

<http://www.jornada.unam.mx/2002/01/11/027a1eco.html>

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

¿Reforma fiscal contra los ricos?

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente

Antítesis de la iniciativa oficial

EN MARZO DE 2001 el presidente Fox envió al Congreso de la Unión un paquete de iniciativas de reformas fiscales y financieras, agrupadas con el nombre de nueva hacienda pública distributiva. La parte fiscal de la iniciativa, centrada en la idea de homologar el IVA, fue ampliamente rechazada por la opinión pública. En la primera de las numerosas entregas de Economía Moral dedicadas al tema, llegué a la conclusión de que la reforma fiscal oficial perjudicaría inevitablemente a la mayoría de los pobres y a toda la clase media, aún suponiendo que los mecanismos de compensación para los pobres extremos y asalariados formales funcionasen. Además, argumenté que el gobierno carecía (y sigue careciendo) de un padrón de pobres extremos, por lo cual no podría operar adecuadamente el mecanismo de compensación en efectivo que para ellos planteó. Por ello titulé dicha entrega Reforma fiscal contra los ricos.

LA REFORMA FISCAL que aprobó en los últimos días de 2001 el Congreso es, en principio y con algunas salvedades que se irán apuntando a lo largo de esta y próximas entregas, la auténtica antítesis de la reforma fiscal de Fox. De ahí el título de la presente entrega. Las interrogantes se añaden por dichas salvedades.

PRD: una oposición constructiva

DESPUÉS DE UN trabajo de varios meses de un pequeño grupo de trabajo que se conformó por iniciativa de la fracción del PRD en el Senado y que produjo una propuesta que se discutió y consensó (con algunos cambios para lograr el consenso) con la fracción parlamentaria de la Cámara de Diputados y con el Comité Ejecutivo Nacional, el PRD presentó a la opinión pública una *Propuesta alternativa de reforma hacendaria* que partió de la premisa de que el país requiere "una reforma fiscal profunda. Es decir, una reforma que no únicamente solucione el problema real de liquidez que enfrenta el actual gobierno, sino que enfrente de modo decisivo la carencia estructural de recursos del Estado mexicano" (Demetrio Sodi, *Iniciativa de reformas a la ley del ISR*, presentada al Senado el 16 de octubre del 2001). La propuesta del PRD se centra en cuatro elementos:

1) LA ACUMULACION DE todas las fuentes de ingresos de las personas físicas para fines de la declaración anual, eliminando las exenciones, y manteniendo la tasa marginal máxima de 40 por ciento; además se planteaba la eliminación del régimen de consolidación fiscal de los grupos corporativos que les permiten compensar las ganancias de unas empresas con las pérdidas de otras.

2) LA INTRODUCCION DE tasas diferenciadas del IVA, manteniendo los alimentos, medicinas, transporte público, colegiaturas, libros, exentos o con su tasa cero (excepto espectáculos públicos), añadiendo en la tasa cero las comunicaciones y los combustibles ultrabásicos; estableciendo una tasa de 10 por ciento para bienes de consumo generalizado en los estratos populares, como vestido, calzado, refrescos, gas y electricidad domésticos; y estableciendo una tasa de 20 por ciento para los bienes y servicios suntuarios o dañinos, como restaurantes, bebidas alcohólicas, tabaco, automóviles, transporte aéreo, hoteles, equipos de fotografía y video, teléfonos celulares, localizadores, Internet, espectáculos públicos, servicios profesionales, etcétera.

3) LA REDUCCION DE los subsidios a las tarifas eléctricas residenciales; y

4) CERO TOLERANCIA A la evasión fiscal, dotando a la SHCP de mayores facultades para tal fin.

ESTA PROPUESTA SE presentó, además de a la opinión pública, a la Comisión de Hacienda del Senado, a la SHCP y al PAN. La propuesta se concretó en dos iniciativas de ley (una para el IVA y otra para el ISR) presentadas al Senado por los senadores Higuera y Sodi, del PRD. Las discusiones en la Comisión de Hacienda del Senado y con la SHCP fueron particularmente intensas y duraron varios meses (véase Economía Moral del 28/09/01, y del 9, 16 y 23 del 11/01). En esas discusiones, el PRD fue convenciendo a la SHCP del gigantesco hoyo fiscal constituido por la evasión o elusión fiscal del 10 por ciento más rico de los hogares mexicanos (véase Economía Moral del 12/10/01) y también que se olvidaran de la homologación del IVA. La SHCP fue aceptando la idea de basar la recaudación en el ISR a personas físicas, con base en la acumulación de todas las fuentes. Pero como este proceso tomaría años para rendir volúmenes importantes de recaudación, el puente necesario hubo que buscarlo en impuestos transitorios, lo que llevó a la búsqueda de impuestos especiales (refrescos, teléfonos, bienes y servicios de lujo). En esta versión de los hechos, que me convence porque fui testigo de parte de ella, el resultado final es un triunfo contundente de la izquierda constructiva.

