

Plan por la Reconciliación

Reforma fiscal



RICARDO
MONREAL

ÍNDICE
INTRODUCCIÓN

COORDENADAS

I.	La Gente. Construyendo un México Inclusivo a) <u>Mujeres</u> b) <u>Jóvenes</u> c) <u>Indígenas</u> d) <u>Afromexicanos</u> e) <u>Niños, Niñas y Adolescentes (NNA's)</u> f) <u>Tercera Edad</u> g) <u>LGBTTTIQ+</u>
II.	Mundo del Trabajo a) <u>Empleo, fuente de prosperidad</u>
III.	Estado de Derecho, social y Democrático. a) <u>Seguridad Pública</u> b) <u>Reformas al Sistema de Justicia</u> c) <u>Justicia Penal</u> d) <u>Democracia</u> e) <u>Participación Social</u> f) <u>Derecho a la Identidad</u>
IV.	Economía Social y Desarrollo a) <u>Economía Social</u> b) <u>Desarrollo Sustentable y sostenible</u> c) <u>Otro Campo es Posible</u> 1. <u>El campo en el PIB Nacional</u> 2. <u>Retos para la Seguridad Alimentaria</u> 3. <u>Aguas y Suelos</u>

4. Acciones de Política Pública para el Campo Mexicano
5. Fortalecimiento del Desarrollo Agrario en el Medio Rural
- d) Impulso de la Industria y la Manufactura
 1. Estado de Derecho
 2. Logística e Infraestructura
 3. Combate a Prácticas de Comercio Desleal
 4. Rutas Marítimas: Mayor Competitividad
 5. Inversión en la Industria Farmacéutica, Dispositivos y Turismo Médico
- e) Política Energética
 1. Transición Energética
 2. Hidrocarburos
 3. Refinación
 4. Combustibles Líquidos
 5. Gas Natural y Gasoductos
 6. Electricidad. Electricidad Limpia
 7. Incremento Energía Nuclear
- f) Integración Comercial: Tratados y Acuerdos
- g) Ciencia, Tecnología e Innovación
- h) Cultura

V. Políticas Sociales

- a) Combate a la Pobreza y Expansión de la Clase Media
- b) Educación
- c) Salud

EJES TRANSVERSALES

I. Agenda Ambiental

- a) Seguridad Hídrica

- b) Deforestación
- c) Biodiversidad y Áreas Naturales Protegidas
- d) El Medio Ambiente en la Propiedad Ejidal y Comunal
- e) Cambio Climático

II. Reforma Fiscal

A) Ámbito Federal

1. Reducción y Simplificación del Impuesto al ISR
2. Reducir la tasa del IVA, Canasta Básica (tasa cero) y Exenciones
3. Instrumentación del Padrón Nacional de Beneficiarios de Programas Sociales
4. Fortalecimiento de los Sistemas y Simplificación de Procesos del SAT

B) Ámbito Local

1. Modernización de los Registros Catastrales Municipales
2. Facilidades en el pago del Impuesto Predial
3. Flexibilización de usos del suelo
4. Innovación en usos del suelo
5. Impuestos Estatales al Consumo
6. Zonas Económicas Especiales
7. Compras Estatales Consolidadas
8. Obras Hidráulicas: Mayores Ingresos
9. Redes Estatales de Telecomunicaciones y Programas Estatales y Municipales de Telecomunicaciones

C) Lineamientos Generales para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Subnacionales

1. Etiquetamiento de Recursos
2. Coordinación Fiscal con la Federación

III. Política Exterior a) México en la Comunidad Internacional b) Participación en Foros Internacionales c) México en su Entorno. América del Norte d) América Latina y el Caribe e) Europa f) Asia-Pacífico g) Migración h) Compromisos Internacionales y Medio Ambiente i) Cooperación Educativa y Cultural
IV. Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción

Rumbo al Proyecto de Nación.

Resulta una obviedad decir que México necesita avanzar. Pero la cuestión es avanzar hacia dónde, cuál es el rumbo. Por ello debemos buscar coordenadas, es decir, una guía para encontrar el camino hacia el desarrollo, para darle contenido a los reclamos sociales de una mejor calidad de vida, con seguridad, con certeza, con esperanza.

Estas coordenadas las iremos ajustando con los resultados que obtengamos de los **Foros de Diálogo con la Ciudadanía** que realizaremos en algunos meses. Así, **el Proyecto se irá construyendo de la mano de las necesidades, opiniones y propuestas del pueblo.**

¿Queremos un país de leyes? Concentrémonos no sólo en establecer un andamiaje legal sino en crear los instrumentos para que se cumpla. ¿Buscamos desarrollo económico? Consolidemos los mecanismos para la inversión productiva y sostenible. ¿Pretendemos que haya desarrollo social? Sentemos las bases para que se dé una verdadera distribución de la riqueza.

Todos sabemos de la grandeza de México, pero no la debemos dar por hecho. Es algo en lo que hay que trabajar todos los días. A veces los vientos nos desvían, nos sacan de la ruta correcta.

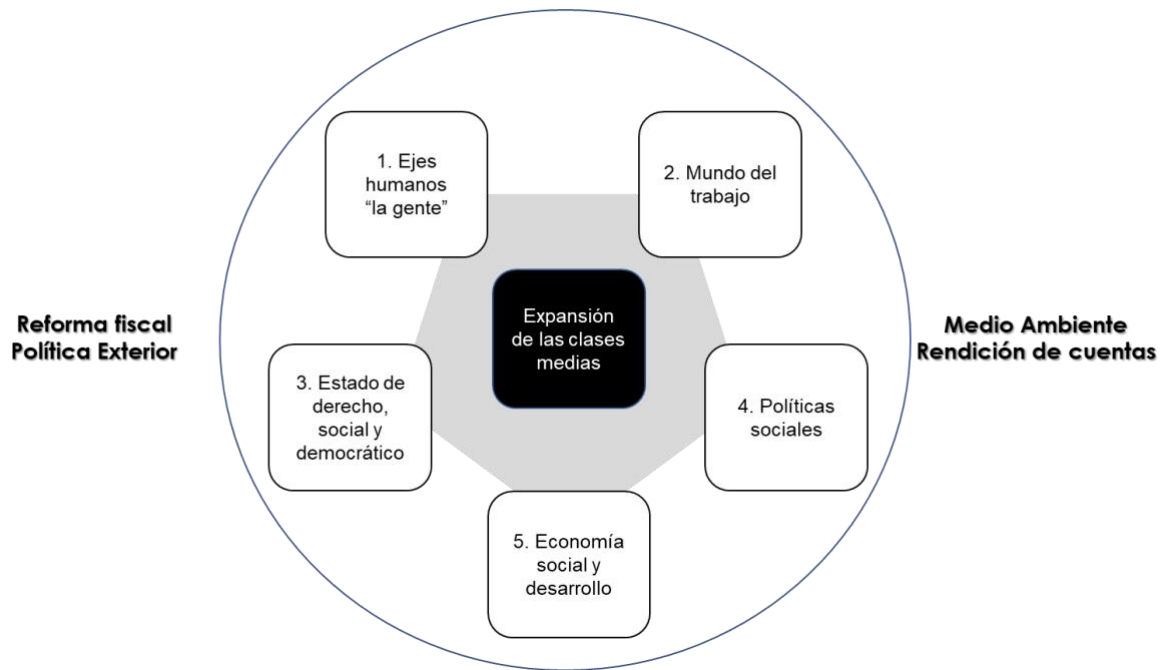
Vivimos tiempos complejos. Con una mano hacemos malabares para enfrentar la pandemia, y en general las necesidades en materia de salud, y con la otra hacemos toda clase de suertes para sostener y reactivar la economía. Nos abrazamos al petróleo y a la vez queremos fuentes limpias de energía; nos aqueja

