

MÉXICO: REFORMA FISCAL

Sen. Demetrio Sodi de la Tijera*

11

La necesidad de una reforma fiscal es un tema recurrente, año con año se proponen y aprueban reformas tributarias, sin embargo, México sigue siendo uno de los países con menor recaudación fiscal. En el año 2000 la carga fiscal promedio en los países de la OCDE fue de 27.9 por ciento del PIB mientras que en México fue de tan solo 15.4% (si excluimos los ingresos petroleros, los aprovechamientos por rendimientos excedentes de PEMEX y los derechos no petroleros, la carga de impuestos tributarios fue solamente de 10.1% del PIB).

Los ingresos petroleros en México representan desde hace años un tercio de la recaudación total. Esta alta proporción de ingresos es variable ya que depende de la estabilidad del precio del petróleo. El gasto y la inversión pública no deberían en ninguna medida estar sujetos a ingresos que puedan llegar a ser variables donde la presión internacional que existe en la industria energética puede jugar un papel sobre el monto de los ingresos. Una reforma fiscal sostenible debe considerar como nulos los ingresos petroleros con el fin de realmente enfocarse a las variables de política fiscal que se pueden controlar y mediante las cuales podemos influir sobre la economía.

Es evidente que se tiene que trabajar para buscar un sistema fiscal neutro, transparente y claro. Hoy el gobierno no recauda los suficientes ingresos para solucionar los problemas económicos y sociales del país. Con el lento crecimiento de la economía, los problemas sociales que enfrenta México y la desigualdad de oportunidades es indispensable que el gobierno lidere un plan reformador del que resulte una transición del sistema fiscal actual y una disminución de la evasión de impuestos.

* Senador de la República. Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República.

Del comportamiento de la inversión pública a largo plazo depende el desarrollo económico, social y político de un país. Mucho se ha discutido sobre la participación que debe tener el Estado en la economía, pero el efecto estimulador positivo que tiene la inversión pública para el desarrollo económico es irrefutable. Una economía capitalista “moderna” cuenta con un sistema mixto en el que interactúan gobierno e iniciativa privada. En un país en vías de desarrollo las inversiones del Estado en infraestructura, educación, salud, seguridad etc. son parte esencial para el desarrollo.

El saneamiento de las finanzas del Estado es el primer paso para reforzar y consolidar esta inversión pública. El comportamiento de los ingresos del Estado depende del déficit presupuestal: de la recaudación tributaria. La escasez de fondos públicos entorpece la inversión y frena el crecimiento económico. Un Estado pobre no tiene las herramientas suficientes para impulsar un desarrollo sostenible impulsado por el crecimiento en productividad de sus trabajadores, la creación de empleos, la disminución de la pobreza etc.

12

México requiere de una reforma fiscal, el Estado necesita esos recursos para poder intervenir y fomentar el desarrollo económico. Existe en México una trayectoria de reformas fiscales, la última, la reforma al impuesto al valor agregado aumenta la recaudación tributaria en 2% del PIB cantidad insuficiente si queremos que México tenga una recaudación cercana a la de cualquier país de la OECD.

El objetivo principal de una política fiscal de un país en vías de desarrollo es minimizar la interferencia del sistema tributario en el proceso de asignación de recursos sujeto a la distribución del ingreso requerida y al nivel de inversión pública necesitado. En México “el 10% más rico de la población paga el 6.5% de su ingreso en IVA, mientras que el 10% más pobre paga el 11.4% de su ingreso”.¹

Países altamente poblados, como Brasil, utilizaron el IVA como medida de corto plazo para el saneamiento de sus finanzas públicas. En efecto este tipo de impuestos al consumo, si la base de consumidores es muy amplia, tiene un efecto positivo inmediato. Sin embargo, al elevar la tasa de estos impuestos indirectos se crean distorsiones en el mercado que muchas veces llevan al aumento del mercado informal.

México es uno de los países con menor recaudación en impuestos directos como el impuesto sobre la renta. Este resultado no es ajeno a los países en vías de desarrollo donde el ingreso generado por este impuesto es muy pequeño dado que el número de individuos sujetos a él, especialmente los que están sujetos a las tasas marginales impositivas más altas, es muy pequeño. No obstante, el impuesto sobre la renta a personas físicas en México es la fuente de recaudación más pobre en comparación a los estándares internacionales. En México la recaudación de ISR a personas físicas en 1999 represento el 1.9% del PIB mientras que,

¹ Loria E. Y Bito L. (2000) “Los efectos de la reforma fiscal en México: un ejercicio de pronóstico 2001-2002”, Facultad de Economía, UNAM y revista ciencia ergo sum.

para el promedio de la OCDE, esta fuente de ingresos fue 8 veces más alta (10.1% del PIB). Aún más preocupante es la alta evasión fiscal estimada de este impuesto misma que para el año 2003 se estimó en 679 mil millones² de pesos, alrededor del 10% del PIB nacional.

No existe una receta perfecta para reformar el sistema tributario. Vito Tanzi en su trabajo “Tax policy for developing countries”³ hace hincapié en la importancia de que el sistema fiscal sea lo más neutral posible en cuanto a diseño con reglas administrativas simples y transparentes.

El éxito de una reforma fiscal exige la presencia de dos requisitos; primero que la sociedad demande cambios en el sistema tributario debido a que el sistema fiscal sea obsoleto y, segundo, que exista un plan reformador coherente que ofrezca una estructura tributaria acorde con el contexto ideológico, social y económico y que, además, esté impulsado por un gobierno que tenga voluntad y poder político para liderar la transición.

El resultado de los esfuerzos del último año para lograr una reforma fiscal integral se vieron afectados por la politización del tema donde gran parte de las discusiones centrales de abocaron a efectos poco representativos de corto plazo, como los que hubiera tenido un incremento del 3% en la tasa de IVA de alimentos y medicinas y no en los efectos benéficos de largo plazo, pasando por alto las razones primordiales por las que se requiere una reforma fiscal:

- la recaudación tributaria mexicana es de las más bajas del mundo
- existe una necesidad trascendental de inversión pública en infraestructura, salud y educación
- las bajas tasas de crecimiento económico que existen

A lo anterior tenemos que sumarle los problemas característicos de nuestro sistema tributario, entre los que destacan:

- falta de claridad y transparencia de la legislación
- altos costos administrativos
- un esquema de deducciones que en vez de incentivar el pago de impuestos fomenta la evasión de los mismos

Otro aspecto importante de recalcar es que en México, como en muchos países en vías de desarrollo, el “poder económico y muchas veces político se concentran en los deciles más

² Fuente: Cuentas Nacionales, elaborado por el Grupo Parlamentario del PRD Cámara de Senadores.

³ Tanzi V., Zee H. “Tax policy for emerging markets: developing countries” IMF Working Paper, marzo de 2000.

altos de forma que los contribuyentes de mayores ingresos pueden prevenir una reforma fiscal que los afecte de manera negativa”⁴.

En este contexto, al análisis de la experiencia internacional de reformas fiscales exitosas es muy ilustrativa. El caso de España por ejemplo en donde su recaudación fiscal del ISR aumento de 2.1% del PIB en 1965 a 7.1 % en 1988, lo que significa un incremento del 238% en 23 años. En Chile la disminución de la evasión fiscal ha sido de las más significativas o el caso de Israel donde se reemplazó el sistema de deducciones y exenciones por un sistema de créditos tributarios.

Si partimos de la base que en el pago de los impuestos de ISR es donde mayor evasión fiscal existe es importante revisar todos los mecanismos que existen y los elementos que están al alcance para reformar la legislación sobre el impuesto sobre la renta de manera a lograr una mayor eficiencia recaudatoria, así como una mayor claridad y transparencia para minimizar las elusión y evasión. Por lo anterior, el impuesto sobre la renta de personas físicas deberá ser la primera variable a reformar.

En México la reforma fiscal debe, en primera instancia, apuntar a disminuir la evasión y aumentar el ahorro. Más adelante el gobierno con unas finanzas saneadas puede recurrir al déficit (controlado) para aumentar el gasto público.

En este contexto hablar de federalismo fiscal es complicado. Evidentemente se puede avanzar en cuanto al modelo de federalismo deseado donde los Estados tengan mayores facultades para recaudar impuestos, tengan una mayor independencia en cuanto al manejo de su déficit sobre todo con relación a sus topes de financiamiento, etc. A pesar de lo anterior, mientras el Estado Central no incremente de manera significativa sus ingresos las discusiones y las reevaluaciones de parámetros sobre las participaciones de los Estados es un juego de suma cero. Si el Gobierno Federal no tiene los recursos suficientes para incrementar las partidas de las Entidades Federativas va a ser imposible incrementar los fondos de unos sin disminuir los de otros.

