

VIERNES ▫ 20 ▫ ABRIL ▫ 2001

## ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

*La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente*

Iniciativa sin consulta ni debate previo

AUNQUE EL EQUIPO de Fox estuvo manejando públicamente la idea de gravar alimentos y medicinas con el IVA desde el periodo de transición, no hubo más respuesta que comentarios aislados en ese periodo. La reacción fuerte de la opinión pública se desató una vez presentadas las iniciativas legales que constituyen la iniciativa de reforma fiscal. A partir de ese momento, el Presidente y su equipo se han dedicado, más que a debatir, a cabildear la iniciativa, a "venderla". La iniciativa fue presentada a la opinión pública como un paquete construido con todo detalle, en privado, sin consulta abierta (mucho menos debate organizado y sistemático) a la sociedad, seguramente durante un periodo más largo del aparente. Una vez en manos del Congreso, la iniciativa parecía encerrada en tres escenarios: a) se aprueba sin cambios; b) se aprueba con cambios, sin construir una alternativa distinta; c) se rechaza.

LA OPCION DE UNA reforma fiscal alternativa formulada de manera independiente estaba descartada porque: 1) Parecía haber una gran urgencia para debatirla y, en su caso, aprobarla. Se encontraba en manos del Congreso en el periodo de sesiones ordinario más corto y la presión gubernamental era que se resolviera durante el mismo (es decir, en abril); 2) Se quiso convencer a la nación que esta era la única opción de reforma posible.

Otras iniciativas de reforma

EL CONGRESO HA rechazado la urgencia de la reforma. El abanico de opciones, sin embargo, permanece relativamente cerrado a pesar de la presentación, en estos días, de la propuesta del PRD que, por lo que se sabe, no es una propuesta suficientemente estructurada y que carece de cálculos de recaudación, lo que la descalifica para competir seriamente con la oficial. El Congreso debería dar la oportunidad para que se formulen y presenten otras opciones suficientemente estructuradas para que puedan competir con la oficial. El asunto reviste una gran importancia para la nación. Por tanto, debe ser abordado con toda seriedad, explorando todas las posibilidades. Descartarlas apresuradamente como, por ejemplo, se hace en la exposición de motivos de la propuesta gubernamental con opciones importantes como mantener altas las tasas impositivas a los ingresos más elevados, no es el camino para encontrar la mejor opción.

PARA ELLO, el Congreso debe posponer hasta el periodo ordinario, que inicia en septiembre, la discusión de la iniciativa oficial de reforma fiscal y, durante el periodo mayo-agosto, convocar a un gran debate nacional. Tocar a las fracciones parlamentarias conformar grupos de trabajo y elaborar alternativas de reforma fiscal bien estructuradas y presentarlas como iniciativas. Ojalá PRI y PRD y los partidos pequeños comprendieran la importancia del momento y trabajaran juntos en una propuesta unificada.

UNA REFORMA FISCAL requiere del concurso de personas con, al menos, cuatro tipos de habilidades: política, contable-fiscal, legal-fiscal y económica. Se requiere el acceso a información muy diversa y las habilidades para procesarla e interpretarla. Las fracciones parlamentarias no necesariamente reúnen estas habilidades en su seno, y los cuerpos de asesores son muy débiles en ambas cámaras. Una iniciativa viable necesita, además, escuchar la opinión de los afectados: los empresarios, los trabajadores y los ciudadanos en general. Las fracciones parlamentarias, por tanto, debieran apoyarse en académicos, en profesionales ligados a la práctica fiscal, conformando grupos de trabajo para elaborar, durante los próximos meses, la alternativa de reforma fiscal. Es importante recordar que los partidos políticos seguirán presentes cuando Fox ya haya concluido su periodo de gobierno. Que una reforma fiscal es un acto de Estado más que de gobierno.

