

TRES APUNTES ACERCA DE LA REFORMA FISCAL EN MÉXICO

OSCAR GUERRA FORD*

Resumen

En el presente ensayo se examinan en primer lugar cuáles son los antecedentes y las características que justifican el proyecto de realizar una reforma fiscal en nuestro país, además se recogen algunos planteamientos de especialistas sobre temas fiscales en relación a diversas experiencias internacionales sobre temas relacionados con las finanzas públicas y sus posibles enseñanzas para el caso mexicano, finalmente se exponen las principales características de la propuesta denominada la "Nueva Hacienda Pública Distributiva".

Clasificación JEL: H20

Recibido: 22 de noviembre de 2002.

Enviado a dictamen: 15 de enero de 2002.

Aceptado: 31 de enero de 2002.

Introducción

En el presente ensayo se examinan en primer lugar cuáles son los antecedentes y las características que justifican el proyecto de realizar una reforma fiscal en nuestro país, posteriormente en el segundo apartado se recogen algunos planteamientos de especialistas sobre temas fiscales en relación a diversas experiencias internacionales sobre temas relacionados con las finanzas públicas y sus posibles enseñanzas para el caso mexicano, finalmente en el tercer apartado del artículo se exponen las principales características de la propuesta denominada la "Nueva Hacienda Pública Distributiva", principalmente en su vertiente recaudatoria, en esta parte se discuten cuáles son los planteamientos oficiales que la caracterizan para denominarla distributiva y si estos son de alguna forma validos.

La reforma fiscal condición necesaria para el desarrollo económico

En los últimos días del año pasado se discutió y aprobó la Ley de Ingresos y Egresos que se ejercerá en México en 2002. Si algo quedó claro de esta discusión en el poder legislativo, es que la actual estructura y el monto de los ingresos tributarios es insuficiente para las necesidades que en materia de gasto público requiere el país. Lo anterior, para poder iniciar una real transformación de sus estructuras económicas y sociales que brinden igualdad de oportunidades e incrementen la competitividad de los distintos agentes económicos y nos conduzcan al México que todos deseamos en el futuro.

La insuficiencia de los ingresos públicos es un tema que ha estado pendiente en la agenda económica del país; recuérdese que desde finales de la década de los sesenta, quien entonces fue secretario de Hacienda por doce años, Don Antonio Ortiz Mena, llamaba la atención sobre el particular; en la *Evaluación sobre la estrategia del desarrollo estabilizador* que presentó en la reunión de 1969 del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Fondo Monetario Internacional anotaba, después de detallar todas las

* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM y Director del Instituto Nacional de Capacitación del Colegio Nacional de Economistas. <oscford@economía01.economía.unam.mx>



actividades que debería desarrollar el Estado mexicano en los siguientes años, que “para encarar estas responsabilidades el Estado deberá contar con una proporción más alta de los recursos totales de la comunidad.¹

A partir de este momento hasta nuestros días, la necesidad de una reforma fiscal se ha reconocido como una prioridad, pero en los hechos se ha hecho muy poco en la materia y siempre se han tomado medidas aisladas, sin una concepción integral que conjugue la visión de un país con sus necesidades de gasto y de fuentes de ingresos públicos.

En México el fortalecimiento de los ingresos tributarios se ha sustituido con aumentos en el endeudamiento y con la entrada, nada estable, de ingresos petroleros, dejando pasar los años y las oportunidades, pese a que los presidentes contaron con una mayoría aplastante en el poder legislativo, para aprobar una iniciativa de reforma fiscal. Se prefirió seguir exentando o mantener regímenes preferenciales para distintos sectores que enfrentar la imperiosa necesidad de transformar la estructura tributaria. Con ello habrían disminuido los procesos de inflación y recesión que vivió nuestro país durante los últimos veinte años, generados principalmente por los altos déficit fiscales que afectaron a los sectores de menores ingresos como lo demuestra la realidad de nuestro presente.

Lo cierto de hoy es que tenemos de nuevo el asunto en las manos y que el tiempo ha llegado a sus límites si realmente se quiere transformar la estructura de los ingresos públicos y contar con más recursos, no por la vía del endeudamiento y cumplir con las tareas que debe realizar un Estado moderno, como son: dotar de infraestructura básica, igualar las oportunidades en materia de alimentación, educación y salud, fomentar la competitividad de las micro y pequeñas empresas, equilibrar el desarrollo regional y generar el avance científico tecnológico, así como brindar los diversos servicios públicos en la cantidad y calidad que todos los habitantes del país merecen.

