

**Propuesta de Reforma Tributaria:  
comentarios al libro de David Ibarra,  
*La tributación en México***

**José Gildardo  
Lopez Tijerina**

Servicio de Administración  
Tributaria de la Secretaría de la  
Hacienda y Crédito Público  
<gildardo.lopez@hotmail.com>

*La historia del Estado es inseparable de la  
historia de la tributación*  
(G. Ardant)

Cada vez que el maestro David Ibarra nos comparte su pensamiento, a través de alguna obra de su autoría, genera una justificada expectativa. Se trata siempre de propuestas novedosas e interesantes, sobre todo en la compleja materia tributaria; la cual despierta interés, pasión y preocupación de parte de gobernantes, legisladores, académicos y sobre todo, de los contribuyentes.

Desde el prefacio de su libro *La tributación en México* el maestro Ibarra advierte que culminará su trabajo con un planteamiento quizá utópico de reforma fiscal, dado el poder de las fuerzas políticas y los intereses encontrados que actúan en el país al subrayar que el tema es políticamente escabroso, por lo menos en el caso de México.

Como premisa de su planteamiento, el autor destaca el papel que en México, no ahora, sino desde hace varias décadas, se da a la política fiscal, de ser subordinada a la política monetaria, dedicada ésta última al obsesivo propósito de estabilidad de precios.

Sobre la recaudación tributaria se hace mención que ésta oscila hoy a 10% del Producto Interno Bruto PIB. Al respecto, en 1960 el maestro Roberto Santillán López decía en su libro sobre *Finanzas Publicas* que “El Estado des-

de hace 22 años ha conservado, en términos generales, la relación promedio de 10.8% del PIB”, lo que significa que la carga impositiva actual es casi similar a la de hace 72 años.

A partir de 1977 México acentuó su dependencia del petróleo como la fuente principal de ingreso público. El petróleo aportaba en ese año 23% del ingreso público con 4.3% del (PIB), por lo que algunos observadores se mostraban preocupados por el acento de esa dependencia. Destacaba entre ellos David Ibarra, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público. En 1978, no sin algunos contratiempos, el Ejecutivo Federal diseñó una reforma fiscal. En ese momento interesaban dos aspectos de la tributación directa, en primero término, la necesidad de globalizar el ingreso, a partir de una amplia base gravable para evitar el aspecto políticamente sensible del anonimato de la riqueza, cuyo fracaso se había visto en la propuesta de Kaldor y su grupo de estudio, a principios de los años sesenta y en 1972 por el Secretario, Hugo B. Margain y su Subsecretario, Francisco Javier Alejo.

Los pagos de intereses hechas por las instituciones financieras a las personas físicas eran de 1.7% del PIB en 1978. Los dividendos se gravaban doblemente, primero como ingreso de las empresas a 42% y luego como ingreso individual a una tasa especial de 22%. Por tanto, no había necesidad de acumular dividendos e intereses. En lugar de hacer nominativa la riqueza

za, la legislación fiscal planteaba que los contribuyentes reportaran todos sus ingresos, cualquiera que fuese su fuente; quienes actuaran así recibirían un crédito por los impuestos ya cobrados sobre los dividendos de las empresas. Las personas físicas agregarían luego todo su ingreso y pagarían a la tasa progresiva correspondiente.

La reacción contra la reforma fiscal no se centró en contra de los impuestos directos sino en los indirectos, representados por el impuesto al valor agregado. Esa reacción la encabezaba tanto el sector empresarial –quien argumentaba su carácter inflacionario–, como la Asociación de Banqueros, además de funcionarios públicos y asesores del mismo Ejecutivo Federal. Según éstos últimos, el impuesto sería “terriblemente inflacionario e iba a causar una debacle”. En palabras David Ibarra: “aquello fue indignante, no obstante pude convencer al presidente José López Portillo, de que el impuesto no entrara en vigencia de inmediato si no se diera un año para limar asperezas, el accedió y así fue.” para fortuna del país, el Secretario de Hacienda se salió con la suya.

