

Trayectoria de dos propuestas de reforma de la Ley del IVA

Julio Boltvinik*

Introducción

En este ensayo se evalúa críticamente la propuesta gubernamental de eliminar las tasas cero y las exenciones de la Ley del IVA, gravando todos los bienes y servicios (excepto la vivienda) con la tasa general del 15%; presento mi propuesta de un IVA progresivo, lo que se logra aplicando tasas diferenciadas en el IVA; muestro como la versión modificada de esta propuesta fue adoptada por el PRD en su propuesta e iniciativa de reformas a la Ley del IVA; y finalmente analizo el impuesto al consumo suntuario aprobado por el Congreso de la Unión en lugar de las dos iniciativas de reformas a la LIVA. El grueso del texto es el resultado de compilar y editar varias colaboraciones de la columna Economía Moral (*La Jornada*), escritas en el fragor mismo de la batalla por la reforma fiscal. Aunque el texto ha sido editado, he querido dejarle el tono de reporte desde el frente que tienen algunas de ellas, ya que durante casi todo el año 2001 colaboré con la fracción del PRD en la Cámara de Senadores en la lucha intensa que llevó a cabo por una reforma fiscal progresiva. He añadido algunas notas de pie de página para actualizar algún dato o circunstancia.

La reforma anunciada: IVA a alimentos y medicinas.

Antecedentes

El gobierno de Ernesto Zedillo aumentó la tasa general del IVA del 10 al 15% y quiso eliminar la tasa cero del IVA a alimentos y medicinas (ese 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 como veremos es totalmente falso. También venía insistiendo Fox que estos aumentos no perjudicarían a los pobres, ya que lo que pierdan les sería devuelto a través del Progreso.

* Profesor-investigador, Centro de Estudios Sociológicos, 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.

La ley del IVA vigente

La Ley del IVA 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, 10 o 15%).

En el cuadro 1 se listan 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 10% en lugar de 15 por ciento.

Los rubros exentos y de tasa cero se pueden clasificar en tres grupos: 1) Los que están asociadas al tipo de bien sin distinguir quién produce o para quién lo produce. 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. Así, lo que en el cuadro he llamado los causantes menores que prestan servicios al público en general, tienen tasa cero independientemente del tipo de bienes o servicios en los que estén involucrados. Lo mismo pasa con las actividades de asociaciones 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 tiene 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. 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 sobre precio 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 el 15%); la educación y todo lo relacionado con la vivienda. Quedan asimismo exentos los servicios de transporte terrestre de personas.

El potencial recaudatorio de alimentos y bebidas

Antes del envío de la iniciativa de reformas a diversas disposiciones fiscales por parte del gobierno federal, el equipo de transición de Fox y después su gobierno, hablaban solamente del IVA a los alimentos y a las medicinas. En tal contexto, llevé a cabo el siguiente análisis de las magnitudes básicas involucradas. El gasto total en alimentos en el país, realizado por los hogares y las instituciones privadas sin fines de lucro, sin incluir bebidas ni gasto en restaurantes, fue en números redondos de 689 mil millones de pesos en 1999, según Cuentas Nacionales. En el 2000 fueron de 787 mil millones de pesos a precios corrientes. Representó, en 1999, el 22% del gasto total de los hogares y las instituciones privadas sin fines de lucro y en el año 2000 bajó a 21 por ciento.

CUADRO 1
RUBROS CON TASA CERO Y RUBROS EXENTOS DEL IVA

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; despepite de algodón; sacrificio de ganado y aves de corral; reaseguro y renta de equipo para ello.	4. Venta de billetes de interfa 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. Causantes menores. 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.
	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 cursivas son más ya que la Ley del IVA no las usa y pueden ser incorrectas jurídicamente.

El valor de los productos farmacéuticos y medicinales consumidos por este sector institucional en 1999 fue de 48 mil millones de pesos (1.6% del total del gasto), y en el 2000, precios corrientes de comprador, casi 60 mil millones.

La aplicación del 15% de IVA a alimentos y medicamentos tiene un potencial recaudatorio, sin efectos indirectos, exenciones de otro tipo, ni evasión, enorme. El 15% de 847 mil millones de pesos es de 127 mil millones de pesos. El gasto del Progreso fue en el 2000 de menos de 10 mil millones de pesos. Casi 13 veces el gasto del Progreso podrían financiarse con el IVA a alimentos y medicinas.

¿En qué gastan los hogares?

En la gráfica 1 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 ENIGH (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares) de 1998. En la gráfica se pone en evidencia 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 se aprecia que la proporción del gasto monetario que destinan a alimentos los hogares disminuye desde el 56% en el decil I (décima parte más pobre de la población), hasta sólo 20% en el decil X, el más rico.

En el cuadro 2 se aprecia que el gasto en medicamentos se comporta de manera parecida al de alimentos. Es decir, disminuye a medida que nos movemos de estratos más pobres a menos pobres. En este caso, sin embargo, la información no se presenta por deciles sino por estratos de nivel de vida. Los indigentes (ingresos menores a la mitad de la línea de la pobreza) gastan el 1.72% de su ingreso en medicamentos, mientras la clase alta gasta menos de la cuarta parte de aquel porcentaje: el 0.4%. Es decir, parece haber aquí también una especie de ley de Engel de los medicamentos.

En las cuatro series de gasto adicionales que se representan en la gráfica (además de alimentos), no se encuentra el comportamiento tipo Engel. En vestido y calzado casi todos los deciles gastan la misma proporción. 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 el 4.2 al 20.1%. Por último, en cuidado personal y otros gastos se observa la misma tendencia, aunque en menor medida.

Regresividad brutal de la propuesta

La propuesta de gravar los alimentos y los medicamentos, por los comportamientos del gasto que hemos observado, es la más inequitativa, o como se les llama en la terminología fiscal, más regresiva, de todas las posibles. Con el IVA aplicado a los alimentos, *los ingresos reales del decil I bajarían en 8.4%*, mientras los del decil X lo harían en 3%. En medicamentos el efecto, aunque menor, sería también mucho más alto en los hogares pobres que en los ricos: 0.26 contra 0.06%. En total, los ingresos reales de los más pobres se deteriorarían en 8.7% y los de los más ricos en 3.1% (2.8 veces más).

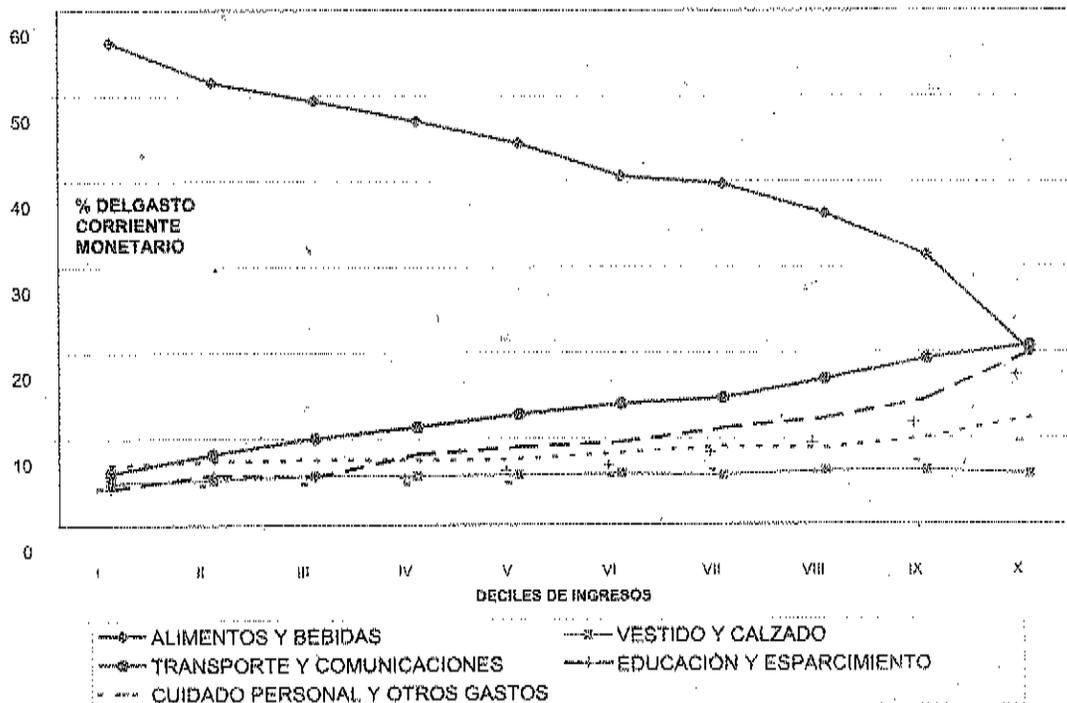
La reforma propuesta aumentaría la pobreza enormemente. La idea de devolver los ingresos que los pobres perdieran por la vía de programas sociales, no resiste el análisis. Para los pobres urbanos, que serían los más afectados porque carecen de la posibilidad de consumir los alimentos producidos por ellos mismos, no hay mecánicas institucionales adecuadas para hacer la devolución. Los programas, además, tienen su propia selectividad. Por ejemplo, las transferencias monetarias del Progreso son mucho más altas para familias con hijos que asisten entre tercero de primaria y tercero de secundaria, que para las demás familias (pueden ser hasta seis veces más altas). Liconsa otorga sus apoyos exclusivamente a familias con hijos menores de 12 años. El impacto del IVA, en cambio, no hace estas distinciones. Para medicamentos depende del estado de salud de las personas y no hay ningún programa social que pueda ser tan fino en su sistema de compensación (excepto la cobertura plena de los servicios de salud, desde luego).

CUADRO 2
GASTO EN MEDICINAS COMO %
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	69.00	100.0

Nota: el MMIP es el Método de Medición Integrada de la Pobreza.
 Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de la ENIGH98.

