



¿Representan las exenciones y la tasa cero de IVA un beneficio para los pobres?

JORGE A. RAYGOZA ECHEAGARAY*

Dentro de la discusión de la reforma fiscal, la propuesta de homologar la tasa general del IVA a todos los bienes y servicios en México ocupa un lugar predominante. Los argumentos a favor de la medida se centran en la necesidad de recursos que tiene el erario federal, en tanto que los argumentos en contra de tal iniciativa hablan del carácter regresivo que tiene todo impuesto al consumo.

Desde la perspectiva de este documento, los argumentos en contra de la homologación de la tasa del IVA han tenido tintes predominantemente políticos, lo que impide realizar un análisis objetivo de sus consecuencias recaudatorias y redistributivas. Al mismo tiempo, el gobierno federal no ha sido totalmente convincente en cuanto al potencial de la medida. En particular, aun bajo el escenario que contempla una com-

pensación a las familias más pobres, el gobierno federal no ha sido claro en cuanto al destino que tendrían los recursos adicionales a obtener por la generalización del impuesto, lo que ha ocasionado una animadversión general a la medida, aun antes de su análisis en el Congreso de la Unión.

Esta nota utiliza la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) del año 2000 para analizar la propuesta de mantener algunas exenciones así como el régimen de tasa cero para diversos bienes y servicios considerados de “consumo popular”. Contrario a lo que muchos argumentan, la propuesta antes mencionada tiene efectos distributivos contrarios a los que se persiguen, además que representa una pérdida importante de recursos para el erario. Es decir, la universalidad del beneficio del “no

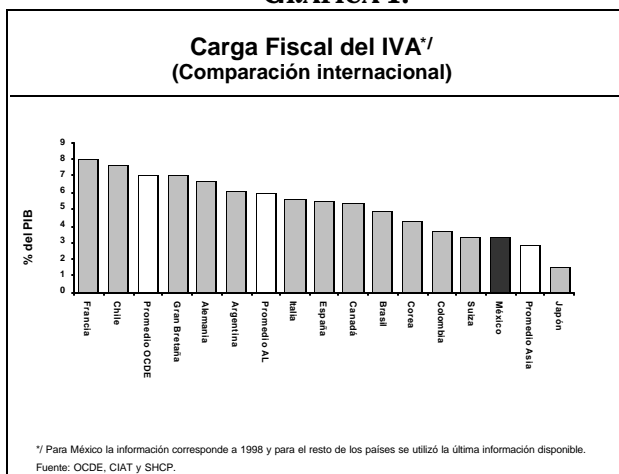
* Profesor de Política Fiscal de la Facultad de Economía de la UNAM. El autor agradece la asistencia de Raúl Altamirano y Ana M. Aguilar.

gravamen” beneficia más a las familias de mayores ingresos, por lo que no es un mecanismo eficiente para ayudar a las familias más pobres. Por ello, y en aras de una mayor transparencia en el ejercicio de los recursos fiscales, se propone mantener en un número mínimo las exenciones y los artículos gravados con tasa cero, pero con la contraparte de “etiquetar” algún porcentaje de la recaudación adicional para apoyar el consumo de las familias de menores ingresos.

I. HECHOS ESTILIZADOS SOBRE EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EN MÉXICO

El impuesto al valor agregado (IVA) es un impuesto al consumo utilizado en la mayoría de los países del mundo. En México, las cifras oficiales revelan que la recaudación por este impuesto representa 32.6% de los ingresos tributarios del gobierno federal, lo que equivale a 3.49% del producto interno bruto (SHCP). Estos números indican que la recaudación por IVA en nuestro país es muy baja en comparación a la obtenida en países de la OCDE o, inclusive, en otros países de desarrollo similar al de México.

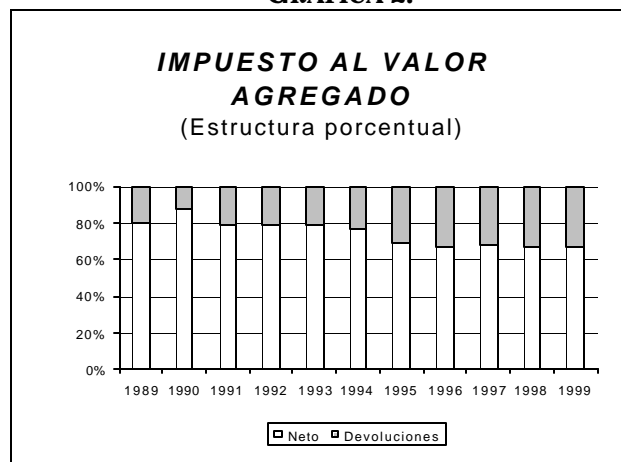
GRÁFICA 1.



Esta baja capacidad recaudatoria del IVA en México es atribuible, fundamentalmente, a una base reducida de tributación, lo que tiene su origen en la existencia de distintas tasas, múlti-

ples exenciones y tratamientos diferenciales (efecto directo), así como en la dificultad que estos factores imponen para el eficaz control de la evasión (efecto indirecto). De hecho, en lo que a la estructura del IVA se refiere, México presenta la base tributaria menos incluyente del mundo, al dejar fuera tanto a sectores productivos completos como a un gran número de bienes y servicios. Por ejemplo, en una muestra de 32 países, sólo México da un tratamiento especial a atención médica, servicios educativos, periódicos, agricultura, pesca, ganadería, alimentos y medicinas, de manera conjunta.¹

GRÁFICA 2.



En efecto, la existencia de múltiples tasas y la exclusión de la base de este impuesto de 54% del consumo total por las exenciones aplicadas a diversos sectores, llevan a que la tasa efectiva promedio del IVA en México sea de aproximadamente 8.9%. La consecuencia directa de ello es que la recaudación por IVA se sitúa muy por debajo de su nivel potencial, ya que más de una tercera parte de los recursos obtenidos se canaliza a diversas devoluciones a los contribuyentes (gráfica 2), proporción que año con año se in-

¹ Cabe señalar que los países que dan un tratamiento especial a algunas de esas actividades se basan, generalmente, en la exención y no en un régimen de tasa cero similar al de México.

crementa.² Por tanto, además de la reducción en su base, la complejidad de la estructura del IVA dificulta su fiscalización y administración, facilita la evasión en su pago y disminuye el nivel de su neutralidad intersectorial. Peor aún, las exenciones y la tasa cero tienen efectos distributivos contrarios a los que se persiguen. Este aspecto se analiza a continuación.

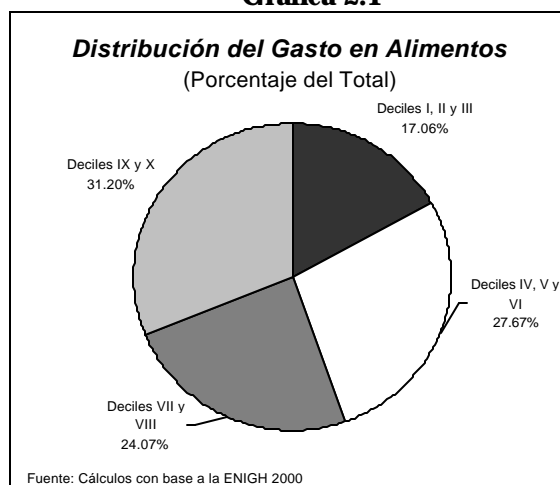
II. REGRESIVIDAD DE LAS EXENCIONES AL IVA Y BENEFICIARIOS DE LA TASA CERO

La justificación que comúnmente se esgrime para mantener con su gravamen actual a los artículos hoy exentos o con tasa cero se resume en el hecho que la asignación del gasto en los hogares más pobres privilegia el consumo de esos artículos y/o que son bienes “mérito”, como es el caso de los servicios educativos y de vivienda así como los libros. En efecto, si se compara la composición del gasto de aquellos hogares en los deciles extremos de la distribución del ingreso, se observa que el decil de los hogares más pobres destina 47.6% de su gasto al consumo de alimentos en el hogar, en tanto que el correspondiente a los hogares más ricos es de sólo 12.0% del gasto total; en el caso de las medicinas, esas proporciones tienen magnitudes de 2.1 y 1.0%, respectivamente. Sin embargo, como se muestra más adelante, los bienes “mérito” antes mencionados (compra o renta de casa-habitación, libros que no son de texto y educación privada) no cumplen con esa propiedad ya que la proporción del gasto del hogar dedicado a estos bienes aumenta conforme aumenta el ingreso. Su exclusión de la base del IVA, entonces, no puede considerarse en lo absoluto como un mecanismo redistributivo a favor de los pobres, sino exactamente al contrario. Gravarlos con IVA, además, no implicará que los pobres dejen de “comprar” este tipo de bienes y servicios, ya que su escaso poder adquisitivo no se los permite.

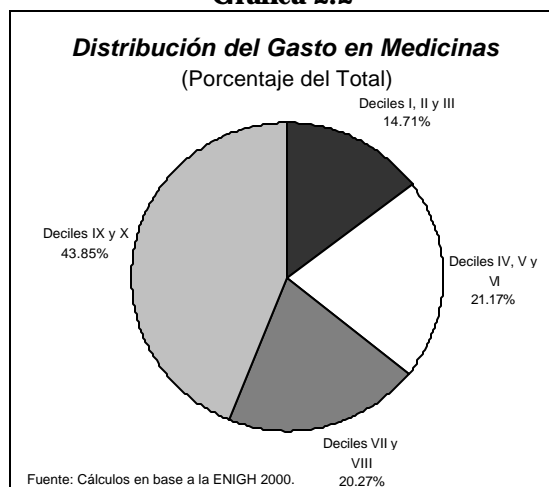
² Esto se debe a que los vendedores de artículos gravados a tasa cero tienen derecho a que se les reembolse cualquier monto de IVA pagado durante su proceso productivo o de venta.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que aunque las familia pobres destinen una mayor proporción de su gasto al consumo de artículos exentos y/o con tasa cero no implica necesariamente que este tipo de familias sea la que más se beneficia de esas “tasas especiales”, ya que no son los que más dinero gastan en esos bienes. De hecho, quien más se beneficia de la falta de gravamen a esos bienes son los más ricos, ya que siendo los que más gastan son también los que dejan de pagar un mayor monto de IVA. En las gráficas 2.1 y 2.2 se muestra la distribución del gasto nacional en alimentos consumidos en el hogar y medicinas por grupos de ingreso.

Gráfica 2.1



Gráfica 2.2



La clasificación de los hogares se realizó de la siguiente manera. Primero, al conjunto de los hogares de los deciles I, II y III se les denomina “pobres extremos”, toda vez que en número de personas es similar al que el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) clasifica como tales.³ Segundo, el grupo de los deciles IV y V corresponde a aquellas personas clasificadas como “pobres moderadas”.⁴ Finalmente, las personas agrupadas en los deciles VI, VII y VIII pueden ser clasificadas como “clases medias” en tanto que aquellas de los deciles IX y X corresponderían a los “ricos”.⁵ Es de destacar que aunque estos conjuntos de personas representan grupos homogéneos a su interior, en cuanto a su clasificación por nivel de ingreso (o gasto), cada uno de ellos agrupa a un número diferente de deciles de ingreso, razón por la que no son iguales en tamaño.

Con la anterior clasificación, puede observarse que las familias en pobreza extrema (alrededor de 30% de la población total) realizaron en 2000 sólo 17.1% del consumo total de alimentos y 14.7% del gasto en medicinas, en tanto las cifras correspondientes al grupo de mayores ingresos son 31.2 y 43.9%, respectivamente.

Ahora bien, al adicionar a los “pobres extremos” los tres deciles correspondientes a los “pobres moderados”, se observa que las personas ubicadas en este grupo “pobre”, que concentra al sesenta por ciento de la población nacional, realizan:

?? 32.0 % del gasto monetario total;

?? 46.6 % del gasto en bienes y servicios con tasa cero;

?? 27.2 % del gasto en bienes y servicios exentos;

?? 26.0 % del gasto en bienes y servicios sujetos a la tasa general,

?? 28.8 % del gasto en atención hospitalaria y consultas médicas y dentales.

El cuadro 1 muestra que, contrario a lo que comúnmente se afirma, los estratos de mayores ingresos son los que destinan una mayor proporción de su gasto a bienes exentos de IVA.⁶ Por ejemplo, mientras que el decil que agrupa a las familias de mayores ingresos destina 19.9% de su gasto total a bienes y servicios exentos, el decil de la población más pobre sólo destina 9.8% de su gasto a ese tipo de bienes. Además, al igual que en el caso de los bienes con tasa cero, los más ricos son los que realizan la mayor parte del gasto en esos bienes. En concreto, el 20% más rico de la población realiza casi 71% del gasto nacional en colegiaturas, alrededor de 83% del gasto en servicios privados de educación (como guarderías y transporte escolar), 53% del gasto en atención hospitalaria y consultas médicas o dentales, y más de 51% de los pagos por renta de bienes inmuebles, servicios todos exentos del pago de IVA. Por tanto, no gravar con el IVA ese tipo de servicios hasta ahora exentos no beneficia a los más pobres sino a una minoría de hogares que privilegia el consumo de esos servicios, lo que causa una enorme pérdida de recaudación tributaria al gobierno federal.

³ Este grupo corresponde aproximadamente al universo potencial de beneficiarios del Progresá. En la actualidad, este programa atiende a alrededor de la mitad de esas personas.

⁴ El total de personas en el grupo de “pobres extremos” es de aproximadamente 25.8 millones de personas, en tanto que la cifra estimada por Progresá en 1997 es de 26 millones. En el grupo de “pobres moderados”, la cifra es de 18.8 millones de personas. Al sumar ambas estimaciones, se obtiene un total de 44.3 millones de pobres, cifra que coincide con la estimación dada a conocer el 30 de enero de 2000 por la Comisión Económica para América Latina en cuanto al número total de personas que viven en condiciones de pobreza en México.

⁵ Esta clasificación debe remarcar, toda vez que, entre los mecanismos considerados para compensar a las familias por el impacto negativo en su bienestar debido a la homogeneización de la tasa del IVA, se ha señalado al Progresá como un medio para hacer llegar transferencias monetarias directas a familias en pobreza extrema.

⁶ Obsérvese que, para ser congruentes con el argumento dado en contra de gravar alimentos y medicinas, como los ricos son los que destinan una mayor proporción de su ingreso al gasto en bienes y servicios exentos, entonces debería de gravarse este tipo de bienes. Esto no sucede con los bienes hoy sujetos a la tasa cero.

CUADRO 1.

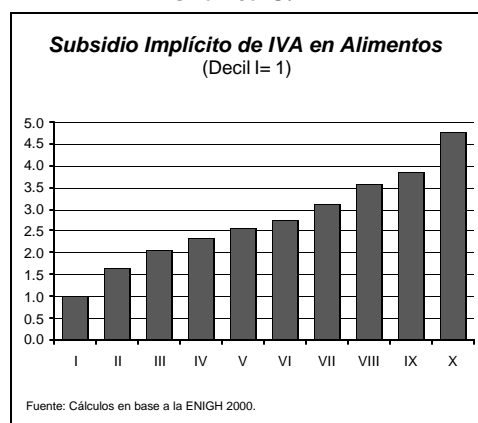
| <i>Clasificación del gasto por decil de hogares, según gravamen de IVA (2000)</i> <i>(estructura porcentual)</i> | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Concepto | Total | Deciles de Hogares | | | | | | | | | |
| | | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X |
| Consumo total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Exento | 17.6 | 9.8 | 12.5 | 13.6 | 14.9 | 15.6 | 17.4 | 17.7 | 17.3 | 18.6 | 19.9 |
| Gravado | 82.4 | 90.2 | 87.5 | 86.4 | 85.1 | 84.4 | 82.6 | 82.3 | 82.7 | 81.4 | 80.1 |
| tasa | 28.0 | 49.5 | 46.5 | 43.9 | 41.3 | 38.5 | 36.1 | 32.3 | 29.3 | 24.5 | 13.9 |
| cero | | | | | | | | | | | |
| general | 54.4 | 40.7 | 41.0 | 42.5 | 43.8 | 45.9 | 46.5 | 50.0 | 53.4 | 56.9 | 66.2 |

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Tercer trimestre 2000. INEGI

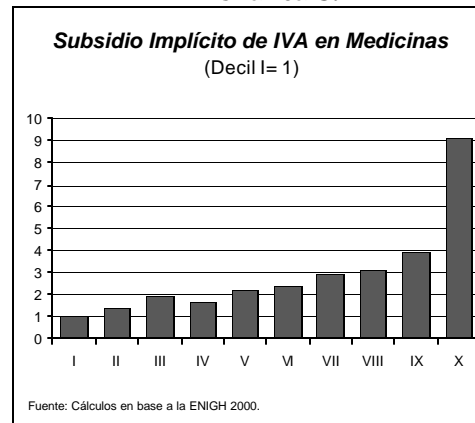
Las consecuencias distributivas de las exenciones y la tasa cero se muestran en las gráficas 3.1 y 3.2. En concreto, mantener la actual ley del IVA propicia que el decil más alto de ingresos reciba en el consumo de alimentos un subsidio equivalente a casi cinco veces el que se otorga al 10% más pobre de la población; en el caso de las medicinas el subsidio a los “ricos” es nueve veces mayor. Es decir, *las exenciones y la tasa cero no representan un mecanismo redistributivo que ayude a los más pobres*. Por ello, es altamente

factible que al eliminar esos gravámenes especiales se obtenga un aumento significativo de la recaudación, de tal suerte que se puedan “devolver de manera íntegra” los pagos de IVA que, por el consumo de esos bienes, realizan las familias en situación de pobreza extrema y, al mismo tiempo, obtener un remanente que permita ampliar la cobertura de diversos programas sociales. Además, habría que agregar el ahorro por concepto de devoluciones a los productores de los artículos gravados a tasa cero.

Gráfica 3.1



Gráfica 3.2



A continuación se discute el impacto factible en la recaudación por homologar la tasa del IVA. Asimismo, se analizan las consecuencias recaudatorias de realizar exenciones a bienes específicos para apoyar el poder adquisitivo de las clases populares, y se proponen criterios a utilizar para minimizar la pérdida recaudatoria de tales exenciones.

III. IMPACTO REDISTRIBUTIVO DE MANTENER UNA CANASTA BÁSICA EXENTA DE IVA

Parte de la discusión sobre la propuesta de homologar la tasa general del IVA se ha destinado a la idea de mantener una canasta básica de alimentos con tasa cero, que beneficie el poder adquisitivo de los grupos de menores ingresos. Aunque no existe hasta hoy un consenso en

cuanto a los bienes que debe incluir esa canasta, el argumento principal gira en torno a la importancia que cada artículo tiene para los grupos de menores ingresos. Sin embargo, la discusión ha dejado de lado los costos recaudatorios que para el gobierno federal tendría esa canasta básica.

El cuadro 2 muestra bienes específicos en los que los hogares de menores ingresos concentran una parte importante de su gasto. Pero, a diferencia de otras propuestas, en este documento se agrupa a los bienes de acuerdo a su potencial recaudatorio, lo que se determina utilizando la participación del gasto en cada bien en el gasto agregado de consumo nacional. De esta manera, resulta lógico concluir que los bienes con un mayor potencial de recaudación se caracterizan por ser artículos de consumo generalizado en los que los hogares de mayores ingresos realizan una proporción importante del gasto total.



CUADRO 2.

*Bienes de consumo popular actualmente sujetos a tasa cero, 2000
(Porcentajes del gasto corriente monetario)*

| Artículo | Total | Por decil de Ingresos | | | | | | | | | |
|------------------------------------|--------------|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| | | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X |
| Alto Potencial Recaudatorio | | | | | | | | | | | |
| Leche Pasteurizada | 1.86 | 1.41 | 2.04 | 2.50 | 2.54 | 2.54 | 2.67 | 2.53 | 2.36 | 1.95 | 1.05 |
| Tortillas | 1.76 | 3.54 | 4.41 | 4.06 | 4.08 | 3.09 | 2.85 | 2.26 | 1.92 | 1.28 | 0.39 |
| Bistec, milanesa (res) | 1.39 | 1.28 | 1.86 | 2.18 | 2.60 | 1.96 | 2.01 | 1.92 | 1.51 | 1.33 | 0.71 |
| Pollo en piezas | 1.25 | 2.16 | 2.58 | 2.59 | 2.38 | 1.86 | 1.79 | 1.58 | 1.25 | 1.07 | 0.55 |
| Frijol | 0.58 | 3.58 | 2.53 | 1.54 | 1.29 | 0.96 | 0.79 | 0.56 | 0.46 | 0.31 | 0.08 |
| Huevo | 0.73 | 2.39 | 2.04 | 1.84 | 1.46 | 1.19 | 1.07 | 0.82 | 0.71 | 0.55 | 0.21 |
| Tomate rojo | 0.74 | 2.43 | 2.02 | 1.70 | 1.56 | 1.20 | 1.00 | 0.84 | 0.71 | 0.57 | 0.22 |
| Pan dulce | 0.67 | 1.38 | 1.45 | 1.31 | 1.25 | 0.99 | 0.82 | 0.90 | 0.77 | 0.62 | 0.26 |
| Subtotal 1 | 8.99 | 18.17 | 18.93 | 17.72 | 17.17 | 13.79 | 13.00 | 11.40 | 9.68 | 7.68 | 3.45 |
| Bajo Potencial Recaudatorio | | | | | | | | | | | |
| Aceite vegetal | 0.41 | 1.51 | 1.27 | 0.96 | 0.84 | 0.61 | 0.58 | 0.46 | 0.42 | 0.28 | 0.12 |
| Papa | 0.32 | 0.81 | 0.74 | 0.80 | 0.70 | 0.52 | 0.48 | 0.37 | 0.29 | 0.26 | 0.09 |
| Azúcar | 0.34 | 1.95 | 1.25 | 0.77 | 0.66 | 0.53 | 0.43 | 0.29 | 0.28 | 0.20 | 0.10 |
| Pan blanco | 0.25 | 0.31 | 0.52 | 0.43 | 0.40 | 0.46 | 0.38 | 0.32 | 0.34 | 0.26 | 0.06 |
| Arroz en grano | 0.23 | 1.11 | 0.81 | 0.54 | 0.48 | 0.36 | 0.29 | 0.22 | 0.20 | 0.15 | 0.07 |
| Pasta para sopa | 0.20 | 0.85 | 0.69 | 0.46 | 0.36 | 0.33 | 0.31 | 0.20 | 0.17 | 0.14 | 0.06 |
| Maíz en grano | 0.18 | 2.38 | 1.41 | 0.45 | 0.24 | 0.29 | 0.18 | 0.07 | 0.04 | 0.06 | 0.01 |
| Harina de Maíz | 0.05 | 0.58 | 0.39 | 0.17 | 0.12 | 0.06 | 0.08 | 0.03 | 0.01 | 0.02 | 0.00 |
| Servicio de Molino | 0.06 | 0.86 | 0.56 | 0.20 | 0.11 | 0.08 | 0.04 | 0.02 | 0.03 | 0.01 | 0.00 |
| Subtotal 2 | 2.03 | 10.36 | 7.63 | 4.77 | 3.89 | 3.23 | 2.77 | 1.98 | 1.78 | 1.37 | 0.52 |
| Total | 11.02 | 28.53 | 26.56 | 22.49 | 21.06 | 17.02 | 15.77 | 13.38 | 11.46 | 9.05 | 3.97 |

