

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA ¿DISTRIBUTIVA?

MARCELA ASTUDILLO MOYA*

Resumen

En este trabajo se analiza si la propuesta de "Nueva hacienda pública distributiva" presentada por el Presidente Fox, realmente constituye un cambio profundo en la estructura fiscal del país, que promueva una mejor distribución del ingreso. Se concluye que para lograr dicho objetivo sería necesario incrementar los impuestos directos como el ISR, en detrimento de los indirectos como el IVA.

Palabras clave: reforma fiscal, evasión fiscal, estructura impositiva.

Clasificación JEL: H21; H23; H26

Recibido: 27 de noviembre de 2001.

Enviado a dictamen: 5 de diciembre de 2001.

Aceptado: 28 de enero de 2002.

Introducción

Uno de los temas recurrentes en México ha sido la cuestión fiscal cuya característica principal es su incapacidad para proveer los recursos necesarios para cubrir el gasto público.

En 1924, Alberto Pani, entonces secretario de Hacienda, calificaba al sistema fiscal como complicado, incoherente, regresivo y anárquico [Astudillo, 1999:92]. Desde entonces se ha manifestado la necesidad urgente de hacer una reforma fiscal; por ejemplo, en 1964 Nicholas Kaldor afirmaba que la ausencia de esta "amenaza con minar el edificio social" [Kaldor, 1973:29]. Benjamín Retchkiman, economista mexicano que se dedicó al estudio de esta problemática, señala que pueden contarse por más de un centenar los cambios, no reformas, hechos al sistema tributario mexicano durante el siglo xx [Retchkiman, 1979:121]. Para este autor una reforma real debe ser profunda y completa, que transforme totalmente el sistema impositivo de tal manera que implique un incremento importante en los ingresos del Estado y además de coherencia al sistema impositivo para que grave a la persona física o moral "en su capacidad de obtener ingresos, en sus posibilidades de acumular riqueza y en sus condiciones de efectuar gastos" [Retchkiman, 1977:135]; sin embargo, reconocía que dicha reforma entraña problemas políticos, pues, como señaló Hinrichs, "los intereses creados rara vez se suicidan" [Hinrichs, 1967:143].

En el presente artículo se trata de responder a dos cuestiones fundamentales: ¿en qué medida la propuesta presentada por el Ejecutivo en 2001 implica una nueva estructura tributaria para el país? y ésta ¿realmente persigue el objetivo de mejorar la distribución del ingreso?

* Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Correo electrónico <marcelaa@servidor.unam.mx>. La autora agradece los comentarios de dos árbitros anónimos.



Los principios de la hacienda pública

Se ha definido a la hacienda pública como el estudio de las leyes por las cuales los hombres satisfacen las necesidades públicas [Einaudi, 1955:3]. Desde que surge la vida en sociedad, ha sido necesario atender las necesidades de tipo colectivo, que para satisfacer se requieren recursos que deben cubrir todos los miembros de la colectividad. En este punto surge una de las cuestiones que también ha estado presente desde épocas muy remotas de la civilización y que se refiere a las funciones que debe desempeñar el Estado en la economía, pues de ello depende cuáles necesidades se van a considerar públicas, lo que a su vez definirá el ámbito del sector público.

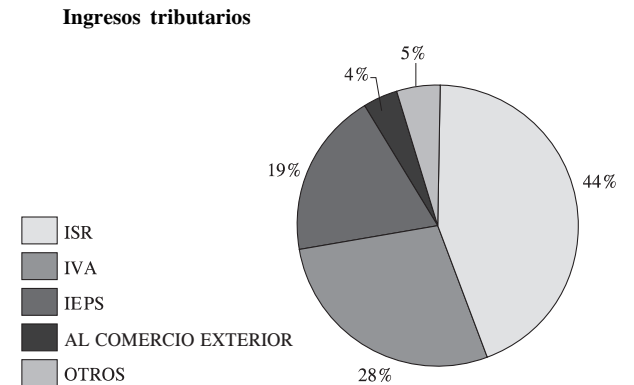
En la actualidad hay consenso entre los tratadistas, en aceptar, tal como propone Musgrave [1995:7], que el Estado tiene, además de la función de *asignación* (como se señaló, dado que los bienes sociales o públicos no pueden proveerse mediante el sistema de mercado), la función de *distribución*, que se refiere a la necesidad de ajustar la distribución de la renta y la riqueza a lo que la sociedad considera “equitativo” o “justo”. Finalmente, la otra función del Estado es la de *estabilización*, ya que la política económica debe estar orientada a mantener una tasa adecuada de crecimiento de la economía con alto nivel de empleo.