¹ Antonio Ortiz Mena, *Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México*, documento presentado en la reunión del BIRF y el FMI, Washington, *El Trimestre Económico* FCE, 1969, pp. 441.

Es por todos conocido que la de México se ubica entre las economías del mundo que presentan los menores coeficientes de ingresos tributarios totales respecto al PIB, el cual se ubica alrededor del 14%, descontando las aportaciones para pensiones, mientras que en otras economías latinoamericanas similares a la mexicana, ese indicador se ubica alrededor del 20% y el promedio de los países miembros de la OCDE es del 37.2%, y de éstos el de Estados Unidos es de 29.7%, y el de Suecia llega hasta un 52 por ciento.

El gobierno del presidente Vicente Fox, consciente de esta problemática ha iniciado el análisis, la discusión y la elaboración de una propuesta de reforma fiscal para enviarla al poder legislativo en marzo y con ello se cuente con el tiempo necesario para su análisis y aprobación e iniciar su aplicación en 2002.

Muchos de los compromisos que Vicente Fox adquirió en la campaña y en sus dos meses como presidente de la República se encuentran supeditados a la posibilidad de sacar adelante la reforma fiscal, como condición necesaria, para lo que se requerirá de un acuerdo nacional básico con las principales fuerzas políticas del país, donde se ubique cuál es el país que queremos construir para los próximos 25 años, cuáles son las acciones y tareas que el gobierno federal deberá cumplir para llegar a ese objetivo, cuánto implica esto en materia de gasto público y entonces, con ello, definir las magnitudes para cada uno de los diversos ingresos, específicamente los de tipo tributario, vistos éstos de manera dinámica.

Por lo anterior, la reforma fiscal deberá contener no sólo las modificaciones que se requieren en materia de impuestos, sino que está deberá o cómo se utilizarán estos ingresos adicionales con el objeto de que conduzcan de manera decisiva al desarrollo económico y social del país en una visión de largo plazo y que el saldo neto de las ampliaciones o los nuevos impuestos no afecten a las familias más desprotegidas del país.

Algo que deberá contener la propuesta de reforma fiscal, tanto en materia de ingresos y de gasto, como lo es toda política fiscal, será la demostración de su carácter redis-

tributivo, tanto en lo que toca a los individuos como a las regiones.

Según los especialistas el esfuerzo que se requiere en materia tributaria para que el Estado cumpla sus funciones principales —y fue una de las metas comunes de los dos principales candidatos a la presidencia implica incrementar en alrededor de seis puntos porcentuales la participación de los ingresos tributarios en el PIB, lo que significa a pesos de hoy una cantidad cercana a los 300 000 millones de pesos, equivalentes al 22% del presupuesto actual o al gasto actual de los distintos rubros de la administración central del gobierno federal.

Para obtener esta cantidad se pueden utilizar tres vías, cada una con sus posibilidades y limitaciones:

- 1) Hacer eficiente la recaudación fiscal mediante la eliminación de la evasión, la incorporación de diversos agentes hoy ausentes, al padrón fiscal y del fortalecimiento de la supervisión para evitar la simulación.
- 2) La creación, ampliación, o incremento de los impuestos directos o indirectos.
- 3) Estimular el crecimiento de la actividad económica que permita obtener mayores impuestos tanto en términos absolutos como relativos al hacer que los contribuyentes con mayores ingresos se ubiquen en tasas más altas en el pago del impuesto sobre la renta.

Si revisamos el primer punto, las acciones tendrán que incluir una campaña intensiva de forma de conciencia y de responsabilidad fiscal en cada uno de los sectores del país, para estimular el pago oportuno y real de los impuestos. Al mismo tiempo se deberá informar sobre el uso y destino de éstos y que se traducen en mejoras reales y palpables de los distintos servicios y actividades que desarrolla el sector público.

Algunas estrategias al respecto podrían ser: facilitar el pago de los impuestos, para lo cual se requiere una sim-

plificación y reorganización administrativa,² buscar las formas de incorporar a la economía informal al esfuerzo fiscal, teniendo especial cuidado con aquellos micro negocios que forman parte de una gran cadena, puesto que, sumados los ingresos de todos los pequeños negocios propiedad de una sola persona, caben de manera sobrada en la categoría de causantes mayores.

