



INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

PROPUESTA ALTERNATIVA DE REFORMA HACENDARIA

Jorge A. Calderón Salazar
Director

Amabilia Terrazas Solís
Cutberto Ledezma Chávez
Investigadores

Odontología 76, Copilco – Universidad, C.P. 04360, México, D.F.
Tel./Fax. 56 58 42 06
E mail: ierd@prd.org.mx
jcalderon_salazar@hotmail.com
coyuntura@prodigy.net.mx

PROPUESTA ALTERNATIVA DE REFORMA HACENDARIA QUE PRESENTA EL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA A LA PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA.

México, D. F., 6 de mayo de 2004
Jorge A. Calderón Salazar. Director del IERD
Amabilia Terrazas Solís
Cutberto Ledezma Chávez
Investigadores

Resumen Ejecutivo.

Contexto de la Economía Mexicana.

- Existe una interrelación y extrema dependencia de la economía mexicana con respecto a la economía de los Estados Unidos de América, ya que ante la crisis que ha afectado a dicho país ha sido más que suficiente para lesionar al aparato productivo nacional.
- La entronización del mercado como rector de toda la actividad humana, como fórmula para la atención de los problemas presentes y futuros de nuestra patria y como la única vía para la resolución de nuestros rezagos sociales, no ha funcionado en México.
- El modelo neoliberal de desarrollo inducido desde el exterior y aplicado en nuestro país desde hace 21 años por las administraciones federales, sólo ha creado y agudizado los profundos problemas estructurales de nuestra economía, destruyendo ramas y cadenas productivas, generando desempleo, y provocando el empobrecimiento de amplias capas de la población.
- El momento actual que vive México es de incertidumbre, *el deterioro del país se profundiza entre otras causas por una profunda crisis fiscal del Estado*, inmersa ésta en un contexto de mínimo crecimiento económico y dependencia excesiva e inconveniente de nuestra economía respecto del comercio exterior, entre otras de las profundas y graves causas.
- *El "sistema" tributario mexicano adolece de serios problemas, precisamente por su falta de planeación estratégica y preocupación por la sociedad en general*, por lo que carece del sentido promotor del desarrollo nacional que caracteriza a las estructuras fiscales en los países con los cuales competimos comercialmente.

- *La política fiscal entendida como un instrumento para solucionar los problemas en el marco del interés público dista mucho de ser a la que han llevado a cabo los regímenes neoliberales priístas y ahora el panista, provocando un abandono de las responsabilidades económicas fundamentales del Estado.*
- *Su función promotora del desarrollo nacional es incierta, dadas las excesivas facultades discrecionales del Ejecutivo Federal y los funcionarios hacendarios.*
- *En el aspecto fiscal la inequidad es, hoy como ayer, rasgo por excelencia de nuestra estructura tributaria. El impuesto sobre la renta capta, si lo comparamos con la porción de ingresos de cada segmento, una parte proporcionalmente mayor del trabajo que del capital.*
- *Dicho sistema tampoco cumple con la función redistributiva a que está obligado, pues es altamente regresivo, por basar su recaudación en una alta proporción de impuestos indirectos como es el caso del IVA, y en una limitada recaudación en los impuestos distributivos como el Impuesto Sobre la Renta (ISR) dado el potencial de nuestra economía.*
- *Se toleran muy elevados niveles de evasión y elusión, no sólo por la vía de actos ilegales, sino que la Ley de Impuesto sobre la Renta tiene numerosas lagunas deliberadamente incorporadas a lo largo de dos décadas de gobiernos neoliberales para disminuir la participación del Estado en la economía.*
- *La caída y luego el estancamiento de los recursos fiscales ha sido el reflejo del bajo crecimiento económico del país; pero también de la indiscriminada apertura comercial que se acompañó de indebidos privilegios y exenciones fiscales.*
- *Los ingresos públicos reflejan un estado tan crítico, que ponen en grave riesgo el cumplimiento de las funciones básicas del Estado mexicano y obligan a una impostergable reestructuración integral del sistema hacendario mexicano, pues la cadena de compromisos ya nos ha alcanzado, caso de enorme deuda pública, las pensiones y del Fobaproa-Ipab por sólo mencionar tres explosivos pasivos.*

El sustrato ideológico.

- *El Presidente de la República y su equipo fondomonetarista, sostienen la tesis de que reduciendo el déficit volverá la prosperidad al país, sin embargo llevamos años con esa política y no se ve el renacer de la economía.*

- El gobierno federal sostiene que una política fiscal expansiva tiene diversos efectos adversos sobre la economía, -aumento de las tasas de interés e inflación- y que aún cuando puede combatir el paro y fomentar la inversión propician a largo plazo un estancamiento de la actividad productiva.
- En la actualidad, cuando el gasto público se mantiene restringido, el sistema bancario prácticamente ha dejado de otorgar créditos al sector privado, éste no solicita créditos bancarios por el alto nivel de las tasas de interés, aunque el gasto público está casi en equilibrio.
- Sobre el aspecto del crédito, reveladora resulta la encuesta del pasado mes de febrero del Banco de México sobre el financiamiento que otorgó la banca comercial en el último trimestre de 2003 al sector privado productivo, teniendo que de cada peso de crédito la banca puso 20.3 centavos, con lo que estamos muy lejos de poder reactivar la maltrecha economía nacional.
- La idea de que el gasto produce mayor endeudamiento, supone que el gobierno no puede allegarse recursos por otra vía más que por la deuda financiera, lo cual no es cierto pues habría de considerarse la vía tributaria –sobre todo en su eficacia recaudatoria-, y si se considera esta opción de financiamiento, no necesariamente presionaría al alza las tasas de interés.
- De la misma manera, tampoco es cierto que hoy un incremento moderado en el gasto público necesariamente aprecie el tipo de cambio real o deteriore la cuenta corriente, ambos sucesos ocurrirían después de que fuera alcanzado el nivel de pleno empleo del aparato productivo nacional.
- *La insistencia en que no se puede incrementar el gasto público no es sostenible. Sí puede incrementarse, pero se ha decidido por motivos políticos no hacerlo. Sus argumentos son falsos. Es una decisión política, no un impedimento técnico.*

Una propuesta alternativa de política económica.

- Un gobierno sensible y frente a la crisis del modelo económico actual, debería promover una nueva economía basada en el desarrollo sostenido, sustentable e incluyente, en el marco de un proceso de redistribución del ingreso. Esto significa transitar de una economía dominada por los poderosos intereses financieros hacia una economía productiva; establecer un nuevo equilibrio entre el sector de exportación y el mercado doméstico y propiciar nuevas relaciones con el exterior.
- Para instrumentar esta estrategia se requiere que el poder público asuma un papel importante de rectoría, regulación y promoción del desarrollo, lo que deberá plasmarse en medidas legislativas que deberán impulsarse en el Congreso.

- *Sólo articulando las políticas de crecimiento con las de regulación del sector externo y financiero se podrán evitar los ciclos de inestabilidad y el desequilibrio macroeconómico, así como sentar las bases de una nueva economía que sustituya el modelo actual de crecimiento insuficiente e inestable, generador de pobreza y desigualdad.*
- *Una nueva política económica debe ser parte fundamental de la discusión sobre la reforma democrática del Estado. La reforma fiscal integral es eje esencial para el apoyo a la infraestructura productiva. Un manejo adecuado de la política económica debe permitir el crecimiento sostenido del PIB y la redistribución de la riqueza nacional como eje estratégico del combate a la pobreza, para fortalecer el federalismo y la democracia. En consecuencia, la política económica y la política fiscal no deben limitarse a la simple recaudación de impuestos; deben ser ante todo promotoras del desarrollo económico y social.*
- Una verdadera reforma hacendaria requiere considerar los cuatro aspectos sustanciales de la crisis de las finanzas públicas: ingresos, gasto, deuda y fiscalización. No sólo para superar, gradualmente, dicha crisis, sino también para sentar las bases de la transición hacia un Estado democrático y un desarrollo justo, incluyente y productivo. La discusión no puede reducirse a más o menos Impuesto al Valor Agregado, o más o menos productos con tasa cero. *Se trata de un debate sobre el rumbo que debe tomar la transición política.* De construir una política de desarrollo diseñada y aplicada por un Estado democrático bajo la vigilancia y participación de una sociedad democrática.

Convención Nacional Hacendaria.

- Una de las tareas inmediatas es destacar que una verdadera reforma fiscal precisa de la revisión integral del régimen fiscal de los sectores altamente exportador, bursátil, financiero y el autotransporte que se han beneficiado de un sistema de exenciones, privilegios y subsidios multimillonarios.
- Se precisa del diseño y aplicación de un programa específico para frenar la evasión y elusión fiscales, las que según diversas estimaciones las sitúan en una franja que va de 300 a 500 mil millones de pesos.
- Desde nuestro muy particular punto de vista, dos son los elementos que funcionan como freno para el despegue de la economía, uno es la obcecación por disminuir a su mínimo la tasa de inflación y aunado a ello tender hacia el equilibrio en las finanzas públicas eliminando el déficit fiscal, en momentos en que nuestra economía no encuentra fortalezas para despegar, por lo tanto la iniciativa para destrabar el nudo que provoca el estancamiento de nuestra economía, parte del cuestionamiento del modelo de desarrollo –impuesto por los organismos financieros internacionales- que

se viene aplicando en nuestro país desde hace 21 años y la formulación de una propuesta alternativa de desarrollo, que ya se ha convertido en reclamo nacional.

- En los resolutivos de la Convención Hacendaria deberá establecerse que resolver la crisis de las finanzas públicas es parte de la reforma del Estado, donde sin duda alguna encajan las llamadas reformas estructurales, pero no en la idea de arrasar con el patrimonio nacional, para modernizar y privatizar la economía atendiendo las recetas que nos recomiendan los organismos financieros internacionales, *sino de emprender una reforma del Estado, precisando ante todo el tipo de país a que aspiramos los mexicanos, basados en nuestra historia y la defensa del interés nacional.*

Propuestas específicas de política fiscal

Impuesto sobre la Renta

- Se propone derogar los tratamientos preferenciales como los regímenes de consolidación y simplificación. Las facilidades administrativas que se conceden en ambos originan un trato privilegiado para las empresas que lo pueden aplicar y las coloca en un sitio ventajoso frente al resto de los sectores de la economía.
- Se propone que las empresas que tributan bajo el régimen simplificado lo hagan en el régimen general de ley.
- Asimismo, se propone crear el régimen de contribuyente social para acotar el simplificado.
- El propósito del régimen simplificado fue llevar gradualmente a diversos sectores de contribuyentes que tenían una base especial de tributación, de ese régimen especial al régimen general de la ley, a fin de que este tránsito no fuera abrupto. No obstante, este periodo lleva ya 13 años.
- Se considera necesario que las entidades federativas fiscalicen a las grandes empresas que hasta hoy se encuentran bajo el régimen de consolidación fiscal.
- Se requiere un régimen de tributación orientado a los pequeños contribuyentes, sean agricultores, ganaderos, transportistas o comerciantes, que apoye su desarrollo y reconozca su papel en el empleo de fuerza de trabajo nacional. No debe olvidarse que del otro lado existen enormes consorcios nacionales y extranjeros que tributan cantidades ínfimas para el desarrollo del país.
- Con el propósito de fomentar el desarrollo de las entidades federativas se propone que el régimen de pequeños contribuyentes pase a éstas, bajo un esquema de cuotas fijas, con la recaudación, administración y fiscalización correspondientes.
- Aplicar gravámenes al capital financiero (Impuesto Tobin) y a las utilidades en la bolsa de valores, principalmente las ganancias especulativas, Asimismo, y por equidad, se propone deducir las pérdidas bursátiles.

- El impuesto sobre la renta de las personas físicas debe incentivar la equidad.
- Los impuestos indirectos deben incentivar esquemas diferenciados de consumo.
- Los impuestos a las empresas deben incentivar la integración fiscal, la inversión, la innovación y la creación de empleos.
- Elaborar una tabla de tasas más progresivas para niveles de ingreso.
- Mantener como tasa máxima el 32%.
- Crear un registro nacional de contribuyentes con credencial.
- Mantener sin gravamen las prestaciones laborales.
- Acumular todos los ingresos de las personas físicas para la declaración de impuestos.
- Eliminar analogías que hoy existen entre el ISR aplicable a personas físicas y morales, lo cual permitiría la acumulación de todas las fuentes de ingreso.
- Establecer que el ingreso por dividendos se grave en la persona física, es decir, se elimine el reconocimiento del ISR corporativo pagado, lo cual implica la abrogación de la cuenta de utilidad fiscal neta, que hoy no permite acumular este ingreso a las personas físicas.
- Crear en el caso de herencias y legados una ley federal marco que establezca los umbrales de imposición, y que el impuesto que resulte sea administrado y recaudado por las autoridades locales.

Impuesto al Valor Agregado

- Mantener la tasa cero a alimentos, medicinas, libros, colegiaturas y transporte público.
- Establecer una tasa de 20 a 25% a artículos suntuarios.
- Exentar los bienes destinados a ayudar a personas con discapacidad.
- Se rechaza, por considerarse totalmente inviable, la propuesta del Ejecutivo de que el gobierno federal disminuya el IVA del 15 al 13% y que los gobiernos estatales apliquen un Impuesto a las Ventas Finales con una tasa del 2%. La base del impuesto a las ventas finales es muy limitada, así que habría pérdidas para los dos órdenes de gobierno.
- Se propone, en cambio, que los gobiernos estatales cobren el 2% de IVA que el gobierno federal propone dejar de recaudar. Modificar el IVA para establecer el Impuesto al Valor Agregado Compartido.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

- Imponer mayor transparencia en la aplicación del impuesto.
- Establecer diferenciación clara entre los aumentos de precios y los incrementos del impuesto.
- Eliminar las compensaciones con cargo a Pemex cuando la recaudación del IEPS baje.
- Canalizar un porcentaje del impuesto a la inversión productiva en Pemex.
- Disminuir las tasas de IEPS aplicadas a gasolina y diesel, a fin de que los precios de estos energéticos se homologuen a su nivel internacional.