## Un juego asimétrico

PARA QUE EL DIALOGO entre el Ejecutivo y el Legislativo fuera un auténtico diálogo político-técnico, se requerirían algunas condiciones que ahora no se cumplen. Una de ellas sería que en el Legislativo existiera una capacidad técnica permanente (en el *staff* de las cámaras, aunque también entre diputados y senadores), y un acceso similar de ambos poderes a la información relevante. Mientras el secretario de Hacienda puede pedirle al encargado del SAT (Sistema de Administración Tributaria) los análisis que desee sobre el pago de impuestos de personas físicas y morales, y compartirlos con el Presidente de la República, el Legislativo no ha tenido acceso a tal información ni la ha solicitado. El asunto no es menor. ¿Cómo hacer una reforma fiscal si no se conoce qué grupos pagan y cuánto pagan actualmente? ¿Con qué información ha de evaluarse el posible impacto de una reforma fiscal?

ES NECESARIO REFERIRNOS, por tanto, al estudio de la SHCP denominado "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingresos de las familias" que se puede consultar en el portal electrónico de la SHCP. Este estudio se realizó en cumplimiento del encargo que el Congreso de la Unión otorgó a la SHCP en la Ley de ingresos del 2001 (art. 25): "La realización del estudio será responsabilidad exclusiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deberá ser entregado cuando menos 15 días antes de la presentación del proyecto de reforma fiscal integral". El estudio está casi totalmente basado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1998 (ENIGH98). Esta es una fuente pública, que cualquiera puede comprar en forma de publicación o en base de datos en disco compacto. Aunque utilizar fuentes públicas podría parecer democrático, en realidad sirve para no dar a conocer el riquísimo acervo informativo que las declaraciones de impuestos acumulan. (En todo el estudio hay solamente un cuadro titulado "Participación en la recaudación de asalariados por salarios mínimos", que presenta información proveniente de esta fuente). En lugar de explotar más ampliamente esta fuente, el estudio se dedica a hacer piruetas imposibles para tratar de estimar el pago de impuestos en una fuente que no registra tal pago. Las estimaciones son muy poco confiables. El estudio es muy malo<sup>1</sup>, sobre todo en la parte del ISR. Por ejemplo, se aplican las reglas de la Ley del ISR a las fuentes de ingresos sin distinguir trabajadores formales e informales. Los deciles están mal hechos y no representan 10 por ciento de los hogares. Pero mi propósito, en este momento, no es presentar una crítica del estudio sino destacar la importancia de que en el debate de la reforma fiscal se usen las cifras de las declaraciones de impuestos, las únicas que podrían permitir evaluar adecuadamente el impacto de una reforma fiscal. Las cifras de ingresos y gastos de la ENIGH están muy lejos de representar fielmente la realidad del ingreso y el gasto de los hogares. Una prueba de ello se presenta en la siguiente sección, donde comparo las cifras de la ENIGH con las de cuentas nacionales.

### Comparación del monto y estructura del ingreso por fuentes. ENIGH y Cuentas institucionales

(miles de millones de pesos corrientes)

conceptos homologados	CUENTAS NACIONALES 98		ENIGH 98	
	absolutos	%	absolutos	%
remuneraciones al trabajo	1,205.6	45.76	692.7	57.50
renta imputada de la vivienda propia	232.3	8.82	176.0	14.61
ingreso mixto neto (renta empresarial)	766.4	29.09	314.0	26.06
renta de la propiedad (neta)	605.1	22.97	22.1	1.83
Menos impuestos y contribuciones	-174.7	-6.63		
Sumas	2,634.7	100.00	1,204.8	100.00

