

REFORMAS FISCALES COMPARADAS: UNA MIRADA RETROSPECTIVA

POST SCRIPTUM*

CARLOS MARICHAL**

Para evaluar qué tipo de reforma fiscal conviene adoptar en México es útil echar una ojeada a la complicada trayectoria de la fiscalidad en el país en el largo plazo. Pero, además, para determinar si dicha trayectoria es atípica, se requiere analizarla a la luz de la comparación histórica con otras naciones. En tanto la historia de México, desde su independencia, exhibe una serie de reformas fiscales fallidas que han afectado profundamente al desempeño económico, político y social de la República, conviene preguntar si existen lecciones que extraer de la historia de esa experiencia dolorosa para compararla con otros países que han tenido más éxito en la construcción de un régimen impositivo progresivo. Ello puede ser de utilidad en el momento actual, cuando la crisis fiscal vuelve a convertirse en tema crucial para el futuro de la nación mexicana y para el futuro del Estado de bienestar que se supone que impulsarán fuerzas progresistas en la nueva administración presidencial, a inaugurarse en octubre de 2024, después de varios decenios de retroceso.

Como es sabido, salvo algunas excepciones notables, las débiles reformas fiscales en México no han propiciado la formación de un Estado fuerte, confiable y solvente. La debilidad fiscal se ha reflejado en el alto grado de conflictividad sufrido durante el siglo XIX, en las fallas y el bajo gasto social del Estado porfirista, que contribuyeron al estallido de la revolución de 1910-1920, y también en gran número de los rasgos más negativos de la administración estatal a lo largo del reinado hegemónico del PRI entre 1929 y 2000. Lamentablemente, hoy en día, a pesar de haberse

* Post scriptum al capítulo “Reformas fiscales comparadas. Algunas lecciones para México a principios del siglo XXI” (Marichal, 2018).

** El Colegio de México.

experimentado una serie de importantes cambios políticos en el país en las últimas dos décadas que han permitido una mayor apertura democrática, no se ha logrado implementar una reforma fiscal que permita otorgarle suficiente fortaleza al Estado y a la sociedad para poder enfrentar el futuro con confianza. Al contrario, hoy en día, en 2024, la situación del Estado mexicano y de su sistema fiscal es cada vez más dramática y preocupante. Se observa que, en la práctica, se cuenta con un Estado débil, tanto por la falta de ingresos como por la degradación en la provisión de bienes públicos –en particular seguridad, educación y salud– siendo notable el empeoramiento de la *calidad* de la mayoría de esos bienes públicos desde al menos cuatro decenios y notablemente en el actual sexenio (2018-2024).

Una muestra fundamental de la debilidad del sector público en México en términos comparativos se basa en el estudio de los indicadores de los ingresos fiscales como porcentaje del producto interno bruto (PIB). De acuerdo con el excelente análisis histórico comparado de Sokoloff y Zolt, se observa que hacia el año de 2000, los países latinoamericanos con mayor proporción de ingresos fiscales eran Argentina, Brasil, Chile, Nicaragua, Uruguay y Panamá, con un nivel de ingresos fiscales situado entre 20% y 25% del PIB de estas naciones. Luego, seguían una serie de países como Bolivia, Perú, Venezuela, Costa Rica y la República Dominicana que se colocaban en el rango de 13% a 18%. En contraste, México se ubicaba en el año de 2000 en un lugar muy bajo, con ingresos fiscales agregados que representaban apenas 12.6% del PIB (Sokoloff, 2007). En 2024 esta situación sigue siendo muy parecida, colocando al país en los últimos rangos en Latinoamérica.

Si efectuamos comparaciones con países más avanzados, es evidente que el contraste es aún más extravagante, ya que en el caso de la mayoría de los países europeos, desde la segunda mitad del siglo XX la proporción de ingresos fiscales en relación al PIB ha variado entre 40% y 50%, mientras que en los Estados Unidos y Canadá ha superado habitualmente 30% desde mediados del siglo XX y sigue en este nivel a principios el siglo XXI.

