente muy importante de ahorro y recursos de largo plazo. El Fondo de Singapur (el Provident Fund) fue una causa fundamental de su espectacular crecimiento, orientando estos recursos a la infraestructura y la vivienda.

Ahora, las pensiones representan en México un costo de recursos públicos, igual a la recaudación del IVA y en seis años, de no corregir la tendencia, amenaza con la quiebra del sistema fiscal mexicano. Las recientes reformas, con el aumento gradual en la participación empresarial y menor tiempo de cotizaciones, son útiles, pero solo un paliativo. Se requerirá aumentar la cuota laboral, empresarial y gubernamental. Adicionalmente está el problema de los

sistemas de pensiones, con claros desequilibrios financieros, de organismos públicos, como PEMEX, CFE, NAFIN, algunos gobiernos estatales, municipales y universidades, por montos muy cuantiosos. Aquí también habrá que establecer reglas atinadas sobre los criterios de inversión y una eficaz supervisión.

Conclusiones

Matías Romero (1870), el gran secretario de Hacienda de Juárez y don Porfirio, autor, el mismo, de una reforma fiscal que contribuyó a la modernización del sistema tributario mexicano, escribió en su célebre *Memoria hacendaria*:

La cuestión vital de México ha sido, desde el establecimiento de su independencia, la hacendaria. Ante ella han fracasado las inteligencias más prestigiadas, los gobiernos más bien sistematizados, las teorías más filosóficas y halagüeñas, las esperanzas más profundas y los esfuerzos más

decididos. Ella constituye un mal único, que a muchos ha parecido incurable, y se ha visto como la gangrena que acabará por destruir la nacionalidad mexicana. En el fondo de la importante cuestión hacendaria y como la causa principal que dificulta su solución, se ve el hecho que nuestro erario tiene las necesidades de una nación de ocho millones de habitantes, con la riqueza y producción de un pueblo que apenas llega a dos millones. (Romero, 1870)

Esta cifra se puede actualizar. Ahora, la producción la realiza realmente la mitad de la población (60 millones), pero hay que satisfacer necesidades de 120 millones.

La pandemia ha tenido como uno de sus efectos amplificar y evidenciar fallas importantes de nuestro proceso de desarrollo y de nuestra estructura económica y social. Ha provocado la más seria caída económica desde 1932. Agudiza el “estancamiento

secular” que hemos sufrido desde hace más de dos décadas. Significará previsiblemente un sexenio perdido. Agrava la situación de la Hacienda Pública Nacional: su endémica penuria de recursos para enfrentar esta “Gran Depresión Pandémica” y sus efectos sociales y la seria caída del crecimiento que conlleva la baja de ingresos tributarios federales y del gasto público. Ello afecta severamente también la situación fiscal, ya muy deficitaria de Estados y municipios. Sus gobiernos han planteado las serias carencias del actual sistema de Coordinación Fiscal. Esta es la difícil situación que enfrenta el Presupuesto de 2022.

Es evidente que la reforma no puede plantearse, sino hasta después de las elecciones de junio de este año, con la incertidumbre que esta encierra, ¿quién tendrá la mayoría? Sobre todo, enfatizo, es suicidio que se dé sin un proceso de recuperación económica en marcha. ¿Puede contarse con ella a nivel de diseño para el Presupuesto 2022? Lamentablemente no hay mucho tiempo entre junio y septiembre, que inicia el

nuevo periodo legislativo. Ello requeriría que Hacienda inicie discretamente un proceso de elaboración de las opciones. Idealmente es un trabajo en que también podría ayudar el grupo de trabajo hacendario de la transición del Congreso y el nuevo Instituto de la Hacienda Pública (Consejo Asesor Fiscal), quizá integrar un grupo consultor con los mejores fiscalistas del sector público, privado y académico. La pseudo reforma de Videgaray fue muy problemática y contraproducente, porque no hubo un proceso de consulta. Otra pregunta es ¿dónde ubicar la Convención Nacional Hacendaria como elemento complementario, posiblemente a principios de 2022?

En este orden de ideas, propongo las siguientes acciones:

1. Debe realizarse un doble proceso: una reforma hacendaria federal integral y una reforma al sistema de coordinación hacendaria. Lo uno

complementa a lo otro. Uno define el “tamaño del pastel”; el otro, su distribución.

