

A N E X O 1.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA PROPUESTA DE LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA

“ La sociedad mexicana se encuentra el día de hoy en un momento central de su historia. Las recientes elecciones federales demostraron la madurez de la democracia, de nuestras instituciones y de nuestro sistema político. El pueblo mexicano decidió en paz, con serenidad y confianza, entrar de lleno a una vida cívica plural y moderna.

Decidió también inaugurar un nuevo capítulo en su historia. Una nueva época de progreso económico y social que alcance y abrace a todas las mexicanas y a todos los mexicanos, y brinde una esperanza fundada a los que menos tienen de ser incluidos en el desarrollo.

Las demandas de sociedad mexicana a quienes somos depositarios, hoy en día, de la responsabilidad de conducir las tareas del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, son muy claras:

Ante todo, enfrentar la deuda social que se ha acumulado luego de décadas de un crecimiento económico lento e inestable, desigual y excluyente. Conducir la acción pública y la intensa energía de la sociedad mexicana a la construcción de una plataforma de desarrollo para brindar oportunidades a los que por demasiado tiempo han permanecido al margen de nuestro progreso y de nuestra memoria.

Enfrentar la deuda social constituye el proyecto más importante que nuestra generación puede adoptar. El carácter y el papel histórico de nuestra generación habrá de definirse en la manera como enfrentemos el reto de construir condiciones conducentes a un progreso social que brinde oportunidades a los que hasta hoy han sido excluidos del desarrollo. Alcanzar el éxito en esta empresa requiere de la responsabilidad, la solidaridad, el compromiso y la capacidad de todas las fuerzas políticas y de toda la sociedad.

Crecimiento económico y progreso social son procesos que interactúan y se refuerzan mutuamente. No puede haber justicia social sin una economía dinámica, competitiva e incluyente, y a su vez, ésta sólo es posible en un país de vanguardia social y elevado desarrollo humano.

Alentar el crecimiento requiere de una mayor flexibilidad microeconómica, que fortalezca la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa y amplíe sus oportunidades de inversión. Una flexibilidad microeconómica que haga posible aprovechar el enorme potencial de innovación que la creatividad mexicana puede alcanzar. Una flexibilidad microeconómica que garantice, en la práctica, que los frutos de un mejor entorno macroeconómico lleguen a la población y se traduzcan efectivamente en mayor bienestar. Un nuevo marco tributario, equitativo, competitivo y eficiente, y un sistema financiero más sano, capaz de canalizar eficientemente el ahorro, habrán de ser críticos en el logro de este objetivo.

Garantizar un debido cumplimiento de la deuda social y la posibilidad de aprovechar las oportunidades para alcanzar un crecimiento más dinámico e incluyente requiere de un entorno caracterizado por estabilidad macroeconómica.

La incertidumbre crónica, que ha afectado a la economía mexicana durante las últimas décadas, se traduce en muy elevadas tasas de interés, que cancelan la posibilidad de financiar proyectos productivos y de elevar la generación de empleos y los salarios. Esa incertidumbre conspira especialmente contra las posibilidades de desarrollo de los micro, pequeños y medianos empresarios que no cuentan con las herramientas financieras para aislarse de sus efectos. Los efectos de la inestabilidad macroeconómica inciden de manera particularmente nociva contra las familias de menores ingresos que, con demasiada frecuencia en el lapso de nuestra generación, han visto mermado su patrimonio por los efectos de la inflación.

Erradicar definitivamente la inflación y la recurrencia cíclica de crisis económicas constituye un imperativo para garantizar un desarrollo económico equitativo. Para lograrlo, nuestra generación debe enfrentar en toda su extensión el peso de los pasivos públicos. Al hacerlo, contribuiremos a eliminar el más nocivo de los impuestos ocultos, que es la inflación.

La demanda de los mexicanos es clara: Lograr un crecimiento con estabilidad que permita planear sin sobresaltos, invertir con menor riesgo, trabajar con mayor seguridad y tomar decisiones con mayor certidumbre. La aspiración de los mexicanos es alcanzar un crecimiento económico sostenido y sustentable, que permita generar los empleos que demandan los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos seis años.

