

TERCERA SECCIÓN
EXPERIENCIAS DE REFORMAS FISCALES

REFORMAS FISCALES COMPARADAS.
ALGUNAS LECCIONES PARA MÉXICO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

CARLOS MARICHAL*

Para evaluar qué tipo de reforma fiscal conviene adoptar en México es útil echar una ojeada a la complicada trayectoria de la fiscalidad en el país en el largo plazo. Pero, además, para determinar si dicha trayectoria es atípica o no, conviene analizarla a la luz de la comparación histórica con otras naciones. En tanto la historia de México, desde su independencia, exhibe una serie de reformas fiscales fallidas que han afectado profundamente al desempeño económico, político y social de la República; conviene preguntarse si existen lecciones que extraer de la historia de esa experiencia dolorosa y compararla con otros países que han tenido más éxito en la construcción de un régimen impositivo progresivo. Esto cual puede ser de utilidad en el momento actual, cuando la crisis fiscal vuelve a convertirse en tema crucial para el futuro de la nación mexicana y para el futuro del Estado de bienestar que las fuerzas progresistas del país buscan reedificar, después de varios decenios de retroceso.

Como es sabido, salvo algunas excepciones notables, las reformas fiscales en México no han propiciado la formación de un Estado fuerte, confiable y solvente. La debilidad fiscal se ha reflejado en el alto grado de conflictividad sufrido durante el siglo XIX, en las fallas y el bajo gasto social del Estado porfirista, que contribuyeron al estallido de la revolución de 1910-1920, y también en un gran número de los rasgos más negativos de la administración estatal a lo largo del reinado hegemónico del PRI entre 1929 y 2000. Lamentablemente, hoy en día, a pesar de haberse experimentado una serie de importantes cambios políticos en el país que han permitido una mayor apertura democrática en las últimas dos décadas, no se ha logrado implementar una reforma fiscal que permita otorgarle suficiente fortaleza al Estado y la sociedad para poder enfrentar el futuro con confianza. Al contrario,

* El Colegio de México.

hoy en día, la situación del Estado mexicano y de su sistema fiscal es cada vez más dramática y preocupante. Se observa que, en la práctica, se cuenta con un Estado débil, tanto por la falta de ingresos como por la degradación en la provisión de bienes públicos —en particular seguridad, educación y salud—, siendo notable el empeoramiento de la *calidad* de la mayoría de esos bienes públicos desde al menos el decenio de 1980.

La muestra más habitual de la debilidad del sector público en México en términos comparativos se basa en el estudio del indicador de los ingresos fiscales como porcentaje del producto interno bruto (PIB). De acuerdo con el excelente análisis histórico comparado de Sokoloff y Zolt, se observa que hacia el año de 2000, los países latinoamericanos con mayor proporción de ingresos fiscales eran Brasil, Chile, Nicaragua, Uruguay y Panamá, con un nivel de ingresos fiscales equivalente a entre 20 y 25% del PIB de estas naciones. Luego seguían una serie de países como Bolivia, Perú, Venezuela, Costa Rica y la República Dominicana que se colocaban en el rango de 13% a 18%. En contraste, México se ubicaba en el año 2000 en un lugar muy bajo, con ingresos fiscales agregados que representaban apenas 12.6% del PIB.¹

Evidentemente, si efectuamos comparaciones con países más avanzados, el contraste es aún más extravagante, ya que en el caso de la mayoría de los países europeos —desde la segunda mitad del siglo XX— la proporción de ingresos fiscales en relación al PIB ha variado entre 40 y 50%; mientras que en los Estados Unidos y Canadá ha superado habitualmente 30% desde mediados del mismo siglo XX y sigue en este nivel a principios del siglo XXI.

¿Por qué ha sido tan notable el aumento de los ingresos fiscales y del tamaño de la mayoría de los Estados mayores y más avanzados del mundo en el último siglo? Las respuestas son diversas, y varían, de acuerdo con los periodos. En la primera mitad del siglo XX, el aumento del gasto público fue resultado directo e indirecto de los efectos e impactos de las guerras mundiales. Como demostró Tomás Picketty en un libro, que ha tenido una divulgación mundial, en los países avanzados las reformas fiscales que fueron impuestas a raíz de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, implicaron un cambio dramático en los ingresos fiscales, en particular por un aumento de los impuestos sobre la renta de decil más rico de los ciudadanos en gran número de países. Además, desde la década de 1950, otro motor fundamental que contribuyó al mantenimiento de un sistema fiscal progresivo fue la necesidad de los Estados modernos (y sus sociedades y economías) de contar con suficientes recursos para cubrir la provisión de una gama

¹ Kenneth Sokoloff y Kenneth Zolt, "Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Economic History of the Americas", en S. Edwards, G. Esquivel y G. Márquez, eds., *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions and Crises*, Chicago, University of Chicago Press, 2007, pp. 83-138.

cada vez mayor de bienes públicos: seguridad y defensa, justicia, educación, salud, pensiones e infraestructura de transportes, redes de energía, agua y comunicaciones. Se trataba no solamente de sostener el llamado *Estado de bienestar*, sino de asegurar las condiciones para el desempeño eficiente de economías modernas, los cuales dependen en grado muy importante de la salud y bienestar de sus poblaciones y de la renovación constante del capital humano.

Como ha demostrado la extraordinaria investigación comparativa e histórica de Peter Lindert, titulada *Growing Public, Social Spending and Economic Growth*, el aumento en el gasto social no afecta la tasa del crecimiento económico, sino que es neutral, afirmación basada en una exhaustiva revisión cuantitativa del gasto público y las tendencias de crecimiento económico (durante el último siglo y medio) de los países económicamente avanzados que hoy en día componen la OCDE (Europa occidental, Escandinavia, Estados Unidos, Japón, Canadá y Australia, pero sin incluir a México).² Es decir, el aumento del gasto público en lo social no ha perjudicado el crecimiento económico sino que tiende a ser parte consustancial de la modernización de las economías, aunque las tendencias varían de país en país. Dicho gasto social es menor en las naciones en desarrollo y puede presumirse que, siendo tan bajo como lo es en el caso de México, tiende a perjudicar el desarrollo económico, algo que parece corroborarse si observamos las bajas tasas de crecimiento de la economía mexicana desde 1980 hasta la fecha.

