

La próxima reforma tributaria¹

Emilio Caballero Urdiales

Profesor de la División de
Estudios Profesionales, Facultad
de Economía, UNAM.
<ecaballe@economia.unam.mx>

El 20 de junio de 2007, el ejecutivo federal presentó a la consideración del Congreso de la Unión su propuesta de “Reforma Integral de la Hacienda Pública”. A partir de ese momento se desató una intensa discusión en la que participaron la mayor parte de las organizaciones políticas y sociales del país.

En ese marco, el 22 de agosto del presente, los Diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), avalados por su dirigencia Nacional, dieron a conocer su posición respecto de la propuesta oficial. Las modificaciones planteadas en ese posicionamiento han sido aceptadas por las autoridades hacendarias por lo que es muy probable que estemos ya ante una nueva modificación al sistema tributario de México.

En este artículo se analizan algunos de los cambios contenidos en la propuesta oficial en materia de tributación, así como el sentido y el carácter de las modificaciones realizadas por el PRI a la propuesta gubernamental.

Características generales de la propuesta gubernamental

En el paquete económico para 2007 que el ejecutivo federal sometió a la consideración del Congreso, específicamente en los *Criterios generales de política económica*, se advertía que los relativamente insuficientes ingresos tributarios del sector público así como la rigidez del gasto público en más de 90% comprometido por diversas disposiciones jurídicas, desembocarían en un déficit público inercial (gastos mayores a ingresos) que al final del sexenio ascendería a 2.9% del Producto Interno Bruto (PIB) de México.

En ese mismo documento se afirmaba que la reducción de los ingresos se debería, en lo fundamental, a la disminución de los ingresos petroleros (de 8.3% del PIB en 2007 a 7.3% en 2012), mientras que el aumento de los gastos resultaría, sobre todo, del incremento de las Pensiones (1% del PIB) y del Gasto de Capital, en el que destacan los Pidiregas (1.5% del PIB).

De acuerdo a la concepción gubernamental de que no debe existir déficit público, idea que ha sido dominante durante los cuatro últimos sexenios e incluso ahora forma parte de la legislación mexicana, el déficit inercial que se prevé es inadmisibles.

En ese marco se inscribe la iniciativa de reforma fiscal del ejecutivo federal. En ella se estima un incremento recaudatorio de 2.8% del PIB en 2012, correspondiendo 0.9% a las entidades federativas y 1.9% restante a la federación.

De este modo, considerando solamente los recursos bajo control del gobierno federal, tal como se muestra en la gráfica 1, no queda margen para enfrentar los rezagos sociales (pobreza, salud, educación y capacitación) ni los rezagos económicos (infraestructura y servicios públicos de calidad).

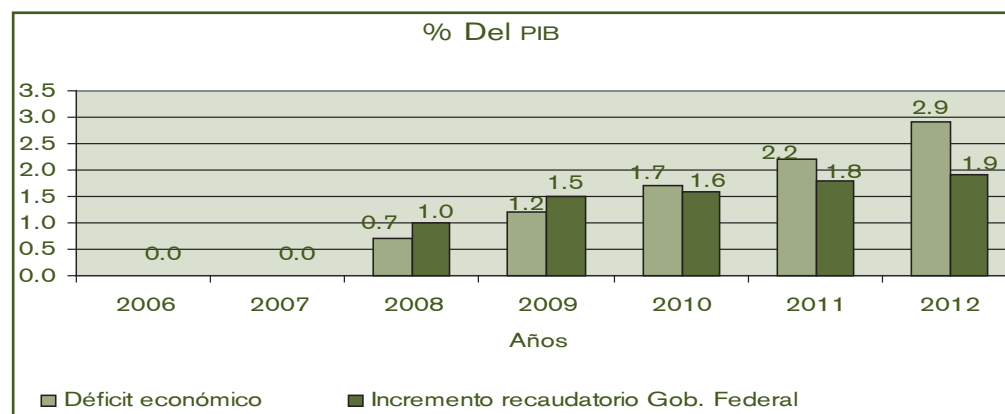
1. Agradezco los comentarios y sugerencias para la elaboración de este artículo del Dr. Julio López Gallardo.

