

VIERNES 29 JUNIO 2001 ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

Información y reforma fiscal

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

El PRD demanda transparencia

DURANTE VARIAS SEMANAS funcionó una mesa de análisis sobre la reforma fiscal en el Senado de la República a la que asistían senadores del PAN y del PRD, funcionarios de buen nivel de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, y en la que desfilaron grupos empresariales diversos expresando su opinión sobre la reforma fiscal y, sobre todo, planteando sus propias iniciativas de reforma fiscal. Este lunes, sin embargo, en conferencia de prensa la fracción del PRD en el Senado anunció que "se retira de la mesa de análisis de la reforma fiscal hasta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) les entregue la información que han pedido en materia fiscal" (*El Universal*, 26/06/01). El rasgo central de lo que ha solicitado el PRD es que cada dato sobre la recaudación y sobre el impacto de la reforma en los ingresos reales de la población, se presente sustentado en fuentes de información, en supuestos explícitos cuando resulte necesario hacerlos, y en procedimientos de cálculo registrados minuciosamente en memorias de cálculo. La finalidad buscada es que, consensadas las fuentes y los procedimientos de cálculo, la discusión salga de las disputas numéricas y se pueda pasar a lo sustantivo. Hasta ahora, la SHCP a lo más que ha accedido es a proporcionar cifras de recaudación específicas de cada uno de los elementos de la iniciativa de reformas, pero sin explicación alguna sobre cómo se llegó a ellas. Tampoco ha proporcionado cifras nuevas sobre el impacto de la reforma en los ingresos de la población.

Relaciones asimétricas: Congreso-SHCP

EL ASUNTO DE la información, en especial de la información fiscal, afecta la naturaleza misma de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Sin transparencia informativa total y sin capacidad de análisis del Congreso, seguirá prevaleciendo la relación asimétrica entre la SHCP y el Congreso. La división de poderes en materia de finanzas públicas seguirá siendo, al menos parcialmente, una ilusión.

La información es poder

LOS AVANCES EN los últimos años en materia de acceso público a la información estadística sobre la realidad nacional son indudables. Durante mucho tiempo la información se distribuía con criterio político y el acceso a ella era un privilegio. Un ejemplo podrá ilustrar este hecho. Para que en el equipo de investigación de Coplamar (Presidencia de la República, gobierno de López Portillo) lográsemos tener una copia de la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1977 (ENIGH77), fue necesaria una carta firmada por su coordinador general Ignacio Ovalle. Probablemente tal carta no hubiese bastado si Ovalle no hubiera logrado el poder excepcional que adquirió después de que denunció, en reunión plenaria de gabinete, el bloqueo que a las actividades de Coplamar venía realizando el subsecretario de Egresos de la hoy extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (el famoso Miguel Rico, cuyo nombre parecía una broma, por su fama de avaro con el gasto público). Ello provocó no sólo la renuncia de Rico sino también la del secretario Ricardo García Sainz. Ello abrió el hueco por el cual llegó a la SPP, y luego a la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid. De esta paradójica manera, el mismo evento que permitió que el equipo de investigación de Coplamar pudiese contar con la base de datos de la ENIGH77 (sin la cual muchos de sus productos no existirían, entre ellos la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales y, por tanto, la disputa intensa sobre el número de pobres de ingresos en el país), fue el que permitió la llegada al poder del grupo neoliberal del PRI, que tanto daño hizo al país.

Accesibilidad y oportunidad

HOY SE PUEDEN comprar las bases de datos de casi todas las encuestas y censos. El acceso a la información económica por Internet (al portal electrónico del INEGI y también al del Banco de México) es muy amplia y puntual, con excepción de ciertos aspectos de la información fiscal, como comentaremos enseguida. Con un calendario dado a conocer con anticipación, el INEGI divulga la estadística económica del país, que es esperada por los agentes económicos. En materia de información social, si bien ésta es cada vez más abundante y accesible, su divulgación no está calendarizada y a veces los usuarios percibimos que el INEGI, cuyo presidente sigue siendo un empleado designado por el Ejecutivo, juega políticamente con las fechas de divulgación de la información. Por ejemplo, la publicación de la ENIGH98 se retrasó hasta después de las elecciones del 2 de julio del 2000. Recientemente, como lo comenté en este mismo espacio la semana pasada (*La Jornada*, 22/06/01), el Plan Nacional de Desarrollo contó con acceso privilegiado a la información de la ENIGH2000, que no había sido dada a conocer.

