

*“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”*

“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”

**Ciudad de México, a 8 de abril de 2019.**

**ARTURO HERRERA GUTIÉRREZ**  
**Subsecretario de Hacienda y Crédito Público**

**Conferencia Magistral “Necesidades del gasto: panorama actual de las finanzas públicas a nivel federal”, presentada en el II Foro entre Legisladores en Materia Hacendaria: Reforma de las Haciendas Públicas”, en el Palacio Legislativo de San Lázaro.**

**Muchísimas gracias. Gracias por la invitación a este foro tan importante. Muchas gracias, Alfonso.**

**Decía Alfonso que vienen muchas mentes brillantes a hacer exposiciones. Primero vengo yo, y después vienen las mentes brillantes.**

**Déjenme compartir con ustedes algunas ideas y, primero, apuntar por qué me parece que este foro es de vital importancia.**

**Cuando nosotros hablamos de temas de finanzas públicas, es muy tentador hablar de los temas de gasto público, de saber hacia dónde van los recursos, hacia la educación, hacia el agua, etcétera. Hay tantas necesidades en el país, que es lo primero que viene a la mente.**

**Lo que es más difícil es preguntarse de dónde vienen esos recursos, y no solamente es más difícil, sino que es políticamente complejo, cobrar impuestos no hace popular a nadie. Se ganan votos repartiendo recursos, pero se pierden votos cobrándolos.**

En ese sentido, primero, me parece muy valioso y muy valeroso este foro, porque ésta es una tarea que tenemos que, todos, enfrentar de manera conjunta.

Voy a dividir mi presentación en tres partes. La primera tiene que ver, un poquito, con el diagnóstico de cómo estamos y cuáles son las fortalezas y retos de las finanzas públicas, en particular en materia de recaudación.

La segunda, cuáles son las implicaciones que esto tiene para las finanzas públicas locales, que es el objeto de este foro. Y la tercera, qué son algunas de las cosas que podemos hacer.

Déjenme empezar entonces con el primer tema.

Hay una serie de retos muy claros que tiene nuestro país. Los dos más importantes, y uno de ellos tiene graves implicaciones para las finanzas públicas, son: la falta de crecimiento y la desigualdad en el país, y déjenme poner números a ello:

Entre 1993 y el 2017 nuestro país ha venido creciendo a tasas reales, promedio, anuales, de 2.4 por ciento. En el mismo periodo, la tasa de crecimiento de la población, ha sido de alrededor de 1.5 por ciento. De tal forma que la tasa de crecimiento per cápita del PIB, ha sido de alrededor de 1 por ciento. Ésta es una de las tasas más bajas en toda la región de América Latina.

En el mismo periodo, siendo México en esa época un país líder en América Latina, hay países, como Uruguay y Chile, que han alcanzado y aumentado los niveles de crecimiento de México de manera importante.

Pero el crecimiento no es un tema de competencia, no se trata de fútbol o de tenis. Hay una razón importante por la cual, el hecho de que esos países tengan un crecimiento mayor que el de México, es relevante. Eso quiere decir que países que crecen más, están en mejor posición para satisfacer las necesidades de educación, para atacar los problemas de pobreza, para atacar las necesidades de agua, de marginación, etcétera. Entonces, no es un lujo que nosotros nos podamos permitir.

Ligado al tema de la tasa de crecimiento tan baja, está el tema de desigualdad en el país y nosotros hemos, frecuentemente, señalado

que hay dos tipos de desigualdades que nos gusta destacar, porque los retos son diferentes.

Primero, como en América Latina en general, hay una desigualdad entre grupos sociales muy importante. Como decía un jefe mío: México no es un país pobre, pero es un país con muchos pobres. Alrededor del 50 por ciento de la población está por abajo de la línea de pobreza, medida como pobreza por ingreso.

Pero todavía es más preocupante, y esto es muy relevante para un foro que tiene un enfoque local, como éste, es la desigualdad entre regiones.