Se deberá fortalecer el sistema de castigos por evasión fiscal así como el de incentivos a los contribuyentes cumplidos con acciones hoy utilizadas en las grandes corporaciones financieras o mercantiles, como podría ser la “rifa fiscal”, en la que los comprobantes fiscales se usarían como boletos y a la vez como medio de fiscalización.

En cuanto al segundo punto, es difícil crear nuevos impuestos o subir las tasas actuales, dado que podrían inhibir a los agentes económicos e incidir en una pérdida de competitividad internacional de los productos nacionales o en la atracción de inversiones. El camino parece ser el de ampliar los impuestos existentes a los diversos sectores y productos con el objeto de eliminar preferencias o subsidios indiscriminados que en muchas ocasiones son aprovechados por ciertos sectores para obtener importantes márgenes de utilidad o que usan un instrumento para presentar declaraciones fiscales fuera de la norma.

Para todos es claro que la política social de apoyo a los más desfavorecidos debe realizarla el Estado, no por medio de los impuestos sino a través del gasto. La idea de generalizar la tasa del impuesto sobre la renta a todos los sectores y el IVA a todos los productos parece ser una medida racional en la búsqueda de mayores ingresos tributarios.

El cuestionamiento a lo anterior es que esta medida puede ser contraproducente para los sectores de menores ingresos. Para que esto no suceda, se deberá primero, exentar del pago del IVA a las compras al menudeo y a granel de alrededor de una docena de productos básicos que con-

² No es posible, por ejemplo, que para darse de alta y poder pagar impuestos por pago de honorarios en la zona metropolitana sólo hayan cuatro oficinas para realizar el trámite.



forman la mayoría de la demanda de bienes de consumo de estos sectores, como son: leche, huevos, tortillas, pan, frijol, arroz, aceite, pollo, carne, pescado, jitomate, cebolla y chile. En el caso de las medicinas se deberá formar un cuadro básico de medicamentos genéricos y garantizar el abastecimiento de todos los medicamentos en todas las clínicas y hospitales del sector salud del país.

Lo anterior se deberá acompañar de una intensificación de apoyos directos e indirectos a los sectores más vulnerables mediante programas con algunas adecuaciones, como Progresía y Procampo, y en algunos casos con transferencias a las cuentas para el retiro de quienes tienen ingresos de hasta dos salarios mínimos que compense la generalización del IVA.

Por lo que se refiere al tercer punto, éste se podría ir consiguiendo a medida que la economía encuentre la senda del crecimiento económico estable y sostenido en un periodo largo que genere un círculo virtuoso de ingresos tributarios –crecimiento económico-ingresos tributarios.

Todos estos factores tendrán que utilizarse en la economía y cada uno de ellos podrá aportar, según cálculos de los conocedores, dos puntos porcentuales del PIB, con lo que se estará en posibilidades de obtener los recursos suficientes para garantizar el desarrollo económico del país.

La opinión de algunos académicos

El Colegio Nacional de Economistas organizó el seminario internacional denominado “Experiencias de Reforma Fiscal en el Mundo”. Podemos destacar que las diversas ponencias y trabajos presentados en él permitieron observar que la propuesta gubernamental, “La Nueva Hacienda Redistributiva de México”, expuesta por el secretario de Hacienda y los tres subsecretarios de esta dependencia, se encuentra dentro de los parámetros y consideraciones que en esta materia existen a escala internacional.

La afirmación anterior queda sustentada en las siguientes consideraciones que fueron mencionadas por los expositores:

1. Los ingresos públicos de los gobiernos de los países industrializados han tendido a incrementarse, destacando entre ellos los correspondientes a la recaudación tributaria; tal es el caso de la Unión Europea, donde han pasado de significar 29% del PIB en 1965 a un 38% en el 2000. Esto con el objeto de poder enfrentar distintos compromisos públicos, como el pago de pensiones, los intereses de la deuda pública, los programas sociales y las obras de infraestructura, entre otros. (G. Kopits, FMI).
2. La evidencia internacional muestra que en la mayoría de los países hay una tendencia a incrementar el peso específico del IVA en el total de los ingresos y que esto se explica principalmente por su fácil administración y menor costo por unidad recaudada (G. Kopits, FMI y J. C. Lerda, CEPAL).
3. Que los gobiernos de los países latinoamericanos se utilizan mecanismos denominados *cuasi* fiscales para hacer frente a sus compromisos y que hacen crecer de manera subterránea los déficits públicos. En la mayoría de las ocasiones no se les somete a la consideración de los órganos legislativos, para eludir temporalmente la necesidad de realizar reformas fiscales, sin embargo, en el mediano plazo ello tiene consecuencias desestabilizadoras y recesivas para las economías de la región (J. C. Lerda, CEPAL).
4. El papel del Estado como redistribuidor de recursos y oportunidades en favor de los grupos poblacionales más desfavorecidos, así como de responsable de las actividades económicas consideradas estratégicas, debe realizarse por medio del gasto público y no de regímenes tributarios especiales o de exenciones de impuestos (J. C. Lerda, CEPAL y M. Giugale, BM).
5. Se resaltó la importancia de que los gobiernos cuenten con mecanismos redistributivos para los sectores más vulnerables económicamente; lo anterior con el fin de neutralizar los efectos regresivos que ocasionan los impuestos indirectos generalizados a todos los productos (M. Giugale, BM y E. Loría, UNAM).
6. Todas las actividades económicas deberán estar sujetas las mismas tasas progresivas en relación con sus ingresos netos (A. Harberger, UCLA).



