

Mesa de Diálogo: Pensando una Reforma Fiscal Sostenible para México

28 de noviembre del 2019

Hotel Zócalo Central, Av. 5 de mayo 61, Centro Histórico

Relatoría

Documento preparado por: Sophie Scorza

1. Introducción

La reciente aprobación del Presupuesto para el 2020 fortaleció la impresión de que las finanzas públicas se encuentran en tiempos duros de austeridad involuntaria. Las finanzas actuales se sostienen con los ahorros de períodos pasados, y el financiamiento de los años siguientes nos pone frente grandes retos. Hoy en día, con una recaudación tributaria de 16 % del PIB en el 2017, México se encuentra entre los países con la recaudación más baja de toda la región. Dada la tendencia de bajos precios de petróleo, y la relacionada caída de las aportaciones de Pemex en el ingreso público, se estima que las condiciones precarias de las finanzas públicas se agravarán en los próximos años. Sin embargo, no hay gobierno moderno que pueda funcionar bajo condiciones semejantes de escasez.

Estas consideraciones llevan a pensar en una una reforma fiscal como la “madre de todas las reformas” de los próximos años: la cual será el requisito fundamental para fortalecer las capacidades del Gobierno para implementar política pública y dejar atrás el período de estancamiento económico que estamos viviendo.

Reconociendo la necesidad urgente de una reforma fiscal para aumentar los ingresos públicos, el 28 de noviembre del 2019 se llevó a cabo **la Mesa de Diálogo: Pensando una Reforma Fiscal Sostenible para México**, en la que se reunieron expertos y representantes de grupos de interés para pensar sobre cómo realizar una reforma integral al sistema fiscal mexicano, discutir posibles medidas de transparencia y mejoramiento de gobernanza, instrumentos fiscales, prioridades de gasto público y repensar el pacto fiscal entre las diferentes entidades administrativas.

Entre los participantes tuvimos el placer de recibir al presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, el Diputado Alfonso Ramírez Cuellar, que expresó su interés en seguir este debate y anunció la planificación de una reforma fiscal para el 2020/21.

2. Pensando una reforma integral al sistema fiscal mexicano

Es imposible pensar una reforma fiscal sin dirigirse a una serie de temas vinculados, tales como: la transición demográfica, el rol de Pemex en los ingresos públicos, el empleo y los salarios, y la necesidad de pensar una reforma fiscal vinculada a una transición energética.

Se ha enfatizado frecuentemente que no se puede pensar una reforma fiscal sin tomar en cuenta el efecto de la transición demográfica sobre el gasto público. Los servicios de salud y pensiones, concentrados en los adultos mayores, son mucho más caros que el financiamiento de la educación dirigido a las generaciones jóvenes. Pronósticos estiman que los gastos en pensiones aumentarán hacia alrededor de 6% del PIB en 2030. Tomando en cuenta que gran parte del gasto en pensiones actualmente

es recibido por un grupo de la población pequeño y privilegiado, esto resulta en una estructura de gastos altamente regresiva e inaceptable, causando escasez en otros rubros esenciales. Si no se produce una reforma de pensiones, cualquier recaudación adicional lograda en una reforma fiscal se agotará en el financiamiento a este rubro.

Una segunda pregunta vinculada a la reforma fiscal es el papel futuro de Pemex. Los datos muestran una tendencia clara descendiente de los ingresos petroleros. Sin embargo, actualmente la mayor parte del gasto en infraestructura se canaliza a la paraestatal, resultando el descuido de otras áreas importantes. En este espacio, se plantearon una diversidad de opiniones sobre posibles estrategias para la paraestatal pero pocos consensos. Definitivamente, sobre este tema se puede debatir amplia y profundamente para identificar las mejores opciones.