El PIB per cápita de alguna entidad federativa más alto del país, es el de la Ciudad de México. El PIB per cápita más bajo es el del estado de Chiapas. La diferencia entre el PIB per cápita de la Ciudad de México y el PIB per cápita de Chiapas es casi de siete veces. Esa es la diferencia que hay entre el PIB per cápita del país, de México, y algunos países del África subsahariana.

Estas diferencias entre los PIB per cápita entre las entidades federativas nos llevan a pensar que tenemos desigualdades no de dos países distintos, sino de dos continentes distintos.

Estas desigualdades, además, no se están acortando.

Ustedes podrían pensar que Chiapas y la Ciudad de México son casos extremos y probablemente lo son. Si uno tomar el PIB per cápita de otra entidad, igualmente con niveles altos, como Nuevo León, y lo compara con el PIB per cápita de Oaxaca, esa diferencia es de más de cuatro veces, pero no solamente es una diferencia importante, sino que Oaxaca va creciendo a tasas tan bajas que se tardaría 184 años en llegar al nivel de desarrollo que tiene Nuevo León hoy, no el que va a tener Nuevo León en 100 años, ni el que va a tener Nuevo León en 184 años, sino el que tiene Nuevo León hoy.

Estas diferencias nos parecen inaceptables y eso requiere que el Estado mexicano en su conjunto y que los estados y los municipios estemos simplemente implementando y diseñando políticas que vayan a atacar esos problemas.

Eso es más fácil de decirlo en el discurso, que aplicarlo en la práctica. En la práctica esto necesita recursos, necesita mayores

niveles de recaudación y necesita niveles de recaudación apropiados, no nada más en el gobierno federal, sino a nivel de los estados y a nivel de los municipios.

¿Qué tan fácil o qué tan difícil es hacer esto? Uno de los grandes activos de la economía mexicana ha sido el petróleo, es una fuente de empleos muy importante y una fuente de recursos muy, muy generosa para el país. Desafortunadamente, nuestros problemas de recaudación, durante mucho tiempo estuvieron ocultos por los recursos petroleros.

Es decir, México era un país que se podía dar el lujo de recaudar poco, porque lo compensábamos con los ingresos petroleros.

En la medida en que los ingresos petroleros han venido cayendo esto ha destapado este problema que estaba oculto.

Déjenme darles algunos números:

En primer lugar, nosotros recaudamos muy poco y solamente recaudamos el 13 por ciento del PIB; todavía hoy alrededor del cuatro por ciento del PIB viene de ingresos petroleros, y esa cifra era muchísimo más alta antes que ahora.

¿Por qué ha venido disminuyendo? No hemos podido invertir en el sector petrolero y esto se ha traducido en que la plataforma de producción de Pemex ha caído de 3.4 millones de barriles por día en 2004, a 2.4 millones de barriles por día en 2012, a solamente 1.8 millones de barriles por día a finales de 2018. Es decir, prácticamente ha habido una reducción de la plataforma petrolera en la mitad.

Al mismo tiempo, los precios del petróleo, como es natural en una materia prima tan compleja, tienen una volatilidad extraordinariamente alta. Hoy, el precio de la mezcla mexicana debe estar en 59 dólares por barril, hace solamente un par de años estuvo en, prácticamente, 100 dólares por barril y en noviembre pasado estaba en 44 dólares por barril. Lo cual hace pensar que los ingresos petroleros no solamente vienen de cuánto estamos produciendo sino de cuánto está el precio del barril y ante un precio tan alto, esto crea problemas en términos de la predictibilidad de los ingresos.

Entonces, bienvenidos los ingresos petroleros, pero no podemos seguir dependiendo de ellos.

¿Qué podemos hacer entonces? No tenemos muchas opciones y me parece que uno de los primeros pasos que tiene que darse de manera muy clara para resolver este problema, es hablar con transparencia y claridad de los retos y el peligro que se tiene.

Decía yo que solamente recaudamos el 13 por ciento del PIB, déjenme poner esto en contexto. Algunos de los países que tienen servicios que provienen de niveles muy muy importantes, como son los países nórdicos y países de Europa continental como Francia, recaudan entre el 40 y tantos por ciento del PIB.

