

## EL MIEDO A RECAUDAR: LECCIONES DE LA REFORMA FISCAL DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR

JOSÉ LUIS CALVA\*

Durante la época de oro del desarrollo estabilizador, el entonces secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, encomendó al destacado economista británico Nicholas Kaldor, profesor de la Universidad de Cambridge, realizar un estudio sobre los términos de una reforma fiscal orientada a modernizar nuestro sistema tributario y a incrementar nuestra recaudación, a fin de ampliar la capacidad del Estado mexicano para promover el desarrollo económico y social. De haberse aplicado las propuestas de reforma fiscal sugeridas de Kaldor, la recaudación tributaria habría pasado del 10.3% del PIB en 1960 al 20% del PIB en 1970 y al 32.8% del PIB en 1979 (Unda, 2018: 173).

En cuanto recibió el estudio de Kaldor, Ortiz Mena formó un grupo de trabajo para elaborar un proyecto de reforma tributaria integrado por economistas, abogados y administradores, entre ellos Víctor Urquidi, Ifigenia Martínez y Ernesto Fernández Hurtado (Unda, 2018: 173-174). Con base en este proyecto se elaboró el *Plan de Acción Inmediata* del gobierno mexicano –enmarcado en la “Alianza para el Progreso” liderada por Estados Unidos durante la presidencia de John F. Kennedy–, que propuso elevar la recaudación fiscal agregada de México en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, así como en su componente de contribuciones a la seguridad social, del 10.3% del PIB en 1960, al 15% del PIB en 1965 y al 19.8% del PIB en 1970.

Sin embargo, este proyecto de reforma fiscal quedó en mero ejercicio de rigurosidad técnico-económica, debido a la cerrada oposición de la elite empresarial combinada con el miedo de los funcionarios mexicanos a recaudar. En un libro que escribió casi cuatro décadas después, Ortiz Mena

\* Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

relata la historia de esta resistencia empresarial y las razones que tuvo para retirar su proyecto fiscal. “La reforma tributaria comenzó a ser atacada como parte de una supuesta estrategia para aplicar en México políticas de corte socialista y como un instrumento para confiscar la riqueza de los particulares de una manera análoga a lo que había ocurrido en Cuba con la reforma urbana” (Ortiz Mena, 1998: 156). “Frente a esas circunstancias –concluye Ortiz Mena–, me di cuenta de que no era posible políticamente en esos momentos realizar la reforma tributaria global. Sin embargo, me pareció que podríamos realizar algunos cambios en el sistema fiscal vigente” (*Ibidem*).

Los cambios fueron tan moderados –preservando los privilegios fiscales de la clase acaudalada– que la recaudación tributaria del gobierno federal apenas pasó del 7.2% del PIB en 1960, al 8% del PIB en 1970; y la recaudación agregada –incluyendo los tres niveles de gobierno y las contribuciones a la seguridad social– apenas pasó del 10.3% del PIB en 1960 al 12.3% del PIB en 1970, más por efecto del dinamismo de la economía que creció a una tasa media del 6.8% anual, que por obra de la minireforma.

De esta manera, la extrema cerrazón de la élite privilegiada de México, sumada al miedo de la clase política a recaudar y a colocar el interés superior de la nación por encima de los intereses especiales, lastró el desarrollo de México. Recuérdese que al principiar la década de 1960, el PIB per cápita de México era superior al de España. Hoy día, España cuenta con una economía de primer mundo, con un PIB per cápita dos veces superior al de México. Entre las causas de nuestro rezago, se encuentra la ausencia de una reforma fiscal basada en impuestos progresivos sobre el ingreso, que España realizó en el marco del Pacto de la Moncloa (Marichal, 2018: 150).