¿Porque ha sido tan notable el aumento de los ingresos fiscales y del tamaño de la mayoría de los Estados mayores y más avanzados del mundo en el último siglo? Las respuestas son diversas, y varían de acuerdo con los periodos de tiempo. En la primera mitad del siglo XX, el aumento del gasto público fue resultado directo e indirecto de los efectos e impactos de las guerras mundiales. Como demostró Tomás Picketty en un libro que ha tenido una divulgación mundial, en los países avanzados las reformas fiscales que fueron impuestos a raíz de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial implicaron un cambio dramático en los ingresos fiscales, en particular por un aumento de los impuestos sobre la renta de decil más rico de

los ciudadanos en gran número de países. Además, desde los años de 1950, otro motor fundamental que contribuyó al mantenimiento de un sistema fiscal progresivo fue la necesidad de los Estados modernos (y sus sociedades y economías) de contar con suficientes recursos para cubrir la provisión de una gama cada vez mayor de bienes públicos: seguridad y defensa, justicia, educación, salud, pensiones e infraestructura de transportes, redes de energía, agua y comunicaciones. Se trataba no solamente de sostener el llamado *Estado de bienestar*, sino de asegurar las condiciones para el desempeño eficiente de economías modernas, los cuales dependen en grado muy importante de la salud y bienestar de sus poblaciones y de la renovación constante del capital humano.

La extraordinaria investigación comparativa de Peter Lindert, titulada *Growing Public, Social Spending and Economic Growth*, ha demostrado que el aumento en el gasto social no afecta la tasa del crecimiento económico, sino que es neutral, afirmación basada en una exhaustiva revisión cuantitativa del gasto público y las tendencias de crecimiento económico históricas de los países económicamente avanzados que hoy en día componen la OCDE (Europa occidental, Escandinavia, Estados Unidos, Japón, Canadá y Australia, pero sin incluir a México), (Lindert, 2004). Es decir, el aumento del gasto público en lo social no ha perjudicado el crecimiento económico de dichas naciones sino que tiende a ser parte consustancial de la modernización de las economías, aunque las tendencias varían de país en país. Dicho gasto social es mucho menor en las naciones en desarrollo y puede presumirse que, siendo tan bajo como lo es en el caso de México, tiende a perjudicar el desarrollo económico, algo que parece corroborarse si observamos las bajas tasas de crecimiento de la economía mexicana desde 1980 hasta la fecha.

Si bien hemos observado la importancia de la coyuntura histórica para poder llevar a cabo reformas fiscales, es importante tener en cuenta algunos factores que podríamos denominar estructurales de los esquemas tributarios en el mundo contemporáneo. La historia reciente demuestra que, hoy en día, en la mayoría de los países los principales ingresos fiscales (en la mayoría de los países) son unos pocos rubros. A lo largo del siglo XX, se impusieron nuevas tendencias y, a principios del siglo XXI, en la mayoría de los países del mundo las fuentes tributarias más significativas son: (1) impuestos sobre la renta (ISR); (2) impuestos sobre ventas (IVA); (2) impuestos sobre propiedad inmobiliaria (predial); (3) impuestos sobre herencias; (4) impuestos sobre ganancias del capital. Adicionalmente, en los países petroleros, los ingresos por cuenta de las exportaciones y ventas de petróleo pueden ser importantes.