- Que la Cámara de Diputados autorice en todo momento cualquier incremento en el impuesto.
- Incrementar los impuestos a tabaco y alcohol y que una proporción de lo recaudado se destine a gasto en salud.
- Que la recaudación por IEPS, aplicado a bebidas alcohólicas, cervezas y tabacos, represente nuevamente alrededor del 30.0 por ciento del IEPS agregado. Partiendo de las cifras de los últimos años, estaríamos hablando de incrementar la participación de cada uno de estos rubros en tres puntos porcentuales del IEPS total.

I. EL CONTEXTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA.

Cualquier análisis que se pretenda de alguno o algunos aspectos de la economía de cualquier país, deberá tomar en consideración por principio de cuentas la inserción de la misma en el escenario internacional y en nuestro caso la interrelación y extrema dependencia que mantenemos con la economía de los Estados Unidos, por lo que, lo que le ocurra o deje de ocurrir a ese país tendrá repercusiones, no sólo en el terreno económico, sino en el social y político de nuestra patria.

La economía mexicana presenta tal vulnerabilidad que ante la crisis recesiva que ha afectado a los Estados Unidos, ha sido más que suficiente para lesionar severamente el aparato productivo ya no se diga el “nacional” sino a los corporativos transnacionales que operan en nuestro territorio, provocando el cierre de numerosas factorías y la emigración de plantas maquiladoras, lo que ha traído consigo la pérdida de cientos de miles de puestos de trabajo, agravando de esta manera el problema social de la pobreza que lacera la existencia de millones de familias mexicanas, que están cansadas del realismo del mercado y necesitan buenas promesas y acciones que hay que cumplir como actores políticos responsables. Baste mencionar que sólo en 2003 cerraron sus puertas 3,600 empresas y lo preocupante es que para este 2004 no existan perspectivas de recuperar ni siquiera una mínima parte al decir de la Confederación de Cámaras Industriales.

En ese sentido recogemos lo expresado por José Ayala Espino cuando dice que: “ La teoría y la política fiscal se han preocupado por incluir y estudiar dos nuevos temas en su agenda de investigación. En primer lugar, los amplios efectos de la imposición sobre la demanda agregada, la inflación, la composición de los activos y sobre el sector externo. Se ha admitido que los programas de estabilización son insuficientes por sí mismos para garantizar estabilidad económica y crecimiento sostenido. En segundo lugar, la política fiscal no está aislada del resto de instrumentos y variables, por el contrario, se relaciona notablemente con la política externa: tipo de cambio, tarifas, subsidios y liberalización comercial; aspectos a los cuales se les debe prestar más atención, pues no cabe duda de que la coordinación económica entre política fiscal y externa es crucial.(...) Es un hecho que la interacción de las políticas fiscal, monetaria y externa sin duda influirán en el tipo de financiamiento del déficit público.”¹

Por principio de cuentas debemos aceptar que a falta de una revolución en el pensamiento económico, los líderes de las economías más poderosas del planeta que encabezan y controlan los organismos financieros internacionales, sin más inventiva para afrontar los retos del cambiante mundo económico y en una defensa de sus intereses, dieron marcha atrás e impusieron a los gobiernos, sobre

¹ Ayala, José, Economía del sector público mexicano, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, pág. 225.

todo a los en vías de desarrollo, -como es nuestro caso-, las viejas fórmulas de la ortodoxia de las teorías cuantitativas del dinero y la velocidad de circulación para determinar el nivel de los precios y entronizar de esta manera al mercado como rector de toda la actividad humana; ello como fórmula para la atención de sus problemas presentes y futuros y como la única vía para la resolución de sus rezagos sociales.

Y en ese empeño recomiendan que para mantener la estabilidad de las economías del mundo subdesarrollado, se deben controlar los indicadores macroeconómicos; ahora dictando a los bancos centrales mantener esterilizada la oferta monetaria, aplicando el aumento de los “cortos” para que no se dispare la inflación; reduciendo y eliminando los déficits para mantener el equilibrio presupuestario y evitar el aumento en las tasas de interés como consecuencia de una presión por el Estado en el mercado de dinero; eliminando al Estado como agente económico, con la venta del patrimonio de los países y lanzando una embestida para privatizar las áreas estratégicas de las economías; la eliminación de las regulaciones de mercado; la disminución –con amenaza de desaparecerla- en la tasa impositiva del impuesto sobre la renta en una distorsionada visión sobre la creación de la riqueza, y la aplicación indiscriminada del impuesto indirecto del IVA a todo el consumo y a toda la población, todo ello en un paquete de liberalismo económico del *dejar hacer, dejar pasar* decimonónico.

Todas esas recomendaciones fueron aceptadas en forma acrítica por las administraciones federales priístas, y hoy la panista, en un largo período de 21 años que se arrastra hasta nuestros días, que podemos calificar como la noche negra de la economía mexicana. El modelo neoliberal de desarrollo inducido desde el exterior encontró en nuestra patria a los más fervientes defensores, éste no sólo empolló, sino que nuestra burocracia hacendaria y bancarias, perfeccionaron sus instrumentos y formularon estrictas y rígidas medidas de política económica en un afán por conquistar la confianza de los agentes económicos del exterior, nada más que para probar la pobreza intelectual y el servilismo se les paso la mano, llegando a ser más papistas que el Papa.

Después de la grave crisis de 1982, los sucesivos gobiernos federales del PRI con el apoyo del PAN, aplicaron *políticas neoliberales a la mexicana*, prometiendo una economía integrada al primer mundo, abierta al comercio mundial, con crecimiento sostenido y “bienestar para todas las familias”. El resultado fue totalmente distinto ya que se produjeron graves recesiones en 1986, 1995 y la presente que inició con la actual administración panista, mostrando la gran vulnerabilidad y los profundos problemas estructurales de nuestra economía creados y agudizados por las reformas neoliberales. De 1983 al año 2003, el modesto crecimiento de 1.84 por ciento anual del PIB (Producto Interno Bruto), fue inferior al de 2.41 por ciento del crecimiento de la población, dando lugar a la caída del ingreso por habitante. Si añadimos la enorme concentración de la riqueza en manos de un centenar de grupos empresariales, la política estatal-empresarial de reducción de más de 70 por ciento del poder adquisitivo del salario mínimo real y el crecimiento del

desempleo y la *informalidad*, entenderemos el irrefrenable crecimiento de la pobreza a lo largo y ancho del país.

Es así que arribamos a este 2004 y si algún calificativo debiera darse al momento actual que vive México, éste es de incertidumbre, *el deterioro del país se profundiza entre otras causas por una profunda crisis fiscal del Estado*, inmersa ésta en un contexto de mínimo crecimiento económico; dependencia excesiva e inconveniente de nuestra economía respecto del comercio exterior; sector maquilador atrofiado y en crisis; rompimiento de diversas e importantes cadenas productivas en distintos subsectores productivos industriales y agropecuarios; sistema bancario rentista, ineficiente y extranjerizado; persistencia de la deuda pública externa —y ahora también la interna— como problema grave y no resuelto que incide negativamente en las finanzas públicas de la federación, y un deterioro claro de las finanzas públicas de las entidades federativas. Todo ello, con la consecuencia obvia del elevado desempleo, deterioro salarial, persistencia de las bajas condiciones de vida en sus distintas facetas, la generalización de los niveles de pobreza en amplios estratos de la población, el incremento del fenómeno de la emigración hacia nuestras grandes ciudades así como hacia Estados Unidos, y el crecimiento también acelerado de la “informalidad” de nuestra economía, fenómeno que está dejando de ser una condición excepcional para transformarse en la normalidad con la que, de no lograrse cambios económicos sustanciales, habremos de convivir cotidianamente en un futuro cercano con todo lo que ello implica en lo social, lo político y lo económico.

Y para completar este rosario de problemas se observan brotes de enfermedades ya erradicadas relacionadas con el hambre y la miseria de amplias capas de la población, -baste subrayar el actual brote de sarampión en el centro del país que obliga a revacunar a un grueso contingente de población-, en profesionistas desempleados y en la inseguridad pública. Para nuestra fortuna estos signos presentes en todo el territorio nacional, no se han traducido en estallidos sociales.

En el aspecto fiscal la inequidad es, hoy como ayer, rasgo por excelencia de nuestra estructura tributaria. El impuesto sobre la renta capta, si lo comparamos con la porción de ingresos de cada segmento, una parte proporcionalmente mayor del trabajo que del capital. Hay tratamientos especiales bajo el régimen de consolidación fiscal diseñado para premiar a los más fuertes. Las operaciones financieras prácticamente no están gravadas, situación que existe en materia de utilidades derivadas de compra-venta de acciones, baste recordar la compra de acciones de Banamex y Bancomer por Citiygroup y BBVA respectivamente. Y los ingresos indirectos, los impuestos derivados del consumo —por naturaleza regresivos— tienen un peso extremadamente alto en comparación con otros países de desarrollo similar al nuestro.

Coincidimos plenamente con Sven Steinmo cuando afirma que “La política impositiva no sólo es el resultado de las necesidades sociales y económicas de un país; en realidad, reflejan la lucha entre grupos de interés. La distribución de poder entre éstos ayuda a entender porqué el sistema tributario de un país difiere con

respecto a otro. Los intereses egoístas de los grupos pueden conducir a resultados socialmente indeseables, que sólo reflejan el predominio de los intereses más poderosos, sobre los grupos menos organizados y con menor influencia económica y política.

Se toleran muy elevados niveles de evasión y elusión, no sólo por la vía de actos ilegales, sino que la Ley de Impuesto sobre la Renta tiene numerosas lagunas deliberadamente incorporadas a lo largo de dos décadas de gobiernos neoliberales para disminuir la participación del Estado en la economía.

Los altos índices de incumplimiento de obligaciones fiscales obedecen no solamente a incapacidad gubernamental para recaudar o la reducción del peso del Estado en la economía. En muchos casos, hay una silenciosa resistencia social para cumplir las obligaciones fiscales, ante una política de gasto público que el pueblo mexicano considera injusta y ante prácticas de corrupción.

La política fiscal entendida como un instrumento para solucionar los problemas en el marco del interés público dista mucho de ser a la que han llevado a cabo los regímenes neoliberales priístas y ahora el panista, provocando un abandono de las responsabilidades económicas fundamentales del Estado y que consisten primordialmente entre otras en desarrollar la infraestructura productiva y mejorar las condiciones educativas y de salud de la fuerza de trabajo que constituyen el núcleo para el incremento sostenido de la productividad, única garantía del bienestar futuro de México y su inserción competitiva en el mercado mundial. Así, mientras que el gasto y la inversión pública en los países de la OCDE se acercan a la mitad del PIB, en nuestro país no alcanza ni siquiera a una cuarta parte del mismo. Desde 1983, una de sus orientaciones fundamentales ha sido el pago del servicio de una creciente deuda pública, interna y externa. No obstante, que ésta bajó en los últimos años como porcentaje del PIB gracias a la venta de empresas públicas de importancia estratégica para la nación y la adopción de estrictas medidas de austeridad con un alto costo social, que ha pagado el pueblo de México.

El "sistema" tributario mexicano adolece de serios problemas, precisamente por su falta de planeación estratégica y preocupación por la sociedad en general, por lo que carece del sentido promotor del desarrollo nacional que caracteriza a las estructuras fiscales en los países con los cuales competimos comercialmente. En su función recaudadora es público y notorio que es ineficaz y excesivamente dependiente de los ingresos petroleros, lo que ha producido que toda su función fiscalizadora la concentre en muy pocos contribuyentes.

Dicho sistema tampoco cumple con la función redistributiva a que está obligado, pues es altamente regresivo, por basar su recaudación en una alta proporción de impuestos indirectos como es el caso del IVA, y en una limitada recaudación en los impuestos distributivos como el Impuesto Sobre la Renta (ISR) dado el potencial de nuestra economía, así como en la inadecuada e inequitativa falta de progresividad de las tarifas de los servicios públicos.

Su función promotora del desarrollo nacional es incierta, como ya lo hemos constatado a lo largo de las dos últimas décadas, dadas las excesivas facultades discrecionales del Ejecutivo Federal y los funcionarios hacendarios, desconociendo la indispensable seguridad jurídica que requiere y debe tener cualquier sistema legal, ya que una queja recurrente son las modificaciones que cada año se realizan a los ordenamientos fiscales y el colmo es cuando en el mismo ejercicio se cambian las reglas del juego. Como conclusión, México tiene un sistema tributario que desalienta a la inversión productiva por su extrema complejidad, discrecionalidad y falta de una verdadera preocupación por los intereses de la población en general.

La caída y luego el estancamiento de los recursos fiscales ha sido el reflejo del bajo crecimiento económico del país; pero también de la indiscriminada apertura comercial que se acompañó de indebidos privilegios y exenciones fiscales a maquiladoras y empresas altamente exportadoras, sector financiero y grandes corporaciones, injustos convenios para evitar la doble tributación y al crecimiento de la evasión fiscal y la economía informal. Aunado a una pésima actuación del Servicio de Administración Fiscal, los ingresos tributarios no crecen y son extremadamente injustos e inequitativos.