2. Los tiempos y secuencias son fundamentales. ¿Habrá tiempo para negociar una compleja reforma hacendaría para el Presupuesto 2022? Si no, será un presupuesto provisional. La reforma hacendaría, como propuesta acabada, bien formulada y consensada, puede no estar, sino hasta febrero de 2022, para negociarse en el periodo legislativo de febrero a abril. Reitero, no puede pensarse en una reforma sin un proceso sólido de recuperación económica, confianza y buena relación entre el sector público y el privado.
3. Ambas reformas deben ser integrales, balanceadas, equitativas y consensuadas.
4. Se deben definir primero los objetivos de la reforma. De allí, deben desprenderse la cuantificación de los montos que deben recaudarse, para satisfacer los objetivos de gasto en inversión y reformas sociales ambiciosas. Pueden definirse “etapas” dentro de un plan de ruta, plurianual. ¡No

tiene que aplicarse de golpe! Debe permitir primero enfrentar los gastos asociados a la pandemia en sus aspectos de salud, atenuar las consecuencias sociales, apoyar la recuperación y, luego, permitir un crecimiento sostenido, incluyente, con reformas sociales de mediano plazo.

5. La reforma tributaria integral debe aumentar los ingresos entre 3 y 6% del PIB e incluir los impuestos sobre la renta y el IVA. Ampliar la base de contribuyentes.
6. En gasto federal debe permitir un programa ambicioso de inversión pública rentable y detonador, que genere mayor crecimiento y reformas sociales fundamentales: salud universal, seguro de desempleo, ingreso básico para los más vulnerables, pensiones. Habrá que resolver las fallas estructurales del sector energético.
7. En materia de coordinación hacendaria con Estados y municipios, el tema clave es definir las responsabilidades de gasto y las potestades tributarias, particularmente las concurrentes. Deben ampliarse

sus fuentes de ingreso, para que haya corresponsabilidad. Fortalecer sus sistemas de educación, salud y seguridad. Se requerirá revisar los mecanismos de coordinación hacendaria, rendición de cuentas y fiscalización y desarrollo de capacidades institucionales de Estados y municipios, como servicio civil de carrera y administraciones municipales, aplicación de tecnologías.

Una tarea principal es convencer a la opinión pública de la necesidad de la Reforma Fiscal. ¡El Estado mexicano recauda poco y con estructura “de cabeza”; su gasto es insuficiente y deficiente! Es un sistema que propicia la desigualdad.

Las excusas sobran para no hacer nada: para los empresarios la recaudación es adecuada. El problema es que solo se grava a los causantes cautivos de siempre; hay mucha evasión; el dinero se lo roban, porque no hay rendición de cuentas; el gobierno debe controlar y reducir el gasto, y no despilfarrarlo en

ocurrencias. ¡La economía informal no se grava! Todo es parcialmente cierto. Lo último, es una percepción equivocada, porque este problema de la economía informal (57% de la PEA) no se resuelve ni puede gravarse por decreto. Es el resultado de nuestro raquítico crecimiento económico de décadas. Solo representa 25% del PIB y se estima que no se recaudaría gravando todo, ni el 0.5% del PIB. Pueden establecerse incentivos para atraerla ofreciendo acceso a servicios sociales, que paguen como en Europa, “cuotas simples” a nivel local. ¡Pero solo se resuelve creciendo con productividad!

Con todo lo anterior, la “neta” es que recaudamos pocos ingresos, bajo cualquier análisis comparativo, para el país que somos, y necesitamos más recursos.

No quiero parecer ingenuo. Realizar la reforma fiscal profunda que el país necesita, sería difícil llevarla a la práctica en cualquier momento. Requiere

una gran preparación técnica, liderazgo y formar consensos a nivel nacional entre los principales actores sociales y políticos y entre el gobierno federal, los Estados y municipios. No parecen estar dadas las condiciones, con la situación de extrema polarización social y de falta de confianza, que bien pueden agravarse después de la elección.

El Presidente se ha comprometido a realizar una reforma fiscal para la segunda mitad del gobierno. Se presentan varios escenarios:

- ✓ Una “reforma”, como otras que se han planteado recientemente, contaminada por “engendros” u ocurrencias de grupos extremistas, como un impuesto patrimonial, que la destruyan, provoquen serias resistencias y puedan crear una crisis social más grave como la de Colombia y que provoque fugas de capital, mayor caída de la inversión y, aun, una crisis financiera-cambiaria.