Un tema central que recibió mucha atención fueron el empleo y los salarios. Con la falta de empleo y los salarios bajos, se afirmó que no habrá una alta recaudación tributaria. Al mismo tiempo, la revolución tecnológica pone al mercado de trabajo frente a grandes retos debido al persistente desplazamiento de mano de obra con baja formación por procesos automatizados. Para mantener y mejorar los niveles de empleo y con esto la base tributaria se requieren enormes inversiones en formación técnico-profesional y reentrenamiento. Desde una perspectiva empresarial se comentó que es necesario implementar medidas para apoyar a este sector y crear nuevos empleos, como por ejemplo introducir la deducibilidad de prestaciones laborales o las cuotas que los patrones pagan por sus empleados.

Una cuarta pregunta clave que falta resolver es como vincular una reforma fiscal con una transición energética, incorporando instrumentos y mecanismos fiscales reguladores para dirigir el sector privado hacia una transición verde.

2.2 ¿Qué pasos preparatorios se deben realizar antes de implementar una reforma fiscal?

Héctor Villareal en su presentación (basada en el texto <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15608.pdf>) recomienda distinguir entre pasos preparativos y medidas incorporadas en una reforma fiscal con el objetivo de reducir la complejidad de la discusión. Los elementos preparativos propuestos se pueden agrupar en las siguientes categorías: mejoramiento de la transparencia y “good governance”, aumento de la eficiencia de recaudación y un acuerdo para un nuevo pacto de coordinación fiscal.

Para conseguir el apoyo necesario para la realización de una reforma fiscal es decisivo mejorar la transparencia en el uso de los fondos recaudados. Las medidas planteadas para mejorar la transparencia de gastos incluyen el ordenamiento del gasto público en categorías simples como: salud, educación, seguridad, infraestructura, mejoramiento de la contabilidad de costos y etiquetación de gastos. Se formó además un consenso alrededor de la propuesta de la creación de un Consejo Fiscal Técnico e Independiente, sirviendo como órgano de control y asesoramiento del gobierno.

Un reto fundamental que debe ser abordado es la necesidad de mejorar sustancialmente la administración tributaria y el aumento de la eficiencia de recaudación de impuestos ya existentes. Por lo que, se necesita desarrollar e implementar estrategias alrededor del uso de nuevas tecnologías con el fin de mejorar la eficiencia recaudatoria.

Como tercer preparativo clave, que se discutirá con más detalle en la sección 4), se plantea el acuerdo de un nuevo pacto de coordinación fiscal entre las entidades administrativas y de gobierno a nivel nacional, subnacional y local.

2.3 ¿Qué tipo de impuestos deben ser utilizados en una reforma fiscal, y hacia qué grupos deberían estar orientados?

Se destacó la búsqueda de fuentes de ingresos que tengan las siguientes propiedades: que sean progresivas, poco distorsionadoras, y estén integradas a una visión de largo plazo de promover el crecimiento económico inclusivo y sustentable.

Hubo un consenso entre los participantes, sobre que el enfoque de los instrumentos debe ser en las clases más ricas, atendiendo a los altos niveles de desigualdad y pobreza persistente en el país. Una encuesta conducida entre los participantes reveló una preferencia por impuestos a la riqueza y al capital. El impuesto que consiguió menos apoyo a pesar de su facilidad de recaudación es el IVA, debido a sus efectos regresivos.

Se enfatizó la necesidad de desarrollar y promover impuestos a la riqueza en los activos físicos y darles prioridad a estos en una reforma fiscal, así como la posibilidad de cobrar impuestos al patrimonio no solo en forma recursos financieros, sino también en forma de acciones u otros títulos. Para que las familias no pierdan el control sobre las empresas se pueden explorar alternativas al tipo de propiedad sobre estas acciones (fideicomisos públicos, por ejemplo). Como instrumento importante se mencionó además la introducción de impuestos a la herencia con tasas progresivas y con una rápida aceleración en la parte más alta de la distribución

Otro tema recurrente en la discusión que produjo mucho disenso fueron los altos niveles existentes de deducciones; los participantes con perspectiva empresarial enfatizaron que las deducciones sirven para financiar actividades deseadas como inversiones. Sin embargo, otras voces objetaron que la evidencia actual, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos, señala que el aumento de deducciones en los últimos años no ha resultado en más altos niveles de inversiones. En México, la economía política alrededor de esta cuestión sin duda generara intensos procesos de discusión y negociación.