Todas son fuentes legítimas e importantes, pero hay que evaluar cuál es el balance que debe lograrse entre los mismos, y evaluarlas en función de las tendencias de la economía y la demografía para hacer planes adecuados para una reforma fiscal. Soluciones unilaterales, por ejemplo las propuestas de un *flat tax*, tienden a ser regresivas y pueden llevar a graves crisis fiscales. Como todo análisis comparativo demuestra, existen muchos casos de reformas fiscales pero también hay *contra-reformas fiscales*. En este sentido, es de suma importancia tener en cuenta que un principio básico de la fiscalidad moderna es que la eficiencia de todo sistema de recaudación se beneficia de la existencia de varias fuentes de ingresos que permiten el cruce de información acerca de todos los actores y sujetos contribuyentes en una economía y sociedad. Ello es fundamental para lograr reducir la evasión fiscal que es el talón de Aquiles en el sistema fiscal mexicano.

Otra lección general de la historia es que el éxito en la recaudación depende en parte importante de la eficiencia y probidad de la administración fiscal y política. No hay soluciones mágicas que permitan incrementar el ingreso sin un esfuerzo sistemático en cada una de las esferas gubernamentales –federal, estatal y municipal– para mejorar la calidad del trabajo del funcionario público y reducir la corrupción, facilitando a los contribuyentes el pago. En México y el resto de América Latina, éste es un problema especialmente agudo, pero debe tenerse en cuenta que la evasión se da en todos los países y que en muchos se ha logrado poner en marcha instrumentos para reducir la evasión de manera sustancial. En México ello nunca ha sido resuelto de manera satisfactoria, y es manifiesto que los sectores más acaudalados escapan al fisco con notoria facilidad, lo cual sugiere que el SAT y la SHCP no tienen suficiente empeño en recaudar de manera efectiva de grupos tan poderosos.

En primer término, es claro que si no hay consenso con respecto a la reforma fiscal y en especial sobre el hecho de que los sectores con patrimonios o con ingresos razonablemente altos deben pagar más, no se podrá negociar un pacto político social que otorgue legitimidad fiscal al nuevo régimen. En segundo lugar, debe reconocerse que la evasión fiscal en materia del impuesto sobre ingresos (ISR) tiene que resolverse si se desea apoyar una reforma fiscal. La nueva administración mexicana que asuma el poder en 2024 tendrá que asegurar que entre los mayores contribuyentes en México todos los que deben estar los diez multimillonarios mexicanos que cita la revista *Forbes* entre los más ricos del mundo y los 100 empresarios más poderosos que recoge anualmente la revista *Expansión*. Si ellos no están en primer término como los mayores contribuyentes se plantea la pregunta: ¿de qué pacto social y de que redistribución fiscal se está hablando?

La falta de transparencia de la SHCP en materia de impuestos sobre la renta es una de las causas principales del atraso fiscal en México, ya que encubre una enorme cantidad de vicios y excepciones fiscales que han favorecido a los más ricos desde hace decenios. El problema de la oscuridad fiscal del SAT y la SHCP es, por lo pronto, uno de los problemas más lacerantes que enfrenta cualquier reforma fiscal futura.

En resumidas cuentas, si se desea fortalecer al Estado y la provisión de bienes públicos en México, se requiere una reforma fiscal muy bien pensada y progresiva que permita lograr una mayor recaudación de aquellos que tienen e ingresan más en beneficio de las grandes mayorías, que viven en la pobreza. Para ello se requiere elaborar una estrategia política realista para asegurar los recursos necesarios para la provisión de una mejor y mayor cantidad de bienes públicos –seguridad, educación, salud e infraestructura económica– tanto a nivel nacional, como regional y municipal. Sólo así pueden reducirse las lacerantes desigualdades que existen en México hoy en día.

BIBLIOGRAFÍA

- Marichal, Carlos (2018), “Reformas fiscales comparadas. Algunas lecciones para México a principios del siglo XXI”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejo-nacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- Lindert, Peter (2004), *Growing Public, Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press.
- Sokoloff, Kenneth y Zolt, Eric (2007), “Inequality and the evolution of institutions of taxation: evidence from the economic history of the Americas”, en Eduards, Sebastian; Esquivel, Gerardo y Márquez, Graciela (eds.), *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions and Crises*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 83-138.