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



Bases para una reforma alternativa del IVA. Reforma a fondo vs. parche recaudatorio

La intención anunciada por la SHCP de eliminar las tasas cero del IVA a alimentos y medicamentos persigue un afán puramente recaudatorio. El planteamiento se encuentra muy lejos de una reforma a fondo del IVA. En la sección anterior 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, 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 a presentar otras consideraciones que rebasan la idea de las necesidades básicas o de los bienes meritorios (aquellos cuyo consumo hacen avanzar los valores sociales prevalecientes).

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, donde 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, como veremos, 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, serán formalizadas más adelante. Sin embargo, en esta formalización sólo se tomará en cuenta la realidad del consumo por estratos de hogares y no su carácter meritorio.

Una tipología de bienes y servicios

En el cuadro 3 (primera parte) se presentan algunos bienes y servicios clasificados en cuatro categorías, de acuerdo con la aplicación de dos criterios: por una parte la proporción que en el gasto total de los hogares representa el efectuado por los hogares no pobres (el 20% mejor situado, ya que la pobreza a finales de los años noventa se acerca al 80% de la población). Por otra parte, la proporción que en dicho gasto representa el efectuado por el 50% más pobre de

la población, que se aproxima a la población en pobreza extrema que era del 45% en 1996. Cuando ambos criterios no coincidieron, se consideraron los valores observados en cada caso para hacer la clasificación.

Como se aprecia, muchos de los grupos de bienes tienen, en su interior, una amplia variabilidad. Por ejemplo, en el caso de transporte y comunicaciones, se observan rubros en las cuatro categorías. Desde la situación del autobús urbano, donde el 50% más pobre eroga la tercera parte del total de los hogares y la proporción del gasto total es mucho mayor que el del 20% mejor situado (22.6% del total), hasta el transporte aéreo, donde el 50% más pobre eroga menos del 2% del gasto y el 20% no pobre realiza el 90% del mismo. En este campo del transporte y las comunicaciones, las sugerencias basadas en los criterios hoy analizados, que se ubican en la parte alta de cada columna (entre paréntesis), es que se graven con un IVA alto (entre 20 y 25%) los rubros de transporte aéreo y la adquisición de vehículos; que se mantengan con el IVA de 15% el mantenimiento y los accesorios de los vehículos, y el teléfono particular (la telefonía celular, que se encuentra aún más concentrada, pero para la cual no hay datos, podría gravarse con 20 o 25%). El taxi podría quedar con una tasa baja o quedar exento y el transporte terrestre debería tener tasa cero (ahora se encuentra exento). La situación de exención impide al productor recuperar los costos de IVA, que en el caso del transporte son muy elevados.

¿IVA a la educación privada?

Los únicos otros casos (en el cuadro 3, primera parte) que quedarían ubicados con las tasas superiores de IVA, dada la altísima concentración de su gasto son la educación superior y de posgrado, así como las guarderías infantiles; los libros, los paquetes turísticos, el hospedaje, el servicio doméstico y el servicio de tintorería. De todos los rubros incluidos en la primera parte del cuadro 3, el de posgrado privado es el que mayor concentración muestra (el 99.9% del gasto es realizado por el 20% de la población mejor situada).

El análisis muestra que los demás servicios educativos privados quedan clasificados en la categoría C de concentración, superior a la media, para la cual se sugiere un IVA medio. Resulta muy controversial gravar con IVA un bien tanpreciado como la educación. Sin embargo, debe considerarse que quien opta por una educación superior privada habiendo una pública semigratuita, lo hace porque está dispuesto a pagar el mayor costo que ella significa.

En el caso de los servicios de salud, sólo el rubro de consultas dentales quedarían gravadas sin estarlo ahora, mientras en el caso de la atención al embarazo y de los medicamentos, el análisis lleva a la permanencia de la tasa cero de los segundos y al cambio de la exención a la tasa cero en la atención médica al embarazo.

¿Subsidios a algunos alimentos?

En los alimentos la conclusión es similar. Casi todos deben permanecer con tasa cero. Los pescados y mariscos, los derivados de la leche y las frutas podrían pasar a la categoría de exentos. Los casos de las tortillas, los aceites y grasas, el azúcar y mieles y el huevo, son rubros donde casi no hay concentración. El 50% de los hogares peor situados gastan más del 40% del gasto total en ellos y el 20% de los hogares mejor situados gastan apenas alrededor del 22%. Son los bienes en los cuales se justificaría un subsidio generalizado además de la

tasa cero, como el que existió hasta hace poco para las tortillas. Una manera de otorgar ese subsidio sería introduciendo tasas negativas de IVA.

Tasa cero a artículos escolares y de limpieza

Nótese que los artículos escolares y los uniformes, así como los de limpieza (detergentes, barras de jabón, papel sanitario, etc.) califican para la exención o la tasa cero y actualmente pagan 15 por ciento.

CUADRO 3
PRIMERA PARTE. TIPOLOGÍA DE BIENES Y SERVICIOS SEGÚN LA CONCENTRACIÓN
DE SU CONSUMO POR ESTRATOS SOCIALES

Grupo de bienes y situación actual del IVA	D. Concentración muy por arriba de la media (gravables con IVA alto)	C. Concentración por arriba de la media (gravables con IVA medio)	B. Concentración por debajo de la media (gravables con IVA bajo o exentos)	A. Concentración muy por debajo de la media (tasa cero y/o subsidio generalizado)
Cuidado de la salud (medicamentos, tasa cero; consultas exentas; hospitalización, seguros y otros, gravados)		Consultas dentales aparatos ortopédicos y terapéuticos seguros médicos	*Consultas médicas *Servicios médicos en el parto	Atención al embarazo, medicamentos
Educación, cultura y recreación. (Servicios educativos, exentos; libros, periódicos y revistas, exentos; material escolar y uniformes, gravados; el resto, gravados.)	Ed. superior, posgrado, estancias infantiles, libros, paquetes turísticos, hospedaje y alojamiento,	Preprimaria; primaria; secundaria; preparatoria; comercial o técnica; enseñanza adicional; educación especial; transporte escolar; libros escolares; periódicos; revistas; cassetes y discos; cines; centros nocturnos; televisión de paga; renta de videocassetes; equipo audiovisual; paquetes para fiesta	Material escolar Uniformes escolares	
Transporte y comunicaciones (transporte terrestre exento, salvo FF.CC.; lo demás, gravado)	Transp. Aéreo; Adquisición vehículos	Vehículos; mantenimiento y accesorios; teléfono particular	Taxi	Autobús urbano; autobús foráneo; colectivo
Limpieza y cuidados de la casa (todo gravado, menos el servicio doméstico)	Servicio doméstico; tintorería.	Lavandería	Servilletas y papel absorbente; focos	Detergentes; jabón de barra para lavar; blanqueadores; Papel sanitario; escobas; cerillos; pilas; insecticidas;
Alimentos, bebidas y tabaco. (alimentos exentos; lo demás gravado)		Alimentos y bebidas fuera del hogar	Pescados y mariscos; derivados de la leche; frutas; bebidas alcohólicas	Cereales; tortillas de maíz; tubérculos; aceites y grasas; azúcar y mieles; bebidas no alcohólicas, leguminosas y semillas; carne de res; carne de puerco; carne de aves; leche; huevo; verduras y legumbres

Vivienda, electricidad y combustibles

Como se muestra en el cuadro 3 (segunda parte), la renta de la vivienda y las cuotas de administración y vigilancia, están más concentradas que la media del gasto y, por tanto, de acuerdo con el criterio adoptado deberían ser gravadas con IVA medio la primera y con IVA alto (arriba del 15%) las segundas. Actualmente ninguna causa IVA. En cambio, la electricidad de uso doméstico, que actualmente paga el 15%, debería ser gravado con un IVA más bajo o estar exento. La recolección de basura y el agua, que actualmente no causan IVA,

deberían seguir en esa situación. El gas doméstico, que actualmente sí causa IVA, debería quedar con tasa cero. El petróleo, el carbón y la leña, y las velas y veladoras, que casi sólo consumen los pobres, deberían ser, además, subsidiados, como se sugirió antes con tasas negativas del IVA. Como se aprecia, se trata de cambios muy sustanciales. Gravar la renta de inmuebles para casa habitación resulta muy polémico y tendrá que ser analizado con detenimiento. En cambio, la tasa cero a gas y la baja o exención a electricidad doméstica, resultan fundamentales para proteger el nivel de vida de la población.

Enseres, muebles y otros artículos domésticos

Todos los rubros de este paquete están actualmente gravados con la tasa general del IVA de 15%. Se trata del equipamiento doméstico, incluyendo los utensilios para cocinar y consumir alimentos y lo que se podría llamar la "ropa" del hogar. Salvo los juegos de sala y recámara, los manteles, toallas y cortinas, que resultarían con tasa superior al 15%, por una parte, y las vajillas, las piezas de vajilla, las baterías de cocina y las piezas sueltas, las sábanas y las fundas y las licuadoras y las lavadoras, a las que deberían aplicarse tasas bajas o cero, o dejarse exentos, la mayor parte de los rubros deberían permanecer con el 15% actual. Una llamada de cautela conviene presentarla aquí. Se trata del consumo de bienes durables, que se compran esporádicamente, y si bien 1998, año de la ENIGH en la que me he basado para todos los cálculos, fue un año de recuperación económica, convendría analizar dos o tres encuestas más para ver si estas cifras son estables.

Vestido y calzado

Como era de esperarse, en este grupo, en el cual casi todos los deciles gastan la misma proporción de su gasto total (véase la gráfica 1), prácticamente todos los rubros caen en las categorías intermedias, por lo cual algunos deberían permanecer con el 15% actual, mientras otros deberían tener una tasa más baja o quedar exentos. Entre los rubros que quedan en esta segunda situación, destaca todo el calzado y la ropa para bebés, así como las telas, confecciones y reparaciones.

Cuidado personal y otros rubros

Aquí la dispersión y el número de sorpresas es mayor que en el caso anterior. Una lista relativamente grande de bienes quedaría con tasa cero: el jabón de tocador, la pasta dental; los artículos para afeitarse; las toallas sanitarias y los pañales desechables; los artículos para bebés y los gastos asociados a los funerales. En el otro extremo, con IVA mayor al 15% quedarían los servicios profesionales (no médicos), los servicios de depilación, rasurado, etc., y los seguros de automóvil y de vida. Este último, como se anota en el cuadro 3 (primera parte), es el único actualmente exento. Otra vez, habría que hacer cambios sustanciales.

