

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Noviembre / 2012

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS

Ideas para una
reforma fiscal
progresista

Vidal Llerenas Morales

El pensamiento progresista ha inspirado diversos liderazgos que han impulsado la transformación democrática de la sociedad. El cumplimiento de los derechos humanos, la democratización del Estado y los medios de comunicación, la igualdad de género y la ampliación de acceso al espacio público construyen referentes para lograr nuevas formas de hacer política.

Perspectivas Progresistas es una serie de publicaciones, cuyos textos pretenden animar el debate público para pensar la realidad mexicana desde visiones progresistas, abrir camino a la sociedad y sus actores para emprender acciones colectivas, y generar canales donde la diferencia de identidades, estilos de vida y derechos de ciudadanía encuentren una reivindicación sociopolítica.

Las opiniones vertidas en los textos que se presentan, las cuales no han sido sometidas a revisión editorial, así como los análisis y las interpretaciones que en ellos se contienen, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las opiniones y puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.

ISBN: 978-607-7833-37-6

Diseño y formación: Enrico Gianfranchi

Noviembre / 2012

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS

Ideas para una reforma fiscal progresista

*Vidal Llerenas Morales**

La propuesta fiscal del Partido de la Revolución Democrática (PRD) no siempre ha sido clara, por lo que es necesario discutir lo que, en mi opinión, debe ser la posición del partido sobre el tema. Primero, brevemente, el PRD es un partido de centro-izquierda que, por lo tanto, busca reducir las brechas de desigualdad en términos de ingresos y oportunidades. En una sociedad democrática esto se logra por medio de un Estado que cobra impuestos, de preferencia progresivos, y luego los gasta de manera eficiente en programas también progresivos. Eso nos lleva a la elemental conclusión de que deben ser los impuestos sobre la renta y la propiedad la base de una política fiscal redistributiva. También parto del hecho de que el Estado no puede reducir las brechas de desigualdad si capta el 11%

del producto en impuestos y sus ingresos son de poco más de 20%. Tampoco parece razonable que la recolección se concentre en el gobierno nacional, mientras que los locales, sin posibilidades de obtener mayores recursos, gasten, en general, con muy poca transparencia y control. Gobiernos nacionales y locales ejercen recursos que no son evaluados, por lo que la presupuestación no tiene que ver con los resultados.

A continuación, me permitiré elaborar algunas ideas de lo que, a mi parecer, debe ser la propuesta de la izquierda en materia fiscal. La mayoría de las mismas ya han sido presentadas, sin éxito, por los diputados de PRD en la Cámara de Diputados. Creo que muchas de ellas deben ser negociadas en la arena federal, como

* Diputado del PRD en la Asamblea del Distrito Federal. Fue diputado federal y secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, así como subsecretario de Egresos del Gobierno del Distrito Federal. Estudió la licenciatura en Economía en el ITAM y un doctorado en Administración Pública en la Universidad de York (Reino Unido).

parte de la agenda legislativa de la amplia bancada perredista, y no tienen por qué esperar a la llegada al poder federal de un gobierno de izquierda. De hecho, sostengo que incrementar los ingresos del Estado (y mejorar la calidad de su gasto), por medio de impuestos progresivos (y la evaluación de los egresos), tiene que ser parte central de la agenda de todo partido que propone reducir la desigualdad por medio de la acción efectiva del Estado. Las propuestas para reducir los gastos del gobierno en áreas que no son fundamentales, que con frecuencia son presentadas por las bancadas perredistas como una propuesta fiscal, son por supuesto necesarias: es posible reorientar el gasto a los acciones de mayor impacto, pero definitivamente no representan una solución a los problemas de ingreso público. Lo que se requiere es un compromiso con una agenda fiscal progresista que permita redistribuir el ingreso, por medio de políticas sociales y de gasto sólido y eficiente.

