

## EL EMBROLLO FISCAL

### A la memoria de Jorge Leipen

David Ibarra  
8 de septiembre de 2010  
El Universal

Como en todas las latitudes el Sistema Tributario Nacional, es producto híbrido de la historia y de las inclinaciones de los dueños de las ideologías dominantes. En rigor, esos regímenes son producto de acomodados sucesivos entre visiones políticas e intereses, más que responder a verdades económicas incontrovertibles.

En México, los primeros gobiernos revolucionarios en su afán de romper ataduras económicas y sociales, emprendieron el cambio de las fuentes recaudatorias para atenuar la dependencia del comercio exterior y de empréstitos foráneos leoninos. Se trataba de impulsar el crecimiento industrial y alterar la distribución del ingreso para satisfacer objetivos sociales igualitarios. Con esos propósitos se expide una sucesión de leyes: el Impuesto del Centenario (1921), Impuesto sobre la Renta (1924), el Gravamen sobre Dividendos (1941), el Impuesto de Utilidades Excedentes (1948), el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1948).

Al afianzarse la estrategia de desarrollo industrial y adentrarse el país en una historia de prosperidad, el activismo tributario se reduce en consonancia con el acrecentamiento casi automático de las recaudaciones hasta producir el añorado “desarrollo estabilizador” de los sesentas. Con todo, a fines de la década de los setentas, se instrumenta la reforma fiscal pospuesta. Por sus características menos regresivas, se establece el IVA en sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Al propio tiempo se crea una bolsa común de impuestos entre Federación, Estados y Municipios, como arma contraria a la discrecionalidad

federal anterior en el reparto de los ingresos públicos y a favor de la simplificación administrativa al suprimirse cientos de gravámenes locales y más de treinta de orden federal.

Así se pudo contar con un régimen claramente progresivo de impuestos directos (la tasa máxima aplicable a las personas era de 60% y a las empresas de 40%) y con un sistema moderno de impuestos indirectos. El Estado pudo disponer, aunque fuese momentáneamente, con el respaldo de tributos congruentes con sus crecientes responsabilidades sociales y con el modelo económico desarrollista establecido.

En la década de los ochenta, comienza el cambio inverso. Se da paso a la ideología librecambista de la globalidad que, si bien favorece a los intereses empresariales cortoplacistas interrumpe la construcción de un Estado dotado de algún grado de autonomía fiscal. Se abre la economía al mundo sin programas de reconversión industrial y abruptamente se suprimen las tarifas al comercio exterior y otros instrumentos fiscales del proteccionismo. Al poco andar se comienzan a desgravar los impuestos directos a las personas físicas y a las empresas, precisamente cuando todavía no se salía de la década perdida de los años ochenta. La debilidad fiscal resultante, no puede ser compensada con los ingresos del IVA, aun con la difícil alza en su tasa.

Más aún la estrategia de desarrollo hacia fuera no sólo desplazó a la industria como fuente de desarrollo y fuente recaudatoria sino que la sustituyó por la maquila como actividad central de la estrategia exportadora. No se percibió que el nuevo sector impulsor del crecimiento nacional quedaba asentado en un régimen tributario privilegiado que poco contribuye directa o indirectamente a fortalecer mercado interno, manufacturas e ingresos tributarios.

Vista en conjunto la adaptación impositiva a la globalización, fue prematura, llevó a privar al Estado de ingresos antes de haber medio-construido las nuevas fuentes tributarias. Dicho en términos coloquiales, se procedió a amueblar la casa, antes de edificarla y en tiempo de lluvias.

De ahí en adelante, el encogimiento dinámico de los ingresos tributarios se compensó imperfectamente por vías heterodoxas, deformadoras del sistema impositivo a fin de dejar intocados los ingresos de los pudientes. Un alivio fiscal transitorio provino de la privatización de empresas públicas durante los años noventa, enturbiado por el costo del rescate bancario del FOBAPROA. Con todo, el mecanismo fundamental de compensación de la insuficiencia tributaria, consistió y consiste en la transferencia masiva de los ingresos petroleros al fisco. PEMEX ha quedado sujeto a un régimen expoliatorio que le ahoga al obligarle a pagar bastante más del 100% de sus utilidades anuales, aún hoy en día.

El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se utiliza menos con fines recaudatorios que antiinflacionarios. Desde luego, se han venido elevando los gravámenes a las bebidas alcohólicas y al tabaco. Sin embargo, el grueso de la carga fiscal o de los subsidios se encamina a eliminar el impacto de los fluctuantes precios internacionales del diesel y las gasolinas en la inflación interna. Por eso pasó de ser gravamen positivo y alto del 2.1% del producto en 2000 a una cifra negativa (subvención) del 1.4% también del producto en 2008.

El IEPS, el IETU, el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, no han tenido el impacto recaudatorio necesario para enderezar las finanzas públicas pero sí han contribuido a deformarlas. Quizás aporte algo el alza reciente del 1% del IVA y de las tasas máximas del Impuesto sobre la Renta a las personas del 28% al 30%, pero todavía se está lejos de solucionar las dificultades.

En 2009, según el Banco de México, los ingresos tributarios del Gobierno Federal alcanzaron el 9.5% del producto o el 16.9%, si se incluyen transferencias petroleras y otras partidas. En los países desarrollados y aun en América Latina, los gravámenes son sustancialmente mayores. El promedio tributario de la OCDE (2007) se sitúa en el 36% del producto, alcanzando cifras mayores en naciones como Suecia (49%), Noruega (44%), Francia (44%), Hungría (37%). Y lo mismo ocurre con referencia a otros países latinoamericanos: Brasil (34%), Argentina (28%), Chile (24%), Costa Rica (21%), Bolivia (20%).

La baja tributación no sólo se da en las cifras agregadas, se reproduce en las distintas categorías de los gravámenes. En efecto, la carga tributaria total en México es 2.6 veces menor a la del promedio de la OCDE, la correspondiente a impuestos directos, 2.8 veces inferior y la de gravámenes indirectos, 2.4 veces más pequeña. Por eso se dice, que constituimos el paraíso fiscal del estancamiento. La generalización del IVA en que tantas esperanzas ha puesto el conservadurismo nacional, apenas aportaría el 1% del producto, sin sacarnos del embrollo.

El sistema impositivo es una de las más graves fallas institucionales de la economía nacional. Los bajos niveles de tributación y sus graves distorsiones, generan círculos viciosos que estorban al crecimiento y limitan los alcances de la política social. El gobierno está impedido de impulsar la inversión y, en la crisis, a instrumentar políticas contracíclicas. Y, sin embargo, dada la aversión instintiva a tributar, es fácil inhibir cualquier cambio de fondo y caer en el atolladero político del dilema del huevo y la gallina: “¿qué va primero, aprender a gastar bien o cobrar más impuestos?”. Ahí quedamos inmóviles o retrocediendo como estatuas electoreras de sal.