Por otra parte, el incremento en la recaudación que se estima generaría la reforma en caso de ser aprobada (2.8% del PIB en 2012), contrasta con la magnitud de los recursos a los que el gobierno renuncia debido a la existencia de regímenes especiales, exenciones y excepciones que contemplan las leyes de los impuestos (5.5% del PIB en 2007). Además de otros 3 puntos porcentuales del PIB que se estima se pierden por concepto de evasión de impuestos.

Así, los efectos recaudatorios de la reforma nos seguirían colocando como uno de los países con menores cargas tributarias del mundo y una aguda dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos provenientes del petróleo.

Gráfica 1
Déficit económico
(% del PIB)

Fuente: SHCP



Finalmente, el objetivo de finanzas sanas revela el deseo de subordinar la política fiscal a la política monetaria. Se supone que sólo si el déficit está controlado, se controlará la tasa de interés. Esto no es necesariamente cierto, ya que incluso si hay déficit se puede mantener controlada la tasa de interés. Pero de cualquier forma, con la política actual se mantiene la tasa de interés por arriba de la de Estados Unidos. Ello fomenta el ingreso de capitales que, con tipo de cambio flexible, revalúa el peso (abaratando el dólar), lo cual eleva las importaciones y se reducen costos y precios.

Se argumenta también que el déficit público debe ser controlado para evitar que el crecimiento del producto genere un déficit externo tal que devalúe el peso (encarecimiento del dólar), elevando así los costos de las importaciones y los precios. Esto tampoco es necesariamente cierto. Por ejemplo, un déficit que se use para favorecer las exportaciones, puede mantener la balanza comercial equilibrada en condiciones de alto crecimiento.

Compartimos la idea que debe evitarse la inflación. Pero hay otras formas de lograr este objetivo que difieren de la política actual. El costo de la política oficial de estabilización de precios que hemos tenido que pagar ha sido la falta de crecimiento del producto y del empleo, así como la tendencia a la desintegración del aparato productivo del país.

Algunas propuestas específicas y sus efectos

La Contribución Empresarial a Tasa Única (CETU)

El CETU se calcula restando a los ingresos obtenidos en un ejercicio fiscal las compras de materias primas e insumos (o compras intermedias) y, por definición, equivale a un impuesto al valor agregado.

No se permite la deducción de la nómina salarial de la base del impuesto del contribuyente pero para evitar efectos perversos sobre el empleo de la mano de obra, se permite la deducción del ISR retenido a los trabajadores y contempla un subsidio al empleo.

Una de sus principales virtudes es que permite la deducción completa de la inversión de la base del impuesto y ello contribuye al crecimiento económico y por consecuencia, al incremento del empleo. Lo anterior bajo el supuesto de que el resto de factores que inciden sobre la inversión no contrarrestan este efecto.

Adicionalmente, al permitirse que la inversión sea deducida de la base de este impuesto, de hecho el CETU estaría gravando el consumo de los empresarios o de las personas físicas con actividades empresariales.

Un beneficio adicional del CETU es que está diseñado como un impuesto mínimo, es decir, que permite que los beneficiarios de los regímenes especiales que contempla la Ley del Impuesto sobre la Renta (que seguiría vigente) y que tributan a tasas menores de 19% (o de 16% en 2008) paguen por lo menos esta contribución empresarial.

Entre los aspectos negativos del CETU se encuentra el hecho de que sustituye al Impuesto al Activo (IMPAC) que se estableció en diciembre de 1988 intentando garantizar que las empresas o personas físicas con actividades empresariales que reportan pérdidas en períodos prolongados cubran al menos este impuesto como un pago mínimo que puede ser recuperado si reportan utilidades en ejercicios posteriores. La tasa del IMPAC actual de 1.8% equivale a una tasa de 18% sobre las ganancias si suponemos una tasa de retorno de la inversión de 10%. A través del tiempo el IMPAC se ha ido degradando: se redujo su tasa de 2 a 1.8% y se han ido incorporando deducciones, excepciones y exenciones de todo tipo, hasta plantear ahora su desaparición para ser sustituido por el CETU.