El objetivo del presente capítulo consiste en subrayar la importancia de las mejoras en la fiscalidad para el sostenimiento de Estados y economías modernas que han alcanzado (o desean alcanzar) tasas de crecimiento razonablemente altos en términos de ingresos, niveles de educación y salud. Ponemos énfasis primero en las diferencias y/o paralelos nacionales entre la evolución de los sistemas fiscales a través de la historia, para luego discutir en qué medida existe una tendencia actual hacia una cierta uniformidad en la estructura fiscal de la mayoría de los países. En este sentido, es importante analizar diversas reformas fiscales en distintos momentos o periodos históricos. Como observaremos, el marco histórico/coyuntural e institucional establece muchas de las posibilidades, pero también los límites a cualquier reforma. Con objeto de ofrecer un marco comparativo para el análisis de la trayectoria fiscal mexicana, comentamos brevemente la historia de las experiencias en materia de historia y reformas fiscales de dos países importantes y relevantes para el caso mexicano: los Estados Unidos (en los siglos XIX y XX) y España (especialmente en la fase de la transición de-

² Peter Lindert, *Growing Public, Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

mocrática iniciada en 1976). Concluimos con una revisión sintética de los proyectos de reforma fiscal en la historia moderna y contemporánea de México y ofrecemos algunos comentarios finales.

HISTORIA MÍNIMA DE LAS REFORMAS FISCALES EN LOS ESTADOS UNIDOS

Comencemos por revisar de manera muy apretada la experiencia histórica en materia de impuestos de los Estados Unidos, guiados en parte por una pregunta que consiste en determinar en qué medida la literatura permite identificar cuáles son los principales paralelos y contrastes entre la historia de los modelos fiscales estadounidense y aquellos adoptados en México.

En el siglo XVIII, los residentes de las *trece colonias* angloamericanas pagaban impuestos bastante bajos *per cápita*; pero, además, lograron que sus políticas fiscales fuesen relativamente autónomas de las autoridades británicas. En las colonias de Nueva Inglaterra, por ejemplo, desde fechas tempranas en el siglo XVIII, las asambleas locales ratificaron impuestos sobre la propiedad inmueble y sobre ganancias potenciales, los cuales fueron orientados sobre todo a financiar bienes públicos como escuelas y caminos. En cambio, en la América española en el mismo periodo, el sistema fiscal era mucho más pesado en términos de contribuciones *per cápita*: por otra parte, la mayor parte de los impuestos cobrados por la real hacienda servían para pagar los gastos militares del ejército colonial y la defensa del imperio a través de los famosos *situados*. Además, conviene recordar que en la colonia más rica del imperio español, que era México, el régimen fiscal era altamente centralizado, en contraste con las colonias británicas.³

En el siglo XIX, después de ganar la independencia política, puede señalarse que los ingresos de los nuevos gobiernos *federales*, tanto en Norteamérica como en Latinoamérica, dependían esencialmente del cobro de tarifas aduanales sobre el comercio exterior e impuestos indirectos que se cobraban sobre transacciones comerciales en los mercados domésticos. Debemos recordar, sin embargo, que en el caso de México, las reformas fiscales de los años de 1820 no permitieron la construcción de un Estado fuerte, sino que desembocaron en una larga crisis del erario y de la deuda pública, que había de durar casi hasta fines del siglo XIX. El contraste con Estados Unidos fue notorio, ya que el gobierno federal en Washington obtuvo un aumento sostenido de ingresos fiscales a lo largo del siglo y siempre mantuvo el pago del servicio de la deuda pública, sin interrupciones.

³ Carlos Marichal, *La bancarrota del imperio: Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Es importante resaltar, por otra parte, que desde mediados del siglo XIX los regímenes fiscales de los gobiernos *municipales* y *estatales* de Canadá y de los Estados Unidos, dependieron en gran medida de impuestos *directos* sobre la propiedad (tierras e inmuebles) y herencias. Esto contrastaba con los gobiernos estatales y municipales en América Latina, que contaban con recursos mucho menores en términos absolutos y relativos, siendo los impuestos *indirectos* la base de su fiscalidad. El mayor contraste en realidad se experimentó en la escasa recaudación fiscal de los municipios en los países latinoamericanos en comparación con la fuerte recaudación de los gobiernos locales en Estados Unidos. Por ejemplo, en Brasil entre 1856 y 1886, los municipios recaudaban apenas 3.5% del total de los ingresos fiscales totales (del Estado), y en México se trataba de una cifra cercana promedio a 10%, mientras que en los Estados Unidos, este rubro rondaba alrededor de 50% en los mismos años.

Evidentemente, la vitalidad del gobierno local y de la democracia local en el siglo XIX en los Estados Unidos, que fue tan remarcada por viajeros y comentaristas políticos como Alexis de Tocqueville (*La democracia en América*, 1835), estaba fuertemente relacionada con este modelo fiscal descentralizado. En ningún país de América Latina se dio algo similar, pese a que muchos de los regímenes políticos también eran federales y, en principio, otorgaban bastantes facultades políticas a gobiernos estatales y municipales; sin embargo, éstos no contaban con los recursos fiscales necesarios para una práctica política descentralizada y democrática realmente efectiva, ni pudieron efectuar inversiones públicas sustanciales a nivel local.

Ya entrado el siglo XX, en la mayoría de los países de Occidente se produjeron una serie de importantes reformas fiscales que surgieron sobre todo a partir de conflictos militares de gran envergadura y crisis políticas profundas. Tanto en la Europa del siglo XX, como en los Estados Unidos, los grandes acicates para la transformación de los regímenes fiscales fueron la primera y la segunda guerras mundiales, que forzaron un crecimiento notable del tamaño de los Estados y obligó a los gobiernos a buscar mayores ingresos para sostenerse. En general, se observa que se impusieron nuevos esquemas tributarios con énfasis en la introducción de impuestos sobre ingresos, combinándose con nuevos impuestos indirectos basados en el valor agregado de la venta de una amplia gama de productos comercializados.

Como es bien sabido, el pilar fundamental de la poderosa maquinaria fiscal del gobierno de Washington durante buena parte del siglo XX fue el impuesto sobre la renta (*income tax*) y sigue siéndolo en el siglo XXI. En las décadas de 1930-1940, este impuesto sobre ingresos (tanto sobre ganancias de las corporaciones como ingresos personales) vino a remplazar rápidamente a los impuestos aduanales y a los impuestos sobre productos

especiales (alcohol, tabaco, etc.), que habían sido pilares de la fiscalidad del gobierno federal a principios del siglo XX. El impuesto sobre la renta fue introducido en octubre de 1913 por el presidente Woodrow Wilson, con objeto de recaudar impuestos directos de los sectores de ingresos altos hasta un máximo de 67% sobre los ingresos de aquellos ciudadanos que ganaran más de dos millones de dólares al año. Sin embargo, a fines de los años de 1920, el secretario del Tesoro, el multimillonario Andrew Mellon, luchó para reducir las tasas, logrando convencer al Congreso de establecer un rango de 15% sobre ingresos para la clase media y un máximo de 25% para los más ricos. Dicha reducción impositiva tuvo un efecto contradictorio ya que alentó el auge especulativo en Wall Street que desembocó en la gran crisis financiera y económica que estalló en octubre de 1929.⁴

