

## HACIA UNA REFORMA FISCAL DE GRAN CALADO

JOSÉ LUIS CALVA\*

La base fiscal para que el Estado mexicano –en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal– cumpla con sus responsabilidades en el desarrollo humano, económico y ambiental, es muy inferior a los parámetros internacionales considerados ejemplares. De acuerdo con las más recientes cifras de la OCDE, los ingresos tributarios del gobierno general (incluyendo contribuciones a la seguridad social) representaron en 2022: el 46.1% del PIB en Francia, el 42.9% en Italia, el 41.3% en Suecia, el 39.3% en Alemania, el 35.3% en el Reino Unido, el 33.2% en Canadá, el 32% en Corea del Sur, el 37.5% en España, etcétera, mientras que en México sólo representaron el 16.9% del PIB (OECD, 2024a). Más aun, incluso con relación a casi todos los países latinoamericanos, es notoria la pobre recaudación tributaria de México: de acuerdo con las más recientes cifras de la OCDE, los ingresos tributarios del *gobierno general* representaron en 2021 el 33.5% del PIB en Brasil y 29.1% en Argentina; en Costa Rica la recaudación alcanzó el 25.5% del PIB en 2022 y en Chile el 22.9% (OECD, 2023 y OECD, 2024a).

Desde luego, a la estrechez de la base material para que el Estado cumpla sus responsabilidades en el desarrollo, se agregan 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 robustos 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. Pero hay que ser claros: los requerimientos de inversión y gasto público asociados a las funciones modernas del Estado en el desarrollo económico y social son tan grandes, que las economías que se

\* Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

logren al reducir significativamente la corrupción y elevar la eficiencia en el ejercicio del gasto, resultarían insuficientes para liberar los recursos que el Estado requiere para el cumplimiento cabal de sus funciones. Como observó José Antonio Ocampo, exsecretario ejecutivo de la CEPAL: “La tendencia a cargar de objetivos al Estado, pero al mismo tiempo darle pocos recursos para cumplirlos”, puede producir no sólo eventuales “desequilibrios fiscales”, sino también “contínuos incumplimientos de los programas”. Por ejemplo, las funciones estatales modernas (educación, salud y otros servicios sociales y económicos) representaron el 14% del PIB en América Latina contra 25% del PIB en los países desarrollados, de modo que tenemos “una estructura del gasto público relativamente moderna pero sin los recursos necesarios para cubrir efectivamente las funciones básicas del Estado” (Ocampo, 2004: 34).

Por ello, México debe evolucionar hacia una estructura fiscal moderna, convergente con los parámetros tributarios de los países más exitosos, afrontando un reto triple: 1) incrementar la recaudación por lo menos en diez puntos porcentuales del PIB; 2) superar las tremendas inequidades sociales en nuestro sistema impositivo a través de una mayor progresividad en el reparto social de la carga tributaria; y 3) superar la enorme inequidad territorial en el sistema tributario mexicano.

La elevación de la recaudación fiscal en diez puntos porcentuales del PIB durante los próximos diez años, es un objetivo factible. Recuérdese que –como relatamos en la segunda sección de este libro– de haberse aplicado las propuestas de reforma fiscal sugeridas a México en 1959 por el destacado economista británico Nicholas Kaldor, la recaudación tributaria en nuestro país 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). Pero como observó premonitoriamente Kaldor: “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).

En el presente, a la luz de las realidades nacionales y de las experiencias internacionales de modernización tributaria, los anchos cursos de acción para una reforma fiscal de gran calado que permita elevar la recaudación tributaria de nuestro país por lo menos en diez puntos porcentuales del PIB, a fin de que el Estado cuente con recursos para cumplir sus responsabilidades en el desarrollo económico y social, 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 (FMI, 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 200,000 Udis, o de 100,000 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 padrinzgos 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 42.5% entre los países de la OCDE (OECD, 2024b).

*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 recaudatorios, 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 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 2.9% del PIB nacional durante el periodo 2021-2022; en Canadá representaron el 3.7% del PIB; en Brasil el 1% del PIB; en Argentina el 0.8%, etcétera; mientras que en México apenas alcanzan el 0.3% del PIB durante 2021-2022). 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 20.8% del ISR nacional; y en Canadá recaudan el 39.4% del ISR; mientras que en México el ISR estatal es 0% durante 2020-2021.

Mediante los cursos de acción antes resumidos 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.

#### BIBLIOGRAFÍA

- FMI (2017), *Monitor Fiscal*, octubre de 2017, en: <https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>, consultado el 16 de mayo de 2024.
- Kaldor, Nicolás (1963), ¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados?, *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 7, No. 2: 2º Trimestre, pp. 189-203, en: <https://pdfs.semanticscholar.org/985b/00aacf48bfaf04f8311990bf1c5567a4bc70.pdf>
- OECD (2023), *Revenue Statistics Latin American Countries Database*, en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>, consultado el 16 de mayo de 2024.
- OECD (2024a), *Revenue Statistics Database*, en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>, consultado el 16 de mayo de 2024.
- OECD (2024b), *Tax Database. Top statutory personal income tax rate and top marginal tax rate for employees*, en: [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_I7](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I7), consultado el 16 de mayo de 2024.
- Ocampo, José Antonio (2004), *Reconstruir el futuro*, Bogotá: CEPAL-Norma.
- Unda, Mónica (2018), “La reforma tributaria en México durante la época del desarrollo estabilizador. Las reformas al ISR de 1961 y 1964”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor-CNU, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>