

COMENTARIO A LA PONENCIA EL FEDERALISMO Y LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO*

A riesgo de parecer un poco tecnocrático, voy a tratar de ser breve y concentrarme en el tema de la mesa.

Antes quisiera referirme a dos comentarios del profesor Kleiman que me parece importante subrayar, porque muchas veces se olvidan cuando se hace una evaluación del sistema fiscal o, más estrictamente, del sistema tributario.

Él señaló que en el contexto de la función distributiva que realiza el Estado mexicano en la economía, a través del sistema tributario, el efecto combinado de la captación de recursos y de la distribución del gasto público es relativamente progresivo y no regresivo, no obstante que el sistema de captación (o sea de tributos) aislado tiende a ser proporcional o aun regresivo.

Me parece importante tener eso muy presente, porque muchas veces cuando se hacen análisis del sistema fiscal se ve éste con un solo ojo; se observa únicamente el aspecto tributario y se llega a determinadas conclusiones sobre su impacto.

Otro aspecto en el cual también incide esta evaluación de conjunto, que el profesor Kleiman tocó desde otra perspectiva, pero que también conviene destacar, es la necesaria liga que hay entre la captación de recursos y el gasto (lo fiscal) y la distribución de responsabilidades que conlleva entre niveles de gobierno (lo político). Es decir, cuando se habla de una mayor participación de las entidades federativas y de los municipios en las finanzas públicas, necesariamente en el fondo esto conlleva una asignación de mayores responsabilidades a estos últimos niveles de gobierno. Creemos que esta liga es la que se observa en la tendencia de la política de coordinación fiscal y ello explica porqué todavía tiene mucho camino por andar.

Refiriéndonos más directamente al tema de la ponencia del maestro Gil Valdivia, él concluye con una crítica bastante drástica del impuesto sobre ingresos mercantiles. Es esto en lo que me voy a concentrar como punto de partida.

Aquellos que están familiarizados con el tema tributario también están familiarizados con la crítica al tipo de impuesto en cascada que constituye el impuesto sobre ingresos mercantiles. Es un impuesto que se causa cada vez que hay una transacción de enajenación de mercancías o de prestación de servicios gravados y que, en el circuito económico, va provocando así cargas impositivas que no son iguales para distintos productos o servicios, o combinaciones de ambos, cuando llegan al consumidor final por distintas rutas del circuito económico. Esta distribución indiscriminada de cargas provoca una serie de distorsiones económicas muy graves, a las que se refirió

* Del licenciado Gil Valdivia, hecho por Juan Manuel Terán Contreras.

el ponente, e inclusive es la razón fundamental por la que las tasas de gravamen no pueden exceder determinados límites sin causar distorsiones prácticamente intolerables. Ello ha llevado a muchos países a sustituir sus impuestos en cascada por otro tipo de impuestos a las ventas.

Incidentalmente, no obstante ser —o tender a ser— regresivos los impuestos a las ventas en cuanto a la distribución de la carga, países con políticas sociales altamente redistributivas —como es el caso de Suecia— han decidido fortalecer sus finanzas públicas con impuestos a las ventas para poder financiar el gasto público y los programas de carácter social que demanda la población. La razón básica de esta decisión —no obstante tratarse de países con capacidad administrativa amplia para administrar un impuesto directo como el impuesto sobre la renta y aun impuestos sobre la riqueza neta muy eficientes y progresivos— radica en que a los niveles de carga a que han llegado estos impuestos directos (digamos que han llegado a los límites políticamente posibles de tasas marginales de carga) implican que con cualquier aumento que se haga se corren riesgos muy graves de crear desincentivos serios al trabajo, a la inversión y, en general, a la actividad productiva. En México, aun cuando la base poblacional del impuesto sobre la renta es una porción relativamente pequeña de la población si se compara con los países altamente desarrollados, quizá también ya hemos llegado a situaciones en que las tasas marginales de dicho impuesto empiezan a generar desincentivos al trabajo adicional. La gente dice con frecuencia: “Qué caso tiene esforzarse y trabajar horas extras para obtener mil o dos mil pesos adicionales si, una vez que me descuentan el impuesto correspondiente, mi ingreso neto es de la mitad o de un 60%; ya no vale la pena.”