Dinamarca y Francia recaudan alrededor del 46 por ciento. Estados Unidos recauda el 20 y tantos. El país que más recauda en América Latina, que es Brasil, recauda cerca del 34 por ciento del PIB, y países como Argentina está en los 20 y tantos, y en Uruguay, 29 por ciento del PIB.

Nosotros, usualmente nos comparamos con países como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, recaudamos muchísimo menos que ellos. En niveles de recaudación estamos mucho más cerca de Guatemala, que recauda apenas un poco más del 11 por ciento, o de Paraguay, que son usualmente nuestros pares.

Y (inaudible) nos lo podíamos dar, como decía antes, porque dependíamos de los ingresos petroleros, unos ingresos que, ahora, son cada vez menores; entonces, no hay mucho espacio por ahí.

Tampoco hay mucho espacio en materia de crédito. La deuda de nuestro país pasó de 28 por ciento del PIB en el 2008, a 49 por ciento del PIB en 2016. Así es que lo que nos queda hacer en materia de crédito es ser muy responsables, empezar a tener una serie de superávits primarios, que nos permitan ir bajando esto. Luego entonces, nos queda una agenda muy clara de cómo ir recaudando más y mejor.

Déjenme darles una cifra que ustedes los diputados, entre muchas de las responsabilidades importantes que tienen, es la distribución de gasto, y el que representara que nosotros hiciéramos una mejoría de los ingresos, no con los niveles de Dinamarca o de Francia, no a los niveles de Estados Unidos o de Uruguay, sino a los niveles de

países de muchísimo menor desarrollo como Nicaragua que recauda el 16 por ciento del PIB. Si nosotros pensáramos que pudiéramos recaudar como Nicaragua y eso es poner la barra relativamente baja, eso representaría 750 mil millones de pesos adicionales por año.

Lo que se puede hacer en términos de educación, agua, gasto de inversión con eso es impresionante. La tarea de ustedes sería mucho más fácil.

Qué es lo que estamos pensando hacer del lado del gobierno federal y solamente eso es parte de la tarea, déjenme explicar, de manera muy clara, cuál es la estrategia que estamos pensado.

Cuando un gobierno recauda, esa es la combinación de dos cosas, cuál es la estructura tributaria - lo que nosotros llamamos la política tributaria - y qué tan eficiente es un gobierno en cobrar lo que se tiene autorizado, eso es lo que llamamos la administración tributaria, lo que el Presidente ha ofrecido es que no va cambiar durante los primeros tres años, y yo siempre recuerdo que es la promesa solamente para los primero tres años de su administración, y voy a tratar de citar textualmente lo ofrecido, que es no subir las tasas impositivas, lo cual quiere decir que para el tercer año de la administración, nosotros tenemos que pensar cómo vamos a imaginarnos y a tener una estructura tributaria diferente, esa estructura tributaria tendría que estar construida bajo dos premisas claras: La primera, tendríamos que recaudar más, tenemos que pensar cómo vamos a armar nuestro tinglado impositivo para que podamos pensar más. Y la segunda, que es muy importante, tiene que ser una estructura tributaria que mejore la equidad y disminuya la desigualdad en nuestro país.

Déjenme citar una serie de trabajos recientes tanto de la OCDE, del Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional que han ido apuntando en esta dirección; déjenme citarlo porque va a contrapelo de lo cual era la premisa tradicional o la premisa ortodoxa hasta hace poco tiempo. Hasta hace algunos años se pensaba que los temas sociales y de desigualdad se tenían que atacar por el lado del gasto y que el gasto iba a ser financiado por la parte del ingreso de la recaudación; es decir, un (inaudible) de esta, es que los temas de desigualdad no eran atacables por el lado de la política tributaria.