Una vez precisadas las funciones que debe cumplir el Estado, entonces se podrá determinar el nivel de los ingresos tributarios para financiar el gasto público necesario. La tributación es una de las fuentes fundamentales de ingresos del Estado. Cabe recordar que el impuesto es un pago en dinero o en especie que fija el Estado unilateralmente, con carácter obligatorio y que carece de una contraprestación directa.¹ De acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002,

¹ Además de los ingresos tributarios, la Federación obtiene ingresos no tributarios, los cuales representarán para el 2002, el 15 por ciento del total de los ingresos del gobierno federal, los cuales están constituidos por los siguientes conceptos: derechos, productos, aprovechamientos y contribución de mejoras. Existen otros dos renglones por los cuales también obtiene ingresos el gobierno federal: a) organismos y empresas y b) derivados de financiamientos.

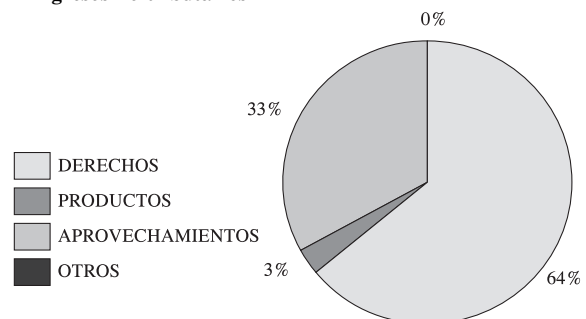
los ingresos tributarios constituirán el 55.1% del total de la recaudación. De los once impuestos enumerados en dicha Ley, tres recaudarán el 91.3% del total de los ingresos tributarios: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre productos y servicios, véase gráfica 1.

Gráfica 1
Estructura de los ingresos fiscales del gobierno federal



Otros: Impuesto al Activo, Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios y Accesorios.

Ingresos no tributarios



Otros: Contribución de Mejoras y Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP): *Ley de Ingresos de la Federación* para el ejercicio fiscal de 2002.



Independientemente de lo que se asuma en cuanto a las funciones que debe desempeñar el Estado, hay ciertos principios por todos aceptados respecto a la imposición que deben ser “los desiderata prácticos de la política y de la técnica fiscales”.² Ahora bien, me voy a referir a uno de los principios teóricos de los impuestos propuestos por Adam Smith en el siglo XVIII en su libro *La riqueza de las naciones*, y que se le ha llamado el principio de justicia, según el cual “Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: es decir, en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado”. En la actualidad se entiende que de acuerdo con este principio el sistema de impuestos debe afectar a todos de tal forma que nadie con capacidad contributiva (que desde luego esté por arriba de los mínimos de subsistencia) deje de pagar algún impuesto. La razón por la que debe prevalecer la igualdad en materia de impuestos fue analizada por John Stuart Mill, quien señaló: “si alguien soporta una carga menor de la que le corresponde, es porque otro soportará una mayor”. [1964:794-795].