A principios de la Gran Depresión en los años de 1930, la administración de Herbert Hoover autorizó un aumento de las tasas máximas de los impuestos sobre ingresos a 63%, mientras que bajo la primera presidencia de Franklin Delano Roosevelt (1933-1936) se impuso un aumento adicional, llegando a 79% en 1936. Sin embargo, sería durante la Segunda Guerra Mundial que se llevaron a cabo las reformas fiscales más radicales. Con las leyes de 1940-1942 se amplió la base de contribuyentes, incluyendo al conjunto de los trabajadores formales. A partir de entonces, todas las empresas fueron autorizadas a efectuar retenciones de parte del salario para cubrir el impuesto sobre la renta. Pero, al mismo tiempo, se aumentaron los impuestos sobre los ricos, adoptándose gravámenes del 88% sobre todos aquellos individuos que ganaban más de 200 000 dólares al año.

La combinación de estas altas tasas con los impuestos sobre las ganancias de las grandes empresas y con el conjunto de impuestos indirectos al consumo, permitió un incremento extraordinario de 744% de los ingresos del gobierno entre 1939 y 1944 para financiar la mayor guerra de la historia. Después del conflicto bélico, las tasas no bajaron, excepto en algunos casos marginales. Es más, en los años de 1950, bajo la administración del general Eisenhower, la tasa máxima del *income tax* subió a 91% sobre los ingresos de todos aquellos individuos que ganasen más de 400 000 dólares al año. Estos años fueron una época de bonanza para las grandes mayorías sociales en los Estados Unidos, pero también para las grandes empresas. Recordemos la enorme confianza que existía entonces en un capitalismo en la que Estado y empresa se veían como fuertes aliados: fue la época en la que el presidente de la mayor empresa automovilística pudo declarar: “What is good for

⁴ Una de las mejores historias resumidas de la historia fiscal de los Estados Unidos es W. Elliot Brownlee, *Federal Taxation in America: A Short History*, Nueva York, Woodrow Wilson Center y Cambridge University Press, 1996.

General Motors is good for the United States". En las décadas de la posguerra, el número de personas que eran propietarios de sus propias viviendas en los Estados Unidos subió de 44% a 62%; a su vez, el número de automóviles registrados aumentó de 27 millones a 62 millones.

Paradójicamente fue bajo la administración de John Kennedy, a principios de los años de 1960, que comenzarían a ratificarse reformas para reducir (lentamente) los impuestos sobre los ingresos de los sectores más acaudalados. Sin embargo, no sería sino hasta la presidencia de Ronald Reagan, quien asumió el cargo en enero de 1981, cuando comenzaría la verdadera *contra-revolución fiscal* a favor de los ricos y en contra de la clase media y los sectores trabajadores. La Ley Fiscal de 1986 redujo los impuestos sobre las personas con ingresos superiores a 200 000 dólares a tasas de entre 28% y 35%.⁵ Desde entonces, los multimillonarios y billonarios no tendrían que pagar más que estas tasas, muy similares a las que pagaban los profesionales con ingresos relativamente altos. A raíz de dichas contrarreformas en los años de 1980, las clases acaudaladas de los Estados Unidos han recibido un extraordinario beneficio fiscal, que se estima en casi 200 mil millones de dólares por año.⁶

La *contra-reforma* neoliberal modificó medio siglo de historia fiscal en los Estados Unidos. Ello también influyó en una reducción de los bienes públicos que ofrece el Estado desde los años de 1980, incluyendo una declinación de los niveles de la educación pública en el país vecino (especialmente para los sectores pobres y trabajadores de bajos ingresos), al tiempo que se ha producido un deterioro de la atención en salud pública para los mismos sectores sociales, incluyendo millones de trabajadores mexicano-americanos. Esa contra reforma fiscal conservadora ha propiciado la consolidación de una sociedad cada vez más dual en los Estados Unidos, con crecientes desigualdades en ingresos. Sin duda, este ejemplo no representa un modelo para lograr un sistema impositivo más justo y, en este sentido, no es recomendable para el México de la época actual que sufre de una desigualdad de ingresos más alarmante aún que la del país vecino.

Debe resaltarse, por otra parte, que a nivel de los gobiernos estatales de los Estados Unidos, los cambios han sido menores que en lo que se refiere a su gobierno federal. En los 50 gobiernos estatales en los Estados Unidos, las fuentes de recursos fiscales siguen siendo, sobre todo, una serie de impuestos directos sobre propiedades e ingresos así como impuestos sobre

⁵ La mejor síntesis de la historia fiscal de los Estados Unidos es W. Elliot Bownlee, *Federal Taxation in America: A Short History*, Nueva York, Woodrow Willson Center and Cambridge University Press, 1996.

⁶ Un excelente análisis crítico de esta contra reforma fiscal es Donal L. Barlett y James B. Steele, *America: Who Really Pays the Taxes?*, Nueva York, Simon and Schuster, 1994.

ventas (*sales tax*), que aquí conocemos como el IVA. Este esquema no se ha modificado en los últimos cien años y seguramente seguirá siendo la base impositiva local en el país vecino por largo tiempo. Además, en términos de tasas e ingresos efectivos, son mucho mayores los impuestos locales que en México, tanto en lo absoluto como lo relativo.

LAS REFORMAS FISCALES EN ESPAÑA Y LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Como puede observarse en el primer tramo de nuestro rapidísimo recorrido de historia fiscal, es conveniente prestar atención a las particularidades de la historia fiscal en cada país, si bien tienden a existir algunos paralelos que pueden señalarse. El caso español es especialmente significativo para comparar y contrastar con el de México por tratarse de un país con gobierno *no federal*, que tuvo durante largo tiempo un sistema fiscal centralista bastante tradicional, complicado y poco eficiente. En cambio, a partir de la caída del régimen franquista en 1976, experimentó una profunda reforma fiscal, al tiempo que se daba una exitosa transición de un régimen autoritario (con un modelo de distribución del ingreso muy desigual y una economía bastante cerrada) a una democracia abierta, una economía competitiva y una sociedad en la que la distribución del ingreso ha mejorado notablemente en los últimos 30 años.

