

· Análisis **E**conómico ·

OTRA REFORMA FISCAL EN MÉXICO

■ Francisco J. Núñez de la Peña ■

1. Seis afirmaciones de expertos

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (junio de 2007):

El objetivo de la Reforma Integral de la Hacienda Pública es establecer una estructura institucional moderna que permita hacer frente a las necesidades identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Ello permitirá cumplir con las demandas de la población en materia de seguridad pública, combate a la pobreza, educación, salud, vivienda e inversión en infraestructura. Asimismo, se contará con una estructura tributaria que facilite la inversión, el crecimiento económico y la generación de empleos. Finalmente, se construirán los cimientos para hacer frente a la reducción en ingresos petroleros que se anticipa en el mediano plazo, dotando de solidez a las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.¹

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comunicado de prensa, 20 de junio de 2007, p. 5.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (abril de 2001):

El actual sistema tributario mexicano adolece de defectos graves [...] La recaudación tributaria en México es una de las más débiles del mundo [...] El excesivo formalismo fiscal y la complejidad de trámites, por otra parte, imponen costos irracionales al contribuyente [...] La “Nueva Hacienda Pública Distributiva” que proponemos responde ampliamente a las exigencias y a las prioridades que nos marcaron los ciudadanos. La reforma es para combatir a fondo la pobreza y la marginación; para apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa; y para alcanzar una verdadera simplificación fiscal. La reforma es para fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales para atender las necesidades crecientes en materia de gasto social e inversión pública; y para mejorar la transparencia del gasto público, fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la calidad del gasto público [...] El Gobierno está comprometido con la austeridad y la eficiencia; está comprometido con la calidad en los servicios que ofrece a la sociedad, y está profundamente comprometido con la simplificación de los procesos administrativos que impone a la sociedad [...]²

Ignacio Trigueros y Arturo M. Fernández (2001):

La baja carga fiscal que prevalece en México se explica en mayor medida por una tasa desproporcionadamente alta de evasión. La desigualdad en la distribución del ingreso podría ser otro factor contributivo. Sin embargo, el hecho de que sea incluso inferior a

2. En la exposición general de la propuesta de reforma llamada Nueva Hacienda Pública Distributiva, 3 de abril de 2001, pp. 4, 5, 8, 9 y 11.

la de países con una distribución del ingreso similar [...] sugiere la preponderancia de la evasión.³

Leopoldo Solís (1971):

Con el fin de reorientar a la economía mexicana hacia una mejor distribución del ingreso y con el objeto de atacar las causas del subdesarrollo, el gobierno tiene que utilizar el gasto público, único instrumento que puede garantizar la realización de estas metas [...] *¿Qué ha de cambiarse?* a) Incrementar el ingreso fiscal, reducir la evasión fiscal ensanchando la base tributaria y haciendo más progresiva y efectiva la estructura de las tasas impositivas; b) aumentar los precios de algunos productos que venden las empresas del sector público; c) aumentar el monto de la inversión oficial para posibilitar un cambio gradual de estructura [...]⁴

Nicholas Kaldor (1963):

Hay necesidad urgente de una reforma fiscal radical y general del sistema impositivo de México, por dos razones fundamentales: La primera es que los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades de una comunidad dinámica, con un rápido crecimiento de población y necesidades de desarrollo acelerado. El ingreso fiscal corriente proveniente de los

3. Ignacio Trigueros y Arturo M. Fernández. "Análisis, evaluación y propuestas para una reforma tributaria", en *Gaceta de Economía* (ITAM), número especial, primavera de 2001, p.72.

4. Citado en Leopoldo Solís. *Intento de la reforma económica de México*, México, El Colegio Nacional, 1988, pp. 84–85 y 96.

impuestos (Federal, Estatal y Municipal) en México es alrededor del 9% del [Producto Nacional Bruto] PNB y se encuentra entre los más bajos del mundo. La segunda razón es en parte política. Radica en el hecho de que la creciente desigualdad económica entre las diferentes clases, junto con el carácter regresivo del sistema impositivo actual, amenaza con minar el edificio social, poniendo así en peligro las perspectivas de una evolución pacífica y constitucional de la sociedad.⁵

Víctor L. Urquidi (1956):

Hace pocos meses [...] tuve oportunidad de escuchar una ponencia presentada a un congreso industrial en la cual se aconsejaba, lisa y llanamente, que se aboliera el impuesto sobre la renta por considerarlo como una intervención indebida del Estado en la economía privada [...] no dudo que habrá encontrado eco en algunos sectores, pero escasamente en los oídos de los economistas y menos aún en las oficinas de funcionarios responsables de las finanzas públicas.⁶

2. ¿Para los que menos tienen?