En un país comprometido con un esfuerzo de desarrollo es muy grave que los recursos de trabajo, que los factores calificados para la producción, lleguen a tomar esta actitud. Lo que nos lleva a concluir que, también desde el punto de vista de la necesidad de ampliar los programas gubernamentales y el consecuente gasto, las alternativas para fortalecer los impuestos indirectos, como los impuestos sobre las ventas, son muy importantes. Por ello, ante la estructura del impuesto sobre ingresos mercantiles actual (en cascada) que ha llegado a sus límites de tasa o está casi en los linderos de esos límites, se hace necesario pensar en cuáles son las alternativas y —en el marco de esta charla— en cuál es la evaluación que se puede hacer de esas alternativas a la luz de la coordinación fiscal federal.

Las alternativas fundamentales a este tipo de impuesto en cascada, implican que ya no haya cascada; básicamente son dos tipos de alternativas: 1) la de un impuesto llamado monofásico, que sólo se cause en un punto de la producción o de la comercialización (puede ser al nivel de los productores, al nivel de los mayoristas o al nivel de la venta al consumidor final, es decir, al menudeo), o 2) la de un impuesto —del que ahora se habla mucho— llamado al valor agregado, que en el fondo es casi igual que un impuesto sobre ingresos mercantiles en cascada, nada más que elimina el factor de cascada, de impuesto sobre impuesto, autorizando al causante a acreditar, al determinar su adeudo fiscal, los impuestos que ha pagado sobre

aquello que ha adquirido. Claro que los únicos que no tienen este derecho de acreditamiento son los consumidores finales, porque la pretensión económica del gravamen es precisamente que recaiga en definitiva sobre el consumidor final como todo impuesto sobre las ventas.

En el caso nuestro, al evaluar las alternativas entre un impuesto monofásico de algún tipo (al nivel fabricante, al nivel mayorista o al nivel menudista) y el impuesto al valor agregado, la tendencia natural es pensar que este último es el más adecuado. Ello se debe a tres razones fundamentales:

1) Una de ellas es la siguiente: si ya existe una organización administrativa fiscal para controlar a todo el universo de causantes que intervienen en los procesos productivos y de comercialización (o a casi todo el universo porque hay algunos exentos) es muy fácil pasar al sistema de impuesto sobre el valor agregado con el mismo universo de contribuyentes (o con un universo *ligeramente* modificado) y establecer la mecánica de créditos respecto de lo que se adquirió, para determinar el adeudo fiscal.

2) Otra razón es que hay la creencia, y quizá es válida, de que los impuestos monofásicos, sobre todo el impuesto monofásico al menudeo tiende a evadirse fácilmente por la estructura del comercio menudista que tiene un gran número de comerciantes pequeños sin organización contable, es decir, sin estructura de registros adecuados de sus operaciones. Por lo menos el impuesto al valor agregado, se dice, asegura que a nivel de las empresas productoras y de las mayoristas, que sí llevan contabilidad, se recoge algo del impuesto; si el menudista evade algo, sólo evade con relación al margen de comercialización del nivel de menudeo en que está operando. El argumento es un poco falaz, pero lleva algo de verdad y de efecto.

3) Otra razón, quizá no tan importante en nuestro caso pero sí para algunos países que han pasado de sistemas de impuestos en cascada a sistemas de impuestos sobre el valor agregado, como es casi toda la Europa occidental, ha sido la ventaja que para el comercio exterior representa un impuesto de este tipo, porque permite que la exportación no lleve ninguna carga fiscal. Simplemente porque en el sistema de acreditamiento del impuesto pagado sobre los insumos adquiridos, al exportador se le exime del impuesto respecto de las ventas realizadas al exterior y se le acredita todo lo que haya pagado de impuesto sobre sus insumos, con lo que se exporta el producto sin ninguna carga fiscal aparente. Y viceversa, cuando se importa algo, se le puede imponer el mismo gravamen, lo que establece una condición de carga fiscal, por lo que toca a este impuesto, que resulta equiparable entre los productos importados y los productos nacionales. Es un sistema digamos neutral desde el punto de vista tributario en relación con el comercio exterior.