- ✓ Otro puede ser: una versión muy modesta, sin introducir nuevos impuestos o aumentar los existentes, realizando esfuerzos de administración, de lucha contra la evasión, como lo ha hecho eficazmente el SAT, incluyendo nuevos sectores, como el digital y recortar más el gasto. Ello significaría “parches” que mantengan un equilibrio fiscal, que nos permita seguir con nuestro mediocre crecimiento, baja inversión, carencia crónica de recursos y así llegar al final de la administración.
- ✓ Por supuesto, la otra sería: examinar las propuestas aquí expresadas, para una discusión seria entre los principales grupos sociales, políticos y expertos de la materia, para lograr un Pacto Fiscal de gran aliento, que aportaría los recursos, que reforzarían la confianza, la inversión, para el resto del sexenio.

¡Soñar no empobrece! Las ideas aquí planteadas son con el espíritu de que se pueda contribuir a una discusión inteligente. Tendría el consenso de muchos expertos que combinan, conocimientos académicos

y experiencia financiera. Descansa en la fuerza de las ideas, que eventualmente prevalecen.

La Reforma Hacendaria es indispensable para salir de la pandemia y porque el deterioro social y económico que produjo, requiere un gran esfuerzo para reparar los daños y hacer frente a los retos que plantea el nuevo mundo de la postpandemia: recuperar el crecimiento, el empleo, reducir pobreza y desigualdad, apoyar el medio ambiente, un nuevo sistema de salud y una educación moderna, así como al avance tecnológico para la nueva era del conocimiento, la era digital. Si mantenemos bajo crecimiento e inversión, el rezago en todos los órdenes puede provocar conflictos sociales y aun una crisis económica, con un Estado con serias dificultades financieras, hacia fin del sexenio.

¡La sociedad tendrá la última palabra!

Referencias

- Casar, J. I. (2021). El impuesto sobre la renta de las personas y la impostergable reforma fiscal. En Carlos Cabrea (coord.), *Posibilidades para una reforma al impuesto sobre la renta de las personas* (pp. 11-18), Fundación Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bue-ros/mexiko/17774-20210525.pdf>
- Romero, M. (2012). Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico. Presentada por el Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión el 16 de septiembre de 1870. En El Colegio de México, *Guía de las Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México que cubre el período 1822 hasta 1910*. El Colegio de México. https://memoriasdehacienda.colmex.mx/mhwp/?page_id=647

Semblanza del autor

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA, ha sido subsecretario de Hacienda y Crédito Público; director Financiero de Nacional Financiera; gerente general de Asuntos Internacionales del Banco de México; director general de Banco Mexicano Somex, ahora Santander; diputado Federal y presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la H. Cámara de Diputados. Embajador en Canadá y representante de México ante el FMI y la OCDE.

Profesor de economía, en distintos momentos, de la Facultad de Economía de la UNAM y la

Universidad Iberoamericana; de Relaciones Económicas Internacionales en el COLMEX. Autor de varios libros, entre ellos: *Convención en el purgatorio sobre el futuro de México*; *La reprivatización bancaria fracasada: Tragicomedia nacional en 3 actos*; *Crecer o no Crecer*; *México 2018: en busca del tiempo perdido* y, junto con otros autores *Estado desarrollador. Casos exitosos y lecciones para México*. Actualmente, es articulista del periódico *El Universal*.

Es licenciado en Derecho (UNAM) y tiene una maestría en Economía de la Universidad de Cambridge.

Hacia una reforma fiscal
¡Oportunidades y amenazas!

Editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México
La diagramación y formación de páginas así como la corrección de textos la realizó Formas e Imágenes, S.A. de C.V. La edición, integración y corrección de la primera revisión de textos estuvo al cuidado de la maestra Aurea del Carmen Navarrete Arjona, secretaria técnica del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización.

Francisco Suárez Dávila, quien fuera Subsecretario de Hacienda de 1982 a 1988, nos obsequia en esta oportunidad sus puntos de análisis sobre la situación que en materia fiscal ha vivido México en diferentes etapas de nuestra historia; plantea la urgente necesidad de realizar una reforma fiscal consensuada con todos los sectores de la población; enfatiza en la importancia de que esta reforma abarque las decisiones que el gobierno tome respecto del destino y ejercicio del gasto público; y reflexiona sobre la difícil situación que se vive actualmente en nuestro país y en todo el mundo, generada por las consecuencias de la pandemia por Covid-19, que nos han colocado en una situación extrema de reducidas posibilidades de recaudación con la consecuente carencia de recursos. Por supuesto, también y nos presenta sus propuestas sobre la vía que podría tomarse para plantear las soluciones en un tema tan complejo

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario
de Gobernabilidad y Fiscalización



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN
<http://sug.unam.mx/>