Los gobernantes de cualquier país siempre están dispuestos a gastar o a distribuir el dinero de los ciudadanos. Algunos de éstos, por buenas razones, quieren que los recursos públicos beneficien directamente a

5. Nicholas Kaldor. "Las reformas al sistema fiscal en México", en Leopoldo Solís M. (comp.). *La economía mexicana, II. Política y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 29.

6. Víctor L. Urquidi. "El impuesto sobre la renta en el desarrollo económico en México", en Leopoldo Solís M. (comp.), *op. cit.*, p. 15.

algún grupo de la población (por ejemplo, los pobres, los ancianos, los agricultores, los estudiantes, las empresas pequeñas, los investigadores, los creadores, etc.). No siempre ha sido así. Por ejemplo, cuando en 1776 Adam Smith se refirió a “De las expensas del soberano o república”, sólo incluyó “los gastos de defensa”, “los gastos del ramo de justicia”, “los gastos en obras y establecimientos públicos” y “las expensas o gastos para sostener la dignidad del soberano”.

La fracción IV del artículo 31 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* dice que es obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”; pero una parte de la población no paga con gusto los impuestos y otra parte evade hacerlo.⁷

Los impuestos son impopulares, por eso los gobernantes de cualquier país pocas veces están dispuestos a aumentarlos. Hacer una reforma fiscal al gusto de todos es imposible, por lo cual siempre hay una distancia entre lo deseable (para alguien) y lo posible (para alguien más).

El 14 de septiembre de 2007, el Congreso de la Unión aprobó la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen. Al respecto, en el comunicado de prensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se afirma:

Con los ingresos que se obtendrán de la aprobación del conjunto de iniciativas [...] se podrán destinar mayores recursos al desarrollo social y la inversión en infraestructura, a la vez que se fortale-

7. En enero–septiembre de 2007, 2'123,086 contribuyentes (personas morales o físicas) presentaron declaración del Impuesto sobre la Renta y 1'346,522, del Impuesto al Valor Agregado.

cerán las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno y se reducirá la dependencia de los ingresos petroleros. Todo ello se traducirá en un mayor crecimiento y creación de empleos (p.1).

Según ese boletín (pp. 11, 13 y 14), la también llamada Reforma Integral de la Hacienda Pública generará, en 2008, ingresos por 120,000 millones de pesos, monto equivalente a 1.1% del producto interno bruto (PIB) (en 2012 sería igual a 2.1% del PIB). Esto significa que, en conjunto, los contribuyentes en México pagarán más impuestos que antes y que el gobierno tendrá más recursos para gastar o repartir (en 2008–2012, el gobierno federal tendrá “ingresos presupuestarios” equivalentes a 24.2% del PIB, más que en 2007, o sea, 22.8% del PIB). Éste es el tamaño verdadero de la carga fiscal en México.

Estos recursos adicionales provendrán de los causantes actuales o potenciales. ¿Quiénes?, seguramente no serán “los que menos tienen”. La fuente principal de los ingresos derivados de la reforma fiscal es el nuevo Impuesto Empresarial a Tasa Única.⁸

-
8. Algunos medios de comunicación se refirieron al impuesto a la venta de gasolina como el *gasolinazo*. En el comunicado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 14 de septiembre de 2007 se informa: “las entidades federativas recibirán alrededor de 12.2 miles de millones de pesos derivados del impuesto federal a la venta final de gasolina y diesel” (p. 11). Este gravamen fue propuesto por el Congreso, no por el Poder Ejecutivo. El 20 de junio de 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había presentado su Reforma Integral de la Hacienda Pública: “Las iniciativas incluyen reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto sobre la Renta, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Asimismo, se proponen la Ley de la Contribución Empresarial de Tasa Única, la Ley del Impuesto contra la Informalidad y se establece el Subsidio para el Empleo” (p.5). El 26 de septiembre, el presidente Calderón comunicó, entre otras, la medida siguiente: “detener la entrada en vigor del nuevo impuesto a las gasolinas”.

■ **Cuadro 1** Ingresos derivados de la Reforma Hacendaria, 2008

	Miles de millones de pesos	% del PIB
Impuesto Empresarial a Tasa Única	110.6	1.1
Eficiencia recaudatoria	21.0	0.2
Impuesto a los Depósitos en Efectivo	2.9	0.0
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (juegos y sorteos)	1.2	0.0
II. Reducción de ingresos	15.8	0.2
Impuesto al Activo	15.7	0.1
Deducción en el Impuesto sobre la Renta del mayor costo de la gasolina	0.1	0.0
Total (I + II)	120.0	1.1

PIB: Producto interno bruto.