Pero ¿cómo lograr estos objetivos en la práctica? Los gravámenes pueden clasificarse en directos e indirectos: corresponden al primer grupo aquellos que no son trasladables porque quien debe pagar el impuesto es el sujeto del mismo, como el impuesto sobre la renta (ISR), que permite gravar a la persona en función de los ingresos que percibe y manejar tasas progresivas de tributación: a mayores ingresos tasas más altas y viceversa; también pertenecen a este tipo de gravámenes el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. Por el contrario, hay gravámenes indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto especial sobre productos y servicios (IEPS) en los cuales el sujeto del impuesto traslada el impacto del mismo al consumidor final, quien tiene que pagarlo, independientemente de su nivel de ingresos; por ello este tipo de gravámenes son regresivos y de ninguna manera toman en cuenta la capacidad de pago de los ciudadanos. Con el objeto de simplificar la exposición me refiero

² El tratadista alemán Adolfo Wagner, en su libro *Tratado de la ciencia de las finanzas*, también desarrolló algunos principios que han tenido mucha influencia en la ciencia de las finanzas.

al ISR e IVA como ejemplos de impuestos directos e indirectos, respectivamente, dado que tradicionalmente son los que tienen mayor peso recaudatorio.

En México “el 10% más rico de la población paga el 6.5% de su ingreso en IVA, mientras que el 10% más pobre paga el 11.4% de su ingreso”. [Loría y Brito, 2000:3]. Lo grave es que México es uno de los países donde el ISR tiene un menor peso en el total de los ingresos tributarios; como se observa en el Cuadro 1, representó 11.2% del total; mientras que en Chile, por ejemplo, significó 23.6 por ciento.

Cuadro 1
Porcentaje del total de ingresos tributarios

<i>País</i>	<i>ISR</i>	<i>IVA</i>
Chile	23.6	50.2
Grecia	12.4	42.8
Argentina	20.5	41.7
Portugal	18.9	40.0
Reino Unido	25.9	35.2
México	11.2	29.7
Francia	14.1	27.2

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Reforma fiscal: hechos estilizados a nivel internacional*.

De acuerdo con lo anterior, si en el país se pretendiera estructurar un sistema impositivo de acuerdo con el principio de justicia y además que sirviera para que el Estado coadyuvara a una distribución equitativa del ingreso, necesariamente se tendrían que utilizar impuestos directos como el ISR, en detrimento de los impuestos al consumo como el IVA.

La hacienda pública de México

La problemática de la estructura impositiva en México podría resumirse en los siguientes dos puntos:

- a) Evasión fiscal. Según el Servicio de Administración Tributaria (SAT) que es el órgano encargado de cobrar los impuestos, en 2000 había en el Registro Federal de Contribuyentes 19 millones de personas, mientras que se calcula que había 32.9 millones de personas formalmente empleadas. De acuerdo con una investigación



realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) [Bergam, 2001] se calcula que la evasión, elusión, fraudes y otros tipos de incumplimientos tributarios representa casi el 50% del potencial recaudatorio de México. Esto pone de relieve la magnitud del problema de la evasión fiscal en escala nacional; además explica por qué la carga fiscal es muy alta para el contribuyente cautivo; mientras que para el gobierno mexicano los recursos que recauda no le son suficientes para cubrir las necesidades públicas. No se pretende analizar en este trabajo qué necesidades se deben calificar como “públicas”, pero es importante subrayar que en este campo habría que definir si la población mexicana considera que satisfacer una necesidad pública es el rescatar de la quiebra a los bancos, a las compañías constructoras de carreteras, a las compañías de aviación, entre otros, que sumados significan una cantidad muy importante del gasto público. Como se muestra en el cuadro 2, el “apoyo a ahorradores y deudores privados” (IPAB) representa el 3.3% del gasto neto total y el costo financiero de la deuda pública el 11.7% de éste. Sumados ambos conceptos representan una cantidad similar a las participaciones que la federación entrega a estados y municipios (14.7 por ciento).