Durante el siglo XIX, tanto en España como en Francia e Italia, los sistemas fiscales se apoyaban en una combinación de impuestos directos sobre la tierra o bienes inmobiliarios, impuestos sobre la fabricación y venta de algunos productos, monopolios fiscales e impuestos indirectos. De acuerdo con el gran experto en historia fiscal español y europeo, Francisco Comin, se puede hablar de un sistema fiscal “latino”, que funcionó y permitió cubrir los gastos esenciales de los gobiernos en proceso de crecimiento lento, pero que no puede calificarse de extremadamente eficiente. En el caso de España, después de la caída de la monarquía absoluta en 1833, la reforma fiscal más importante fue aquella realizada a partir de 1845 por el ministro de Hacienda, Alejandro Mon, por lo que es conocido como la “reforma Mon”. Diversos autores sostienen que, en la práctica, ésta fue la primera reforma fiscal importante de la era moderna en España y que, en realidad, fue la única importante antes de 1977. Es cierto que a principios del siglo XX, el ministro de Hacienda, Fernández Villaverde, puso en marcha nuevas reformas que contribuyeron a un arreglo y estabilización de la deuda pública del Estado español, pero en el terreno de impuestos, los cambios fueron menores.

Después de la guerra civil (1936-1939) y durante el franquismo, la distribución del ingreso era notoriamente desigual y ello se relacionaba con la política de exenciones y evasión fiscal. Nada extraño fue el hecho que entre 1940 y 1960, la época más dura de la dictadura de Franco, el Estado español tardó en incrementar el gasto social y mantuvo un sistema fiscal francamente arcaico. Los cambios mayores vinieron después de 1976, con la transición a la democracia. Fue entonces que la reforma fiscal que se puso en marcha, apoyándose en una coyuntura política favorable y una estrategia política que logró fuertes consensos. En este sentido, la experiencia española indica que son de suma importancia para un resultado exitoso en materia de reforma fiscal, tanto la coyuntura política como la habilidad en las negociaciones sociales y políticas de una administración. Ambas tienen que aprovecharse con la aplicación de oportunas y coherentes estrategias a mediano y largo plazo que no sólo logran consensos sociales favorables, sino que también se acompañan con una eficaz implementación administrativa de las nuevas medidas. Ello explica en buena medida el éxito de los cambios en el caso español que permitieron transitar de un régimen fiscal tradicional a uno moderno con gran rapidez.

Los primeros atisbos de la futura reforma se verificaron en el año de 1975, poco antes de la muerte del dictador de España, Francisco Franco, cuando altos funcionarios del Ministerio de Economía de ese país, conscientes de la necesidad de impulsar una más efectiva recaudación del impuesto sobre la renta, decidieron tomar la medida extraordinaria de presentar ante el público el llamado *Libro blanco de contribuyentes*. Este volumen —que se colocó a la entrada del vestíbulo del ministerio— contenía las listas de los principales españoles que efectivamente pagaban importantes cantidades de dinero al fisco en concepto del impuesto sobre la renta. Mayúscula fue la sorpresa de los ciudadanos al descubrir que el individuo que había pagado más impuestos en España en el año de 1974 era el famoso torero, *El Cordobés*, siendo seguido por otros toreros famosos, futbolistas, cantantes populares y actores de cine. En cambio, no destacaban como contribuyentes ni los dueños de grandes bancos como el Banco de Bilbao o el Banco de Santander, ni las mayores fortunas industriales y agrícolas, ni —por supuesto— el hermano del dictador Nicolás Franco, quien había acumulado una fortuna calculada entonces en cerca de 500 millones de dólares.

La publicación del *Libro blanco* hizo manifiesto la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma fiscal, la cual comenzó a implementarse en 1978 y que sirvió de soporte fundamental a la transición a la democracia en los años subsiguientes. Revisar algunos de los puntos medulares es de utilidad para compararla con la reforma fiscal que se discute en el México de hoy. En este artículo haremos un brevísimo resumen, pero recomendamos que el

lector interesado haga sus propias lecturas de los textos españoles para tener un conocimiento más detallado.

El sistema impositivo establecido durante la larga dictadura española (1939-1975) era arcaico: dependía, sobre todo, de impuestos indirectos, de monopolios estatales, de la lotería y de endeudamiento para cubrir los principales gastos. En cambio, casi nadie pagaba impuestos sobre la renta, hasta el punto que este rubro proporcionaba la cantidad irrisoria de apenas 2% de los ingresos impositivos del Estado a principios de los años de 1970. Ello contrastaba con otros países europeos de la época: por ejemplo, en la Inglaterra contemporánea los impuestos sobre la renta y el patrimonio proporcionaban 38% del total de ingresos ordinarios del gobierno, en Italia 51%, en Francia 38% y en Alemania 43 por ciento.⁷

El éxito de la reforma fiscal en España iniciada en 1978 —fincado en el Pacto de Moncloa— consistió fundamentalmente en lograr un aumento en la recaudación del impuesto sobre la renta que fue recayendo tanto sobre los asalariados en nómina como sobre los propietarios, empresarios individuales y las compañías. Para el decenio de 1980, la recaudación de este ramo ya representaba más de 30% de los ingresos ordinarios del Estado español. A ello se fueron agregando aumentos en impuestos indirectos, con lo cual se logró un incremento espectacular del gasto social, asegurando la consolidación de la nueva democracia española.

Más tarde, en los años de 1980, comenzó un proceso de descentralización política y administrativa en España que daría pie a las *comunidades autónomas*. La revisión de los prolongados debates legislativos sobre la descentralización fiscal en la España de los últimos veinte años resulta pertinente para una futura experiencia o reforma mexicana en esta materia. La descentralización fiscal en España ha ido a caballo del gran experimento político de las comunidades autónomas que han adquirido un extraordinario dinamismo en términos políticos, económicos, culturales y sociales. Ello se ha logrado a partir de un primer esquema por el cual se mantuvieron altamente centralizados los ingresos (la recaudación), mientras que se efectuaban transferencias de fondos desde el centro para gastos de las comunidades. Posteriormente se ha ido avanzando en atribuciones regionales en materia de ingresos y egresos, como puede observarse en el paso importante y polémico contenido de las reformas del Estatuto de Cataluña, iniciadas en el año de 2006. Con objeto de respetar la Constitución y mantener la unidad nacional, las propuestas catalanes se sometieron al Congreso nacional de España para luego regresarse al parlamento catalán. Estas reformas todavía

⁷ El estudio clásico sobre la historia de la fiscalidad española es: Francisco Comín, *Historia de la Hacienda Pública de España, 1808-1995*, Barcelona, Editorial Crítica, 1996.

en proceso, sin embargo, tienen un fondo firme pues han venido discutiéndose desde hacía tiempo hasta lograrse los consensos y el profesionalismo requeridos para implementarse paso a paso.⁸

LAS REFORMAS FISCALES EN LA HISTORIA DE MÉXICO

La historia de los proyectos de reformas fiscales en el México constituyen una historia accidentada, llena de fracasos, que revela los peligros de la falta de coherencia estratégica, administrativa y ética en un terreno donde es imprescindible alcanzar un alto grado de capacidad de acción y de legitimidad política. Es más, puede argumentarse que en la época moderna, la debilidad del régimen fiscal —sobre todo por la evasión fiscal propiciada por la misma administración federal en rubros como los impuestos sobre la renta y herencias— han sido factores claves en el debilitamiento del funcionamiento del Estado mexicano. En efecto, durante el largo régimen del partido único entre 1929 y 2000 (representado por las varias metamorfosis del Partido Revolucionario Institucional), puede afirmarse que pudo funcionar un Estado autoritario pero no un Estado realmente fuerte: su debilidad fiscal y su exagerada dependencia de las rentas petroleras (en los últimos cuarenta años) fueron minando la gobernabilidad y la legitimidad del mismo, llevando a la mayoría de la población a considerar que el gobierno y las administraciones estatales son (casi por definición) ineficientes y corruptas, aun cuando haya excepciones.