Actualmente la situación fiscal del país es buena, especialmente ante los graves problemas fiscales de buena parte de las naciones del mundo: la deuda bruta como porcentaje del PIB es de solamente 35%, cuando en las naciones desarrolladas la relación es cercana o mayor al 100%. Sin embargo, los ingresos petroleros explican alrededor del 35% de los ingresos totales y las contribuciones fiscales a la seguridad son crecientes. De hecho, el país presenta un desequilibrio fiscal intergeneracional, ya que no se contribuye lo suficiente para el pago de las pensiones futuras. La estabilidad financiera lograda en el país

está en peligro si no se incrementan los ingresos públicos, o como ha sucedido en el país en las últimas décadas, seguirá basada en las reducciones al gasto público. Si queremos que el Estado garantice los derechos de los ciudadanos y genere desarrollo, tenemos que mantener la estabilidad financiera en el sector público, pero con los ingresos suficientes para invertir más en infraestructura y ampliar la calidad y la cobertura de los servicios sociales. La estabilidad fiscal no puede darse a costa de quitar al Estado la posibilidad de mantener políticas que reduzcan de manera permanente las brechas de desigualdad.

El ISR como queso gruyère

Mientras que el promedio de los países de la OCDE recauda por Impuesto sobre la Renta (ISR) cerca de 9.5% de su producto, en México el promedio oscila entre 2.0 y 2.5% del mismo, aunque las tasas reales promedio son mayores para el caso mexicano. Después de las excepciones, la tasa efectiva promedio al capital en el país no supera el 11.5%, mientras que en los Estados Unidos es de 27%, en Canadá 38% y en España 20%.¹ Es evidente que el capital se encuentra sub-gravado en relación a otras economías. El problema del ISR en México es su porosidad. En el régimen priista se crearon excepciones fiscales para favorecer a los grupos políticamente relevantes. El nacimiento de los regímenes fiscales en México está

1. El documento (2010) *Diagnóstico del sistema fiscal mexicano*, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, ofrece un extenso comparativo del sistema tributario mexicano con la situación internacional.

indudablemente ligado al sistema político mexicano post-revolucionario y, por lo tanto, al conjunto de intereses que lo sostenía. Para terminar con esta herencia bastaría con eliminar las salvedades fiscales al sector transporte y al primario, ya que en México las grandes empresas agrícolas y los transportistas pagan impuestos de manera distinta al resto de los mexicanos, así como las maquiladoras que no se instalan de manera permanente. Además, se crearon otras facilidades para promover la inversión, pero sus resultados no están acreditados, por lo que se debe limitar la posibilidad de que las empresas deduzcan en un año toda la depreciación que tendrá la inversión de un ejercicio en los siguientes. Se creó también la llamada consolidación fiscal, que permite compensar las pérdidas con las ganancias de una corporación, con la posibilidad, además, de compensar pérdidas futuras con ganancias actuales. Ambas políticas tendrán que ser restringidas de manera drástica para incrementar la recaudación de la renta y mantener solamente las que acrediten una relación clara con la inversión y la creación de empleo.

Actualmente nadie mide la relación entre los incentivos fiscales y su impacto en la actividad económica en México; su monto se estima en el presupuesto de gastos fiscales (alrededor de 5.5 puntos del PIB, de acuerdo con el Informe de Gastos Fiscales 2012 que presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP), pero nadie conoce su impacto. De hecho lo que la literatura señala es que atributos como la transparencia, la simplicidad,

la estabilidad y la certidumbre son valorados más por inversionistas que los incentivos, y en general el aumento de incentivos no es acompañado de grandes flujos de inversión, ya que otros factores como la infraestructura, la estabilidad o el cumplimiento de la ley tienen mayor importancia. Es muy probable que eliminar varios de los regímenes especiales tenga un efecto relativamente menor en la economía real, que puede ser más que compensado por las ganancias en estabilidad financiera, infraestructura y capital humano que pueden financiarse con el incremento de los recursos.²