Cuadro 2
Uso de recursos del sector público 2002
(porcentajes)

Gasto neto total	100
<i>Gasto no programable</i>	30.5
Deuda pública (costo financiero)	11.7
Participaciones a estados y municipios	14.7
Apoyo a ahorradores y deudores privados (IPAB)	3.3
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas)	0.9
<i>Gasto programable</i>	69.5
Ramos autónomos*	2.3
Administración pública centralizada	37.6
Organismos y empresas de control presupuestario directo	29.6

*Incluye a los poderes Legislativo y Judicial, IFE y CNDH.

Fuente: SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2002*.

Sin duda, la evasión se debe en gran parte a la gran complejidad de las leyes fiscales, a la administración complicada, a las inequidades en el sistema fiscal, como es el caso del “régimen simplificado” para las personas físicas y morales que se dedican a la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, así como al transporte terrestre de personas y bienes, y a la falta de transparencia en el ejercicio del gasto público.

- b) Lo anterior determina que la carga fiscal de México esté por abajo de la que tienen países de desarrollo similar. Como se ve en el cuadro 3, mientras el promedio en Sudamérica es de 13.2, México sólo tiene 10.7.

Cuadro 3
Carga fiscal

<i>Países</i>	<i>1998</i>
Promedio de la OCDE	26.30
Promedio de Sudamérica	13.20
México, 2000	10.70
México, 2000*	12.25

* Incluye 35% de los derechos por extracción de hidrocarburos.

Fuente: OCDE y Estadísticas de América Latina, CIAT.

Así, los ingresos públicos de México dependen en gran medida de las ventas de petróleo; durante el periodo 1980-1999 representaron un promedio de 11.4% del total de los ingresos [Loría y Brito, 2000:2]. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002, se señala que los ingresos brutos totales de Pemex incluyendo los que se pagan como impuestos al gobierno federal y los que cuentan para el balance primario de la empresa, representan el 33.6% de los ingresos totales del sector público [SHCP:2002]. Obviamente, las fluctuaciones en el precio de este producto repercutirán en las finanzas públicas del país.

La propuesta gubernamental

Las modificaciones más importantes en las que se basa lo que el actual gobierno denomina “la nueva hacienda pública distributiva” son:



- a) En el IVA se eliminan algunas exenciones y la tasa cero (caso de alimentos, medicinas y colegiaturas), excepto en ciertos bienes, como los autos blindados. Este impuesto se causará en el momento en que efectivamente el contribuyente cobre las contraprestaciones.
- b) En el ISR para personas físicas se baja la tasa marginal máxima de 40% a 32%; se reduce el número de tramos de la tarifa y se incrementa el crédito al salario que se otorga a los trabajadores de ingresos más bajos. En el ISR para personas morales se propone una tasa uniforme de 32%, se elimina el impuesto sobre dividendos y desaparecen los esquemas preferenciales para agricultura, transporte y edición de libros.
- c) En el impuesto especial sobre producción y servicios se propone crear un impuesto *ad valorem* para los diferentes tipos de bebidas alcohólicas.
- d) En el impuesto sobre automóviles nuevos se propone establecer “impuestos ecológicos”, basados en el nivel de contaminantes que emitan los vehículos.

Reflexiones finales

- a) Como se observa en los apartados anteriores, las medidas propuestas por el Ejecutivo Federal no redundarán en una *nueva hacienda pública*, toda vez que, como en numerosas ocasiones anteriores, no se está modificando la estructura impositiva del país; simplemente se trata, hoy al igual que ayer, de algunos cambios en ciertos impuestos. Si realmente se quiere hacer una reforma hacendaria es indispensable atacar primero el problema de la evasión fiscal. Para ello, se tiene que actuar en dos frentes: 1) simplificar las leyes y la administración fiscal, y 2) tomar medidas que realmente transparenten el gasto público. Solamente hecho lo anterior, si fuera necesario, se podría pensar en la necesidad de incrementar algunos impuestos.
- b) Tal como está planteada la reforma no puede calificarse como *distributiva* en el sentido de la propuesta de Musgrave, señalada anteriormente: que el Estado debe promover una distribución justa del ingreso. Por el contrario, la propuesta es *regresiva*, toda vez que se fundamenta en