Por lo visto, cuando se plantean las alternativas de transformación de un impuesto en cascada en atención a las necesidades de financiamiento público, lo más probable —ya desde 1969 se ha hablado en México de ello— es que transitemos a un tipo de impuesto llamado sobre el valor agregado, o “IVA” conforme a siglas.

Aquí es donde son oportunas las consideraciones acerca de cuáles son las

características de un impuesto sobre el valor agregado que favorecen o que pueden ayudar al sistema de coordinación fiscal.

Por una parte hay que evaluar el efecto de distribución de los recursos que implica este tipo de impuesto, entre los distintos estados y la federación, frente al impuesto sobre ingresos mercantiles. Aunque *a priori* es difícil hacer una evaluación precisa, tal parecería que con el impuesto al valor agregado —al establecer como base de imposición precisamente el valor económico que se aporta a la producción gravada por parte de las empresas productoras y comercializadoras— habría una tendencia (si la producción de valor por entidades en el país está distribuida de una manera desigual) a que también la recaudación que recae sobre esa base refleje estas condiciones de distribución de la actividad productiva, es decir: del valor del producto que se genera en cada estado, en cada entidad federativa y en cada municipio. Mientras que el impuesto en cascada, por repetirse cada vez en las transacciones, permite que aun los estados que no tienen una base económica de generación de valor importante, al poder gravar el total del valor de las operaciones, aun cuando se haya generado en otro estado, les aporta una mayor recaudación de recursos.

Claro que lo indicado no es un argumento en contra del tránsito de un impuesto en cascada a un impuesto sobre el valor agregado (IVA), sino simplemente un factor que hay que considerar al hacer el tránsito, para ver qué medidas compensatorias, con las características mismas del impuesto, pueden ayudar a que la tendencia a la concentración de recursos fiscales no sea tan marcada, o inclusive a revertirla. Ya sugería el ponente, por ejemplo, sistemas de fondos adicionales de participación, que traten de ser más generosos para los estados más pobres y menos generosos para las entidades más ricas.

Otro punto importante a considerar entre las alternativas es el tipo de base gravable del impuesto sobre el valor agregado (IVA). Normalmente hay tres grandes posibilidades básicas en relación con el alcance del impuesto:

1) Que sólo abarque el consumo, es decir, que lo que constituya producción de bienes de capital o de producción no quede gravado, sino nada más aquello que se consume durante el ejercicio en la economía, sean bienes o servicios. Esto es el modelo que tengo entendido se ha aplicado por los países europeos.

2) Otro sistema consiste en gravar todo el valor del producto, incluyendo la producción de bienes de producción. La forma operativa de este tipo de impuesto sobre el valor agregado —y es importante para el aspecto de coordinación fiscal— consiste en que en el acreditamiento del gravamen sobre lo que se ha adquirido por las empresas productoras y comercializadoras no se permite el acreditamiento del gravamen sobre la adquisición de bienes de capital. Bajo este sistema, si una empresa productora compra un torno de activo fijo y paga impuesto sobre el torno, no podría acreditar ese impuesto contra su adeudo fiscal sobre sus ventas; en cambio, en el sistema de consumo antes descrito, sí podría acreditar el impuesto que se le repercutió

COMENTARIO

95

respecto de ese torno, el que mediante esa mecánica queda desgravado porque la empresa no va a vender el torno sino a utilizarlo como un medio de producción. De esa manera la base efectiva del gravamen es exclusivamente el consumo.

3) Por último, un sistema intermedio —no sé si existe algún país que lo aplique— es aquel que permite acreditar el impuesto sobre bienes de capital adquiridos, pero no en el ejercicio o en el momento en que se adquirieron, sino sobre una base semejante a la depreciación de activos, es decir: prorrateando el acreditamiento durante la vida del activo. En el ejemplo mencionado, si el torno tiene una vida útil de cinco años la empresa podría acreditar un 20% del impuesto cada año hasta acreditar el ciento por ciento en un plazo de cinco años.