### ENIGH vs. cuentas nacionales

A PARTIR DE 1999 el INEGI dio un gran paso adelante en el desarrollo de la contabilidad nacional, al publicar las "Cuentas por Sectores Institucionales" (empresas, hogares y gobierno, de manera simplificada constituyen estos sectores). Estas cuentas permiten conocer características de la economía que hasta hace poco sólo adivinábamos. No sabíamos qué participación tenían en la producción, los impuestos y el ingreso disponible, cada uno de los sectores institucionales. Tampoco sabíamos qué proporción de los sueldos y salarios son pagados por cada uno de ellos. Pero además de permitir desglosar los agregados macroeconómicos tradicionales entre estos sectores, las nuevas cuentas aportan variables antes desconocidas. Por ejemplo, antes no sabíamos cuál era la participación de los intereses en el ingreso de los hogares, ni cuál era el monto de impuestos sobre la renta pagados por ellos. Tampoco sabíamos qué proporción de la producción era de carácter mercantil (producción para ser vendida en el mercado).

EN EL CUADRO se presenta una comparación para 1998 de los montos de ingresos de los hogares, por fuentes de ingresos, en las cuentas institucionales y en la ENIGH98. Resalta, en primer lugar, la diferencia enorme entre ambas fuentes en el monto total del ingreso de los hogares. La cifra de las cuentas institucionales es más del doble de la de la ENIGH (1.2 billones contra 2.6 billones). Esto viene a corroborar lo que es bien conocido: la fuerte subestimación de los ingresos de los hogares en las ENIGH. Esta diferencia se mantiene a pesar de que hemos restado de los valores de cuentas institucionales el total de los impuestos y contribuciones pagados por los hogares, de tal manera que el renglón de suma refleja conceptos netos después de estos pagos en ambas fuentes.

EN SEGUNDO LUGAR, si bien todos los rubros están subestimados, la subestimación de la renta imputada de la vivienda propia es la más pequeña (24 por ciento) y la más grande es la de la renta de la propiedad (96.5 por ciento); los ingresos por remuneraciones al trabajo y renta empresarial tienen subestimaciones intermedias (42.5 y 59 por ciento, respectivamente).

LA ENIGH CASI no capta los ingresos provenientes de intereses y, en particular, deja de captar los dividendos. De la cifra de 605 mil millones de pesos de cuentas institucionales, 83 por ciento corresponde a dividendos (503 mil millones de pesos, que expresados a precios de marzo del 2001 son equivalentes a 669 mil millones de pesos). Como se aprecia en el cuadro, la renta de la propiedad representa, según cuentas institucionales, 23 por ciento de los ingresos de los hogares, pero sólo 1.8 por ciento según la ENIGH. Mucho más que otras fuentes, las rentas se encuentran concentradas en la punta de la pirámide social: en el uno por ciento, o quizás en el uno por mil, de los hogares. Por tanto, las cuentas institucionales dejan entrever que el ingreso de los hogares está mucho más concentrado de lo que se ha creído hasta ahora. Es probable que la carga fiscal, por tanto, no esté tan concentrada como parece en el análisis del documento de la SHCP.

Un acuerdo informativo

DE LO QUE PRECEDE se concluye que la ENIGH no es una fuente adecuada para el análisis fiscal. Capta menos de la mitad de los ingresos de los hogares y omite las fuentes de ingresos más concentradas. El Congreso de la Unión debe acordar con el gobierno federal el procesamiento de las declaraciones tributarias para constituir una base de datos que permita analizar con seriedad la distribución del ingreso y de la carga fiscal, así como el impacto de diferentes escenarios de reforma fiscal. Como base para esta exigencia, el Congreso de la Unión puede declarar que la SHCP no ha cumplido adecuadamente con la encomienda legal incluida en la Ley de Ingresos de estudiar la distribución de la carga fiscal entre la población.

*jbolt@colmex.mx*

1. Para una crítica del estudio de la SHCP véase el artículo de John Scott, "Incidencia distributiva del Gobierno: los errores de Hacienda", *Reforma*, Negocios, 9 de abril de 2001. La crítica es particularmente sorprendente porque viene de alguien que simpatiza con la reforma propuesta y que así lo manifiesta.