el cambio climático y nos agobia la desigualdad; y mientras más desarrollamos tecnología para la comunicación, más solos nos sentimos.

De aquí la importancia de encontrar algunas coordenadas que nos ayuden a encontrar el rumbo correcto.

El marco de referencia que aquí se propone para marcar las coordenadas toma sus bases de la Social Democracia bajo un principio fundamental: lo que guiará el rumbo del gobierno será la gente. De ahí partirán todas las políticas públicas. Lo primordial son ellos.

Este proyecto está compuesto por cinco ejes temáticos y cuatro temas que cruzan como condición general para alcanzar los objetivos y metas que se plantean en el Programa: la **reforma fiscal**, cuyo objetivo central es el aumento de la recaudación tributaria, una **política exterior** que relance y expanda la importancia de México en el bloque de América del Norte (TMEC), fortalecer la **política medioambiental**, y la **rendición de cuentas**, son condiciones necesarias para el cumplimiento de la principal estrategia que articula el Programa de Gobierno: la expansión de las clases medias.



La socialdemocracia parte de un principio básico con el que está comprometido: impulsar la construcción de un Estado democrático de derecho con amplias responsabilidades sociales. Así, considera que la democracia es el único arreglo político capaz de garantizar la representación de la pluralidad social en los asuntos de gobierno.

La socialdemocracia pone en el centro de su actividad política la lucha por la igualdad de derechos y oportunidades y la solidaridad entre los individuos, ya que concibe al Estado como la entidad obligada a garantizar esos principios y derechos. La inequidad en la distribución de la riqueza es, sin duda, el principal obstáculo para alcanzar tales objetivos, por lo que lograr una plataforma de bienestar e igualdad para todos los mexicanos es una condición esencial para transformar el actual pacto social.

I. REFORMA FISCAL.

Hay un problema serio en materia fiscal. Más allá de las misceláneas fiscales anuales, no ha habido una modificación fiscal de fondo y es claro que cada vez los recursos resultan insuficientes. Por ello, se requiere desarrollar un plan fiscal profundo.

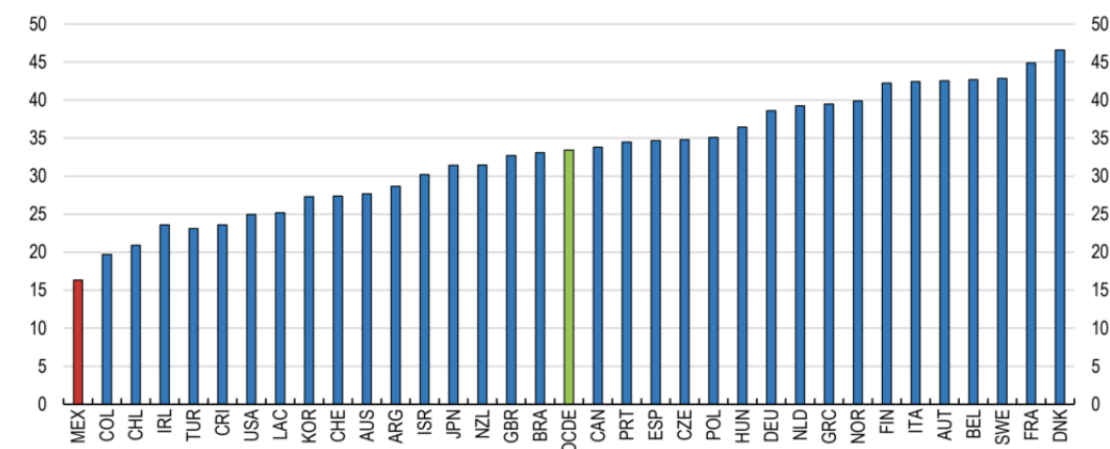
El marco fiscal mexicano hoy tiene muchos parches, tiene muchas inequidades, tiene muchas lagunas que provocan la elusión fiscal y en algunos casos la evasión fiscal. En ocasiones las lagunas favorecen la arbitrariedad de las autoridades y en ocasiones favorecen la indebida elusión en el cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente y hasta la evasión fiscal. No debemos caer en el terrorismo fiscal. El terrorismo fiscal en gran medida es consecuencia de leyes fiscales desequilibradas que impiden una adecuada fiscalización y aplicación de la norma.

Se deben establecer una serie de acciones que requieren recursos para incrementar la infraestructura y las capacidades institucionales, no del gobierno, sino del Estado, para garantizar un crecimiento sostenido. Esto irá acompañado de una sólida Política Social. Todo esto requiere recursos y que éstos sean mejor invertidos.

En México, según estudios de la OCDE, los ingresos tributarios son bajos comparados con otros países. No hay forma de respaldar la política social si no hay nuevos ingresos. Sobre todo ahora que la política social ya está incluida en la constitución por lo que hay que buscar su fondeo.

Gráfico 1.14. Los ingresos tributarios son bajos en comparación con los de América Latina y la OCDE

% del PIB, 2019



Nota: ALC corresponde a Chile, Colombia, Costa Rica, Argentina y Brasil. Los promedios no están ponderados en ningún caso. Incluye los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital, los impuestos sobre bienes y servicios, las cotizaciones a la seguridad social, los impuestos sobre nóminas y los impuestos sobre bienes inmuebles.
Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de ingresos.