Fuente: Adaptación del comunicado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 14 de septiembre de 2007, p.11.

■ **Cuadro 2** Propuesta de asignación de recursos derivados de la Reforma Hacendaria, 2008

Destino	Miles de millones de pesos	Destino	Miles de millones de pesos
Administración pública federal	82.8	Fortalecimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social	4.2
I. Competitividad y generación de empleos	63.4	Infraestructura hospitalaria	3.7
Infraestructura	55.7	Seguridad pública municipal	3.7
Energía	30.2	Apoyo a municipios con elevados niveles de marginación	3.1
Comunicaciones y transportes	17.1		
Agua	8.4	Entidades federativas	37.2
Disminución de las tarifas eléctricas	7.7	Participaciones	26.8
		Aportaciones	8.6
II. Generación de desarrollo humano	19.4	Fondo de extracción de hidrocarburos	1.8
Cobertura en educación media superior y superior	4.6		
		Total	120.0

Fuente: Adaptación del comunicado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 14 de septiembre de 2007, p.12.

3. ¿Cómo evaluar una reforma?

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,⁹ los tres “pilares” de la reforma fiscal de 2007 son:

- Administración tributaria (para “Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y combatir la evasión y elusión fiscales, el contrabando y la informalidad”): por ejemplo, se introdujo el Impuesto a los Depósitos en Efectivo.
- Ingresos públicos (para “Sentar las bases para un sistema tributario que permita sustituir los ingresos petroleros con fuentes más estables de recursos, empleando esquemas neutrales que promuevan la inversión, la generación de empleos y el crecimiento económico”): por ejemplo, se introdujo el Impuesto Empresarial a Tasa Única y se abrogó el Impuesto al Activo.
- Federalismo fiscal (para “Dotar a los estados y municipios de mejores instrumentos e incentivos para establecer una relación de corresponsabilidad entre todos los órdenes de gobierno”).

Éstas son buenas intenciones.

Dos expertos, Joel Slemrod y Jon Bakija, han utilizado tres criterios para evaluar propuestas de reformas fiscales: equidad, prosperidad económica y simplicidad, y facilidad para hacer cumplir las leyes fiscales.¹⁰

9. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, tercer trimestre de 2007*, México, SHCP, pp. 32 y 33.

10. Joel Slemrod y Jon Bakija. *Taxing ourselves. A citizen's guide to the great debate over tax reform*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1996, pp. 47–160.

A primera vista, la reforma fiscal mexicana de 2007 parece apuntar en la dirección correcta: tiende a la equidad, a favorecer el crecimiento económico¹¹ y a simplificar el pago de los impuestos. Habrá que esperar el paso de los dichos a los hechos.

Mientras tanto, los contribuyentes pueden formar su juicio mediante el análisis cuidadoso de las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión. Al hacerlo, vale la pena considerar lo siguiente:

- Cualquier sistema fiscal puede ser mejorado.
- Todas las reformas fiscales en México (aprobadas o propuestas) han tenido buenas intenciones, pero ninguna sirve para resolver todos los males de nuestro país.
- Las reformas fiscales se conocen mejor en su operación (en los detalles) que en su formulación.
- Es útil ser escéptico.
- Es muy difícil ponernos de acuerdo acerca de lo que es justo o equitativo.
- Al cambiar el estado de las cosas, cualquier reforma produce ganadores y perdedores, pero la pregunta relevante no es: “¿cuál es el mejor sistema fiscal para mí?”, sino: “¿cuál es el sistema fiscal más conveniente para el país?”
- Probablemente la mayoría de los lectores de *Análisis Plural* deberá pagar más impuestos en los años próximos que en 2007.

11. Por ejemplo, en el citado boletín de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentra la argumentación siguiente: “Al dotar de sostenibilidad a las finanzas públicas, disminuirá la carga fiscal a las generaciones futuras. Asimismo una menor absorción de recursos financieros por parte del Sector Público incrementará la disponibilidad de éstos para el sector privado, llevando a un mayor nivel de inversión privada. Los elementos anteriores permitirán mejorar las perspectivas para la economía a través de mayores tasas de crecimiento económico en los años por venir, lo que redundará en un mejor nivel de vida para todos los mexicanos” (p.15).