

# EQUIDAD FISCAL

## PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA\*

Una estrategia económica de desarrollo sostenido con equidad es inviable sin un Estado que cumpla cabalmente sus responsabilidades en la promoción activa del bien común (en los ámbitos de la salud pública, la educación, la infraestructura, la investigación científico-técnica, la erradicación de la pobreza y el fortalecimiento de la cohesión social; la preservación de nuestros recursos naturales y el mejoramiento del ambiente; la procuración del crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo, así como en el fomento de las ramas industriales, agropecuarias y de servicios con mayor relevancia para el presente y el futuro de la economía nacional).

Por eso, la construcción de un sistema tributario moderno, capaz de proveer al Estado recursos suficientes para el cumplimiento eficaz de sus responsabilidades en el desarrollo nacional, constituye una de las mayores prioridades de la nación. Actualmente, México se encuentra muy por debajo de numerosos países —referidos frecuentemente como ejemplos de desarrollo económico y humano— en términos de carga tributaria como porcentaje del PIB. De acuerdo con las más recientes cifras definitivas de la OCDE, los ingresos tributarios del gobierno general (gobierno central más gobiernos locales, e incluyendo contribuciones a la seguridad social) representaron, durante el bienio 2015-2016, el 45.2% del PIB en Francia, el 43.1% en Italia, el 43.7% en Suecia, el 32.9% en el Reino Unido, el 37.3% en Alemania, el 31.8% en Canadá, el 25.7% en Corea del Sur, el 33.6% en España, etcétera, mientras que en México sólo representaron el 16.7% del PIB (OECD, *Revenue Statistics 2017*, París, 2017). De hecho, México destaca como el país con más baja recaudación tributaria dentro de la OCDE, incluso por debajo de Turquía; y nuestra tributación apenas alcanza la mi-

\* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

tad del promedio de los países miembros de la OCDE, que asciende al 34.1% del PIB (*idem.*). Por consiguiente, la base material para que el Estado mexicano —en sus tres niveles de gobierno— cumpla cabalmente sus responsabilidades en el desarrollo humano, económico y ambiental, es inferior a los parámetros internacionales considerados ejemplares. Más aun, incluso con relación a casi todos los países latinoamericanos, es notoria la pobre recaudación tributaria de México: de acuerdo con cifras de la OCDE, durante el bienio 2015-2016, los ingresos tributarios del *gobierno general* representaron el 32.1% del PIB en Brasil, el 31.6% del PIB en Argentina, el 22.4% en Costa Rica, etcétera (OECD, *Revenue Statistics Latin American Countries Database 2017*).

A la estrechez de la base material para que el Estado cumpla sus responsabilidades en el desarrollo, se agregan, desde luego, la notoria ineficiencia y la enorme corrupción en el ejercicio del gasto público. Por eso, es necesaria una reforma integral de toda la hacienda pública, que incluya eficaces sistemas de transparencia, rendición de cuentas y auditoría social, no sólo para asegurar la probidad en el ejercicio del gasto público, sino también su eficiencia y concordancia con el interés general de la nación.

Sin duda, son muy importantes las economías de gasto público que pueden realizarse mediante los siguientes cursos de acción: 1) reducir los sueldos y prerrogativas de los altos funcionarios; 2) recortar el gasto corriente en áreas donde es redundante o innecesario, a fin de reasignarlo hacia las prioridades del desarrollo; 3) elevar la eficiencia en el ejercicio del gasto público en los tres niveles de gobierno, y 4) último en orden más no en importancia: moralizar la administración pública, eliminando o minimizando la corrupción. Además de su efecto benéfico sobre la calidad del gasto público, estos conjuntos de acciones deben realizarse por razones de equidad y credibilidad de la administración pública. Sin embargo, los requerimientos de inversión y gasto público asociados a las funciones modernas del Estado son tan grandes, que las indicadas economías resultarían insuficientes para liberar los recursos que el Estado requiere para el cumplimiento cabal de sus funciones.