En efecto, en el caso de los bienes con bajo potencial recaudatorio el porcentaje del gasto total dedicado al consumo de los mismos por parte de las familias de bajos ingresos es, en general, muy superior al promedio nacional. No obstante, la evidencia es mixta en el caso de los bienes de alto potencial recaudatorio. *Se considera conveniente exentar del pago de IVA únicamente aquellos bienes para los que las familias de bajos ingresos, en especial aquellas en pobreza extrema, dediquen una mayor proporción de gasto a su consumo que el promedio nacional.* Por tan-

to, es recomendable exentar del pago de IVA a todos los artículos de bajo potencial recaudatorio descritos en el cuadro 2 y, de ser posible, también las ventas de huevo y frijol. El resto de los alimentos, entonces, deben ser gravados a la tasa general.

Ahora bien, en cuanto al costo fiscal para la federación, el cuadro 3 muestra la pérdida recaudatoria relativa que se tendría en caso de que cada uno de los bienes antes mencionados se incluyeran en una canasta básica de bienes exentos del IVA.

CUADRO 3.

| <i>Perdida recaudatoria potencial por exenciones del IVA (cifras en porcentajes de la recaudación total esperada)</i> | |
|---|--------------------------------------|
| Artículo | % de la Recaudación Potencial |
| Alto Potencial Recaudatorio | |
| Leche Pasteurizada | 4.63 |
| Tortillas | 4.37 |
| Bistec, milanesa (res) | 3.45 |
| Pollo en piezas | 3.11 |
| Frijol | 1.44 |
| Huevo | 1.82 |
| Tomate rojo | 1.83 |
| Pan dulce | 1.68 |
| Subtotal 1 | 22.33 |
| Bajo Potencial Recaudatorio | |
| Aceite Vegetal | 1.02 |
| Papa | 0.79 |
| Azúcar | 0.83 |
| Pan blanco | 0.62 |
| Arroz en grano | 0.57 |
| Pasta para sopa | 0.50 |
| Maíz en grano | 0.44 |
| Harina de maíz | 0.13 |
| Servicio de molino | 0.16 |
| Subtotal 2 | 5.06 |
| Total | 27.39 |

*/ Expresado en porcentaje de la recaudación potencial total por gravar el total de alimentos y medicinas de consumo final. No incluye devoluciones, en caso que los artículos sean gravados a tasa cero.
Fuente: Cálculos propios en base a datos de la ENIGH 2000.