Los ingresos públicos reflejan un estado tan crítico, que ponen en grave riesgo el cumplimiento de las funciones básicas del Estado mexicano y obligan a una impostergable reestructuración integral del sistema hacendario mexicano, pues la cadena de compromisos ya nos ha alcanzado, caso de enorme deuda pública, las pensiones y del Fobaproa-Ipab por sólo mencionar tres explosivos pasivos.

Cuando la SHyCP y el Presidente de la República sostienen que la estructura y evolución de los ingresos presupuestarios muestran límites para su crecimiento y que México cuenta con una de las cargas fiscales más bajas de los países de occidente, dicen una verdad, sólo que ello es responsabilidad del gobierno, del PRI y del PAN. El PRD reiteradamente ha pugnado en los más diversos foros por el diseño de una reforma fiscal integral progresiva, pero se ha desestimado esta idea.

También cuando dicen respecto del ISR que México registra una de las menores cargas de ISR empresarial a nivel mundial, reconocen un hecho real. No obstante, el Ejecutivo Federal se ha negado a adecuar la estructura impositiva en el sentido de que las grandes empresas corporativas y quienes perciben elevados ingresos paguen mayores contribuciones.

La revisión de los indicadores de las finanzas públicas mexicanas comprueban lo ya sabido y revelan la crisis fiscal del país que el actual gobierno no ha sabido o querido enfrentar. Esto es, que la estructura presupuestal del país es inflexible,

insuficiente, mal estructurada, y no responde a las apremiantes necesidades de crecimiento que demanda el país en el presente.

II. EL SUSTRATO IDEOLÓGICO

Y en este contexto, el titular del Ejecutivo Federal y su equipo fondomonetarista, en su afán de mantener a toda costa el dogma del equilibrio presupuestal y al mismo tiempo evitar que el Poder Legislativo introduzca adecuaciones a sus proyectos de presupuesto que anualmente presenta, hace afirmaciones insostenibles en las condiciones actuales de nuestra economía que ha vivido tres años de recesión. *Sostienen la tesis de que reduciendo el déficit volverá la prosperidad al país, sin embargo llevamos años con esa política y no se ve el renacer de la economía. Nosotros pensamos que a corto plazo el déficit puede ser absolutamente necesario para recuperarnos de la recesión, ya que los costos económicos y sociales que ha pagado el pueblo mexicano, han sido enormes, mucho mayores a los costos que hubieran significado los incrementos del déficit.*

El gobierno federal sostiene que una política fiscal expansiva tiene diversos efectos adversos sobre la economía, -aumento de las tasas de interés e inflación- y que aún cuando puede combatir el paro y fomentar la inversión propician a largo plazo un estancamiento de la actividad productiva.

La anterior argumentación es falsa porque cada uno de los efectos supuestamente negativos parten de un supuesto implícito básico: que la economía está funcionando en el límite de su capacidad productiva, que se encuentra en pleno empleo de sus factores productivos o muy cerca de él.

Esta afirmación muy en la corriente neoliberal sería válida si el supuesto subyacente se cumpliera, pero no es el caso. Hay sectores importantes de la economía mexicana, como el de la construcción que está operando muy por debajo de su capacidad instalada, que están muy lejos del pleno empleo. Desde luego puede haber sectores con más altos niveles de ocupación, sin embargo, el gobierno no ha señalado cuáles son esos, y en todo caso serían sectores que podrían ser estimulados para que incrementen su inversión con el propósito de que amplíen su capacidad de producción. Todo lo cual hace que *el gasto público moderada y pertinentemente expansivo, no tenga los efectos negativos que erróneamente señala el gobierno en su discurso y en cualquier foro.*

En consecuencia, dadas las condiciones actuales de la economía, un mayor gasto público no incrementaría la inflación pues primero induciría el funcionamiento de la capacidad ociosa de la planta productiva nacional alentando a la producción y sólo después de haber alcanzado el pleno empleo se empezarían a elevar los precios.

Un mayor gasto público tampoco aumentaría las tasas de interés ni desplazaría a la inversión privada. En sus afirmaciones, se está suponiendo tácitamente que un mayor gasto público a) sólo se financia con endeudamiento financiero, lo cual no es cierto pues habría de considerarse la vía tributaria –sobre todo en su eficacia recaudatoria-, y si se considera esta opción de financiamiento, no necesariamente

presionaría al alza las tasas de interés; y b) está determinado por las mismas razones que la inversión privada, esto es asimismo falso. Las motivaciones del sector privado para invertir son distintas a las del sector público, para cada uno de ellos el nivel de la tasa de interés es sólo uno de los criterios para decidir sobre la toma de créditos y para realizar inversiones. No hay competencia entre la inversión pública y la inversión privada por los recursos crediticios, ya que tienen motivaciones de inversión distintas. Tan es así que en la actualidad, cuando el gasto público se mantiene restringido, el sistema bancario prácticamente ha dejado de otorgar créditos al sector privado, éste no solicita créditos bancarios por el alto nivel de las tasas de interés, aunque el gasto público está casi en equilibrio.

Sobre el aspecto del crédito, reveladora resulta la encuesta del pasado mes de febrero del Banco de México sobre el financiamiento que otorgó la banca comercial en el último trimestre de 2003 al sector privado productivo, teniendo que de cada peso de crédito la banca puso 20.3 centavos, con lo que estamos muy lejos de poder reactivar la maltrecha economía nacional.

De la misma manera, tampoco es cierto que hoy un incremento moderado en el gasto público necesariamente aprecie el tipo de cambio real o deteriore la cuenta corriente, ambos sucesos ocurrirían después de que fuera alcanzado el nivel de pleno empleo del aparato productivo nacional.

La idea de que el gasto produce mayor endeudamiento, supone que el gobierno no puede allegarse recursos por otra vía más que por la deuda financiera, esto es falso tal como lo hemos señalado anteriormente. Pero en caso de que así fuera, *la aseveración de que el servicio de esa deuda eventualmente limitaría el crecimiento e implicaría sacrificar parte de las erogaciones con alto contenido social, en todo caso es válida para toda la deuda, incluida aquella en que ha incurrido el gobierno para salvar a los bancos y los rescates carreteros entre otras.*

La insistencia en que no se puede incrementar el gasto público no es sostenible. Sí puede incrementarse, pero se ha decidido por motivos políticos no hacerlo. Sus argumentos son falsos. Es una decisión política, no un impedimento técnico.

Otra falacia es que la estructura del presupuesto es poco flexible y señala como elementos inflexibles por el lado de los ingresos, la estructura tributaria, así como la política de precios y tarifas; y por el lado de los gastos al continuo incremento en el gasto comprometido, el costo de la reforma a la Seguridad Social, la descentralización del gasto programable, el costo financiero sobre el saldo de la deuda pública, y el costo de los programas de alivio a deudores y de saneamiento financiero.

La inflexibilidad presupuestal no depende del tiempo sino de las decisiones políticas por las que se opte. El problema no es la falta de tiempo sino que se ha optado por favorecer a unos cuantos predilectos en perjuicio de la mayoría de la población, es esto último lo que "impide al gobierno" proponer modificaciones a los

proyecto de presupuesto que anualmente presenta a la Cámara de Diputados, y ha tenido que aceptar las modificaciones que los diputados federales le han realizado en ejercicio de su soberanía.

Además; los "problemas" de "inflexibilidad a corto plazo", eran absolutamente previsibles. En su momento señalamos que no era conveniente la reforma al Seguro Social impuesta por el gobierno precisamente por lo que representaría presupuestalmente más adelante, hoy, el costo de dicha reforma.

Lo mismo sostuvimos en relación con el costo financiero de la deuda pública y con el costo de los programas de saneamiento financiero; estos son exagerados, injustos, injustificables e impagables y van a causar fuerte presión en las finanzas públicas y a representar en el corto plazo serios problemas políticos, con el agravante que hoy la banca "mexicana" se encuentra en el regazo del capital extranjero.

III. UNA PROPUESTA ALTERNATIVA DE POLÍTICA ECONÓMICA.

Un gobierno sensible y frente a la crisis del modelo económico actual, debería promover una nueva economía basada en el desarrollo sostenido, sustentable e incluyente, en el marco de un proceso de redistribución del ingreso. Esto significa transitar de una economía dominada por los poderosos intereses financieros hacia una economía productiva; establecer un nuevo equilibrio entre el sector de exportación y el mercado doméstico; propiciar nuevas relaciones con el exterior; introducir la planeación democrática del desarrollo; definir nuevos vínculos entre el campo y la ciudad; rescatar el ingreso popular; reestablecer los mecanismos de financiamiento productivo; y redefinir el papel del Estado y el que deba corresponder al mercado.

Para instrumentar esta estrategia se requiere que el poder público asuma un papel importante de rectoría, regulación y promoción del desarrollo, lo que deberá plasmarse en medidas legislativas que deberán impulsarse en el Congreso.

Sólo articulando las políticas de crecimiento con las de regulación del sector externo y financiero se podrán evitar los ciclos de inestabilidad y el desequilibrio macroeconómico, así como sentar las bases de una nueva economía que sustituya el modelo actual de crecimiento insuficiente e inestable, generador de pobreza y desigualdad. La nueva economía regionalizará los programas de desarrollo para superar los desequilibrios existentes y promover el desarrollo de acuerdo a las condiciones particulares de cada zona geográfica del país.

Una nueva política económica debe ser parte fundamental de la discusión sobre la reforma democrática del Estado. La reforma fiscal integral es eje esencial para el apoyo a la infraestructura productiva. Un manejo adecuado de la política económica debe permitir el crecimiento sostenido del PIB y la redistribución de la riqueza nacional como eje estratégico del combate a la pobreza, para fortalecer el federalismo y la democracia, instrumentar una adecuada fiscalización de los recursos públicos, avanzar hasta las últimas consecuencias en el combate a la

corrupción y eliminar el uso discrecional de los recursos públicos. *En consecuencia, la política económica y la política fiscal no deben limitarse a la simple recaudación de impuestos; deben ser ante todo promotoras del desarrollo económico y social.*

La caída de los ingresos públicos quedó de manifiesto a raíz de la agudización de la crisis económica de 1995 y el desplome de los precios internacionales del petróleo en 1998. El bajo nivel de ingresos públicos proyectados para 2004 — apenas un 11% del PIB como ingresos directamente derivados de la recaudación fiscal— y en términos globales sólo el 23.1% del PIB, pone en grave riesgo el cumplimiento de las funciones sustantivas del Estado nacional y obliga, como tarea impostergable, a una reestructuración del conjunto de la política de ingreso-gasto, coordinación fiscal, deuda pública y supervisión de gasto público.

Los gobiernos neoliberales de los últimos años hicieron una reducción muy severa en la participación del Estado en el producto nacional. Todavía en esta mitad de sexenio, de realizarse una reforma fiscal integral, podríamos pasar de 11 a 14% el ingreso directo proveniente de la recaudación de impuestos e ir disminuyendo gradualmente el peso tan amplio que tienen en las finanzas nacionales las transferencias fiscales de Pemex. La tercera parte de los recursos federales provienen de esta paraestatal; por ello se deben crear mecanismos para situar como meta de desarrollo a mediano plazo incrementar el ingreso y el gasto público a través de vías sanas, estables, equitativas y justas a fin de que en una década la participación del gasto público en el PIB alcance el 35%.

Muchas naciones de Europa y la mayoría de los países de la OCDE tienen este rango de participación de ingreso y gasto público; lograrlo exige el combate a la evasión fiscal, ampliar la base de contribuyentes, el incremento de la eficiencia recaudatoria, el combate a la corrupción, la aplicación de medidas de sobriedad republicana que estimamos indispensables y además, es inaceptable que el sector más dinámico de la economía mexicana, impulsado durante más de 20 años por los gobiernos neoliberales, integrado por las industrias y corporaciones altamente exportadoras, prácticamente no esté contribuyendo a las finanzas públicas de México. No podemos continuar con un régimen impositivo donde empresas con una plataforma exportadora con más de 170 mil millones de dólares (más de un millón de millones 700 mil millones de pesos) tienen una mínima aportación fiscal.

La reforma fiscal integral y el ejercicio del gasto deberán enfocarse hacia los siguientes objetivos: *apoyar el desarrollo de la infraestructura productiva; redistribuir la riqueza nacional como el eje estratégico de la lucha contra la pobreza; fortalecer el federalismo y la democracia; eliminar el uso discrecional de los recursos públicos y su fiscalización y el combate a la corrupción.* Por ello nuestra postura es que la política fiscal no debe limitarse a la recaudación de impuestos; debe ser ante todo promotora del desarrollo económico y social.

Resolver la crisis de las finanzas públicas es parte de la reforma del Estado. Un Estado democrático supone rendición de cuentas y por lo tanto una fiscalización oportuna y transparente del ingreso, gasto y deuda pública. Supone también la búsqueda de consensos entre los distintos actores sociales y esferas de gobierno en la búsqueda de un pacto social democrático en la que todos aporten algo pero también los beneficios se repartan equitativamente favoreciendo a la gente que menos tiene.

Una reforma de esta magnitud requiere métodos democráticos para lograr un consenso que la haga viable y la inclusión de organismos sociales y políticos, sindicales, civiles y empresariales y gobiernos municipales y estatales. Debe ser una tarea multianual y no sólo coyuntural.

IV. CONVENCION NACIONAL HACENDARIA.

Una de las tareas inmediatas es destacar que una verdadera reforma fiscal precisa de la revisión integral del régimen fiscal de los sectores altamente exportador, bursátil, financiero y el autotransporte que se han beneficiado de un sistema de exenciones, privilegios y subsidios multimillonarios.