A DIFERENCIA DE FOX, el secretario y la Secretaría de Hacienda están sumamente satisfechos con la reforma, lo que refuerza la versión, planteada en tono severo de protesta por algunos diputados del PRI, en el sentido de que el dictamen de la iniciativa de nueva ley del ISR que se discutió (y aprobó) primero en la Cámara de Diputados, se redactó en la SHCP. En este caso, el rol del PRI habría quedado reducido a nada y su oposición de última hora a los impuestos especiales y de lujo, parecería una reacción puramente defensiva y tardía para salir de la nada.

Una muestra de la euforia de Hacienda puede verse en su comunicado de prensa del 6 de enero (véase www.shcp.gob.mx) en el que se señala: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifiesta su reconocimiento al Poder Legislativo por los acuerdos obtenidos en materia fiscal que permitirán cumplir los objetivos y propósitos en el ámbito social, y a su vez fortalecerán las fuentes permanentes de ingresos del sector público". (Es evidente que la última frase se refiere a las modificaciones al ISR). El párrafo siguiente empieza con la frase "Después de un diálogo enriquecedor entre el Poder Legislativo y Ejecutivo...".

Para evaluar la reforma

ENTRE LOS "FISCALISTAS" mexicanos, incluido el secretario de Hacienda, prevalece la opinión de que lo moderno, lo eficiente, son los impuestos indirectos, particularmente el IVA, porque amplían la base y hacen que todos los mexicanos paguen impuestos y porque ayudan al control fiscal. Esta idea, que ha comprado Fox, deriva de una interpretación muy superficial de lo que ha estado pasando en algunos países europeos que han disminuido sus tasas máximas de ISR y aumentado las tasas del IVA. Ante esta opinión, la postura adoptada por el PRD, y que finalmente prevaleció en lo aprobado por el Congreso, es que el ISR es, y debe ser en mayor medida, la espina dorsal del sistema impositivo mexicano, si se quiere que éste sea progresivo. Vale la pena citar aquí la iniciativa de modificaciones a la Ley del ISR del senador Sodi: "Las tendencias internacionales que dan actualmente prioridad a los impuestos indirectos, como el IVA, ocurren sobre la base ya establecida de una alta tributación sobre el ingreso. Sobre esa base hay una mayor posibilidad de alterar la composición de las fuentes de los ingresos tributarios. Los impuestos son un pago cuyo carácter deriva de la estructura social y económica existente... de los patrones de la generación y distribución del ingreso. No pueden establecerse prácticas o normas iguales en situaciones que son esencialmente distintas ya que así se generan mayores asimetrías". O para decirlo en las palabras de mi profesor de sociología en la prepa, la postura de los fiscalistas mexicanos deriva de una "imitación extralógica".

EL MAYOR ACIERTO de la reforma efectivamente realizada es que está centrada en una nueva Ley del ISR y no en el IVA. De los cuatro puntos de la reforma alternativa del PRD antes enumerados, la eliminación de subsidios en electricidad no fue abordada en la Ley de Ingresos. Los otros tres puntos fueron reformados de la siguiente manera por el Congreso:

1) ACUMULACION DE FUENTES. En materia de ISR la nueva ley establece la acumulación de todas las fuentes de ingresos de las personas físicas. En este sentido, es un triunfo del PRD. Sin embargo, la acumulación de dividendos en la Ley del ISR (LISR) aprobada va en sentido contrario a la propuesta por el PRD. Este proponía eliminar los mecanismos que la legislación introdujo (la llamada CUFIN) para evitar lo que