Las cifras del cuadro 3 muestran que algunos bienes con alta ponderación en el gasto de consumo de los hogares pobres, representan un porcentaje importante del consumo agregado nacional, por lo que dejarlos exentos del pago del IVA representará una pérdida relativamente importante de recaudación para el Estado. Por ello, aquí se sugiere que se determine el grava-

men de esos artículo teniendo en cuenta los instrumentos vigentes de política social del gobierno federal para ayudar a los grupos de menores ingresos.

Por ejemplo, exentar del pago del IVA a la leche pasteurizada y a las tortillas representaría una pérdida de ingresos fiscales potenciales mayor a la asociada a los ocho bienes clasificados como de "bajo potencial recaudatorio" pero de alta importancia para el consumo de los hogares de bajos ingresos.⁷ Además, de mantenerse vigentes los programas sociales que hoy en día distribuyen leche y tortilla a familias de bajos ingresos, ya sea en forma gratuita o a precio subsidiado, no sería necesario incorporar estos dos bienes a una canasta básica exenta del pago de IVA, sino que la acción debería ir encaminada a aumentar el subsidio a esos programas sociales con el fin de que no se incrementen los precios al público y, por supuesto, de que aumente su cobertura a un mayor número de familias.

La propuesta de gravar la leche y las tortillas con el fin de obtener recursos fiscales para ampliar los beneficios de los programas gubernamentales es viable si se ponen las cosas en una perspectiva adecuada. Si se considera como correcto el monto de gasto nacional en esos artículos reportado en la última Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto del INEGI, y se asume que dicho gasto no se reducirá significativamente con el impuesto (debido a la baja elasticidad relativa de la demanda de estos bienes), la decisión de exentar del pago de IVA (de 15%) a esos dos bienes significaría dejar de obtener recursos por un monto de entre 0.14 y 0.15 puntos porcentuales del PIB.⁸ Para poner las cosas en una perspectiva

⁷ Cabe destacar que se seleccionaron esos dos bienes porque, para ellos, existen programas sociales específicos que los proveen con un subsidio específico, ya sea en términos de precio o cantidad.

⁸ Esta cifra considera tanto el ajuste al gasto necesario para homologar el consumo de la ENIGH con el reportado en cuentas nacionales como un ajuste a la baja por las ventas de la economía informal y por la evasión fiscal. No obstante, el número aquí reportado difiere ampliamente de lo obtenido por investigadores como Julio Boltvinik, debido a que ellos han omitido en sus cálculos de recaudación potencial toda consideración relativa a la elasticidad de la demanda de cada tipo de bien, por lo que sobrestiman ampliamente el potencial recaudatorio de la reforma fiscal. Su metodología, que simplemente aplica un porcentaje de 15% al gasto de consumo actual, implica asumir que todos los bienes tienen una

adecuada, basta decir que esta pérdida equivale a poco más de la mitad del presupuesto que el Congreso de la Unión asignó a Liconsa para los programas de subsidios focalizados a leche y tortilla para todo 2001, con el cual se beneficiará a casi 2.6 millones de familias. Por tanto, los recursos a obtener por el gravamen a esos bienes podría emplearse, por ejemplo, para ampliar el número de beneficiarios de los programas de Liconsa en las zonas urbanas ya cubiertas y/o para extender su cobertura hacia diversas zonas rurales, donde nunca han operado. O, visto de otra forma, el gravar la leche y las tortillas con IVA proporcionaría al Estado recursos suficientes como para poder exentar del pago de IVA a los siguientes artículos: huevo, frijol, papa, azúcar, tomate rojo, arroz en grano, pasta para sopa, aceite vegetal, maíz en grano, pan blanco, harina de maíz y nixtamal. Dejar sin gravamen esos artículos, combinados con la ampliación de la cobertura de Liconsa, sería un gran apoyo a la economía popular, y disminuiría el subsidio injustificado que hoy reciben las familias de mayores ingresos.

En este contexto, no es ocioso mencionar que *si bien la homogeneización de la tasa del IVA permitirá recaudar un mayor monto de los estratos de ingreso más alto, una reducción de su tasa general, como se ha propuesto alternativamente, tendría efectos recaudatorios negativos y, además, efectos altamente regresivos, al menos en lo que corresponde a los bienes actualmente gravados a la tasa de 15%*. Esto se explica, como ya se indicó, por el hecho que los grupos de altos ingresos consumen la mayor parte de los bienes hoy gravados a tasa general. En otras palabras, toda disminución de la tasa general del IVA beneficiará principalmente a los hogares de mayores ingresos. Por tanto, no es recomendable una reducción de la tasa general de IVA.