A su vez, el CETU lejos de contemplar la posibilidad de declaración de pérdidas por parte de los contribuyentes establece el crédito fiscal. Es decir, en los casos en que los ingresos resulten inferiores a los gastos, sea por concepto de pérdidas o por montos elevados de inversión, el gobierno federal permitiría que el contribuyente lo acreditara contra el impuesto de ejercicios posteriores.

Sin embargo, el peligro más importante de la "Contribución Empresarial" es que su aplicación práctica conduzca a profundizar lo que trata de evitar, es decir, la evasión y la elusión fiscal. Ello porque en un ambiente político y social en donde no existe un acuerdo nacional básico en el sentido de elevar el nivel de desarrollo y bienestar de la población del país, se abre la posibilidad de que continúe la inercia de la evasión y elusión fiscal, a través de deducir diversos gastos que en realidad no son necesarios para la producción o no constituyen estrictamente hablando bienes de inversión.

Por ejemplo, pueden realizarse gastos en exceso en rubros tales como la compra de terrenos o de inventarios que se consideran como parte de la inversión, para ser deducidos de la base del CETU y no pagar el impuesto o incluso para obtener el crédito fiscal.

Si se considerara que el gasto en inventarios o terrenos de todas maneras sería benéfico para elevar la actividad económica, entonces la reducción de los ingresos tributarios resultantes se traduciría en menores posibilidades de gasto público profundizando los rezagos sociales y económicos que padecemos y en perjuicio de la competitividad y el empleo. Se estaría dando en este caso un efecto de sustitución de gasto público por gasto privado muy acorde con la tendencia al adelgazamiento del gobierno que hemos observado durante estas últimas dos décadas.

En conclusión, al tratar de atacar el problema de los regímenes especiales, las excepciones y exenciones de la ley del ISR a través del CETU y no suprimiéndolas directamente se eleva la complejidad de nuestro sistema tributario, con lo cual se alienta una mayor evasión y elusión de impuestos.

El impuesto contra la informalidad

Consiste en un gravamen a una tasa de 2% sobre los depósitos en efectivo, en moneda nacional o extranjera, que reciban las personas físicas y morales cuyo monto acumulado exceda de \$20 000.00 pesos mensuales, en una o varias de sus cuentas abiertas en instituciones financieras. Dado que los encargados de administrar de hecho este impuesto sería la banca privada, por lo menos habría que esperar un aumento en las comisiones cobradas por estas instituciones.

Sin embargo, existe consenso a nivel nacional e internacional en el sentido de que la simplificación del sistema tributario, es decir, la eliminación los regímenes preferenciales es lo que ha demostrado que verdaderamente incide sobre la evasión.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)

En el ámbito de los IEPS el ejecutivo propone un impuesto a la organización o celebración de juegos con apuestas y sorteos con una tasa de 20% y un impuesto especial a la enajenación e importación de pintura en aerosol a una tasa de 50 por ciento.

Federalismo

Proponen modificar el artículo 73 de la Constitución que permite solo a la federación a través del Congreso establecer contribuciones especiales sobre producción y consumo de tabacos y cervezas, gasolinas y productos derivados del petróleo para que las entidades federativas dentro de su territorio puedan imponer contribuciones locales a la venta final de gasolina y diesel, así como al tabaco y la cerveza.

Se elimina el criterio solidario de las participaciones y se deja el criterio resarcitorio con simples cambios de fórmulas de distribución sin tomar en cuenta al Sistema de coordinación fiscal actual en su conjunto. Los cambios de fórmula de las participaciones

federales tienden a beneficiar a los estados con mayor actividad económica, es decir, se agrava el problema de la heterogeneidad territorial del país.