7. Los niveles y las tasas para personas físicas, tanto empleadas como con actividad empresarial, deberán ser iguales para evitar el desplazamiento entre estas formas de tributación por el diferencial entre ellas (A. Harberger, UCLA).
8. Se señaló la necesidad de simplificar y modernizar los trámites, los requisitos de comprobación y actualización del padrón de contribuyentes a fin de elevar la mayor transparencia e incrementar la base tributaria y con ello eficientar la función recaudatoria (M. Giugale, BM y E. Guardia del Tesoro, Brasil).
9. Normar la responsabilidad y profesionalización de los funcionarios fiscales, tanto en materia de ingresos como del gasto para generar la confianza que requiere el contribuyente con relación al cobro y uso de sus impuestos. Se sugiere crear una instancia independiente de derechos de los contribuyentes el, "Obudsman Fiscal" (M. Giugale, BM y E. Guardia del Tesoro, Brasil).
10. Modernizar la legislación fiscal para contar con mayores tiempos para discutir y aprobar los proyectos de ingresos y gastos por las legislaturas correspondientes, así como, prever un mecanismo de reconducción presupuestal en caso de que la aprobación de este proyecto no se presente en una fecha determinada; lo anterior con el fin de asegurar certidumbre en la economía en cuanto al pago de las obligaciones gubernamentales de sueldos, bienes y servicios, incluidos el pago de intereses (E. Guardia del Tesoro, Brasil).
11. Es importante compartir con los diversos niveles de gobierno las responsabilidades recaudatorias para evitar dependencias absolutas de las transferencias federales que no estimulen las recaudaciones locales, y por otra parte, normar los niveles de endeudamiento de los estados con el objeto de evitar crisis fiscales estatales que tenga que asumir el gobierno federal. (E. Guardia, del Tesoro, Brasil y D. Colmenares, Colegio Nacional de Economistas).
12. Generar mecanismos de evaluación y corrección del ejercicio del gasto con relación al cumplimiento de metas específicas para cada uno de los programas apoyados, esto con el objeto de conocer el grado de avance y de

necesidades satisfechas con el ejercicio del gasto público (G. Esquivel, El Colegio de México).

13. Finalmente, generar un mecanismo de información para que la sociedad conozca de manera oportuna y con un lenguaje claro cuánto se recaudó por cada impuesto, en qué se gastó, a quién se le compró, cuál fue la distribución geográfica del gasto, qué resultados se obtuvieron y cuánto se debe y a quién (M. Giugale, BM).

Esperamos que estos puntos puedan ser tomados en cuenta por nuestros legisladores a la hora de evaluar y aprobar la iniciativa de la Nueva Hacienda Pública Redistributiva para nuestro país, y que, con sus observaciones y enriquecimientos, nos permitan contar con nuevo pacto fiscal que corresponda a las circunstancias de cambio y esperanza que tenemos los mexicanos de un mejor futuro, a diferencia de lo que hemos vivido en los tiempos pasados.

La homologación del IVA y los mecanismos compensatorios (cuentas claras, amistades largas)

En los últimos días en el país se ha estado discutiendo de manera acalorada el asunto de la Reforma Hacendaría Redistributiva, como la califica el gobierno, aunque algunos sectores afirman que no lo es tanto como se presume.