el incremento de impuestos al consumo que, como ya se dijo, son impuestos indirectos, trasladables y que por tanto afectan en mayor medida a las clases de más bajos ingresos, lo cual empeora si se gravan los alimentos y medicinas y se dejan exentos artículos que solamente consumen los sectores de mayores ingresos, como los autos blindados. Si realmente se quiere fomentar una distribución equitativa del ingreso es necesario que el sistema tributario se base en impuestos directos; por lo que el ISR no tiene por qué disminuir ni su tasa perder progresividad en los estratos de mayores ingresos, que en la propuesta sería a partir de los 500 000 pesos anuales. Por otro lado, en lo que toca a las personas morales, mantener una misma tasa perjudica a los que obtienen menores ingresos.

- c) El gran ausente en la propuesta gubernamental es el tema de la distribución de los impuestos entre la federación, los estados y los municipios. Al respecto cabe señalar la urgente necesidad de que los ámbitos de gobierno local cuenten con mayores facultades para recaudar los ingresos que requieren, ya que de continuar como hasta ahora persistirá la gran dependencia de los estados y municipios. Como se observa en el cuadro 4, en 1999 el gobierno federal recaudó el 95.8% del total de los impuestos cobrados en el país; mientras que los gobiernos estatales y municipales solamente obtuvieron el 3 y 12 por ciento respectivamente. El actual sistema de coordinación fiscal ha sido un obstáculo para que los tres ámbitos gubernamentales obtengan los recursos necesarios para cubrir sus necesidades de gasto público.

Cuadro 4
Ingresos tributarios según nivel de gobierno
1999
(millones de pesos)

	<i>Monto</i>	<i>Porcentaje</i>
Gobierno Federal	521 682.4	95.8
Gobiernos estatales	16 386.7	3.0
Gobiernos municipales	6 584.1	1.2
Totales	544 653.2	100.0

Fuente: INEGI, *El ingreso y el Gasto Público en México*, 2001.



d) Finalmente, se sabe que la tendencia internacional es que las economías reformen sus sistemas hacendarios elevando el IVA y disminuyendo la recaudación por ISR, lo cual al final beneficia a las grandes empresas corporativas y debilita al Estado. Como señalaba Retchkiman en 1974, y sigue siendo válido en 2001, “la inequidad en la distribución de la carga tributaria existe entre actividades económicas, zonas geográficas y personas físicas” [Retchkiman, 1979:129]. Hoy es necesario que la sociedad esté consciente de este hecho y participe en la búsqueda de un camino propio para resolver esta problemática fiscal.

Referencias bibliográficas

- Astudillo Moya, Marcela [1999], *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Bergman, Marcelo [2001], *La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿el tema previo a la reforma fiscal?*, CIDE, México.
- Einaudi, Luigi [1955], *Principios de hacienda pública*, Madrid, Aguilar.
- Hinrichs, Harley [1967], *La estructura tributaria durante el desarrollo*, CEMLA, México.
- INEGI [2001], El ingreso y el gasto público en México.
- Kaldor, Nicholas [1973], “Las reformas al sistema fiscal en México”, en Leopoldo Solís (comp.), *La economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, núm. 4.
- Loría, Eduardo y Luis Brito [2000], “Los efectos de la reforma fiscal en México: un ejercicio de pronóstico 2001-2002”, Facultad de Economía, UNAM y revista *Ciencia ergo sum*.
- Musgrave, Richard y Peggy B. Musgrave [1995], *Hacienda pública*, Madrid, McGraw Hill.
- Retchkiman, Benjamín [1977], *Introducción al estudio de la economía pública*, México, UNAM.
- _____ [1979], *Política fiscal mexicana*, México, UNAM.
- SHCP [2002], Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002.
- _____ [2002], Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2002.
- Stuart Mill, John [1964], *Principios de economía política*, México, Fondo de Cultura Económica.