Nuestra responsabilidad el día de hoy es facilitar un crecimiento que permita abatir la pobreza y democratizar las oportunidades. Un crecimiento con calidad, con calidad humana y con calidad ambiental. Crecer sin distribuir no es sostenible ni humano.

La sociedad mexicana en su conjunto aspira a construir un país con menores contrastes y con oportunidades para todos, un país con educación de calidad y servicios de salud al alcance de todos. Queremos también una sólida infraestructura económica y los incentivos adecuados para el florecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa. Queremos un país con más empleos, mejores salarios y más seguridad.

Para lograrlo necesitamos como herramienta fundamental una Nueva Hacienda Pública.

La Nueva Hacienda Pública Distributiva que pongo a consideración de este Honorable Congreso va encaminada no sólo a tener una economía más estable y competitiva, sino también y sobre todo, a tener una sociedad más justa y más humana.

La propuesta tiene como fin último elevar el bienestar de nuestra población, sentando las condiciones necesarias para crear y ampliar permanentemente las oportunidades para los menos favorecidos y para lograr una economía que crezca con calidad, de manera sostenida y estable.

El marco hacendario mexicano debe reformarse de manera integral si queremos alcanzar las metas de desarrollo que nos hemos trazado. En su estructura actual, este marco hacendario conspira contra un desarrollo más sólido e incluyente.

El actual sistema tributario mexicano adolece de defectos graves, defectos que imponen un elevado costo a la sociedad y que han sido extensamente documentados por numerosos analistas.

Entre estos defectos del sistema tributario destaca la falta de equidad, que justificadamente provoca la irritación de la población; un alto grado de ineficiencia económica, que nos impide, como sociedad, alcanzar cabalmente nuestro potencial; una generación insuficiente de recursos fiscales, que obstaculiza el establecimiento de la plataforma de desarrollo para enfrentar adecuadamente las necesidades sociales de nuestro país; una elevada complejidad, que impone altos costos de cumplimiento al contribuyente; y, una administración tributaria poco efectiva.

El sistema tributario adolece de faltas graves de equidad ya que no garantiza el principio fundamental de equidad horizontal. En materia del Impuesto sobre la Renta, por ejemplo, contribuyentes con un mismo nivel de ingreso deberían aportar una contribución similar. Una definición inapropiada de la base del ingreso, sin embargo, abre posibilidades de eludir el gravamen, propiciando diferenciales considerables en la carga fiscal que enfrentan contribuyentes con una capacidad de pago similar.

La estructura de nuestro principal impuesto al consumo, el Impuesto al Valor Agregado, al contar con una base erosionada por muy numerosas exenciones, implícitamente canaliza un cuantioso subsidio fiscal a una población que no lo requiere, limitando la capacidad del Estado de crear una verdadera plataforma para el desarrollo de las familias que viven en la pobreza.

El marco tributario vigente impide a la sociedad alcanzar su potencial máximo de generación de bienestar al alentar arbitrariamente ciertas actividades, que pueden no contar con una adecuada rentabilidad social, en detrimento de otras de mayor potencial. Las preferencias sectoriales al ingreso proveniente de determinadas actividades han operado en este sentido, además de prestarse a abusos y prácticas de elusión.

La recaudación tributaria en México es una de las más débiles del mundo, incluso cuando se elimina de la comparación a sociedades con mayor ingreso relativo. En efecto, la recaudación se encuentra por debajo de los niveles que, en promedio, se observan en América Latina y entre economías emergentes con niveles de ingreso per cápita similares a los de nuestro país. Aún más, la recaudación actual es claramente insuficiente cuando se compara con las necesidades de inversión en educación, salud e infraestructura y con los recursos requeridos para garantizar un financiamiento más adecuado de los pasivos públicos.