El coto del poder informativo fiscal

A PESAR DE LOS avances, el área de información fiscal no sólo no ha registrado avances sino que acusa retrocesos importantes y permanece como un coto reservado de poder. Como lo comenté en una entrega anterior (*Economía Moral*, "Desigualdad, información y reforma fiscal", 27/04/01), la SHCP cuenta con un paquete de información privilegiada que no se procesa con fines de divulgación pública y que proviene de las declaraciones de impuestos. Tanto en las declaraciones de empresas, en las que deben listar los ingresos de todos sus empleados, como en las declaraciones anuales de personas físicas, se cuenta con el registro más grande y confiable sobre los ingresos de la población que se mueve en la economía formal.

EN ALGUNOS PAISES del Primer Mundo, en los que desde luego casi todo mundo paga impuestos o al menos presenta declaración, ésta es una fuente muy importante para el estudio de la distribución del ingreso y la pobreza. En México es el coto casi exclusivo de la SHCP. Sorprende, por ejemplo, que en las Cuentas por Sectores Institucionales (empresas, hogares, gobierno) que es el más nuevo, y en cierto sentido el más sofisticado producto del Sistema de Cuentas Nacionales de México, entre las fuentes de información citadas para conformar los cálculos de las empresas privadas no financieras, se citan los registros administrativos del SAT, pero éstos no están incluidos en la lista de fuentes utilizadas para los hogares. Al parecer, entonces, ni siquiera el INEGI (para fines de cuentas nacionales) tiene acceso a los registros administrativos de personas físicas¹.

El hoyo negro

UNA PARTE DE este coto de exclusividad fue utilizado, excepcionalmente, por la SHCP en el documento *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de ingresos de las familias*, que la SHCP preparó en cumplimiento de una disposición contenida en la Ley de Ingresos del 2001 como requisito previo a la entrega al congreso de la iniciativa de reforma fiscal. En este documento se presentó un cuadro de la distribución de los 14.5 millones de asalariados registrados ante la SHCP por tramos de salarios mínimos. Con ese coto de poder, la SHCP hace lo que quiere. Por ejemplo, la publicación anual del INEGI, *El Ingreso y el Gasto Público*, que se publica desde 1985, y que depende de la información que la SHCP decide proveer al INEGI, dejó de desglosar a partir de 1994 las fuentes de la captación del Impuesto sobre la Renta en personas morales y físicas, éstas desglosadas en trabajo, capital y actividades empresariales. Ahora sólo proporciona una cifra del total del ISR captado. ¿Cómo puede plantearse una reforma fiscal si del impuesto más importante sólo sabemos la captación total? La definición de las tasas impositivas, las deducciones, etcétera, son específicas -y muy diferentes- para empresas que para personas físicas. También hay diferencias entre el régimen de los asalariados, el de honorarios, el de actividades empresariales.

Efecto recaudatorio del IVA

LA SHCP ESTIMA, en cuadros entregados recientemente al Congreso de la Unión, que la reforma a la Ley del IVA permitiría una recaudación adicional de 118 mil millones de pesos (1.93 por ciento del PIB) y que los cambios en el ISR reducirían la captación en 735 millones, arrojando un efecto positivo en la recaudación de 118 mil 400 millones, equivalentes a 1.91 por ciento del PIB. La única nota explicativa de los cuadros enviados se refiere al PIB de referencia para el 2001, que es el estimado en los Criterios de Política Económica que fijaban una meta de 4.5 por ciento para el 2001. Por tanto, dado que hay cierto consenso que el crecimiento

será alrededor de 2 por ciento, el PIB del 2001 será menor que el originalmente previsto en 2.5 por ciento, esto bajaría la cifra de recaudación a 115 mil millones.