La reforma fiscal de 1978 buscaba también –y lo ha logrado–, establecer las bases, si bien aún de manera insuficiente, de un Sistema de Coordinación Fiscal que permitiera a las entidades federativas y municipales, compartir la recaudación federal, eliminar la doble imposición y evitar políticas tributarias contrapuestas entre los tres niveles de gobierno.

Como lo señala acertadamente el autor, los sistemas tributarios son histórica-

mente producto de acomodados sucesivos entre visiones políticas e intereses encontrados; más que responder a verdades económicas incontrovertibles, constituyen parte medular de los procesos políticos y de conformación de las prácticas sociales de cada nación. Por tanto, el tamaño de los sectores públicos y los rasgos del sistema tributario, difieren de país a país.

El sistema tributario de México se caracteriza en mayor o menor medida por un proceso de apertura comercial y financiera a nivel internacional, el abandono del papel empresarial del Estado, el aumento de la informalidad y la creciente concentración del ingreso. A lo anterior se agregan las presiones originadas por los gastos públicos insuficientemente atendidas, como la reducción de la pobreza y la precariedad del financiamiento del sistema de pensiones, en tanto que los niveles de inversión pública están reducidos a su mínima expresión. Solo 5.8% del PIB en 2010.

Respecto a los cambios tributarios hoy se observa una menor participación de los ingresos tributarios generados por el comercio exterior. Para México este porcentaje es de 0.21% del PIB para el 2010 respecto a 3.6% del PIB antes de la apertura comercial en 1980. En segundo término y de manera correlativa, surge un proceso de generalización y fortalecimiento del IVA, cuya implementación con frecuentes modificaciones en las tasas, fue el cambio más destacado de fines del siglo XX. En México este impuesto representa 3.7% del PIB en 2010, respecto a 2.1% del PIB en 1980, año en que entró en vigor. En América Latina el promedio es de 5.1% del PIB, que alcanzó 8.0% del PIB en Chile y en Uruguay.

El objetivo del IVA<sup>1</sup> era no sólo el de recaudar mayores ingresos tributarios, sino aplicarlo en un ámbito de neutralidad económica y de mejoramiento de la competitividad internacional, acorde con el modelo exportador. La aplicación de una variedad de tasas y exenciones lo ha hecho perder eficiencia recaudatoria.

En México ésta es de apenas de 23% de su potencial recaudación, al gravarse solo 55% del consumo nacional, cuando en naciones con similar grado de desarrollo, se grava por lo menos 65% del consumo.

Con acierto señala David Ibarra que la generalización de la tasa del IVA no sería la solución a las finanzas públicas ya que su ejecución produciría apenas 1% del PIB sin evitar la imperiosa necesidad política de diseñar una canasta básica de productos a tasa 0%, amén de la posibilidad de abrogar el IETU cuya base impositiva se asemeja al IVA. Se trata más bien de un impuesto de control que busca identificar a los potenciales evasores del ISR.

Por su parte, el impuesto sobre la renta no ha experimentado cambios de importancia, lo cual se refleja en un estancamiento en su recaudación, atribuible –por algunos– al proceso de globalización, la apertura financiera, la competencia tributaria internacional y a la mediana eficiencia en la administración tributaria. De la recaudación por concepto de ISR para el 2011 por 721 836 millones de pesos (4.8% del

PIB) 55% lo pagan los asalariados, las personas físicas, y los empresarios independientes, 42% lo pagan las empresas, y 3% restante son retenciones a residentes en el extranjero.

Por nivel de ingresos aquellos contribuyentes que declaran más de 500 millones aportan 3.5% del PIB, es decir, 73% del total recaudado, lo cual indica que existe un margen considerable de potencial recaudación en este nivel de ingresos, concretamente en los elevados salarios de las personas físicas. Actualmente el número de contribuyentes es de 36 millones 980 mil de los cuales 1411 son empresas; 12 millones 069 mil son personas físicas y 23 millones 500 mil asalariados. Es decir, 35 millones 569 mil contribuyentes son personas físicas y asalariados que constituyen 96% del total y pagan 55% de la recaudación del ISR.