Para analizar este asunto, que parece demasiado complejo y lo es porque la propuesta no sólo considera generalizar el IVA a todos los productos, incluidos alimentos y medicinas, sino que toca una serie de elementos relacionados con las finanzas públicas, como son el impuesto sobre la renta de las personas y las empresas y los trámites en materia fiscal. Esto en lo que se refiere a su parte tributaria pero la propuesta incluye también los aspectos financieros y presupuestarios que le dan un carácter integral.

La primera pregunta que deberíamos hacernos es de dónde nace la necesidad de esta reforma hacendaría; todos conocemos y reconocemos que los recursos públicos con los que se cuenta actualmente son insuficientes frente a las necesidades de la sociedad que demanda al gobierno obras, servicios y apoyos. También es conocido que una gran proporción de los recursos de que se dispone actualmente



se encuentra comprometida para diversos aspectos, como gasto social en educación, salud, alimentación, transferencias a las entidades federativas, pago de los intereses y amortizaciones de la deuda externa e interna y pago del programa de apoyo a deudores en la administración pública, etc. Así, al así realizar un balance de los ingresos y los gastos del gobierno nos damos cuenta que éste enfrenta un déficit, esto es, que gasta más que sus ingresos, por lo que tiene que financiarse con endeudamiento, tal como lo hace cualquier individuo o familia cuando gasta más del ingreso de que dispone y debe recurrir al endeudamiento directo o vía crédito.

En México aunque el déficit del sector público como proporción del PIB ha estado disminuyendo tendencialmente en los últimos años, ubicándose en alrededor de 1%. Como sabemos la meta para el presente año es de 0.60%, aunque el secretario de Hacienda ha declarado que hará todo lo posible para que ésta se ubique en el medio punto porcentual. Un menor déficit permite en una economía disminuir la tasa de interés debido a la menor demanda de recursos monetarios en la misma, lo cual hace disminuir las presiones inflacionarias, y el peso la deuda pública, lo cual permite en el mediano plazo liberar recursos por la disminución de pago de intereses y amortizaciones de la misma; asimismo, disminuye el riesgo del país, lo que atrae e incrementa la inversión tanto nacional como extranjera. Todo lo anterior explica la importancia de disminuir los déficit a su mínima expresión.

La segunda cuestión sería: bueno, se requieren más recursos públicos, pero ¿de dónde se pueden obtener y qué sectores deben aportarlos? El gobierno tiene tres principales fuentes de ingresos: los productos, los aprovechamientos y los impuestos. Los primeros se refieren a la venta de bienes o servicios producidos por el gobierno al aprovechar el usufructo de un recurso económico que constitucionalmente este en manos del Estado. En México sobresale el caso del petróleo que aporta nada más ni nada menos que casi una tercera parte de los ingresos públicos. Empero, si no se replantea rápidamente un nuevo tratamiento fiscal para esta empresa podríamos estar ahorrando a la gallina de los huevos de oro, pues no existen otros productos o aprovechamientos que permitan al Estado hacerse de recursos importantes en el corto plazo.

Parece que el único camino disponible es el de los impuestos que a nadie le gusta pagar, pero que son necesarios para la sociedad. Alguien dijo que “los impuestos son el precio por vivir en sociedad”, pero ¿a quién se deben cobrar los impuestos y qué mecanismos pueden ser lo más eficientes para poder recaudarlos? Es claro que los sectores de menores ingresos no deberían aportar y que por el contrario gran parte de los recursos que se obtengan deben beneficiarlos. En México actualmente alrededor de 40% de la población vive en condiciones de pobreza, esto es, hay unos 40 millones de personas para las que debe el Estado generar mecanismos y estrategias para apoyarlas y generarles posibilidades de obtener mayores ingresos.

Estos 40 millones de personas son las que se ubican en los primeros cuatro deciles, esto es, grupos de la población divididos por sus niveles de ingreso, en 10 tramos, correspondientes cada uno al 10% de la población, desde los más pobres, decil uno, hasta los más ricos, decil diez, o en los dos primeros quintiles, que es la misma idea sólo que ahora a la población se le divide en grupos que representan 20% de la población.

El instrumento principal, más no el único que se propone para obtener mayores recursos públicos, es la homologación del IVA a todos los productos, lo cual representaría recursos adicionales de alrededor de 22% del PIB, que equivalen a alrededor de 130 000 millones de pesos. Pero ¿por qué el IVA, que es un impuesto al consumo y que según la teoría tiende a ser un impuesto regresivo, y no de incrementar los impuestos directos a los ingresos y las ganancias de las personas y las empresas que en teoría básica tienden a ser más progresivos?

Incrementar los impuestos a las utilidades de las empresas en una economía como la mexicana en la que por décadas no ha existido una tradición impositiva de las mismas, sino por el contrario la política fiscal se ha caracterizado por la exención, el trato preferencial y la evasión. Incrementar la tasa impositiva a aquéllas daría como resultado simplemente una disminución en los ya de por sí precarios niveles de inversión productiva, con sus graves consecuencias en los niveles tanto de empleo e ingreso de las



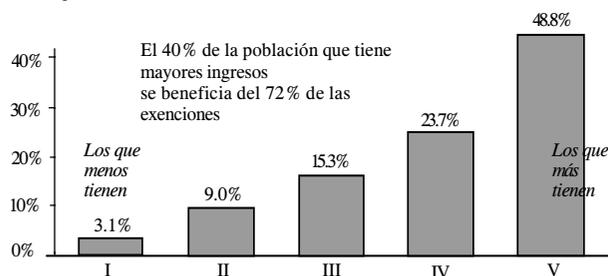
personas, como de recaudación, por tener una base fiscal menor. Si a esto le sumamos que la economía mexicana se encuentra totalmente inmersa en la globalización, las tasas impositivas a las empresas deben estar a los mismos niveles de nuestros principales socios si queremos retener y atraer inversiones.

La evidencia empírica reciente demuestra que el IVA ha estado ganando importancia relativa en las estructuras fiscales de las economías del mundo, en razón de su fácil administración, su bajo costo recaudatorio y su eficacia para combatir la evasión del pago del impuesto.

Es obvio que todos los agentes económicos tienen la necesidad de consumir y a medida que es mayor el ingreso se tiene un consumo mayor. En términos absolutos esto no niega un aspecto fundamental: que las personas de menores ingresos destinan una mayor parte de su ingreso, si no es que todo, al consumo, donde el referido a los alimentos tiene un peso definitivo.

Al observar la gráfica 1 en la que se señala cómo se distribuye la exención de la tasa cero para alimentos y medicinas entre los quintiles de la población, se aprecia que el primer quintil, o sea el 20%, de la población más pobre, sólo recibe el 3.1% del subsidio que significa tener tasas de 0% en alimentos y medicinas; asimismo, el segundo quintil recibe sólo 9% de dicho apoyo, lo que acumulando los dos, que es donde se ubican los 40 millones de pobres en este país, reciben tan sólo el 12.1% del apoyo de la exención en alimentos y medicinas, mientras que el último quintil, el 20% más rico, se beneficia con casi la mitad de este subsidio.

Gráfica 1
¿Quiénes se benefician más con la tasa cero en el IVA?



Nota: Incluye tanto exenciones como tasa cero en alimentos y medicinas.
Fuente: Cálculo propio con base en el INEGI e incluye informalidad.

Generalizar el IVA a todos los productos obviamente en primera instancia afecta más a quienes menos ganan en razón de que una familia que tiene un ingreso de 1,000 pesos mensuales y de los cuales destina 450 a la compra de alimentos y medicinas, la homologación del IVA le significaría un gasto adicional por los mismos productos de 67.5 pesos mensuales más que significan 6.75% de su ingreso total. Por otro lado, para una familia que por ejemplo tenga un ingreso de 20,000 pesos mensuales y de los cuales gaste 5,000 en alimentos y medicinas, la aplicación del IVA a estos productos le significaría un gasto adicional de 750 pesos, que equivalen a 3.75% de su ingreso, que es casi la mitad de lo que significó para la familia de menores ingresos, lo cual a todas luces es totalmente injusto socialmente hablando.

Si ahí terminara la historia, todo el mundo estaría en contra de la medida dado que es claro su efecto regresivo y de empobrecimiento de los sectores de menores ingresos. Pero no concluye ahí; de lo que se trata es que con los 750 pesos adicionales que recaudara el fisco por el gasto de la familia de mayores ingresos se obtengan los 67.5 pesos y un poco más que va a gastar la familia de menores ingresos y que el resto pueda utilizarse para el desarrollo de proyectos prioritarios, como educación, salud, apoyo a pequeñas y medianas empresas, generación de empleos, combate contra la pobreza, infraestructura, etcétera.

Pero como la cuenta es en términos agregados, si, como afirmamos, el 40% de la población vive en condiciones de pobreza será a ésta a la que se deberá resarcir el carácter regresivo de la medida. ¿Cuánto significa en términos de recursos lo que se debería devolver a estos sectores con los recursos que se obtendrían al homologar el IVA? (véase el cuadro 1).