consideran doble tributación. Los principios de los cuales parte la propuesta del PRD son: la persona moral y la persona física son dos entes jurídicos independientes, por lo cual la persona física debe pagar los impuestos sobre los dividendos ya que es quien los recibe. En rigor, la mayoría de los accionistas, salvo el grupo que controla la empresa, son rentistas que igual pueden invertir su dinero en acciones que en obligaciones. Cuando perciben ingresos por intereses se les grava (particularmente en la nueva ley) y no se ve la razón por la cual en la otra opción, comprar acciones, no se les deba gravar. La LISR aprobada señala (art.165) que los ingresos por dividendos o utilidades deberán acumularse al ingreso personal, pero permite la acreditación del impuesto pagado "por la sociedad que distribuyó los dividendos o utilidades". En EU no se acepta esta acreditación y las personas físicas pagan, sobre su ingreso, lo que les corresponde pagar. Esta es una desviación importante del concepto planteado por el PRD. En los demás rubros, sin embargo, hay avances importantes. Se eliminan las exenciones a los intereses provenientes de valores públicos (como Cetes) y casi todos los intereses se vuelven acumulables. Igualmente hay avances importantes en la gravación de ingresos por la venta, no pública, de acciones. Operaciones como la que realizaron Banamex y Citibank habrían causado, con la nueva Ley, un impuesto gigantesco (fracción XXVI, artículo109). También en sentido contrario a lo planteado en la iniciativa del PRD, la tasa marginal máxima se disminuyen a 32 por ciento con un periodo de transición entre 2002 y 2004, empezando en 35 por ciento). Esto desgrava a los más ricos, concediéndoles una transferencia de recursos muy importante. En la medida que este efecto quede más que compensado con los efectos progresivos de la acumulación de fuentes y el combate a la evasión, lo que es un asunto que sólo se sabrá con el tiempo, la distribución por estratos de la carga fiscal se hará más progresiva. Por otra parte se mantiene, otra vez contra lo propuesto por el PRD, el régimen de consolidación fiscal.

2) IVA PROGRESIVO. En vez de introducir las tasas de 10 y 20 por ciento en la Ley del IVA, la reforma aprobada creó, en un artículo transitorio de la Ley de Ingresos, un nuevo impuesto de 5 por ciento sobre bienes y servicios suntuarios. Aunque el efecto de éste sería, en principio, similar a la tasa de 20 por ciento sobre el IVA (afectando sólo los ingresos reales de los estratos altos), y en ese sentido debe valorarse como otro triunfo del PRD, la iniciativa terminó en una lista trunca de bienes y servicios suntuarios e introdujo algunas distinciones según el precio de los bienes (*vbgr.* automóviles de más de 250 mil pesos) que estimulan las trampas de evasión (por ejemplo facturar el auto sin equipo, en forma separada de éste), aunque introdujo otras correctas, como el tamaño de la pantalla en los televisores. Igualmente, la definición legal para su aplicación deja fuera de la misma todas las compras que puedan hacerse con registro fiscal y mediante expedición de factura con el IVA desglosado, favoreciendo a los grupos de altos ingresos que, en general, son los que cuentan con tal registro. De cualquier manera, e independientemente de los probables vicios de inconstitucionalidad que pueda tener este impuesto, es un paso en la dirección correcta (gravar a los ricos, no a los pobres) y constituye, por tanto, un triunfo para la izquierda.

3) REDUCCION DE LA EVASION. No es muy claro cuáles son las nuevas facultades que la ley otorga a la SHCP. Según la fracción del PRD en el Senado, hay nuevas facultades que fortalecen la capacidad fiscalizadora del Ejecutivo Federal. En los artículo 59 y 60, que parecen nuevos, se establece la obligación por parte de las instituciones que componen el sistema financiero de presentar al SAT la información sobre los intereses pagados y sobre la venta de acciones de cada uno de los contribuyentes. Aunque es una información útil para cruzarla con las declaraciones de las personas físicas, es claramente insuficiente. La evasión principal no está en estas fuentes de ingresos, sino en la de ganancias o dividendos. El SAT tendría que tener la facultad de solicitar los estados de cuenta completos de los sospechosos de evasión para cerrar la pinza. No he encontrado ninguna disposición al respecto. Tampoco he encontrado en el dictamen de la Cámara de Diputados, ni en la iniciativa del Ejecutivo Federal referidas al ISR, indicación alguna sobre la intención de fortalecer esta capacidad fiscalizadora.

SIN EMBARGO, el martes de esta semana el secretario de Hacienda anunció la próxima puesta en marcha de una *lotería fiscal*, en la cual los poseedores de notas fiscales participarán en la lotería de sumas importantes de dinero. Ello deberá actuar como estímulo para que las personas exijan sus notas de venta siempre que compren algo, disminuyendo así la incidencia de la venta sin comprobante de valor fiscal, lo que constituye un eslabón clave de la evasión fiscal, tanto de empresas como de personas físicas. Esto es una expresión de la importancia que la SHCP le está dando al control de la evasión. Sin este énfasis, la acumulación de fuentes de ingresos rendirá escasos frutos.

UN TRIUNFO CON manchas de derrota. Sólo los ingenuos creen que puede haber otra clase de triunfos para un partido minoritario.

jbolt@colmex.mx