Lo anterior es importante para la coordinación por lo siguiente: un impuesto sobre base de consumo implica que el acreditamiento de insumos adquiridos es más amplio. ¿Por qué?, porque incluye todos los bienes de capital. Aquí vienen conceptos que podemos manejar para efectos de análisis: podemos hablar de “entidades proveedoras” y de “entidades consumidoras”, es decir: hay entidades proveedoras de bienes y de servicios a otras porque son las que tienen la actividad económica más importante y entidades básicamente consumidoras, que serían todas las demás, porque fundamentalmente reciben bienes y servicios que se generan en otras entidades. En un impuesto sobre la base del consumo las entidades consumidoras, cuando cobran el impuesto por la comercialización de productos, por la venta de productos en su territorio, tendrían que reconocer los acreditamientos por impuestos pagados a otras entidades, no sólo respecto de las mercancías que están siendo objeto de enajenación sino también sobre los bienes de capital que se adquieren de firmas o empresas de otras entidades por las empresas o los caudantes en general ubicados en su territorio. O sea, hay más impuesto a acreditar respecto de valor agregado en entidades proveedoras que si fuera únicamente un impuesto sobre productos, porque en ese caso el acreditamiento sería exclusivamente sobre las mercancías que no constituyen bienes de capital. Aquí, para fines de coordinación fiscal, aunque la decisión de hacer el impuesto de base producto o de base consumo no dependa de la coordinación ni deba depender de ella, habría que tener en cuenta que va a darse una repercusión sobre la distribución de la base gravable y de la recaudación, en un sentido más o menos concentrador, hacia las entidades proveedoras y, por lo tanto, la necesidad mayor de mecanismos compensatorios de recursos entre las mismas.

Otro aspecto en que el impuesto sobre el valor agregado puede ser muy positivo (hasta ahora hemos visto aspectos que parecen incidir negativamente sobre los objetivos de una coordinación federalista), es que permite ampliar mucho la base del gravamen. Esto es, la necesidad misma del sistema de acreditamiento en cadena de lo que se pagó antes induce inclusive a muchos contribuyentes a solicitar su incorporación al sistema, porque si ellos no están en el sistema, si no pagan el impuesto, tampoco pueden acreditar el impuesto que se les repercute sobre los bienes que adquieren y, en-

tonces, muchas veces el resultado de ello es que su producto se afecta con una carga fiscal superior que si tuvieran que pagar impuestos sobre sus ventas o sus actividades, pero pudiendo acreditar los impuestos sobre lo que hubiesen adquirido de insumos de otras firmas.

Una mención especial (y aquí entramos a un aspecto muy importante que en el fondo la coordinación ha dejado de lado en el camino) la amerita el tratamiento del sector agropecuario. Lo normal en el sistema de imposición a las ventas es que el sector agropecuario quede fuera del sistema de gravamen. Hay muchos argumentos a favor de esto. El más importante se refiere a la regresividad de la imposición a las ventas en general. Se dice, y con razón, que el eximir la producción agropecuaria implica que una parte sustancial del gasto de las clases de menores ingresos no queda gravada y esto permite impedir un grado mayor de regresividad en la distribución de la carga; es decir, si vemos la composición del gasto familiar en distintos niveles de ingresos, indudablemente en los niveles más bajos es mucho mayor el porcentaje del gasto en alimentos no procesados que se compran en el mercado, saliendo del rancho y comercializándose por conductos que no conllevan procesamiento; esto se tiende a desgravar por razones de política distributiva y es correcto. Pero en el sistema de impuestos sobre el valor agregado surge una pregunta cuando el productor agropecuario queda fuera del sistema. Los insumos que adquiere: fertilizantes, gasolina o combustible en general van a estar gravados y, sin embargo, él no va a tener manera de acreditar los impuestos sobre los insumos que ha adquirido y que ha pagado, por esto, inclusive en algunos países europeos en que se ha introducido el gravamen del tipo de valor agregado, el sector agropecuario ha solicitado que no se le excluya del sistema sino que se le incluya; prefiere estar sujeto al pago de impuesto, pero poder acreditar los impuestos sobre los insumos que adquiere, que estar fuera del sistema. Es decir, la introducción del sistema del impuesto sobre el valor agregado por lo menos debe invitar a esta meditación: ¿qué debemos hacer en cuanto al tratamiento del impuesto respecto del sector agropecuario? Tal parece que esto ha sido algo que en los debates de los anteproyectos nuestros, que se han realizado desde 1969, ha quedado un poco fuera. Inclusive el sistema de coordinación fiscal no se ha preocupado por coordinar los gravámenes al sector agropecuario sino que fundamentalmente ha dicho: en este terreno del tratamiento impositivo del sector agropecuario, las entidades son libres de hacer lo que quieran; sobre esto no se pacta. Y, paradójicamente, es en el sistema de gravámenes locales, estatales y municipales, a la producción agropecuaria donde hay menos coordinación y donde, inclusive, hay violaciones flagrantes a las reglas constitucionales para que no haya aduanas interiores, garitas, etcétera. Si ustedes van a cualquiera de los estados productores agrícolas de la república, verán que están tapizados de casetas fiscales para que, cuando el producto agropecuario sale del rancho, allí se cobre el impuesto local.