Las modificaciones propuestas por el PRI²

Casi dos meses después de presentada la propuesta oficial del gobierno los grupos parlamentarios del PRI en ambas cámaras plantearon un conjunto de modificaciones en torno a siete aspectos de la reforma del gobierno: la CETU, el ICI, los IEPS, el Código Fiscal de la Federación, el federalismo, La Ley de Derechos (hidrocarburos) y el gasto público.

CETU

Los argumentos del PRI para las modificaciones a la CETU se refieren a que “la propuesta del Ejecutivo Federal para aumentar la recaudación no atiende cabalmente el problema de inequidad que existe en la distribución de la carga tributaria entre los mexicanos, en la medida que no analiza ni propone solución a los privilegios permitidos por la legislación fiscal vigente. Propone en cambio, el Impuesto de Contribución Empresarial a Tasa Única (CETU) que de manera indirecta sólo atiende algunos de estos problemas de inequidad que nos preocupan”³

Las modificaciones propuestas por el PRI son tanto de carácter formal, como el cambio de nombre de CETU por el de Ley del Impuesto a Tasa Única (ITU), como de fondo, como los relacionados con la introducción de regímenes especiales de tributación ya existentes en la ley del Impuesto Sobre la Renta y los cambios a la base del impuesto.

En efecto, el PRI propone lo siguiente: “Con respecto al sector primario, incluir en la CETU deducciones similares a las contempladas en la Ley del ISR de hasta 40 salarios mínimos para no afectar la economía de personas de escasos recursos.”

De este modo, en contra de su propio argumento, el PRI propone la introducción en la CETU de un régimen que permite continuar otorgando privilegios a ciertos sectores económicos entre los que se encuentran las grandes empresas nacionales y transnacionales productoras y distribuidoras de productos primarios de nuestro país. En este sentido, su propuesta es un retroceso respecto de la propuesta oficial.

Por otra parte, el PRI propone un conjunto de medidas que significan una ampliación de las deducciones y excepciones para el pago del ITU. Específicamente proponen reducir la base de contribución contemplada en la propuesta oficial (CETU) permitiendo las siguientes deducciones adicionales:

- Se permita la deducción de las cuotas a la seguridad social establecidas por ley
- Se permita la deducibilidad de donativos, estableciendo límites a fin de evitar abusos en su otorgamiento, así como también que se elimine la pretensión de gravar los ingre-

2. Posicionamiento del grupo parlamentario del PRI sobre las iniciativas de reforma fiscal del Ejecutivo Federal. Grupo parlamentarios del PRI en las Cámaras de Diputados y Senadores, sin fecha, archivo electrónico.

3. *Op. cit.*, pp. 2 y 3.

sos que por servicios obtengan las organizaciones no lucrativas. Así mismo, que las instituciones educativas sin fines de lucro estén exentas de la CETU mientras no haya distribución de remanentes

- Que este impuesto no contemple los actos accidentales, y por lo tanto no grave las ventas realizadas por personas físicas de todo tipo de bienes muebles e inmuebles
- No aplicar el impuesto a las empresas que se encuentran en concurso mercantil
- Precisar que los Fondos de Inversión y de Pensiones Extranjeros, no serán sujetos de la CETU
- Considerar como inversiones deducibles, los terrenos y bienes intangibles (costo de franquicias, concesiones, derechos de exhibición y regalías, entre otros)

Adicionalmente el PRI otorga otro conjunto de concesiones al permitir que se establezca un régimen de transición para deducir en un porcentaje, lo siguiente:

- Las inversiones anteriores a la entrada en vigor de esta ley
- La depreciación de activos fijos
- Las pérdidas acumuladas en ISR
- La totalidad de los inventarios finales 2007

Por último, el PRI demanda que “se garantice el efecto neutro sobre salarios”. Este planteamiento es tan vago que no es posible saber si ello se va a concretar en cambios en el diseño o solamente en la base del impuesto.

En suma, los cambios que promueve el PRI en relación con la CETU, abren la puerta para la incorporación en el ITU de regímenes especiales y de excepción así como para la ampliación de las concesiones y excepciones que son la causa principal de los problemas del ISR actual. Con ello se da pie a la evasión y elusión fiscal, lo cual se traduce en la escasa capacidad recaudatoria del gobierno federal; en el otorgamiento de privilegios a ciertos sectores económico-sociales, y en una aguda dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos petroleros.