Entre otras de las medidas para incrementar la captación tributaria, parte de la necesidad de terminar con un sistema de privilegios como el régimen de consolidación fiscal; el diseño y aplicación de un programa específico para frenar la evasión y elusión fiscales, las que según diversas estimaciones las sitúan en una franja que va de 300 a 500 mil millones de pesos. Nosotros podríamos entender que el gobierno federal se hace de la vista gorda ante estos hechos, pues en el fondo domina la visión neoliberal de los funcionarios hacendarios respecto a la contribución de los ciudadanos y agentes económicos al erario.

Aquí y no en otra parte encontrará el gobierno federal los recursos necesarios para atender las crecientes e impostergables necesidades de inversión en infraestructura para el desarrollo, en fomento industrial, en desarrollo rural, en el fortalecimiento de las empresas energéticas, Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad y en desarrollo social, entre otros de los rubros que no han sido atendidos, o lo han sido insuficientemente.

Uno de los temas que ha sido de preocupación permanente y razón de ser de la izquierda mexicana, del Partido de la Revolución Democrática, es el referido al desarrollo social y en donde pensamos que el gobierno federal debe impulsar un conjunto de políticas públicas para fortalecer y transformar entre otras, las instituciones sociales, con la finalidad de crear las condiciones del desarrollo de los sectores mayoritarios de la población; en donde una nueva *política social debe ser el instrumento idóneo para la generación de empleos, para el fortalecimiento del ingreso per capita, la redistribución del ingreso evitando su polarización, de una amplia inversión en todos los niveles de la educación pública, comprendiendo desde luego la ciencia y la tecnología, todo ello, para lograr realmente la reducción*

de la desigualdad, la superación de la pobreza y mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos.

Pero además y en el contexto en que se desenvuelve la democracia mexicana conviene citar a Carlos Elizondo cuando dice que “La pluralidad política y la mayor representatividad del Congreso mexicano, debiera servir para legitimar el pago de impuestos, no para legitimar su disminución. Los impuestos deben ser vistos, no como una extracción de recursos a cambio de nada, sino como el pago por los servicios y transferencias que ofrece el gobierno. No hay vida civilizada posible sin un Estado que cobre impuestos para poder financiar ciertos servicios que nunca podrán ser adecuadamente provistos por el mercado. No hay economía moderna, empresas competitivas, capacidad de generar riqueza, sin servicios públicos eficientes. No hay democracia estable sin transferencias de recursos públicos a los sectores más desprotegidos. Esto es moralmente imperativo. Una sociedad democrática, basada en el principio de igualdad política, no es compatible con los intolerables niveles de pobreza como los que enfrentan muchos mexicanos.”²

En la práctica, en la SHyCP domina la tesis neoliberal que acertadamente cuestiona Sven Steinmo cuando afirma que: “En efecto, actualmente ya no funciona la fórmula tan ampliamente aceptada según la cual la carga tributaria debería ser progresiva y el Estado tenía el derecho, sino es que la obligación, de usar la imposición como un instrumento básico de la política social y económica. Hoy en día, este consenso se encuentra amenazado y bajo un duro ataque de la globalización”.

Esta aportación a la Convención partió del supuesto de que independientemente de la importancia de los temas que se han ventilado en las siete mesas de análisis, existe uno —el fiscal o tributario— que destaca por su alto contenido político, pero que a la vez nos indicaba que no debíamos perdernos en los “arbustos” de la política fiscal que sólo se limita a la recaudación de impuestos; y que deberíamos por tanto, tener la visión integral del “bosque” y concebir a la política fiscal ante todo, como promotora del desarrollo económico y social de nuestra patria.

Pero además tenemos muy claro los márgenes en que se desenvuelve la Convención diseñada e instrumentada desde el Estado; primero, que de acuerdo al sexto párrafo del artículo 28 constitucional, el Banco de México tiene como objetivo prioritario el procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional estableciendo para este año una meta de inflación anual del 3% y ante cualquier síntoma de desviación, el Banco central utiliza el instrumento del corto retirando del circuito financiero una parte del circulante monetario; segundo, que de acuerdo al Decreto de Presupuesto de Egresos para 2004, el déficit público se estima de 0.3% respecto al PIB consolidando la tendencia que anualmente se ha venido observando para su reducción; tercero, que se esperan una tasa nominal

² Elizondo, Carlos, “Enfoque”, suplemento de *Reforma*, noviembre de 1977.

de intereses de 6.5% y real de 3.6 promedio anual y cuarto que bajo estos supuestos se espera un crecimiento del PIB del 3.1%

De lo anterior y desde nuestro muy particular punto de vista, dos son los elementos que funcionan como freno para el despegue de la economía, uno es la obcecación por disminuir a su mínimo la tasa de inflación y aunado a ello tender hacia el equilibrio en las finanzas públicas eliminando el déficit fiscal, en momentos en que nuestra economía no encuentra fortalezas para despegar. Por lo tanto proponemos que en la Convención se alcancen acuerdos para modernizar y adecuar a las necesidades presentes los diversos aspectos de la hacienda pública en sus tres órdenes de gobierno, pero la iniciativa para destrabar el nudo que provoca el estancamiento de nuestra economía, parte del cuestionamiento del modelo de desarrollo –impuesto por los organismos financieros internacionales– que se viene aplicando en nuestro país desde hace 21 años y la formulación de una propuesta alternativa de desarrollo, que ya se ha convertido en reclamo nacional.

Insistimos en que una verdadera reforma hacendaria deberá en principio superar la crisis de las finanzas públicas, y segundo, sentar las bases de la transición hacia un Estado democrático y un desarrollo justo, incluyente y productivo. Pero la discusión sostenemos, no puede reducirse a más o menos Impuesto al Valor Agregado, o más o menos productos con tasa cero. Tampoco se trata de sólo un proceso de rebatinga con la finalidad de aumentar el porcentaje de participación a las entidades federativas. *Se trata de un debate sobre el rumbo que debe tomar la transición política. De construir una política de desarrollo diseñada y aplicada por un Estado democrático bajo la vigilancia y participación de una sociedad democrática.*

En los resolutivos de la Convención Hacendaria deberá establecerse que resolver la crisis de las finanzas públicas es parte de la reforma del Estado, donde sin duda alguna encajan las llamadas reformas estructurales, pero no en la idea de arrasar con el patrimonio nacional, para modernizar y privatizar la economía atendiendo las recetas que nos recomiendan los organismos financieros internacionales, *sino de emprender una reforma del Estado, precisando ante todo el tipo de país a que aspiramos los mexicanos, basado en nuestra historia y la defensa del interés nacional.*

V. EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO

El Estado mexicano, como cualquiera otro en el mundo, requiere disponer de los recursos suficientes para cumplir con sus funciones básicas. El Estado, a través de este poder exclusivo que es la política tributaria, tiene la capacidad para redistribuir el ingreso y la riqueza al influir en la asignación de los recursos financieros de una economía entre los miembros que la forman, entre los grupos sociales, las generaciones, las regiones económicas y los sectores. Mediante el

manejo de los impuestos, el gobierno puede favorecer el crecimiento o la estabilidad, el ahorro o el consumo, la inversión productiva o la inversión financiera, entre otras disyuntivas económicas.

De acuerdo con la historia económica, al generar el mercado rentas tan bajas que los individuos no pueden disfrutar de un mínimo nivel de vida, el Estado debe intervenir para garantizar una redistribución del ingreso y la riqueza.

Existen dos formas principales mediante las cuales el Estado modifica la distribución de la renta: los impuestos y los programas de prestaciones sociales (transferencias).

La distribución del ingreso a través de los impuestos, depende crucialmente del comportamiento de la productividad. Si ésta aumenta en el tiempo, es posible financiar programas de bienestar sin cargo a nuevos impuestos o elevando la carga fiscal porque la masa salarial y ganancias crece y el monto de impuestos recaudados también. Si la productividad decrece o se estanca y aumentan las prestaciones sociales, éstas tendrán que financiarse con nuevos impuestos, con deuda pública o con emisión primaria de dinero.

En consecuencia, y a diferencia de lo que asegura el Presidente de la República, cuando se intenta distribuir el ingreso por mecanismos distintos a los fiscales, sin crecimiento de la economía, suelen introducirse distorsiones relevantes que terminan por conspirar contra el propio objetivo de la distribución. Los países con niveles de recaudación fiscal más alta son economías de mercado más desarrolladas y sin distorsiones severas de precios entre los factores de la producción.

La distribución del ingreso a través de programas de prestaciones sociales, sin un crecimiento sostenido de la economía, termina por ser un conjunto de actos de caridad que por lo demás son totalmente insuficientes.

En consecuencia, la política seguida en materia de impuestos evidencia las prioridades del gobierno en la conducción de la economía. Por lo tanto, la tributación no sólo es un problema económico sino también político. En efecto, el sistema tributario refleja un acuerdo entre el gobierno y los agentes económicos sobre el monto de la carga fiscal y el tipo de impuestos. El proceso de negociación involucra a los poderes Ejecutivo y Legislativos, a los partidos políticos, a los sindicatos y a las distintas asociaciones empresariales, lo cual permite llegar a acuerdos (y desacuerdos) sobre las tasas impositivas y la incorporación de nuevos impuestos. Asimismo, es necesario insistir en que el gobierno en general y las instituciones fiscales en particular, no son neutrales y detentan tal poder que alteran el mosaico político en el cual se define la política tributaria.

Sin embargo, un sistema tributario justo y eficiente debe operar con base en la equidad y progresividad, eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad para adaptarse a un entorno cambiante y transparencia política. Asimismo, en la

consecución de esos objetivos, debe considerarse, de manera fundamental e integral, el impacto en las finanzas públicas, de las empresas y de las familias.

Expertos de todo el mundo reconocen invariablemente un conjunto de principios fiscales:

- a) *Equidad*. La imposición no debe practicar intervenciones parciales y sistemáticas que perturben o beneficien la permanencia o surgimiento de sólo una parte de los sectores de la vida económica, es decir, la imposición debe ser equitativa y al mismo tiempo estimular el desarrollo de distintos grupos.
- b) *Justicia*. Al tratar de definir la justicia, los economistas han centrado la atención en dos principios: la *equidad horizontal*, según la cual las personas que son idénticas o que se encuentran en una situación similar deben pagar impuestos idénticos o similares, y la *equidad vertical*, según la cual las personas que disfrutan de un bienestar mayor deben pagar más impuestos. Los sistemas tributarios en los que los ricos pagan una proporción mayor de su renta que los pobres se conocen con el nombre de *progresivos*, mientras que aquellos en los que los pobres pagan una proporción mayor que los ricos se denominan *regresivos*. Si los ricos pagan más impuestos que los pobres, pero no proporcionalmente más, el sistema tributario también se considera regresivo.
- c) *Precaución y corrección*. El impuesto debe evitar cualquier consecuencia involuntaria que perjudique la competencia económica en el mercado y debe suprimir o atenuar las imperfecciones de ésta.
- d) *Sustentabilidad*. El sistema tributario debe estructurarse de tal forma que permita la cobertura duradera de los gastos. Igualmente, en caso necesario, y a corto plazo, el sistema fiscal debe suministrar los ingresos necesarios para cubrir nuevos gastos de carácter permanente o de carácter único y extraordinario.
- e) *Estabilización*. El sistema tributario debe estructurarse de forma que contribuya a amortiguar automáticamente las fluctuaciones de la actividad económica para favorecer la estabilidad macroeconómica.
- f) *Estímulo*. El sistema fiscal debe orientarse, tanto en su totalidad, como en los elementos que integran su estructura, para no obstaculizar el desarrollo y ejercer una influencia positiva en las fuerzas que lo condicionan.

Los impuestos tienen dos funciones básicas: distribuir el ingreso y mejorar la eficiencia económica. Son distributivos cuando reducen los efectos negativos que generan los mercados en la economía y, mejoran la eficiencia, cuando son correctivos de alguna falla de mercado como bienes públicos, externalidades, monopolios y problemas de información. Asimismo, uno de los principales objetivos de la economía pública es el principio de pleno empleo de los factores de la producción por lo que la política tributaria debe procurar la estabilidad económica y la mejor distribución del ingreso.

Los impuestos pueden afectar el ingreso, el gasto, la propiedad o las transferencias de ingresos o de capitales y de acuerdo con la ley, deben reunir las siguientes características:

- *Deben ser legales*, es decir, definidos expresamente en las leyes de ingresos, que son aprobados por el Congreso y/o los congresos de los estados en el ámbito local.
- *Deben ser obligatorios*, es decir, son una obligación inexcusable de todos los residentes del país independientemente de su condición y, tienen como finalidad proveer al gobierno federal, estatal o municipal de recursos suficientes para satisfacer las necesidades públicas.
- *Deben ser proporcionales y equitativos*, es decir, que el impacto del tributo sea el mismo para todos los individuos comprendidos en la misma situación.
- *Que se establezca a favor de la administración tributaria correspondiente.*
- *Deben destinarse a sostener el gasto público*, todo impuesto que se establezca y que no se destine a satisfacer los gastos de carácter público, debe considerarse inconstitucional.

La política tributaria ocupa un lugar importante en la estructura del sector público mexicano. Comprende los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal que tienen facultades para cobrar impuestos además de emitir impuestos específicos en su demarcación. En materia tributaria federal, el marco normativo se basa en la Constitución General y en la Ley de Ingresos de la Federación. Esta ley tiene que ajustarse a los objetivos y criterios generales del presupuesto anual de ingresos, conteniendo cada uno de los impuestos y sus leyes particulares.

Los artículos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que norman el ámbito impositivo y que son a la vez fuente y referencia legal obligada en la materia son los siguientes:

Art. 27. Define las modalidades de la propiedad, mismas que son la referencia en materia tributaria.