Es lugar común, sobre todo en tiempos electorales, escuchar que México requiere con urgencia una reforma fiscal o hacendaria para recaudar más y hacerlo con menos deformaciones y con mayor equidad y justicia para corregir la insuficiencia de las políticas públicas anti crisis y, para aumentar el mediocre crecimiento que por décadas aflige al país, pero, como dice David Ibarra, existe una “aglomeración de propuestas, muchas de ellas superficiales, que lo único que generan son trabas, confusión y cansancio político” y más que resolver las cuestiones de fondo, se hacen planteamientos intrascendentes que se reducen sólo a desgravar y ampliar las bases tributarias, convirtiéndose en verdaderos concursos de popularidad sin ninguna aportación novedosa y viable.”

En materia de Reformas Fiscales merece atención el caso español, cuyo sistema

<sup>1</sup> El IVA fue introducido como parte de una amplia reforma al sistema impositivo indirecto, incluyó la remoción de 30 impuestos específicos a nivel federal y aproximadamente 400 impuestos locales.

tributario tuvo cambios significativos a partir de la transición democrática en 1977. Entre otros, permitió aumentar la recaudación de 17.1% del PIB en 1976 a 35.7% en 2010, o sea un incremento de 15.6 puntos del PIB. Los llamados pactos de la Moncloa, fueron el inicio de un proceso de reformas tributarias reforzadas con la entrada a la Unión Europea en 1986 que permitió recaudar 35.2% del PIB en 1992, suficiente en ese momento para financiar un gasto público creciente.<sup>2</sup> A partir de 2007 la recaudación aumentó derivado del desmesurado número de operaciones inmobiliarias y las pérdidas recaudatorias por las rebajas impositivas en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuesto a las sociedades, impuesto sobre sucesiones y donaciones y, desaparición del impuesto al patrimonio.

Sin embargo, entre 2007 y 2010 la recaudación ha caído en 5.0% del PIB, convirtiendo la economía española en una encrucijada con 5.3 millones de desempleados, un déficit público de 6.2% del PIB que pretende convertirse en un superávit de 3.0% del PIB, comprometido con la Unión Europea. Su deuda asciende a 67.5% del PIB.

David Ibarra propone –como en el caso español–, emprender trabajos preparatorios y proceder por etapas para fortalecer poco a poco las finanzas públicas, sustentándolas en acuerdos políticos y en una necesaria armazón institucional, así como definir la secuencia de las etapas que integrarían la propuesta de reforma.

<sup>2</sup> En 2010 el gasto público era de 45.6% del PIB.

La primera etapa sería diseñar mecanismos fiscales que regulen el gasto público e influyan en el comportamiento de los mercados una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros creado para compensar la caída de la recaudación tributaria ha resultado insuficiente y que el régimen fiscal de Pemex es una verdadera telaraña compuesta por 9 diferentes derechos creados en la Ley Federal respectiva y sus innumerables reformas desde 1982 y que tiene los más diversos y cuestionables destinos.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que regula en forma complicada el uso y destino de los ingresos petroleros excedentes, donde su distribución quedaba determinada en su totalidad por esa ley, misma que en su artículo 17 establecía el principio del rígido equilibrio fiscal, al permitir un resultado deficitario así sea mínimo, solo en forma temporal, condicionando el manejo contracíclico de las finanzas públicas, al limitar el uso moderado del déficit público en la fase recesiva del ciclo económico.

Se propone, asimismo, usar al máximo la política financiera a favor del empleo y la producción, particularmente hacia la inversión privada y pública, e incluso a partir del manejo de la deuda pública, donde aún existe margen operable para su utilización ya que su porcentaje de 32.4% del PIB y su perfil de vencimientos aún no alcanza los niveles de riesgo que presentan algunos países europeos, aunque se debe reconocer el monto de los requerimientos financieros del sector público que incluyen el déficit, los adeudos del IPAB, Pidiregas, FARAC y apoyo a deudores que ascienden a 7.5% del PIB. A las anteriores medidas se agregaría la posibilidad de aplicar una parte del monto de las reservas de divisas en el

Banco de México, que suman ya cerca de 148 mil millones de dólares.