Reflexiones finales

Hemos podido constatar que, ya sea porque el criterio principal aplicado no fue el minimizar el cobro de impuestos a los pobres del país o bien porque no tenían el nivel de información

requerido, quienes redactaron la Ley del IVA vigente, gravan muchos rubros de consumo generalizado, afectando así el nivel real de ingresos de la población pobre.

CUADRO 3
PRIMERA PARTE. TIPOLOGÍA DE BIENES Y SERVICIOS SEGÚN LA CONCENTRACIÓN
DE SU CONSUMO MONETARIO POR ESTRATOS SOCIALES

Grupo de bienes y situación actual del IVA	D. Concentración muy por arriba de la media (gravables con IVA alto)	C. Concentración por arriba de la media (gravables con IVA medio)	B. Concentración por debajo de la media (gravables con IVA bajo o exentos)	A. Concentración muy por debajo de la media (tasa cero y/o subsidio)
Vivienda, electricidad y combustibles (vivienda exenta; electricidad y combustibles 15%)	Cuotas de administración y vigilancia	Renta de la vivienda	Electricidad	Recolección de basura Agua; Gas; Petróleo*; carbón y leña*; velas y veladoras*
Enseres, muebles y otros artículos domésticos (todo 15%)	Juegos de sala y recámara; manteles, toallas y cortinas	Estufa de gas; refrigerador; plancha; camas y similares; juego de comedor; recipientes de plástico; vasos, copas y jarras; utensilios; colchones; cobertores y cobijas; colchas	Vajillas; baterías de cocina y piezas sueltas; sábanas y fundas	Licuadora; lavadora; piezas de vajilla
Vestido y calzado (todo 15%)	Otras prendas de vestir	Pantalones; camisas, playeras y blusas; faldas, vestidos y conjuntos; ropa interior; medias, pantimedias y tobimedias; suéteres, abrigos y chamarras	Calcetines, calcetas y tobimedias; telas, confecciones y reparaciones; ropa para menores de 3 años; zapatos de piel y plástico; otros tipos de calzado; limpieza y reparación de calzado.	
Cuidado personal y otros (todo 15%, excepto seguros de vida)	Servicios de depilado, etc.; servicios profesionales (no médicos); seguros de vida, de automóvil, etcétera	Lociones y perfumes; cosméticas; otros artículos para el cuidado personal; corte de cabello y peinado	Champús, tintes y enjuagues; desodorantes	Jabón de tocador; pasta dental; crema y crema de afeitar; toallas sanitarias; pañales desechables; navajas y rastrillos para afeitar; artículos para el bebé; funerales, cementerios y flores

* Los rubros así marcados deberían recibir, además, un subsidio.

El IVA al consumo básico daña a los pobres

Como vimos, en la Ley del IVA vigente la mayor parte de los rubros de consumo básico están exentos del IVA o tienen tasa cero (cuadro 1). Dado que los hogares pobres dedican una mayor parte de su ingreso a los rubros básicos, esta exención los protege en mayor medida que a los no pobres. El 74% del gasto de los hogares más pobres (decil I) está exento (o tiene tasa cero) en el IVA, mientras esta proporción es de 62.1% en el decil V y 43.3% entre el 10% más rico.

En la reforma al IVA que presentó al Congreso el gobierno de Fox, se eliminan todas las tasas cero y todas las exenciones a rubros de consumo básico (cuadro 1), con la excepción de la renta y compra de vivienda. Si fuese aprobada esta iniciativa, el poder adquisitivo del decil I disminuiría en 11.1%, el del decil V en 9.3% y el del decil X lo haría en 6.5% (Cuadro 5). Es, pues, una reforma abiertamente regresiva, ya que disminuyen en mayor medida el ingreso de los pobres que el de los ricos. El argumento del gobierno, que sostiene que las exenciones actuales benefician más a los estratos altos que a los bajos, se basa en las cifras absolutas de gasto en consumo. En efecto, los hogares más ricos gastan mayores cantidades que los más

pobres en los rubros hoy exentos, pero este gasto representa una mucho menor proporción de su gasto total.

En la última columna del cuadro 4 se muestra una síntesis del cuadro 3 antes presentado, que muestra los rubros que deberían tener exención o tasa cero para lograr un IVA más progresivo que el actual.

El otro elemento de la reforma fiscal es la disminución de la tasa máxima del impuesto sobre la renta (ISR) a las personas físicas de 40% a 32%. Aunque Gil Díaz señaló que también se reducirán las tasas impositivas en otros niveles, estas reducciones son, al parecer, menores. Además, se gravarán prestaciones sociales que actualmente no lo están, por lo cual el efecto neto en otros grupos de ingresos (fuera de los más ricos) no está muy claro.

¿Resarcir el daño?

El discurso oficial insiste que la reforma al IVA no afectará a los pobres, puesto que lo que se les cobre por IVA se devolverá a los 5 millones de hogares más pobres a través de una transferencia monetaria. Sin embargo, estos hogares representan sólo una parte de los, al menos, 12 millones de hogares en pobreza extrema y de los 5 millones de hogares en pobreza no extrema,² por lo cual mediante este mecanismo sólo podría devolverles lo perdido a menos de la tercera parte de los pobres.

Peor aún, el gobierno no sabe quiénes son los pobres y dónde viven. La secretaria de Desarrollo Social presentó el miércoles 4 de abril³ la forma en que se identificarán los 5 millones (precisó que serían 5.15 millones) a los que compensaría con un monto en efectivo de 108 pesos mensuales por hogar (3.60 pesos al día y 1 296 al año). La devolución se haría a través de un nuevo programa, denominado Contigo.⁴ Para identificar a los pobres se

² Hay grandes divergencias en las estimaciones de pobreza en el país. En materia de pobreza extrema, asociada por la mayoría de los autores con la pobreza alimentaria, los cálculos, aplicando los criterios de los distintos autores a la misma base de datos (de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1996), van desde 15% de la población, aplicando la línea de pobreza que usa el Progreso, hasta 62% si se usa la de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), de Coplamar, pasando por 20% con la que usa Santiago Levy. Cuando se corrige lo que he llamado el error de Levy, y que éste ha aceptado tácitamente (véase "El error de Levy", Economía Moral, *La Jornada*, 25/02/00), la pobreza aumenta a 39%. Sorprendentemente, sin embargo, cuando se compara directamente el gasto en alimentos con el costo de la canasta alimentaria (sumamente austera) de Coplamar, la incidencia de la pobreza extrema resulta de 53%. Si se consideran todas las necesidades básicas y no sólo la alimentación, los niveles de pobreza se sitúan entre 70 y 80%. En el país hay, según el Censo de Población del 2000, 22.6 millones de hogares. Los 5 millones de hogares representan sólo el 22.1% de los hogares, que corresponderían al criterio de pobreza extrema de Levy. Con el criterio de gasto alimentario habría en el país 12 millones de hogares en pobreza extrema, por lo cual el gobierno estaría dejando fuera del mecanismo directo de compensación a 7 millones de hogares en pobreza extrema y a todos los hogares en pobreza no extrema (alrededor de 5 millones de hogares más). En agosto del 2002 el gobierno federal anunció que el 45.9% de los hogares del país, 10.8 millones según la ENIGH, son pobres. Queda claro que su mecanismo de compensación directa estaba dirigido a menos de la mitad de los hoy reconocidos pobres oficiales. Peor aún, según el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza que formó y pagó la Sedesol para este propósito específico, el 56.9% de los hogares del país, 13.4 millones, son pobres, con lo cual la compensación resultaba claramente insuficiente.

³ En una comida de trabajo a la que el presidente Fox invitó, para discutir la reforma fiscal, a un grupo de profesores de El Colegio de México. En ella estuvieron presentes, además del presidente y la secretaria de Desarrollo Social, el secretario de Educación Pública, el comisionado de Desarrollo Humano y el subsecretario de Ingresos de la SHCP.

⁴ El nombre es abiertamente clientelista, ya que es parte del nombre del programa de radio "Fox en vivo, Fox contigo"

consolidarían los padrones del Progresá, Liconsa, Fidelist, Vivah y Crédito a la Palabra.⁵ Éste es un camino inadecuado por varias razones. En primer lugar, porque el padrón de Progresá fue construido con un criterio de pobreza extrema menos exigente (véase nota 3) que los de Liconsa y Fidelist. Por ello, muchos excluidos en el medio rural por Progresá hubiesen sido incluidos con los criterios de los dos últimos. En segundo lugar, porque Progresá excluye de su cobertura a los pobres extremos (con su propio criterio) del medio rural que habitan en localidades que no sean de muy alta y alta marginación o, peor, a aquellos que viven en localidades en tal situación pero que carecen de la infraestructura educativa o médica que el programa requiere. Liconsa sólo cubre a hogares que tengan menores de 12 años e ingresos menores a dos salarios mínimos. Por lo cual excluye a hogares pobres extremos en otra etapa del ciclo vital. En síntesis, el mecanismo de devolución directa no se puede hacer correctamente porque se carece de un “censo de pobres” que cubra a todo el país.⁶ Los excluidos los serán tanto de Contigo como de los programas sociales. Los incluidos estarán en ambos. La segmentación social producida por el Progresá en el medio rural se agravaría.

La otra forma de compensación de las pérdidas por el IVA planteada por el gobierno es a través de un aumento al crédito fiscal que estipula la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR). Se trata de un impuesto negativo por el cual los hogares con ingresos bajos no sólo no pagan ISR sino que el fisco les entrega, a través de sus patrones, una cantidad de dinero. Los posibles alcances de esta forma de devolución se examinan a continuación, en forma conjunta con la devolución directa.