Por ello, México debe evolucionar hacia una estructura fiscal moderna, convergente con los parámetros tributarios de los países más exitosos, afrontando un reto triple: incrementar la recaudación (por lo menos en diez puntos porcentuales del PIB); elevar la calidad y cobertura social del gasto público, y superar las inequidades del sistema impositivo mexicano, logrando un mejor reparto social de la carga tributaria y una mejor asignación territorial de la recaudación y de la administración tributaria.

La elevación de la recaudación fiscal en diez puntos porcentuales del PIB durante los próximos diez años, es un objetivo factible. Italia incrementó

los ingresos tributarios del gobierno general del 26.14% del PIB en 1979 al 40.6% del PIB en 1992, y en España el incremento fue del 22% del PIB al 33.8% del PIB durante el mismo lapso (OCDE, *Tax Statistics*, 2011). En Costa Rica la recaudación tributaria del gobierno central saltó del 16.8% del PIB en 1980 al 22% del PIB en 1995 (Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1997). Partiendo de un nivel inferior, ¿no podremos hacer algo similar por nuestro México, incrementando paulatinamente la recaudación tributaria, a fin de que el Estado pueda cumplir cabalmente sus responsabilidades en la promoción activa del desarrollo humano, económico y ambiental?

Entre las opciones de política tributaria que se han propuesto para elevar la recaudación, los impuestos progresivos sobre el ingreso constituyen el mejor de los caminos, porque es en este ámbito donde se ubica el mayor rezago fiscal de México: los impuestos directos sobre el ingreso apenas representaron el 7% del PIB en México durante el bienio 2015-2016, contra el 15.2% del PIB en Canadá y el 12.8% del PIB en Estados Unidos, para no hablar de Dinamarca, donde representaron el 28.9% del PIB (OECD, *Revenue Statistics 2017*, París, 2017).

Además, nuestro rezago fiscal es también enorme en materia de impuestos sobre la propiedad (0.3% del PIB en México contra 1.9% del PIB en promedio dentro de la OCDE durante el bienio 2015-2016); así como en materia de contribuciones a la seguridad social, que en México apenas alcanzaron el 2.2% del PIB durante el bienio 2015-2016, contra 8.3% del PIB en el promedio de la OCDE.

En cambio, los impuestos indirectos —que comprenden el IVA y los impuestos especiales sobre bienes y servicios, incluyendo combustibles, tabacos, etcétera—, durante el bienio 2015-2016 en México ascendieron al 6.3% del PIB, mientras que en Estados Unidos representaron el 4.4% del PIB, en Canadá el 7.4% del PIB.

En consecuencia, una reforma tributaria basada en la elevación general de las tasas de IVA debe ser descartada, porque profundizaría la inequidad del sistema fiscal mexicano en virtud de que —como ha reconocido la OCDE— los impuestos indirectos “tienden a ser regresivos, es decir, disminuyen en porcentaje de la renta a medida que ésta aumenta” (OECD, *Taxation in OECD Countries*, Paris, 1994). Por esta razón, la mayoría de los países de la OCDE han optado por tasas de IVA diferenciadas. Aunque teóricamente —señala la OCDE— el IVA debería recaudarse utilizando preferentemente una sola tasa, a fin de “permitir la neutralidad del impuesto en relación con las elecciones de los productores y de los consumidores, y simplificar la gestión del impuesto tanto para las administraciones fiscales como para los contribuyentes”; en la práctica “la mayoría de los países han

preferido una tasa de IVA normal aplicable a la mayor parte de los bienes y una tasa reducida para ciertos productos, tales como los artículos alimenticios de primera necesidad, los libros y los productos farmacéuticos”. De hecho, de acuerdo con las más recientes cifras, 31 de los 34 países miembros de la OCDE tienen tasas reducidas de IVA inferiores a la normal, con la particularidad de que la tasa cero se aplica en 17 de los 34 países de la OCDE (OECD, *Consumption Tax Trends 2016: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues*, OECD, 2016). Además —agregó la OCDE en su *Taxation in OECD Countries*— “para proceder a una redistribución de las rentas”, muchos países han optado por “gravar fuertemente ciertos productos, tales como los coches de gran cilindrada, las pieles, las joyas y el caviar, así como ciertos servicios como los espectáculos y hoteles de lujo”. Pero “el principal argumento a favor de tasas múltiples, a pesar de las distorsiones que conllevan, es que la aplicación de tipos reducidos a los productos de primera necesidad, que representan una parte relativamente importante del consumo de los perceptores de rentas bajas, es posible reducir la carga fiscal que pesa sobre estas familias”.