Inclusive en los últimos años —cuando se ha iniciado una aparente transición democrática— no se han logrado avances en este terreno. Los debates en el Congreso y en numerosos foros públicos y políticos revelan que no sólo fueron un fracaso las propuestas de reforma fiscal de la administración del presidente Fox (2000-2005), sino que además hubo un manejo político enteramente fallido. En particular, fue responsable de este fracaso en 2001/2002 el secretario de Hacienda, Francisco Gil, quien se empeñó en promover una reforma regresiva (que afectaría sobre todo a los sectores populares) para obtener un beneficio fiscal súbito por medio del IVA, en vez de proponer una reforma más equilibrada que incluyera un aumento sostenido y necesario de los ingresos por cuenta del ISR y de impuestos sobre propiedades, operaciones bursátiles y diversas transacciones que están

⁸ Un buen resumen de los antecedentes es José V. Sevilla Segura, “Las balanzas fiscales, el concierto económico y las propuestas financieras del nuevo gobierno catalán,” en *Revista de Libro*, (Madrid), No. 86 (febrero, 2004), pp. 20-25. Desde principios de 2011, el gobierno de la Generalitat de Catalunya, encabezada por Artur Más, ha puesto en marcha medidas para profundizar en el proceso de descentralización fiscal.

gravadas en países económicamente más avanzados. Al parecer, lo que realmente deseaba Gil era intentar una contra reforma fiscal al estilo de Ronald Reagan en 1980 para universalizar los impuestos sobre sectores populares y reducir los gravámenes sobre los sectores acaudalados (que ya de por sí son los mayores evasores en México).

Teniendo en cuenta este sonoro fracaso, que ha condenado al Estado mexicano de la transición a la pobreza fiscal, conviene preguntarse si no hay antecedentes de reformas fiscales exitosas o fallidas en la historia mexicana. Por ello, en esta última sección de este capítulo se resumen algunos aspectos sobresalientes de la trayectoria histórica las reformas fiscales en México desde el siglo XIX hasta la fecha, aunque es menester subrayar las dificultades que han existido en el país para lograr hacerlas efectivas. En segundo término, se llama la atención sobre la relación entre debilidad fiscalidad y crisis financieras a lo largo de los decenios y el fenómeno de la petrolización de las finanzas públicas.

LAS REFORMAS FISCALES DE LA HISTORIA DE MÉXICO

La primera reforma fiscal en el México independiente fue aquella realizada a raíz de la independencia mexicana en 1824 en consonancia con la ratificación de la Constitución federal de 1824. Este documento fundacional estableció una nueva jurisdicción política y fiscal, similar —en principio— al de los Estados Unidos, por la cual el gobierno federal de México coexistiría con gobiernos estatales locales, cada uno con sus respectivos recursos impositivos.

A pesar de buenos augurios iniciales, la nueva estructura fiscal federalista probó ser fuente de conflicto y controversia durante medio siglo. De hecho, transitó hacia un esquema de federalismo fiscal débil, que no permitió la construcción de un Estado independiente fuerte. Un primer aspecto contradictorio del marco institucional mexicano en la década de 1820 fue la imposición del modelo federalista sobre el viejo sistema de gobierno español colonial, que se había caracterizado por un alto grado de centralismo, que incluía la recaudación de un amplio y diverso número de gravámenes directos e indirectos. El nuevo sistema fiscal republicano se basó en un régimen tributario esencialmente indirecto: el gobierno federal dependía sobre todo de las *aduanas* (impuestos a las importaciones y algunas exportaciones), mientras que los gobiernos de los estados dependían sobre todo de las *alcabalas* (el IVA de la época).

El debilitamiento de la administración tributaria después de la independencia y la creciente subordinación de los empleados fiscales a los jefes

políticos y militares locales hicieron que, desde fines de los años de 1820, la recaudación de ingresos fuera cada vez más deficiente e inclusive anárquica, como lo revela la historia de la República mexicana hasta el Porfiriato. La debilidad fiscal llevó al gobierno federal a una marcada inestabilidad financiera y militar. Hasta el decenio de 1880, la hacienda federal siempre estuvo agobiada por deudas que no podía pagar y durante algunos años inclusive no se lograba pagar con regularidad los salarios de funcionarios y militares, lo cual generó las condiciones para que comenzara a difundirse una corrupción crónica de los servidores públicos. No fue extraño, por lo tanto, que la debilidad fiscal afectara a los ejércitos mexicanos que resultaron débiles y no pudieron combatir eficazmente a los invasores en 1847 y 1862-1863, con la consecuencia que el Estado perdió la mayor parte de los territorios del norte y se debilitó.⁹

LA FISCALIDAD EN EL PORFIRIATO Y DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN

A partir del Porfiriato (1876-1910) comenzó una *segunda transformación fiscal* que estaba basada en un proceso de fortalecimiento y centralización del poder en manos del gobierno federal. Esta tendencia fue acompañada por una serie de reformas fiscales y financieras que se implementaron sobre todo en decenio de 1890, las cuales permitieron alcanzar superávits en las cuentas públicas hasta la Revolución. A nivel fiscal, lo fundamental del plan de reformas había sido ideado originalmente por Matías Romero en 1869 y 1870, pero tardó en instrumentarse. Se basaba en una reducción de tarifas *aduanaeras* sobre determinados productos, la gradual *abolición de las alcabalas* y el incremento del *timbre*, un impuesto sobre cerveza, tabaco, y varios bienes y transacciones adicionales. Si bien los ingresos fiscales federales aumentaron, seguían dependiendo fundamentalmente de los dos gravámenes mencionados —aduanas y timbre— que producían más del 60 % de los ingresos ordinarios federales durante este periodo. Dicho sea de paso, el esquema era muy similar al de los Estados Unidos en esa época, por lo que se podría hablar de cierta convergencia fiscal, al mismo tiempo que se producía una convergencia económica entre ambos países.