En el cuadro 1 se observa el costo de devolver a los sectores de menores ingresos el posible efecto que tendría la homologación del IVA a todos los productos, en el supuesto que permite “copetearlos”, dado que al primer decil se le otorga 100% más de su gasto en IVA, al segundo 75% más, al tercero 50% y al cuarto 25% más que su gasto por el nuevo IVA. En total, cubriendo a los casi 9 millones de familias que se ubican en los cuatro primeros



Cuadro 1
Costo de la homologación del IVA

<i>Decil</i>	<i>Ingreso medio mensual (pesos)</i>	<i>Gasto en alimentos (%)</i>	<i>Gasto en alimentos (pesos mensuales)</i>	<i>Pago de IVA</i>	<i>Propuesta de compensación (pesos mensuales)</i>	<i>Compensación anualizada (pesos)</i>	<i>Por 2,216,000 familias por cada decil (millones de pesos)</i>
I	546	33.8	184	27.6	60	720	1.595
II	1,241	56.3	698	104.7	185	2,220	4.919
III	1,800	51.6	928	139.2	205	2,460	5.451
IV	2,397	49.5	1,186	177.9	225	2,700	5.983
Total						\$ 17. 948	

deciles, el gasto total sería de casi 18,000 millones de pesos, a los cuales habría que sumarles un costo adicional, referente a la administración de los apoyos, pero si se considera lo que ya se tiene actualmente en la administración pública, esto no debería superar anualmente los 7,000 millones de pesos, lo que sumaría 25,000, que significan alrededor de 18% de lo que se piensa obtener, por lo que se dispondría de poco más de 100,000 millones de pesos para que el gobierno pueda invertirlos en proyectos prioritarios para la sociedad.

Otra gran pregunta es cómo van a devolver o compensar estos recursos, los cuales abría que aclarar tienen como objetivo principal redistribuir ingresos de los seis deciles más altos a los cuatro de menores ingresos y no sólo compensar el posible gasto adicional por la generalización del IVA, que en muchos casos estos sectores no pagan por estar fuera de los circuitos formales de producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios.

El gobierno ha propuesto una serie de mecanismos de compensación, los cuales se muestran en el cuadro 2, y que son los que deberían ser parte medular de la discusión en términos de si son los idóneos, suficientes y los más efectivos para hacer llegar esta redistribución de recursos a los sectores de menos ingresos.

Dentro de estos mecanismos resaltan dos; por la importancia de su cobertura: uno es el de ampliación del Progresas que actualmente atiende a 3.2 millones de hogares y se pretende hacerlo llegar, si se aprueba la reforma, a 4.9

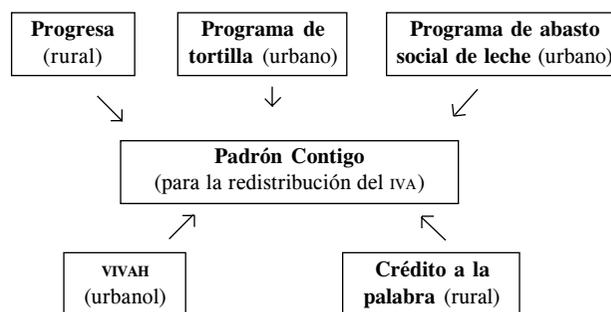
Cuadro 2

Mecanismos de compensación

- Crédito al salario
- Progresas
- Beneficiarios de programas alimentarios urbanos de Sedesol en el primer quintil
- Disminución de ISR
- Subsidiar una canasta de medicamentos esenciales definida por la Secretaría de Salud
- Se apoyará a los estados que eliminen las cuotas de recuperación en sus centros de salud (primer nivel)

millones de hogares que concentran principalmente a la población de los dos primeros deciles. La estrategia propuesta para la construcción del padrón de las familias que recibirían la ayuda según la versión oficial se aprecia en el cuadro 3.

Cuadro 3
Composición del Padrón Contigo



Fuente: Sedesol.

El segundo instrumento es el crédito al salario que es una transferencia del gobierno en efectivo al salario de los trabajadores y que se otorgará según la propuesta como se muestra en el cuadro 4.