El excesivo formalismo fiscal y la complejidad de trámites, por otra parte, imponen costos irracionales al contribuyente, disminuyendo la competitividad del

aparato productivo, erosionando el bienestar y desalentando el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

A los vicios de la estructura impositiva se suma una administración tributaria poco efectiva y cuya orientación no ha sido el servicio al contribuyente. Esta administración está decidida a establecer una nueva relación con el contribuyente basada en una filosofía de servicio al contribuyente. En la medida que avancemos en esta dirección alentaremos en el contribuyente una cultura de estricto cumplimiento fiscal.

Por otra parte, el sistema presupuestal que se ha venido aplicando en nuestro país carece de la transparencia que exige y que merece la sociedad mexicana.

Los tiempos de presentación del Presupuesto han limitado su discusión legislativa, impidiendo con frecuencia que se enriquezca con un mayor examen del poder Legislativo. La falta de criterios de reconducción presupuestal imprime una mayor incertidumbre al debate. La ausencia de criterios contables estrictos restringe el examen que la sociedad puede realizar de la aplicación de los recursos para la acción pública. El mismo enfoque del Presupuesto es uno que enfatiza procedimientos en lugar de cumplimiento de objetivos y evaluación de resultados.

No podemos sentirnos tampoco satisfechos de la contribución del sector financiero al desarrollo económico mexicano, especialmente desde la crisis de 1995. Las personas canalizan poco ahorro al sector financiero, el crédito es escaso y caro. Persiste una protección insuficiente de los derechos de los inversionistas minoritarios y la contracción del financiamiento bursátil para empresas pequeñas y medianas. La regulación financiera es restrictiva y costosa para los intermediarios.

Tampoco podemos sentirnos satisfechos de la forma en que interactúan el sector financiero y la hacienda pública. Hoy por hoy, el desbalance de las finanzas públicas del gobierno federal absorbe cerca del 60% del ahorro total de los mexicanos y presiona al alza de manera significativa las tasas de interés.

Hemos pagado un alto costo financiero por el saneamiento del sector bancario y bursátil que dio origen primero al FOBAPROA y posteriormente al IPAB. El costo financiero también ha sido alto en la cobertura de los quebrantos ocasionados a ahorradores por cajas de ahorro. El ámbito de la hacienda pública y del sector financiero no han logrado actuar concertadamente. Más bien actúan en detrimento uno del otro.

Queremos más alternativas de inversión, especialmente para los pequeños ahorradores, que se traduzcan en más oportunidades de financiamiento, especialmente para la pequeñas y medianas empresas. Necesitamos instituciones más sólidas con una supervisión más eficaz que garanticen la seguridad del ahorro. Necesitamos combatir con fortaleza jurídica la cultura de no pago. Requerimos una banca de desarrollo dinámica, orientada hacia las empresas pequeñas y medianas, que contribuya a eliminar distorsiones que persisten en los mercados.

Nadie puede sentirse satisfecho con el dinamismo y la naturaleza del crecimiento económico que hemos logrado como país.

No podemos resignarnos a un desarrollo en el que un segmento de nuestros niños permanece sin escuela, en el que un número considerable de jóvenes ven truncadas sus esperanzas al carecer de oportunidades de desarrollo y en el que numerosos ancianos deben enfrentar la etapa final de sus vidas sin el apoyo necesario.

Nadie puede considerarse satisfecho con una economía en la que millones de familias se mantienen en la miseria. No podemos sentirnos satisfechos ni debemos considerarnos condenados a ello.

No podemos evadir la realidad que se presenta ante nosotros. No podemos cerrar los ojos a los graves rezagos en agua, energía e infraestructura de comunicaciones y transportes. No podemos dejar de reconocer las necesidades de inversión en educación, en salud y en ecología. No podemos evadir el reconocimiento de los pasivos públicos contingentes, ya que con ello se elevaría aún más su costo.

No podemos evadir la realidad que se presenta ante nosotros. No podemos cerrar los ojos a la miseria y a la marginación. No podemos resignarnos a vivir con un poco más de delincuencia, menos agua, menos bosques y un aire un poco más contaminado. No podemos dejar de reconocer la inequitativa distribución de la riqueza. No podemos fingir que no vemos la corrupción, la ignorancia y el desempleo.