Hood Robin

Exactamente en sentido opuesto de lo que hacía Robin Hood o Chucho el Roto, la reforma fiscal planteada “robará” a los pobres para darle a los ricos. Esto se muestra en el cuadro 5, donde se sintetizan los efectos de la reforma fiscal en el ingreso real medio de cuatro tipos de hogares de los deciles I y V y un hogar hipotético de ingresos millonarios. Los cuatro tipos de hogares planteados se derivan de una primera clasificación de la población económicamente activa en “no asalariados formales” (NAF, que comprende tanto a los asalariados informales como a los trabajadores por cuenta propia y a los patrones) y los “asalariados formales” (AF). Cada uno de estos grupos se divide en dos en función de si el hogar del que forma parte el trabajador está incluido en el padrón de pobres (IP) o excluidos del mismo (EP). Por tanto, los cuatro grupos son NAFEP (no asalariados formales excluidos), NAFIP (no asalariados formales incluidos), AFEP (asalariados formales excluidos) y AFIP (asalariados formales incluidos).

⁵ El primero (Programa de Educación, Salud y Alimentación), fue el programa insignia de Zedillo; el segundo es un programa, que lleva al menos 40 años de operación, para dotar de leche altamente subsidiada, a familias con hijos menores de 12 años; el tercero entrega un kilo de tortilla sin costo a las familias; el cuarto es un programa de dotación del núcleo inicial de una casa, que inició en los últimos años del gobierno de Zedillo; y el último es un programa de crédito para la producción agrícola. A la luz del criterio de pobreza finalmente adoptado por el gobierno federal, en agosto del 2002 (véase nota 2), resulta evidente que juntar los padrones de programas con criterios de selectividad diferentes no conduce a un padrón de los pobres del país.

⁶ Progresá llevó a cabo un “censo de pobres” pero sólo en las localidades rurales de muy alta y alta marginación. En otros países lo que se ha hecho es identificar las áreas geográficas más pequeñas, que el INEGI llama AGEB donde predominan los pobres. En ellas habría que levantar el censo de toda la población para determinar quién es pobre. Fuera de ellas, habría que abrir la inscripción voluntaria de quienes se sintiesen en situación de pobreza.

En el cuadro 2 se añade también un hogar hipotético de asalariados de muy alto nivel, o de accionistas, que percibe 100 millones de pesos anuales y gasta en consumo, en el país, 20 millones. Cada uno de estos hogares verá su ingreso real aumentar en 6.7 millones anuales (8 millones de ganancias por baja de 8 puntos porcentuales en la tasa máxima del ISR y una pérdida de 1.3 millones por el IVA en rubros ahora exentos). Mil de estos hogares recibirán como regalo 6 700 millones de pesos, casi igual al costo del Programa Contigo.

En contraste, como puede apreciarse en el cuadro 2, de los cuatro tipos de hogares, en el decil I salen ganando dos: los NAFIP y los AFIP. Los otros dos tipos del decil I salen perdiendo. En el decil V, que también es pobre extremo con el criterio de gasto alimentario y que una parte de ellos incluso califican como beneficiarios de Liconsa y Fidelist, *todos los tipos de hogares verán sus ingresos disminuir* entre 9.3 y 1.5% según si reciben o no el crédito al salario y si son o no incluidos en el padrón de Contigo. Los hogares de los deciles sexto, séptimo y octavo, que son pobres no extremos según algunos autores, perderán mucho más. En la clase media, deciles 9 y mitad del 10, perderán todos.

La composición de la población en nuestras cuatro categorías es algo que el Gobierno desconoce. En mis investigaciones sobre la pobreza he podido acercarme a la identificación cuantitativa de estos grupos. La reforma fiscal que quiere el gobierno perjudicará, inevitablemente, aún suponiendo (como lo he hecho en el cuadro 5) que el mecanismo de compensación funcionase, a la mayor parte de los pobres y a toda la clase media.

CUADRO 4
PRINCIPALES RUBROS DE CONSUMO BÁSICO EXENTOS EN TRES
ESCENARIOS DE REFORMA A LA LEY DEL IVA

Sin reforma (ley vigente)	Reforma oficial	Reforma alternativa progresiva
Medicinas; servicios médicos Alimentos Renta y venta de vivienda; Educación; libros, periódicos y revistas; transporte público terrestre, excepto ff.cc.	Venta y renta de vivienda	Medicinas; servicios médicos; alimentos; bebidas básicas; renta y venta de vivienda; transporte público terrestre sin excepciones. Productos básicos de higiene personal y del hogar; gas; electricidad; electrodomésticos básicos; vajillas y baterías para cocina.

CUADRO 5
EFEECTO DISTRIBUTIVO DE LA REFORMA FISCAL. IVA E ISR

	Decil I (10% más pobre)	Decil V	Accionista o asalariado millonario
Gasto monetario anual por hogar:	\$9 361	\$28 079	20 millones (Ingreso 100 millones)
Pérdida por IVA a todos los rubros hoy exentos	11.1% (1 039 pesos)	9.3% (2 615 pesos)	1.3% (1.3 millones)
Ganancia por baja tasa ISR personas físicas	900 pesos más (sólo asalariados formales)	900 pesos más	8 millones
Efecto neto (en pesos anuales)	NAFEP pierden \$1 039 (-11.1%) NAFIP ganan 257 pesos (+2.7%) AFEP pierden 139 (-1.5%) AFIP ganan 1 157 (+12.4%)	NAFEP pierden \$2 615 (-9.3%) NAFIP pierden \$1 319 (-4.7%) AFEP pierden \$1 715 (-6.1%) AFIP pierden \$419 (-1.5%)	Cada familia así, gana 6.7 millones, equivalente a lo que pierden 6,448 familias NAFEP del decil I. A cada mil familias así, (.004% del total) se les regalan 6.7 miles de millones de pesos. "Contigo" costará 7 mil millones de pesos.

Formalización de la propuesta de IVA progresivo y recaudatorio

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 esbozada en las secciones anteriores y aquí formalizada tendrá, 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.

Premisas

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. A tal fin, el criterio fundamental para clasificar a un bien o servicio (rubro de aquí en adelante) en un abanico de 5 tasas del IVA (0, 5, 10, 15 y 20)⁷ 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 del 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. ⁸

⁷ Se perdió, en este ejercicio de formalización, la categoría de bienes y servicios con IVA negativo. De cualquier manera sigo pensando que tal categoría podría ser muy útil para subsidiar los bienes de consumo super básicos.

La metodología

Se propone eliminar todas las exenciones al IVA. Se establecen 5 niveles de tasas: 0, 5, 10, 15 y 20. La clasificación de los rubros en cada nivel de tasa es al nivel de cada rubro individual, de tal manera que, por ejemplo, en vivienda, sus servicios y energía doméstica, se proponen rubros en todas las tasas (véase cuadro 7).

Para llevar a cabo la clasificación, se ajustó la información de gastos de consumo de los hogares de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1998 (ENIGH98) a cuentas nacionales. Para actualizar los valores al 2001 se tomaron las tasas de crecimiento real del consumo privado y de inflación entre 1998 y el 2000, y se estimó que en el 2001 el consumo crecería 3% y los precios 6%. Dado que el ajuste a cuentas nacionales se hizo por rubro de gasto, se obtuvo una matriz de gasto por objeto del gasto y decil de hogares (décimas partes de los hogares ordenados de menor gasto per cápita a mayor gasto per cápita) a precios y niveles de consumo del 2001. Los hogares se clasificaron en deciles de gasto corriente per cápita a partir de la base de datos de la ENIGH98 en vez de utilizar los deciles de ingreso corriente total, por ser el gasto el que se gravará con el IVA. Los deciles de ingresos ordenan los hogares de manera inadecuada en términos del impacto que cualquier modificación al IVA tendrá en su nivel más real de vida. Además al ordenar los hogares por sus niveles per cápita nos acercamos mejor a la ordenación del nivel de vida que como lo hacen las publicaciones de las ENIGH, por sus niveles totales. La matriz de gasto por decil, ajustada como se explicó, fue la base de todos los cálculos de impacto de la propuesta de reforma al IVA. Debe aclararse que el gasto que analizo no representa todo el consumo privado, sino solamente el de los hogares (se excluyen, por tanto, los gastos de consumo de los no residentes en el país, los gastos de las fundaciones no lucrativas y las compras de bienes y servicios de consumo final por el gobierno). También se excluyen los rubros de consumo como el autoconsumo y la renta imputada de la vivienda propia, que no tienen lugar en el mercado y que, por tanto, no dan lugar al IVA.

El criterio estadístico de clasificación de los rubros en las cinco tasas del IVA fue el siguiente. En primer lugar, con base en la matriz ajustada se calculó la participación de los primeros cinco deciles en el gasto corriente total de los hogares (es decir, en todos los rubros). Esta resultó del 21.9%. Es decir, la mitad más pobre de los hogares lleva a cabo el 21.9% del gasto de consumo los hogares. Se eligieron los primeros cinco deciles por ser los que, de acuerdo con los cálculos de la CEPAL constituyen, aproximadamente, la población pobre del país, evitando así la polémica entre mis cálculos (que ubican en esa condición a los primeros siete deciles) y las posturas minimalistas de Levy o del Progreso, que clasifican como pobres al 20% o menos de la población. (Como la pobreza oficial establecida en agosto del 2002, quedó en 53.7%, la utilidad del criterio pragmático anterior quedó reforzada.) Después se hizo lo mismo en cada rubro y el valor resultante se dividió entre 21.9%. Entonces, por ejemplo, el 53.1% con el que participa el 50% de los hogares más pobres en el gasto en tortilla de maíz se dividió entre 21.9%, resultando 2.424. A esta variable se le denomina índice de participación en el gasto (IPG). EL IPG se ajustó estadísticamente para transformarlo en una nueva variable estandarizada Z, cuya media es cero y cuyos valores están expresados en desviaciones estándar. En el caso de las tortillas la Z vale 1.79. Veamos un ejemplo de bienes que son muy poco consumidos por la mitad más pobre de los hogares, los aparatos de aire acondicionado.

La participación del 50% más pobre es de sólo 3.9%, por lo cual IPG vale 0.177 y Z resulta negativo: (-1.128).