Finalmente, los grupos parlamentarios del PRI en ambas cámaras proponen “Incorporar un Artículo Transitorio que establezca la obligación del Ejecutivo Federal de llevar a cabo en un plazo de 2 años, la evaluación del Impacto Recaudatorio de la aplicación de la CETU y del ISR”. Aparte del desliz de utilizar las siglas CETU en lugar de ITU en el documento del PRI, quizá la perspectiva sea la sustitución total del segundo por el primero.

Impuesto contra la informalidad (ICI)

En este caso también se propone el cambio de denominación del impuesto por el de “Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo” (IDE). Además exigen al SAT la publicación de un programa que combata la informalidad y el contrabando, así como que el Ejecutivo Federal se comprometa a una meta mínima de eficiencia recaudatoria de 0.2% del PIB anual de re-

caudación adicional, durante 5 años como resultado del combate a la informalidad; plantean también que no se deberá gravar las remesas que los migrantes envíen a sus familias.

IEPS

Por lo que hace a estos impuestos, la posición es que, debe eliminarse el impuesto de 50% adicional a la venta de pintura en aerosol propuesto por el ejecutivo; mientras que en relación con el impuesto a la organización o celebración de juegos con apuestas y sorteos, demandan eliminar la transitoriedad de su aplicación para que sea de 20% a partir de 2008.

Impuesto sobre el cambio de control de las empresas (ISR)

Aparte de las modificaciones que el PRI propone a la iniciativa oficial de reforma hacendaria, demanda también el establecimiento de un impuesto adicional consistente en “gravar las operaciones en Bolsa de Personas Físicas y Morales por la enajenación de acciones, cuando ello implique un cambio o transferencia del control de las empresas.” Ello con el propósito de evitar que se sigan realizando ventas de empresas aprovechando la exención que actualmente concede el ISR en ese tipo de operaciones.

Federalismo

En esta materia, con el argumento de que la propuesta oficial no resuelve el problema actual de inequidad y concentración de potestades y recursos tributarios en el ámbito federal, el PRI rechaza la Reforma Constitucional del Artículo 73 que propone el ejecutivo consistente en permitir que las entidades federativas puedan imponer contribuciones locales a la venta final de gasolinas y diesel así como al consumo final de tabacos labrados y cervezas, que se realice dentro de su territorio.

Resultan evidentes los aspectos políticos involucrados en este posicionamiento puesto que los estados gobernados por los distintos partidos políticos no estarían dispuestos a establecer contribuciones locales.

En ese sentido es que el PRI señala textualmente “en cuanto a los IEPS, se propone que el nuevo impuesto a gasolina, gas para consumo automotriz y diesel sea federal, administrado por los estados y 100% participable” Sin embargo, el efecto político de la propuesta priísta resultó contraproducente puesto que de hecho se convirtió en el partido que propone un impuesto federal a la gasolina.

Por otra parte, el PRI propone establecer –en artículo transitorio– el compromiso del gobierno federal para presentar una evaluación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a fin de adaptarlo a las relaciones que plantea el actual federalismo.

Sin embargo e independientemente de la evaluación que solicitan, decidieron aceptar el cambio de fórmulas propuesto por el ejecutivo federal, las cuales son parte medular del sistema de referencia.

Reconocen también que la adopción de la medida afectará de manera diferenciadas al conjunto de entidades federativas y por ello proponen: “...un fondo o mecanismo com-

pensatorio de carácter provisional, para los estados menos favorecidos en sus participaciones y en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) con la aplicación de las nuevas fórmulas, así como para los estados más pobres del país y para resarcir las externalidades en los estados donde se produce petróleo.”