También se abordó la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos para gravar a la economía digital, lo cual presenta una tarea importante para el mundo académico. Dicha economía es una fuente de ingresos creciente y prometedora, que para algunos participantes es concebida como “el nuevo petróleo”. Sin embargo, actualmente solo se está gravando a los trabajadores y no a las empresas de las plataformas digitales, lo cual sería una oportunidad que se está perdiendo.

Con respeto a los IEPS, se reconocieron algunos ajustes que pueden producir un aumento de recaudación. Un consenso que se produjo fue cambiar el IEPS a las bebidas alcohólicas de un impuesto ad valorem a gravar por equivalencia de litro de alcohol puro. Sin embargo, el dilema de los IEPS es que están diseñados para disminuir el consumo de los productos gravados, implicando que, si cumplen con ese objetivo, su capacidad de contribuir a la recaudación tributaria es limitada. Finalmente se mencionaron

los impuestos al consumo de drogas después de una posible legalización como una importante fuente potencial de ingresos públicos.

3. ¿Gastar para qué? Priorizando el gasto público

Según las estimaciones presentadas en la publicación del Dr. Villareal, aún con una reforma fiscal muy exitosa un aumento de la recaudación no pasaría de los 6% del PIB. Sin embargo, en todos los campos existen necesidades y una alta presión de gastos. La limitación de recursos dado las vastas necesidades inexorablemente nos obliga a elegir prioridades.

Como criterios para el uso de recursos se propuso que estos se deben asignar a las áreas donde puedan aportar más a la productividad, la equidad y el bienestar. Entre las ponencias y las discusiones se fueron elaborando argumentos para la prioridad de diferentes sectores. Según los resultados de la encuesta realizada a los participantes, la prioridad más alta de inversiones es salud y servicios sociales, seguidos por seguridad, educación e infraestructura, los cuales recibieron aproximadamente la misma atención. Sorpresivamente, las inversiones en tecnología y desarrollo productivo recibiendo la prioridad más baja.

La prioridad de salud y programas sociales fue objeto de discusiones controversiales. Se argumentó que, debido a la transición demográfica, con un porcentaje cada vez más alto de adultos mayores, se requiere un aumento de gastos en salud, sobre todo para atender el incremento de la incidencia de enfermedades crónicas-degenerativas. Se planteó la reducción del número de programas sociales con pocos recursos a favor del establecimiento de un paquete básico de seguridad social universal financiado con impuestos generales. Otras voces contrarrestaron a la prioridad del sector de salud. Según esta opinión, México debería seguir el modelo cubano, invirtiendo en servicios básicos gratuitos, sanitación y presencia en las zonas remotas rurales, pero sin cobertura de enfermedades crónicas prevenibles.

En otra discusión, se enfatizó la relevancia de inversiones en educación, sobre todo con respeto a los cambios tecnológicos que se están produciendo. Las tendencias a la automatización resultan en una pérdida del valor de mano de obra con baja calificación, requiriendo altas inversiones en educación profesional fuera de las universidades para prevenir desempleo masivo en el futuro.

Sobre la priorización del gasto se presentó un gran disenso, lo cual es de esperarse pues en estas decisiones están presentes conflictos éticos y morales complejos relacionados con cuestiones de justicia intergeneracional. ¿Invertir en desarrollo productivo, fortaleciendo la economía y creando nuevos empleos para las generaciones de jóvenes actuales y futuras, o construir un estado social fuerte, apoyando los que hoy en día se encuentran en pobreza? Parece difícil realizar las dos cosas a la vez. Esta situación implica la necesidad de encontrar compromisos, y es necesario que la discusión se dé públicamente, de forma transparente e inclusiva con representantes de todos los grupos afectados.