Se definieron cinco estratos del valor de Z y a ellos se adjudicaron los cinco niveles de tasas definidos. Cuando la Z fue mayor de 1.5 se clasificó el rubro en tasa cero; en tasa cinco cuando la Z fue menor que 1.5 pero mayor que 0.25, la tasa 10 se definió cuando la Z se situó entre -0.25 y 0.25, la tasa 15% cuando la Z fue menor que -0.25 pero mayor que -0.75, y la tasa 20 para los rubros con valor de z menor que -0.75 (esto puede observarse en el cuadro 6). El resultado estadístico se modificó a la baja en algunos bienes y servicios meritorios (como los relacionados con discapacitados) y sólo al alza en el caso de las bebidas alcohólicas. Los rubros que tienen una desgravación que puede ser de 5, 10 o 15% respecto a la ley vigente han sido marcados en el cuadro con negritas (destacan, entre ellos, la desgravación del gas de 15 a 5%, de los aparatos de radio y TV de 15 a 5%; de la electricidad doméstica del 15 al 10%; del calzado y del vestido del 15% al 10%; de los jabones, detergentes, y otros artículos de limpieza, algunos en 10 y otros en 5 puntos porcentuales). Los que significan, una desgravación respecto de la iniciativa de reforma del Ejecutivo Federal, han sido marcados en cursivas.

Las grandes magnitudes

He calculado la recaudación adicional proveniente de los hogares al 100% de eficacia, al 65, 60, 50 y 40%. Antes de proseguir es necesario hacer una aclaración entre los efectos en la recaudación y el efecto en precios del IVA. Si los establecimientos informales no pagan el IVA sobre detergentes, por ejemplo, ello no quiere decir que el consumidor que ahí compra no lo pague. Aunque es un tema que no se ha estudiado a fondo, parece claro que en la venta final de muchos productos, especialmente ahí donde el comercio informal vende los mismos productos que el formal, como en los detergentes, los establecimientos formales son los líderes de precios y los informales los seguidores. Si los precios en los primeros aumentan como consecuencia de un aumento en el IVA, aumentarán en similar proporción en los informales. Aunque los comerciantes no enteren el IVA al SAT, el consumidor de todas maneras ha pagado un sobreprecio. Por esta razón los cálculos realizados sobre recaudación al 100% de eficacia pueden interpretarse también como el impacto máximo sobre la economía de los hogares. La recaudación adicional estimada sería de 36 mil millones de pesos al 100% de eficacia, y de 23 mil millones con 65% de eficacia. Por tanto su efecto recaudatorio es positivo.

El impacto distributivo de la reforma propuesta es también positivo. Los deciles 1 a 4 se ven beneficiados en términos absolutos, es decir pagarían menos IVA que con la Ley vigente y, por tanto su nivel de vida aumentaría, y a partir del decil 5 pagarían más IVA. Los deciles 1 a 5 en su conjunto se verían beneficiados con el 3.74% de la recaudación adicional de 36 mil millones, es decir con casi 1 350 millones de pesos. En cambio, el grueso de la recaudación adicional, el 86.5%, sería pagada por los deciles IX y X. No habría necesidad en este esquema de establecer mecanismos de compensación para los pobres, puesto que la propuesta, lejos de dañarlos, los beneficia.

La propuesta es flexible y perfectible. También será polémica. Impone tasas de 10 y 15% a la educación privada, aunque desgrava útiles y uniformes escolares, y a los libros escolares les pone una tasa de sólo el 5%. Los pobres de México, que asisten a escuelas públicas, gastan

en estos rubros desgravados. A las escuelas privadas casi no concurren los pobres (el 50% más pobre sólo participa con el 6% en los gastos de educación media, superior y posgrado). Trabajando con las matrices y con la clasificación de rubros a cada grupo de tasas se pueden modificar sus efectos recaudatorios y distributivos para llegar a las metas buscadas.

CUADRO 6
PROPUESTA DE IVA PROGRESIVO Y RECAUDATORIO
(Primera parte)

Grupo genérico	Tasa cero $Z > 1.5$	Tasa cinco $0.25 < Z < 1.50$	Tasa Diez $-0.25 < Z < 0.25$
Alimentos, bebidas y tabaco	<i>Acetle y manteca; carne de aves; azúcar; harina, fécula y masa de maíz; maíz en grano; tortilla de maíz; arroz y harina de arroz; avena; harina de trigo; pan blanco y de dulce; pasta para sopa; tortilla de harina; centeno; granola; cebada; especias y aderezos (con excepciones); huevos de ave; leche (excepto condensada); crema; leguminosas procesadas y sin procesar; servicio de molina de nixtamal; tubérculos sin procesar y procesados</i>	<i>Alimentos preparados para bebé; azúcar glass; moscabado; piloncillo; miel de maíz; café; chocolate (bebida); té; carne de puerco; carne de res y ternera (incluye seca); chorizo; longaniza; galletas dulces y saladas; concentrados de pollo y tomate; frutas frescas; pescados y mariscos frescos y procesados (con excepciones); quesos (con excepciones); semillas a granel; verduras y legumbres frescas y procesadas; Refrescos; agua purificada; concentrado y polvo para preparar bebidas; jugos naturales.</i>	<i>Alimentos preparados para consumir en casa; miel de abeja; otras carnes; carnes procesadas; otros panes; otros productos de maíz y trigo; dulces y postres; leche condensada; mantequilla. Hielo, granadina, jarabe, agua mineral, jugos y néctares enlatados.</i>
Transporte y comunicaciones	Trolebús; tranvía; autobús; metro; colectivo; autobús foráneo; Teléfono público, telégrafo, correo, giro, fax público	Transporte ferroviario de personas; bicicletas	
Vivienda, sus servicios y energía doméstica	Alquiler de vivienda; compra o cuota de vivienda; Agua entubada; petróleo; carbón; leña; velas y veladoras	Gas doméstico; combustible para calentador; batidora; licuadora; lavadero; tinaco; materiales de construcción; máquina de coser; plancha; vajilla y piezas sueltas; vasos y jarras; recipientes de lámina; blanqueadores; detergentes; jabón de barra; cerillos; escobas; trapeadores; fibras; estropajos; escobetas; focos; insecticidas domésticos; papel sanitario; pilas; recipientes de plástico.	Electricidad doméstica; calentador de agua; estufa, lavadora; refrigerador; tanques de gas; ventilador; limpiadores; suavizantes de telas.
Vestido y calzado			Vestido; calzado

Nota: los rubros en negritas son aquellos en los cuales hay una desgravación en relación con la ley vigente; los rubros en itálicas son en los que hay una desgravación en relación con la propuesta gubernamental; para calcular la desgravación aplicada en ambos casos, reste de quince la tasa correspondiente al rubro.

CUADRO 6
PROPUESTA DE IVA PROGRESIVO Y RECAUDATORIO
(Primera parte)

Grupo genérico	Tasa quince $-0.75 < Z < -0.25$	Tasa veinte $Z < -0.75$
Alimentos, bebidas y tabaco	Margarina; aceite de oliva; té instantáneo; cocoa; salsa catsup; mostaza; vinagre; frutas procesadas; yogurt; jocoque; camarón; huachinango; mero; robalo; queso enchilado, gruyere, holandés, chihuahua, masdam, manchego, edam, de cabra, brie, port salut, camembert, roquefort y similares.	Restaurantes y similares; bebidas alcohólicas; tabaco.
Transporte y comunicaciones	Taxi; servicios de mudanzas, gasolina; teléfono particular.	Transporte aéreo y acuático; cuotas de autopista; alquiler de vehículos; automóviles y camionetas; motocicletas; remolques; lanchas y yates; refacciones y servicio a vehículos; aceites y lubricantes; paquetería; télex; biper, teléfonos celulares; internet.
Vivienda, sus servicios y energía doméstica	Vigilancia y administración de viviendas; lámparas; otros aparatos domésticos; reparación de aparatos y enseres; blancos, mantelería y mercería; baterías de cocina; reloj de pared o mesa; copas; herramientas y utensilios; platos y vasos desechables; papel aluminio y encerado; servilletas de papel; papel absorbente; pañuelos desechables; jardinería; lavandería; tintorería; fumigación; muebles; alfombras y tapetes.	Aire acondicionado; aparatos telefónicos; aspiradora; cocina integral; extractor de jugos; jabonera; tapetes para baño; espejos, juegos de cubiertos; objetos ornamentales; cera; limpia muebles; desodorante ambiental y sanitario.
Vestido y calzado		

Nota: los rubros en negritas son aquellos en los cuales hay una desgravación en relación con la ley vigente; los rubros en cursivas son en los que hay una desgravación en relación con la propuesta gubernamental; para calcular la desgravación aplicada en ambos casos, reste de quince la tasa correspondiente al rubro.

CUADRO 6
PROPUESTA DE IVA PROGRESIVO Y RECAUDATORIO
(Segunda parte)

Rubros genéricos	Tasa cero $Z > 1.5$	Tasa cinco $0.25 < Z < 1.50$	Tasa Diez $-0.25 < Z < 0.25$
Salud		<i>Honorarios médicos (incluye medicinas alternativas); material primeros auxilios; anticonceptivos; medicamentos; vacunas; vitaminas; hierbas medicinales. Anteojos y lentes de contacto; aparatos para sordera; muletas; sillas de rueda; otros aparatos ortopédicos.</i>	
Educación		<i>Libros para la escuela; uniformes escolares; útiles escolares; educación especial para discapacitados; estancias infantiles, internados y cuidado de niños.</i>	<i>Educación privada básica, media, adicional, carrera técnica y comercial.</i>
Cultura y recreación		Radio, televisión; juguetes, juegos de mesa; museos.	
Cuidado personal			Champús; enjuagues; desodorantes; artículos y accesorios para bebé; corte de cabello y peinado

Nota: los rubros en negritas son aquellos en los cuales hay una desgravación en relación con la ley vigente; los rubros en itálicas son en los que hay una desgravación en relación con la propuesta gubernamental; para calcular la desgravación aplicada en ambos casos, reste de quince la tasa correspondiente al rubro.

