

EL DILEMA TRIBUTARIO

David Ibarra
21 de enero del 2000

La forma de abrir los mercados nacionales a la competencia externa ha tenido la consecuencia de restringir el papel del Estado y los instrumentos de la política fiscal en favorecer el crecimiento, combatir el desempleo o alcanzar mínimos de justicia social, sin los cuales es imposible asegurar el buen funcionamiento de la sociedad o de los sistemas democráticos. Las restricciones son severas. El simple, aumento del gasto público en tiempos de desempleo y crisis de la pequeña y mediana industria, fácilmente acrecienta la demanda por importaciones más que apuntalar al crecimiento productivo interno, sobre todo en circunstancias, las nuestras, de sobrevaluación cambiaria.

Por eso, al invocar la promesa de los mercados abiertos o del fantasma de la inflación, el paradigma económico dominante ha debido hacer de la lucha antiinflacionaria el objetivo central de la política social y, en esa lógica, forzar a ultranza el equilibrio presupuestal, con independencia de la situación económica y de las fuentes reales de las presiones inflacionarias. Hace mucho que en México las alzas salariales o el gasto fiscal dejaron de ser los determinantes de los precios para ceder ese papel a las tasas de interés o las abruptas depreciaciones cambiarias.

Como corolario de tales premisas, la casi totalidad de las responsabilidades del manejo macroeconómico se ha transferido de la política fiscal a la política monetaria. Y como el Banco de México por ley tiene el objetivo único de reducir la inflación, otras metas sociales importantísimas, crecimiento o desempleo, quedan relegadas al limbo de la nueva macroeconomía.

El presupuesto no sólo ha de estar equilibrado, sino que la política impositiva debe ceder muchas de sus tradicionales tareas redistributivas para afianzar reformas que competitivamente desgravan a los grandes contribuyentes a fin de crear alicientes al ahorro, la inversión y el trabajo empresarial. Entonces, cualquier acción redistributiva ha

de asociarse a la asignación del gasto más que a los impuestos. Pero aquí pronto se encuentran topes impasables. Ciertamente ya más del 55-60% de las erogaciones programables se dirigen a sustentar los servicios sociales y las acciones destinadas a enfrentar los efectos de la pobreza. Sin embargo, al perderse la progresividad de los impuestos directos (los que más ganan, pagan más) y ser sustituidos por tributos indirectos, las recaudaciones —como lo demuestra la historia de las últimas dos décadas— en vez de rebasar el acrecentamiento del producto, apenas lo iguala. Tal fenómeno junto a la evasión rampante y la disminución de las tasas históricas de desarrollo, impone límites a la expansión de los egresos. Hasta ahora, el gasto social ha debido financiarse restringiendo otros programas de alta prelación, como los relacionados con la inversión de infraestructura.

El fondo de la cuestión reside en la escasa disponibilidad de recursos fiscales con que financiar apropiadamente las funciones estatales o, visto de otra manera, las demandas postpuestas y sentidas de la sociedad civil. El sector público forma parte integral del orden socioeconómico. La vida en comunidad requiere de economías externas o del abasto de bienes públicos (infraestructura, educación, servicios, etc.), tanto como de la coordinación eficientadora provista por el mercado.

Hasta ahora las reformas económicas y, en particular, las fiscales, se diseñan en cenáculos cerrados, sin mayor participación de los grupos afectados. Más aún se han creado imágenes racionalizadoras pero distorsionadas de la realidad para hacer aceptable la distribución desigual de las cargas del acomodo económico y tributario. Ya ha llegado el momento de abrir a la participación política los verdaderos parámetros de la política económica y de integrar mecanismos apropiados de formación de consensos. En última instancia, ese sería, el inicio de búsqueda de soluciones al empantanamiento fiscal en que se debate el país y a tantas otras acciones que requerirían de acuerdos democráticos transparentes.

En todos los círculos empresariales, gubernamentales, obreros, se oye hablar de la “reforma fiscal integral” como tema insoslayable de la campaña presidencial y de los proyectos legislativos de la nueva administración. Con todo, no hay acuerdo sobre los contenidos de la reforma entre los distintos grupos en una especie de Torre Fiscal de Babel. En efecto, el gobierno falto de recursos quisiera engrosar las recaudaciones para hacer frente a los apremios del Fobaproa y a las demandas de la sociedad civil. Y hay razón en ello si se observa que los ingresos impositivos apenas alcanzan el 10-11% del producto, esto es, uno de los porcentajes más bajos del mundo, aun comparado con países de igual o menor nivel de ingresos. De conformidad con distintos intentos legislativos, se quisiera alzar el IVA y eliminar sus diversas tasas, permitiendo además, a las entidades federativas gravar el consumo al 2%. Por contra, en diversos planteamientos oficiales se ha buscado continuar desgravando al Impuesto Sobre la Renta que recae sobre las empresas, siguiendo las tendencias que van más allá de equipararlo a los regímenes de nuestros más importantes socios comerciales y de haberle suprimido toda progresividad.

Por su lado, los empresarios entienden la reforma fiscal como la supresión del Impuesto Sobre la Renta a los negocios a fin de estimular el ahorro, inversión y crecimiento. Frente a la crisis no superada de 1995, el proceso de adaptación a las políticas de la globalización y las altas tasas de interés o la falta de acceso al crédito, no les basta la supresión de la progresividad y la baja de sus tarifas. Quisieran sustituir ese gravamen por tributos al consumo, mejorar la eficiencia de la administración tributaria, ensanchar la base tributaria haciendo pagar al sector informal de la economía pese al altísimo costo recaudatorio. En todo caso, la supresión parcial o total del Impuesto a la Renta por tributos indirectos, tendría efectos distributivos altamente concentradores al transferir la carga impositiva a los pobres y las clases medias.

