

El reto interno: balance fiscal en un contexto democrático

CARLOS ELIZONDO MAYER-SERRA

Ante la enorme volatilidad mundial, donde una crisis financiera en Rusia afecta el nivel de tasas de interés en México y pone en riesgo el crecimiento futuro, es tentador pensar que las crisis económicas vienen de afuera. Sin duda es mucho lo que se puede criticar del sistema económico mundial. No sólo es volátil e incierto, sino inequitativo e inefectivo, ya que la economía crece muy debajo de su potencial teórico. Frente a la riqueza que raya en opulencia en algunos sectores de ciertos países, coexisten amplias zonas del planeta, mucho más numerosas, donde millones sobreviven con menos de un dólar diario.

¿Quién puede defender esta volatilidad e inequidades? Sin embargo, no tiene demasiado sentido gastar muchos esfuerzos en criticar el orden mundial. Primero, porque no es claro cuál es la mejor política posible en el ámbito internacional. Sabemos que está mal el actual arreglo, pero las promesas de una nueva arquitectura mundial no están realmente detalladas, y el diablo siempre se esconde en los detalles. Segundo, y más importante aún, es poco lo que nosotros podemos influir en la estructura de la economía mundial. Es un problema que nos rebasa, un problema global que requiere de coordinación también global. Son otros países los que tienen alguna influencia. Nuestra crítica nos puede desahogar, pero difícilmente conduce a políticas mejores.

Sin embargo, la mayor razón para no gastar mucha tinta en discutir los grandes problemas globales es que si Brasil tiene problemas por la crisis rusa, es por sus propias decisiones de política económica que lo dejan en una situación vulnerable. Si Brasil hubiera sido capaz de mantener finanzas públicas equilibradas las presiones externas que enfrentaría serían mucho menores, pero los que gobiernan Brasil optaron por no confrontar a los contribuyentes, ni sacrificar gasto público.

En este mundo inequitativo y volátil, unos países ponen en práctica mejores políticas que otros, y al menos en su ámbito de acción, logran aprovechar la odiosa globalización para mejorar las condiciones de vida de sus nacionales. Corea del Sur tenía en 1960 un PIB per capita de 520 dólares (a precios de 1987), Tailandia de 300, El Congo de 511. América Latina estaba mucho mejor, el PRI per capita de México era de 938 dólares y el de Argentina de 2,701. Para 1994 el PIB per capita de Corea del Sur alcanzaba los 5,210 dólares, Tailandia 1,703 y El Congo tan sólo 933. La ventaja de América Latina se había perdido. México tenía un PIB per capita de 1,891 dólares y Argentina de 3,947.¹ Mientras el PIB per capita de Corea del Sur creció de 1960 a 1994 7% al año, el de México lo hizo en 2.1% y el de Argentina 1.1%²

Las decisiones de los respectivos gobiernos nacionales explican estas diferencias. Corea del Sur no sostuvo su régimen de sustitución de importaciones, como el de América Latina, sino que promovió las exportaciones a partir de un Estado fuertemente interventor. En

Latinoamérica se optó por una mayor apertura mucho más tarde y cuando el gobierno se encontraba fiscalmente quebrado y en dolorosa retirada.

En otras palabras, es poco lo que podemos hacer para influir en la economía mundial, pero mucho lo que podemos hacer internamente. Si bien existen restricciones fuertes, y cada país tiene que construir su política a partir de lo hecho en el pasado y sus condiciones geopolíticas, hay mucho por hacer para tener una mejor política económica en nuestro país. La mayor restricción es el hecho de que esto requiere acuerdos domésticos complejos.

Las crisis recurrentes están con nosotros desde 1976, cuando era otro el modelo de desarrollo seguido en México y muy distinto el orden mundial en el que vivíamos. Fue, de hecho, una crisis financiera limitada a nuestro país. Ya en 1982, la llamada crisis de la deuda, que para nosotros fue una costosa crisis económica que se extendió hasta 1989, fue de carácter más global. Sin embargo, fue desencadenada por México y no afectó a todos los países de la región. Colombia, por ejemplo, no enfrentó una crisis económica, por haber sido históricamente prudente en el manejo macroeconómico, a pesar de haber mantenido el régimen de sustitución de importaciones. La prudencia fiscal colombiana fue una decisión de carácter doméstico que nosotros no tomamos.

La crisis de 1982 tampoco afectó a países del Este de Asia, en general menos endeudados, pero sobre todo con mayor capacidad exportadora, también resultado de decisiones domésticas en política económica que posponían el consumo interno para servir la demanda mundial.³

La crisis de 1994-1995, la llamada primera crisis del siglo xxi, no fue causada por sucesos externos, por más que las tasas de interés externas aumentaran en ese año. Si bien produjo el llamado efecto tequila, que afectó sobre todo a Argentina, la crisis de diciembre de 1994 fue el resultado de malas decisiones internas, de un gobierno que no reaccionó adecuadamente a un cambiante entorno político doméstico y le restaba importancia a crecientes desequilibrios en la cuenta externa que hicieron muy vulnerable una política cambiaria rígida.

Una probable estrategia a la hora de discutir un tema como las crisis recurrentes y los retos que enfrenta la economía mexicana es hacer una larga lista de todo lo que está mal con evidente corolario: todo tiene que cambiar. Desgraciadamente, esta estrategia suele quedarse en un nivel de ambigüedad y generalidad poco útil. Sólo se estipulan generosos objetivos. Luego de las críticas no vienen los mecanismos específicos para resolver los problemas. Descubrir los problemas y desequilibrios no implica haberlos solucionado.

No deja de ser ilustrativo que todos los candidatos en América Latina que han ganado elecciones con ofertas de políticas económicas distintas han terminado por abrazar variantes de las políticas denostadas durante la campaña. Unos lo hacen rápido, como Fujimori, con cierto éxito. Otros como Rafael Caldera en Venezuela, que intentó durante algunos años sus supuestas propuestas diferentes, tuvo que recurrir luego, en peores circunstancias, a lo que quería evitar.

A continuación desarrollaré algunas ideas en torno a un ámbito donde sí podemos impactar positivamente las posibilidades de desarrollo de amplios sectores del país y que en alguna medida están detrás de nuestras crisis recurrentes. Me refiero a la política impositiva. Decisión doméstica por excelencia.

Si hacemos una lista de los principales problemas que enfrenta la economía mexicana, veremos que la gran mayoría requiere de más y mejor gasto público. Para mejorar la seguridad y la procuración de justicia se va a requerir una burocracia más profesionalizada y mejor pagada. Para incrementar los salarios que reciben el grueso de los mexicanos, es requisito mejorar la productividad y esto requiere mejorar la educación, lo que implica un mejor y mayor financiamiento público. Para enfrentar la extendida pobreza de tantos mexicanos se va a necesitar llevarles bienes públicos y asegurar un mínimo de educación y salud, para que sean capaces de mejorar sus perspectivas de desarrollo. Para lograr un desarrollo sustentable se requiere un Estado con mejor capacidad regulativa. La lista es larga, pero en general se requiere de un mayor gasto público para enfrentar estos problemas. Dado que no hay margen para un déficit público mayor al programado por el gobierno, un mayor gasto requiere de más impuestos.

Detrás del éxito de los países que más han crecido en las últimas décadas se encuentran políticas macroeconómicas prudentes. Es decir, no gastar mucho más de lo que se puede gravar, pero sí buscar una buena capacidad tributaria y utilizar lo gravado en un gasto público agresivo en la generación de bienes públicos fundamentales, como seguridad y procuración de justicia, la formación de capital humano (educación y salud) e inversión en capital físico (infraestructura carretera, telecomunicaciones, puertos, electricidad, etcétera). Es decir, invertir recursos públicos en aquellas actividades donde el mercado por sí mismo nunca lo va a hacer. Si hay gasto público involucrado en actividades que el mercado puede resolver, es mejor usarlo en donde éste nunca tendrá los incentivos para hacerlo. Esto implica una política tributaria agresiva para poder financiar un gasto de calidad y prudentemente asignado. Esto implica un Estado fiscalmente sólido, tanto en su capacidad de recaudar como en su capacidad de gastar bien.

El Estado mexicano nació quebrado, pero sin saberlo. Uno de los primeros actos del gobierno de Iturbide "fue una reducción radical de los impuestos y derechos".⁴ Muy pronto no alcanzaron los recursos y el gobierno de Iturbide se dedicó a imponer préstamos forzados y a confiscar bienes, lo cual le trajo el repudio de los comerciantes y muy pronto contribuyó a su caída.

Uno de los primeros actos del gobierno republicano de Guadalupe Victoria fue procurar un crédito con prestamistas ingleses, para comprar armamento y financiar el gasto corriente del nuevo gobierno. Nuestra historia oficial habla de los malditos extranjeros que nos endeudaron, cobrándonos usureros intereses, de las presiones políticas para que pagáramos, incluyendo la amenaza militar. Sin embargo, la deuda externa, era cara, aunque no mucho más que ahora, ya que implicaba una tasa de interés efectiva de cerca del 12%.⁵ Además, este dinero relativamente caro fue la opción que el gobierno encontró para sobrevivir ante la poca capacidad burocrática para cobrar impuestos y la poca disposición de los nuevos ciudadanos a prestar.

Era una estrategia no exenta de riesgos. De no pagar, confrontábamos un poder externo con capacidad de fuego para pretender cobrarse por la fuerza, como lo hicieron. Sin embargo, era más riesgoso no tener para pagar ni los sueldos a los soldados y se esperaba organizar rápido la cosa pública y generar así recursos fiscales para solventar los gastos y pagar las deudas contraídas. Se tenía la memoria de una Nueva España rica que generaba el doble de recursos públicos de los que gastaba, mandando el resto a España. Una Nueva España de comerciantes, mineros y corporaciones religiosas solventes que en épocas de apuro incluso le prestaban ala Corona española.

Fueron vanas esperanzas. El gobierno novohispano estaba diseñado para extraer, para transferir recursos a la metrópoli. Pero esta capacidad deteriorada con los préstamos forzosos no pagados durante la guerra, quedó hecha añicos después de la Independencia, no sólo por la fragilidad institucional del nuevo gobierno, sino porque la economía estaba también destruida y se deterioró aún más con la salida y luego expulsión de los españoles.

Los únicos cuatro años de paz anteriores a 1867 fueron los del primer gobierno republicano, el cual gozó del dinero de los primeros préstamos externos. Los gobiernos del México independiente subsecuentes no duraban, en parte por falta de recursos. En palabras de Justo Sierra "cuando los sueldos se pagan, se apagan las revoluciones".⁶ Sin duda, debió haberse pensado en aumentar las contribuciones, como muchos contemporáneos lo señalaron, pero en palabras de Bazant, "nadie quería pensar en cosas desagradables".⁷

Las finanzas públicas en México han tendido a oscilar entre dos extremos. Por un lado, prudencia macroeconómica como la del desarrollo estabilizador. Esto permitió sin duda un entorno inflacionario propicio para el crecimiento. Cabe destacar, sin embargo, que este crecimiento gozaba de los beneficios de la inversión pública de la década de los cincuenta y que el impulso inicial se fue agotando. En buena medida por los excesos de un modelo de desarrollo basado en la protección comercial, pero también porque la prudencia fiscal estaba basada en posponer parte del gasto en educación, salud, infraestructura y financiar crecientemente otra parte de esta inversión con recursos externos. No se fortalecieron los ingresos públicos a través de una política tributaria más agresiva.⁸

También la prudencia fiscal del sexenio de Salinas y la del actual sexenio, mucho depende de no gastar, o en el caso de Salinas que gasten los privados, con garantías públicas que luego pueden implicar un costo fiscal. Remontándonos más hacia atrás, al prudente manejo hacendario de Limantour, el equilibrio macroeconómico del Porfiriato, el más largo de la historia de México, se logró en buena medida no gastando, sin importar que en 1910 el 70.2% de los mexicanos fueran analfabetas, por dar sólo un dato del brutal rezago social de la época.' El balance presupuestal de una hacienda pública, sin importar el nivel de gasto, puede llevar a la quiebra política del Estado.

En el otro extremo están esos sexenios de gasto alocado, en parte para hacer frente a las demandas no atendidas en el periodo anterior, pero gastando sin orden creando un gran número de empresas poco necesarias, y sin una profundización de los ingresos públicos, como en el sexenio de Echeverría. La expansión del gasto público permitió crecer, pero el endeudamiento y la mala asignación de los recursos públicos obligó a parar la economía para 1983.

En el cerrado sistema de los sesenta, un número creciente de demandas sociales se posponían, por miedo a trastocar la estabilidad macroeconómica y por miedo a afectar, a través de una reforma tributaria, los intereses de los grupos que más se beneficiaban con el desarrollo estabilizador y que eran su motor, es decir, los inversionistas privados y las clases más adineradas. La falta de democracia hizo de la represión un mecanismo de control en apariencia más barato que ampliar las oportunidades sociales.

El gobierno de Echeverría entendería bien el riesgo de esta estrategia política. No se abrió políticamente el sistema, pero sí se abrió el gasto público aprovechando la disponibilidad de fondos prestables. Se optó por incrementar el gasto para ampliar las oportunidades sociales y para incrementar el papel del Estado en la economía.

Lo primero, es decir un mayor gasto social, era necesario dada la desigualdad y pobreza que el crecimiento del desarrollo estabilizador no había logrado eliminar. Sin embargo, el gasto en sistemas autoritarios suele ser presa de intereses organizados y de prácticas clientelares. Se asigna más con criterios políticos que con base en las necesidades sociales. Se incrementó el gasto en educación superior, uno de los sectores más vocales, pero el gasto por estudiante en primaria quedó estacionado. El gasto en el autoritarismo suele ser, además, gasto poco eficiente, ya que una parte importante se pierde en la burocracia.

Por el otro lado, el creciente gasto en empresas públicas, fue más el resultado de la desconfianza en los empresarios, de una visión ideológica del papel económico del Estado, y de la racionalidad política de un sistema basado en el reparto de puestos, que la forma de hacer más competitiva la economía. Fue una estrategia que llevó a gigantes proyectos de baja rentabilidad. No sólo era un gasto mal asignado, sino que para financiar este creciente gasto se pensó que podía ser pospuesta una reforma fiscal de fondo y se financió con un déficit público alto, parcialmente financiado con deuda externa, que explica en buena medida la inflación y la subsecuente devaluación.

En 1982 la historia se repite, y como suele ser cuando el espíritu de la historia retorna: lo hace de forma exagerada y hasta fársica. Fundado en la expectativa de un precio del petróleo infinitamente a la alza, se expandió la economía con base en un elevado endeudamiento y creciente déficit público. Ante la evidente sobrevaluación, los ahorradores acaudalados fugaron sus recursos.

Se dice fácil, pero quienes gobernaron de 1970 a 1982 lograron incrementar la deuda de 4 mil millones de dólares a 70 mil millones, y en el camino tuvieron ingresos petroleros cuantiosos. Así cualquiera puede ufanarse de gastar mucho en necesidades sociales. Para darnos una idea del nivel de gasto que esta estrategia implicaba sirve tener presente que con los déficits públicos de 1981 o 1982, de cerca de 16 o más puntos del PIB, en un año se paga el rescate bancario que ahora estamos enfrentando. Más grave aún fue que dados estos desequilibrios presupuestales, los privados anticiparon la devaluación y en el camino se transfirieron a manos de privados miles de millones de dólares depositados en el extranjero." Nuevamente el déficit devino en inflación y devaluación.

El nuevo gobierno, ante el peso de la deuda heredada y la inflación galopante, contrajo brutalmente la economía. De 1982 a 1988, el gobierno se vio obligado a enfrentar los excesos del anterior modelo. No hubo una crisis de fin de sexenio, porque, a pesar de los esfuerzos de ajuste y reforma estructural, nunca se superó plenamente la crisis de la deuda, la cual se hizo incluso más difícil ante la caída del precio del petróleo de 1986 en adelante.

La crisis de 1994 fue en buena medida por un exceso de consumo privado, financiado a crédito y con un tipo de cambio ficticiamente sostenido, gracias al cual fue posible disminuir el costo del servicio de la deuda externa. Con otra política tributaria, con un mayor y más generalizado IVA que desestimulara el consumo, por ejemplo, la crisis de diciembre de 1994 se hubiera quizás evitado. Con recursos públicos capaces de financiar un más amplio gasto social y en infraestructura, pudo haberse evitado el estallido en Chiapas.

Con todos los costos de la recesión de 1995, cabe destacar que la economía se recuperó mucho más rápido que en 1982, pues la reforma de los anteriores nueve años ha dado a la economía una capacidad exportadora que le permite aprovechar el amplio mercado de los Estados Unidos. Sin embargo, esta fortaleza de la economía es con mucho el producto de las reformas y las inversiones asociadas de los últimos años. Sin medidas nuevas, incluida una mayor fortaleza en las finanzas públicas y un mejor y mayor gasto público, este crecimiento tenderá a disminuir.

En buena medida las dificultades de México para crecer con estabilidad que enfrentamos desde 1970 provienen de una seria fragilidad fiscal. Este le ha impedido al gobierno invertir en aquellos bienes públicos que obviamente los privados no tienen incentivos para invertir, o hacerlo descontroladamente, sin cuidar la asignación del gasto y con base en endeudamiento excesivo y/o déficit público inflacionario que distorsiona la economía y obliga luego a servir una alta deuda y/o contraer la demanda para controlar la inflación.

Jospin, el primer ministro francés, escribió hace poco que al socialismo lo perdió el totalitarismo, mientras que al capitalismo lo salvó la democracia. En el primer punto no estoy completamente de acuerdo: al socialismo lo perdió también la ineffectividad propia de un régimen de planificación central que no es capaz de coordinar los procesos productivos y distributivos. El socialismo se volvió ineffectivo por no tener esa información que dan los precios en una economía de mercado, como bien lo anticipó Hayeck. El Partido Comunista en China se ha salvado, no por democrático, sino por darle espacio al mercado como ámbito de asignación de bienes escasos.

Sin embargo, al capitalismo ciertamente lo salvó la democracia, en la medida que le dio espacio de decisión a los grupos mayoritarios para que desde la legalidad democrática pudieran construir un pacto tributario que ampliara las oportunidades sociales y mejorara la infraestructura física y humana que requiere una economía para potenciar su desarrollo. Una política redistributiva permite, también, generar un mayor mercado doméstico con lo cual se incrementan las oportunidades de los empresarios.

El capitalismo implica, como resultado de crear y distribuir riqueza a partir de la iniciativa individual y desde una institución descentralizada como el mercado, desigualdades de

ingreso y de los activos físicos. Sin embargo, la democracia, basada en el principio de igualdad política, en el axioma "un hombre un voto", puede paliar estas desigualdades a través de la política fiscal acordada en los órganos de representación popular, y garantizar, así, un piso mínimo de bienestar para todos los ciudadanos.

En cada democracia la estructura social, el sistema electoral y la forma de integración de los distintos intereses determina quién y cómo paga impuestos. No son los sistemas autoritarios los mejores recaudadores, sino los democráticos, que cuentan con legitimidad social y donde la ciudadanía decide qué nivel de gasto requiere y vota por la tributación necesaria para financiarlo.

Suecia recauda cerca de 50 puntos del PIB, frente a alrededor de 30 para el caso de los EUA. En Suecia, el país democrático más socialista, un pacto corporativo le da certidumbre a las empresas, las cuales paradójicamente negocian tasas relativamente bajas a las empresas, para fomentar la inversión y el empleo, pero las personas físicas enfrentan tasas altas y generalizadas. Suecia tiene impuestos más regresivos que los EUA, un IVA muy alto, contra tasas marginales menores, un impuesto corporativo bajo, incluso un impuesto menor a la propiedad que los EUA. Mientras que los EUA recaudan 3.1% del PIB en impuestos a la propiedad, fundamentalmente predial, Suecia sólo el 1.9%. Por lo contrario, Suecia recauda 22 puntos del PIB por ISR a las personas físicas y 14.7 por seguridad social, frente a 10.17 y 8.8, respectivamente, de los EUA. En impuestos a las ventas, Suecia recauda 13.5 del PIB mientras los EUA recaudan 4.9 por ciento.¹¹

Si bien cada pacto tributario es distinto, la expansión del sufragio, el respeto al voto, históricamente ha implicado mayores impuestos. En sociedades pobres y desiguales, los sectores mayoritarios tienen incentivos para exigir a través del voto un gasto social más amplio que tiene que ser financiado vía impuestos. Para evitar esto, el sufragio en las nacientes democracias fue limitado a los propietarios. Cuando se extendió el sufragio, se ampliaron las oportunidades sociales a través de un gasto público mayor, financiado con impuestos más generables, pero siempre procurando no poner en riesgo la capacidad de inversión necesaria para el consumo futuro.

Pero a nuestro país no le gustan los impuestos. En una encuesta reciente, ante la pregunta de si se prefiere un aumento de impuestos para financiar programas sociales e inversión pública o que no aumenten los impuestos para así sostener el actual nivel de consumo privado, sólo cerca del 10% prefiere el aumento de impuestos.¹²

Parte de las dificultades recaudatorias del Estado proviene de la forma como se ha gastado. Décadas de autoritarismo, poca transparencia y corrupción llevan a asociar el gasto público con despilfarro y enriquecimiento de funcionarios deshonestos.¹³ Se democratiza el régimen, pero el Estado sigue siendo ineficiente y el gasto público poco transparente. La baja provisión de bienes públicos fundamentales, como la seguridad, termina por desacreditar aún más el gasto público.

El gasto no suele verse como un servicio al público que puede generar beneficios sociales mayores que el gasto privado sacrificado por los impuestos. Pero este hecho no debiera llevar a limitar aún más la capacidad de gasto del Estado, sino asegurar mejores

mecanismos de control y la construcción de un aparato burocrático más profesional, fundado en méritos y no en mecanismos clientelares. En un contexto democrático debiéramos ser capaces de controlar mejor el gasto, para disminuir la corrupción y las malas asignaciones de recursos públicos. Si podemos hacer que el Estado gaste mejor, son muchos los bienes públicos que el país requiere. Desgraciadamente, no ha sido éste el centro de las batallas políticas.

Dadas las actuales percepciones sociales sobre la ineficiencia del gasto público, los partidos de oposición, incluido un partido de izquierda como el PRD, y crecientemente el propio PRI, actúan como el ala más radical del Partido Republicano en los Estados Unidos, ya que nadie está dispuesto a apoyar mayores impuestos.¹⁴ La crítica generalizada en la presentación del presupuesto de 1997 fue que no se estableciera claramente la posibilidad de reducir algunos impuestos, sin preocuparse por analizar si el nivel de impuestos de este país es el adecuado, dada la baja provisión de bienes públicos y los enormes rezagos sociales evidentes para cualquiera que viva en México.

En 1998 la crítica ha sido doble: el presupuesto es bajo y el aumento de impuestos injustificado. Pero no se trata de críticas de partidos distintos. En general, estas dos críticas han sido ruidosamente defendidas por los mismos actores. Queremos más gastos, pero no estamos dispuestos a financiarlos, o aún creemos que se pueden financiar no pagando la deuda, como sostiene algún senador del PRD.

Hay fuertes restricciones al momento de gravar. La fácil fuga del capital físico y humano pone un límite claro a las pretensiones fiscalizadoras de cualquier Estado, ni Alemania logra controlar la evasión a Luxemburgo. Impuestos excesivos no hacen más que minar el crecimiento y por tanto la capacidad tributaria futura. Cualquier gobierno, independientemente de su ideología, enfrenta fuertes restricciones estructurales a la hora de hacer una reforma tributaria de fondo. Esto es particularmente serio en el caso de México que comparte una amplia frontera con los Estados Unidos y una libertad cambiaria que no es modificable dada la porosidad de la frontera.

Hay muchos mexicanos, en términos de la cantidad de recursos que controlan, que ya han pagado el costo de entrada al mercado financiero de Estados Unidos o algún otro país con moneda estable.

Sin embargo, hoy en México la restricción más fuerte para incrementar los recursos públicos está siendo la política, la de convencer a los partidos, la de usar la democracia como fuente de un nuevo pacto tributario. La principal restricción es construir una coalición de apoyo que permita ampliar la base tributaria, de tal suerte que se puedan romper los innumerables privilegios que ciertos grupos han logrado. Una coalición que fortalezca la ley para disminuir las evasiones y vigilar mejor cómo se gasta.

En principio debieran ser los partidos de izquierda los más interesados en incrementar el ingreso, para poder aumentar el gasto en los sectores más pobres. No ha sido así en el caso del PRD, que todavía ha insistido en bajar el IVA al 10%.¹⁵ Esto contrasta con propuestas de otros partidos de izquierda en América Latina que pugnan por un IVA generalizado a una tasa del 30 por ciento.¹⁶

El PRD tampoco ha definido abiertamente el aumento del ISR propuesto para ingresos superiores a 1.5 millones de pesos anuales. Tampoco ha definido limitar la consolidación fiscal tan aprovechada por los grandes grupos empresariales y que lleva a que en México, según datos de la SHCP, la carga tributaria como proporción del excedente de explotación sea, probablemente, la más baja del mundo.¹⁷ Ambas medidas en principio, son coherentes con la ideología del PRD.

Existe una gran presión por incrementar el gasto público ya que éste se ha contraído en los últimos años ante las dificultades recaudatorias y la presión del gasto que viene del pasado, en particular la deuda externa. Sólo el servicio de la deuda representa cuatro puntos del PRI y 17.4% del gasto público total. El gasto programable, el que descuenta el pago de deuda y las participaciones a las distintas entidades federativas es el más bajo de por lo menos los últimos 20 años.¹⁸ Sólo en pensiones, resultado de no haber provisionado en el pasado los recursos necesarios para su financiamiento, erogaremos 1.8 puntos del PIB, el 12.2% del gasto programable.

La evidencia muestra que en el país se recauda comparativamente muy poco. Según el World Development Report de 1997, editado por el Banco Mundial, el último disponible, el porcentaje del producto gravado vía impuestos directos e indirectos en México en 1995 fue del 14.8%. Es la cifra más baja de los 17 países de nivel medio-alto para los que existen datos. Muy bajo frente al 17.8% de Chile, 18.6% de Brasil, 20.6% de Malasia, 25.2% de África del Sur, y 27.6% de Uruguay, por citar algunos de los países con niveles de ingreso medio-alto.

Esto no tiene por qué sorprender. En un sistema autoritario, las minorías, logran con más facilidad acceso al poder. Este, desde su discrecionalidad, tiende a conceder graciosas exenciones, para evitar incómodas presiones. Los diversos grupos pugnan, y muchas veces con éxito, por tratos especiales o de plano exenciones totales. Estas exenciones se dan tanto en el ISR, como en el IVA y terminan por gravar poco a quienes pueden pagar.

Pongamos el caso del IVA. El 43.30% del consumo del 10% con más ingresos está exento del pago de IVA¹⁹ o tiene tasa cero. Este subsidio es relativamente alto entre el sector de mayores ingresos porque consume, comparativamente, muchos alimentos y medicinas, periódicos y libros. Además, las colegiaturas de escuelas privadas también están exentas de IVA, así como los servicios de salud (salvo gastos hospitalarios). En México sólo un pequeño grupo de altos ingresos puede pagar escuelas privadas. Poco más del 6% de los alumnos inscritos en primaria están en escuelas privadas.

Con todo, este 10% paga el 41.21% del IVA recaudado. En México el consumo está tan concentrado que el IVA es prácticamente un impuesto progresivo. La distribución tan regresiva del ingreso en México es una de las dificultades mayores para ampliar radicalmente la base gravable, pero es inevitable, si queremos más y mejores bienes públicos, que a este sector le toque financiar una parte amplia de este gasto.

Con tanta exención se recauda poco por IVA en México respecto a la proporción del PIB, 2.7% en 1994 frente a 5.4 como promedio en América del Sur o 6.5 como promedio de la

OCDE.²⁰ Esto se explica en parte por evasión, pero también por las amplias exenciones. En México sólo el 55% del consumo nacional es gravado con IVA, frente al 65 en Argentina y 92 en Chile.²¹

Hay muchos otros ejemplos de exenciones. Hace cinco años, un grupo de intelectuales encabezados por Grabiél Zaid se opuso a pagar impuestos por derecho de autor y ganó su petición. El argumento era descabellado, pero prácticamente todos los que escriben se opusieron, éstos eran los beneficiados. Si los intelectuales incluidos los de izquierda defienden no pagar impuestos por derechos de autor, ¿cómo esperar, al mismo tiempo, un Estado que atienda mejor las necesidades sociales?

Pero muchos otros grupos tampoco pagan la parte que les debiera de corresponder. Los grandes transportistas tributan bajo el régimen simplificado, el cual les permite, en la práctica, no pagar impuestos. Los grandes agricultores y ganaderos pagan una tasa de ISR del 50% de la tasa general. Los llamados causantes menores, con ventas de menos de dos millones al año, sólo pagan un 2.5% sobre las ventas brutas, pero no requieren llevar contabilidad.

En general, estos grupos privilegiados son pequeños o con capacidad organizativa. Esto no tiene que sorprender. Finalmente las mayorías en un sistema autoritario no tienen voz, por algo no es democrático. Son ellas las que pagaron con falta de servicios públicos el Estado autoritario, permeable a las presiones de los grupos con recursos.

Poca gravación, pero mucha deuda. México es uno de los países en desarrollo con mayor deuda externa. Endeudarse es fácil en el corto plazo, ya que su pago es en el futuro, y el futuro no tiene voz, y menos en los sistemas autoritarios. Poca gravación, pero a partir de 1970 periodos largos de inflación alta. Finalmente la inflación es siempre el impuesto más fácil, ya que no requiere autorización de ninguna de las dos cámaras, pero también el más inequitativo al recaer en los sectores más pobres.

La pluralidad política, la mayor representatividad del Congreso, debiera servir para discutir qué gasto se requiere, para supervisar su debida asignación, para decidir cómo financiar los bienes públicos que la sociedad reclama. No hay vida civilizada posible sin un Estado que cobre impuestos para poder financiar ciertos servicios que nunca podrán ser adecuadamente provistos por el mercado. No hay economía moderna, empresas competitivas, capacidad de generar riqueza, sin servicios públicos eficientes. No hay democracia estable sin transferencias de recursos públicos a los sectores más desprotegidos. Esto es moralmente imperativo. Una sociedad democrática basada en el principio de igualdad política no es compatible con los intolerables niveles de pobreza como los que enfrentan muchos mexicanos.

La democracia debiera servir para aumentar la legitimidad del Estado que recauda para poder financiar las enormes presiones de gasto que enfrenta el Estado mexicano. Lograr una mayor carga fiscal, un mejor uso de los recursos públicos, un mayor gasto social me parece un compromiso ineludible si queremos fortalecer la unidad nacional. Los impuestos siempre serán un costo para el individuo que los paga, siempre serán, en alguna medida, eso, impuestos por el poder público, incluso cuando este poder sea el resultado de elec-

ciones libres y competitivas. Sin embargo, se pueden distribuir mejor, hacer menos complicado su pago, ofrecer mejores servicios y más cercanos a las demandas ciudadanas y vigilar mejor el que no haya desviaciones de los recursos públicos.

Una buena provisión de bienes públicos puede generar mayores beneficios, que la suma de los costos individuales asumidos por los causantes. Es decir, los bienes públicos de los que se beneficiarían los individuos pueden valer más que los bienes privados que antes consumían. ¿Cuánto estaríamos dispuestos a pagar si se nos garantizara una mejoría notable en la seguridad y si supiéramos que esta carga estará distribuida con algún criterio de equidad razonable?

Se habla mucho del pensamiento único, de que se ha impuesto un solo modo de pensar la política económica.

Esto es cierto sólo en un ámbito: la necesaria prudencia macroeconómica. Se requieren equilibrios macroeconómicos, pero éstos pueden estar basados no en la contención del gasto, sino en la profundización de la tributación. Después de la expansión fiscal de Mitterrand de 1981-1982, quien tuvo que darle marcha atrás, es claro que ni un país como Francia, mucho más sólido que el nuestro, puede expandir la economía sin cuidar el equilibrio macroeconómico. Pero como bien lo ha argumentado Caries Boix, hay dos estrategias para incrementar la producción, incluso en un contexto de balance macroeconómico.²²

Una, propiciar un mercado que asigne de la mejor forma los recursos, sin interferencias que disminuyan la productividad, con impuestos bajos para no desestimular la inversión, con salarios flexibles para propiciar el pleno empleo. Se logra el crecimiento, pero en general a costa de incrementar la desigualdad.

