

¿OTRA VEZ LA REFORMA TRIBUTARIA?

David Ibarra
4 de septiembre de 2003

Recomponer el sistema tributario a la luz de las insuficiencias de las estrategias económicas de las dos últimas décadas, de las pérdidas crónicas de ingreso del grueso de la población y de la coyuntura recesiva que se vive, parece tarea ardua en términos económicos y políticos. Y, sin embargo, pareciera haber consenso general en la importancia de hacerlo que comienza a diluirse al precisarse los grupos de causantes sobre los cuales recaería el costo de la reforma. Así lo atestigua el acuerdo de los coordinadores de las fracciones políticas de los partidos para iniciar los procesos legislativos correspondientes y la negativa de las bases priístas y perredistas de una reforma pivotada en el aumento o generalización del Impuesto al Valor Agregado.

La primera cuestión a definir se refiere a los alcances y al contenido de los objetivos que debiera abrazar la reforma en función, tanto de sus propósitos económicos, como de su viabilidad política. En apoyo de una reforma de fondo --que necesitaría gravar progresivamente a quienes más tienen--, abundan los argumentos. Uno, importantísimo sería el de liberar a las finanzas públicas de la camisa de fuerza que le impide cumplir con sus funciones básicas: alentar el desarrollo, instrumentar políticas anticíclicas, evitar endeudamientos insostenibles, atender necesidades aplazadas o frenar el ahondamiento de los déficit sociales.

De no darse condiciones favorables, hasta una miscelánea recaudatoria, podría resultar benéfica dada la bajísima imposición que frena el abasto de bienes públicos y la creación de externalidades positivas. En ese último sentido contribuirían medidas como la supresión o reducción de los regímenes

tributarios especiales; el establecimiento de tasas diferenciales en el Impuesto al Valor Agregado en favor de los bienes y servicios de corte popular; el afinamiento de los incentivos o los controles que determinan la transferencia de recaudaciones a fiscos del exterior; la consolidación de ingresos de empresas y causantes.

El entrampamiento de las finanzas públicas en alguna medida proviene de la adaptación irreflexiva del sistema tributario nacional a las exigencias de la globalización. Las tendencias de los últimos veinte años han caminado en el sentido de dismantelar los tributos al comercio foráneo, desgravar las regalías, intereses de las remesas al exterior, reducir las tasas y progresividad de los impuestos directos y elevar compensatoriamente los gravámenes indirectos. Ese conjunto de reformas incorporó desgravaciones y aumentos impositivos que difícilmente podría hacer que las recaudaciones subiesen su ponderación en el producto; cuestión ciertamente grave en un país donde la carga fiscal es anormalmente baja.

El promedio de los ingresos tributarios del Gobierno Federal con respecto al producto entre los períodos 1988-1994 y 1988-2003, no ha variado mayormente (11.1% al 10.8%), mientras en 1982-1986 alcanzó el 15.6%. El mismo fenómeno de imposición baja, decreciente o estancada se observa comparando las recaudaciones de los tres niveles de gobierno con las cifras promedio de la OCDE. En México, la carga fiscal con respecto al producto es algo más de la mitad de la que cubren los 30 miembros de esa organización de países.

Viendo el fenómeno por tipo de gravamen se da la misma situación. El peso de Impuestos a la Renta de México representa el 35% del promedio de la OCDE (2000), e incluso resulta inferior al de varios países latinoamericanos. De

igual manera, los impuestos al consumo apenas ascienden al 51% de los que se cobran en la OCDE.

La menguada carga fiscal se traduce en intensas tensiones sobre el gasto público, aplazamiento de erogaciones de alta prioridad y desatención a problemas que pronto podrían estallar. El gasto público en México (1998), 14.6% del producto, se compara desfavorablemente con la media de la OCDE, 31.8%, o la de América Latina, 20.6%. La contribución de la inversión pública a la formación de capital ha disminuido dramáticamente. De representar más del 10% del producto (1982), hoy no contribuye con más del 2%. De la misma manera, el gasto social de México también en proporción al producto sólo alcanza al 40% del promedio de la OCDE. Las finanzas de las entidades federativas son ya un escollo en el cumplimiento de obligaciones impostergables frente a la población. Los apremios fiscales, descapitalizan artificialmente, a dos de las principales empresas del país: PEMEX y la CFE. La transición demográfica junto a la acumulación de problemas sin atender anticipan crisis presupuestarias graves derivadas de derechos adquiridos por la población o los trabajadores. Valga mencionar un caso entre varios. El Seguro Social reconocía pérdidas de 26 millones de pesos y pasivos laborales por 300 mil millones de pesos a fines de 2001, y sólo disponía de reservas por el 6.7% de estos últimos, no obstante atender apenas al 30% de la población activa.

A lo anterior se añade la necesidad de usar más la política fiscal para combatir receso o deflación ya que la política monetaria con tasas pasivas de interés casi negativas pierde capacidad de mejorar las expectativas de inversión y crecimiento. La carga de los intereses del Fobaproa-Ipab, los Pidiregas y otros compromisos, seguirán disminuyendo el gasto público programable, esto es, el dirigido a atender con flexibilidad las prelacones nacionales al desarrollo.

En suma, la tributación en México cumple imperfectamente sus funciones centrales: financiar demandas razonables sobre el gasto gubernamental, abastecer de bienes públicos a la economía y sociedad, contribuir a la equidad distributiva, ser instrumento de las políticas de estabilidad, compensación de los ciclos económicos y el crecimiento.

Es clara la urgencia de corregir los problemas medulares del sistema impositivo nacional. Con serlo, hay serios diferendos políticos sobre la reforma impositiva entre los distintos actores económicos, así como respecto a las capacidades tributarias de los distintos segmentos de la población. La élite económica del país y los grandes inversionistas del exterior se han resistido exitosamente a acrecentar su contribución al erario público o han carecido de los incentivos apropiados para hacerlo. Los consumidores y trabajadores se oponen al incremento de la imposición indirecta por mermar el menguado poder adquisitivo de los sueldos y salarios. Los partidos políticos y legisladores temen al repudio popular a gravámenes que los enfrenten a los votantes en las elecciones.

En consecuencia, el primer paso consistiría en negociar un pacto fiscal mediante el cual se comprometiesen sacrificios equitativos entre los causantes. Valga recordar que todo el régimen impositivo refleja en última instancia arreglos básicos de las fuerzas políticas, más que verdades económicas incontrovertibles. El riesgo reside en que la negociación se aplace, se trivialice o se lleve a efecto entre cúpulas, inclinando las cargas a los grupos más débiles o peor organizados de la sociedad.