En algunos estudios, muy notablemente por la economista argentina - mexicana, Nora Lustig, se puso a estudiar los índices la desigualdad se mide a través de su métrica más tradicional por una cosa que se llama el índice de Gini mientras más alto quiere decir que es un país más desigual. Nora Lustig y su equipo estudiaron el índice de Gini, a través de tres cortes distintos. El primer corte es lo que llamaban el Gini de Mercado; es decir, cuál sería la desigualdad de un país antes de que se cobraran impuestos y antes de que hubiera transferencias. El segundo corte que hicieron con el Gini era, cuál era el Gini después de impuestos. Y el tercer corte cuál era el Gini después de impuestos y de transferencias.

Bajo la hipótesis original el Gini realmente iba a cambiar en el tercer corte; es decir, una vez que hubiera políticas de transferencias que es donde se suponía se hacía la política social.

Lo que Nora Lustig encontró para países de América Latina en general, pero para México en particular, fue lo siguientes: el Gini de mercado entre México y Europa no son muy distintos, sí es un poquito más igual las sociedades europeas, pero no es muy distinto de la desigualdad que se ve en México.

La gran diferencia se da en el Gini después de impuestos; es decir, las sociedades europeas que tienen impuestos muy progresivos, cambian muchísimo de sus desigualdades después de impuestos, y todavía mejora más respecto a la mexicana después de las transferencias, lo cual haría pensar que también tenemos que enfocar nuestro gasto con mejor puntería.

Este tipo de problemas es donde apunto que tendríamos que estar pensando cuando estemos diseñando una nueva política tributaria a partir del tercer año de esta administración.

Qué nos queda entonces durante los primeros tres años, lo que tenemos que hacer entonces es enfocarnos en los temas de administración tributaria; es decir, no estamos aumentando las tasas impositivas, sino que tenemos que cobrar mejor lo que se nos está autorizando.

Cómo le podemos hacerlo, déjenme decirles dos o tres ejemplos. Uno de los cuales estamos implementando gracias a ustedes, el apoyo súper decidido que recibimos de los diputados de esta legislatura.

Me refiero a la eliminación de la compensación universal automática como la teníamos en México. Eso permitía temas de evasión, temas de elusión, y temas de defraudación.

El diputado Ramírez Cuéllar hizo referencia al tema de las factureras, parte de los esquemas de fraude fiscal de las factureras; se hacían utilizando exportando el canal de la compensación universal, déjenme explicarles, es muy sencillo.

La compensación universal lo que permitía era devolver los impuestos antes de auditarlos. Nosotros teníamos solicitudes de devolución de impuestos que regresábamos de empresas fantasmas, ligadas a una serie de empresas factureras, y cuando empezábamos a auditarlos nos encontrábamos con que ni esas empresas, ni todas las que habían estado facturando existían.

Esto nos permite recaudar más, pero también nos crea una responsabilidad adicional; ahora vamos a tener que ser muy cuidadosos en devolver los impuestos legítimos a tiempo; es decir, para no crearle una carga financiera adicional a las empresas.

Estos son algunos de los temas en los que vamos a pensar. Déjenme decirles uno más en los que estamos pensando ya para el año 2020, en el que vamos a tener que trabajar con ustedes, y aprovecho para mencionarlo, porque el diputado Ramírez Cuéllar ya hizo alusión a él. Es el tema de cómo aplicar tasas impositivas y cómo recaudar en la economía digital.

La economía digital que opera a través de plataformas, es muchísimo menos tangible, que el resto de la economía tradicional, no nos hemos puesto de acuerdo a nivel internacional cómo la vamos a cobrar; y Ramírez Cuéllar hizo referencia al hoy de cuál es la discusión a nivel internacional.

Es muchísimo muy fácil cobrar impuestos. Ustedes tienen por aquí una cafetería, si esta fuera cafetería desde hace mucho tiempo, bueno, la cafetería de a lado, es muy fácil cobrar el IVA y el Impuesto Sobre la Renta, ahí lo podemos ver; se cargan en un espacio que físicamente es identificable, y es esa identificación es extraordinariamente compleja de hacer en la economía digital.