El incremento en la recaudación únicamente será productivo si se revisa el gasto público con la finalidad de proveer mejores servicios públicos a la población, más agua y mejores sistemas de riego para los campesinos, mejores carreteras, mejores vías ferroviarias, mejores aeropuertos, mejores puertos y sistemas de comunicación en general, mejores sistemas de comunicación digital, de manera muy importante mejor seguridad, mejor educación básica media y superior. Debemos mantener programas sociales para los más necesitados, para los adultos mayores, para las madres solteras, para los discapacitados.

La mayor recaudación sólo se justifica con un gasto eficiente, prudente y honesto. Es necesario mantener el combate a la corrupción de manera frontal y efectiva. Sin embargo, dados los niveles alcanzados en administraciones pasadas, falta mucho por hacer. De acuerdo al reporte de Mejores Países 2021 elaborado por US News, World Report, Wharton y la Universidad de Pennsylvania, tomando en consideración la percepción de 17,000 entrevistados, México obtuvo el 3er lugar

como país más corrupto del mundo después de Iraq y Colombia. Una mayor recaudación solo se justifica si se realiza de manera justa y ejerciendo un gasto público eficiente y sin corrupción.

A continuación, se presenta una serie de propuestas que buscan fortalecer a las finanzas públicas nacionales y locales, dando así una mayor solidez estructural a la posición fiscal de nuestro país. En una República Federal como la nuestra, todos los estados y municipios deben aportar. Ello permitirá hacer frente de mejor manera las necesidades crecientes de gasto del sector público en sus distintos órdenes de gobierno.

Es importante destacar que la gran mayoría de las medidas, sobre todo aquellas que se refieren al orden local, podrían contar con recursos suficientes provenientes de programas internacionales de apoyo, ya establecidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial a través de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) y otros fondos públicos y privados destinados a proyectos fundados en elementos de sostenibilidad ambiental y gobernanza (ESG, por sus siglas en inglés). Cabe notar que una parte importante de estos recursos disponibles no se ejercen en México por la falta de proyectos y programas adecuados, sobre todo a nivel subnacional.

A. Ámbito Federal

En primer lugar revisaremos los sistemas digitales de registro y fiscalización de contribuyentes. Actualmente, le toma a los contribuyentes en ocasiones meses para registrarse en el Registro Federal de Contribuyentes; ello provoca incertidumbre en los contribuyentes y mucha ineficiencia. Los países mejor evaluados como destinos de inversión toman dos o tres días en constituir una

sociedad y darla de alta en el Registro de Contribuyentes, actualmente en nuestro país tomamos en ocasiones semanas, en algunos casos meses. Con los sistemas digitales que existen hoy en el mundo será posible realizar muchos de estos trámites de manera digital, evitando gastos de traslado a los contribuyentes, largas filas y trámites burocráticos pesados y engorrosos.

De la misma forma será necesario revisar los procedimientos de fiscalización y facultades de las autoridades para evitar abusos, excesos y corrupción. Deben las autoridades tener todas las herramientas para lograr la mayor efectividad en la fiscalización, evitando la elusión y sobre todo la evasión fiscal siempre en un equilibrio en donde se respete el debido proceso legal y se prevengan los abusos.

El artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución establece que son obligaciones de los mexicanos: “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.” Por ello, estableceremos un sistema más integral, siempre proporcional y equitativo con la finalidad de que todos paguemos nuestra parte. Existe la percepción equivocada de que la economía informal está integrada solamente por los que menos tienen. Sin embargo, la economía informal está integrada por aproximadamente el 20% del PIB y más del 50% de la población. El mantenerla al margen solamente provoca más inseguridad. Todos debemos de estar empadronados y una vez hecho lo anterior cada quien pagará acorde a sus circunstancias. El empadronamiento provocará un incremento en la recaudación y también la posibilidad de evaluar de manera efectiva las circunstancias de cada contribuyente. El empadronamiento provocará también un fortalecimiento de las instituciones y del Estado de Derecho. Nos dará de la misma forma herramientas para la lucha contra el crimen. Resulta muy complicado

diagnosticar y combatir la elusión, la evasión y el crimen en general cuando ni siquiera tenemos un padrón.

Revisaremos las atribuciones de la autoridad para evaluar cuáles deben permanecer, incluso fortalecerse, y cuáles deben eliminarse. Por ejemplo, suspender la emisión de certificados fiscales digitales provoca la suspensión de las operaciones del contribuyente. Este tipo de acciones de parte de las autoridades debe de aplicarse solamente en situaciones de excepción cuando se trata de empresas fachada o sin sustancia económica, ya que en la actualidad este tipo de acciones se traducen en abusos de parte de la autoridad y violaciones al debido proceso legal afectando la fuente de trabajo de muchos mexicanos.

Existen hoy numerosas disposiciones en el sistema fiscal en donde pagan justos por pecadores. Ese tipo de disposiciones se generan por la inexistencia de un sistema impositivo y de fiscalización equilibrado que permita a las autoridades aplicar la ley de manera equitativa como a cada quien corresponde, al que cumple de una forma y al incumplido de otra forma. Este tipo de disposiciones solamente provocan la inestabilidad y la incertidumbre que ahuyentan a la inversión nacional y extranjera.

Debemos de transmitir a la inversión nacional y extranjera el mensaje de que en México sabemos respetar y cumplir con nuestros compromisos. Aunque cambien los gobiernos, el Estado mexicano es el mismo y debemos de distinguirnos por ser un país que cumple sus compromisos. Mediante un marco de leyes fiscales claro y transparente evitaremos el cambio de interpretaciones a capricho de autoridades o inclusive la aplicación de la ley de manera distinta dependiendo de la autoridad que la aplica y así reducir la incertidumbre que esto provoca a la inversión nacional y extranjera.

1. Reducción y simplificación del impuesto al Ingreso Sobre la Renta (ISR) federal

El impuesto sobre la renta es una de las fuentes principales de financiamiento del Gobierno Federal en México. Este impuesto se recauda en proporción creciente a los beneficios económicos de la actividad realizada, por lo cual es progresivo, es decir, se aplican tasas diferenciadas con mayor incidencia en los segmentos de ingresos más altos.

La estructura recaudatoria del ISR ha sido sujeto de debate en muchos países del mundo y México no ha sido la excepción. En la estructura recaudatoria de este impuesto en nuestro país destacan dos debilidades. En primer lugar, resulta un impuesto poco efectivo ya que en México existe un amplio segmento informal de la economía, lo cual dificulta la fiscalización y recaudación correspondientes. Ello implica que la autoridad recaudadora dedica cuantiosos recursos a la administración de este impuesto y ha derivado históricamente en una sobrecarga fiscal sobre las empresas y los individuos en el sector formal de la economía. Esto ha resultado en bajas tasas de inversión privada y en alta evasión del impuesto sobre la renta. En segundo lugar, la estructura progresiva y el complicado esquema de deducciones del impuesto sobre la renta ha encarecido y dificultado el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de las empresas y los individuos.

La propuesta es reducir el conjunto de tasas impositivas que conforman el ISR y formar un esquema más “plano” y sencillo que fomente la inversión y

reduzca los costos del cumplimiento de estas obligaciones. Lo anterior permitiría aumentar la base gravable de la economía, reduciendo así el tamaño de la economía informal y fortaleciendo la estructura recaudatoria. Esta medida transformaría el sistema fiscal de México en uno más justo y equitativo.

Los países que han implementado este tipo de medidas en los impuestos al ingreso (conocidos como impuestos directos) han tenido éxito en aumentar la recaudación, ya que un diseño apropiado permite ampliar la base gravable en tal proporción que ello supera la baja las de tasas impositivas. Además, la simplificación reduce los costos de cumplimiento para los ciudadanos y de fiscalización para la autoridad.

2. Reducir la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) creando una nueva canasta básica que sea objeto de la tasa cero y las exenciones.

Junto con el ISR, el IVA es una de las fuentes principales de financiamiento del sector público en México. Consiste en la recaudación que se realiza a partir de la venta y enajenación de bienes y servicios, por lo que es principalmente un impuesto dirigido al consumo (también conocido como impuesto indirecto). Con el fin de proteger el poder adquisitivo de los sectores de menores ingresos de la población, en México se ha optado por un esquema de impuestos al consumo que contiene tasas impositivas y tratamientos fiscales diferenciados. Esto ha derivado en un complejo arreglo que contiene productos y servicios exentos, otros gravados a tasa cero y otros que en muchos casos reciben una carga impositiva desproporcionada. Todo ello se presta a elevados niveles de evasión y elusión fiscal.

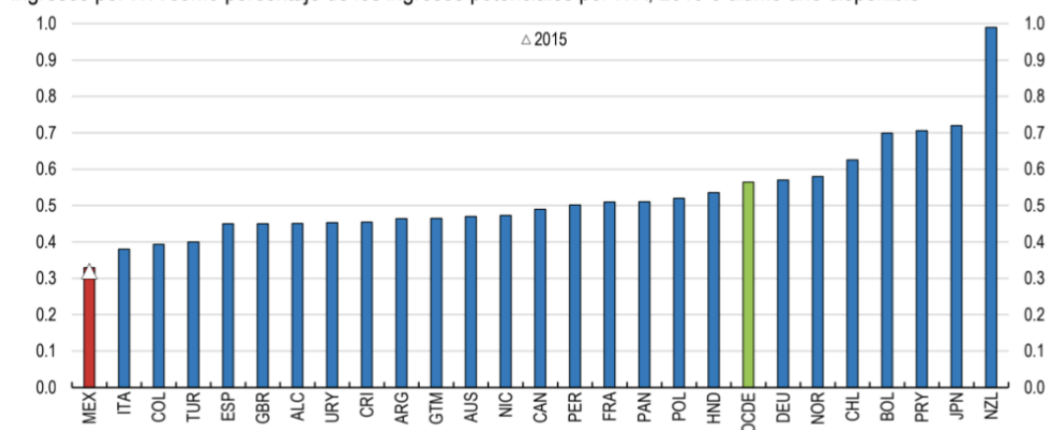
Se ha llegado a pensar gravando todos los productos a la misma tasa. Sin embargo, tales propuestas no han sido aprobadas por el Congreso pues implicaría un gravamen significativo en productos de la canasta básica y las medicinas. Sin embargo, los problemas de una baja recaudación por IVA y la pérdida del carácter progresivo que debe tener cualquier esquema impositivo han permanecido, sin que haya una propuesta viable para aprovechar el potencial recaudatorio del impuesto al consumo.

Por ello **proponemos ampliar la base recaudatoria del IVA incluyendo productos que sin razón se encuentran exentos o gravados a tasa cero, tales como alimentos de lujo o tratamientos estéticos** que reciben un trato medicinal, por poner ejemplos. Al igual que en el caso del ISR, esta medida permitiría reducir la tasa impositiva del IVA y aumentar la recaudación por este concepto, toda vez que la ampliación de la base supera el efecto de la menor tasa. Esta propuesta **implicaría definir cuidadosamente una canasta básica de bienes y servicios exentos del IVA, con el fin de proteger el poder adquisitivo de los sectores de menores ingresos** y aumentar significativamente la base gravable del IVA. Esto fortalecería el carácter progresivo que debe tener el impuesto, sin menoscabo al bienestar de la población con menores recursos.

En países con amplios sectores informales de la economía como México, los impuestos indirectos como el IVA resultan altamente efectivos, puesto que son más difíciles de evadir que los impuestos al ingreso. Adicionalmente, el IVA resulta más fácil de administrar y monitorear por parte de la autoridad tributaria. **Al consumidor de menores ingresos se le podría compensar a través de un esquema de subsidios focalizados, lo cual representa una nueva concepción de la política social.**

Gráfico 1.19. Los ingresos provenientes del IVA son bajos en México

Ingresos por IVA como porcentaje de los ingresos potenciales por IVA, 2019 o último año disponible



Nota: Un coeficiente de ingresos por IVA del 100% sugiere que no hay pérdida de ingresos por IVA debido a exenciones, tasas reducidas, fraude, evasión o planificación fiscal. Los datos de Canadá abarcan solo el IVA federal. ALC corresponde a Chile, Colombia, Costa Rica, Argentina y Brasil. Todos los promedios están sin ponderar.

Fuente: OCDE, Tendencias de los impuestos al consumo (2020); y OCDE, estadísticas de ingresos en América Latina y el Caribe (2021).

En términos generales, los países del mundo han seguido la tendencia sugerida en los puntos 1 y 2, es decir, reducir y simplificar el esquema tributario del impuesto sobre la renta y, a la vez, reducir las tasas impositivas y ampliar la base gravable aplicables al consumo.

3. Instrumentación del Padrón Nacional de Beneficiarios de Programas Sociales como registro poblacional confiable para focalizar subsidios y programas sociales.

Los cuantiosos recursos que se destinan a subsidios y programas sociales destinados a incrementar el bienestar de la población, principalmente de los sectores más pobres, resultarán siempre insuficientes si no contamos con un sistema confiable de padrones.

Si bien México cuenta con registros poblacionales y de identificación personal efectivos, tales como la CURP y la credencial de elector, las bases de datos asociadas a estos instrumentos resultan insuficientes para lograr una adecuada focalización y dispersión de recursos. La utilización de los registros existentes

permite un alcance limitado de los programas sociales, principalmente en zonas de difícil acceso y se prestan a duplicidades y malas prácticas. Las duplicidades de beneficiarios que ocurren en los padrones tienen consecuencias no solo económicas sino particularmente sociales pues por cada persona “repetida” en dos o más padrones, existe una persona que no puede acceder a ese servicio, es decir, el gobierno desatiende una parte de la población por la falta de recursos al carecer de controles precisos sobre las personas inscritas en dichos padrones.

La discusión sobre establecer controles a los padrones es añeja, desde 2006 se emitió un decreto para crear el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G)¹ que, como su nombre lo indica pretendía el control de todos los programas, no solo de aquellos de política social. Entre otras cosas buscaba simplificar y consolidar los procesos de intercambio de información entre las dependencias y entidades que operan programas para mejorar la calidad de la información de los padrones, así como verificar que los beneficiarios de los programas correspondan realmente a la población objetivo, definida en las disposiciones legales y administrativas.² La realidad es que la problemática persiste a pesar de los esfuerzos por resolverla.

Como se apunta en el *Informe General de la Cuenta Pública 2015* de la ASF sobre la problemática general de los padrones de beneficiarios, “se ha observado la necesidad de estructurar e implementar una política eficiente que permita identificar las duplicidades y omisiones de datos en los padrones de distintos programas; evitar la focalización inadecuada de los lugares, comunidades y

¹ Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, Diario Oficial de la Federación, 12 de enero de 2006.

² Artículo 3° del Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información... cit., 12 de enero de 2006.

beneficiarios que más necesitan la atención del Estado; erradicar la ineficiencia y falta de transparencia en la asignación y la aplicación de los recursos federales.”³

La propia Auditoría Superior estableció que de la información remitida para evaluar los padrones de los programas “se determinó que el 84.9% (90) de los programas implementó mecanismos de identificación de beneficiarios, de los cuales el 61.1% (55) utilizó la CURP y el 57.8% (52), el RFC. Los procesos de cobertura e implementación de la CURP y el RFC tienen deficiencias, por lo que su uso no garantiza la fehaciente identificación de las personas. De acuerdo con la CONAPO, en 2015, había 121,493.0 miles de habitantes y la SEGOB emitió 177,820.0 miles de CURP”.⁴

La ASF destaca puntos clave para avanzar en un mejor aprovechamiento de los recursos públicos destinados a los programas sociales:

- Emplear las tecnologías de información y comunicación para conformar un sistema integral de información de padrones gubernamentales.
- Asegurar que los datos sobre los beneficiarios estén actualizados, incluyendo características demográficas y socioeconómicas, disponer de información de calidad, sin duplicidades, que facilite la planeación estratégica, la coordinación entre dependencias y entidades, la ejecución eficaz, equitativa y transparente de los programas y su evaluación.
- La relevancia de sistematizar y vincular los padrones existentes, con el fin de lograr la integración de un padrón único, así como homologar y simplificar los procesos para la toma de decisiones.⁵

³ Auditoría Superior de la Federación, *Informe General de la Cuenta Pública 2015*, México, febrero de 2017, p. 75.

⁴ Estos datos se refieren a 194 programas presupuestarios registrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la Cuenta Pública 2015, de clasificación “S” y “U” que otorgaron subsidios y apoyos.

⁵ *Ibidem*, pp. 76-77.

Dada esta problemática tan compleja, proponemos una estrategia de focalización y dispersión de los recursos a través de los subsidios y programas sociales basada en tres medidas específicas:

- a. Establecer un solo medio de identificación que permita el adecuado control de los recursos públicos de los diversos programas sociales. Así pues, **proponemos como mecanismo de control de los padrones la utilización de la Cédula de Identidad Ciudadana.**
- b. La **integración de un Padrón Nacional de Beneficiarios de Programas Sociales**, que se construya a partir de un documento único de identidad que permitiría un control automatizado de los que ingresan, al poder identificar plenamente a cada uno de los solicitantes del programa. Este Padrón contendría datos biométricos y geo-referenciados de los individuos y sus familias, lo cual garantizaría la confiabilidad, unicidad y utilidad del registro para fines de dispersión de recursos.

En ese sentido, es imprescindible contar a la brevedad con la CIC y que ésta se convierta en un requisito ineludible para poder inscribirse en cualquier padrón, tal y como sucede, por ejemplo, en el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE)⁶ de Perú, en donde se requiere a las personas el Documento Nacional de Identidad (DNI).

Solo así podremos garantizar que las personas que busquen incorporarse a cualquier padrón de beneficiarios de cualquier programa social en México, forzosamente tendrán que hacerlo utilizando el registro “único” que contendría la CIC, lo que contribuiría a evitar duplicidades, mejorar

⁶ Cfr. Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) de Perú [Consulta: 4 de junio de 2017] disponible en <http://www.fise.gob.pe/>

el control y exterior de cuentas, así como eficientar el uso y destino de recursos públicos que por definición siempre son escasos.

La confección del Padrón Nacional permitiría focalizar adecuadamente los recursos a la población objetivo a partir de los elementos relevantes en su perfil socioeconómico, dependiendo de las prioridades que cada programa busque atacar: Salud, educación, pobreza, situación vulnerable, género, edad, discapacidad, etc.

- c. Distribuir los recursos de los programas sociales a través de medios formales de pago que promuevan la inclusión financiera y bancarización de nuestro país. Ello permitiría fortalecer la cultura de ahorro financiero y el acceso de los segmentos marginados a productos que les permitan proteger su patrimonio de la inflación y otras anomalías macroeconómicas. En este sentido, el esfuerzo que ya realiza el Gobierno Federal a través del despliegue de sucursales del Banco del Bienestar es el complemento perfecto a esta propuesta y permitiría potenciar la efectividad de dicha institución. Aunado a esta medida, la creación de instrumentos de ahorro para personas de escasos recursos sería uno de los logros más grandes en el ámbito financiero de los últimos años.

Países como India y Chile se han visto beneficiados de seguir políticas como la planteada en esta propuesta. En el caso de India, país con amplios sectores de la población en situación de pobreza, el desarrollo de bases de datos que incluyan información biométrica permitió una efectiva y expedita dispersión de recursos a través de programas sociales y ha redundado en un amplio reconocimiento de la población. En el caso de Chile, la elaboración de registros con un perfil socioeconómico de los potenciales beneficiarios permitió responder rápidamente a situaciones de emergencia económica que requerían la dispersión rápida,

efectiva y focalizada de los recursos entre la población (ello fue particularmente visible durante la crisis financiera internacional de 2010).