No podemos sentirnos satisfechos de un bajo ahorro y un crédito caro y escaso. No podemos cerrar los ojos ante una débil protección a los derechos de los pequeños inversionistas.

No podemos cerrar los ojos a la realidad de que existe una cultura de no pago y crisis bancarias recurrentes. Que los pequeños ahorradores requieren de alternativas con mayores tasas de rendimiento y mayor seguridad. Que no encuentran intermediarios que puedan prestar montos mayores, y más baratos.

No podemos ignorar que para los pequeños y medianos empresarios la banca de desarrollo ha estado enfocada principalmente a dar atención a los grandes inversionistas y a ellos les ofrece escasas o nulas alternativas atractivas para sus posibilidades. No podemos dejar de ver que requieren de un mercado de valores que pueda financiarlos.

No podemos cerrar los ojos ante el gran número de familias a las que por demasiado tiempo se les ha negado la oportunidad de un crédito para adquirir o mejorar su vivienda.

A pesar de que en los últimos años, la disciplina fiscal ha permitido reducir gradualmente el déficit público, su actual definición no contabiliza de manera integral diferentes componentes de gasto y adopciones de riesgo que implican obligaciones para el sector público. Asimismo, el registro en el gasto de las obligaciones por concepto de proyectos de Infraestructura a Largo Plazo (PIDIREGAS), se lleva a cabo en forma parcial y diferida. Este déficit se eleva aún más al excluir los ingresos no recurrentes o extraordinarios.

En suma, enfrentar las limitaciones que surgen de la insuficiente dinámica y de la distorsionada naturaleza del desarrollo que hemos observado en el pasado requiere de un cambio de raíz en el monto y en la estructura de los ingresos públicos, de una mayor transparencia en el ejercicio del gasto y de un sistema financiero promotor del desarrollo.

Por eso, proponemos una reforma que incide en ambos lados de la ecuación fiscal, transparentando el ejercicio del gasto público y fortaleciendo los ingresos. Por ello, acompañamos esta reforma con un nuevo diseño del sistema financiero, a fin de adecuarlo a las necesidades del desarrollo.

La ‘Nueva Hacienda Pública Distributiva’ que proponemos responde ampliamente a las exigencias y a las prioridades que nos marcaron los ciudadanos.

La reforma es para combatir a fondo la pobreza y la marginación; para apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa; y para alcanzar una verdadera simplificación fiscal.

La reforma es para fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales para atender las necesidades crecientes en materia de gasto social e inversión pública; y para mejorar la transparencia del gasto público, fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la calidad del gasto público.

La Nueva Hacienda Pública Distributiva abarca tres vertientes: adopción de un nuevo marco tributario, reforma presupuestal y reforma financiera.

La adopción de un nuevo marco tributario, eficiente, equitativo, moderno y competitivo, busca garantizar la equidad en la distribución de la carga fiscal, fortalecer la competitividad del aparato productivo, reducir los costos de cumplimiento y garantizar la seguridad jurídica del contribuyente. El nuevo marco tributario permitirá ampliar los ingresos públicos e imprimirles una mayor estabilidad. Esto nos garantizará la posibilidad de construir la plataforma que requiere un desarrollo sólido, dinámico e incluyente en la forma de una mayor inversión en educación, salud e infraestructura.

La segunda vertiente de la Nueva Hacienda Pública Distributiva consiste en la modernización del proceso presupuestal, a fin de garantizar un ejercicio más eficiente y transparente del gasto público.

Las estrategias centrales de la reforma presupuestal incluyen la adopción de criterios para la reconducción presupuestal; modificaciones que permitan al Congreso, y al público en general, el acceso a información de calidad acerca del ejercicio del gasto público del Gobierno Federal; adelanto de la fecha de entrega del paquete económico que asegure más tiempo para su análisis y discusión; y, modificaciones en los periodos de presupuestación que permitan proyectos de inversión multianuales.

La Reforma Presupuestal sienta bases jurídicas sólidas para reestructurar el diálogo entre el Ejecutivo Federal y el Honorable Congreso de la Unión para la revisión presupuestal. La reforma establece la discusión presupuestal a tiempos y formas más adecuados a la época actual de plena pluralidad política.