Basado en su amplio conocimiento de los sistemas tributarios del mundo y, sin duda, en los hallazgos de su estudio sobre México, el profesor Kaldor escribió un puntilloso artículo sugestivamente titulado “¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados?”, que fue publicado en 1963 por la revista *Comercio Exterior*. “El ingreso fiscal de los países subdesarrollados en relación con su producto nacional bruto –escribió Kaldor– es típicamente mucho más pequeño que en las naciones económicamente avanzadas”. “¿Es ésta una consecuencia ineluctable de su pobreza?”. “No estriba en ello la explicación completa o principal del fenómeno”. “Mientras que el ingreso medio por cabeza en los países subdesarrollados es bajo, la proporción del ingreso nacional que corresponde a una pequeña minoría de individuos es frecuentemente mayor que en los países ricos”. “Un país pobre puede poseer un alto potencial contributivo si una parte

relativamente importante de sus recursos se destina, no obstante su pobreza, al consumo superfluo o al lujo”. Por eso, cualesquiera que sean las verdaderas causas de las desigualdades socioeconómicas, prosiguió Kaldor, “llega a ser de gran importancia aplicar una imposición progresiva como un correctivo deliberado a las fuerzas económicas espontáneas que producen continuamente una desigualdad creciente”. “La elaboración de leyes y procedimientos administrativos que obligaran hasta a los más recalcitrantes –o astutos– millonarios de América Latina o del Medio Oriente a ceder al Estado una parte razonable de su ingreso o de su riqueza a través de la tributación no es una tarea que exceda las capacidades de imaginación humanas”. “Pero lo que en realidad pueda avanzarse en esa dirección no depende meramente [...] de la correcta apreciación intelectual de los problemas técnicos que la reforma fiscal entraña. Es –predominantemente– cuestión de poder político” (Kaldor, 1963: 201).

A cuarenta y cuatro años de publicado el artículo de Kaldor, el entonces presidente Felipe Calderón, después de recordar que la recaudación fiscal de México era cercana al 11% del PIB, la segunda más baja en América Latina después de Haití, en entrevista concedida al *Financial Times* anunció la intención de que “una de las primeras grandes reformas de su administración sea sobre la estructura fiscal”. “Tiene que ser –dijo– una reforma claramente orientada a incrementar el ingreso del gobierno y a acabar tanto como sea posible con las exenciones fiscales que se han formado a lo largo de décadas, que en muchos casos son resultado de intereses políticos y de la capacidad de poderosos grupos económicos de ejercer presiones”. Por eso, enfatizó, uno de “los grandes cambios a los que las grandes compañías tendrán que acostumbrarse es a pagar impuestos” (Thomson, 2007: 8).

Sin embargo, después de esta habladuría, a Calderón también le ganó el miedo a recaudar. De hecho, bajo el gobierno de Felipe Calderón, la recaudación tributaria del gobierno federal disminuyó del 9.48% del PIB en el sexenio 2001-2006 al 8.85% del PIB en el sexenio 2007-2012 (Calva, Espíndola y Salazar, 2018: 229).

Ya lo había advertido el exsecretario de Hacienda Jesús Silva Herzog: “en México, el sistema fiscal tiene muchos años con temor a gravar en serio a los grandes contribuyentes”. “Hay muchos huecos por medio de los cuales se evade el pago de impuestos” (*Reforma*, 10/XI/03). La ancestral renuencia de la clase política dominante a realizar una reforma fiscal realmente progresiva, ciertamente no deriva de las complejidades técnicas de la tributación, sino de su miedo a recaudar. Sea por su sobrerepresentación en el Gobierno Federal y en el Congreso, o por su capacidad de chantajear

con huelgas de inversiones o fugas de capitales, los poderosos intereses económicos han bloqueado una y otra vez los proyectos de reforma fiscal progresiva.

De hecho, nos hallamos hundidos en una típica *causación circular* o *trampa de la pobreza*: la prevalencia de un sistema fiscal raquítrico e inequitativo, incapaz de atemperar la enorme concentración del ingreso, se perpetúa por la abismal desigualdad socioeconómica y de representación política. En un excelente artículo –publicado en *Revista de la CEPAL*, Núm. 80, 2003– el profesor Joseph Stiglitz observó precisamente: “la concentración de la riqueza, incluso en regímenes democráticos, puede dar origen a la concentración de poder político, lo que limita las posibilidades de tributación redistributiva” (Stiglitz, 2003: 30). Así mismo, en su acuciosa investigación sobre “Equidad y Desarrollo”, que integra su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*, el Banco Mundial, encontró que las desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales tienden a reproducirse a través de generaciones. Por eso, las reformas orientadas a equilibrar las condiciones económicas, tales como la tributación progresiva, la reglamentación contra abusos de poderes oligopólicos, etcétera, suelen toparse con enormes dificultades. “Cuando las políticas hacen peligrar determinados privilegios –subraya el Banco Mundial– puede haber grupos poderosos que procuren bloquear las reformas” (Banco Mundial, 2006a: 2).