No existe un sistema tributario perfecto e inmutable a largo plazo. Cualquier sistema fiscal deberá ir respondiendo a las necesidades de la economía con objetivos claros. Los objetivos de cualquier reforma fiscal exitosa deberán ir acompañados de objetivos de gasto público. Las únicas variables que siempre deben estar consideradas a corto, mediano y largo plazo son la neutralidad, transparencia y claridad del sistema fiscal.

Sin lugar a dudas otro elemento fundamental que debe acompañar cualquier reforma fiscal y en específico en el caso de México es la reforma del órgano de administración tributaria. Mientras las políticas fiscales y las leyes están diseñadas para incrementar el ingreso del gobierno, el monto efectivo recaudado depende en gran medida de la administración tributaria. Una institución recaudadora débil lleva a un inadecuado cobro de impues-

⁴ Op. cit.

tos lo que debilita el presupuesto del Estado. Un sistema que es percibido como arbitrario o pernicioso desalienta la inversión. Adicionalmente la flaqueza en las capacidades recaudatorias pone a las empresas formales en desventaja contra de sus competidores que se encuentran en el mercado informal.

Un indicador utilizado para evaluar la administración tributaria es la razón entre recaudación actual y recaudación presupuestada. En México esta razón fue de 0.9 en el año 2002, en México, se presupuesta más de lo que en realidad se recauda. En Estados Unidos para el mismo año este indicador fue de 1.39, se recaudo 1.39 veces más de lo que se presupuesto.

De acuerdo a información presentada por la SHCP alrededor del 46% de los contribuyentes registrados presentaron mal o a destiempo su declaración. De las 525 mil 881 personas morales dadas de alta en el SAT solo el 30.6 % presentaron puntualmente su declaración. De los 7.125 millones de contribuyentes registrados como personas físicas sólo el 16.2% presentó puntualmente su declaración. En los Estados Unidos la voluntariedad de pago de los contribuyentes ha sido uno de sus principales objetivos de los últimos años, en el año 2002 aproximadamente el 98% de los impuestos fueron recaudados a través de las declaraciones presentadas puntualmente.

En el año 2003 el SAT recupero solamente el 0.22% de la cartera de créditos. Sin embargo, si se analiza la cartera integral de créditos en el 2002, del total de créditos que asciende a 362,513 millones de pesos el SAT considera como factibles de cobro solamente 46,110 millones, lo equivalente al 12.7%. Las devoluciones del SAT se elevan al 14% de su recaudación mientras que las del sistema de administración tributaria estadounidense representan menos del 1%.

Por último es importante recalcar que en México en el año de 2002 se efectuaron alrededor de 104 mil auditorias, de las cuales el 90% eran simples observaciones. En Estados Unidos en el año 2002 se hicieron 1.4 millones de auditorias solamente a personas físicas.

En la realización de un crecimiento económico sostenible la importancia de los ingresos públicos difícilmente puede ser aminorada. Cualquiera que sea la corriente política que gobierne un país siempre tendrá la necesidad de expandir constantemente la oferta de una gama de servicios y bienes públicos como educación, salud, transporte, etc. que por su naturaleza no son rentables pero sin embargo, son requisitos del desarrollo social y económico de un país. Además de hacer frente a estas necesidades los impuestos son una herramienta de política fiscal que bien utilizada incentiva el ahorro destinado a la formación de capital provenientes de inversión interna.

Muchos piensan que en países en vías de desarrollo el incremento alcanzable del gasto público como resultado de mayores recursos impositivos es menor que en países más ricos donde hay más recursos y dinero. Tan arraigada es esta creencia como fácil de demostrar con el simple análisis de los aumento recaudatorios percibidos en épocas de auge económico. Sin

embargo, existen consideraciones que demuestran que asegurar que un país pobre tiene menos posibilidades recaudatorias que un país desarrollado no siempre es correcto. Si bien es cierto que en los países en vías de desarrollo existe una mayor heterogeneidad económica y social, estos países presentan una desigual distribución del ingreso comparable a la de los países más ricos. “Los datos estadísticos tienden a indicar que el grado de concentración de la propiedad es cuanto menos tan grande en los países pobres como en los países de capitalismo avanzado. La parte del ingreso nacional que se acumula en manos de propietarios de todos tipos es probablemente más considerable en países como México, Chile e India que en Estados Unidos”.⁵ Este fenómeno es en parte reflejo de las deficiencias de sus sistemas tributarios.

La insuficiencia del ingreso del Estado es en gran parte un reflejo de la capacidad para gravar de manera eficaz a los sectores más prósperos de la comunidad.

⁵ Kaldor N. “¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados?”.