Otras propuestas específicas son: en el FAEB, reconocer en la nueva fórmula el esfuerzo estatal en ésta materia; en el caso del Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) incrementar de 1.4 a 2.0% de la Recaudación Federal Participable; los impuestos cedulares (excepto salarios) deberán ser acreditables contra el ISR y la CETU y, finalmente, otorgar a los estados y municipios el derecho del tanto en todos aquellos casos en que la Federación decida desincorporar o enajenar activos.

En síntesis, en el caso del federalismo, mientras persista la insuficiencia de ingresos tributarios del gobierno federal poco se podrá hacer para elevar las participaciones de los gobiernos locales. Los cambios en las fórmulas propuestos solamente consiguen redistribuir los muy escasos recursos tributarios, con perjuicio de las entidades federativas más pobres en la medida que se privilegien los criterios resarcitorios en los cambios.

Aunque no existe en el documento de posicionamiento de las fracciones legislativas del PRI en el Congreso; una estimación de los efectos recaudatorios que implican los cambios que realizan a la propuesta oficial, es claro que de aprobarse, la recaudación tributaria se reduciría porque se habrían introducido tanto un régimen especial de tributación, como mayores exenciones y deducciones que conducen a su vez a la reducción de la base del ITU.

En la medida que el incremento en la recaudación que contemplaba la iniciativa del ejecutivo federal no alcanzaba para cubrir completamente el déficit inercial previsto para el sexenio de Calderón, con la aprobación de los cambios contemplados por el PRI, la situación se complica. Por ello es que en la lógica de la política económica del gobierno resulta imperativo elevar el precio de los bienes y servicios públicos, empezando por el incremento en el precio de la gasolina.

Adicionalmente, habrá necesidad de cerrar la pinza, reduciendo el gasto público. En esa perspectiva se inscriben las propuestas del PRI en materia de gasto, entre las que destacan las siguientes:

- Contener y reducir el gasto administrativo del sector central y del paraestatal. Además el Ejecutivo debe proponer un plan para reducir en 5% anual el gasto de administración y operación
- Prever programas de austeridad para las Entidades Paraestatales, quienes deberán informar sus metas de ahorro. Además, en las Entidades en que sea factible, las metas se basarán en estándares internacionales sobre gastos de operación, incluyendo el gasto en recursos humanos
- Condicionar en las Entidades Paraestatales la creación de plazas, así como también que las nuevas contrataciones en la administración pública tengan fondeados previamente todos los gastos inherentes a las contrataciones (impuestos, aportaciones a seguridad social, primas de los seguros institucionales, entre otras).

Existe consenso en la sociedad respecto de que sería conveniente eliminar una extensa casta de funcionarios privilegiados con muy elevadas remuneraciones y prestaciones millonarias que se encuentran ubicados no solo en el poder ejecutivo.

Sin embargo, tradicionalmente en México ese tipo de programas de austeridad han servido de marco tanto para el despido de trabajadores al servicio del sector público que no necesariamente corresponden a la élite de la burocracia, así como para el adelgazamiento del Estado.

Por otra parte, las iniciativas del gobierno federal de aumentar el precio de los bienes y servicios del sector público y de reducir el gasto, se darán en un momento en que existen expectativas recesivas, debido fundamentalmente a la situación en la que se encuentra la economía de Estados Unidos, de la cual somos fuertemente dependientes. Ello significa la continuación de una política económica procíclica que frena el crecimiento, provoca mayor desempleo y contribuye a deteriorar aún más el bienestar de la mayoría de la población del país.

En resumen, la iniciativa oficial de reforma hacendaria que tiene como columna vertebral a la CETU intenta paliar indirectamente el problema que provocan los regímenes especiales de tributación contenidos en el ISR en lugar de eliminarlos. La aplicación práctica del nuevo impuesto puede alentar la evasión y la elusión al hacer más complejo el sistema tributario. Por su parte las modificaciones propuestas por el PRI, resultan contraproducentes en la medida que incorporan en el nuevo impuesto un régimen especial de tributación y amplían el conjunto de excepciones y deducciones permitidas. Las modificaciones del PRI han sido aceptadas por el ejecutivo por lo que estamos ya ante la próxima reforma tributaria de México 