Desgraciadamente, a pesar de algunos avances en la tarea de reducir las facilidades fiscales, como poner un tope a los años en los que se puede diferir el pago de los impuestos consolidados, en realidad continúa la expansión de los regímenes especiales. Un ejemplo es la deducibilidad contra el ISR de las colegiaturas pagadas por las familias que envían a sus hijos a escuelas privadas. La medida, que tiene un costo aproximado de 13 mil millones de pesos (mdp), no incrementa ni la calidad, ni la cobertura educativa del país. Por lo menos, nadie evalúa dicha estrategia fiscal en estos términos. Los beneficiados, en general, se encuentran en los deciles altos, por lo que, aunque seguramente representa un alivio económico importante para muchas familias, definitivamente no es una transferencia de los que tienen mayores ingresos a los que viven en situación de pobreza. Lo que el gobierno debió haber hecho, si le preocupaba la carga financiera del gasto educativo en

2. Una discusión del tema de Gastos Fiscales para el caso mexicano se puede ver en Ethos Fundación (2012): *Los gastos fiscales como herramientas para el desarrollo*.

las familias, era destinar dichos recursos para incrementar las becas y la cobertura de la educación media superior, el nivel educativo que presenta mayores problemas de oferta y de deserción de estudiantes.

La principal consecuencia del ISR poroso es que la desigualdad de ingreso, medida por el índice de Gini, es mayor después del pago de impuestos que antes del mismo. Mientras que para países europeos de la OCDE el índice arroja un promedio de 47.6 antes de impuestos y transferencias, y cae a 28.2 después de los mismos, para México el indicador de prácticamente el mismo, es de 0.494 antes de impuestos y 0.474 después (véase OCDE StatExtracts). Eso en buena medida se explica porque las personas de mayores ingresos son capaces de aprovechar las múltiples excepciones del ISR y, por lo tanto, capturar la mayor parte de los gastos fiscales. Por otro lado, las personas de mayores ingresos son también las que capturan la mayor parte de los subsidios y buena parte de los programas de gobierno.

La raquítica recaudación local

En México solamente el 4% de los impuestos son recaudados por los gobiernos locales (el promedio OCDE supera el 22%), por lo que es necesario que una proporción mayor de los impuestos sean recaudados en las regiones, en donde el dinero se gasta. Eso permite ofrecer mejores servicios a nivel local y ligar el cobro con el gasto.

Para lograrlo es necesario incrementar la recaudación del impuesto predial, la principal fuente de recaudación municipal. Se trata de un impuesto completamente progresivo, ya que grava la propiedad y por lo tanto la riqueza de las personas. México tiene una enorme área de oportunidad en el gravamen de la propiedad. En Estados Unidos se recaudan más de tres puntos del producto por dicho impuesto; en Brasil y Argentina, más de un punto y medio (OCDE 2008, Revenue Statistics); en México, menos de 0.25%. Eso significa que existe un potencial de al menos un punto del producto para el caso mexicano. Para incrementar la recaudación del impuesto predial, se requiere de un fondo que permita financiar las inversiones que son necesarias para actualizar los catastros y administrar la recaudación, además de la asistencia técnica para lograrlo. A esto deben unirse reformas legales que faciliten las asociaciones de municipios para este propósito y permitan el cobro de los tributos a la propiedad en ejidos y en todo tipo de edificios gubernamentales.³

El incremento sustantivo de la recaudación del predial y de otras fuentes municipales de ingresos, como el cobro del agua y del alumbrado público, no se dará ni por generación espontánea ni por las presiones de gasto y pago de pasivos que enfrentan los municipios. Se requiere de una acción decidida por parte del Gobierno Federal y de los estados para financiar y acompañar una reforma profunda que supere los obstáculos para el cobro de los impuestos a la propiedad. Es necesario romper paradigmas y establecer políticas

3. Ángel Otero Díaz, en "Política fiscal municipal con federalismo cooperativo hacendario. El sistema catastral como estrategia para incrementar la recaudación predial" (*Finanzas Públicas*, vol. 3, núm. 6, 2010), ofrece una muy sólida propuesta para incrementar la recaudación del predial por medio de la coordinación entre gobiernos.