CUADRO 6
PROPUESTA DE IVA PROGRESIVO Y RECAUDATORIO
(Segunda parte)

Rubros genéricos	Tasa quince $-0.75 < Z < -0.25$	Tasa veinte $Z < -0.75$
Salud	Análisis clínicos; gastos médicos privados prepagados; hospitalización; placas y puentes dentales; rayos X y similares; ambulancias; reparación aparatos ortopédicos.	
Educación	Educación privada media, superior y postgrado; transporte escolar; máquinas de escribir; calculadoras. Faltan computadoras	
Cultura y recreación	Enciclopedias; libros (excepto escolares); periódicos; revistas; artículos para deporte; balnearios.	Audio cassetes; discos; discos compactos; artículos y equipo audiovisual (excepto radio y televisión); artículos de fotografía y video, servicio de revelado; compra y cuidado de animales domésticos; juegos electrónicos, videojuegos; instrumentos musicales; artículos de cacería; artículos de jardinería; espectáculos públicos; centros nocturnos; renta de cassetes, discos compactos y videocassetes; loterías y juegos de azar; ferias; juegos mecánicos; cuotas a clubes y centros sociales; TV cerrada; paquetes para fiestas; paquetes turísticos; alojamiento temporal.
Cuidado personal	Tintes; cosméticos; joyería de fantasía; encendedores; cigarreras; polveras; lociones y perfumes; bolsas; cinturones; carteras; monederos; relojes de pulso.	Joyería fina; baños y masajes; permanentes y tintes; manicure; rasurar y depilar; rasuradora; secadora de pelo; portafolios; lentes para el sol; seguros de daños, seguros de vida; seguros de automóvil; servicios profesionales (excepto médicos y similares).

Nota: los rubros en negritas son aquellos en los cuales hay una desgravación en relación con la ley vigente; los rubros en itálicas son en los que hay una desgravación en relación con la propuesta gubernamental; para calcular la desgravación aplicada en ambos casos, reste de quince la tasa correspondiente al rubro.

PRD: reforma fiscal progresista

El PRD presentó en conferencia de prensa, el miércoles 19 de septiembre, una propuesta de reforma fiscal integral. Además del mérito de haber presentado una propuesta amplia, cabe destacar el mérito político de haber unificado al partido en torno de ella. Como se puso de manifiesto en la conferencia de prensa, la iniciativa fue presentada por el CEN del PRD, por las fracciones parlamentarias en ambas cámaras, y por Ricardo Monreal, quien habló a nombre de la ANAGO. El mérito político es de varias personalidades del partido (Amalia García, Jesús Ortega), pero particularmente del Senador Demetrio Sodi de la Tijera, cabeza del PRD en la Comisión de Hacienda del Senado, quien formó un grupo de trabajo que trabajó durante varios meses, lo que hizo posible que la propuesta del PRD estuviese fundada en un análisis técnico serio.

Este hecho, a la luz de la aparente muerte de la iniciativa oficial, abre la posibilidad de que el PRD entre al debate por la reforma y, lo más importante, que se apruebe una reforma fiscal menos regresiva que la contenida en la iniciativa descartada.

La propuesta del PRD

La propuesta está contenida en un folleto de 98 páginas que se distribuyó a los medios y que contienen las láminas que se proyectaron en la conferencia de prensa. La propuesta comprende los siguientes aspectos tributarios: Impuesto sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Federalismo Fiscal, tarifas eléctricas, y evasión y administración tributaria. Sólo abordaré aquí lo referente al IVA.

Reforma a la Ley del IVA

La propuesta del PRD en materia de IVA, que me tocó presentar en la conferencia de prensa, es un resultado interesante de la interacción entre los técnicos y los políticos. A partir de abril, me incorporé al grupo organizado por Demetrio Sodi. La propuesta original que desarrollé, presentada al grupo de trabajo y publicada en mi columna del 3 de agosto, es la que he presentado en la sección anterior, cuyas características pueden expresarse de la siguiente manera: 1) Se podría llamar base cero (parafraseando la expresión presupuesto base cero), ya que no daba por hecho ninguna de las disposiciones de la ley vigente. 2) Proponía eliminar todas las exenciones al IVA (obligando a todos los causantes a presentar declaraciones de IVA) y establecía tasas de cero, cinco, diez, quince y veinte por ciento. 3) Aplicaba un criterio único para definir qué tasa le debería corresponder a cada bien o servicio: el carácter del bien como superbásico (tasa cero), básico (tasa cinco), de consumo generalizado (tasa diez), lujo (tasa quince) y superlujo (tasa veinte). 4) La clasificación del bien en las cinco categorías (y tasas) se hizo con el siguiente criterio (explicado intuitivamente, para la explicación formal véase la sección anterior): son superbásicos y básicos los bienes y servicios en los cuales el 50% más pobre de los hogares participa en el gasto total de los hogares con una proporción mayor que en el conjunto de los hogares. El 50% más pobre de los hogares participa con el 21.9% del gasto total, pero en maíz en grano lleva a cabo el 87% del gasto y realiza el 53% del correspondiente a tortillas de maíz. Ambos caen en la categoría de super básicos. En medicamentos participa con el 27%, que queda clasificado como básico. Cuando los valores de esta participación se acercan a la media de 21.9%, los bienes quedan clasificados como de consumo generalizado. Es el caso del vestido, donde el valor es de 19.6%. Cuando los valores son mucho más bajos que 21.9% el rubro se clasifica en lujo o superlujo. En el primer caso, con 8.4% se encuentran las frutas procesadas, la gasolina con el 10.3%, la educación superior privada con el 6.1%, los libros con 3.2%, el transporte aéreo y las cuotas de autopista con el 1.1%. La propuesta resultaba altamente distributiva y permitía captar (al 100% de eficacia) 28 mil millones de pesos.

La propuesta original perseguía un objetivo único: minimizar el daño a los pobres, haciendo más progresivo el IVA. En la discusión con los militantes del PRD se fue re-introduciendo otro objetivo sustancial: proteger los bienes valiosos (los alimentos, la educación, la salud) que expresé en la sección II. Para seguir con el símil presupuestal, la propuesta base cero se convirtió en una propuesta con muchos elementos regularizables, es decir con decisiones tomadas anteriormente consideradas irreversibles. Esto fue ocurriendo en etapas del proceso de discusión, hasta que la propuesta de IVA que adoptó como suya el PRD tiene las siguientes diferencias con la propuesta original: 1) Los alimentos, los medicamentos,

las consultas médicas, la educación privada, el transporte público, los libros, periódicos y revistas, no se sometieron al proceso antes descrito, sino que se declararon bienes valiosos en sí mismos, independientemente de quién los consuma, por lo que se optó por mantener su situación actual (exentos o tasa cero). 2) Se eliminó la tasa cinco y se mantuvieron las exenciones. 3) Se sometieron al procedimiento estadístico el resto de los bienes, los actualmente gravados con 15%. En los rubros clasificados como superbásicos, básicos y de consumo generalizado, se disminuyó la tasa del 15 al 10%. En los que tal participación en el gasto se sitúa moderadamente abajo de la media, bienes de lujo, se mantuvieron en tasa 15. Por último, donde su participación fue sustancialmente inferior a la media, los de superlujo, se aumentaron al 20 por ciento.

El resultado es bastante bueno. La recaudación adicional es menor (7 mil millones) pero en algún sentido es más progresiva que la propuesta original. Resumo mi opinión sobre la experiencia vivida: la interacción entre los planteamientos técnicos y los políticos (en el caso del IVA) fueron una experiencia fructífera, aunque mejorable.

¿Reforma fiscal contra los ricos? Antítesis de la iniciativa oficial

En marzo del 2001 el presidente Fox envió al Congreso de la Unión un paquete de iniciativas de reformas fiscales y financieras, agrupadas con el nombre de Nueva Hacienda Pública Distributiva. La parte fiscal de la iniciativa, centrada en la idea de homologación del IVA, fue ampliamente rechazada por la opinión pública. En secciones anteriores dedicadas al tema llegué a la conclusión que la reforma fiscal oficial perjudicaría inevitablemente a la mayoría de los pobres y a toda la clase media, aún suponiendo que los mecanismos de compensación para los pobres extremos y asalariados formales funcionasen. Además, argumenté que el gobierno carecía (y sigue careciendo) de un padrón de pobres extremos por lo cual no podría operar adecuadamente el mecanismo de compensación en efectivo que para ellos planteó.

La reforma fiscal que aprobó en los últimos días del 2001 el Congreso es, con algunas salvedades, la auténtica antítesis de la reforma fiscal de Fox. Las interrogantes se añaden, sin embargo, por las salvedades.

PRD: una oposición constructiva

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

1) La acumulación de todas las fuentes de ingresos de las personas físicas para fines de la declaración anual, eliminando las exenciones, y manteniendo la tasa marginal máxima del 40%; además se planteaba la eliminación del régimen de consolidación fiscal de los grupos

corporativos que les permiten compensar las ganancias de unas empresas con las pérdidas de otras.

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

3) La reducción de los subsidios a las tarifas eléctricas residenciales; y

4) Cero tolerancia a la evasión fiscal, dotando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de mayores facultades para tal fin.

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

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

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

Para evaluar la reforma

Entre los "fiscalistas" mexicanos, incluido el Secretario de Hacienda, prevalece la opinión de que lo moderno, lo eficiente, son los impuestos indirectos, particularmente el IVA, porque amplían la base y hacen que todos los mexicanos paguen impuestos y porque ayudan al control fiscal. Esta idea, que ha comprado Fox, deriva de una interpretación muy superficial de lo que ha estado pasando en algunos países europeos que han disminuido sus tasas máximas de ISR y han aumentado las tasas del IVA. Ante esta opinión, la postura adoptada por el PRD, y que finalmente prevaleció en lo aprobado por el Congreso, es que el ISR es, y debe ser en mayor medida, la espina dorsal del sistema impositivo mexicano, si se quiere que éste sea progresivo. Vale la pena citar aquí la iniciativa de modificaciones a la Ley del ISR del senador Sodi:

Las tendencias internacionales que dan actualmente prioridad a los impuestos indirectos, como el IVA, ocurren sobre la base ya establecida de una alta tributación sobre el ingreso. Sobre esa base hay una mayor posibilidad de alterar la composición de las fuentes de los ingresos tributarios. Los impuestos son un pago cuyo carácter deriva de la estructura social y económica existente... de los patrones de la generación y distribución del ingreso. No pueden establecerse prácticas o normas iguales en situaciones que son esencialmente distintas ya que así se generan mayores asimetrías.