4. Fortalecimiento de los sistemas y simplificación de procesos del Sistema de Administración Tributaria (SAT)

Una instrumentación efectiva de los puntos 1 y 2 requerirá necesariamente de modernizar y simplificar los procesos recaudatorios del Sistema de Administración Tributaria (SAT). La experiencia internacional muestra que facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales aumenta significativamente la recaudación. Si bien el SAT ha avanzado significativamente en sus sistemas de monitoreo y fiscalización para aumentar la recaudación, se han registrado avances limitados en el desarrollo de sistemas que facilitan el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Esta es una percepción generalizada en los segmentos de la población ocupados en actividades formales y desmotiva al cumplimiento de las obligaciones, con un impacto muy negativo en la recaudación.

La simplificación de los esquemas tributarios aplicables al ISR e IVA estaría perfectamente alineada con un incremento en la capacidad del SAT para dar servicios más rápidos y expeditos a los contribuyentes. La propuesta en concreto es una revisión exhaustiva a los procesos del SAT para fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, depurando los trámites y evitando redundancias y flujos necesarios de información.

Hace algunos años, Chile aprobó una ley aplicable al sector público en su conjunto y para todos los órdenes de gobierno, cuya esencia se resume de esta forma: “El Estado no puede solicitar a ningún ciudadano un documento emitido por el propio Estado en cualquiera de sus instancias y niveles de gobierno”. En

México la ley Federal de los Derechos del Contribuyente establece en su artículo 2 fracción VI el “derecho a no aportar los documentos que ya se encuentran en poder de la autoridad fiscal actuante”, pero sólo se refiere a la propia autoridad fiscal.

En Chile, esa ley ha tenido efectos muy favorables en dos vertientes: por una parte, simplifica los trámites y el cumplimiento de las obligaciones de toda índole a los ciudadanos; por otra, ha obligado a las diversas instancias del gobierno en todos sus niveles a homologar sus bases de datos y depurar sus procesos, lo cual a su vez ha redundado en una mayor eficiencia en el funcionamiento del gobierno.

B. Ámbito Local

5. Modernización de los registros catastrales municipales

Hay pocas medidas que podrían cambiar de manera tan significativa el rostro de las finanzas públicas estatales y municipales como la modernización de los registros catastrales. Esto constituye, en sí misma, una reforma fiscal de largo aliento que podría dotar de recursos cuantiosos a los estados y municipios. Por razones económicas y políticas, además de las inercias propias de las instituciones, esta transformación de las finanzas públicas locales se ha venido posponiendo por largo tiempo. A la par de los beneficios de reordenamiento urbano que la modernización de los catastros públicos conllevaría, podría tener amplios efectos recaudatorios sobre una base gravable estable, confiable y equitativa.

La propuesta en concreto es modernizar los registros catastrales, tanto en las características y delimitaciones de los inmuebles, como en su valor de mercado. Ello podría tener dos beneficios importantes:

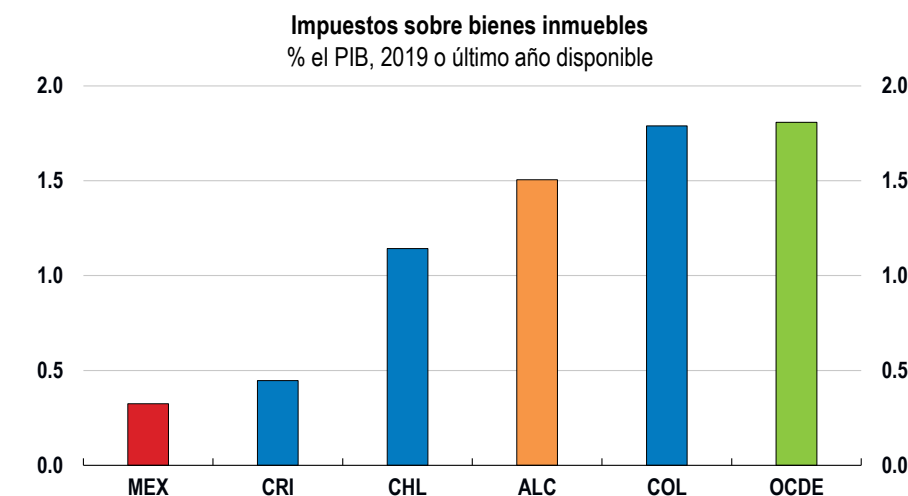
- Ordena cuestiones de tenencia de la propiedad y dota a las familias de mayor seguridad jurídica en la posesión y uso de su patrimonio inmobiliario. Ello representa en sí mismo una importante creación de valor y permite a las familias apalancar financieramente otras actividades productivas (acceso al crédito, hipotecas, etc).
- Crea una base gravable para las autoridades locales que le permitirá mayores ingresos tributarios a partir de la propiedad privada con bases equitativas. Dado el rápido y desordenado crecimiento de las ciudades, existen zonas de alto valor agregado comercial que no se encuentran apropiadamente gravadas por el impuesto predial. Asimismo, existen zonas antiguas cuyos valores catastrales no se han actualizado y representan fuentes potenciales de recaudación.

En muchos países que tienen finanzas públicas robustas a nivel local, los impuestos a la propiedad son una fuente importante y estable de recaudación. Adicionalmente, una actualización de este impuesto resulta equitativa, puesto que es importante gravar no solamente el ingreso corriente sino la riqueza acumulada.

Comparado no sólo con los países que integran la OCDE, sino con varios latinoamericanos, México se encuentra rezagado.



El impuesto sobre la propiedad está infrautilizado



Nota: ALC es el promedio no ponderado de Chile, Colombia, Costa Rica, Argentina y Brasil. La OCDE es un promedio no ponderado de todos los países miembros con datos disponibles.

Fuente: OCDE, base de datos global de estadísticas de ingresos.

9

Un impuesto predial bien diseñado podría generar hasta tres por ciento del PIB en recursos adicionales. Propuesta:

- Recaudación a cargo de estados y no de municipios, posible reforma al 115 constitucional.