Por consiguiente, una reforma modernizadora del régimen de IVA en México solamente debería realizarse aplicando tasas más elevadas a las compras de bienes y servicios suntuarios.

Pero el camino realmente ancho para una reforma tributaria capaz de afrontar el reto de incrementar considerablemente la recaudación tributaria y, al mismo tiempo, lograr una mayor equidad fiscal, se ubica en los impuestos progresivos sobre el ingreso.

Se ha argumentado que el alza de las tasas máximas del ISR nos haría “perder competitividad como país”, e “inhibiría la entrada de capitales extranjeros”. No es exacto, si la competitividad de las naciones y la localización o residencia de empresas y personas dependieran de las tasas de ISR, los países desarrollados que han aplicado tasas altas de ISR a las empresas y personas físicas habrían dejado de ser competitivos.

De hecho, las tasas máximas de ISR para empresas o corporaciones resultaron ser en 2017 de 38.9% en Estados Unidos y de 34.4% en Francia, contra 30% en México (OECD, *Tax Database*, 2017). Aunque en Estados Unidos el gobierno de Trump ha reducido la tasa de ISR aplicada a las corporaciones como han hecho otros países, esta tendencia está siendo sometida a severas críticas. Así, *el staff* de FMI después de observar que la renta del capital (utilidades, intereses y ganancias de capital) está distribuida con más desigualdad que la renta del trabajo, señaló la necesidad de gravarla debidamente “para conservar la progresividad global del sistema de impuestos sobre la renta, desincentivando la clasificación de la renta del trabajo como

renta del capital y uniformando el tratamiento de los diferentes tipo de renta del capital” (FMI, *Monitor Fiscal*, octubre de 2017).

Además, en todos los países de la OCDE —con excepción de Estonia— existe la indebidamente denominada “doble tributación”: la empresa paga impuestos sobre sus ganancias o utilidades (antes de distribuir dividendos) y los accionistas pagan impuestos sobre los dividendos que reciben. Pero en México estos ingresos personales son gravados con una tasa baja: de 10%. En contraste, la tasa neta de impuesto personal sobre dividendos es de 44% en Francia, de 26.4% en Alemania, de 51% en Irlanda, de 38.1% en el Reino Unido, de 42% en Dinamarca, de 35.4% en Corea del Sur, de 39.3% en Canadá, de 28.5% en Estados Unidos, etcétera (OECD, *Tax Database*, 2017).

Desde luego, las tasas máximas de ISR para ingresos personales son también más altas en los países desarrollados, en la mayoría de los cuales se aplica además del ISR del gobierno central, un ISR provincial o local. Sumando ambos, en su caso, las tasas máximas de ISR personal en 2017 fueron de 53.5% en Canadá, de 47.5% en Alemania, de 43.5% en España, de 46.3% en Estados Unidos, de 48% en Irlanda, de 55.8% en Japón, etcétera, mientras que en México el ISR máximo fue de 35 por ciento.

Pero atención: hay que revisar también la progresividad del ISR. El ingreso gravable anual a partir del cual las personas pagan la tasa máxima de ISR es de 418 401 USD en Estados Unidos (véase US Tax Center, *2017 Federal tax rates*); mientras que en México las personas pagan la tasa máxima de ISR a partir de un ingreso gravable anual equivalente a 147 957 dólares estadounidenses, de modo que el margen para una mayor progresividad aún existe en nuestro país.