Durante los últimos años se ha avanzado en la regulación prudencial y en el profesionalismo de la supervisión del sector financiero. Hoy estamos en

condiciones adecuadas para completar la reforma prudencial del mercado y para dotarlo de un marco legal flexible y competitivo que permita enfrentar los grandes retos de ampliar el ahorro interno, aumentar la eficiencia en la intermediación financiera y otorgar financiamiento. Estos son los grandes objetivos de la reforma financiera que se presenta a ese Honorable Congreso.

Las reformas se potencian entre sí y encuentran en su sinergia su sentido pleno.

La reforma financiera por sí misma no podrá detonar el crecimiento económico en el país en la medida en que persistan los desequilibrios fiscales y la absorción de un porcentaje muy alto del total de ahorro nacional por parte del sector público.

Se complementa así con la reforma tributaria y la reforma presupuestal que sientan las bases para que los requerimientos del sector público sean cubiertos sin desplazar el financiamiento de actividades productivas de las empresas y del sector social.

La reforma tributaria se complementa con la reforma financiera en la promoción del ahorro de los mexicanos. La nueva estructura tributaria conducente al ahorro se complementara con un sistema financiero más apto para ofrecer servicios diversos y de alta calidad, así como rendimientos competitivos que también promuevan el ahorro de largo plazo.

Finalmente, la reforma financiera se complementa con la reforma tributaria en la promoción de la inversión productiva. La reforma financiera busca crear condiciones para canalizar de manera eficiente el ahorro a la inversión y a los usos productivos que generen el mayor valor agregado para la sociedad, mientras la reforma tributaria otorga incentivos a la inversión productiva.

Por lo anterior, el Gobierno ha propuesto impulsar de manera integral una Nueva Hacienda Pública Distributiva que se inicia con tres grandes reformas.

Sin embargo, la Nueva Hacienda Pública no puede, ni debe, limitarse a reformas jurídicas.

Es indispensable que estas reformas se refuercen con todo un conjunto de acciones de gobierno. Por ello, de manera paralela, el gobierno debe continuar su promoción de la transparencia de las cuentas públicas, el rendimiento de cuentas y el combate a la corrupción.

Debe continuar la reforma al Sistema de Administración Tributaria, reconociendo que ha sido uno de los puntos más débiles en el funcionamiento del sistema fiscal. Queremos combatir la evasión, el contrabando y la comercialización de mercancía pirata. Alcanzar una administración tributaria de alta calidad, que cuente con la infraestructura, la tecnología y los recursos humanos necesarios para garantizar una aplicación estricta de las obligaciones fiscales, que reduzca los costos de cumplimiento y dé seguridad jurídica al contribuyente.

Este Gobierno está comprometido con la austeridad y la eficiencia; está comprometido con la calidad en los servicios que ofrece a la sociedad, y está profundamente comprometido con la simplificación de los procesos

administrativos que impone a la sociedad, tanto en el ámbito fiscal como en todos los demás de la vida económica y social.

Tiene la voluntad y el compromiso de construir día a día un gobierno más moderno, más transparente, más eficaz y con mayor calidad en el manejo de los recursos que se utilizan.

Esta reforma tiene como prioridad el bienestar y el desarrollo de todos pero sobretodo de aquellos que han estado por décadas excluidos del desarrollo y de las oportunidades para acceder a mejores niveles de vida.

Hemos preparado un programa integral de compensaciones para las familias de menores ingresos que recibirán directamente y sin intermediarios más de lo que hubieran pagado por el Impuesto al Valor Agregado en alimentos y medicinas, además de que una canasta de medicamentos no recibirá el impacto del Impuesto al Valor Agregado y de que los trabajadores de menores ingresos recibirán un mayor goce de su salario.

La “Nueva Hacienda Pública Distributiva” beneficia a todos, pero más a los que menos tienen.

Es una Nueva Hacienda Pública de todos, porque a todos nos corresponde contribuir a lograr una economía más competitiva y una sociedad más justa y más humana”.