A su vez, las demandas de los trabajadores se enderezan a incrementar el desgravamiento de los estratos de ingresos bajos y, con mayor cautela, a subir la progresividad de los tributos directos.

En los hechos, entre 1982 y 1998, el peso del Impuesto sobre la Renta ha caído del 52.4% al 41.0% de los ingresos tributarios, y el de los gravámenes al comercio exterior del 10.3% al 5.5%, mientras el IVA subió del 24.5% al 30.0% y los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) del 9.7% al 19.3%. Más aún, sólo entre 1989 y 1992 la participación de las empresas en el Impuesto Sobre la Renta cae del 46% al 36%, mientras el pagado por las personas asciende del 46% al 54%.

El signo de las tendencias tributarias de las dos décadas anteriores es claro. Reducir la progresividad y el peso de los impuestos directos, transferir la carga impositiva al consumo y liberar a las importaciones. A escala más fina, mientras se ha desgravado la tributación a la renta de los grandes negocios y de los estratos de ingresos alto y bajo (estos últimos con la exención hasta percepciones de cuatro salarios mínimos), el peso de las adecuaciones ha recaído sobre las clases medias. En 1995, por ejemplo, una familia con ingresos del orden de 40,000 dólares anuales pagaría impuestos por cerca del 16% en Estados Unidos y alrededor del 30% en México. En sentido análogo los mismos causantes resienten la incidencia de la creciente ponderación del Impuesto al Valor Agregado y de los Tributos Especiales sobre Producción y Comercio (IEPS).

Así, las reformas impositivas puestas en práctica desde la década de los ochenta suprimen la función redistributiva de los impuestos para centrarla en el gasto público, principalmente dirigido hacia el combate a los efectos de la pobreza. En parte, tal política encuentra su explicación en la apertura externa de mercados, en un modelo económico que requiere atraer el ahorro y la inversión extranjeros en competencia con muchos otros países en desarrollo. Y también se le racionaliza en términos de alentar a la inversión y ahorro, en tanto motores del crecimiento económico.

Ambos planteamientos carecen de fundamentos empíricos sólidos. Los principales determinantes de la inversión extranjera no residen en el arbitraje entre sistemas impositivos, sino en la seguridad y estabilidad económicas, en la abundancia de recursos explotables o el tamaño del mercado. Por lo menos, así ha sido demostrado por

la crisis del endeudamiento latinoamericano de los ochenta o la atracción que ejerce la enorme demanda interna de países como China o Brasil sobre los inversionistas del mundo. En el caso de México han influido positivamente las vinculaciones creadas por el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, aun para inversionistas de otras latitudes.

De la misma manera la desgravación de los impuestos directos a las empresas no ha determinado ni mayor ahorro o inversión nacionales en los últimos tres lustros, ni éstos han rebasado los niveles relativos alcanzados entre 1950 y 1980. También aquí los determinantes de la inversión y el crecimiento más que con el sistema impositivo se relacionan con otras variables, con otras características, de la política económica.

En consecuencia, hay serios diferendos en los objetivos y contenidos de la reforma impositiva entre los distintos actores económicos, aunque todos coincidan en el imperativo de acrecentar el gasto en infraestructura humana y física, en combatir la pobreza o en auspiciar el desarrollo regional equilibrado. Pero todos quieren que la reforma fiscal recaiga sobre los “bueyes del compadre”. Las razones no sólo siguen intereses descarnados, sino expresan agotamiento económico de los grupos en donde ha recaído con fuerza el peso de las reformas de los años ochenta y noventa. El pequeño y mediano empresario todavía a la distancia de cuatro años de la crisis de 1995, tiene que escoger entre satisfacer sus obligaciones fiscales, pagar el servicio de la deuda a los bancos o cubrir la nómina de sus trabajadores. La clase media, en proceso de desaparición, resiste nuevos gravámenes después de haber absorbido el peso principal de los acomodos tributarios. La clase trabajadora con salarios reales a la baja y marginación creciente, ven con temor nuevas alzas en los impuestos indirectos. Y los legisladores de todos los partidos anticipan los riesgos de popularidad que inevitablemente traería consigo el alza de gravámenes.

Por lo demás, pese a reiteradas declaraciones públicas ni el fisco, ni la economía se han despetrolizado del todo. De los ingresos totales del Gobierno Federal, las transferencias de Pemex en los últimos quince años representan entre el 30% y el 35%.

Hay aquí una importantísima válvula de escape en el financiamiento del gasto público, en el servicio de la deuda gubernamental externa y en la balanza de pagos. Privatizar a Pemex, suponiendo que los compradores quedaran sujetos al régimen general del Impuesto sobre la Renta y al pago de regalías, implicaría elevar la carga tributaria en alrededor del 15% y a crear trastornos importantes en el mercado cambiario cuando el gobierno adquiriese moneda extranjera para servir su deuda externa.

En las condiciones expuestas, es explicable que se hubiesen pospuesto el ataque frontal a los dilemas fiscales; sin duda, así lo aconseja el manejo político-electoral. Sin embargo, hay costos en el aplazamiento de reformas indispensables, en iniciar el nuevo sexenio con fragilidades y sin los necesarios consensos en temas delicados. Como han demostrado hasta la saciedad las crisis repetidas al fin de cada administración, más que terminar con bombo y platillo, habría que dejar la casa limpia y preparada al nuevo gobierno. Por eso, sería razonable que apenas pasadas las elecciones se pusiesen los esfuerzos en integrar un paquete fiscal —naturalmente en consulta con el candidato electo— que despejase los escollos y atendiese a los descuidos que se han venido acumulando.