También hay que corregir la enorme inequidad territorial del sistema fiscal mexicano. Mientras en Estados Unidos el gobierno central recaudó el 56.7% de los ingresos tributarios durante el bienio 2015-2016 (sin considerar las contribuciones a la seguridad social), los gobiernos estatales de ese país recaudaron el 25.4% y sus gobiernos locales el 17.8%. En Canadá, las cifras fueron 44.7%, 44% y 11.4%, respectivamente. En México, en cambio, el gobierno central recaudó el 93.3% de la tributación; nuestros gobiernos estatales recaudaron el 4.8%; y los municipales el 1.8% (OECD, *Revenue Statistics Database 2017*). En Brasil, durante el bienio 2015-2016, el 59.1% de la recaudación correspondió al gobierno federal y el 40.9% a los gobiernos subnacionales; y en Argentina, las cifras fueron 78.5% y 21.5%, respectivamente (OECD, *Revenue Statistics Latin American Countries Database 2017*).

Desde luego, la tremenda inequidad territorial en el ámbito fiscal no sólo es indicador de pobreza democrática, sino también es causa de ineficiencia

recaudatoria. Como se observó en un estudio patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo: “Sin impuestos locales, la descentralización política carece de sentido porque las decisiones de gasto en última instancia estarán siempre controladas por el gobierno nacional o, a lo sumo, por el Congreso Nacional”. Además, la “brecha entre las responsabilidades de gasto y los esfuerzos de recaudación de impuestos a nivel local, tiene consecuencias negativas sobre la sostenibilidad y la eficiencia de las finanzas públicas” (Lora y Cárdenas, *La reforma de las instituciones fiscales en América Latina*, BID, 2006). Esta es una de las asignaturas pendientes en México: ampliar las facultades recaudatorias de los estados y municipios, sin demérito de mejorar la redistribución territorial de la recaudación fiscal del gobierno federal.

A la luz de las realidades antes resumidas, los cursos de acción que permitirían a México evolucionar hacia una estructura fiscal moderna pueden resumirse en los siguientes:

*Primero:* ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación. Las posibilidades recaudatorias en esta dirección son enormes: 1) gravar los dividendos distribuidos entre los accionistas de las empresas con tasas normales de ISR; 2) gravar las *ganancias bursátiles* obtenidas por personas físicas con tasas normales de ISR; 3) gravar las herencias y las donaciones con elevadas progresividades, como se hace también en los países desarrollados; 4) gravar, en general, las *ganancias de capital* de las personas físicas, como también se hace en los países industrializados; 5) gravar al capital golondrino extranjero (por razones no sólo recaudatorias, sino de estabilidad macroeconómica); 6) gravar las transferencias de capitales mexicanos al exterior; 7) introducir un impuesto progresivo sobre la riqueza, como ha sugerido incluso *el staff* del FMI (en *Monitor Fiscal*, octubre de 2017); 8) incorporar a la grande y mediana “economía informal” al régimen tributario.

*Segundo:* mejorar considerablemente la fiscalización y combatir resueltamente la evasión fiscal (recuérdese que diversas estimaciones sitúan la evasión entre 40% y 60% de la recaudación). Para ello es necesario: 1) considerar invariablemente como grave el delito de defraudación fiscal, cuando se trate de montos mayores al equivalente de 200 mil Udis, o de 100 mil Udis cuando se realice mediante el uso de maquinaciones. Ciertamente, habrá que precisar el marco jurídico y moralizar la administración a fin de evitar aplicaciones discrecionales por la autoridad hacendaria y, *eo ipso*, para que esta medida no devenga en instrumento de persecución de adversarios o *de gracia* a los favorecidos; 2) castigar a los funcionarios corruptos, comenzando por los correligionarios del partido en el gobierno (como se

hizo en Chile), a fin de otorgar credibilidad al combate a la corrupción y a la evasión fiscal; 3) crear un verdadero servicio civil de carrera con base en los méritos (que premie a los funcionarios eficientes y elimine los perniciosos padrinos políticos) y someter la incorporación de nuevo personal a rigurosos concursos de oposición; 4) establecer un eficiente sistema computacional de registro de la información tributaria, que posibilite el cruce de fuentes y permita una selección verdaderamente al azar de personas físicas y de personas morales a ser auditadas, evitando las auditorías discrecionales; 5) introducir el ya sugerido impuesto progresivo sobre la riqueza aunque fuera con tasas módicas, a fin de que sirva de impuesto de control.