Art. 31. Señala la obligación de los ciudadanos mexicanos de pagar impuestos en su fracción cuarta.

Art. 42. Define al territorio nacional, dicha definición es la que usa en términos fiscales.

Art. 73. Otorga al Congreso de la Unión la facultad para establecer contribuciones sobre comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Art. 74. Faculta a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos cuya iniciativa corresponde expedir al Poder Ejecutivo Federal.

Art. 90. Faculta al Poder Ejecutivo para centralizar la administración pública federal y tener a su cargo las secretarías de estado y departamentos administrativos.

Art. 131. Establece la facultad de la Federación para gravar las exportaciones y las importaciones.

Los principios tributarios antes citados junto con la teoría jurídica fiscal son el fundamento del marco legal que regula y asienta las normas a las que se sujetará la actividad impositiva en México.

El Código Fiscal de la Federación define los sujetos del impuesto y obliga a las personas físicas y morales a contribuir con los gastos públicos conforme a las leyes fiscales, mediante el pago de impuestos, aportaciones a seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Establece que el monto de las contribuciones se actualizará en el transcurso del tiempo, y su pago o monto se considerará en moneda nacional.

Este código es la legislación que marca los ordenamientos y las bases acerca de la tributación en México, de él se derivan las leyes reglamentarias de los distintos impuestos y de los actos de derecho fiscal que generan consecuencias jurídicas, así como de los procedimientos y procesos a llevarse a cabo para la resolución de controversias referentes a la tributación. Este código publicado el 31 de diciembre de 1981, entró en vigor a partir del primero de abril de 1983.

La Ley de Ingresos de la Federación anualmente sufre una serie de cambios y adecuaciones que han tratado de responder a los objetivos de la política económica aplicada en México por las diversas administraciones federales. La mayor parte de las leyes sobre impuestos tiene su antecedente más cercano en la década de los ochenta, cuando se moderniza la estructura tributaria.

Esta ley tiene un carácter temporal (anual) y determina el marco legal en el que se sustentaría la política de ingreso del gobierno para un ejercicio fiscal, la Constitución establece como fecha límite de entrega de la iniciativa de ley por parte del Ejecutivo Federal al Congreso el 15 de noviembre del año anterior al ejercicio, para su revisión, modificación y aprobación.

La elaboración de esta ley tiene una relación directa con las pautas que marcan los Criterios Generales de Política Económica que se elaboran también cada año, las tasas aplicables para los distintos impuestos, los estímulos fiscales, así como los plazos y criterios de pago.

Las leyes impositivas individuales en México son:

- Ley del Impuesto sobre la Renta
- Ley del Impuesto al Valor Agregado
- Ley del Impuesto al Comercio Exterior
- Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles
- Ley del Impuesto sobre Autos Nuevos
- Ley del Impuesto al Activo
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley del Impuesto sobre Seguros
- Ley del Impuesto por la Prestación de Servicios Telefónicos

Como hemos visto, los impuestos pueden afectar el ingreso, el gasto, o la propiedad, así como las transferencias de ingresos o de capitales. Dentro de los impuestos al ingreso pueden incluirse, además del Impuesto sobre la Renta, los impuestos sobre la minería y la exportación. Los impuestos al gasto también denominados al consumo, tienen por objeto de afectación, como su nombre lo indica, todas las operaciones de compraventa realizadas.

En el sistema tributario mexicano el impuesto más importante, tanto por el monto de recaudación como por su capacidad distributiva, es el Impuesto sobre la Renta, que comenzó a ser recaudado en 1921 a través de la Ley del Centenario.

El segundo impuesto en importancia es el Impuesto al Valor Agregado. El antecedente inmediato de éste es el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), implantado en 1948.

La severa crisis de las finanzas públicas nacionales y las consecuencias que tiene en los ámbitos económico, social y político, han llevado a la conclusión, como ya lo hemos señalado, de que para arribar a una verdadera reforma del Estado es necesario incluir en ella una reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista.

V. LA REFORMA RECAUDATORIA DEL ACTUAL GOBIERNO

La recaudación en México se encuentra por debajo de los niveles que, en promedio, se observan en América Latina y en economías emergentes con niveles de ingreso per cápita similares a los nuestros.

Como ya lo hemos señalado en párrafos anteriores, varias son las causas, y muy importantes, que han llevado al estancamiento de los recursos fiscales en nuestro país. Adicionalmente, la estructura tributaria es injusta e inequitativa y se caracteriza por una pésima administración fiscal.

En consecuencia, el Partido de Revolución Democrática ha señalado reiteradamente y desde hace muchos años ya, la necesidad de realizar una reforma fiscal integral, justa, equitativa y federalista y por ello coincidimos con el Ejecutivo federal en la urgencia de llevar a cabo una reforma fiscal que garantice el cumplimiento de los requerimientos financieros del sector público. De acuerdo con cifras oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estos requerimientos, incluidos el costo financiero de la deuda, IPAB, Pidiregas, etcétera, ascendían en 2001 a 3.5 por ciento del PIB, es decir, 180 mil millones de pesos, aproximadamente. No obstante, no coincidimos con el tipo de reforma fiscal que presentó el Ejecutivo federal.

Las iniciativas de reforma fiscal planteadas por el gobierno federal no han considerado gravar a los principales receptores del ingreso, la población más rica del país, y esto impide resolver el problema de contar con finanzas públicas sanas, debido a que la política monetaria aplicada endosa al erario déficit privados.

La propuesta de reforma fiscal del Ejecutivo federal sostiene a la política monetaria con un papel preponderante sobre la fiscal.

El coeficiente de elasticidad de la recaudación es extraordinariamente sensible al movimiento del ingreso, y esto tiene que ver con un problema técnico. Son dos los determinantes de ese coeficiente de elasticidad: uno es el de los impuestos al consumo; otro es el de los impuestos al ingreso, y este segundo coeficiente es el más volátil. La respuesta que está dando el gobierno es tratar de anclarse mayormente en el menos volátil, es decir, el de los impuestos al consumo, el IVA. Sin embargo, no puede reducir la volatilidad del coeficiente que depende de los impuestos directos.

Una propuesta para subir las tasas de impuestos o aplicarlas en forma general e indiscriminada a todos los sectores sin considerar su capacidad económica y contributiva, o recargar la contribución en los sectores de menores recursos, significaría aumentar aún más las deficiencias de nuestro sistema de recaudación.

Una verdadera reforma fiscal debe entenderse como un proceso que tenga como propósito fundamental redimensionar el Estado con el fin de garantizar el bienestar social y la equidad. Por tanto, la reforma fiscal debe garantizar que las fuentes de ingreso fiscal a futuro descansen en los sectores que van a ser detonadores de crecimiento, por tanto generadores de ingreso fiscal. Esos sectores -financiero, maquilador, automotriz, del transporte, entre otros- son los líderes de crecimiento de los últimos 15 años, son los grandes ganadores de la apertura comercial y de la reforma económica neoliberal.

Las condiciones de la distribución del ingreso y de la asignación del gasto de los hogares son apreciadas en los datos que arroja la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares de 1998. Allí vemos que el 10% de los hogares con mayores ingresos concentran el 38% del ingreso total, en tanto, el 10% de menores ingresos solamente retiene el 1.5% de ese ingreso. Ese 38% del ingreso equivale a la proporción de más del 60% de los hogares del país. Esta disparidad en los ingresos indica que existen grupos sociales con una gran capacidad económica para contribuir con el fisco, pero también están millones de familias, muchas de ellas en la pobreza extrema, que sobreviven con remuneraciones muy bajas que no resistirían un aumento en su carga impositiva.³

³ Partido de la Revolución Democrática, "Propuesta Fiscal Integral. Marzo de 2001", en García Miroslava, Calderón, Jorge, coordinadores, *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*, Cámara de Diputados e Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 2001 *Ibid.*

Como vimos, los requerimientos financieros del sector público ascendían en 2001 a 3.5 por ciento del PIB. No obstante, las autoridades hacendarias aseguraban que con dicha reforma fiscal se obtendrían ingresos adicionales equivalentes únicamente a 2 por ciento del PIB. Naturalmente cabe preguntarse por qué propone el gobierno federal una reforma que además de ser regresiva, de no tocar la estructura de distribución del ingreso y el gasto públicos y de no permitir un replanteamiento del papel del Estado en la economía, es insuficiente.

Adicionalmente, resulta conveniente ilustrar la profunda ineficiencia del sistema tributario mexicano: la diferencia que existe entre la capacidad potencial de recaudar impuestos y la real que es únicamente del 37 por ciento. Esto significa que de los 80 mil millones de pesos, 1.5 por ciento del PIB, que el gobierno propone recaudar adicionalmente por la aplicación de una tasa del IVA de 10 por ciento a medicinas y alimentos, en realidad sólo recaudaría 28 mil 446.8 millones de pesos, 0.5 por ciento del PIB. Asimismo, conviene mencionar que si se eliminara el régimen de consolidación fiscal, el erario obtendría 60 mil millones de pesos adicionales.⁴

A lo anterior habría que añadir que, de acuerdo con datos del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), si sumamos el monto que se evade por IVA e ISR, tendríamos una cantidad equivalente al 5 por ciento del PIB, es decir, toda la renta petrolera. Esta cifra implicaría que la totalidad del gasto social en México podría ser financiada con estos dos impuestos, quedando un excedente de, aproximadamente, 3 por ciento del PIB para invertirlo en infraestructura. En la actualidad, la recaudación del IVA e ISR cubre tan sólo el 80 por ciento del gasto social y no se canaliza nada a infraestructura.⁵

El análisis muestra que la reforma fiscal propuesta de manera insistente por el gobierno federal ha buscado tener un impacto recaudatorio, sin cuidar el distributivo, por lo cual deberá seguirse rechazando y proponerse una reforma alternativa.

VII. IMPUESTO SOBRE LA RENTA

El Impuesto sobre la Renta es un gravamen al ingreso por lo que no es transferible, sino de tributación directa. En México su antecedente más remoto es la ley del 20 de junio de 1921, que estableció el gravamen conocido como Impuesto del Centenario.

La ley del Impuesto sobre la Renta de 2002 en vigor comprende siete títulos, ellos son los siguientes:

⁴ Tórrez, Joaquín, "La nueva hacienda pública, ¿de veras será distributiva?", en *Coyuntura* No. 102, marzo-abril de 2001, México, págs. 68 y 69.

⁵ Tórrez, *Ibid*, pág. 69.

La ley del Impuesto sobre la Renta de 2002 en vigor comprende siete títulos, ellos son los siguientes:

- I. Disposiciones generales.
- II. De las personas morales.
- III. Del régimen de las personas morales con fines no lucrativos.
- IV. De las personas físicas.
- V. De los residentes en el extranjero, con ingresos provenientes de fuente de riqueza ubicada en territorio nacional.
- VI. De los territorios con regímenes fiscales preferentes y de las empresas multinacionales.
- VII. De los estímulos fiscales

El artículo 31 constitucional da origen al Código Fiscal de la Federación cuyos principios rigen a la Ley del Impuesto sobre la Renta. Esta ley data de 1983 y se aplica a todos los residentes en México y en el extranjero que tengan actividades o lucren en el país, con o sin establecimiento permanente funcionando para personas físicas y morales.

La ley del ISR contempla y especifica los regímenes fiscales bajo los cuales los causantes pueden hacer frente al pago de dicho impuesto de acuerdo con el tipo de actividad que realicen y de la forma que para su organización adopten.

El ISR es un impuesto progresivo, es decir, la tasa tributaria aumenta conforme el nivel de ingresos a gravar, su relación no es lineal, pues existen sobretasas para los estratos más altos de ingreso. Su carácter redistributivo también se puede observar si se toma en cuenta que los trabajadores, cuyo salario no rebasa los cuatro salarios mínimos, están exentos del pago mediante un subsidio fiscal de 50 por ciento, y un porcentaje mayor de crédito fiscal.

En el sistema impositivo mexicano el ISR es el único que reviste la característica de ser un impuesto directo y ocupa el primer lugar de importancia por su captación. El objeto del ISR lo constituye toda aquella situación o actividad referida a los productos o rendimientos del capital, del trabajo, de la combinación de ambos o de otras situaciones jurídicas señaladas por la ley que generen todo tipo de ingreso modificador del patrimonio del contribuyente.

El sujeto del ISR es constituido por toda persona física o moral residente del país, agencias o sucursales de empresas extranjeras residentes en el país que se vinculen directamente con el objeto y la fuente mencionada anteriormente. Por lo que respecta a la tasa del ISR, ésta se encuentra en función del objeto, sujeto y base impositiva. El ISR se clasifica, de acuerdo con la ley respectiva y a la cuenta de la Hacienda Pública Federal, en Impuestos al Ingreso Global de las Sociedades Mercantiles, de las personas físicas, pagos al extranjero y otros.

Los economistas piensan que imponer impuestos crecientes a los trabajadores distorsionarán sus elecciones económicas. En efecto, como se sabe la cantidad de

trabajo ofrecida responde al salario; por lo tanto, las decisiones de estos trabajadores están distorsionadas cuando se gravan sus ingresos derivados del trabajo.

En octubre de 2003 entró en vigor el reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta que contempla los casos y procedimientos específicos. Este reglamento se propone enfrentar la complejidad fiscal mexicana. Tiene un cierto grado de especialización para resolver actos y casos concretos que dada la generalidad de las leyes no siempre es posible resolver adecuadamente.

