

LAS TRIBULACIONES HACENDARIAS

David Ibarra
16 de octubre de 2001

Recomponer el sistema tributario en la coyuntura actual y a la luz de las profundas mudanzas de estrategia económica de las últimas dos décadas, parece tarea en extremo ardua en términos económicos y políticos.

El primer escollo surge de la selección de objetivo que podría abrazar la reforma tributaria. ¿Se trata de recaudar más, de abordar cuestiones distributivas, de enmendar errores pasados, de corregir fallas estructurales del sistema impositivo, de contribuir a la configuración de la política económica, o de satisfacer una combinación de metas?

En favor de una reforma recaudatoria milita el bajísimo nivel de la imposición que viene frenando la creación de externalidades positivas —inversión en infraestructura, en formación de capital humano, en investigación y desarrollo en política industrial, en protección ambiental, combate a la pobreza—, sobre todo después de muchos años de crisis repetitivas y rezagos presupuestarios.

En apoyo a una reforma estructural abundan los argumentos. Acaso el principal sea el de liberar a las finanzas públicas de la camisa de fuerza que impide impulsar sin tantas vicisitudes otra etapa de desarrollo sostenido, frenar desigualdades sociales en ascenso o evitar endeudamientos insostenibles.

Las principales tendencias

Del lado de las entradas, los ingresos presupuestales del sector público federal (ingresos tributarios, no tributarios y los de organismos y empresas) bajaron del 29% al 21% del producto entre 1982 y 1999. Las percepciones impositivas y no impositivas del gobierno federal se movieron del 15.3% al 14.5% del producto en el mismo lapso. Las recaudaciones tributarias avanzaron algo menos de un punto en dicho período (de 10.3% a 11.2%). Se trata de una carga fiscal excesivamente baja, conforme a cualquier comparación internacional.

En 1997, la presión tributaria de México apenas ascendía al 9.8% y con las contribuciones a la seguridad social difícilmente rebasaba el 12% del producto. Los países de la OCDE, en contraste alcanzaban una cifra promedio del 28% que se elevaba al 37% del producto de incorporarse las aportaciones a la seguridad social. Situación análoga se encuentra de compararse las cifras de gravámenes específicos: el Impuesto sobre la Renta (a personas y negocios) aportó el 4% en México y el 13% del producto en la OCDE; los impuestos al consumo (IVA y otros) el 5.6% frente al 11.5%, en uno y otro caso.

Las reformas tributarias de la década de los ochentas y noventas no tuvieron otro objetivo que el de adaptar el sistema tributario a las reformas vinculadas a la globalización poco para corregir problemas internos. El signo de las tendencias impositivas en los últimos veinte años es claro: dismantelar los tributos al comercio exterior en consonancia con la supresión de fronteras al intercambio; desgravar los pagos por regalías, intereses de las remesas al exterior; reducir las tasas y progresividad de los impuestos directos (renta); elevar compensatoriamente los impuestos indirectos.

En los hechos, entre 1982 y 1999, el peso del Impuesto sobre la Renta ha caído del 49% al 41% de los ingresos tributarios y el de los gravámenes al comercio exterior del 10% al 5%, mientras el IVA sube del 22% al 34%. A escala más fina, mientras se ha desgravado la tributación a la renta de los grandes negocios y de los estratos de ingreso personal alto y bajo (esto último con la exención de percepciones hasta de cuatro salarios mínimos), el peso ha recaído sobre las clases medias. En 1995, por ejemplo, una familia con ingresos del orden de 40 mil dólares anuales pagaría el 16% de impuestos en los Estados Unidos y alrededor del doble en México.

Como es fácil de apreciar ese conjunto de reformas supone una combinación de desgravaciones y de acrecentamiento de gravámenes que difícilmente podrían elevar la elasticidad de los ingresos públicos, haciendo que éstos suban en mayor proporción al producto; del mismo modo, restan capacidad a la política tributaria de constituirse en

instrumento de redistribución del ingreso. Esa función se otorga casi en exclusiva al gasto público. Pero aquí, surge una limitación ya que el equilibrio presupuestario, ha debido lograrse comprimiendo principalmente las erogaciones gubernamentales, aun las esenciales.

Las tribulaciones fiscales quedan de manifiesto con la explosión de la marginación que ha llevado a elevar el gasto social al 60% de las erogaciones programables. No se ha tratado esencialmente de fortalecer los programas de salud, nutrición o educación, sino de paliar algunos de los efectos del desempleo y la pobreza. Así se ha llegado o se está llegando a un tope o límite de la capacidad actual del gasto público en ese renglón, que ya sacrifica o sacrificará otras de sus funciones básicas.

Con todo, conviene reconocer que las finanzas públicas de México cuentan o contaron con dos válvulas de escape del lado de los ingresos. Pemex aporta sistemáticamente recursos que oscilan entre el 30% y el 36% de los ingresos del sector público federal. De otro lado, la venta o desincorporación de empresas públicas ha sumado recursos importantes al fisco mexicano que en el período 1989-1997, recibió casi 23,500 millones de dólares.

Otros dilemas

Las autoridades hacendarias encaran otros problemas estructurales. Entre ellos destaca el hecho de que la economía informal no tributa y que los costos de establecer los controles necesarios, pueden resultar excesivamente onerosos. Según se cuente ahí se localiza el 40-50% de la fuerza de trabajo y se genera entre el 10% y el 13% del producto.

En el ámbito político, los gobiernos de las entidades federativas no se limitan ya a buscar mayor participación en la bolsa tributaria, quieren también recuperar las facultades de concurrencia fiscal. De otra parte, pese a reiteradas declaraciones, ni el fisco, ni la economía se han despetrolizado del todo. Sigue siendo acusada la dependencia de los ingresos petroleros en las finanzas públicas y el abuso a la economía de Pemex.