Una propuesta inevitable es la necesaria revisión de los tratamientos preferenciales por un equivalente a 4% del PIB y que en buena medida obedecen a compromisos políticos y a la presión de intereses empresariales y corporativos, como el sector de transportes foráneos y de pequeños, medianos y grandes agricultores, entre algunos beneficiarios.

Otro aspecto a considerar sería los llamados impuestos ecológicos, representados por impuesto al consumo de gasolinas y diesel, a cuyo consumo se apoya a través de cuantiosos recursos. El subsidio se estima en 130 mil millones de pesos.

David Ibarra sugiere la aprobación de un impuesto a las transacciones financieras, el cual se denomina así debido a que el hecho gravable incluye tanto a las operaciones de débito y de crédito bancario, operadas por las instituciones financieras. Este impuesto actualmente lo aplican siete países de América Latina; su característica esencial es la discontinuidad en su aplicación, ya que generalmente se ha realizado con el fin de obtener recursos de forma rápida y a bajo costo administrativo, a través de las entidades financieras como retenedoras del impuesto. Otro motivo para su aplicación es la posibilidad de obtener información sobre las cuentas bancarias de los contribuyentes, a fin de cruzarlas y en su caso ubicar presuntos fraudes en el pago del ISR en países donde existe el secreto bancario.

La posible desventaja de este gravamen es que se trata de un impuesto plurifásico y acumulativo que puede afectar a

aquellos contribuyentes cuya actividad cotidiana exige el manejo de movimientos en efectivo reduciendo la rentabilidad de los sectores que no pueden trasladarlo total o parcialmente el impuesto, lo que exige otorgar exenciones o aplicar tasas diferenciales a favor de esos sectores.

Su ventaja consiste en su mínima resistencia y fácil administración, por lo que su tasa debe ser baja. Altas tasas pudieran ocasionar evasión. En algunos países este impuesto es acreditable contra el ISR. La que se aplica es de 0.60% sobre el valor de la operación a gravar en Argentina; 0.38% en Brasil; 0.15% en Bolivia; 0.40% en Colombia; 0.08% en Perú; 0.15% en Dominicana y 1.5% en Venezuela. Su recaudación es en Argentina de 1.7%; en Ecuador 3.5% y Brasil de 1.4% del PIB en todos los casos.

Este impuesto, que es técnica y políticamente viable y necesario considerar en cualquier propuesta de reforma tributaria, no debe confundirse con el gravamen a las transacciones cambiarias internacionales de corto plazo, que buscaría evitar los movimientos especulativos y que se remonta a la propuesta del economista James Tobin para que con una tasa de 1% del valor de las transacciones en divisas se dificulte la dinámica especulativa de las finanzas internacionales, pues se fortalecería la autonomía de las políticas monetarias nacionales. Al efecto se propone que las autoridades monetarias que recauden el impuesto sean las de los países en cuya moneda se pagan las transacciones y no las del lugar donde se pactan. De este impuesto, que aun no se aplica en país alguno, podría esperarse recaudar 20 mil millones de dólares al año.

A este respecto varios países Europeos han diseñado un impuesto sobre las entidades

de crédito con una variedad de bases gravables, por ejemplo: es de 0.036% sobre los pasivos de las entidades bancarias en Suecia; entre 0.039 y 0.078% según el plazo de los pasivos en Reino Unido; 0.25% del capital mínimo exigido a los bancos nacionales en Francia; Sobre los pasivos con un 0.01 a 0.05% en Alemania y de 0.055 a 0.85% sobre el valor de los activos y derivados en Austria.

Las medidas propuestas como el impuesto a las transacciones financieras, la flexibilización del déficit público, el uso moderado de las reservas de divisas; la revisión de los gastos fiscales y depuración del gasto público, se estima que podrían dar al fisco el equivalente de 2 a 3% del PIB.