No obstante, el muy bajo nivel de gasto social del régimen de don Porfirio tuvo graves consecuencias. En su historia de las finanzas públicas de ese periodo, el historiador Marcello Carmagnani ha argumentado que el carácter regresivo del sistema fiscal y la falta de provisión de bienes públicos de-

⁹ Una reciente síntesis histórica de gran utilidad es Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui, eds., *Penuria sin fin: historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005.

bilitaron las bases políticas, económicas y sociales del régimen.¹⁰ El bajo gasto en justicia (propiciando una endémica corrupción judicial), la inseguridad en el ámbito local y en la propiedad, la muy baja inversión en educación y salud, afectaron a los ciudadanos que se sentían indefensos ante la prepotencia de autoridades políticas, militares, terratenientes y empresarios. Además, la falta de consensos entre las elites hizo que estallara el régimen autoritario en 1910 y que comenzara una serie de guerras civiles que se han bautizado como la Revolución mexicana de 1910-1920. Naturalmente, se provocó una baja en la recaudación durante los años de conflicto y guerra, pero paradójicamente, en el decenio de 1920, se regresó esencialmente al sistema tributario porfiriano, fundado básicamente en ingresos aduaneros e impuestos sobre exportaciones del petróleo, como pilares fundamentales del sistema impositivo. Esta estructura se mantuvo hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando —de acuerdo con el excelente estudio de Luis Aboites— comenzó a modificarse lentamente la estructura tributaria.¹¹

LAS REFORMAS FISCALES DE 1940 A 1970

Si bien se introdujo el impuesto sobre la renta (ISR) en los años de 1930, fue con la Segunda Guerra Mundial que comenzó a lograrse un incremento en su aplicación y recaudación. Simultáneamente se pudieron aplicar impuestos sobre industrias que vinieron a remplazar el viejo impuesto del timbre. En un plazo de cuatro décadas, o sea de 1940 hasta 1980, el ISR se convertiría en la fuente más importante de ingresos del gobierno federal, aunque en una proporción mucho menor que en otros países. En este sentido, podría afirmarse que la tercera reforma fiscal importante de la historia de México fue la realizada en los años de 1940.

No obstante, el partido gobernante, el PRI, no realizó esfuerzos coherentes por llegar a establecer un sistema fiscal que gravara adecuadamente a los que más tenían. El ISR tendía a caer sobre población contribuyente *cautiva* (como los empleados del gobierno, maestros, profesores, etc.) y sobre nóminas de trabajadores. Los demás sectores sociales, incluyendo la mayoría de los propietarios, grandes industriales y banqueros, escapaban al fisco; pero también lo lograron los campesinos ejidatarios. De allí que, como argumenta Aboites, los privilegios y exenciones fiscales se convirtieron en un verdadero cáncer, alentados por el propio gobierno.

¹⁰ Marcello Carmagnani, *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹¹ El estudio histórico más amplio es: Luis Aboites, *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003.

En los años de 1960, durante la administración hacendaria de Antonio Ortiz Mena, el economista mexicano Víctor Urquidi y un grupo de colegas propusieron planes de nuevas reformas fiscales, pero a pesar de una larga revisión y debate interno a la Secretaría, no se implementaron por falta de voluntad política de los máximos responsables del PRI y del Estado. En un reciente trabajo, el economista Enrique Cárdenas considera que éste fue un fracaso mayúsculo que hipotecó las finanzas públicas de la nación durante decenios.¹² En efecto, la Secretaría de Hacienda se limitó a ampliar la base de contribuyentes, sobre todo del ISR, pero sin alcanzar logros realmente notables pues, de nuevo, se gravaba sobre todo a los contribuyentes cautivos —empleados del Estado y trabajadores en nóminas de empresas—, mientras que evadían la mayor parte de los demás sectores sociales, incluyendo tanto los campesinos (quienes difícilmente hubieran aportado muchos impuestos) como los sectores que sí podían aportar: dueños de bienes raíces, profesionales, comerciantes, industriales y banqueros.

La lentitud en alcanzar logros sustanciales a partir de las innovaciones fiscales de los años de 1940 puede medirse comparando el tamaño del Estado en relación con la economía del país. Entre 1940 y 1970 se produjo un primer aumento de los ingresos como porcentaje del PIB, pero pronto alcanzó un techo de entre 7 y 10% del PIB. Es decir, se alcanzó un nivel muy bajo con respecto a otros países, en particular Europa y los Estados Unidos, que lograron un incremento de los ingresos públicos respecto al ingreso nacional que se acercaba a cerca de 40% del PIB para el año de 1970. En resumidas cuentas, el Estado mexicano bajo el régimen priísta de la época era fiscalmente débil, aunque paradójicamente seguía siendo políticamente fuerte. Esta paradoja no ha sido adecuadamente explicada por los científicos políticos. Sin duda, estaba relacionada en parte con la negociación de exenciones fiscales a cambio de una colaboración política con el partido monopolista. Pero también se vinculaba directamente con el uso de la corrupción como forma de ejercicio del poder, extrayendo rentas de la población a través de mecanismos delictuosos pero sancionados (informalmente) por el partido de gobierno y por el propio Estado.

También debe tenerse en cuenta el impacto regional de las reformas fiscales en México en esa época, mirando a la recaudación por entidades geográficas. Lo que se observa en los estudios de Luis Aboites y otros expertos es que entre 1940 y 1970 tuvo lugar una centralización impresionante de la

¹² Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1996, capítulo 2. Ver la próxima publicación de Víctor Urquidi, *Obras escogidas*, vol. 4, El Colegio de México, con el subtítulo “El fracaso de la reforma fiscal de 1961, Artículos y documentos”, edición por Luis Aboites Aguilar y Mónica Unda Gutiérrez (en prensa).

recaudación en manos del gobierno federal a expensas de estados y municipios. Es decir, la centralización política reforzó extraordinariamente a la centralización fiscal y, efectivamente, fue enterrado el llamado federalismo fiscal. Los estados y municipios entregaron su soberanía fiscal a cambio de las famosas *participaciones* (que eran transferencias fiscales del centro negociados políticamente).¹³

PETRÓLEO, DEUDA Y ABORTO DE REFORMAS FISCALES: 1970-2000

Por último, vale la pena comentar la forma en que se fue *petrolizando* la hacienda pública mexicana en decenios recientes. Desde 1938 hasta 1970, los ingresos de la empresa estatal PEMEX no representaron una contribución muy importante al erario nacional, y tendieron a ser reinvertidas en las propias operaciones de la empresa. Pero, como es bien sabido, en el decenio de 1970 el auge petrolero permitió un aumento extraordinario de las exportaciones del oro negro y alentó el financiamiento de gastos públicos crecientes con petróleo y con deuda externa (con hipoteca de los ingresos petroleros). Las administraciones presidenciales de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) no hicieron un esfuerzo realmente importante por ratificar una reforma fiscal, con excepción de incrementos en el IVA. De nuevo, el país perdió una oportunidad histórica de colocar sus finanzas públicas sobre bases más sanas y sólidas y, al contrario, se agravaron los desequilibrios. Es conocida la historia de la reforma fiscal propuesta en 1973 que fue enterrada por el presidente Echeverría para evitar conflictos políticos.