Regímenes especiales

a) Simplificado

Este régimen se introdujo en 1991 en la Ley del Impuesto sobre la Renta, con la finalidad de incorporar a la tributación a empresas, personas físicas y morales que pagaban sus impuestos conforme a las bases especiales de tributación y a los contribuyentes menores. Actualmente se fundamenta en el Capítulo VII del Título II, artículos 79 a 85 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Cabe recordar que la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1980 fue abrogada, quedando vigente la Ley de 2002. Amplios fueron los cambios que se asentaron. Sin embargo, de un lado, se mantuvo el carácter inequitativo de este régimen, y, de otro, muchos de los cambios tendrán severos efectos en la recaudación y en el desarrollo del sector agropecuario.

En el artículo 79 se señalan como sujetos del régimen simplificado a los sectores del autotransporte terrestre de carga o de pasajeros; derecho agrario que incluye exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, o silvícolas; actividades pesqueras; empresas integradoras; y sociedades cooperativas.

El régimen simplificado consiste en llevar una contabilidad de flujo efectivo que sólo grava el consumo, al permitir en un solo ejercicio deducir totalmente las inversiones realizadas. Los requisitos contables son menos complejos que los del régimen general de ley, y permiten que los contribuyentes de estos sectores paguen las contribuciones cuando distribuyen o reparten recursos.

Además, estos contribuyentes se sujetan a obligaciones formales más sencillas, plazos más amplios para los pagos provisionales y se les otorgan facilidades al efectuar retenciones de ISR a los asalariados. Y para la comprobación de deducciones, algunas de éstas se establecen como una proporción de los ingresos del contribuyente.

El objetivo de este régimen era apoyar el desarrollo de los pequeños productores y prestadores de servicios definidos en la legislación. Sin embargo, fue aprovechado por grandes consorcios agroalimentarios y del transporte cuya producción es

altamente significativa en el PIB y su participación en la recaudación nacional es prácticamente nula.

Estos sectores tenían, en 2001, una participación en el PIB de aproximadamente 16.3 por ciento, en tanto que únicamente participaron con 0.9 por ciento de la recaudación del ISR empresarial.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las grandes empresas, a 2001, sólo aportan el 11.2% del ISR, mientras que los otros contribuyentes -que incluyen a los pequeños empresarios, arrendadores, personas físicas que perciben honorarios, pero sobre todo asalariados- son los que soportan las grandes cargas impositivas. La información nos revela que los contribuyentes cautivos, es decir, los asalariados, son los que aportan casi el 40 por ciento de la recaudación total.

En algunos casos, las facilidades pueden llevar a deducir un monto equivalente al de los ingresos totales, concluyendo en una base del ISR igual a cero.

En conclusión, los apoyos fiscales son exclusivamente para las empresas que están capitalizadas y no pagan impuestos. Es decir, se castiga a las pequeñas empresas que no tienen ganancias, gravándolas más y retirándoles esos apoyos. Se mantiene el trato desigual e inequitativo que caracterizaba a este régimen.

De acuerdo a las utilidades que reporta cada una de las grandes empresas en cuestión, se deduce que tienen una base gravable de 45 mil millones de pesos, de los cuales deberían enterar, como pago del ISR al 35 por ciento, la cantidad de 15 mil millones de pesos, muy valiosa en este momento para cubrir los requerimientos y apremios que tiene nuestro país.

En la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta desapareció el contenido del antiguo artículo 10-B que permitía la exención de 20 salarios mínimos anuales por socio y hasta 200 veces elevado al año exclusivamente para las actividades primarias.

Asimismo, se eliminó la exención en el pago del impuesto a los que se dediquen a la conservación, comercialización, almacenamiento e industrialización de los productos de las personas morales tales como ejidos, comunidades, asociaciones rurales, etcétera.

Esta nueva legislación resulta muy nociva y coloca en una situación más crítica a los productores agrícolas nacionales, considerando que los apoyos para ellos son muy limitados. Asimismo los coloca en una situación muy vulnerable con respecto a los extranjeros y grandes productores del país.

Así, los productores con menos utilidades pagan relativamente más impuestos que los que obtienen mayores utilidades. Este sistema beneficia a los grandes

consorcios del campo. Se genera una tabla invertida de beneficios a favor de los que más ganan. Se trata de una política claramente regresiva.

Los resultados en el campo serán muy negativos para todo el sector en general, pero en particular para los pequeños y medianos productores y distribuidores. El nuevo sistema fiscal los obligará a aumentar los gastos administrativos, y el pago de mayores impuestos los condenará a trabajar en constante desventaja frente a la competencia de los grandes productores nacionales y extranjeros, lo que puede propiciar que se acentúa el nivel de por sí alto de las importaciones agrícolas, con la consecuente disminución de las exportaciones.

Por otro lado, el impacto de gravar los alimentos generaría un aumento en el precio del producto del mismo monto del impuesto, es decir del 15%, lo que repercutiría en una disminución de la demanda que el Consejo Nacional Agropecuario ubica en un 7.5% en todos los alimentos.

Por lo tanto, proponemos la instauración de un régimen intermedio para los pequeños productores del sector primario, manteniendo las exenciones necesarias para hacerlos competitivos; pero sobre todo, impulsar la banca de fomento que propicie un subsidio a los ingresos de este sector en montos que les permitan ser competitivos con los productores de otros países. Si no atendemos esta demanda, la crisis del campo mexicano estará condenada a ser permanente sobre todo si recordamos que desde 2003 la apertura del sector agropecuario es ya total.

Se debe considerar la entrada en vigor de un nuevo esquema tributario que agrupe a los pequeños productores del campo y a los transportistas que tengan en propiedad hasta dos unidades. Este régimen puede ser el de contribuyente social con un límite de ingresos hasta de 4 millones de pesos, quien podrá tributar a través de una cuota fija o de un régimen preferencial administrativo que le permita pagar de acuerdo a su capacidad de contribución.

a) Consolidación fiscal

En el artículo 64 de la Ley del ISR se definen los requisitos que las sociedades controladoras deben cumplir para ser sujetas del régimen de consolidación fiscal.

Estas empresas tendrán la opción para determinar su resultado fiscal consolidado o pérdida fiscal consolidada, la señalada en el artículo 68 de la Ley del ISR, el cual indica:

- I. Se obtendrá la utilidad o pérdida fiscal consolidada conforme a lo siguiente:
 - a) Sumará las utilidades fiscales del ejercicio de que se trate, correspondientes a las sociedades controladas.
 - b) Restará las pérdidas fiscales del ejercicio en que hayan incurrido las sociedades controladas, sin la actualización a que se refiere el artículo 61 de esta Ley.

En este grupo se encuentran los grandes grupos corporativos que consolidan en nuestro sistema fiscal, dentro de los cuales se cuentan cerca de 10 mil empresas que participan con el 80% de la producción nacional.

La tasa impositiva del ISR en el año fiscal 1999 fue de 35%. Tenemos entonces que estas empresas deberían contribuir con 145 mil 927 millones de pesos, producto de multiplicar el resultado después del costo integral de financiamiento por la tasa del artículo 10 del ISR.

No obstante, es necesario considerar las modificaciones de 1999 y tomar en cuenta que las pérdidas acumuladas de los ejercicios anteriores, que se aplican a las utilidades de las empresas que consolidan, serán -según los reportes de algunas de ellas- de alrededor de 35 mil millones. Por lo que es factible el monto de captación tributaria de 50 mil millones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público argumenta que la Ley del ISR contempla un régimen fiscal que permite la consolidación fiscal para grupos de empresas que tributan como una sola unidad. El régimen busca otorgar un tratamiento fiscal equivalente al que se sujetaría una empresas que realiza las mismas operaciones dentro de una unidad económica. Sin embargo, este régimen les permite hacer tales ajustes que las cantidades que finalmente tributan resultan escandalosamente desproporcionadas frente a las utilidades fiscales que generan.

En conclusión, es indispensable, para obtener mayores recursos fiscales, cumplir con los principios de equidad y progresividad, y dar salida a un proyecto de desarrollo sustentable y democrático a nuestro país, gravar más a los contribuyentes de mayores recursos financieros tanto con los impuestos directos como con los indirectos.

No debemos olvidar que para cumplir con el principio de justicia se debe garantizar la equidad horizontal pero, de manera muy importante, también la vertical. Para que un sistema tributario sea progresivo, los ricos no sólo deben pagar más que los pobres en términos absolutos, sino también proporcionalmente.

La reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta de 2002 va en sentido contrario, al establecer una tasa de 32 por ciento a partir del ejercicio fiscal de 2005.

VIII. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

El valor agregado en su concepto económico que por definición es igual al valor (precio) de todos los bienes producidos en un país en un periodo dado, y se integra por los aumentos de precio que sufren en cada etapa de su ciclo productivo, hasta el consumidor final. Por esta razón la aplicación de un impuesto sobre el valor agregado no produce efectos acumulativos pese a su generalidad.

El resultado que se busca es fijar una carga fiscal igual, en función del precio de los bienes, independientemente del número de etapas en que se gaste su valor.

De acuerdo con el tratamiento que se le dé a la inversión, el impuesto puede ser:

- *Tipo producto*, cuando no se permite deducir ningún cargo por este concepto.
- *Tipo ingreso*, cuando sólo se permite deducir la depreciación de los bienes.
- *Tipo consumo*, cuando se deduce por completo el valor de la inversión.

En conclusión, el IVA se aplica solamente sobre el valor que se le incorpora al producto en cada etapa del proceso producción-consumo, excluyendo de esta forma la reiteración de los gravámenes sobre los mismos valores.

Las características generales del IVA en México son las siguientes:

- *Un impuesto a las ventas*, por lo que es indirecto.
- *De carácter general*, porque grava todas las etapas.
- *No es acumulativo*, en virtud de que incluye únicamente el valor que se le incorpora al producto en cada fase del proceso producción-consumo.
- *Tiende a la neutralidad* al disminuir el efecto de las diversas etapas o fases del proceso antes señalado, y con ello desalienta y dificulta la evasión.

Esta ley afecta a las personas físicas y morales que enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes e importen bienes o servicios. El impuesto se calcula con una tasa de cero por ciento a los bienes de primera necesidad, y con una tasa del 15 por ciento a todos los valores, a excepción de algunos como medicinas de patente. El IVA se factura en su actividad, para lo cual, el contribuyente debe hacerlo notar en su contabilidad. Estas disposiciones pueden cambiar a propuesta del Ejecutivo y con aprobación del Legislativo en la denominada miscelánea fiscal. Esta ley data de 1980 y sustituyó al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, y la evolución de su tasa general ha sido la siguiente:

Año	Tasa %
1980	10
1983	15
1991	10
1995	15

Existen dos tasas especiales de dicho impuesto, una es de cero por ciento, para los productos agrícolas y para la canasta básica (ampliada en 1991) y la otra es de 10 por ciento para todas las actividades grabadas que tengan lugar en la zona comprendida en la franja fronteriza, para no tener desventajas frente al mismo impuesto norteamericano que es de igual magnitud relativa.

El IVA es un impuesto al consumo que funciona mediante el principio de traslación, es decir, el contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y

por separado, al consumidor, así, el contribuyente se convierte en un agente recaudador intermediario, pues, evidentemente, él no genera el impuesto, sólo cobra.

Las actividades que grava el IVA son básicamente cinco.

1. De la enajenación
2. De la prestación de servicios
3. Del uso o goce temporal de bienes.
4. De la importación de bienes y servicios.
5. De la exportación de bienes y servicios.

Por su parte, las actividades gravadas a tasa cero están definidas explícitamente en el artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.y son las que se mencionan a continuación:

I. La enajenación de:

- a) Animales y vegetales que no estén industrializados (salvo el hule)
- b) Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación con las excepciones señaladas en la Ley.
- c) Hielo y agua no gaseosa ni compuesta
- d) Ixtle, palma y lechuguilla
- e) Tractores, implementos y maquinaria agrícola, embarcaciones para pesca comercial.
- f) Fertilizantes y plaguicidas
- g) Invernaderos
- h) Oro y joyería.
- i) Libros, periódicos y revistas, que editen los propios contribuyentes y que cumplan con las características definidas en la ley.

II. La prestación de servicios independientes.

- a) Los prestados directamente a los agricultores y ganaderos
- b) Los de molienda o trituración de maíz o de trigo
- c) Los de pasteurización de leche
- d) Los prestados en invernaderos hidropónicos
- e) Los de despepite de algodón en rama
- f) Los de sacrificio de ganado y aves de corral
- g) Los de reaseguro
- h) Los de suministro de agua para uso domestico

III. El uso o goce temporal de la maquinaria y equipo a que se refieren los incisos e y g de la fracción I de este artículo.

IV. La exportación de bienes o servicios, en los términos del artículo 29 de la Ley del IVA.

El IVA entró en vigor en 1980, sustituyendo al Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Constituye otro de los gravámenes de mayor importancia económica dentro del sistema impositivo mexicano. La característica general del IVA es que

se trata de un impuesto indirecto, trasladable y de efecto inmediato en el nivel general de precios. Además, se aplica en varias fases, tanto en la producción como en la circulación, es por ello que se considera de etapas múltiples. El objeto del IVA se refiere a todas aquellas actividades u operaciones referidas a la enajenación de bienes, prestación de servicios independientes, uso o goce temporal de bienes y mediaciones mercantiles.

La fuente del IVA constituye el ingreso obtenido de las actividades u operaciones antes mencionadas, ya sea en efectivo o en bienes y servicios, en valores, en artículos de crédito, créditos de libros o en cualquier otra forma o producto de dichas actividades. El sujeto del IVA es toda aquella persona física o moral que normalmente obtiene ingresos derivados de las operaciones antes mencionadas. La base del IVA, la representa el precio del bien o el total de la contraprestación pactados. A falta de precio pactado se considera el valor de los bienes o servicios que tengan en el mercado o en su defecto el avalúo de las autoridades fiscales. La tasa del IVA, ha venido modificándose en función de la situación económica imperante. Actualmente es de 15%, resultado de las reformas a la Ley del IVA de 1995.