No obstante, la esperanza de un futuro mejor deriva de la experiencia histórica universal: ninguna de las naciones con mayor desarrollo humano en el planeta nació democrática ni con su actual Estado de bienestar basado en la tributación progresiva. En un estudio sugestivamente titulado *Poverty Reduction and Growth: virtuous and vicious circles*, el propio Banco Mundial observó: “A comienzos del siglo XX, Francia, España, el Reino Unido y Estados Unidos habían tenido niveles altos de desigualdad en el ingreso. Sin embargo, lograron reducir drásticamente la desigualdad en el transcurso del siglo y en periodos relativamente cortos (de dos a tres décadas). Esos logros parecen guardar relación con el mandato universal de educación básica y servicios de salud y con el establecimiento de Estados benefactores sumamente redistributivos” (Banco Mundial, 2006b: 4).

Para una visión sumaria de la redistribución que realizan los principales países de la OCDE a través de transferencias fiscales de los ricos a los pobres y de amplios sistemas de pensiones que distribuyen el ingreso desde los trabajadores en activo hacia los jubilados de hoy y de mañana, la OCDE presenta el comportamiento *ex ante* y *ex post* del coeficiente de distribución del ingreso (coeficiente de Gini) en distintos países para 2021. En Irlanda, el coeficiente de Gini para los ingresos de mercado (es decir,

antes de impuestos y transferencias) resultó ser de 0.51; mientras que el coeficiente de Gini para los ingresos disponibles (después de impuestos y trasferencias), se redujo a 0.29. Para el Reino Unido, las cifras fueron 0.51 y 0.35, respectivamente. Para España, los coeficientes de Gini resultaron ser 0.50 y 0.32, respectivamente; para Canadá, 0.44 y 0.29; para Finlandia, 0.52 y 0.27; para Dinamarca, 0.45 y 0.27 (2019 último dato disponible); para Estados Unidos, 0.52 y 0.38; para Alemania, 0.50 y 0.30 (2020 último dato disponible); para Australia, 0.44 y 0.32 (2020 último dato disponible); etcétera (OCDE, 2024).

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 de acuerdo con las últimas cifras disponibles de la OCDE (2017).

Sin embargo, hay una puerta abierta a la esperanza: la drástica reducción de la desigualdad observada en los países más prósperos del planeta, demuestra que es factible la construcción de fuertes coaliciones políticas comprometidas con una tributación progresiva en favor del desarrollo, la equidad y la democracia, rompiendo así la “trampa de la inequidad”. En México, durante los próximos meses y en 2025 se elucidará si nuestra clase política ha perdido el miedo a recaudar, alcanzando la madurez necesaria para forjar una coalición capaz de iniciar la ruptura de nuestra trampa de desigualdad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2006a), *Informe sobre el desarrollo mundial: Equidad y desarrollo*, p. 2, en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/233841468337796448/pdf/322040SPANISH0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>
- Banco Mundial (2006b), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, p. 4, en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/993841468266110841/pdf/353480Poverty0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>
- Calva, José Luis; Espíndola, Mildred y Salazar, César (2018), “Modernización tributaria en México. ¿Homologación del ISR con Estados Unidos y Canadá?”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- Kaldor, Nicholas (1963), “¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados?”, *Revista de Economía y Estadística Tercera Época*, Vol. 7, No. 2: 2º Trimestre, pp. 201.
- Marichal, Carlos (2018), “Reformas fiscales comparadas. Algunas lecciones para México a principios del siglo XXI”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: