

REFORMA FISCAL INTEGRAL

José Luis Calva

Coordinador

John M. Ackerman

Genaro Aguilar Gutiérrez

Marcela Astudillo Moya

Hilario Barcelata Chávez

Julio Boltvinik

Emilio Caballero Urdiales

Luis Fernando Cabrera Castellanos

José Luis Calva

Fortunato Cuamatzin Bonilla

Mildred Espíndola

Daniel Flores Curiel

Abelardo Anibal Gutiérrez Lara

René Lozano Cortés

Carlos Marichal

Ma. Antonieta Martín Granados

Eduardo Ramírez Cedillo

César Salazar López

Mónica Unda Gutiérrez

Jorge Noel Valero Gil

Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza



**Análisis Estratégico
para el Desarrollo**

Volumen 5

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS



CNU

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS POR UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Consejo Asesor: John Ackerman (UNAM), Genaro Aguilar (IPN), Ivico Ahumada (FLACSO), Alejandro Álvarez (UNAM), Leticia Armenta (ITESM), Norman Assuad (UNAM), Alberto Aziz Nassif (CIESAS), Hilario Barcelata (UV), Mercedes Barquet Montané (COLMEX), Jorge Basave (UNAM), Norma Blázquez (UNAM), Eckart Boege (INAH), Julio Boltvinik (COLMEX), Carlos Bustamante (UNAM), José Luis Caballero (UIA), Luis Fernando Cabrera (UQROO), Mario Camberos (CIAD), María Elena Cardero (UNAM), Juan Castaingtis (UAM), Manuel Martín Castillo (UADY), Rafael Castillo Esquer (USON), Ana María Chávez Galindo (UNAM), Lorenzo Córdova Vianello (UNAM), Rodolfo Corona (COLEF), José Antonio Crespo (CIDE), Alejandro Dabat (UNAM), José Luis de la Cruz (ITESM), Adrián de León (UDG), Guillermo de la Peña (CIESAS), Raúl Delgado Wise (UAZ), Enrique de la Garza (UAM), Mauricio de María y Campos (UIA), René Drucker Colín (UNAM), Enrique Dussel Peters (UNAM), Jaime Estay (BUAP), Claudio A. Estrada Gasca (UNAM), José Fernández Santillán (ITESM), Daniel Flores Curiel (UANL), Patricia Galeana (UNAM), Celso Garrido (UAM), José Luis Gómez Acuña (UAA), Juan González (UCOL), Alfonso Iracheta (CMQ), Raúl Jiménez Guillén (COLTLAX), Leobardo Jiménez (COLPOS), Gerardo López Cervantes (UAS), Guadalupe Mántey (UNAM), Carlos Marichal (COLMEX), Ernesto Moreno (UNAM), Carlos Muñoz Izquierdo (UIA), César Lenin Navarro (UMICH), Alberto Olvera (UV), Gerardo Ordóñez (COLEF), Arturo Oropeza (UNAM), Javier Orozco (UDG), Jaime Ornelas (UATX), Úrsula Oswald (UNAM), Mario Iván Patiño (UIA), Ruperto Patiño Manffer (UNAM), Pedro José Peñaloza (UNAM), José Luis Piñeyro (UAM), Jaime Antonio Preciado (UDG), Alberto Quintal Palomo (UADY), Víctor Manuel Quintana (UACJ), Juan José Ramírez (COLMEX), Víctor Rodríguez Padilla (UNAM), Ignacio Román (ITESO), Rosaura Ruiz Gutiérrez (UNAM), Adolfo Sánchez Almanza (UNAM), Beatriz Schmukler (I. MORA), Rita Schwentesius (UACH), Antonio Turrent (INIFAP), Juan de Dios Trujillo (UAS), Carlos Urzúa (ITESM), Enrique Valencia (UDG), Gregorio Vidal (UAM), Alicia Ziccardi (UNAM).

Comisión Organizadora: Luis Arizmendi (IPN), Carlos Barba (UDG), Graciela Ben-susán (UAM), Alfonso Bouzas (UNAM), José Luis Calva (UNAM), Axel Didriksson (UNAM), Rodolfo García Zamora (UAZ), Manuel Ángel Gómez Cruz (UACH), Arturo Guillén (UAM), Benito Hernández (UNAM), René Jiménez (UNAM), Alejandro Nadal (COLMEX), Jesús Rivera de la Rosa (BUAP), Luis Quintana (UNAM), César Salazar (UNAM), Daniel Villafuerte (UNICACH), Omar Wicab (UAN), Jorge Witker (UNAM).

Coordinador: José Luis Calva (UNAM).

REFORMA FISCAL INTEGRAL

José Luis Calva
(coordinador)

Textos

John M. Ackerman, Genaro Aguilar Gutiérrez, Marcela Astudillo Moya, Hilario Barcelata Chávez, Julio Boltvinik, Emilio Caballero Urdiales, Luis Fernando Cabrera Castellanos, José Luis Calva, Fortunato Cuamatzin Bonilla, Mildred Espíndola, Daniel Flores Curiel, Abelardo Anfbal Gutiérrez Lara, René Lozano Cortés, Carlos Marichal, Ma. Antonieta Martín Granados, Eduardo Ramírez Cedillo, César Salazar López, Mónica Unda Gutiérrez, Jorge Noel Valero Gil, Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen



EL COLEGIO
DE MÉXICO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE NUEVO LEÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE PUEBLA

ITESO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE SINALOA

UNIVERSIDAD
VERACRUZANA

UNIVERSIDAD
DE QUINTANA ROO

JUAN PABLOS EDITOR
CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS
MÉXICO, 2012

Los trabajos de investigación incluidos en este libro han sido arbitrados por pares académicos

ANÁLISIS ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO

Volumen 5

Reforma fiscal integral

José Luis Calva (coordinador), John M. Ackerman, Genaro Aguilar Gutiérrez, Marcela Astudillo Moya, Hilario Barcelata Chávez, Julio Boltvinik, Emilio Caballero Urdiales, Luis Fernando Cabrera Castellanos, José Luis Calva, Fortunato Cuamatzin Bonilla, Mildred Espíndola, Daniel Flores Curiel, Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, René Lozano Cortés, Carlos Marichal, Ma. Antonieta Martín Granados, Eduardo Ramírez Cedillo, César Salazar López, Mónica Unda Gutiérrez, Jorge Noel Valero Gil, Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza

Primera edición, 2012

D.R. © 2012, Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19, Col. del Carmen,
Del. Coyoacán, México 04200, D.F.
<imprejuan@prodigy.net.mx>

D.R. © 2012, Consejo Nacional de Universitarios para una Nueva Estrategia de Desarrollo
Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad,
Del. Coyoacán, México 04360, D.F.
<www.consejonacionaldeuniversitarios.org.mx>

Diseño de portada: Daniel Domínguez Michael

ISBN de la obra completa: 978-607-711-042-2

ISBN del volumen 5: 978-607-711-043-9

Impreso en México
Reservados los derechos

ÍNDICE

Prólogo <i>José Luis Calva</i>	9
PRIMERA SECCIÓN EFICIENCIA Y PROBIDAD EN EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO	
Por un sistema integral de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas <i>John M. Ackerman</i>	21
Transparencia del gasto federalizado. Dilemas, obstáculos y retos <i>Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara</i>	36
SEGUNDA SECCIÓN PARA QUÉ RECAUDAR	
Estado, gasto público y desarrollo económico <i>Hilario Barcelata Chávez</i>	57
La inversión pública y el desarrollo económico en México <i>Fortunato Cuamatzin Bonilla</i>	87
Política fiscal e inversión en México <i>Emilio Caballero Urdiales</i>	104
TERCERA SECCIÓN EXPERIENCIAS DE REFORMAS FISCALES	
Reformas fiscales comparadas: una mirada retrospectiva <i>Carlos Marichal</i>	117
La reforma tributaria en México durante la época del desarrollo estabilizador: reformas al ISR de 1961 y 1964 <i>Mónica Unda Gutiérrez</i>	137

CUARTA SECCIÓN
CAMINOS HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA CON EQUIDAD

Rezago fiscal y posible homologación del ISR de México con sus socios del TLCAN <i>José Luis Calva, Mildred Espíndola y César Salazar López</i>	165
Hacia una reforma redistributiva de la Ley del IVA <i>Julio Boltvinik</i>	183
Evasión fiscal y Ley de Responsabilidad Fiscal <i>Genaro Aguilar Gutiérrez</i>	204
Simplificación fiscal. Algunas propuestas <i>Ma. Antonieta Martín Granados</i>	217
Evolución y causas de la informalidad en México <i>Daniel Flores Curiel y Jorge Noel Valero Gil</i>	232
Revisión del impuesto a la propiedad en México <i>Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza</i>	242

QUINTA SECCIÓN
POTESTADES TRIBUTARIAS Y POTENCIAL RECAUDATORIO DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

Federalismo fiscal en México y comparaciones internacionales <i>Eduardo Ramírez Cedillo</i>	259
Facultades y potencial recaudatorio de los estados <i>Marcela Astudillo Moya</i>	289
Distribución de responsabilidades tributarias y eficiencia fiscal por niveles de gobierno en México <i>Genaro Aguilar Gutiérrez</i>	305
Federalismo fiscal y transferencias en México: una propuesta alternativa <i>Luis Fernando Cabrera Castellanos y René Lozano Cortés</i>	334

PRÓLOGO

Una estrategia económica de desarrollo sostenido con equidad es inviable sin un Estado que cumpla eficazmente sus responsabilidades en la promoción activa del bien común (en los ámbitos de la salud pública, la formación de recursos humanos, la infraestructura, la investigación científico-técnica, la erradicación de la pobreza y el fortalecimiento de la cohesión social, la preservación de nuestros recursos naturales y el mejoramiento del ambiente, la procuración del crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo, así como en el fomento de las ramas industriales, agropecuarias y de servicios con mayor relevancia para el presente y el futuro de la economía nacional).

Por eso, la construcción de un sistema tributario moderno, capaz de proveer al Estado recursos suficientes para el cumplimiento cabal de sus responsabilidades en el desarrollo nacional, constituye una de las mayores prioridades de la nación. Actualmente, México se encuentra muy por debajo de numerosos países—referidos frecuentemente como ejemplos de desarrollo económico y humano— en términos de carga tributaria como porcentaje del PIB. De acuerdo con las más recientes cifras definitivas de la OCDE, los ingresos tributarios del gobierno general (gobierno central más gobiernos locales, incluyendo contribuciones a la seguridad social) representaron, durante el quinquenio 2004-2008, 43.6% del PIB en Francia, 42.1% en Italia, 47.8% en Suecia, 35.8% en el Reino Unido, 35.6% en Alemania, 33.1% en Canadá, 25.1% en Corea del Sur, 35.5% en España, etc., mientras que en México sólo significaron 18.5% del PIB (OECD, *Revenue Statistics 1965-2009*, París, 2010). De hecho, México destaca como el país con más baja recaudación tributaria dentro de la OCDE, incluso por debajo de Turquía, y nuestra tributación apenas alcanza la mitad del promedio de los países miembros de la OCDE, que asciende a 35.1% del PIB (OECD, *Revenue Statistics*, París, 2011). Por consiguiente,

gresivas de ISR de magnitudes diferenciadas en función del PIB per cápita estatal, con una base mínima de 10% como tasa marginal para los ingresos mayores de un millón y medio de pesos anuales, además de tasas más bajas para rangos de ingresos sucesivamente menores, rematando en una tasa cero para ingresos menores de ocho salarios mínimos.

Segundo. Acrecentar la progresividad del impuesto sobre la renta mediante una tasa de 35% para ingresos gravables mayores de 1.5 millones de pesos; de 40% para ingresos mayores de 2.5 millones de pesos y de 45% para ingresos mayores de cuatro millones de pesos.

Tercero. Gravar con ISR los dividendos y ganancias bursátiles como se hace en Estados Unidos y Canadá.

Cuarto. Establecer un impuesto progresivo sobre herencias y donaciones para atemperar la polarización socioeconómica, como se hace en Estados Unidos y Canadá.

Quinto. Eliminar los regímenes preferenciales de impuesto sobre la renta que favorecen a grandes empresas transportistas, agropecuarias, etcétera.

Además, para no agravar la inequidad del sistema tributario mexicano por el lado de los impuestos sobre el consumo, es conveniente mantener la tasa cero de IVA en alimentos y medicinas.

HACIA UNA REFORMA REDISTRIBUTIVA DE LA LEY DEL IVA*

JULIO BOLTVINIK**

En este ensayo muestro que las propuestas de reforma a la Ley del IVA, que buscan eliminar la tasa cero y las exenciones generalizando la tasa actual de 16% a todos los bienes y servicios, son profundamente regresivas. Muestro también que la Ley del IVA vigente es bastante progresista, pero que este rasgo podría aumentarse muchísimo más con base en la propuesta aquí presentada de una Ley del IVA con tasas múltiples en función de la ubicación del bien en la escala básico-lujo, de manera que se pueda gravar más los que están en o cerca del extremo de lujo y desgravar (o incluso aplicar tasas negativas) a los que están en el extremo de básicos o cerca de él.

ANTECEDENTES

El gobierno de Ernesto Zedillo aumentó la tasa general del IVA de 10 a 15% y quiso eliminar la tasa cero del IVA a alimentos y medicinas (ése era el sentido de varias frases del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000), lo que no pudo hacer por razones políticas.¹ Fox y su equipo, desde el periodo de transición, estuvieron insistiendo en que, para aumentar la recaudación fiscal, eliminarían la tasa cero del IVA a alimentos y medicinas. En la argumentación de dicho equipo se hablaba como si alimentos y medicina fuesen los únicos bienes y servicios que no causaban IVA, lo que era y es falso. También venía insistiendo Fox en que estos aumentos no perjudicarían a

* Una versión más extensa de este artículo puede consultarse en el sitio web del Consejo Nacional de Universitarios: <www.consejonacionaldeuniversitarios.org.mx>.

** El Colegio de México.

¹ Para los argumentos en contra del aumento a la tasa general del IVA y de la eliminación de la tasa cero a alimentos y medicamentos que esgrimí en 1995, véanse mis artículos en *La Jornada* del 17 de marzo, 5 de mayo, 2 y 16 de junio y 11 de agosto de dicho año.

los pobres, ya que lo que perdieran les sería devuelto a través del Progres. Durante el gobierno de Calderón se aumentó la tasa general del IVA a 16%, y durante 2011 tanto el PRI como el PAN han estado presionando por la eliminación de la tasa cero y las exenciones.

La Ley del IVA vigente distingue transacciones exentas del gravamen de las que tienen tasa cero. En los casos en los cuales la empresa vende bienes o presta servicios en ambas situaciones, podrá acreditar el IVA pagado (en sus compras) en la proporción en la cual sus ventas sean de rubros no exentos (tasa cero, 11% o 16%).

En el cuadro 1 se enlistan los rubros exentos y los rubros con tasa cero en la Ley del IVA. Como se aprecia, se trata en ambos casos de listas largas. Además de lo anotado ahí, las transacciones en las regiones fronterizas, que la Ley del IVA define con toda precisión, causan la tasa general de 11% en lugar de 16 por ciento.

CUADRO 1
RUBROS CON TASA CERO Y RUBROS EXENTOS EN LA LEY DEL IVA VIGENTE

Rubros con tasa cero	Rubros exentos
1. Animales y vegetales no industrializados (salvo el hule).	1. Venta de terrenos de todo tipo y de inmuebles destinados a casa-habitación, así como los pagos asociados a sus hipotecas.
2. Medicinas de patente.	2. Venta de libros, periódicos y revistas.
3. Alimentos (excepto casi todas las bebidas, caviar, salmón ahumado y angulas).	3. Venta de bienes muebles usados (excepto si son vendidos por empresas).
4. Servicios productivos prestados a agricultores y ganaderos o en invernaderos hidropónicos; molienda de maíz y trigo y renta de maquinaria para ello; pasteurización de leche; desepite de algodón; sacrificio de ganado y aves de corral; reaseguro y renta de equipo para ello.	4. Venta de billetes de lotería y similares y los premios ahí obtenidos, de moneda nacional y extranjera y de monedas antiguas de oro o plata o de lingotes de oro al público en general.
5. Exportación de bienes y servicios.	5. Venta de valores diversos.
6. <i>Causantes menores</i> . Transacciones realizadas por personas físicas que prestan servicios al público en general, o que realizan actividades agrícolas, silvícolas y pesqueras, y que tengan ingresos menores de 1 millón de pesos al año.	6. Comisiones de las Afores.
	7. Los servicios gratuitos.
	8. Los de educación, incluyendo el preescolar.
	9. El transporte público terrestre, excepto ferrocarril.
	10. El transporte marítimo de bienes prestado por no residentes.
	11. Aseguramiento contra riesgos agropecuarios y los seguros de vida.
	12. Los intereses generados en algunas operaciones financieras.
	13. Los servicios proporcionados por organizaciones y asociaciones de carácter no lucrativo.

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Rubros con tasa cero	Rubros exentos
	14. Los espectáculos públicos (salvo cine, teatro y circo).
	15. Los servicios profesionales de medicina, incluyendo los de hospitalización, laboratorios prestados por organismos públicos.
	16. Los que generan ingresos por derechos de autor.
	17. Renta de inmuebles para casa habitación.
	18. Renta de fincas dedicadas a fines agrícolas o ganaderos.
	19. En algunas importaciones.

Nota: las expresiones en *italicas* son expresiones más que la Ley del IVA no usa y que pueden ser inexactas jurídicamente.

Los rubros exentos y de tasa cero se pueden clasificar en tres grupos: 1) los que están asociados al tipo de bien sin distinguir quién produce o para quién lo produce, como es el caso de los alimentos, las medicinas, los servicios médicos, los educativos, los de transporte terrestre no ferroviario, así como los libros, revistas y periódicos; 2) los otorgados a grupos específicos de productores, tanto los que en el cuadro he llamado los causantes menores que prestan servicios al público en general, los cuales tienen tasa cero independientemente del tipo de bienes o servicios en los que estén involucrados, y lo mismo pasa con las actividades de asociaciones a las que, por darles un nombre corto, les he llamado de carácter no lucrativo (renglón 13 de rubros exentos); 3) según el destino de los bienes o servicios: así los servicios productivos prestados a agricultores o ganaderos tienen tasa cero. Si una empresa perfora un pozo para un agricultor, la operación no causa IVA; en cambio, si lo hace para una empresa industrial, sí se causa el impuesto y lo mismo pasa con todos los bienes y servicios destinados a la exportación.

La sabiduría de la ley vigente

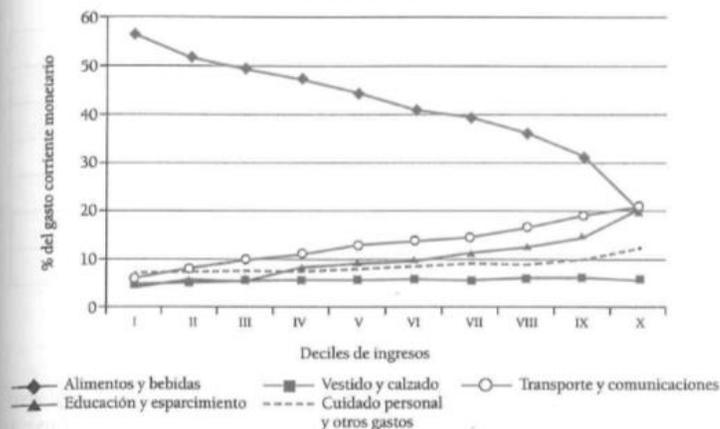
La Ley del IVA vigente es barroca y confusa. Sin embargo, protege del sobreprecio que el IVA significa a los satisfactores de las necesidades básicas clásicas: los alimentos, los medicamentos y una parte de los servicios de salud (los servicios hospitalarios y los análisis y radiografías prestadas por el sector privado causan 16%), la educación y todo lo relacionado con la vivienda. Quedan asimismo exentos los servicios de transporte terrestre de personas.

¿EN QUÉ GASTAN LOS HOGARES?

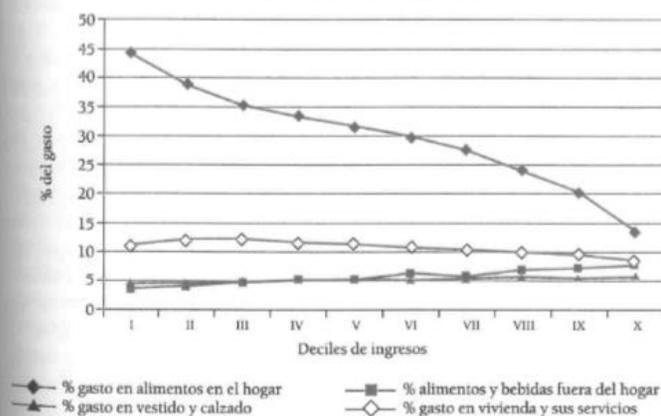
En las gráficas 1, 2 y 3 (y en el cuadro 2) se presenta información que permite conocer la estructura del gasto de los hogares según su situación en la escala pobreza-riqueza. Se trata de cálculos a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), tanto de 1998 como de 2008. En las gráficas 1 y 2 se pone en evidencia, en primer lugar, la famosa Ley de Engel, que postula que a medida que nos movemos de hogares con menores ingresos a hogares con más ingresos, disminuye la proporción del gasto que se destina a alimentos. En la gráfica 1 se aprecia que la proporción del gasto monetario que destinaban a alimentos y bebidas (dentro y fuera del hogar) los hogares en 1998 disminuía desde 56% en el decil I (décima parte más pobre de la población), hasta sólo 20% en el decil X, el más rico. En la gráfica 2 se ha separado el gasto en alimentos dentro del hogar del dedicado a alimentos y bebidas fuera del hogar en 2008, lo que permite refinar el análisis, pues lo que funciona de acuerdo con la Ley de Engel son los alimentos consumidos en el hogar, que en dicho año bajaban de 44.3% del gasto total a sólo 13.5% (menos de la tercera parte de la primera cifra) entre los deciles I y X, mientras que el gasto en alimentos y bebidas fuera del hogar aumentaba de 3.6 a 7.6, es decir más que se duplicaba. Esto muestra también la sabiduría de la Ley del IVA vigente, pues mientras que los alimentos tienen tasa cero, los alimentos consumidos fuera del hogar son gravados con 15%. Como podrá apreciar el lector, en los demás rubros de gasto mostrados en las gráficas 1 y 2 prevalecen otros patrones de gasto: a) todos los deciles gastan proporciones similares de su ingreso en el rubro (vestido y calzado en ambos años) y vivienda y sus servicios, sólo mostrado en 2008, y b) el porcentaje de gasto en el rubro aumenta a medida que nos movemos hacia los deciles de más ingresos (consumo de alimentos y bebidas fuera del hogar en 2008, y transporte y comunicaciones, cuidado personal y educación y esparcimiento en 1998. En transporte y comunicaciones y en educación y esparcimiento la proporción del gasto aumenta fuertemente cuando aumentan los ingresos. En el primer caso va desde 4.2% en el primer decil hasta 20.1% en el decil X. En el segundo la variación es aún más fuerte, ya que va desde 4.2% a 20.1 por ciento.

Es necesario mirar el cuadro 2 y las gráficas 3 y 4 para volver a encontrar otros rubros, el gasto en medicamentos y el transporte público, en los cuales el porcentaje del gasto destinado al mismo disminuye al pasar de los deciles bajos a los altos: es decir donde vuelve a aplicar la Ley de Engel. En efecto, ahí se aprecia que el gasto en medicamentos y el transporte público se comportan de manera parecida al de alimentos (excepto que la tendencia a nivel nacional en transporte público es evidente sólo después del

GRÁFICA 1
ESTRUCTURA DE LOS GASTOS DE CONSUMO DE LOS HOGARES POR DECIL DE INGRESOS, 1998



GRÁFICA 2
PORCENTAJE DEL GASTO DEL HOGAR DEDICADO A ALIMENTOS, ALIMENTOS Y BEBIDAS FUERA DEL HOGAR, VESTIDO Y CALZADO, Y VIVIENDA Y SUS SERVICIOS POR DECILES DE INGRESO. MÉXICO, 2008



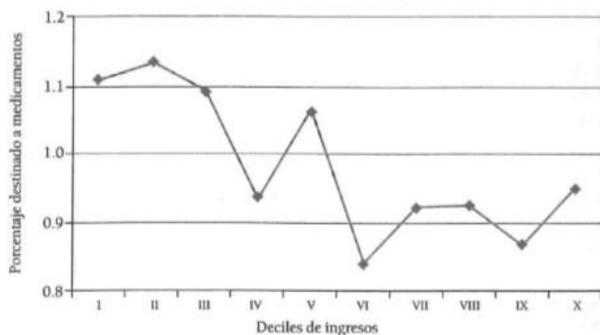
CUADRO 2
GASTO EN MEDICINAS COMO PORCENTAJE DEL INGRESO DEL HOGAR, 1998

Estratos del MMIP	Gasto medic / ingresos	% de la población
Indigentes	1.72	42.5
Muy pobres	0.77	12.7
Pobres moderados	0.60	17.7
SRI	0.53	16.8
Clase media	0.41	9.0
Clase alta	0.40	1.3
Total	0.69	100.0

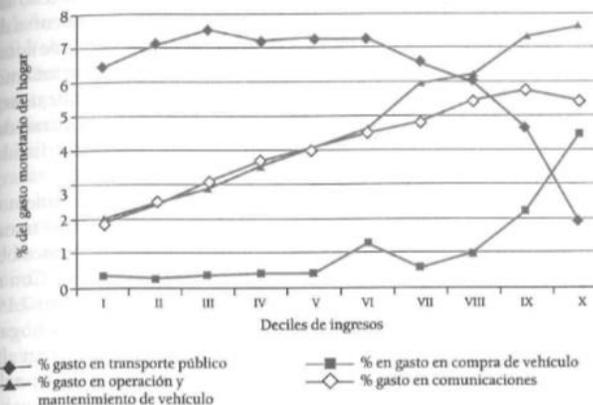
FUENTE: cálculos propios a partir de la base de datos de la ENIGH 1998.
Nota: el MMIP es el Método de Medición Integrada de la Pobreza.

decil VI, por la menor importancia del rubro en el medio rural, donde vive una proporción muy alta de los deciles más bajos). Es decir, disminuye a medida que nos movemos de estratos más pobres a menos pobres (véase el cuadro 2) o de deciles bajos a altos (véanse las gráficas 3 y 4). En cambio, el gasto en compra de vehículos, operación y mantenimiento de ellos, y en comunicaciones asciende a medida que nos movemos hacia los deciles superiores, como se aprecia en la gráfica 4. Los ejemplos de alimentos y de

GRÁFICA 3
PORCENTAJE DE GASTO EN MEDICAMENTOS DE LOS HOGARES
POR DECILES DE INGRESOS, 2008



GRÁFICA 4
PORCENTAJE DEL GASTO DE LOS HOGARES POR DECILES DE INGRESOS EN RUBROS
DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, 2008



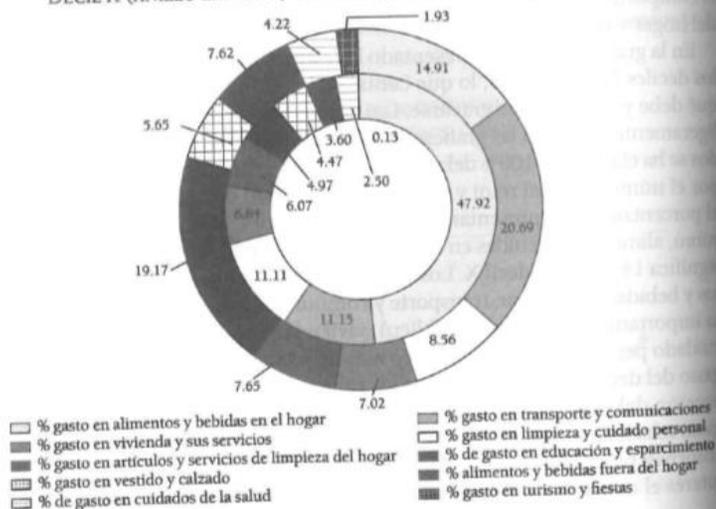
transporte y comunicaciones muestran que el análisis debe hacerse de manera más desagregada pues este nivel de rubros tan agregados impide ver el comportamiento dispar, dentro de ellos, de alimentos consumidos fuera del hogar y transporte público.

En la gráfica 5 se han representado las estructuras de gasto por rubros de los deciles I y X en 2008, lo que contrasta los extremos y ayuda a destacar qué debe y qué no debe gravarse. Los rubros se han organizado de manera ligeramente distinta a las gráficas anteriores pues en los diez rubros destacados se ha clasificado 100% del gasto. Los rubros se han dispuesto empezando por el número 12 del reloj y girando en el sentido de las manecillas según el porcentaje que representan del gasto en el decil I. Mientras que el primer rubro, alimentos y bebidas en el hogar representa casi 48% en el decil I, sólo significa 14.9% en el decil X. Los cuatro primeros rubros del decil I (alimentos y bebidas en el hogar, transporte y comunicaciones (donde sabemos que lo importante es transporte público), vivienda y sus servicios, y limpieza y cuidado personal, representan poco más de las tres cuartas partes (77%) del gasto del decil I. En el decil X los dos rubros que absorben una mayor proporción del gasto son comunicaciones y transportes (siendo el grueso el gasto relacionado con vehículos) y educación y esparcimiento (entre ambos absorben prácticamente 40% del gasto de estos hogares). Es de particular interés el caso del gasto en educación, porque recientemente la SHCP, ejer-

ciendo una facultad que ha asumido desde hace décadas como si le correspondiese al Poder Ejecutivo y no al Legislativo (como debiera ser de acuerdo con la Constitución), hizo deducibles del Impuesto sobre la Renta (ISR) los gastos en matrícula y colegiaturas en establecimientos privados. La curva de este gasto, que va de 4.4% en el decil I a 12.3% en el decil X, asciende constantemente y representa la mayor parte del rubro educación y esparcimiento. La educación privada está exenta del IVA, por lo cual los hogares que tienen el privilegio de enviar a sus hijos a establecimientos particulares gozan del doble subsidio vía el IVA y vía el ISR. Es un claro ejemplo de subsidio fiscal a los hogares de los deciles superiores.

De lo analizado se concluye que las propuestas de gravar los alimentos y los medicamentos, y de eliminar las tasas exentas a rubros como el transporte público terrestre, por los comportamientos del gasto que hemos observado, son inequitativas, o en la terminología fiscal, regresivas. Con el IVA aplicado a los alimentos, los ingresos reales del decil I bajarían en 7.1% (resultado de multiplicar 44.3% de gasto en alimentos dentro del hogar, por la tasa general del IVA de 16%). En cambio, en el decil X el IVA en alimentos reduciría el ingreso real de los hogares en sólo 2%. Este tipo de reforma aumentaría la pobreza enormemente.

GRÁFICA 5
ESTRUCTURA DEL GASTO MONETARIO POR GRANDES RUBROS,
DECIL X (ANILLO EXTERNO) Y DECIL I (ANILLO INTERNO), MÉXICO, 2008



BASES PARA UNA REFORMA ALTERNATIVA DEL IVA

Antes defendí la lógica básica de la Ley del IVA vigente (proteger las necesidades básicas de alimentación, educación, salud, vivienda y transporte público). Si se desea llevar a cabo una reforma del IVA que le otorgue un carácter más progresivo a un impuesto que puede ser muy regresivo cuando grava por igual todo tipo de consumo, es evidente que debemos partir de un análisis a fondo de la realidad del consumo por estratos sociales, como se hizo (véase *supra*), de manera que pueda diseñarse un esquema para no gravar, gravar menos, e incluso subsidiar, los bienes y servicios que consumen los pobres. Este tipo de análisis obliga no sólo a abordar la idea de las necesidades básicas o de los bienes meritorios.

La opinión generalizada de los especialistas es que mientras los impuestos directos (al ingreso) pueden ser progresivos, es decir pueden cobrarle más a quien más tiene, no sólo en términos absolutos sino también relativos (es decir un porcentaje mayor de su ingreso), los indirectos son inevitablemente regresivos. Como lo he mostrado en secciones anteriores, esto no tiene que ser así. La propuesta presentada en esta sección muestra que, además de su efecto redistributivo (la población pagará un porcentaje más bajo sobre su gasto a medida que sea más pobre), que es su principal objetivo, permitirá elevar sustancialmente la recaudación.

La realidad, los valores y las necesidades

Recuerdo alguna canasta básica diseñada por un destacado intelectual y luchador social mexicano, que excluía la televisión, pero que contenía material de lectura y otros bienes culturales en abundancia, contradiciendo tajantemente la realidad, en la cual los pobres tienen casi todos televisión pero muy pocos compran libros o periódicos. La tensión entre los valores (y las necesidades sentidas por el investigador) y la realidad social es inevitable en un análisis de este tipo, y es una tensión válida que no puede resolverse por el expediente simple de negar uno de los dos polos. Algo de esta misma actitud está presente en la Ley del IVA vigente, que exenta los productos culturales, aunque su consumo está altamente concentrado. En esta sección me propongo llevar a cabo un ejercicio en el cual miraré solamente la realidad como es realmente (el "consumo realmente existente") y, desde esa perspectiva exclusiva, analizar las implicaciones de esta realidad para una reforma al IVA que se proponga gravar a los pobres una proporción menor que a los no pobres, para quitarle el carácter regresivo a este impuesto.

Las conclusiones que de aquí se derivan, en la forma de una tipología de bienes y servicios *para fines del IVA*, sólo tomarán en cuenta la realidad del

consumo por estratos de hogares y no su carácter de *bien o servicio meritório* (aquellos cuyo consumo hace avanzar los valores sociales prevalectentes, como la educación y la salud) o de bienes dañinos a la salud, como el tabaco, el alcohol y los alimentos chatarra. En vez de bienes, a éstos se les ha llamado *males*. Si se deseara introducir este carácter no se gravarían bienes y servicios que, desde el punto de vista exclusivo de la realidad de las prácticas de consumo vigentes, muestran una alta concentración en los deciles altos pero constituyen bienes meritorios y, por contrario, se gravarían los males aunque constituyan bienes de consumo popular.

UNA TIPOLOGÍA DE BIENES Y SERVICIOS EN GRANDES RUBROS DEL GASTO

Para alcanzar sus objetivos, se parte del principio de minimizar el costo para la población de bajos ingresos y centrar la recaudación en la de altos ingresos. Con este propósito, el criterio fundamental para clasificar un bien o servicio (rubro o gran rubro de aquí en adelante) en un abanico de tasas del IVA (incluyendo algunas negativas) es la distribución del gasto de los hogares en dicho rubro entre la población, ordenada de menor a mayor gasto.

Las consideraciones valorativas ajenas a esta distribución (como el valor intrínseco de los bienes y servicios en cuestión) se tomaron en cuenta sólo como elementos adicionales, pero nunca fundamentales. En los casos de alimentación, educación y salud, se puso 15% como límite máximo de la tasa, en vez de 20% que se manejó para los otros grupos. En muchos otros casos, el resultado del criterio estadístico se modificó hacia abajo para tomar en cuenta estas consideraciones.

La existencia de una importante oferta de servicios de educación y de salud pública (de mayor cobertura en el primer caso) debe ser tomada muy en cuenta al valorar las tasas impositivas que se propone aplicar a la prestación privada (mercantil) de estos servicios.

En el cuadro 3 (que puede consultarse en la versión amplia de este artículo en <www.consejacionacionaldeuniversitarios.org.mx>) se presentan lo que la ENIGH denomina los *grandes rubros del gasto de consumo de los hogares* para 2008, clasificados en cinco categorías, de acuerdo con lo que he llamado el Índice de Concentración Relativa (ICR) del gasto de consumo de los hogares. Para construir el ICR se partió de las proporciones que en el gasto (por grandes rubros) de todos los hogares representa el efectuado por los *hogares no pobres* —el 20% mejor situado, ya que la pobreza en 2008 a nivel nacional se sitúa en cerca de 80% (79.1%) de la población—, así como la del 50% más pobre de la población, que se aproxima a la población en pobreza extrema que era de 51.7% en 2008, ambos con base en los cálculos

más recientes del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP). El primer paso para los grandes rubros fue dividir las proporciones de los no pobres entre las de los pobres extremos. Para relativizar y estandarizar los cocientes resultantes de esta división se dividieron todos entre el cociente del total de los rubros que, por tanto, se convierte en 1.00 y sirve como referencia para la clasificación de dichos grandes rubros. Formalmente:

$$ICR_i = [G^{ix-x}_i / G^{i-v}_i] / [\sum_i G^{ix-x}_i / \sum_i G^{i-v}_i]$$

Donde G es el gasto, el subíndice i indica cada uno de los grandes rubros y los superíndices indican los deciles comprendidos en la operación. Las sumatorias en el denominador se hacen sobre i, es decir se suman todos los grandes rubros de gasto obteniendo así el gasto total de no pobres y de pobres extremos. ICR_i indica, por tanto, qué tanto más (o menos) está concentrado el gasto en un rubro que la concentración del gasto total. Si el gasto en todos los grandes rubros se distribuyese de la misma manera entre pobres extremos y no pobres, ello indicaría que todos los bienes son igualmente necesarios y que los estratos de la población asignan las mismas proporciones de su ingreso disponible (o de su gasto total) a cada rubro. El hecho de que ello no sea así muestra que hay una jerarquía de las necesidades/satisfactores de las mismas. Las formas de medir la concentración del gasto son muy numerosas, incluido el coeficiente de Gini. La ventaja más defendible de la elegida es su carácter intuitivo. También se podrían haber clasificado los rubros según la elasticidad-ingreso del gasto, que es el criterio económico ortodoxo para clasificar los bienes desde inferiores hasta de lujo. Es poco probable que los resultados varíen mucho si se eligiese algún otro procedimiento. Lamentablemente, los tabulados publicados por el INEGI de la ENIGH2008 sólo se presentan a nivel de los grandes rubros (excepto alimentos, que sí se desagrega más) y desagregarlos a partir de la base de datos rebasa las posibilidades, por razones de tiempo, de este trabajo. Por ello sólo se presenta la clasificación de grandes rubros para 2008 y la desagregación a nivel de rubros individuales sólo se presenta para 1998, tarea que ya había realizado para un trabajo anterior.² La relativa estabilidad de estos fenómenos (excepto en rubros nuevos cuyo uso se va generalizando rápidamente, como el celular y la computadora) es que el uso de una fuente de diez años atrás aproximadamente de todas maneras razonablemente bien la realidad actual. De todas maneras es necesario procesar las bases de datos para verificar su actualidad, aunque ello convendría hacerlo ahora con la ENIGH2010 del 15 de julio de 2011.

² "Traectoria de dos propuestas de reforma de la Ley del IVA", en José Luis Calva, *La economía mexicana en el segundo año del gobierno de Fox*, Memoria del XVII Seminario de Economía Mexicana, México, 2003 (edición en DVD, ISBN 970-32-0869-X).

En los renglones del cuadro 3 se enlistan siete bloques del consumo de los hogares, y en las columnas se desagregan los 46 grandes rubros que los conforman, clasificándolos en cinco categorías, para fines de la definición del IVA, en función del valor del ICR. En este análisis de grandes rubros formé cinco estratos de los valores de ICR. Los dos primeros son estratos en los cuales el valor de ICR es menor a la unidad (1.00) que, como comenté, marca la concentración del gasto en todos los rubros en los no pobres respecto a los pobres extremos: el primer estrato se denomina "concentración muy por debajo de la media" y comprende los valores menores a 0.5; el segundo se llama "concentración por debajo de la media" y comprende los valores de 0.5 a menos de 1.0. En el primero se ubican nueve rubros agregados: el transporte público y ocho rubros agregados de alimentos: cereales; tubérculos, aceites y grasas, azúcar y mieles; verduras y leguminosas; huevo; café, té y chocolate, y especias y aderezos. En el segundo grupo se hallan 17 rubros: servicios médicos durante el embarazo; medicamentos con receta; medicamentos sin receta y material curativo; electricidad y combustible, agua para la vivienda, renta de la vivienda, siete grupos de alimentos y tabaco: pescados y mariscos; frutas; bebidas alcohólicas y no alcohólicas; carnes; leche y sus derivados; otros alimentos, y tabaco; así como prendas de vestir para personas de cero a cuatro años y para personas de cinco a 17 años; calzado y su reparación, y gastos en higiene y cuidados personales. Al primer grupo, se señala en el cuadro 3, se le aplicarían tasas negativas de IVA y tasa cero. Al segundo grupo se le asignarían tasas positivas pero bajas de IVA (sin especificar qué significan tasas bajas).

Por arriba del valor 1.00 del ICR se hicieron tres grupos: de 1.00 a 1.99, concentración en la media o por arriba de ella; de 2.0 a 3.99: concentración muy por arriba de la media, y de 4.0 y más, concentración extrema. Se sugieren, respectivamente, tasas de IVA media, alta y muy alta. En el primer grupo se ubican diez grandes rubros, siete en el segundo y tres en el tercero. En el primero se incluyen tres grandes rubros de salud (medicina alternativa, servicios médicos en el parto, y servicios médicos); el único gran rubro de educación definido, que resulta demasiado agregado; dos de transportes y comunicaciones (operación y mantenimiento de vehículos, y comunicaciones); tres relacionados con la vivienda: higiene del hogar; cristalería, blancos y utensilios, y enseres domésticos, y uno de alimentación: alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar. En el segundo grupo se incluyen siete grandes rubros: dos en salud (aparatos ortopédicos y terapéuticos, y atención hospitalaria); uno de recreación: artículos y servicios de esparcimiento; uno de transporte (transporte foráneo); uno de vivienda (predial y mantenimiento); de vestido y calzado (prendas de vestir para personas de 18 años y más; y uno de higiene y cuidado personal (accesorios y efectos

personales). Por último, el tercer grupo, de concentración extrema, incluye seguros médicos; turismo y fiestas, y adquisición de vehículos, que serían los tres grandes rubros a los que se aplicarían tasas muy altas del IVA.

Como se aprecia, muchos de los siete bloques que ocupan las filas del cuadro 3 tienen, en su interior, una amplia variabilidad. Por ejemplo, en el caso de transporte y comunicaciones se observan rubros en cuatro de las cinco categorías: desde la situación del transporte público local, donde el 50% más pobre eroga 36.9% del total de los hogares y la proporción del gasto total es mucho mayor que el del 20% mejor situado (24.7% del total), hasta la adquisición de vehículos, donde el 50% en pobreza extrema eroga sólo 4.7% del gasto y el 20% no pobre realiza 81% del mismo. En este campo del transporte y las comunicaciones, la legislación vigente parece bastante coherente: el transporte terrestre de pasajeros (con la excepción de ferrocarriles) están exentos del IVA, mientras que los automóviles pagan la tasa general del IVA, el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y tenencia. Si interpretamos los términos IVA medio, alto y muy alto en relación con la tasa general vigente de IVA (16%), podemos identificar como IVA medio la tasa general vigente, alto arriba de ésta y muy alto muy por arriba de la misma, las recomendaciones en este campo tenderían a coincidir, en términos generales, con la legislación vigente. Como se comentará en detalle más adelante, la propuesta de tasas múltiples de IVA va acompañada de la eliminación de las exenciones. La situación de exención impide al productor recuperar los costos de IVA, que en el caso del transporte son muy elevados. Pero además, la exención exime a las empresas de presentar declaración de IVA, lo que facilita la evasión fiscal. La eliminación de las exenciones aquí propuesta queda más que compensada, en los rubros necesarios, con tasas negativas, tasa cero o tasas muy bajas, que resultan mejor para el consumidor porque evita el traslado implícito en las exenciones del IVA pagado por los productores o prestadores de servicios.

ASIGNACIÓN DE TASAS MÚLTIPLES A RUBROS DESAGREGADOS CON BASE EN UN CRITERIO EMPÍRICO

En el cuadro 3A (que puede consultarse también en la versión amplia de este artículo en <www.consejonacionaldeuniversitarios.org.mx> que se divide en 12 hojas, se presenta una desagregación doble de la propuesta. Por una parte, en lugar de los 47 grandes rubros del cuadro 3, pasamos a 190 rubros más desagregados con los que trabajé la información de la base de datos de la ENIGH 1998. Por otra parte, he pasado de cinco grupos de rubros a 12, para proponer un juego de 12 tasas de IVA diferentes que van desde

-15% a +30%, formando el siguiente abanico: -15%, -10%, -5%, 0%, +2.5%, +5%, +10%, +15%, +18%, +20%, +25% y +30%. Es decir, tres tasas negativas, la tasa cero y ocho tasas positivas. La idea de la tasa negativa funciona así. Tomemos el ejemplo de las tortillas de maíz, para las cuales se propone una tasa de -15%. Supongamos, por simplicidad numérica, que el kilo de tortillas tiene un precio de 10 pesos. Cuando el consumidor compra un kilo de tortilla, al precio de 10 pesos se le deduce 15% de tasa negativa del IVA, por lo cual sólo paga 8.50 pesos. El consumidor recibe así un subsidio de 1.50 pesos. Al final del mes, supongamos que el vendedor de tortillas vendió 10 mil kilos, hace su declaración de IVA al fisco, misma que incluiría el IVA pagado en sus compras (electricidad, gas, renta, etc.) y el IVA negativo trasladado como subsidio a los consumidores. El SAT le reembolsaría 15 mil pesos más el IVA pagado en sus compras. Los comerciantes que no cumplirían con las formalidades impositivas no podrían recuperar el IVA subsidiado y, por tanto, estarían en severas dificultades para ser competitivos: habría un fuerte incentivo a regularizarse fiscalmente.

Durante las discusiones intensas en 2001 con la SHCP al elaborar la propuesta del PRD que relato en mi escrito citado, los argumentos en contra del uso de tasas múltiples se basaban en la pérdida de eficacia fiscalizadora o recaudatoria, pero la realidad de existencia de tasas múltiples en dicho año—exentos, tasa cero y tasas 10% (en las fronteras) y 15% en el resto del territorio—era una fuerte evidencia en contra de dicha argumentación.

No he calculado el efecto redistributivo de la propuesta aquí presentada, que lleva mucho más lejos la idea de las tasas múltiples, no sólo por la introducción de las tasas negativas sino también por el más amplio espectro de tasas positivas. Sin embargo, como muestra del sustancial impacto redistributivo que una propuesta de tasas múltiples del IVA diseñada con el mismo espíritu de no gravar los bienes necesarios y de ir imponiendo tasas graduales mayores a los bienes a medida que se va pasando a rubros más cercanos al lujo, la gráfica 6 muestra el impacto redistributivo de la propuesta alternativa a la oficial, que el PRD presentó en 2001 y cuya elaboración estuvo a mi cargo, la cual contenía una propuesta similar a la aquí presentada, excepto que no incluía tasas negativas de IVA y el abanico de tasas sólo era de 0, 5, 10, 15 y 20%. La gráfica 6 muestra la distribución por deciles de gasto monetario de la recaudación adicional que provendría de dos propuestas de reforma a la Ley del IVA, la mencionada del PRD y la oficial presentada por el gobierno de Fox en 2001 (que eliminaba todas las tasas cero y todas las exenciones, con excepción de la de vivienda, pasándolas a la tasa general). También, como referencia cuantitativa básica de referencia, se presenta la distribución del gasto monetario por deciles, ajustados a cuentas nacionales. Mientras que en la propuesta oficial todos los

deciles pagarían más IVA y, por tanto, verían reducido su ingreso real (y los deciles III a IX contribuirían con IVA adicional—en un porcentaje respecto del total adicional que pagaría el conjunto de los hogares— más alto que su participación en el gasto monetario), en la propuesta alternativa los cuatro primeros deciles pagarían menos IVA en términos absolutos, disminuyendo la contribución al IVA entre los pobres extremos (los primeros cinco deciles) en 3.74% del total de recaudación adicional, mientras que los deciles IX y X contribuirían con 86.5% de la misma y el decil X por sí mismo cubriría 67.4% de la recaudación adicional. Una vez añadidas las tasas negativas a los bienes menos concentrados en los estratos altos, y ampliado el espectro de las tasas positivas del IVA, como aquí se propone, el efecto redistributivo será sin duda mucho mayor. Su cálculo, sin embargo, rebasa los límites de esta primera versión del trabajo.

En el cuadro 3A he añadido, en una columna a la derecha, las anotaciones BM para identificar los bienes meritorios y BD para identificar los dañinos. En el primer caso habría que bajar la tasa que resulta del puro dato empírico de la concentración para que el propósito fiscal no menoscabe el impulso que, por razones axiológicas, se desea dar a estos rubros; en el segundo, habría que pensar si es conveniente aumentarlo. Si el consumo continuado de refrescos, por ejemplo, parece inevitable a corto y mediano plazos, el aumento de sus precios podría resultar sólo en un daño al bolsillo de los hogares, sobre todo del espectro inferior que dedican una mayor proporción de su ingreso a consumir este tipo de bienes.

Por último, baste añadir que es probable que no haya un incremento recaudatorio con una propuesta que incluye tasas negativas, pero como dije, el cálculo de la recaudación está por hacerse.

REVISIÓN INICIAL DEL RESULTADO DEL CRITERIO EMPÍRICO CON BASE EN LAS CATEGORÍAS DE BIENES MERITORIOS Y BIENES DAÑINOS

Como se aprecia en las tres primeras hojas del cuadro 3A, 39 de los 190 rubros quedaron clasificados en los tres primeros grupos de rubros, que tienen valores de ICR menores a 0.375, y que he denominado como bienes ultrapopulares (ICR menor a 0.125), muy populares (ICR entre 0.125 y menos de 0.20) y populares (ICR entre 0.250 y menos de 0.375). El valor sustancialmente por debajo de la media de ICR (1.00) indica que se trata de bienes (y unos pocos servicios) en los que los deciles I a V gastan absolutamente más que los deciles IX y X. Esto lo puede ver el lector si en la ecuación del ICR despeja el numerador del lado derecho de la ecuación $[G^{IX-X} / G^{I-V}]$ para expresarlo como el producto del ICR por el denominador

-15% a +30%, formando el siguiente abanico: -15%, -10%, -5%, 0%, +2.5%, +5%, +10%, +15%, +18%, +20%, +25% y +30%. Es decir, tres tasas negativas, la tasa cero y ocho tasas positivas. La idea de la tasa negativa funciona así. Tomemos el ejemplo de las tortillas de maíz, para las cuales se propone una tasa de -15%. Supongamos, por simplicidad numérica, que el kilo de tortillas tiene un precio de 10 pesos. Cuando el consumidor compra un kilo de tortilla, al precio de 10 pesos se le deduce 15% de tasa negativa del IVA, por lo cual sólo paga 8.50 pesos. El consumidor recibe así un subsidio de 1.50 pesos. Al final del mes, supongamos que el vendedor de tortillas vendió 10 mil kilos, hace su declaración de IVA al fisco, misma que incluiría el IVA pagado en sus compras (electricidad, gas, renta, etc.) y el IVA negativo trasladado como subsidio a los consumidores. El SAT le reembolsaría 15 mil pesos más el IVA pagado en sus compras. Los comerciantes que no cumplieran con las formalidades impositivas no podrían recuperar el IVA subsidiado y, por tanto, estarían en severas dificultades para ser competitivos: habría un fuerte incentivo a regularizarse fiscalmente.

Durante las discusiones intensas en 2001 con la SHCP al elaborar la propuesta del PRD que relato en mi escrito citado, los argumentos en contra del uso de tasas múltiples se basaban en la pérdida de eficacia fiscalizadora o recaudatoria, pero la realidad de existencia de tasas múltiples en dicho año —exentos, tasa cero y tasas 10% (en las fronteras) y 15% en el resto del territorio— era una fuerte evidencia en contra de dicha argumentación.

No he calculado el efecto redistributivo de la propuesta aquí presentada, que lleva mucho más lejos la idea de las tasas múltiples, no sólo por la introducción de las tasas negativas sino también por el más amplio espectro de tasas positivas. Sin embargo, como muestra del sustancial impacto redistributivo que una propuesta de tasas múltiples del IVA diseñada con el mismo espíritu de no gravar los bienes necesarios y de ir imponiendo tasas graduales mayores a los bienes a medida que se va pasando a rubros más cercanos al lujo, la gráfica 6 muestra el impacto redistributivo de la propuesta alternativa a la oficial, que el PRD presentó en 2001 y cuya elaboración estuvo a mi cargo, la cual contenía una propuesta similar a la aquí presentada, excepto que no incluía tasas negativas de IVA y el abanico de tasas sólo era de 0, 5, 10, 15 y 20%. La gráfica 6 muestra la distribución por deciles de gasto monetario de la recaudación adicional que proveniría de dos propuestas de reforma a la Ley del IVA, la mencionada del PRD y la oficial presentada por el gobierno de Fox en 2001 (que eliminaba todas las tasas cero y todas las exenciones, con excepción de la de vivienda, pasándolas a la tasa general). También, como referencia cuantitativa básica de referencia, se presenta la distribución del gasto monetario por deciles, ajustados a cuentas nacionales. Mientras que en la propuesta oficial todos los

deciles pagarían más IVA y, por tanto, verían reducido su ingreso real (y los deciles III a IX contribuirían con IVA adicional —en un porcentaje respecto del total adicional que pagaría el conjunto de los hogares— más alto que su participación en el gasto monetario), en la propuesta alternativa los cuatro primeros deciles pagarían menos IVA en términos absolutos, disminuyendo la contribución al IVA entre los pobres extremos (los primeros cinco deciles) en 3.74% del total de recaudación adicional, mientras que los deciles IX y X contribuirían con 86.5% de la misma y el decil X por sí mismo cubriría 67.4% de la recaudación adicional. Una vez añadidas las tasas negativas a los bienes menos concentrados en los estratos altos, y ampliado el espectro de las tasas positivas del IVA, como aquí se propone, el efecto redistributivo será sin duda mucho mayor. Su cálculo, sin embargo, rebasa los límites de esta primera versión del trabajo.

En el cuadro 3A he añadido, en una columna a la derecha, las anotaciones BM para identificar los bienes meritorios y BD para identificar los dañinos. En el primer caso habría que bajar la tasa que resulta del puro dato empírico de la concentración para que el propósito fiscal no menoscabe el impulso que, por razones axiológicas, se desea dar a estos rubros; en el segundo, habría que pensar si es conveniente aumentarlo. Si el consumo continuado de refrescos, por ejemplo, parece inevitable a corto y mediano plazos, el aumento de sus precios podría resultar sólo en un daño al bolsillo de los hogares, sobre todo del espectro inferior que dedican una mayor proporción de su ingreso a consumir este tipo de bienes.

Por último, baste añadir que es probable que no haya un incremento recaudatorio con una propuesta que incluye tasas negativas, pero como dije, el cálculo de la recaudación está por hacerse.

REVISIÓN INICIAL DEL RESULTADO DEL CRITERIO EMPÍRICO CON BASE EN LAS CATEGORÍAS DE BIENES MERITORIOS Y BIENES DAÑINOS

Como se aprecia en las tres primeras hojas del cuadro 3A, 39 de los 190 rubros quedaron clasificados en los tres primeros grupos de rubros, que tienen valores de ICR menores a 0.375, y que he denominado como bienes ultrapopulares (ICR menor a 0.125), muy populares (ICR entre 0.125 y menos de 0.20) y populares (ICR entre 0.250 y menos de 0.375). El valor sustancialmente por debajo de la media de ICR (1.00) indica que se trata de bienes (y unos pocos servicios) en los que los deciles I a V gastan absolutamente más que los deciles IX y X. Esto lo puede ver el lector si en la ecuación del ICR despeja el numerador del lado derecho de la ecuación $[G^{IX-X} / G^{I-V}]$ para expresarlo como el producto del ICR, por el denominador

En el primer grupo, consumo generalizado amplio, siguen predominando los alimentos: nueve rubros (incluyendo aquí el tabaco) de 20 en total; tres rubros de vivienda: agua potable (que no debería causar IVA), ventilador y energía eléctrica doméstica; cuatro rubros de vestido y calzado; tres de cuidado personal, y uno de salud. De los rubros de vestido y calzado, parece aconsejable integrar los de cachuchas, uniformes y plancha con el rubro general de vestido que quedó en el grupo de tasa 10%. Tanto éste como los mencionados pueden reclasificarse a tasa 5% dejando aquí todo el calzado. Aparecen aquí varios rubros que deben considerarse bienes meritorios: agua potable, energía eléctrica doméstica, medicamentos y material de curación, y frutas frescas. Todos deben reclasificarse a tasa cero, es decir al grupo anterior. Por otra parte aparecen cuatro rubros que pueden considerarse bienes dañinos (BD): uno de ellos es el tabaco. Puede dejarse en el grupo de IVA en el que se encuentra, o bien pasarse a cualquiera de los dos siguientes (tasas +5% y +10%), ya que la vía impositiva usual para este tipo de bienes es la de impuestos especiales (IEPS en México). Por otra parte, encontramos aquí tres rubros de embutidos y carnes frías en cuyo procesamiento se utilizan sustancias nocivas para la salud. En este caso parece razonable aumentar el IVA a 10% para desestimular su consumo.

En el siguiente grupo, consumo generalizado, que se propone gravar con tasa +5%, cuya concentración es muy cercana (por abajo) a la media del gasto (ICR de 0.75 a menos de 1.00) se clasificaron diez rubros: cinco de alimentos (en el sentido amplio que incluye bebidas y tabaco: dos tipos de quesos, las bebidas alcohólicas, y los encendedores, cigarreras y polveras, y los demás son rubros en diversas categorías. Dos han sido clasificados como bienes dañinos: las bebidas alcohólicas y los encendedores y cigarreras, y el rubro de material para primeros auxilios ha sido catalogado como BM. Éste debe pasarse a tasa cero, mientras que los dos rubros de bienes dañinos se podrían subir a tasa 10%, sin menoscabo, en el caso de las bebidas alcohólicas, de que se graven con otros impuestos.

En el tercer y último grupo de este bloque, denominado consumo amplio y que se propone gravar con tasa de +10%, están por una parte los que tienen valores cercanos del ICR a la media (digamos valores hasta de menos de 1.4) y, por otro, los que se empiezan alejar (hacia arriba) significativamente de dicha media. En el primer grupo predominan los alimentos, especialmente entre los valores 1.0 a 1.2. En total se registraron en este grupo 14 rubros de alimentos y tres relacionados con alimentos; ocho rubros de vivienda; cuatro de recreación y cultura, y algunos otros dispersos, entre ellos dos de educación. El pan queda en este grupo, lo cual evidentemente parece fuera de lugar, pues gravar un bien que es concebido como algo tan básico en nuestra cultura, a pesar del resultado empírico obtenido, resul-

taría inadecuado. Sin haberlo marcado como BM me parece que debe pasarse a tasa 0%. Como se comentó antes el rubro genérico vestido pasaría a tasa 5% para unificarse con otros rubros de vestuario. En este grupo están identificados seis rubros como bienes meritorios (BM): consultas médicas, anticonceptivos, cuota o pago por la vivienda, carrera técnica o comercial, libros para la escuela y placas y puentes dentales. Todos deben reubicarse en tasa 0%. El jamón y el tocino, identificados como bien dañino (BD), ya se encuentran en una tasa a la que se ha propuesto pasar las otras carnes frías, por lo que se propone dejarlos donde se hallan.

Los cinco últimos grupos pueden concebirse dos sub-bloques: a) el formado por los grupos de *consumo restringido* y *muy restringido*, a los que se le asignarían las tasas +15% y +18% de IVA (véase el cuadro 3A), y b) el bloque integrado por los grupos que he llamado de consumo elitista, muy elitista y ultraelitista, a los que se le asignarían las tasas de 20, 25 y 30%. En total se incluyen en ambos sub-bloques 59 rubros (27 en el primero y 32 en el segundo) de los cuales 18 son, sin embargo, BM (siete en el primer sub-bloque y 11 en el segundo) relacionados sobre todo con la salud, la educación, la cultura y la recreación (hospitalización, aparatos ortopédicos, anteojos y lentes de contacto, enciclopedias y libros, periódicos, educación especial, espectáculos deportivos, renta de casetes, etc.) e incluyendo también el alquiler de la vivienda y la leche maternizada. Es claro que gravar este tipo de bienes resulta contradictorio con objetivos más amplios que el recaudatorio, especialmente con las altas tasas que aquí resultan del criterio puramente empírico. Por ello habrá que reclasificar todos estos rubros y ubicarlos con tasas menores (digamos 10 y 5%). Hay otros rubros problemáticos: el aire acondicionado no necesariamente resulta un bien de consumo muy elitista en ciudades como Hermosillo, con temperaturas que alcanzan 50° centígrados. En el IVA resulta problemático establecer tasas diferenciales regionalmente, ya que la evasión sería muy sencilla: bastaría facturar donde las tasas sean más bajas. En estos casos problemáticos parece aconsejable bajar la tasa y aplicarla en todo el país. Digamos, los aparatos de aire acondicionado a 15 por ciento.

Los cambios comentados a lo largo de esta sección suponen una reclasificación hacia abajo de numerosos rubros, por lo cual la recaudación bajaría haciendo estos ajustes.

TAREAS PENDIENTES Y REFLEXIONES FINALES

Aunque en términos generales la propuesta de reforma a la Ley del IVA se sostiene, es necesario todavía llevar a cabo las siguientes tareas para afinar-

la y validarla: a) actualizar el ejercicio de cálculo del ICR con la ENIGH más reciente, la de 2010; b) introducir un criterio empírico adicional: el de las percepciones de la población sobre la calidad de necesarios, deseables pero no necesarios o ni deseables ni necesarios (o bien indispensables y no indispensables) obtenidos en tres encuestas sobre percepciones de la población al respecto;³ c) calcular el impacto redistributivo y recaudatorio con datos de gasto ajustados a cuentas nacionales y con varios escenarios alternativos de eficacia recaudatoria del IVA; d) a la luz de los resultados anteriores, equilibrar los objetivos de redistribución y recaudación, con dos o tres criterios; uno de ellos sería el de no disminuir la recaudación actual pero maximizando su impacto redistributivo, y e) valorar la conveniencia de compactar el número de tasas propuestas, eliminando los grupos cuya existencia separada conlleve un impacto redistributivo (o recaudatorio) marginal muy bajo.

El IVA puede ser un impuesto altamente redistributivo a pesar de los dogmas imperantes sobre los impuestos indirectos, como se ha demostrado en este ensayo, y debe concebirse como un instrumento complementario (tanto en las tareas recaudatorias como redistributivas) de otros impuestos, particularmente del ISR. Las dudas, muy legítimas, surgen cuando un instrumento fiscal puede tener efectos negativos al hacer más difícil el acceso a bienes meritorios (y percibidos como necesarios por la mayor parte de la población) y se les grava con tasas altas porque su consumo se encuentra altamente concentrado en los deciles superiores. Por ello es inevitable combinar el criterio puramente empírico (lo que *es*) con el criterio normativo (lo que *debe ser*) al definir la asignación final de rubros de consumo a diferentes tasas del IVA.

³ En el año 2000, la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), en un convenio celebrado con la UIA, levantó una encuesta, diseñada por Julio Boltvinik, en 18 ciudades del país (una de ellas, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México), denominada Encuesta de Percepciones de la Población Urbana sobre las Normas Mínimas de Satisfacción de las Necesidades Básicas (EPPUNSNB). En 2007, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) levantó la Encuesta para Determinación de Umbrales Multidimensionales de Pobreza, de cobertura nacional. Ambas captan algunas percepciones sobre lo necesario y lo no necesario. En marzo de 2009, en un trabajo desarrollado para Coneval, cuyo propósito fue definir la canasta no alimentaria para usarla en el componente de ingresos de la medición multidimensional de la pobreza, la UAM levantó otra encuesta nacional denominada Encuesta sobre la Necesidad de Productos no Alimentarios en México, que captó la opinión de 1 500 hogares urbanos y mil rurales "de los sectores medios y populares", sobre una lista de 254 rubros de bienes y servicios no alimentarios específicos que un panel de discusión había filtrado como básicos del total de 400 rubros no alimentarios que captan las ENIGH. En septiembre de 2009 el Evalúa DF realizó la Encuesta de Percepciones y Acceso a Satisfactores Básicos (EPASB) en el DF, que captó percepciones sobre la calidad de necesarios o deseables, o ni lo uno ni lo otro, de una amplia lista de bienes y servicios, con una muestra de 1 984 adultos.

Las tasas negativas (aunadas a la eliminación de las exenciones, lo que conlleva la obligatoriedad para todas las empresas formales e informales, incluyendo a los trabajadores por cuenta propia, de presentar declaración periódica del IVA) es la más importante innovación de esta propuesta. Ellas implican un subsidio generalizado a los rubros a los que se aplican, mucho mejor que otros mecanismos de subsidio generalizado en términos de facilidad de aplicación y administración, pero además conllevan una presión (o estímulo) muy fuerte al registro fiscal de numerosos productores, lo que puede traer consigo una reducción sustancial de la evasión fiscal. No se debe olvidar que, en materia de IVA, el que evade el IVA en realidad se está apropiando el IVA que, en los hechos, cobra a las personas (al igualar, o superar, su precio de venta al de las empresas que en efecto enteran el IVA al SAT), por lo cual la reducción de la evasión es todavía más importante.