que permitan, por ejemplo, ligar la deducibilidad de impuestos federales con el pago del predial, u obligar a que toda operación financiera en la compra de un inmueble se registre en una base nacional de datos para actualizar su valor gravable. Se requiere de esquemas en los que el financiamiento, la tecnología e incluso la determinación de los valores catastrales sean responsabilidad federal y estatal, para que los municipios construyan sistemas catastrales sólidos y redituables. Los gobiernos locales pueden, siempre y cuando cuenten con el financiamiento y la asesoría pertinente, desarrollar reformas a los esquemas de cobro del predial, algunas muy complejas pero otras más simples, como actualizar los valores base de pago de los inmuebles con los valores establecidos cuando se otorga un crédito hipotecario. Si se parte del hecho de que el valor que acepta una persona al contratar un crédito es un valor de mercado (valuado así por el propio banco), entonces esa debe ser la base para pagar el impuesto sobre la propiedad. En alguna ciudades, como Tijuana, existen incluso convenios entre el Infonavit y el municipio para que el propio pago del predial se efectúe cuando el acreditado paga su hipoteca. Los municipios podrían establecer obligaciones para que los bancos y desarrolladores inmobiliarios auxilien de manera similar en el cobro y contribuyan a la actualización automática del padrón catastral. Es urgente también pasar de sistemas topográficos de actualización al uso de fotografías aéreas que permitan contar con mejor información sobre las propiedades.

Por otro lado, un camino para fortalecer las fuentes estatales de recaudación es otorgar a las entidades la facultad de coleccionar el régimen intermedio del ISR para las personas físicas. Tiene sentido pensar que los estados van a ser más eficientes fiscalizando a personas que realizan actividades típicamente profesionales o empresariales de ingresos medios, mientras que la federación se encarga de los grandes contribuyentes. La administración de este impuesto es compatible con el que actualmente se cobra sobre nóminas, por lo que se puede utilizar y fortalecer la infraestructura actual. Los estados deben contar con nuevas facultades tributarias, como el cobro de impuestos sobre las herencias, que podría ser un complemento interesante a sus atribuciones actuales en materia de enajenación de inmuebles. En la medida en que los estados realicen una actividad más intensa de fiscalización, la sociedad exigirá mayor calidad en el gasto que se ejecuta a este nivel.

Generalizar el IVA

México recauda por concepto de IVA alrededor del 3.8% del PIB, cuando el promedio OCDE es de casi 6.5%. Muchas voces se han pronunciado por generalizar la tasa del IVA, o al menos reducir el diferencial de tasas. Efectivamente la convivencia de una tasa cero para alimentos y medicinas con otra de 16% para el resto de los productos genera incentivos claros para la evasión y de alguna manera sirve de subsidio al consumo para los sectores de mayores

ingresos. La SHCP, en su reporte de gastos fiscales para 2012, afirma que el 60% del monto total del subsidio se lo quedan los cinco deciles de mayor ingreso; de hecho, el decil de mayores ingresos obtiene el 13.4% del subsidio fiscal. Sin embargo, si consideramos la tasa efectiva con la que cada decil tributa el IVA, las excepciones actuales hacen el IVA progresivo, ya que permiten que la tasa efectiva que paga una persona que se encuentra entre el 10% más pobre de la población sea menor al 5.6% de su consumo (en lugar de 16%, pues buena parte de su consumo corresponde a alimentos), mientras que los más ricos pagan alrededor de 9.45% (porque consumen pocos alimentos en proporción del total, ver documento citado del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, CEFP). No parece razonable, debido a su efecto negativo en las personas con menores niveles de ingreso, homologar las tasas del IVA.