Evaluando el cálculo de la SHCP

SIN EMBARGO, la cifra de referencia adecuada no es el PIB sino el gasto interno de consumo en los bienes y servicios a los que la reforma afecta. Además, el IVA sólo afecta al consumo monetario. Por ejemplo, el IVA propuesto para alimentos no afectaría el consumo que realizan los agricultores de su propia producción. Igualmente, sólo el gasto de los hogares (y turistas) en el mercado interno capta IVA. Lo que los residentes gastan en el exterior no afecta la captación. Por ello, la primera cifra que hay que tener es una buena estimación del consumo monetario en el 2001 en el mercado interior en los rubros afectados por la reforma. La SHCP no ha precisado la forma en que llevó a cabo el cálculo. Sin embargo, el consumo privado (que incluye el consumo no monetario y el consumo realizado por los residentes en el exterior) representó, según los Criterios Generales de Política Económica, 69.2 por ciento del PIB en el 2000. Según la ENIGH de 1998, el autoconsumo representa cerca de 2 por ciento del gasto total de los hogares. El consumo en el exterior de los residentes podemos suponer, de momento, que representa sólo 0.2 por ciento, por lo cual el consumo privado al que afecta el IVA sería 67 por ciento del PIB. Manteniendo el PIB que usa la SHCP para el 2001, tendríamos un consumo monetario en el mercado interior de 4.01 billones de pesos. De acuerdo con la ENIGH, los gastos en alimentos de los hogares representan, una vez descontado el autoconsumo, 27 por ciento del gasto monetario. Los demás rubros afectados en la iniciativa de reforma representan: medicamentos 0.93 por ciento, consultas médicas 1.43 por ciento; transporte público terrestre de personas, 5.2 por ciento; periódicos y revistas, 0.36 por ciento; servicios educativos, 4.7 por ciento; libros escolares 1.15 por ciento; y transporte escolar, 0.36 por ciento. Al servicio de suministro de agua potable le podemos estimar 1.4 por ciento. Todos ellos suman 41.6 por ciento del gasto en consumo de los hogares. Si aplicamos este porcentaje al 67 por ciento del PIB que representa el gasto de consumo de los hogares, obtenemos que los rubros de la iniciativa representan 27.9 por ciento del PIB. Si se captara 15 por ciento completo (no hubiera evasión, ni IVA acreditable) el impacto en la recaudación sería de 4.19 por ciento del PIB. La cifra que la SHCP proporcionó al Congreso, igual a 1.926 por ciento del PIB, supone una eficacia recaudatoria del 46 por ciento.

EL IVA RECAUDADO en 1999 representó el 3.27 por ciento del PIB. Dada la proporción que del ingreso representan los rubros actualmente gravados, una eficacia del 100 por ciento significaría recaudar 5.9 por ciento del PIB, por lo cual la eficacia recaudatoria actual es de 55 por ciento.

DEL TOTAL DE recaudación adicional por el IVA, la proveniente de alimentos representaría 77.3 por ciento. Una parte significativa de este total se mueve en canales informales (sector agropecuario, mercados de abasto, mercados populares) en los cuales el IVA sería evadido totalmente. Otra parte importante de la recaudación, 5 por ciento vendría del transporte terrestre de pasajeros, en el cual la presencia del sector informal también es importante. Es posible, por tanto, que la estimación de una eficacia de 46 por ciento refleje un optimismo poco justificado de parte de la SHCP.

ENTRE LA INFORMACION que la SHCP debiera proporcionar al Congreso debiera estar una estimación de las proporciones de informalidad en los rubros que se propone gravar y en los ya gravados con el IVA. Igualmente, tendría que calcular las proporciones en las cuales el IVA cobrado a la población serán compensadas por IVA acreditable por los establecimientos formales. En el autotransporte, por ejemplo, el IVA de vehículos, refacciones y gasolina puede ser enorme, de tal manera que las empresas formales de transporte pueden terminar enterando muy poco IVA al SAT.

LA EVALUACION DEL impacto del ISR es aún más compleja y las estimaciones de la SHCP parecen sorprendentes.

jbolt@colmex.mx

¹ En mi columna del 27 de abril pasado, que he citado en el texto, demostré que la distribución del ingreso de los asalariados formales que se deriva de los registros administrativos del SAT es sustancialmente más concentrada que la que capta la ENIGH, pero no es sólo la distribución la que es diferente sino el nivel. Si cuentas nacionales no tuvo acceso a esta información, que registra niveles de ingresos más altos y más concentrados que la ENIGH, surge incluso la duda sobre la confiabilidad de la información de ingresos de los hogares en las cuentas institucionales.