*Tercero:* simplificación y racionalización de la legislación tributaria, eliminando o corrigiendo gran parte de las exenciones tributarias y de regímenes especiales que generan canales de elusión tributaria. En general, una eficiente simplificación y racionalización de la legislación tributaria debe facilitar a los contribuyentes el pago de sus impuestos y poner candados a las prácticas contables que reducen —hasta niveles a veces ridículos— las ganancias gravables de las empresas.

*Cuarto:* acentuar significativamente la progresividad del impuesto sobre la renta tanto a nivel federal como mediante la introducción de *impuestos locales sobre el ingreso*, análogos a los *impuestos estatales o provinciales sobre el ingreso* vigentes en la mayoría de los países de la OCDE y de América Latina. En general, prácticamente todos los países desarrollados —e incluso algunos países en desarrollo— tienen tasas marginales de impuesto sobre la renta muy superiores a las de México: sumando los impuestos provinciales o locales *sobre el ingreso*, la tasa máxima promedio de ISR para personas físicas es de 42.6% entre los países de la OCDE (OECD, *Tax Database. Top statutory personal income tax rate and top marginal tax rate for employees*, 2016).

*Quinto:* introducir una *mayor diferenciación en las tasas de IVA*, de manera que las tasas que gravan los bienes y servicios suntuarios (o de consumo prácticamente restringido al decil de más altos ingresos) sean muy superiores a las tasas que gravan los satisfactores de consumo generalizado, además de mantener la tasa cero o la exención para los bienes y servicios de primera necesidad. Ciertamente, esta diferenciación complica el sistema del IVA; pero la experiencia internacional indica que no hay que sacrificar la equidad tributaria en aras de una simplificación administrativa: prácticamente todos los países de la OCDE que cuentan con régimen de IVA —con excepción de Japón y Chile— tienen tasas diferenciadas.

Como criterio general, cabe observar que el temor de que el incremento de las tasas de IVA para bienes y servicios suntuarios o el incremento de las tasas marginales de ISR resulte contraproducente para los fines recaudato-

rios, por provocar una mayor evasión en el pago de impuestos, carece de fundamento. Esto fue reconocido incluso por el entonces presidente del Servicio de Administración Tributaria, Tomás Ruiz, cuando hace dos décadas señaló: la relación entre la tasa impositiva y la recaudación tributaria “normalmente es positiva” y sólo “se invierte cuando se llega a determinados niveles de tasa”. “La experiencia internacional nos muestra que [...] en el caso del Impuesto sobre la Renta estamos hablando de tasas de 55% para arriba; en el caso del IVA, tasas de 30% o 35% para arriba” (*El Universal*, 5/ XI/97). En México estamos muy por debajo de esos umbrales.

*Sexto:* Otorgar mayores facultades tributarias a los estados y municipios; e incrementar la eficiencia recaudatoria de las administraciones fiscales subnacionales. Por una parte, es necesario aprovechar el potencial tributario de los impuestos típicamente recaudados por los gobiernos subnacionales (por ejemplo, en Estados Unidos los impuestos subnacionales sobre la propiedad representaron el 2.6% del PIB nacional durante el periodo 2015-2016; en Canadá representaron el 3.8% del PIB; en Brasil el 2.0% del PIB; en Argentina el 2.8%, etcétera; mientras que en México apenas alcanzan el 0.3% del PIB durante 2015-2016). Por otra parte, es necesario introducir los ya referidos impuestos estatales sobre el ingreso como ordinariamente se hace en los países federales: en Estados Unidos los gobiernos subnacionales recaudan el 18.5% del ISR nacional; y en Canadá recaudan el 39.8% del ISR; mientras que en México el ISR estatal es 0%. (De hecho, la *Ley de Ingresos para 2005*, aprobada por el Congreso de la Unión, otorgó a los gobiernos de los estados la facultad de establecer impuestos sobre el ingreso con tasas de 2% a 5% sobre la misma base del ISR federal para personas físicas. Pero sólo algunos estados aprovecharon la opción: para que realmente se aplique con carácter general hay que hacer obligatorio el ISR estatal por ley federal).