Se deben analizar alternativas para gravar algunos alimentos con la misma tasa, pero mantener sin gravar una canasta amplia que incluya medicamentos, alimentos frescos y procesados de mayor consumo entre los menores deciles de ingreso, además de analizar los posibles mecanismos para transferir a los más pobres la pérdida de sus ingresos por el gravamen. Se trata de un asunto delicado, especialmente ante el incremento en el precio de los alimentos, debido al cambio climático y la demanda de los países de lejano oriente. El precio de los alimentos es responsable de buena parte de la inflación del país.⁴ El gravamen a los mismos puede contribuir

a empeorar problemas de carestía e incluso de desnutrición, por lo que no es recomendable aplicarlo si no se cuenta con mecanismos eficientes de acopio y subsidio de alimentos. Cabe mencionar que el costo fiscal de la tasa cero en alimentos no supera el punto del producto, por lo que en todo caso la medida no mejoraría de manera radical la situación fiscal del país.

Impuestos ambientales

Los impuestos sobre emisiones están ausentes del sistema tributario mexicano. De hecho, México prácticamente eliminó la tenencia, el único impuesto que funcionaba en ese sentido. Actualmente la tenencia es un impuesto local que muy pocas entidades federativas cobran, por lo que alrededor de 20 mil mdp dejarán de ingresar a las arcas públicas locales. Una alternativa para incrementar la recaudación es volver a hacer de la tenencia un impuesto federal que, como sucedía hasta hace un par de años, fuera cobrado y gastado por las entidades federativas de manera obligatoria. El impuesto debería también ser rediseñado para penalizar los modelos y marcas de auto que consuman más combustible por kilómetro y tener una tasa reducida para modelos con menos emisiones a la atmósfera. La tenencia, además de incrementar los ingresos públicos, puede servir para acelerar la renovación del parque vehicular y generalizar el uso de

4. Agustín Carstens, gobernador del Banco de México, atribuye la alta inflación de final del año a los problemas de oferta de alimentos e incluso propone un mercado de derivados en el país para reducir dicha volatilidad. Véase el discurso de Carstens durante la ceremonia de lanzamiento del mercado de futuros de maíz amarillo en el MexDer, del 24 de octubre de 2012, y la presentación “Desafíos del crecimiento y estabilidad en México”, de la misma fecha.

autos que sean más eficientes en el uso del combustible.

Por otro lado, el esfuerzo recaudatorio que tendría mayores efectos a favor del uso racional de los recursos naturales es el relacionado con el cobro del agua. Las proporciones de los ingresos por agua de los municipios mexicanos son muy bajas con relación al PIB, similares a las del predial, por lo que existe un enorme potencial recaudatorio y, por supuesto, la oportunidad de reducir el consumo y las fugas de agua cuando la provisión se mide y se cobra con tarifas adecuadas. Para incrementar la recaudación se requiere, como se mencionó en el caso del predial, inversiones importantes que solamente podría soportar el gobierno federal (pero que en el mediano plazo los municipios podrían pagar con la recaudación adicional), asesoría técnica por parte de entidades y gobierno nacional, así como cambios legales para facilitar el cobro. Cobrar mejor el agua no implica dejar de proporcionársela a personas de bajos ingresos, sino medir de manera adecuada el consumo, con tarifas adecuadas para cada usuario y con un sistema de subsidios eficiente.

La izquierda en varias ocasiones se ha pronunciado por incrementar los subsidios a la gasolina. Al menos hasta que se construyan las refinerías necesarias para reducir el costo de su producción. Actualmente el subsidio a las gasolinas rebasa el punto y medio del producto y, si bien no existen estudios a detalle, la lógica sugiere que la mayor

parte del subsidio se otorga a personas en deciles altos de ingreso, además de que evidentemente sirve de desincentivo para que se generalice el uso de autos más eficientes en el uso de energía. Considero que la posición de la izquierda debe cambiar para que se reduzcan (sin que se eliminen) los subsidios a las gasolinas y, en su lugar, se subvencionen los alimentos cuyos incrementos recientes afectan de manera muy seria a la población de bajos recursos y son la causa de las presiones inflacionarias recientes. De acuerdo con la SHCP, mientras que el 20% de la población absorbe el 55% del subsidio, el 20% de la población de menores ingresos (que por supuesto en general no utiliza vehículos de gasolina) recibe el 3.4%.