O para decirlo en las palabras de mi profesor de sociología en la preparatoria, la postura de los fiscalistas mexicanos deriva de una "imitación extralógica".

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

1) *Acumulación de fuentes.* En materia de ISR la nueva ley establece la acumulación de todas las fuentes de ingresos de las personas físicas. En este sentido, es un triunfo del PRD. Sin embargo, la acumulación de dividendos en la Ley del ISR (LISR) aprobada va en sentido contrario a la propuesta por el PRD. Éste proponía eliminar los mecanismos que la legislación introdujo (la llamada CUFIN) para evitar lo que consideran doble tributación. Los principios de los cuales parte la propuesta del PRD son: la persona moral y la persona física son dos entes jurídicos independientes, por lo cual la persona física debe pagar los impuestos sobre los dividendos ya que es quien los recibe. En rigor, la mayoría de los accionistas, salvo el grupo que controla la empresa, son rentistas que igual pueden invertir su dinero en acciones que en obligaciones. Cuando perciben ingresos por intereses se les grava (particularmente en la nueva ley) y no se ve la razón por la cual en la otra opción, comprar acciones, no se les deba gravar. La LISR aprobada señala (art.165) que los ingresos por dividendos o utilidades deberán acumularse al ingreso personal, pero permite la acreditación del impuesto pagado "por la sociedad que distribuyó los dividendos o utilidades". En EUA no se acepta esta acreditación y las personas físicas pagan, sobre su ingreso, lo que les corresponde pagar. Ésta es una desviación importante del concepto planteado por el PRD. En los demás rubros, sin embargo, hay avances importantes. Se eliminan las exenciones a los intereses provenientes de valores públicos (como Cetes) y casi todos los intereses se vuelven acumulables. Igualmente hay avances importantes en la gravación de ingresos por la venta, no pública, de acciones. Operaciones como la que realizaron Banamex y City Bank habrían causado, con la nueva Ley,

un impuesto gigantesco (fracción XXVI, art.109). También en sentido contrario a lo planteado en la iniciativa del PRD, la tasa marginal máxima se disminuyen a 32% con un periodo de transición entre el 2002 y el 2004, empezando en 35%. Esto desgrava a los más ricos, concediéndoles una transferencia de recursos muy importante. En la medida que este efecto quede más que compensado con los efectos progresivos de la acumulación de fuentes y el combate a la evasión, lo que es un asunto que sólo se sabrá con el tiempo, la distribución por estratos de la carga fiscal se hará más progresiva. Por otra parte se mantiene, otra vez contra lo propuesto por el PRD, el régimen de consolidación fiscal.

2) *IVA progresivo*. En vez de introducir las tasas de 10 y 20% en la Ley del IVA, la reforma aprobada creó, en un artículo transitorio de la Ley de Ingresos, un nuevo impuesto de 5% sobre bienes y servicios suntuarios. Aunque el efecto de éste sería, en principio, similar a la tasa del 20% sobre el IVA (afectando sólo los ingresos reales de los estratos altos), y en ese sentido debe valorarse como otro triunfo del PRD, la iniciativa terminó en una lista trunca de bienes y servicios suntuarios e introdujo algunas distinciones según el precio de los bienes (vgr. automóviles de más de 250 000 pesos) que estimulan las trampas de evasión (por ejemplo facturar el auto sin equipo, en forma separada de éste), aunque introdujo otras correctas como el tamaño de la pantalla en los televisores. Igualmente, la definición legal para su aplicación deja fuera de la misma todas las compras que puedan hacerse con registro fiscal y mediante expedición de factura con el IVA desglosado, favoreciendo a los grupos de altos ingresos que, en general, son los que cuentan con tal registro. De cualquier manera, e independientemente de los probables vicios de inconstitucionalidad que pueda tener este impuesto, es un paso en la dirección correcta (gravar a los ricos, no a los pobres) y constituye, por tanto, un triunfo para la izquierda.

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

Sin embargo, el secretario de Hacienda anunció la próxima puesta en marcha de una *lotería fiscal*, en la cual los poseedores de notas fiscales participarían en la lotería de sumas importantes de dinero. Ello sería un estímulo para que las personas exigieran sus notas de venta siempre que compren algo, disminuyendo así la incidencia de la venta sin comprobante de valor fiscal, lo que constituiría un eslabón clave de la evasión fiscal, tanto de empresas como de personas físicas. Esto es una expresión de la importancia que la SHCP le dio al control de la evasión. Sin este énfasis, la acumulación de fuentes de ingresos rendirá escasos frutos. Lamentablemente, como muchos otros anuncios de este gobierno, la lotería fiscal

quedó en anuncio que nunca se realizó. Un triunfo con manchas de derrota. Sólo los ingenuos creen que puede haber otra clase de triunfos para un partido minoritario.

Gravar el lujo. La reforma fiscal y el lujo

La reforma fiscal aprobada por el Congreso de la Unión incluye varias disposiciones orientadas a gravar el consumo suntuario o de lujo. En primer lugar, el "impuesto a la venta de bienes y servicios *suntuarios*", con una tasa del 5%. Los bienes que en este caso se gravan pueden verse en la última columna del cuadro 8. En segundo lugar, como parte de las reformas al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) se gravan ciertos servicios que, cuando son utilizados por el consumidor final, pueden considerarse en la misma categoría de suntuarios: la telefonía celular por contrato (excluyendo la de prepago hasta por 200 pesos), la radiolocalización móvil y los servicios de televisión restringida, todos ellos con una tasa del 10%. Además, las reformas a la Ley del IEPS incluyen un impuesto del 20% a los refrescos y similares que "utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña", así como aumentos a las tasas aplicables a cigarrillos. En el caso de las bebidas alcohólicas se cambia la forma de su cálculo. Para los fines de este ensayo podemos considerar que el impuesto a los refrescos tiene más un propósito de impulso a la industria azucarera nacional (en quiebra y expropiada parcialmente) que el de recaudación. Por lo que se sabe, muchas empresas refresqueras están sustituyendo la fructuosa que venían usando con el azúcar de caña, por lo cual la recaudación prevista en la Ley de Ingresos (1 374 millones) sería mucho menor pero el propósito de fomento se estaría alcanzando.

Concepto empírico de suntuario

Buena parte de la confusión sobre los impuestos de lujo, y algunos de los especiales, refleja la falta de claridad en la opinión pública, en el Congreso y en el Ejecutivo, sobre lo que constituye un producto de lujo o suntuario. Hay dos maneras de definir de manera sistemática el lujo: la empírica y la normativa. El *enfoque empírico define los bienes y servicios (ByS) de lujo* en función del consumo efectivamente observado en los hogares. En la "economía estándar" se definen como ByS suntuarios o de lujo aquellos en los cuales la cantidad de dinero gastada aumenta más rápido que el ingreso de los hogares. En sentido opuesto, son bienes básicos aquellos cuya cantidad gastada aumenta menos rápidamente que el ingreso. Así, si observamos al conjunto de los hogares del país, podremos observar que el gasto en determinados ByS representan una proporción mayor del presupuesto de los hogares mientras más pobres son éstos, mientras que en otros la proporción crece a medida que es más rico el hogar. A los primeros se les suele calificar como *bienes básicos* y a los segundos como *bienes suntuarios*. Una tercera categoría a la que podemos llamarles *bienes de consumo generalizado*, es la de los ByS en los que tanto pobres como ricos gastan proporciones similares de su presupuesto. Entre los básicos podemos mencionar los alimentos consumidos en el hogar; entre los segundos destaca el automóvil. La virtud de este concepto empírico es que no prevalece el criterio del investigador (o del legislador) sino el de la población. Se suele aplicar casi exclusivamente a ByS adquiridos a través del mercado. *Son los hogares, al asignar sus gastos, los que determinan qué es básico y qué es de lujo. Se trata de un criterio*

que clasifica en función de lo que es y no de lo que debe ser. En el cuadro 7 se clasificaron, con este criterio, los bienes y servicios en las tres categorías mencionadas en México en 1998.

Concepto normativo de suntuario

Este enfoque puede proceder definiendo normativamente lo básico o esencial y todo lo demás clasificarlo como suntuario. Un ejercicio de este tipo puede realizarse a partir de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de Coplamar.⁸ Ésta identifica los ByS que un hogar requiere para satisfacer las necesidades básicas, las que a su vez se definieron a partir de normas internacionales y nacionales vigentes sobre derechos humanos. En este caso se clasifica en función de lo que debe ser y no en función de lo que es. La virtud de este procedimiento es que evita identificar las carencias como lujos.

Resultados del enfoque normativo y del empírico

Pongamos un ejemplo en el cual lo normativo y lo empírico entran en clara colisión. En México pocas personas tienen acceso a materiales de lectura (libros, periódicos y revistas) y, por tanto, la proporción del ingreso gastado en ellos aumenta al pasar de pobres a ricos, aunque es muy bajo en todos los niveles (véase cuadro 7). El criterio empírico identifica los materiales de lectura como un bien suntuario (la proporción que representan del gasto total de los hogares es 17 veces mayor entre el 10% más rico de la población que en el 10% más pobre), mientras que en el normativo son un bien básico.

Al elaborar la CNSE tratamos de evitar la inclusión de normas poco realistas. Para ello pusimos en tensión las normas nacionales e internacionales con la realidad de los hogares mexicanos. En mi opinión, lo logramos en casi todos los casos. Pero en material de lectura postulamos una norma no matizada por la realidad del país. Alrededor de 1993 escribí lo siguiente, refiriéndome al paquete de material de lectura incluido en la CNSE: “resultó aparentemente exagerado para las pautas de lectura de los mexicanos, pues se encontró que incluso los deciles altos gastan cantidades menores que el paquete normativo incluido”.⁹

¿Cuál criterio para la reforma fiscal?