Mediante los cursos de acción antes resumidos —además de otras importantes medidas de reforma fiscal sugeridas en este volumen— es perfectamente factible superar el rezago tributario de México, elevando la recaudación fiscal por lo menos en diez puntos porcentuales del PIB durante los próximos diez años y, al mismo tiempo, construir un sistema tributario más equitativo tanto en el reparto social de la carga tributaria, como en la distribución territorial de la recaudación. Hay que hacerlo por el bien de las actuales y futuras generaciones.

Un sistema fiscal redistributivo es factor crucial de una sociedad más justa y cohesionada. Por eso, desde hace una década la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en sus *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*) llamó la atención sobre el escaso efecto redistribu-

tivo de los sistemas fiscales de nuestra región, en comparación con los sistemas de los países desarrollados miembros de la OCDE, que consiguen una notable redistribución del ingreso.

De acuerdo con las más recientes cifras de la OCDE, el coeficiente de Gini (que mide la desigualdad en la distribución del ingreso: conforme más próximo a cero resulta el Gini, menor es la desigualdad) entre los países europeos miembros de la OCDE asciende a 0.482 para los ingresos de mercado —antes de impuestos y transferencias fiscales—, mientras que para los ingresos disponibles —es decir, después de impuestos y transferencias— el coeficiente de Gini se reduce a 0.281 (OCDE, *Income distribution and poverty, database*, 2017).

En contraste, en América Latina el coeficiente de Gini para los ingresos de mercado asciende a 0.526, mientras que el Gini después de impuestos y transferencias apenas se reduce a 0.498 (OCDE, *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*). Ergo, es casi inexistente la redistribución fiscal.

Para México, las cifras más recientes de la OCDE son: el coeficiente de Gini antes de impuestos y transferencias es de 0.478, y apenas desciende a 0.459 después de impuestos y transferencias (OCDE, *op. cit.*). Ergo, prácticamente no tenemos redistribución fiscal.

La prevalencia de sistemas fiscales que no reducen la desigualdad, deriva —en una típica causación circular— de la enorme concentración de la riqueza y el poder político. Hasta el Banco Mundial lo ha reconocido: “Un nivel elevado de desigualdad económica y política suele crear instituciones económicas y mecanismos sociales que favorecen sistemáticamente los intereses de quienes tienen más influencia” (Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*). Por eso, las reformas orientadas a reducir la desigualdad a través de impuestos progresivos sobre el ingreso, suelen toparse con formidables obstáculos. Sin embargo, la historia universal muestra que es factible romper estos círculos viciosos de desigualdad.

De hecho, los países desarrollados de la OCDE no vinieron al mundo con sus sistemas hoy vigentes de redistribución fiscal. Hasta comienzos del siglo XX, Francia, el Reino Unido y otros países hoy desarrollados tenían elevados niveles de desigualdad. “Sin embargo, lograron reducir drásticamente la desigualdad en el transcurso del siglo XX y en periodos relativamente cortos: de dos a tres décadas” (Banco Mundial, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, D.C., 2006). Un factor crucial fue el establecimiento de Estados de bienestar sumamente redistributivos.

Es una buena noticia: la tremenda desigualdad y la ausencia de un sistema fiscal redistributivo no son condena divina. La experiencia de los más

ejemplares países desarrollados demuestra que es factible la construcción de fuertes coaliciones políticas comprometidas con una tributación progresiva como camino seguro hacia la equidad y el desarrollo.

Desde luego, la eficiencia en el ejercicio del gasto público, así como la conformación de un verdadero sistema nacional de transparencia, rendición de cuentas y auditoría social, son elementos nodales para lograr el respaldo social para la modernización tributaria. Son, a la vez, atributos esenciales de un sistema político realmente democrático.