Esta estrategia requiere comparativamente menos recursos tributarios. Sin embargo, no es una estrategia viable sin un Estado que realmente garantice ley, orden y respeto a los derechos de propiedad. Esto cuesta, y ni siquiera es un ámbito en donde ya hayamos resuelto la provisión de bienes públicos necesarios para que funcione el mercado. Pero incluso en esta opción, en las sociedades contemporáneas, el Estado provee más que el catálogo mínimo del liberalismo más ideológico. El Estado garantiza cierto piso básico de bienestar y una educación y salud pública que permita tener un capital humano capaz de responder a las demandas de la economía actual.

Una segunda estrategia implica utilizar con mucho más agresividad el gasto público para mejorar la productividad de la economía, vía una mayor y más generalizada inversión en capital humano y físico (en aquellas áreas donde los privados no invertirían). Si bien los privados pagan más impuestos, hasta cierto nivel de impuestos —y esto varía de país en país— no dejan de invertir porque el gasto público hace más productivo al trabajo y al propio capital. Si queremos construir una economía que pueda ser competitiva con salarios más elevados se requiere una mejor productividad del factor trabajo, a través de una mejor educación, así como en una mejor promoción de ciertos bienes públicos como infraestructura. Esta inversión pública permite hacer competitiva a la economía.

Se puede optar por una estrategia más o menos agresiva. Sin embargo, sólo con un Estado fiscalmente sólido es posible evitar crisis recurrentes y romper las trabas que enfrenta nuestra economía para crecer. Una economía que crezca con estabilidad y un Estado con capacidad de invertir en bienes públicos y en transferencias a los sectores más pobres es requisito para la estabilidad política, incluso en una democracia con derechos amplios y participación libre. Sin un Estado que dé respuesta a los derechos sociales básicos, las demandas sociales pueden desbordar al sistema político y terminar en represión o en gasto sin financiamiento que se refleja con rapidez en inflación y sus secuelas, incluida la contracción económica.

La decisión de gravar menos o más es una decisión interna, de nuestros representantes en el Congreso. También es una decisión nuestra cómo gastar. Sin embargo, si se es capaz de incrementar los ingresos públicos, es mucho lo que se puede hacer con esos recursos, sobre todo en sistemas democráticos donde los recursos se vigilan mejor y se asignan más equitativamente, como esperamos todos que sea el caso mexicano. Está en nosotros que así sea I

El autor es director del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Versiones anteriores de esta ponencia fueron presentadas en el Foro de Política, Sociedad, Economía y Cultura en México organizado por la Coordinación de Humanidades de la UNAM el 20 de octubre de 1998, y en el Coloquio de Pluralidad organizado por la Dirección General de Desarrollo Político del gobierno del Estado de México el 3 de diciembre de 1998.

Notas

1 PNUD, MI6one sobre desarrollo humana, 1997, p. 174. Las cifras están en dólares reales de 1987.

2 Ibid., p. 177.

3 Corea del Sur tenía en 1982 una deuda como proporción del PIB muy similar a la mexicana. La diferencia es que la asignó mucho mejor que México. No fue para financiar proyectos industriales poco rentables ni fuga de capitales.

4 Jean Bazant, Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946, El Colegio de México, México, 1968, p. 14.

5 Bazant, p. 27.

6 Citado en Bazant, p. 40.

7 Bazant, p. 40.

8 *La deuda pública externo pasó de 813.3 millones de dólares, equivalente a 6.1% del Pta en 1960 a 3,280.5, el 9.2% del PIB en 1970. Para este año su servicio representaba 26.3 de los ingresos por exportación y su servicio implica sacrificar inversión pública. Enrique Cárdenas. La política económica en México, 1950-1994, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 79 y 85.*

9 *Rosemary Thorp, Progreso, pobreza v exclusión, BID, 1998, p. 374. Sirva como contraste que para 1910 Estados Unidos, gracias a una educación pública universal, tenía sólo un 8.2% de analfabetas. Un poco menos que el 10.4% de analfabetas que México lograría en 1994.*

10 *Se calcula que la fuga de capitales de 1973 a 1987 fue de 60 970 millones de dólares, 63.9% de la deuda contraída en ese mismo periodo. Manuel Pastor, "Capital Flight from Latin America", World Development, vol. 18, núm. 1, p. 3.*

11 *Sven Steinmo, Taxation & Democracy, Yale University Press, 1993, pp. 31-34.*

12 *Publicada en Este País, septiembre 1998, p. 29.*

13 *Viejo asunto el de la corrupción. Cuando fue arrestado el virrey José de Iturrigaray en 1808, se le confiscó una fortuna calculada en varios millones de pesos, cuando el gasto público total anual de la Nueva España era de 10 millones, Bazant, p. 6.*

14 *En una reciente discusión entre diputados del mi y autoridades hacendarias, el gobierno pidió comprender la necesidad de una reforma tributaria. La respuesta de los diputados fue: el sacrificio debe venir del gobierno. Ya no más costos para el pueblo. Pero los impuestos son sólo costos para el que los paga. Los que reciben el gasto son el pueblo. No gastar puede ser un costo mayor para este pueblo.*

15 *Crónica, 18 de septiembre de 1998, p. 6.*

16 *"La clave para una reforma tributaria que asegure la elevación del nivel de ahorro es hacer que el mayor peso del tributo incida sobre el consumo... En el inicio, el instrumento principal puede ser un impuesto sobre el valor agregado con tasa de alrededor de 30%. La gran desconocida lección de los estudios tributarios comparados es que, en las condiciones reales de las sociedades contemporáneas, la redistribución de la renta y riqueza se llevan a cabo más por el lado del gasto público que por el lado de la tributación progresiva." Ver Ciro Gomes y Roberto Mangabeira Unger, Una alternativa práctica al neoliberalismo, 1997, pp. 57 y 116.*

Esta es una de las pocas propuestas existentes con cierto detalle. Lo interesante es que, si bien subraya la importancia de más gasto social, al aceptar la necesidad de un equilibrio de las finanzas públicas, sujeta ese objetivo al de poder recaudar.