Los escollos políticos

Los efectos de las crisis repetitivas que ha sufrido la economía nacional, los desajustes inevitables del tránsito a mercados sin fronteras y el receso reciente, hacen extremadamente ardua la aceptación política de una reforma tributaria, sea de fondo o simplemente recaudatoria.

Los círculos empresariales, gubernamentales, legislativos y obreros reconocen como necesaria la reforma tributaria. Con todo, no hay acuerdo sobre la dirección que debiera tener y sobre la distribución de sus cargas.

El gobierno, falto de recursos quisiera engrosar las recaudaciones en un 2% del producto para hacer frente a los programas sociales, a la recuperación de la inversión pública y a los apremios de cargas heredadas. A tal propósito plantea la ampliación de la base del Impuesto al Valor Agregado para incorporar principalmente, alimentos y medicinas. De otro lado, se propone bajar la tasa del Impuesto sobre la Renta a las sociedades mercantiles del 35% al 32% y suprimir el 5% sobre los dividendos que se distribuyan.

Muchos empresarios quieren entender las reformas tributarias como la reducción o la eliminación del Impuesto sobre la Renta a los negocios a fin de estimular el ahorro, la inversión o compensar la recesión cíclica. Los consumidores, trabajadores y legisladores se oponen al incremento de la imposición indirecta por mermar el menguado poder adquisitivo de sueldos y salarios, por sus posibles efectos inflacionarios, o por el repudio popular latente que enfrentarían partidos políticos y legisladores.

En consecuencia, hay serios diferendos sobre la solución de objetivos y contenido de la reforma impositiva entre los distintos actores económicos, así como entre los intereses y capacidades tributarias de los distintos segmentos de la población.

Política fiscal y macroeconomía

Al nivel más general el papel de la tributación reside en financiar el gasto público y hacer viable que la política fiscal cumpla con sus tres funciones medulares: abastecer de

bienes públicos a la sociedad, contribuir a la equidad distributiva y ser ingrediente importante de las estrategias de estabilidad y de crecimiento.

Como consecuencia de antecedentes históricos y de la adaptación a los paradigmas de la globalización, la política fiscal ha sufrido alteraciones dramáticas y ha dejado de cumplir o cumple imperfectamente algunas de las funciones aludidas. En ese sentido ha cobrado carta de naturalización el criterio del equilibrio presupuestal, cualesquiera que sean las circunstancias económicas del país. Hay renuncia de la política fiscal a compensar los excesos de la prosperidad o los males de la depresión, como resultado de la regla de alcanzar siempre cuentas públicas balanceadas. Así se observa que, mientras las naciones industrializadas instrumentan —como ocurre hoy en día— políticas contracíclicas al reducir tasas de interés e impuestos, otorgar subsidios y acrecentar la liquidez, en México se adoptan las medidas contrarias, prolongando y ahondando el receso de la economía.

La neutralización de la acción fiscal como arma desarrollista y anticíclica, han hecho de la política monetaria el instrumento fundamental del manejo macroeconómico. Y como los bancos centrales, son ahora autónomos y la ley los obliga a perseguir sólo objetivos antiinflacionarios, las metas de crecimiento o de empleo quedan relegadas a segundo término.

Oteando el futuro inmediato

Ante las circunstancias descritas y las tensiones políticas subyacentes, no es remoto que la reforma propuesta por el gobierno resulte sustancialmente modificada por el poder legislativo y la influencia de los partidos políticos. Desde luego no parece realista esperar que surja una reforma de fondo en el sentido de atender los aspectos descuidados en las últimas dos décadas: la elasticidad del sistema tributario, el tratamiento de los gravámenes que acrecientan artificialmente el costo de la mano de obra, la integración —que no reducción— del impuesto a la renta de empresas y personas, la determinación de los alcances de la función distributiva de los impuestos, la modernización del régimen tributario de Pemex.

Todo indica que se convendrá una reforma, en la que se supriman algunas exenciones al IVA y se compensen las posibles pérdidas de ingreso de la propuesta de la Secretaría de Hacienda, estableciendo o reforzando otros impuestos especiales, sea a los licores, refrescos, telefonía, transacciones financieras o combustibles. Pero aquí, el receso económico seguramente reducirá los ingresos anticipados.

De otra parte, quizás la independencia legislativa haga que no prospere la iniciativa de bajar las tarifas del Impuesto sobre la Renta en parte por cuanto hay oposición política a desgravar a los causantes mayores, mientras se grava el consumo básico de los grupos de menor ingreso.

Quizás, los regímenes impositivos suaves sean aliciente a los flujos de la inversión extranjera, pero los incentivos verdaderamente decisivos se asocian a la estabilidad y seguridad político-económica, al tamaño del mercado o a la disponibilidad de recursos explotables. Acaso esas razones expliquen por qué las principales corrientes de los capitales internacionales se concentran en la triada de Estados Unidos, Europa y Japón. O por qué China y Brasil con mercados enormes son focos de atracción irresistible de la inversión internacional

En definitiva, sin la concertación de un pacto fiscal básico, mediante el cual se comprometiesen sacrificios equitativos de todos los agentes productivos y causantes, los múltiples intereses encontrados posiblemente limitarán los alcances de las iniciativas tributarias o llevarán a inclinar las cargas en los grupos más débiles o menos organizados de la sociedad. Al final de cuentas, el régimen tributario refleja arreglos entre las fuerzas políticas, más que verdades económicas incontrovertibles.