Cuando uno de ustedes consume una película de Netflix, no está claro si la transacción se está haciendo aquí o en los servidores de Netflix de Estados Unidos de donde se está descargando la película, ese es motivo de una controversia internacional.

Estados Unidos, donde residen muchas de las empresas líderes en economía digital, dice que el establecimiento permanente es donde está la empresa. Países europeos y países como nosotros decimos que es donde se consume el bien.

Y eso ha generado un conflicto, lo que hay de acuerdo a nivel internacional son dos puntos: uno, que no tenemos la estructura tributaria internacional óptima; dos, que no sabemos cuál va a ser, pero que eventualmente cuando ésta exista va a tener que ser homogénea entre todos los países; no sabemos cuánto tiempo nos vamos a tardar en eso.

Y el segundo acuerdo lo que dice es: que mientras llegamos a ese acuerdo, lo que está permitido es que los países puedan interponer medidas tributarias de carácter interino que les permita ir recaudando mientras el problema se resuelve.

Y estas medidas de carácter interino son las que vamos a estar trabajando nosotros en los próximos meses de común acuerdo, por cierto, y trabajando conjuntamente con muchas de las empresas líderes de la economía digital y que esperamos que sea motivo de la discusión con ustedes en el próximo Paquete Financiero.

Déjenme ahora, para terminar, hacer algunas alusiones rápido a cuáles son los retos en materia de ingresos a nivel local que es, al final de cuentas, el motivo de esta conferencia.

Para los estados, en promedio, entre el 85 y el 90 por ciento de los recursos les llegan, ya sea a través de las transferencias federales o de las participaciones federales. Si el gobierno federal recauda solamente el 13 por ciento del PIB y sus ingresos están acotados, en ese mismo sentido están acotados lo que le va a llegar a los estados y los municipios; es decir, un efecto secundario de la baja carga tributaria del gobierno federal es que hay bajos ingresos también para los estados y municipios.

Y hay dos formas de atacar esto: una, tenemos que mejorar la recaudación a nivel federal y dos, tienen que mejorar los estados y municipios la recaudación a nivel local.

Déjenme centrarme en dos temas que me parecen que ilustran los retos que vamos a tener, los desafíos que vamos a tener hacia enfrente. Y primero, déjenme hacer una acotación, yo siempre he dicho que aun cuando una entidad federativa muy grande como la Ciudad de México, el estado de México que tiene 14 millones de habitantes, no son estados nacionales chiquitos, no es lo mismo, cada uno de los diferentes niveles de gobierno ofrece servicios distintos.

El gobierno federal está encargado de la política ambiental, de la Defensa Nacional, de la Marina. Aun un estado muy grande, no tiene esos recursos, los estados en México están encargados de la educación y la salud y los municipios están encargados de servicios como el bacheo, el alumbrado, el agua, el manejo de residuos sólidos, la seguridad.

De tal forma que cuando tenemos un desequilibrio fiscal en los ingresos y entre los niveles de estados, no nada más faltan recursos para inversión, no nada más faltan recursos para los servicios, sino que faltan de manera asimétrica, hay menos para agua, para residuos sólidos que lo que hay para los servicios federales y hay menos para educación y salud que para algunas otras cosas.

Entonces, tenemos que atacar esa desigualdad y por ello quisiera referirme a dos impuestos, uno de carácter estatal y uno de carácter municipal.

El primero de ellos es la tenencia, como ustedes saben la tenencia ha tenido dos transformaciones a lo largo de la historia; la primera, hasta el año 2007 era un impuesto de carácter federal que era cien por ciento participable, lo cual quiere decir que legalmente era un impuesto de la Federación, pero era cobrado y se lo quedaban para sus gastos los estados; entonces, si se lo quedaban los estados y era cobrado por lo estados, ustedes se preguntarán ¿entonces para qué demonios era federal?, bueno, porque al ser federal lo que estaba establecido es a cuáles eran las tasas efectivas.