4. Nuevo Federalismo Fiscal: ¿Hacia un sistema tributario descentralizado?

4.1 Hacia un sistema tributaria descentralizado?

Si examinamos a qué nivel de administración se recaudan la mayoría de los ingresos públicos, sobresale que casi toda la recaudación tributaria se produce a nivel federal. La mitad de los recursos asignados a las entidades subnacionales son condicionados a objetivos fijos, implicando poca flexibilidad y autonomía de gasto. Partiendo de este diagnóstico, se abrió una discusión controversial sobre qué tipo de cambios se

deben llevar a cabo en el pacto de coordinación fiscal. Los participantes a favor de un sistema más descentralizado argumentaron la necesidad de un nuevo pacto fiscal basado en la corresponsabilidad: dándoles más autonomía de gasto a las entidades de gobierno subnacionales, exigir rendición de cuentas sobre las decisiones de inversión tomadas y crear espacios legales para que estos puedan aumentar la recaudación tributaria a nivel local y estatal. Actualmente, los únicos impuestos que los estados pueden recaudar son el predial y el impuesto a la tenencia.

Otros participantes se mostraron más escépticos, señalando que la descentralización no se debe concebir como fin en sí mismo, sino que la pregunta clave es sobre el tipo de camino en el cual los gastos y servicios asociados llegan de una manera más eficiente a la ciudadanía. El concepto de subsidiaridad implica que la entidad más cercana a un problema que tenga la capacidad de atenderlo debe ser responsable. Sin embargo, tomando en cuenta que la eficiencia de recaudación y gasto de los estados es mucho más baja que la federal, no es claro si las administraciones estatales y municipales tendrán las capacidades y los resultados deseables. Un ejemplo de descentralización con malos resultados es el del impuesto a la tenencia.

4.2 Opciones de impuestos subnacionales

Partiendo de la premisa que las administraciones locales deberían aumentar sus capacidades recaudatorias con nuevos impuestos y tomando en cuenta sus bajas capacidades y eficiencia recaudatoria ¿qué tipo de instrumentos fiscales se deberían proponer? Un planteamiento que recibió mucho apoyo fue el cobrar impuestos para objetivos fijos como impuestos para la seguridad, el mejoramiento de infraestructura, y fondos de emergencia, cobrándolos directamente en el uso de servicios básicos como agua y electricidad, como se hace en el estado de Yucatán. Además, hubo mucho consenso en aumentar las capacidades locales para el cobro del predial y homogenizar el impuesto a nivel federal de la tenencia. Otras fuentes posibles de ingresos son: las cuotas fijas a los turistas como se recaudan en Baja California y los impuestos verdes a la minería en Zacatecas.

Se destacó la importancia de diseñar y escoger los instrumentos fiscales en un proceso transparente incluyendo los grupos afectados para formar consensos y aumentar la aceptación de los nuevos impuestos. Como modelo a seguir, se señalaron los procesos de reuniones con empresarios locales en Yucatán para desarrollar mecanismos de financiamiento con el objetivo de mejorar la seguridad.

5. Agradecimientos Finales

Le agradecemos a todos los ponentes y participantes de este encuentro por sus valiosas aportaciones y compromiso en el debate. Identificamos líneas comunes importantes, sobre todo con respecto a preparativos necesarios de una Reforma Fiscal en México, así como los instrumentos fiscales que deben ser utilizados y los grupos de población a los cuales deben ser dirigidos. Con la fructífera discusión y el anuncio del Diputado Ramírez Cuellar sobre su intención de empezar el próximo año la discusión para una posible Reforma Fiscal en 2021, nos alienta a seguir el debate en eventos futuros alrededor del tema, formando alianzas para promover la justicia fiscal y poner esta reforma en la agenda nacional.