Ninguno de los criterios es mejor de manera absoluta que el otro. Para ciertos fines, como el estudio de la pobreza, el enfoque normativo es insustituible. En cambio, para el diseño de un impuesto al consumo, debe usarse el criterio empírico. En el primer caso se busca conocer las carencias de la población. Si se adopta un criterio empírico se terminan concibiendo las carencias como lujos y los precarios niveles de vida como normas. Cuando se diseñan las tasas del IVA con criterio distributivo, en cambio, lo que se busca es minimizar el daño (maximizar el beneficio) para la población de bajos ingresos. Esto se logra evitando gravar lo que consumen, no lo que deberían consumir. Por eso, el criterio aplicado en el cuadro 7 es el empírico.

⁸ La CNSE puede consultarse en Coplamar, *Macroeconomía de las necesidades esenciales*, Siglo XXI Editores, México,

⁹ Publicado años más tarde en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI Editores, México, 1999, p. 343.

CUADRO 7
LISTAS COMPARADAS DEL IMPUESTO Suntuario: PRD (PROPUESTA),
PRD (INICIATIVA) Y LEY DE INGRESOS APROVADA

Grupo	Propuesta PRD (septiembre 2001)	Iniciativa ley IVA PRD (octubre 2001)	Ley de ingresos (diciembre 2001)
Bebidas y tabaco	Bebidas alcohólicas; tabaco	<i>Detalle de</i> bebidas alcohólicas; tabacos detallados	Tabaco y alcohol en IEPS;
Alimentos fuera del hogar	Restaurantes y similares	Restaurantes, centros nocturnos, bares, cabarés, salones de fiesta o baile	Restaurantes <i>con servicio de bar</i> , cantinas, cabarés, discotecas; <i>cuotas de membresía</i> para los anteriores de acceso restringido; 40% del costo de los paquetes alojamiento/alimentos
Enseres y cuidado del hogar	Aspiradoras, cocinas integrales, aire acondicionado, objetos ornamentales, art. de jardinería	<i>Igual excepto</i> objetos ornamentales	<i>Nada</i>
Transporte	Automóviles, transporte aéreo, cuotas autopista, lanchas y yates, reparación de vehículos (incluido lubricantes)	<i>Aeronaves</i> automóviles con definición, embarcaciones, excepto las de pesca comercial.	<i>Automóviles de más de 250 mil pesos; motocicletas grandes; accesorios deportivos para automóviles; rines de magnesio, techos móviles para automóviles; aeronaves</i>
Comunicaciones	Mensajerías, aparatos telefónicos, telefonía celular, hiper, telex, internet	<i>Igual</i> , excepto telex e internet.	<i>Telefonía celular por contrato, localizadores en IEPS (10%). Equipo de cómputo de más de 25 mil pesos</i>
Recreación y esparcimiento	Espectáculos públicos; paquetes turísticos, hospedaje temporal, animales domésticos; inst. musicales; art. de cacería, cassetes, discos, art. y equipo audiovisual (excepto radio y TV); TV cerrada, art fotografía y video; Juegos electrónicos	<i>Igual</i> , cambios de redacción y especificaciones; excepciones: art. de cacería; se añaden: armas de fuego, esquí acuático motorizado; motocicletas náuticas y tablas de oleaje con motor	Esquí acuático motorizado, motocicletas acuáticas, y tablas de oleaje con motor; armas de fuego; <i>art para acampar; TV de más de 25" o planas</i> ; equipo de sonido de más de 5 mil pesos; videocámaras; <i>DVD de más de 5 mil pesos; videocámaras; servicios para golf, equitación, polo, automovilismo deportivo, deportes náuticos. TV cerrada en IEPS</i>
Cuidado personal	Joyería fina, baños y masajes, Permanentes y tintes, manicure, Rasuradora, secadora de pelo	<i>Igual</i> con especificación en joyería	Oro, joyería, <i>relojes de más de 5 mil pesos; perfumes; prendas de vestir de seda o piel, excepto zapatos</i> ; renta de muchos de los equipos anteriores.
Gastos diversos	Seguros de daños; servicios profesionales (excepto médicos y similares)	<i>Igual</i> . Más renta de aeronaves y de muchos equipos enumerados antes	<i>Caviar, salmón ahumado, angulas; agendas electrónicas;</i>

El problema de la desagregación

Los grupos de bienes y servicios incluidos en el cuadro 7 están organizados temáticamente. Mientras menos detallados son los grupos, más heterogéneos resultan. Por ejemplo, en alimentos consumidos dentro del hogar están todos los alimentos, desde angulas y abulón, en el extremo del lujo, hasta tortillas y frijoles en el otro extremo. Es evidente que la proporción del presupuesto que los pobres dedican al *paté de foie* es más baja que la de los ricos. La decisión de a qué nivel hacer el análisis y diseñar la reforma es importante. Por esta razón, para la elaboración de la propuesta se trabajó originalmente a un nivel más detallado que el que se muestra en el cuadro 7.

Las listas del lujo

La lista de ByS de lujo que se incluyó en la Ley de Ingresos ha causado mucho revuelo. Al parecer no fue realizada ni con criterio empírico ni con criterio normativo, sino el viejo criterio de la improvisación. En el cuadro 8 se presentan tres listas comparativas de ByS de lujo a ser gravados con 20% (o 15 más 5%): la propuesta original del PRD, la incluida en la iniciativa de reforma a la ley del IVA que presentó el senador Higuera del PRD, y finalmente la incluida en la Ley de Ingresos. Aparte quedan las modificaciones que la SHCP ha realizado a esta última lista y que el espacio no me alcanza para comentar. En el cuadro 7 se marcaron con negritas los rubros de la propuesta del PRD que no quedaron en la lista aprobada en la Ley de Ingresos; de los aprobados en ésta, han sido marcados con cursivas los rubros que no están ni en la propuesta original del PRD ni en la iniciativa de reformas a la Ley del IVA de este partido (columna central) o bien han sido parcialmente modificados. Como se aprecia, la mayor parte de los rubros de la propuesta original no han llegado a la lista final y de ésta, la mayor parte no estaba incluida en la lista inicial. Es decir, se trata de dos listas cuya área de coincidencia es reducida. Coinciden en tabaco y parcialmente en alcohol, donde no es claro que el cambio suponga mayor recaudación o elevación de precios. Coinciden parcialmente en restaurantes (la Ley de Ingresos [LI] reduce los gravables a los que cuenten con servicio de bar) y plenamente en bares y similares; coinciden parcialmente en telefonía celular (donde otra vez la LI reduce la base), coinciden en algunos equipos de audio y video y en joyería fina (acotados en precios en la LI). La LI añade aeronaves, accesorios para automóviles, equipo de cómputo de más de 25 mil pesos, algunos equipos náuticos deportivos, pero excluye las lanchas y yates; etcétera.

En síntesis, la lista de la LI es más reducida que la del PRD y, a diferencia de ésta, no queda claro el criterio general con la cual se definió. Lo más probable es que haya resultado de una serie de parches tomados de diferentes lugares. Por ejemplo, los alimentos de lujo son los que están gravados con IVA. En la lista del PRD se tomó la decisión, para bien o para mal, de excluir de esta tasa todos los alimentos y los demás rubros (como educación privada y libros), que actualmente estuvieran exentos o con tasa cero (un criterio político, con elementos normativos, que se mezcló con el empírico). Según la LI el impuesto a ByS suntuarios recaudará 8 mil 700 millones de pesos. Con la lista de la primera columna, el documento del PRD calcula una recaudación (al 100% de eficiencia recaudatoria) de 35 mil millones de pesos. Al 65% de eficiencia (es decir con una evasión del 35%) la cifra sería de 23 mil millones, casi el triple que la de la LI. Se desconoce quién hizo el cálculo recaudatorio del impuesto de lujo aprobado, pero dado el detalle de los rubros (celulares prepagados o

automóviles de más de 250 mil pesos, por ejemplo) no hay bases de información que permitan hacer una buena estimación de gasto de los hogares en ellos y, por tanto, del potencial de recaudación, por lo cual la cifra parece más bien a ojo de buen cubero.

CUADRO 8
CLASIFICACIÓN DE BIENES CON CRITERIO EMPÍRICO. MÉXICO 1998
% DEL GASTO DEDICADO A CADA RUBRO

	Deciles I a V	Decil X	Total
Totales	100.00	100.00	100.00
Bienes y servicios básicos	70.97	21.22	45.54
Alimentos dentro del hogar	37.84	9.26	22.35
Transporte público terrestre	16.86	3.52	10.68
Bebidas en el hogar y tabaco	7.98	3.97	6.12
Uniformes, útiles y equipo escolar	1.47	0.64	1.06
Combustibles y electricidad	2.34	1.22	1.78
Cuidado personal	4.48	2.59	3.55
B y S de consumo generalizado	16.25	17.83	17.67
Salud (medicinas y consultas)	2.49	2.54	2.39
Vestido y calzado	4.55	4.11	4.71
Limpieza y cuidado de la casa	9.20	11.18	10.58
Bienes y servicios suntuarios	12.79	60.95	36.79
Educación: artículos y servicios	1.36	3.76	2.74
Libros, revistas y periódicos	0.14	0.87	0.55
Espectáculos públicos	0.00	0.06	0.04
Alquiler y compra de vivienda	0.43	1.05	0.81
Alimentos y bebidas fuera del hogar	2.44	6.68	5.08
Hospitales, laboratorios, ortopedicos	0.41	1.39	0.92
Transporte aéreo, FF.CC., y privado	2.67	15.29	9.36
Comunicaciones	0.94	2.00	1.81
Cultura, recreación y esparcimiento	1.45	11.73	6.04
Gastos diversos y transferencias	2.96	18.11	9.44