Al convertirlo en un impuesto estatal lo que ha habido es una serie de competencias entre los estados por cuál es el que cobra menos y

eso ha llevado a que algunos estados cobran tan poco que cobran cero y esto ha deteriorado el ingreso de los estados, ha generado temas de evasión fiscal y ha terminado en temas de arbitraje tributario que son, francamente, extremos.

El auto que me fue asignado por la Secretaría de Hacienda, que debe estar estacionado en el sótano aquí, no tiene placas de la Ciudad de México como debería ser, tiene placas del estado de Morelos y esto señala, entre otras cosas, los niveles tan altos a los que hemos llegado nosotros en la evasión fiscal, al punto que la Secretaría de Hacienda hay que decirlo ha permitido que se evada un impuesto de carácter local, esto es algo que nosotros, todos, vamos a tener que trabajar para resolverlo.

Ahora, no es sencillo, tendría que ser -y esto estará literalmente en las manos de ustedes- tendría que ser reinstalado un impuesto que había sido injustamente... era extraordinariamente impopular por razones equivocadas.

La primera razón por la que estaba equivocada tiene que ver con su origen, se dijo que el impuesto sobre tenencia fue creado para financiar las olimpiadas del 68 y que las olimpiadas del 68 acabaron hace 51 años y la gente no entendía todavía por qué seguía existiendo.

Chequen, lo pueden hacer ahora en Google, cuándo fue creado el impuesto sobre tenencia, fue creado antes de que se le diera a México la sede de las olimpiadas, así es que no tiene nada que ver con las olimpiadas.

Por el otro lado, era un impuesto extraordinariamente, era fácil de cobrar, era progresivo, un auto que cuesta más pagaba más y, además, tiene componentes medioambientales; es decir, se disuadía el uso de un bien que creaba contaminación.

Y el segundo impuesto al que tenemos que hacer referencia es al predial y ahí el reto es extraordinariamente complejo. Y déjenme apuntar nada más, en ánimo provocador a una de las posibles soluciones.

Nosotros tenemos alrededor de dos mil 500 municipios en el país, si nosotros tomamos... el impuesto predial es un impuesto extraordinariamente difícil, primero se tiene que tener un catastro,

una cartografía, después se tiene que tener una técnica de evaluación, lo que la Constitución dice es que tiene que ser proporcional o equivalente a los valores comerciales, cuando hay una casa que la última transacción se hizo en una familia que la adquirió en los años 50, aproximar el valor comercial no es sencillo y después se tienen que tener técnicas específicas para probar.

Entonces, uno de los impuestos más complejos del país está en manos del gobierno más pequeño del país, de los municipios. Si nosotros ordenáramos a los municipios por tamaño y tomamos alrededor del municipio 70, ese debe tener como 50 mil habitantes, para abajo de él; es decir, alrededor de dos mil 450 municipios es muy difícil de pensar que van a tener la capacidad de administrar un impuesto tan complejo.

Probablemente, por ello, una de las posibles salidas, que entiendo que se está ensayando en algún municipio, es dejar que el impuesto siga siendo municipal, pero que lo administre un Estado, que lo cobre el Estado, que probablemente se cobre una comisión por administrar eso y, después regrese los recursos a los municipios.

Déjenme decirle de cuánto estamos hablando. En México se recauda únicamente 0.2 del PIB.

Si nosotros pensáramos que pudiéramos cobrar, lo cual sería extraordinariamente bajo para estándares internacionales, alrededor de 1.2-1.3 del PIB, esto quiere decir que los municipios en su conjunto tendrían alrededor de 250 mil millones de pesos adicionales por año. Esto es lo que está en juego, los recursos del predial deben ir a agua, deben ir a seguridad, deben a saneamiento.

De lo que estamos hablando es de servicios muy importantes para la población del país y es en los que, creo, tenemos que tener siempre en mente cuando tenemos una discusión, una reflexión como la que invita este foro y en la que seguramente, tendremos oportunidad de trabajar con ustedes más adelante.

Muchísimas gracias.

--ooOoo--