Quizá durante muchos años ha sido válido no preocuparse fiscalmente por el sector agropecuario, pero con la evolución de los términos de inter-

cambio entre el campo y la ciudad (que parece tender a ser cada vez más favorable al campo a diferencia de lo que ha sido históricamente) y con las nuevas políticas también de carácter arancelario y demás (que tienden a reducir lo grave de estos términos de intercambio en contra del campo), quizá sea oportuno empezar a revisar esto. Lo mismo por lo que hace a la certidumbre del tratamiento tributario del sector agropecuario. Como se ha dejado un poco a la vera del sistema de coordinación parecería que implica una gran incertidumbre en cuanto a su estatus fiscal, porque los gobiernos locales son muy dados a tratar de extraer del único punto en que pueden, sobre todo los municipales, los recursos necesarios para su financiamiento, sin importarles que esto se haga en perjuicio de la certidumbre y seguridad para la planeación de la actividad agropecuaria.

Para no dejar de cumplir la promesa sobre la brevedad voy a hacer por último referencia a un punto que también sería de mucha importancia no dejar de lado; el que se refiere a las tasas. Con el impuesto al valor agregado surge la necesidad de tasas uniformes. Las tasas diferenciales se vuelven muy peligrosas, porque en el sistema de acreditamiento de impuestos en cadena implican la posibilidad de que en el fondo la pretensión de tasas más altas para artículos que se consideran de lujo no refleje un impuesto efectivo al nivel pretendido, dependiendo de los circuitos económicos por los que pase la producción y comercialización de esos productos. Es decir, casi todo buen sistema de impuesto sobre el valor agregado recomienda no tener tasas distintas, no decir: vamos a gravar con 10% esto, con 5% aquello, con 3% lo demás, sino tratar de tener una tasa única en lo posible. Esto es muy difícil de lograr en nuestro caso porque, sin duda, sí contribuyen las tasas diferenciales a la menor regresividad o inclusive a cierta progresividad en el sistema tributario. Sabemos que hay muchos ingresos importantes que escapan a la red del impuesto sobre la renta o que casi escapan a él o que, por lo menos, no están afectando el ingreso neto del causante y, de nuevo, el sector agropecuario es quizá un caso de estos. Entonces una forma de lograr cierta progresividad y gravar estos ingresos es por la vía del impuesto diferencial al consumo. Un rancho que no pagó ningún impuesto, bueno, pues cuando compra un auto nuevo, le gravamos la compra con un 30% sobre el precio; entonces al introducir el sistema sobre el valor agregado, para no distorsionar el impuesto una de las soluciones que se ha encontrado es el de crear impuestos paralelos especiales con tasas distintas, para mantener la progresividad del sistema. Pero al respecto, claro, la pregunta que surge para el sistema de coordinación, al tomar una medida de este tipo, es el de cómo se va a incorporar al sistema de coordinación un impuesto de este tipo; normalmente es un impuesto especial que debe causarse a nivel de productor, porque es la forma más eficiente de administrarlo, o a nivel mayorista. Pero esto implica que en un sistema de coordinación se tienda también a distribuir la base de estos impuestos más a favor de las entidades productoras o comercializadoras importantes de los productos y, de nuevo, surge la pregunta sobre cómo se va a compensar la pérdida de recaudación o de participación en el sistema a las entidades consumidoras.