Considero, incluso, que para el caso de las grandes urbes sería adecuado establecer un impuesto especial adicional a las gasolinas, que vaya a un fideicomiso y sirva para financiar proyectos de transporte público. Un impuesto de esta naturaleza (que ya se aplicó en México en la década de los noventa) podría aprovecharse para financiar y subsidiar de manera permanente proyectos de transporte masivo, que no se pueden costear ni con las tarifas que pagan los usuarios ni con los impuestos generales. Gravar el auto como mecanismo para compensar las externalidades que genera y trasladar dichos recursos a sistemas que sirvan para substituir el uso del mismo por transporte público, es la única alternativa para hacer realidad los grandes proyectos de movilidad que las grandes ciudades del país demandan.

Mejorar la calidad del gasto público

En el tema del gasto se requiere garantizar que la contabilidad, los presupuestos, las cuentas públicas, los sistemas de registro, la evaluación y la fiscalización del gasto en la federación y en las entidades sean homogéneos y de acuerdo a las mejores prácticas. Parte de las reformas se podrán concretar con las modificaciones a la Ley General de Contabilidad si existe un adecuado proceso de seguimiento. Queda todavía pendiente el tema de consolidar un sistema nacional de fiscalización del gasto. Es urgente, además, tener una discusión de presupuesto basado en evaluaciones y resultados. Para eso también se requiere una ley general de evaluación del gasto que se aplique a nivel federal y local. Las iniciativas para evaluar el gasto han permitido ajustar las fallas de algunos programas, pero no han servido para reorientar el gasto hacia programas más eficaces y progresivos. Sabemos que los programas orientados al campo tienen problemas muy serios, pues son capturados por organizaciones clientelares y por los productores de mayores ingresos; sin embargo, prácticamente ninguno ha sido modificado de manera fundamental.

Se requiere que el Congreso sirva de espacio para mejorar la calidad del gasto. Actualmente es un foro para que voces distintas a las que se escuchan en el gobierno federal tengan representación, por lo que temas como género, universidades o

cultura tienen asignaciones presupuestales adicionales. Sin embargo, el gasto público reasignado por la Cámara de Diputados no se revisa con criterios para asegurar que se elijan los mejores proyectos para los fines buscados. Es necesario que los diputados cuenten con bancos de proyectos que hayan sido evaluados y que sus decisiones estén siempre informadas por los resultados de las evaluaciones y los indicadores del desempeño. Es importante también la puesta en operación de una oficina del presupuesto que desde el Congreso monitoree el gasto y la posibilidad de que la Auditoría Superior lo examine en el mismo año que se ejerce.

Es importante reformar el marco legal para dar el mandato claro al Ejecutivo de detonar la inversión pública como motor del desarrollo, algo que no sucede cuando los fideicomisos destinados para dicho fin no se ejercen. Para el PRD es fundamental que el gasto tenga una nueva orientación que permita promover el crecimiento y financiar programas que reduzcan la desigualdad, como hacer universales los apoyos a los adultos mayores, las becas y la cobertura para los estudiantes de preparatoria y los apoyos a las jefas de familia en situación de marginación. Además, es urgente desarrollar programas para prevenir la delincuencia por medio de acciones que reconstruyan el tejido social.

En suma, es posible incrementar la recaudación fiscal si fortalecemos los gravámenes sobre la renta y la propiedad y los impuestos ambientales. Si estos recursos los destinamos para becas, para

atender problemas como la obesidad, para apoyar a las mujeres y a los adultos mayores, y prevenir la delincuencia, vamos a contribuir a que la sociedad sea mejor y más equitativa.

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Yaucopec no. 55, col. Condesa, 06140 México, D.F.
Tel +52 (55) 5553 5302, Fax +52 (55) 5254 1554
www.fesmex.org

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS. Noviembre 2012.

Ideas para una reforma fiscal progresista

Vidal Llerenas Morales ISBN: 978-607-7833-37-6

ISBN: 978-607-7833-37-6



9 786077 833376