Las consecuencias de la combinación de una deficiente política fiscal y un proceso de gasto y endeudamiento absolutamente irresponsables en los años de 1970 son bien conocidas, como también las consecuencias de las devaluaciones y la crisis de la deuda externa en 1982 que llevaron al país al borde de la bancarrota. Tras el estallido de la crisis, la respuesta del gobierno fue el *ajuste*, o sea la reducción en gastos públicos, las privatizaciones y el incremento de la deuda interna. Por su parte, la mayor parte de los ingresos petroleros fueron destinados a pagar el creciente servicio de las deudas externas e internas. Debido a la crisis, el gobierno de Miguel de la Madrid

¹³ De nuevo, la referencia fundamental es Luis Aboites, *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003. Para la época más reciente véase también Rogelio Arellano Cadena, ed., *México: Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, Fondo de Cultura Económica (*El Trimestre Económico*, Lecturas, No. 83), 1996; y Jaime Sempere y Horacio Sobrazo, eds., *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México, 1998.

(1982-1988) no consideró factible intentar una reforma fiscal integral; y por ello la SHCP dedicó sus energías básicamente a extraer recursos de contribuyentes ya cautivos y a incrementar el IVA durante ese decenio, además de apropiarse de una proporción creciente de los ingresos de PEMEX, tanto por cuenta de exportaciones como por ventas en el mercado interno. La petrolización de las finanzas mexicanas terminó por consolidarse en esta época de los años ochenta, que fue bautizada como “la década perdida” por la baja en el crecimiento económico.

Con la restructuración de la deuda externa en 1989, pareció factible plantearse una reforma fiscal —siempre relegada—, pero ésta tampoco fue impulsada por la administración de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994). Los déficits se cubrieron con la emisión de deuda interna (sobre todo Cetes) y en 1994 con el experimento de los peligrosos *tesobonos*; al mismo tiempo, el petróleo siguió sirviendo para pagar el grueso del servicio de la deuda. Después del estallido de la enorme crisis financiera y económica de 1995, la administración de Ernesto Zedillo (1994-1999) tampoco quiso encarar la necesidad de una reforma fiscal. Los paliativos y las alternativas adoptados entonces son conocidos: reducción o congelamiento del gasto real en rubros sociales, privatizaciones, rescates financieras y emisión de más deuda interna; y, como siempre, destinar el grueso de los superávits petroleros al pago del servicio de la deuda.

Después de la asunción de la administración de Vicente Fox en 2000, quien era dirigente del Partido Acción Nacional (PAN), pareció evidente que la idea de proponer una reforma fiscal tenía un fundamento y una oportunidad política, ya que se asociaba con el proceso de apertura política y transición a una plena democracia. Sin embargo, los esfuerzos iniciados en este sentido en 2001 fueron muy mal planeados tanto por falta de capacidad de manejo político del gobierno, como por el hecho de que, en realidad, se proponía una *contra-reforma fiscal* que solamente prometía fiscalizar a los sectores populares, pero aseguraba exenciones para los sectores acaudalados.¹⁴

El manejo de la propuesta de reforma fiscal en el Congreso *reveló* un alto grado de rigidez, en particular por el secretario de Hacienda, Francisco Gil, ya que no parecía entender la necesidad de negociar con tacto e inteligencia los elementos fundamentales de la reforma fiscal con los diputados y senadores de todos los partidos. Al contrario, la propuesta de reforma de la Secretaría de Hacienda se divulgó a la prensa antes de que se llevaran a cabo

¹⁴ Numerosos economistas sugirieron que el momento no era apto para una reforma ni desde el punto de vista coyuntural ni por la falta de preparación técnica de las propuestas. Véanse, por ejemplo, artículos en el número de *Economía Informa*, No. 297, Facultad de Economía, UNAM, mayo, 2001.

muchas de las negociaciones cruciales. En pocas palabras, no se encaró la reforma fiscal como parte de una necesaria reforma política y social. El autoritarismo de setenta años de gobierno del PRI se reflejaba claramente en los discursos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a pesar de ser una administración dominada por el PAN. En efecto, el secretario de Hacienda no entendía la compleja naturaleza política de la llamada transición hacia la democracia en la que se fundaba la flamante administración de Vicente Fox. El resultado fue cantado: las propuestas fiscales de 2001 no tuvieron posibilidad de implementarse por falta de trabajo político sistemático, ni en ese año ni en los subsiguientes del sexenio.

Posteriormente, se propusieron nuevos intentos de llevar a cabo lo que era esencialmente el mismo plan de reforma fiscal en los años de 2002 a 2004. Para salvar la nave del Estado, que claramente naufragaba, se convocó a una Convención Nacional Hacendaria. Sin embargo, existían antecedentes históricos poco favorables.¹⁵ En efecto, las propuestas elaboradas por los gobernadores (y un cierto número de contadores y académicos) no tuvieron un impacto fuerte en el Congreso, que dejó pasar esta oportunidad de abrir un debate más duradero sobre un tema que no podía resolverse en el corto plazo.¹⁶ Posteriormente, durante la administración de Felipe Calderón (2007-2012), no se lograron avances fiscales realmente significativos y los escasos aumentos de ingresos fueron absorbidos por la guerra contra el narco que decidió poner en marcha, el cual implicó un enorme aumento en el gasto militar. De manera similar, la administración de Enrique Peña Nieto, electo en 2012, ha sido incapaz de revertir la caída sostenida de los ingresos petroleros que siguen siendo una de las columnas vertebrales de la fiscalidad federal. De allí que desde hace varios años, lo único que logra la Secretaría de Hacienda es reducir —en términos reales— los gastos públicos, especialmente aquellos destinados a educación, salud y bienestar.

En resumidas cuentas, la historia de la fiscalidad en México no es particularmente brillante. Al contrario, el fracaso en lograr reformas fiscales efectivas es una de las constantes más reiteradas y profundas de la República desde la Independencia hasta hoy.¹⁷ Como consecuencia, hoy en día, el gobierno federal carga con un sistema fiscal insuficiente y gastos crecientes

¹⁵ Un número especial de *Economía Informa*, No. 323, Facultad de Economía, UNAM, febrero, 2004, ofrece un recuento amplio con siete artículos sobre la historia previa y los retos de la Convención Nacional Hacendaria.