Más adelante se plantea la etapa de la corrección de las distorsiones del sistema tributario referidas a transformar imperfecciones del mismo. En lo específico, una revisión de las fórmulas de distribución de la transferencias federales a estados y municipios a fin de hacer menos asimétrico el desarrollo regional, que eviten la proliferación desordenada de regímenes tributarios locales –el impuesto a las nóminas y el tratamiento a la Tenencia–, así como a la rendición de cuentas y la capacidad técnica para diseñar un programa de inversión pública, para lo cual es clave el apoyo de la Banca de Desarrollo, además de fortalecer las finanzas municipales para actualizar en su mayoría sus obsoletos catastros prediales, lo cual contribuiría a mejorar la recaudación del impuesto predial, el cual, a pesar de las ventajas que ofrece –en términos de eficiencia económica y equidad–, su nivel recaudatorio es muy inferior a su capacidad

real. Se obtiene tan sólo 0.2 del PIB, muy abajo de lo recaudado en promedio por otros países de América Latina (0.7% del PIB) y por países miembros de la OCDE (1.0 del PIB). En adición a la obsolescencia de los valores catastrales, existen factores institucionales que explican su reducida capacidad contributiva.

Se hace necesario replantear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que hoy establece una alta centralización de la recaudación de impuestos de base amplia a nivel federal, generando una elevada dependencia financiera de los estados y municipios respecto a las transferencias federales.

De vital importancia será la revisión y cambio del actual régimen fiscal de Pemex, a fin de que tenga un margen de recursos que le permita atender sus requerimientos de inversión. Al efecto se propone aplicar el pago de un máximo de 90% de sus utilidades con lo que la afectación al ingreso del Gobierno Federal no sería más de 0.5% del PIB.

La etapa fundamental que se plantea se denomina la fase escabrosa de la Reforma Tributaria mediante la cual se buscaría el consenso social frente a la confusión de las innumerables promesas electorales; y la tormenta de supuestas reformas fiscales o hacendarias que cada sector económico, partido político o grupo de interés pondría sobre la mesa, atendiendo solo su interés particular, no el de la nación. En esta fase se propone incrementar el impuesto sobre la renta a las personas físicas a la tasa marginal máxima cercana a 40% en vez de 30% actual, al tiempo de revisar el escalonamiento de los tramos de ingreso a fin de aliviar –así sea en términos relativos– la excesiva carga que padecen los sectores de clase media, así como restablecer el

impuesto a los dividendos distribuidos por las empresas y gravar las ganancias del capital derivadas de la bolsa para evitar el arbitraje entre el impuesto a las personas y las empresas.

En términos de impuesto sobre la renta, México muestra en cuanto tasas máximas marginales, niveles equiparables al promedio de los países de la OCDE y de América Latina. Desde 1980 las tasas de ISR aplicables a las empresas se han venido reduciendo. Entre 2000-2012, la tasa se redujo de 40 a 30%, actual y pasara a 29% en 2013 y 28% en 2014.

El actual régimen fiscal de impuesto sobre la renta arrastra desde hace varios años ineficiencias estructurales que limitan el alcance de la base gravable de la totalidad de los sectores económicos. Como consecuencia, se presenta inequidad en la distribución de la carga fiscal, una legislación fiscal difícil de cumplir y de administrar y múltiples oportunidades para la evasión y elusión, y como consecuencia, distorsiones en las decisiones de inversión, ahorro y consumo.

A pesar de los frecuentes intentos por ampliar la base gravable a las personas físicas, persisten fuentes de ingreso con tratamientos especiales sin que existan argumentos económicos o técnicos que así lo justifiquen. Entre algunas de los principales rubros que gozan de exención total o parcial están las ganancias de capital en operaciones realizadas en el mercado accionario o provenientes de enajenación de casa-habitación, algunos ingresos por intereses, derechos de autor, rentas imputadas por ocupar casa propia, contribuyentes dedicados a activida-

des agrícolas, ganaderas, pesquera o silvícolas y las prestaciones laborales, entre otros. La aplicación de todas las medidas antes citadas incluyendo la abrogación del IETU y la corrección del régimen fiscal de Pemex, aportaría a la recaudación entre 4 y 6% del PIB.