17 *SHCP, "Deducción inmediata. Consolidación y tasa en el impuesto sobre la renta empresarial", s.f, p. 4.*

18 Ver gráfica 11.7 del "Proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1999".

19 Datos de Boltvinik publicados en *La Jornada*, 2 de agosto de 1997.

20 ssteP, *Revisión integral del sistema fiscal*, s.f., p. 25.

21 SHCP, *Situación de las finanzas públicas*, octubre de 1998. Estos datos indican una mayor gravación del consumo que los obtenidos por Boltvinik citados anteriormente.

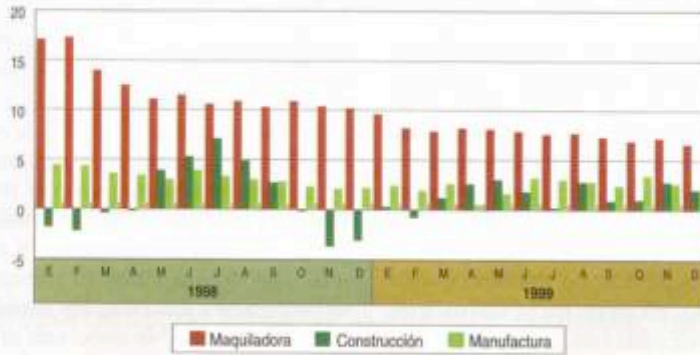
22 Caries Boix, *Political Parties, Growth and Equalit*, Cambridge University Press. 1998.

Economía nacional
Empleo y desempleo

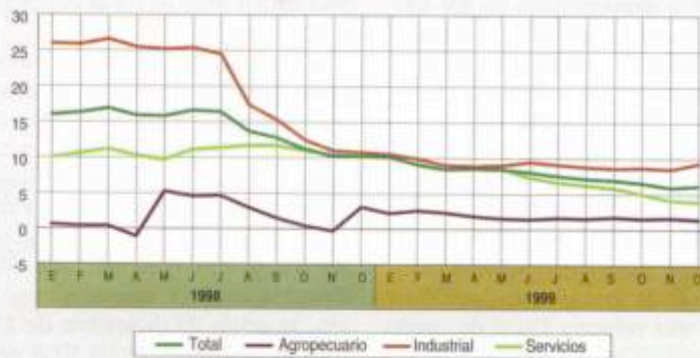
Economía nacional

Empleo y desempleo

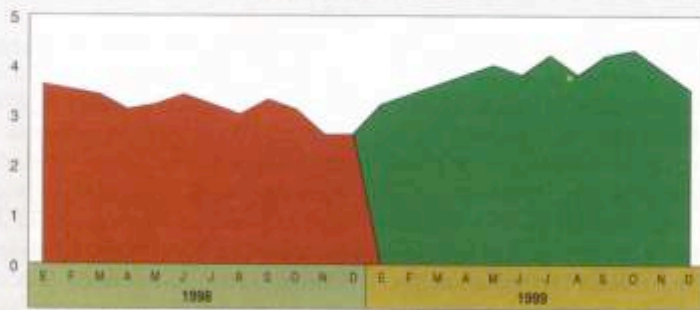
EMPLEO
(VARIACIÓN ANUAL)



ASEGURADOS EN EL IMSS
(VARIACIÓN ANUAL)



TASA DE DESEMPLEO



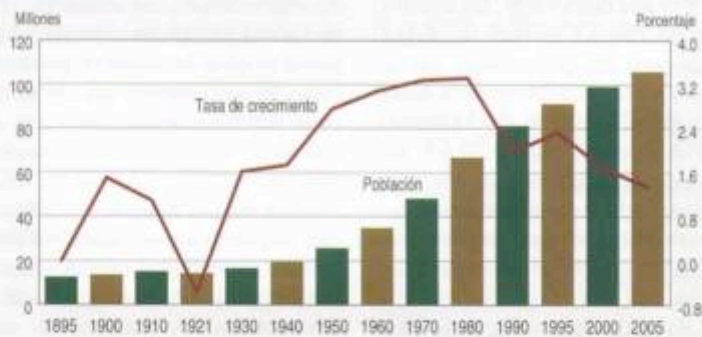
Fuente: Capem, *Perspectivas económicas para México*, enero 1999.

Sociedad en México
Evolución demográfica

Sociedad en México

Evolución demográfica

MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN
1895-2005



POBLACIÓN POR GRANDES GRUPOS DE EDAD



NECESIDADES MÁS IMPORTANTES A CUBRIR DE LA POBLACIÓN

	Ayer 1970	Hoy 1995	A futuro 2030
Educación básica			
Población	22,286,680	32,337,929	24,780,650
Porcentaje	46.21	35.47	19.02
Empleo			
Población	24,147,173	54,783,156	90,006,303
Porcentaje	50.07	60.10	69.08
Servicios a población de la tercera edad			
Población	1,791,385	4,037,205	15,508,807
Porcentaje	3.72	4.43	11.9