...a los asalariados un mayor
crédito al salario

Para ingresos anuales de	Hasta ingresos anuales	Crédito al salario
0.01	13,825	4,900
13,825	20,738	4,000
20,738	27,651	3,800
27,651	34,564	3,400
34,564	41,477	2,700
41,477	48,390	1,800
48,390	69,129	1,000
69,129	en adelante	0

Como se observa, los trabajadores que perciben hasta un salario mínimo mensual tendrían una transferencia a su salario mensual de 408 pesos que significan alrededor de un mínimo de 180 pesos mensuales adicionales a lo que actualmente reciben, lo que les permitirá compensar la pérdida de su ingreso real por la generalización del IVA, dado que su consumo de alimentos llega en el límite superior a casi 650 pesos mensuales, lo que le significa un IVA de 97 pesos,

Así consecutivamente, hasta el nivel cuatro de los 27,000 a los 34,000 pesos, donde se ubica principalmente la población que por sus ingresos pertenece al cuarto decil; estos recibirían un crédito de 3,400 pesos anuales, que significan 283 pesos mensuales, que significan 60 pesos adicionales a su situación actual, que significan 10 pesos más de lo que este nivel gastaría en IVA cada mes por conceptos de alimentos.

Como se aprecia, la propuesta presentada por el Ejecutivo sí tiene en su carácter general aspectos redistributivos hacia los sectores de menores ingresos de la población, pero se vuelve relevante la discusión particular de la eficiencia y los costos de los mecanismos compensatorios, con el objetivo de garantizar que éstos se den y lleguen a toda la población objetivo.

Referencias bibliográficas

- Anago [2001], *Reforma Hacendaria, Anago*, México.
- Banco Mundial [2001], “*México, Desafíos y Perspectivas para la Reforma Tributaria*”, México, Mayo.
- Carlos Urzua [2001], columna de *El Universal* del Viernes 1 de junio.
- CEPAL [1998], “*El Pacto Fiscal (Cap. VIII)*”, Santiago de Chile, pp. 219-234.
- CEPAL / GTZ [1996], “*Descentralización Fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*”, Santiago de Chile, Julio de 1996, 259 p.
- Colegio Nacional de Economistas [1999], *Federalismo Fiscal de Estados y Municipios en El Economista Mexicano*, núm. 2, México.
- _____ [2000], *Propuestas de Reforma Tributaria en El Economista Mexicano*, núm. 1, Nueva Época, México, 2000.
- _____ [2001], *Experiencias de Reformas Fiscales en el Mundo y El caso de México, El Economista Mexicano*, núm. 2, Nueva Época, México, 2001.
- Colmenares, David [1999], “*Retos del federalismo fiscal mexicano*”, *Comercio exterior*, vol. 49, núm. 5, México.
- _____ [1990], “*Propuesta para ajustar el régimen de transición de las participaciones federales en el periodo 1991-1994*”, Memoria de la XXII Reunión de Funcionarios Fiscales, Huatulco, Oaxaca, Julio.
- Gobierno de Nuevo León [1996], en documento titulado “*Impuesto al Consumo “proponía” Varias Entidades Federativas*”, Nuevo León, México.
- Gómez Gordillo, Ismael. “*El federalismo desde los Estados y los Municipios*”, CNE.
- ITAM [2001], “*Una agenda para las Finanzas Públicas de México*”, Gaceta de Economía número especial primavera.
- INDETEC [1997], “*Diagnóstico de las finanzas públicas de las entidades federativas*”, Guadalajara, México.
- Ley de Coordinación Fiscal [2001], “SAT”, México.
- Medina Macías Ricardo [2001], “*Economía popular: las delicias del IVA*”, Periódico *El Economista*, Martes 13 de Marzo, México.



- OCDE [1998], *“Descentralización e Infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo”*, París, Francia.
- Ortiz Mena Antonio [1969], *“Desarrollo Estabilizador. Una década de estrategia Económica en México”*, Documento presentado en la reunión del BIRF y el FMI 1969 en Washington, EUA, *Trimestre Económico*, FCE, p. 441.
- Retchkiman K., Benjamín [1987], *“Teoría de las Finanzas Públicas”*, Tomo II, UNAM, México, 410 p.
- Secretaría de Finanzas de Nuevo León [1997]. *“Propuesta de Fórmula de Participaciones”*. Monterrey, N. L., Junio.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo [1999]. *“Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México”*, Comercio exterior, Vol. 49, No. 5, México.
- SHCP [2000]. *“Iniciativa de la Nueva Hacienda Pública Distributiva”* Página electrónica de www.shcp.gob.mx abril, México.