¹⁶ Numerosos estudios académicos apuntan a la complejidad de la problemática: por ejemplo, el número especial de *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, No. 3 (CIDE), segundo semestre de 2004.

¹⁷ Una reciente contribución es de Samuel I. del Villar, *Agravios nacionales en la hacienda pública mexicana, 1982-2005*, México, Editorial Océano, 2006, en particular el capítulo 1 titulado “La atrofia fiscal e institucional,” pp. 21-58.

que se cubren en parte importante con la renta petrolera. Sin embargo, sin inversión en el sector petrolero, los dineros del oro negro están decayendo con bastante rapidez. Es manifiesto que la próxima administración federal tendrá que implementar un plan para mejorar la recaudación fiscal de manera sustancial y reducir la dependencia del petróleo paulatinamente. Tendrá que empezar por demostrar que puede lograr una disminución fuerte de la evasión fiscal y plantear reformas específicas a determinados rubros impositivos, en particular los directos. Pero para ello se requiere un trabajo político sistemático para crear conciencia de la necesidad de fortalecer la oferta de bienes públicos de calidad por el Estado a cambio de una tributación más extensiva y eficiente y, confiamos, más progresiva.

EPÍLOGO Y LECCIONES DE LA HISTORIA

Si bien hemos observado la importancia de la coyuntura histórica para poder llevar a cabo reformas fiscales, es importante tener en cuenta algunos factores que podríamos denominar estructurales de los esquemas tributarios en el mundo contemporáneo. La historia reciente demuestra que, hoy en día, en la mayoría de los países los principales ingresos fiscales (en la mayoría de los países) son unos pocos rubros. A lo largo del siglo XX, se impusieron nuevas tendencias y, a principios del siglo XXI, en la mayoría de los países del mundo las fuentes tributarias más significativas son: 1) impuestos sobre la renta (ISR); 2) impuestos sobre ventas (IVA); 3) impuestos sobre propiedad inmobiliaria (predial); 4) impuestos sobre herencias; 5) impuestos sobre ganancias del capital. Adicionalmente, en los países petroleros, los ingresos por cuenta de las exportaciones y ventas de petróleo pueden ser importantes.

Todas son fuentes legítimas e importantes, pero hay que evaluar cuál es el balance que debe lograrse entre los mismos, y evaluarlas en función de las tendencias de la economía y la demografía para elaborar planes adecuados para una reforma fiscal. Soluciones unilaterales, por ejemplo las propuestas de un *flat tax*, tienden a ser regresivas y pueden llevar a graves crisis fiscales. Como todo análisis comparativo demuestra, existen muchos casos de reformas fiscales pero también hay *contra-reformas fiscales*. En este sentido, es de suma importancia tener en cuenta que un principio básico de la fiscalidad moderna es que la eficiencia de todo sistema de recaudación se beneficia de la existencia de varias fuentes de ingresos que permiten el cruce de información acerca de todos los actores y sujetos contribuyentes en una economía y sociedad. Ello es fundamental para lograr reducir la evasión fiscal que es el talón de Aquiles en el sistema fiscal mexicano.

Otra lección general de la historia es que el éxito en la recaudación depende en parte importante de la eficiencia y probidad de la administración fiscal y política. No hay soluciones mágicas que permitan incrementar el ingreso sin un esfuerzo sistemático en cada una de las esferas gubernamentales —federal, estatal y municipal— para mejorar la calidad del trabajo del funcionario público y reducir la corrupción, facilitando a los contribuyentes el pago. En México y el resto de América Latina, éste es un problema especialmente agudo, pero debe tenerse en cuenta que la evasión se da en todos los países y que en muchos se ha logrado poner en marcha instrumentos para reducir la evasión de manera sustancial. En México ello nunca ha sido resuelto de manera satisfactoria, y es manifiesto que los sectores más acaudalados escapan al fisco con notoria facilidad, lo cual sugiere que el SAT y la SHCP no tienen suficiente empeño en recaudar de manera efectiva de grupos tan poderosos.

Las lecciones de la experiencia española para el caso mexicano también son claras. En primer término, es claro que si no hay consenso con respecto a la reforma fiscal y en especial sobre el hecho de que los sectores con patrimonios o con ingresos razonablemente altos deben pagar más, no se podrá negociar un pacto político social que otorgue legitimidad fiscal al nuevo régimen. En segundo lugar, debe reconocerse que la evasión fiscal en materia del impuesto sobre ingresos (ISR) tiene que resolverse si se desea apoyar una reforma fiscal.¹⁸ La nueva administración mexicana que asumió el poder en 2012 no siguió el ejemplo español ni el de otros países que permiten conocer quiénes son los mayores contribuyentes. Sería de gran interés conocer en México si se confirma que están en las listas de mayores contribuyentes todos los que deben estar, incluyendo los diez multimillonarios mexicanos que cita la revista *Forbes* entre los más ricos del mundo y los 100 empresarios más poderosos que recoge anualmente la revista *Expansión*. Si ellos no están en primer término como los mayores contribuyentes se plantea la pregunta: ¿de qué pacto social y de qué redistribución fiscal se está hablando?

Pero el lamentable hecho es, como ha señalado la prestigiosa economista Nora Lustig, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP) es la más reacia en Latinoamérica a proporcionar información so-

¹⁸ Véase, por ejemplo, los trabajos publicados por Genaro Aguilar, “La evasión fiscal y su combate” y el ensayo “Potestades y potencial recaudatorios de los gobiernos de los estados”, así como el trabajo de José Luis Calva, Mildred Espíndola y César Salazar “Caminos para incrementar los ingresos tributarios” en el volumen cinco de la colección editada por José Luis Calva, *Agenda para el desarrollo*, México, UNAM, 2006. Otro trabajo pertinente es David Cantalá, Jaime Sempere y Horacio Sobrazo, “Evasión fiscal en el impuesto sobre la renta de persona físicas”, ms., 2005, El Colegio de México.

bre el pago de impuestos directos, por deciles de ingresos. La falta de transparencia de la SHCP es una de las causas principales del atraso fiscal en México, ya que encubre una enorme cantidad de vicios y excepciones fiscales que han favorecido a los más ricos desde hace decenios. El problema de la oscuridad fiscal del SAT y la SHCP es, por lo pronto, uno de los problemas más lacerantes que enfrenta cualquier reforma fiscal futura.

En resumidas cuentas, si se desea fortalecer al Estado y la provisión de bienes públicos en México, se requiere una reforma fiscal muy bien pensada y progresiva que permita lograr una mayor recaudación de aquellos que tienen e ingresan más en beneficio de las grandes mayorías que viven en la pobreza.