Una de las razones principales por las cuál es la población es renuente al pago del impuesto predial, es que sus aportaciones no se ven reflejadas en mejoras materiales que aumenten el valor de su propiedad. En este sentido, sería importante que, como parte de la nueva reglamentación y legislación asociada al aumento en la carga efectiva por impuesto predial, los recursos recaudados

fueran etiquetados para mejoras en las colonias y zonas urbanas de las cuales provienen. Por ello se propone el siguiente mecanismo:

- Fórmula de reparto de la recaudación:
 - 10 por ciento para el gobierno estatal
 - 50 por ciento para el municipio
 - 40 por ciento para la comunidad donde reside el predio
- Fórmula de compensación e incentivo para que se recaude en todo el país: transferencias del PEF para premiar recaudación con base a la siguiente fórmula:
 - Nivel de muy alta marginación CONAPO: 5 pesos para cada peso recaudado
 - Nivel de alta marginación CONAPO: 4 pesos para cada peso recaudado
 - Nivel de marginación media CONAPO: 3 pesos para cada peso recaudado
 - Nivel de baja marginación CONAPO: 2 pesos para cada peso recaudado
 - Nivel de muy baja marginación CONAPO: 1 peso para cada peso recaudado
- Cinco años de recibo del predial suficientes para regularización del predio y extensión de título de propiedad
- Fideicomiso con recursos del predial para compensar propietarios originales si existiesen
- Incrementos programados y anunciados de pagos de predial, con progresión mucho más rápida para establecimientos mercantiles

6. Facilidades en el pago del impuesto predial

Una revisión a fondo de los registros catastrales, que permita una valoración actualizada del potencial recaudatorio del impuesto predial, necesariamente requiere de una serie de medidas que permitan a la población adaptarse gradualmente a la nueva presión fiscal efectiva. En este sentido, será necesario desarrollar los esquemas que permitan facilidades para pagar el predial bajo las nuevas estimaciones de valor de los inmuebles. De otra manera, se incurre en el riesgo de elevadas tasas de morosidad y renuencia generalizada a pagar el mayor impuesto. Para esto hay dos esquemas posibles a implementar:

- El pago en parcialidades del impuesto predial revisado.
- A partir del registro catastral más preciso, se pueden implementar programas de condonación o reducción del impuesto a sectores vulnerables de la población, tales como desempleados, discapacitados o personas de la tercera edad, entre otros.

7. Flexibilización de los usos de suelo y vinculación con el catastro

Como parte de la revisión exhaustiva de los registros catastrales, podrían flexibilizarse y actualizarse los criterios para autorizaciones de uso de suelo en distintas zonas urbanas de acuerdo con las necesidades contemporáneas. Muchas zonas que han mantenido un carácter plenamente habitacional podrían revisarse para dar autorizaciones de uso de suelo comercial, que aumentarían por lo tanto el valor catastral de tales predios y podrían aumentar la recaudación al respecto y beneficiar a la comunidad circundante.

8. Innovación en los usos de suelo

Íntimamente relacionado con el punto anterior, podrían desarrollarse nuevos conceptos de uso de suelo que dieran lugar a una revalorización de las propiedades en beneficio de sus dueños. Además de la posibilidad de uso comercial, podrían introducirse nuevas formas de uso de suelo que beneficiarían el desarrollo de las comunidades en su conjunto.

Un problema en nuestro país es la escasa infraestructura de telecomunicaciones (torres de telefonía móvil y datos), debida en buena medida a la dificultad que tienen los operadores móviles a instalar este tipo de equipos. Esto se debe a la ausencia de una clara legislación y regulación a nivel local que establezca reglas para el despliegue de sitios de telecomunicaciones. La **propuesta es crear el concepto de uso de suelo para despliegue de instalaciones de telecomunicaciones** y que esto fuera parte del impuesto predial, lo cual traería múltiples beneficios: por una parte, permitiría a los dueños de los inmuebles la posibilidad de obtener ingresos adicionales por la renta de sus predios o azoteas para la instalación de torres para telefonía móvil; por otra parte, permitiría a los operadores instalar infraestructura a la medida de sus necesidades de cobertura.

9. Impuestos estatales al consumo

En muchos países modernos, los impuestos locales juegan un papel importante en la estructura tributaria y de ingresos fiscales del sector público. Los impuestos estatales son potencialmente una fuente de recaudación que no ha sido adecuadamente aprovechada en México. Ello es reflejo de la debilidad del carácter federalista de las finanzas públicas que debería prevalecer en nuestro país, pues la recaudación ha sido principalmente en favor del Gobierno Federal y los estados han dependido de transferencias y participaciones de la Federación

para costear sus programas y gasto corriente. Asimismo, los gobiernos estatales han sido renuentes a incurrir en el costo político de incrementar la carga fiscal a los contribuyentes; sin embargo, la experiencia internacional muestra claramente que los ciudadanos tienen una mayor proclividad a pagar impuestos estatales y municipales, toda vez que estos se quedan en su estado o localidad y se traducen más directamente en mejoras materiales para su entorno inmediato. De hecho, en muchos países la carga fiscal local resulta equivalente a la federal.

En concreto, se propone la creación de un Impuesto al Valor Agregado (IVA) estatal que aparecería desagregado del impuesto federal equivalente en las facturas, tal como sucede en países como Estados Unidos y países de la Unión Europea. Lo anterior requeriría una revisión a las tasas del IVA federal como se discutió en el punto 2 del presente texto, con el fin de que el impuesto estatal no fuera una carga adicional a los consumidores. Este impuesto probablemente gozaría de la aceptación de los ciudadanos, toda vez que no constituye un aumento en la carga fiscal y contribuye a los recursos que podrían ser invertidos en su estado o municipio. Adicionalmente, al igual que en el caso del impuesto predial, una parte de la recaudación proveniente del IVA estatal podría etiquetarse para fines específicos y asentar este mecanismo en la legislación estatal. Ello permitiría garantizar la utilización de los recursos en proyectos de alto impacto social y reducir la discrecionalidad en la aplicación de estos fondos por administraciones estatales futuras.

El establecimiento de impuestos estatales permitiría a los estados jugar un papel más activo en la utilización de su política tributaria para el desarrollo local. Aquellos estados que estuvieran dispuestos a contener su gasto con el fin de reducir la carga tributaria y hacer su demarcación más atractiva para el consumo y la inversión, podrían ampliar la base recaudatoria y por lo tanto atraer mayor

actividad económica. Esto se ha observado en países con alta orientación federalista y ha redundado en el desarrollo de algunas regiones.

10. Zonas económicas especiales

Éste es un concepto que ya se ha desarrollado en México en la legislación aplicable, pero ha sido claramente subutilizado. En combinación con la posibilidad de establecer impuestos locales, algunos estados tendrían la posibilidad de reducir la carga fiscal en ciertas zonas que quieran desarrollar dada su ubicación estratégica o desventaja socioeconómica.