El impacto del IVA, lo reciben primero los vendedores o prestadores de servicios, pues son ellos quienes en primera instancia lo pagan, pero también es evidente que lo trasladan al consumidor final. Por lo tanto el impacto del IVA lo reciben finalmente los consumidores.

El IVA representa cerca de la tercera parte de los ingresos tributarios y aproximadamente la quinta parte del total de los ingresos del gobierno federal (SHCP 1998). En promedio durante el periodo de 1980 y 1998 el volumen de recaudación por este concepto ha sido de 3.0% del PIB; por lo que se constituye en una opción con grandes ventajas para reducir la dependencia de los ingresos públicos respecto al petróleo.

Evolución de las tasas del Impuesto al Valor Agregado

Año	Estructura de tasas y principales cambios
1978 ^a	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa general del 10 por ciento. • Tasa de 6% en zonas y franjas fronterizas del país. • Exención a alimentos en estado natural y algunos de la canasta básica. • Tasa 0% a las exportaciones de bienes y servicios.
1980	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa 0% para maquinaria y equipo agrícola, y algunos insumos para uso del sector. • Tasa 0% para ciertos alimentos procesados y no procesados de la canasta básica, con derecho a acreditamiento.
1983-1987	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa general del 15 por ciento. • Tasa de 15% en zonas fronterizas a todos los servicios y algunos bienes no comerciables y a todos los bienes gravados con el IEPS. • Tasa de 6% para algunos productos alimenticios, procesados y medicinas. • Tasa de 20% para bienes y servicios de lujo.
1988-1991	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa 0% a alimentos no procesados y medicinas, maquinaria y equipo agrícola y algunos insumos.
1992-1994	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa general del 10 por ciento. • Tasa 0% en alimentos no procesados y medicinas, maquinaria y equipo agrícola, y algunos insumos para uso del sector. • Desaparece la tasa de 20% para artículos de lujo. • Extensión del tratamiento de tasa 0% a los exportadores indirectos.
1995-1998	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa general de 15% vigente desde el 1º de abril de 1995. • Tasa de 10% en la región fronteriza. <ul style="list-style-type: none"> • Tasa 0% a alimentos no procesados y medicinas, maquinaria y equipo agrícola y algunos insumos del sector.

a Se refiere al texto original aprobado en 1978 para iniciar su vigencia a partir del 1 de enero de 1980.

Fuente: Ayala, José, Economía del sector público mexicano, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, pág. 265.

En abril de 2001 el presidente Vicente Fox envió a la Cámara de Diputados su propuesta de *Nueva Hacienda Pública*, en donde destaca la iniciativa de establecer una tasa general de IVA del 10 por ciento, sustituyendo la actual del 15, eliminando los tratamientos preferenciales a medicinas y alimentos, que actualmente pagan tasa cero; a la región fronteriza, que cubre una tasa del 10 por ciento; y a otros bienes y servicios, que gozan de tasas exentas; además de proponer un impuesto especial de dos por ciento a las ventas de ciertos bienes y servicios que por su naturaleza son altamente rentables para fines de recaudación.

Con esta propuesta, aseguraba el gobierno federal, se facilitaría el cobro del impuesto, habría menos evasión y aumentaría la recaudación por este concepto. Así, de los 130 mil millones de pesos que estimaba recaudar adicionalmente con

la Nueva Hacienda, cerca de 80 mil millones provendrían de este nuevo gravamen.⁶

La enorme polémica que provocó la propuesta de Ejecutivo Federal se extendió durante todo el año de 2001, participando en ella diversos actores sociales, políticos y líderes de opinión. Finalmente, el proyecto fue rechazado en la Cámara de Diputados. Sin embargo, una vez más, en diciembre de 2003, el Ejecutivo Federal envió a los legisladores la misma propuesta de gravar con el IVA a alimentos y medicinas. La única diferencia con el proyecto original fue que en la segunda ocasión no estuvieron incluidos los mecanismos compensatorios para la población más pobre que sería afectada con esa medida.

El Presidente de la República ha señalado que insistirá en su propuesta y consideramos que no sólo será dentro del marco de discusiones de la Convención Nacional Hacendaria, sino que seguramente será ésta el medio que utilizará, frente a la sociedad, para justificar este nuevo intento, disfrazando a su proyecto de una propuesta consensada.

Desde nuestro punto de vista y de acuerdo a numerosos estudios, la aplicación del IVA a medicinas y alimentos tendría un efecto altamente negativo en las clases populares, agudizando el proceso de concentración del ingreso que existe en nuestro país.

La estructura polarizada que existe en México de los niveles de ingresos señala que sería muy delicado socialmente que las modificaciones fiscales repitieran el carácter del sistema recaudatorio actual que no cumple una función redistributiva pues es altamente regresivo, por descansar en gran parte en impuestos indirectos, como el IVA, e insuficientemente en los impuestos distributivos como el ISR. En el período 1990-2000 los impuestos indirectos en general representaron el 57 por ciento de los ingresos tributarios.

En promedio, las familias gastan 48 centavos de cada peso en alimentos y medicinas que consumen dentro de su hogar, lo que demuestra que estos bienes son los más importantes en la canasta de consumo.⁷

Si agrupamos a la población en diez estratos de ingresos, tenemos que el grupo de más altas percepciones económicas es el que participa con la mayor parte del gasto total en alimentos, 16.4 por ciento. A medida que el nivel de ingresos disminuye, la participación en el gasto total de estos bienes también es menor, así, el estrato de ingresos más pobre participa sólo con el 3.5 por ciento del gasto nacional. Sin embargo, la proporción del ingreso que el sector de ingresos más

⁶ Calderón, Jorge, "Análisis de la propuesta fiscal del Gobierno Federal para 2004", en *Cuadernos de Investigación*, No. 14, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, enero 2004, México.

⁷ Tórrez, *Ibid*, pág. 66.

bajos destina a alimentos y medicinas es mayor, 48 por ciento, al que gasta el sector más rico, 12 por ciento.⁸

Gravar con el IVA a alimentos y medicinas provocaría una disminución en la capacidad de compra de amplios estratos sociales en rubros que son elementales para sobrevivir como la alimentación y la salud. Esta medida ahondaría aún más las desigualdades si consideramos que la porción del gasto en estos productos es más alto en las familias de bajos ingresos que en los sectores más ricos. Se estima que gravar estos productos equivaldría a disminuir un 8.7 por ciento los ingresos reales de los hogares pobres, mientras que los estratos ricos sólo disminuirían su ingreso en 3.1 por ciento.⁹

Un aumento en el IVA generaría una mayor inflación, estimándose que el nivel de precios se elevaría en 5.5 por ciento adicional a lo estimado originalmente. Por lo mismo, el impacto sería este porcentaje de inflación multiplicado por su peso en el índice de precios al consumidor, que es de 40 por ciento elevando el gasto en alimentos y medicamentos, disminuyendo aún más los ingresos netos que, dada la distribución del gasto, impactaría aún más a los grupos de menores ingresos que a los de altos ingresos.

Por otro lado, el impacto de gravar los alimentos generaría un aumento en el precio del producto del mismo monto del impuesto, es decir del 15 por ciento, lo que repercutirá en una disminución de la demanda que el Consejo Nacional Agropecuario ubica en un 7.5 por ciento en todos los alimentos.

En la década que va de 1990 a 2000, el IVA representó 29 por ciento de los ingresos tributarios del gobierno y 3.1 por ciento del PIB, pero solamente creció en 3.6 por ciento entre 1990 y 2000, lo que se explica no sólo por el bajo crecimiento económico, sino también revela las deficiencias de la recaudación que se han ido acumulando.¹⁰

En este contexto, si bien es cierto que en la reforma al IVA sería deseable que éste se generalizara a la mayoría de las actividades mercantiles y que sus tasas se homologaran, es fundamental establecer un balance de costo-beneficio, no sólo en términos económicos, sino también sociales, con el fin de atenuar la regresividad de este impuesto, en virtud de que éste no persigue objetivos de equidad.

Si bien es cierto que un esquema de tasas diferenciadas y exenciones de este impuesto dificulta la adecuada administración del mismo, también es importante verlo a la luz del aumento en la equidad social si se adopta este esquema. La eficiencia de la administración del IVA es indispensable, y alcanzarle no debería

⁸ Tórrez, *Ibid*, pág. 67.

⁹ Partido de la Revolución Democrática, *Ibid*.

¹⁰ Partido de la Revolución Democrática, *Ibid*.

de impedir la existencia de tasas diferenciales del impuesto. Existe un espacio grande para el replanteamiento del IVA donde se puede conciliar el objetivo de aumentar la recaudación con el objetivo de proteger a estratos de consumidores de bajos ingresos.¹¹

Países como Inglaterra, Finlandia, Noruega, Italia, tienen tasas reducidas y tasas de exención para productos muy bien definidos como los medicamentos, libros y todos los productos básicos.

Por su parte, la propuesta de la Secretaría de Salud de exentar del IVA a una canasta básica compuesta de cien medicamentos resulta muy desafortunada porque el actual cuadro básico de la propia secretaría es de 600, que aún es insuficiente.

Debe destacarse que la inclusión de los medicamentos e insumos en el citado cuadro básico no son facultad discrecional de las autoridades, como pretende la Secretaría de Salud, sino que es una facultad regulada que tiene como supuesto acreditar el carácter esencial para la salud de tales medicamentos e insumos.¹²

La propuesta de reforma considera también gravar con el IVA libros y publicaciones periódicas, así como suprimir el estímulo del 50% del ISR que actualmente protege a los editores.

Durante los últimos diez años, la industria editorial ha sido uno de los sectores de menor dinamismo en la economía mexicana. La crisis de 1995, junto con la excesiva regulación del sector, implicó un retroceso importante de la industria, que se reflejó en una disminución de 7.2% de su producción por año y en una caída de 6.5% anual de sus ventas.¹³

La aplicación del IVA, de acuerdo a la propuesta, implicaría una recaudación del gobierno federal de 485 millones de pesos por venta de libros, lo cual resulta poco significativo frente al daño cultural que supondría para el país.

De otro lado, el gravamen del 15% del IVA supondría una pérdida de 1.3% en ventas por cada punto de incremento del impuesto, lo cual se traduce en un 19.7% menos solamente por causa del IVA. Asimismo, la supresión del estímulo fiscal provocaría una disminución en la producción de libros en alrededor de 24 millones y una de 20% en la publicación de nuevos títulos.

¹¹ Partido de la Revolución Democrática, *Ibid.*

¹² Elías, Miguel, "Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicios", en García, Miroslava, Calderón, Jorge, coordinadores, *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, IERD, México, 2001.

¹³ Ruano Fernández, Antonio "Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicios", en García, Miroslava, Calderón, Jorge, coordinadores, *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, IERD, México, 2001.

Las consecuencias, como vemos, son serias, sumándose a ellas una caída de la actividad cultural, serio perjuicio a la educación, aumento de la piratería y la reprografía, disminución del número de librerías, afectación severa de los planes de fomento a la lectura, y desmotivación en los escritores nacionales.

En respuesta a las consecuencias que tendría la reforma del Ejecutivo Federal en la población de menores recursos, en caso de aprobarse, el grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados presentó el 4 de diciembre de 2003 dos iniciativas de reformas a las leyes del Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto sobre la Renta y una iniciativa que crea la nueva Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y por una Nueva Cultura Tributaria.

Esta iniciativa de decreto de reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado considera que la evasión es una causa importante de inequidad, que se traduce en una carga efectiva mucho más elevada para quienes sí cumplen con sus obligaciones y por lo tanto, la reforma tiene como propósito fundamental el de incorporar a las personas con ingresos pequeños a contribuir con un impuesto proporcional y sin excesos. Las novedades en este caso son que el pago del IVA se basaría en estimaciones de la autoridad tributaria y que los contribuyentes expedirían comprobantes simplificados.¹⁴

Se debe atenuar el carácter regresivo del IVA y de los demás impuestos indirectos; mantener tasa cero en alimentos y medicinas y restablecer el control de precios sobre medicamentos de patente. Así como transferir paulatinamente atribuciones y responsabilidades de recaudación a entidades federativas, empezando por el cobro del IVA.¹⁵

El PRD considera en su propuesta que debe haber desde este momento un planteamiento claro sobre el destino de los ingresos adicionales, situación que elude la propuesta de reforma que impulsa el Ejecutivo Federal.

IX. IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

En su artículo 73, fracción XXIX, la Constitución otorga al Congreso de la Unión la facultad para establecer diversas contribuciones, entre las que destacan las especiales sobre energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; explotación forestal; y producción y consumo de cerveza. Se asienta, asimismo, que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine, y que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

¹⁴ Calderón, *Ibid*, pág. 21.

¹⁵ Calderón, *Ibid*, pág. 44.

La ley reglamentaria correspondiente a esa disposición constitucional es la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de diciembre de 1980 y sustituyó a la Ley Federal del Impuesto a la Industria de Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas Alcohólicas.

Por tanto, el objeto del IEPS lo constituye aquella actividad productiva o comercial que implique una acción de compraventa de los bienes y servicios definidos en la Constitución y en la ley correspondiente.