Ya consensado entre todos los actores políticos y sociales llevar adelante la reforma impositiva, la siguiente etapa consistiría en aplicar medidas de mayor profundidad, entre las cuales estaría el financiamiento de la Seguridad Social a través de impuestos generales. En Dinamarca<sup>3</sup> el ISR a los personas físicas aporta 52% de la recaudación total que representa 49.1 % del PIB lo que permite que la Seguridad Social sea universal y se cubra con cargo a los impuestos generales, en vez de cuotas. En el caso de Brasil, con una carga fiscal de 34.2% la Seguridad Social en materia de salud se financia con impuestos y en Argentina con una recaudación de 24.1% del PIB, las dos terceras partes del sistema público de pensiones se pagan con recursos tributarios.

De aplicarse en México este mecanismo sin duda traería la aceptación de obreros, empresarios y gobierno, el cual, de todas formas canaliza cada año cuantiosos recursos presupuestales al IMSS y al ISSSTE.

Ahora bien cabe reconocer que la dinámica de los mercados laborales caracterizados por una reducción del empleo formal obliga al diseño de los sistemas de Seguridad Social con una proporción cada vez mayor de financiamiento proveniente del presupuesto general o lo que es lo mismo de la recaudación tributaria general. Sin duda sería transparente un esquema en el que las prestaciones sociales (sobre todo la

<sup>3</sup> En Dinamarca la tasa de ISR máxima a las personas físicas es de 63 por ciento.

- salud) se cubriera con ingresos tributarios y se eliminaran las aportaciones sobre la Seguridad Social de trabajadores y patrones, no obstante la baja recaudación tributaria hace prácticamente difícil pensar en prescindir de estas aportaciones por lo menos en el corto plazo.
- En forma novedosa se propone sustituir el ISR a las personas físicas por un impuesto progresivo al consumo, al tiempo de desgravar total y de inmediato el gasto de inversión en el ISR empresarial, con lo que se mantendría la equidad vertical y se alentaría el ahorro de familias y empresas, con ello se simplificaría el problema del ajuste inflacionario en la estimación de los ingresos reales de los contribuyentes. El cambio en las tasas de estos gravámenes influiría en una mayor demanda efectiva y desalentaría el consumo excesivo de los sectores de mayores ingresos.
- A nuestro juicio un impuesto progresivo a la parte del ingreso que se destina al consumo dejaría exenta la parte del mismo canalizado al ahorro, aunque se presentaría la regresividad que supone gravar sobre la base del consumo; por esta razón se propondría una deducción fija del ingreso. Los tipos marginales para los menores niveles de consumo deberán iniciar bajos con 5%, que crecería con el mayor consumo.
- Se podría pensar también en una reforma que se ha dado en denominar un Sistema Dual de Renta. En lo esencial este sistema consiste en gravar por separado los rendimientos del trabajo y de capital, los primeros de forma progresiva y los segundos de forma proporcional. Conceptualmente, el sistema dual es un mecanismo atractivo por la simplificación y neutralidad que introduce en el tratamiento a los ingresos de capital.
- Para poner en práctica este sistema Dual será necesario diseñar mecanismos que eviten que las rentas del trabajo se conviertan en rentas del capital.
- Finalmente cabría subrayar que cualquier estrategia para fortalecer la capacidad del sistema tributario a través de reformas tributarias será insuficiente si no se contempla el papel que la Administración Tributaria debe cumplir en la tarea recaudatoria. Sin una adecuada relación entre los objetivos de la política y la administración tributaria, los esfuerzos por incrementar la capacidad recaudatoria resultarán ineficaces.
- Por ello en la búsqueda de propuestas de reforma tributaria novedosas y viables así parezcan utópicas –como la que plantea David Ibarra– merecen ser atendidas y discutidas para dar respuesta a un reclamo que ha sido urgente en nuestra historia antigua y reciente: *La reforma tributaria*

México, marzo de 2012.