Este concepto ha sido exitoso en países como Estados Unidos o el Reino Unido, toda vez que crean polos de desarrollo comercial e industrial a través de beneficios fiscales para las empresas o comercios que busquen instalarse en ese lugar. Hasta ahora, las zonas económicas especiales no son una realidad y se gestionan a nivel federal; sin embargo, en conexión con la mayor libertad estatal para establecer impuestos y contribuciones, cada estado podría tener mayor libertad para determinar zonas económicas especiales en polos que les interese desarrollar y no atenerse a las determinaciones de nivel federal.

11. Impuestos al ingreso estatales

En paralelo a los impuestos al consumo, una fuente potencial de recaudación para los estados son los impuestos al ingreso. Este tipo de impuestos ya sean utilizados en México, pero se ha aprovechado su potencial. El principal ejemplo es el impuesto a la nómina que se ha aplicado en algunos estados como Nuevo León, y que ha tenido cierto éxito pues se han etiquetado para fines específicos como tecnología y desarrollo.

Este tipo de impuestos debe implementarse de una manera cautelosa, pues una carga fiscal excesiva a nivel estatal podría desincentivar la inversión y tener efectos adversos. Por ello se han instrumentado por lo general en estados que ya gozan de una cantidad de negocios y empresas que permiten una base sólida de recaudación. En el caso de las localidades con baja actividad empresarial, su introducción debería ser mas gradual.

Este tipo de impuestos les permitiría a los estados tener una política fiscal que apoye al ciclo de negocios local. Esto es, en episodios de bajo crecimiento el estado podría reducir la carga fiscal por vía de los impuestos al ingreso con el fin de instrumentar una política contra-cíclica; por el contrario, en episodios de bonanza, el estado podría aumentar la carga fiscal para fortalecer sus ingresos y generar ahorros que le permitan hacer frente a declives en la actividad económica local.

12. Compras consolidadas a nivel estatal

Las compras consolidadas han sido instrumentadas a nivel federal con cierto éxito alcanzando importantes ahorros. Replicar la estrategia a nivel local podría traer beneficios importantes:

- Otorga al estado un mayor control de los gastos en infraestructura y equipamiento, reduciendo el margen de discrecionalidad.
- Permiten economías de escala y homogenización de los productos y servicios adquiridos. El estado podría emitir normas y estándares de calidad aplicables a los bienes y servicios que se adquieran.
- Da mayor poder de negociación frente a los proveedores por cuestiones de volumen, en relación a las compras y/o adquisiciones realizadas por entidades o municipios aisladamente.

Toda vez que en México el municipio es libre y soberano, las adquisiciones de los gobiernos a este nivel deberán manejarse con base en convenios establecidos. Esto podría establecerse en la Constitución del estado.

13. Obras hidráulicas: ahorro de agua y mayores ingresos

Una de las mayores inversiones a nivel municipal son las obras para provisión de agua potable a la población. A su vez, existen cuantiosos montos de desperdicio de agua por filtraciones y evaporación que generan una merma en los ingresos potenciales del municipio por la provisión de agua, afectando sus finanzas.

Aparejado a la modernización y actualización de los registros catastrales, las cuentas por cobro de agua podrían ser actualizadas y depuradas para obtener un padrón que permita cobros más eficientes. Esto sería una fuente adicional de recaudación para los municipios y los organismos encargados de la provisión de agua. Por ello proponemos recurrir a los diversos fondos de financiamiento que tienen organismos internacionales para fines de preservación ecológica, y obtener los recursos para realizar las obras hidráulicas que eviten el desperdicio de este líquido.

14. Redes estatales de telecomunicaciones y Programas estatales y municipales para ahorro en servicios de telecomunicaciones

Algunos estados han emprendido el despliegue de redes estatales de telecomunicaciones utilizando la infraestructura y los derechos de vía de los que goza el gobierno local. Ello ha permitido tender redes de telecomunicaciones de

alta velocidad entre dependencias estatales e instalaciones de salud, educación y seguridad pública; dichas instalaciones a su vez han servido como punto de partida para proveer servicios de conectividad a la comunidad adyacente. Un ejemplo de esto es el Estado de Jalisco, el cual desplegó una Red estatal que le ha permitido conectar a su demarcación con acceso a Internet en alta velocidad. Los beneficios en los frentes de salud, educación, integración social, comunicación y seguridad pública han sido considerables. Lo anterior facilita los trámites y reduce los costos de la población para acceder a distintos servicios públicos.

Por otro lado, han aparecido alternativas que permiten ahorros importantes en el gasto corriente de los gobiernos estatales en el caso de los servicios de telecomunicaciones. Recientemente, el Gobierno Federal anunció apoyos importantes para mantener la operación de la Red Mayorista o Abierta, que fue creada a partir de la reforma en telecomunicaciones de 2013.

Proponemos que cada estado cree su red de telefonía y datos para el uso interno y comunicar de manera efectiva a sus funcionarios y elementos. Esto podría **generar ahorros de hasta 75% en los gastos de telecomunicaciones** de los estados y asimismo daría mayor control al gobierno estatal de sus redes de telecomunicaciones, utilizando un recurso fondeado por el propio Gobierno Federal.

C. Lineamientos Generales para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Subnacionales

15. Etiquetamiento de recursos

La virtual ausencia de los estados de la federación en el financiamiento del gasto público implica que las propuestas anteriormente expuestas requerirán la

creación de nuevos impuestos o contribuciones. Sería muy conveniente que los estados recurrieran de manera sistemática al etiquetado de los recursos obtenidos por las nuevas fuentes de financiamiento, con el fin de lograr una mayor aceptación por parte de la población. Esto debería incluirse en la legislación estatal con tres fines:

- Que forme parte del quehacer recaudatorio del gobierno estatal y mande la señal a la población de que verán una repercusión tangible de las nuevas contribuciones sobre la calidad y cantidad de los servicios públicos que reciben.
- Blindar la aplicación de estos programas y medidas recaudatorias a los vaivenes políticos sexenales.
- Contribuir al desarrollo de una cultura federalista en las finanzas públicas estatales, tanto a nivel del contribuyente como de las autoridades competentes.

16. Coordinación fiscal con la federación y otras entidades

Muchos de los retos que enfrentan las entidades federativas y los municipios son comunes y tienen soluciones que pueden atenderse de manera conjunta. En este sentido, debe promoveremos la creación de foros y asociaciones de estados y municipios a nivel nacional que compartan sus experiencias y desarrollo de capacidades en la resolución de problemas y provisión efectiva de servicios públicos. Ello permitiría avanzar en la homogenización voluntaria de los servicios públicos, el ejercicio del gasto y políticas locales de desarrollo. Lo anterior sería particularmente beneficioso para el caso de los municipios que tienen menores recursos humanos y materiales.