Este impuesto tiene un carácter correctivo, debido a que grava actividades que generan efectos sociales negativos, como es el consumo de bebidas alcohólicas y el tabaco, los cuales producen problemas de salud que deberán ser solventados en buena medida por el gobierno, mediante gasto público en salud, y también grava el consumo de combustibles generadores de contaminación. Es decir, el IEPS grava aquellas actividades que por sus características específicas generan un costo social o externalidades negativas, pero que son lícitas; por esta razón son acreedoras a un impuesto especial con tasas igualmente especiales que determina la ley en cuestión.

La base del IEPS es el valor o el precio realizado en la compraventa y por lo regular se considera como precio pactado, precio de mercado o de venta. La tasa del impuesto que se aplica a la base toma en cuenta la magnitud, la situación y la importancia económica de la fuente, en otras palabras, depende de qué tan básico sea o no el artículo por gravar.

Este impuesto tiene como característica general ser un impuesto indirecto, por lo que se traslada al consumidor final en el incremento de los precios, al igual que el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Conviene señalar que la traslación de un impuesto es el proceso por medio del cual se obliga a otra persona a pagarlo. Esto ocurre cuando el sujeto legal logra que otro pague el impuesto, por ejemplo, repercutiéndolo en los precios y, según sea el caso, influyendo en un aumento del nivel general de precios, lo que, a su vez, tenderá a reducir el ingreso disponible de las personas.

El impuesto especial sobre producción y servicios ocupa el tercer lugar, después del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el IVA, de acuerdo con el monto que representa de los ingresos tributarios del gobierno federal. En 1993 constituyó 12.7 por ciento de esos recursos, en 1994 17.4 y, aunque disminuyó en los años posteriores, en 1998 y 1999 representó 18.9 y 20.4 por ciento, respectivamente. En la Ley de Ingresos de la Federación para 2000 y 2001 se estimó que su participación fuera de 18.9 y 18.0 por ciento, respectivamente.¹⁶¹

¹⁶ Cálculos propios con base en, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, varios años, México.

Si bien esta participación en los ingresos tributarios ha ascendido, el comportamiento del IEPS no ha sido estable ni sostenido. En 1994 representó una tasa de crecimiento anual real de 32.9 por ciento al pasar de 19 mil 414.3 millones de pesos (constantes de 1993) a 25 mil 803.4; en 1995 y 1996 disminuyó 35.9 y 8.0 por ciento real, respectivamente; en 1997 inició su recuperación, presentando en 1998 una tasa de crecimiento anual de 46.3 por ciento real, al ascender a 28 mil millones de pesos constantes; en 1999 creció 20 por ciento anual real, recaudándose por este concepto 106 mil 703.7 millones de pesos corrientes.¹⁷

¿Cuáles fueron las razones que llevaron a este comportamiento?

El IEPS, de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación, se aplica a los actos de compraventa de: a) gasolina y diesel, b) bebidas alcohólicas, c) cervezas y bebidas refrescantes, y d) tabacos labrados.

De manera agregada, bebidas alcohólicas, cervezas y bebidas refrescantes, y tabacos labrados, representaron, entre 1992 y 1996 alrededor de 30.0 por ciento del IEPS, si bien en 1994 disminuyeron a 22.1 por ciento como consecuencia de un incremento anual real de 48.2 por ciento en la recaudación de gasolina y diesel. A partir de 1997 comienza a disminuir la proporción de bebidas y tabacos, siendo en ese año de 24.2 por ciento y en 1998 y 1999 de 19.6 y 18.0. en 2000 se presenta un repunte y alcanza 21.1 por ciento. En la Ley de Ingresos de la Federación para 2001 se proyectó una participación de 21.7 por ciento del IEPS.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, bebidas alcohólicas se mantuvo en alrededor de 5.5 por ciento del IEPS. En los años previos a esa administración, tabacos labrados representó un porcentaje mayor al de cervezas: en 1992, 1993 y 1994, *tabacos* constituyó 12.8, 13.0 y 9.1 por ciento, en tanto que *cervezas* 9.4, 10.0 y 7.4 por ciento, respectivamente.

En 1998, 1999 y 2000 la recaudación por compraventa de cerveza supera a la de tabacos labrados. En esos años, 7.8, 7.1 y 8.0 por ciento del IEPS correspondió a cervezas, 6.5, 5.8 y 7.5 a tabacos labrados.¹⁸

El IEPS aplicado a gasolina y diesel, debido al impacto que provoca su traslación al consumidor final, tanto en las finanzas públicas como en el nivel general de precios, y, en consecuencia, en el ingreso disponible de personas y empresas, merece una profundización en el análisis.

Entre 1992 y 1996 este rubro representó alrededor de 70.0 por ciento del IEPS, si bien, como ya veíamos, en 1994 ascendió a 77.9 por ciento, como consecuencia de una mayor recaudación. A partir de 1997 aquella proporción se incrementó llegando a ser de 82.0 por ciento en 1999. En la Ley de Ingresos de la Federación para 2001 se proyectó una proporción de 78.3 por ciento, al ascender el monto de

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibid.*

recaudación a 25 mil 739.9 millones de pesos constantes —la mayor cifra presentada después de la de 1999, que fue de 28 mil 396.5 millones—, lo que implica una continuidad en la concepción de obtener un amplio margen de recursos adicionales de la sociedad a través del consumo de energéticos básicos, pauta de las actuales autoridades hacendarias.

La tasa promedio de crecimiento anual real de los ingresos totales del gobierno federal, durante el sexenio zedillista, fue de 2.8 por ciento, en tanto que la de los ingresos tributarios fue de 1.9 por ciento. En ese periodo el ISR tuvo una tasa promedio de crecimiento anual real de 1.45 por ciento y el IVA de 5.6 por ciento. El crecimiento del IEPS en el mismo periodo fue destacado, debido básicamente a gasolina y diesel, que presentaron un crecimiento real promedio, en ese periodo, de 3.5 por ciento. La tasa de crecimiento real del IEPS, exceptuando gasolina y diesel, entre 1994 y 2000, fue de 2.5 por ciento.

Estas cifras reiteran lo arriba señalado: el objetivo del gobierno federal de sostener sus ingresos, entre otros medios, a través del creciente gravamen al consumo de gasolinas.

La Ley de Ingresos de la Federación para 2001 estableció, en su artículo primero, inciso cuatro, parágrafo A, que la Federación percibirá ingresos por concepto de la aplicación del IEPS a la compraventa de gasolina y diesel. Sin embargo, no define criterios explícitos para su fijación o modificación, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha contado con la discrecionalidad para incrementarlos en cualquier momento sin la autorización del Congreso de la Unión, presentándolos como incrementos a los precios de gasolinas y diesel.

Tan no se trata de incrementos de precios, que Pemex sigue recibiendo los mismos ingresos (el “precio Pemex” se mantiene sin cambios) mientras que la SHCP acapara los ingresos adicionales derivados de ese incremento. Posteriormente, en la Cuenta Pública correspondiente, Hacienda simplemente informa al Congreso que los ingresos por IEPS fueron superiores a los esperados. (...) Por tal motivo hemos dicho que las gasolineras son cajas recaudadoras de impuestos.¹⁹

Adicionalmente, debe destacarse que si la Federación no recauda lo estimado en la Ley de Ingresos por concepto del IEPS a gasolina y diesel, esta disminución se compensa aumentando el derecho de extracción de petróleo que paga Pemex.

La forma en que opera el régimen fiscal de Pemex, conforme al cual la reducción de la brecha entre el costo y precio de venta al público de las gasolinas y diesel, genera una disminución de este gravamen, misma que se compensa con

¹⁹ Manzo, José Luis, “Propuestas para una reforma fiscal en las empresas estatales de energía (EEE)”, en *La Reforma Fiscal Hacendaria*, edición de la primera conferencia del ciclo: Aportes para fundamentar el análisis y las propuestas sobre presupuesto y rendición de cuentas en México, 31 de agosto de 2000.

*un aumento en el derecho de extracción de petróleo, de manera que la carga fiscal del organismo no se afecta.*²⁰

Es decir, las autoridades hacendarias tienen garantizado el monto de los ingresos proyectados para IEPS de gasolina y diesel, a través de esa compensación, pudiendo, además, elevarlo discrecionalmente en la forma ya expuesta. Sin embargo, como hemos insistido, el IEPS es un impuesto indirecto que paga el consumidor final y, si la meta proyectada de recaudación por este concepto no es alcanzada, quien pagará ese faltante será la empresa, Pemex.

Esta concepción del gobierno federal de tratar a Pemex (y a otras empresas estatales) como fuente de ingresos ha llevado a la descapitalización de la paraestatal y a que los precios de las gasolinas en México sean superiores en 30 por ciento a los vigentes en Estados Unidos,⁴ repercutiendo directamente en los costos de producción y distribución y, finalmente, en los precios finales al consumidor.

La política fiscal mexicana debe buscar fuentes sanas de financiamiento, es decir, que no acabe con la infraestructura básica del país ni grave en exceso al consumidor, lo cual deprime la demanda y la oferta.

X. PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE POLÍTICA FISCAL

Impuesto sobre la Renta

- Se propone derogar los tratamientos preferenciales como los regímenes de consolidación y simplificación. Las facilidades administrativas que se conceden en ambos originan un trato privilegiado para las empresas que lo pueden aplicar y las coloca en un sitio ventajoso frente al resto de los sectores de la economía.
- Se propone que las empresas que tributan bajo el régimen simplificado lo hagan en el régimen general de ley.
- Asimismo, se propone crear el régimen de contribuyente social para acotar el simplificado.
- El propósito del régimen simplificado fue llevar gradualmente a diversos sectores de contribuyentes que tenían una base especial de tributación, de ese régimen especial al régimen general de la ley, a fin de que este tránsito no fuera abrupto. No obstante, este periodo lleva ya 13 años.
- Se considera necesario que las entidades federativas fiscalicen a las grandes empresas que hasta hoy se encuentran bajo el régimen de consolidación fiscal.
- Se requiere un régimen de tributación orientado a los pequeños contribuyentes, sean agricultores, ganaderos, transportistas o comerciantes, que apoye su desarrollo y reconozca su papel en el empleo

²⁰ SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal* correspondiente al ejercicio fiscal de 1996, "Resultados Generales", México, 1998, pág. 47.

de fuerza de trabajo nacional. No debe olvidarse que del otro lado existen enormes consorcios nacionales y extranjeros que tributan cantidades ínfimas para el desarrollo del país.

- Con el propósito de fomentar el desarrollo de las entidades federativas se propone que el régimen de pequeños contribuyentes pase a éstas, bajo un esquema de cuotas fijas, con la recaudación, administración y fiscalización correspondientes.
- Aplicar gravámenes al capital financiero (Impuesto Tobin) y a las utilidades en la bolsa de valores, principalmente las ganancias especulativas, Asimismo, y por equidad, se propone deducir las pérdidas bursátiles.
- El impuesto sobre la renta de las personas físicas debe incentivar la equidad.
- Los impuestos indirectos deben incentivar esquemas diferenciados de consumo.
- Los impuestos a las empresas deben incentivar la integración fiscal, la inversión, la innovación y la creación de empleos.
- Elaborar una tabla de tasas más progresivas para niveles de ingreso.
- Mantener como tasa máxima el 32%.
- Crear un registro nacional de contribuyentes con credencial.
- Mantener sin gravamen las prestaciones laborales.
- Acumular todos los ingresos de las personas físicas para la declaración de impuestos.
- Eliminar analogías que hoy existen entre el ISR aplicable a personas físicas y morales, lo cual permitiría la acumulación de todas las fuentes de ingreso.
- Establecer que el ingreso por dividendos se grave en la persona física, es decir, se elimine el reconocimiento del ISR corporativo pagado, lo cual implica la abrogación de la cuenta de utilidad fiscal neta, que hoy no permite acumular este ingreso a las personas físicas.
- Crear en el caso de herencias y legados una ley federal marco que establezca los umbrales de imposición, y que el impuesto que resulte sea administrado y recaudado por las autoridades locales.

Impuesto al Valor Agregado

- Mantener la tasa cero a alimentos, medicinas, libros, colegiaturas y transporte público.
- Establecer una tasa de 20 a 25% a artículos suntuarios.
- Exentar los bienes destinados a ayudar a personas con discapacidad.
- Se rechaza, por considerarse totalmente inviable, la propuesta del Ejecutivo de que el gobierno federal disminuya el IVA del 15 al 13% y que los gobiernos estatales apliquen un Impuesto a las Ventas Finales con una tasa del 2%. La base del impuesto a las ventas finales es muy limitada, así que habría pérdidas para los dos órdenes de gobierno.
- Se propone, en cambio, que los gobiernos estatales cobren el 2% de IVA que el gobierno federal propone dejar de recaudar. Modificar el IVA para establecer el Impuesto al Valor Agregado Compartido.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

- Imponer mayor transparencia en la aplicación del impuesto.
- Establecer diferenciación clara entre los aumentos de precios y los incrementos del impuesto.
- Eliminar las compensaciones con cargo a Pemex cuando la recaudación del IEPS baje.
- Canalizar un porcentaje del impuesto a la inversión productiva en Pemex.
- Disminuir las tasas de IEPS aplicadas a gasolina y diesel, a fin de que los precios de estos energéticos se homologuen a su nivel internacional.
- Que la Cámara de Diputados autorice en todo momento cualquier incremento en el impuesto.
- Incrementar los impuestos a tabaco y alcohol y que una proporción de lo recaudado se destine a gasto en salud.
- Que la recaudación por IEPS, aplicado a bebidas alcohólicas, cervezas y tabacos, represente nuevamente alrededor del 30.0 por ciento del IEPS agregado. Partiendo de las cifras de los últimos años, estaríamos hablando de incrementar la participación de cada uno de estos rubros en tres puntos porcentuales del IEPS total.