A continuación se resumen los costos fiscales de formas alternativas de apoyo a los hogares de

menores ingresos, tanto mediante el Progres a como mediante las exenciones en el pago de IVA.

IV. COSTO FISCAL DE COMPENSAR A HOGARES EN POBREZA EXTREMA

Para eliminar o reducir el efecto negativo de la reforma sobre el poder de compra de los hogares de menores ingresos, se han propuesto dos mecanismos de compensación alternativos y/o complementarios:

1. *Compensación directa.* A través de gasto público, se compensaría a la mayor parte de la población que conforma los primeros tres deciles de ingresos (hogares con ingresos de alrededor de 2.5 salarios mínimos del Distrito Federal). Dada la heterogeneidad de la población, es necesario utilizar varios instrumentos: *i)* a los hogares en pobreza extrema beneficiarios del Progres a se les puede compensar de manera automática a través de ese programa; *ii)* a los hogares que dependen de ingresos de trabajadores del sector formal, mediante un aumento del crédito al salario y/o con depósitos en las cuentas individuales de ahorro voluntario para el retiro y *iii)* a otros hogares, especialmente trabajadores del sector informal, mediante programas como Liconsa.
2. *Compensación indirecta.* Mediante la aplicación de una tasa cero a una canasta básica. En este documento, con base en el análisis del potencial recaudatorio de los alimentos consumidos por los hogares de menores ingresos, se considera una canasta compuesta por huevo, frijol, arroz en grano, papa, azúcar, pasta para sopa, pan blanco, aceite vegetal, maíz en grano, harina de maíz y nixtamal.⁹

demanda totalmente inelástica, lo que evidentemente es un grave error. Es decir, no resulta plausible afirmar que los consumidores no disminuirán su consumo a pesar del aumento de precios que seguramente provocará el cobro del impuesto.

⁹ Debe destacarse que, aun con esta alternativa de únicamente exentar del gravamen a bienes incluidos en la "canasta básica" que se propone, *los hogares de mayores ingresos continuarían captando la mayor parte del sacrificio fiscal implícito en esa acción*, debido a que también realizan la mayor parte del gasto en esos bienes.

El efecto neto de la reforma a la ley del IVA, una vez tomado en cuenta tanto el costo fiscal conjunto de la compensación propuesta de 108 pesos mensuales como la pérdida recaudatoria por la exención de los productos de la canasta propuesta, se resume en el cuadro 4.¹⁰ Se sugiere que, en caso de que se incorpore una canasta básica de alimentos exenta del pago del IVA, el monto de la compensación se ajuste a la baja con el fin de no aumentar innecesariamente el costo fiscal. Cabe destacar que, en el escenario presentado, no se emite juicio alguno acerca de si el monto de la compensación es suficiente o no para resarcir la pérdida de poder adquisitivo.

Así, es claro que la pérdida recaudatoria será mayor cuanto más productos se incorporen a esa canasta básica y que el consiguiente ajuste de la compensación no será suficiente para resarcir al Estado la pérdida que ocasiona el subsidio generalizado que implica el régimen de tasa cero, a lo que debe sumarse además el monto de las devoluciones de IVA a realizar. Por tanto, puede concluirse que los costos recaudatorios y administrativos de incorporar una canasta básica de alimentos superan ampliamente los beneficios en materia social, los cuales, además, no se concentrarán en los más pobres.

CUADRO 4.

| COSTO FISCAL DE UN ESQUEMA DE COMPENSACIÓN A FAMILIAS EN POBREZA EXTREMA | |
|---|--------------|
| Costo Fiscal de la Compensación (\$108 mensuales) | % PIB |
| ?? Directa, sin canasta básica (\$108 x 12 x 5 millones) | 0.12 |
| ?? Directa e Indirecta: | 0.23 |
| Directa (\$82.3 x 12 x 5 millones) | 0.09 |
| Indirecta (canasta básica exenta) | 0.14 |

¹⁰ Es claro que la compensación de 108 pesos es suficiente sólo si el porcentaje de traslado del IVA al consumidor es de 53%, y siempre bajo el escenario que no habrá una canasta básica de alimentos exentos del IVA. De ser mayor este porcentaje, entonces deberá adecuarse el monto de la compensación. En el caso de una traslación total del impuesto al consumidor, el monto de la compensación sería entonces de 204 pesos.

Finalmente, es importante destacar que los hogares en pobreza extrema ya incorporados al Progresá reciben alrededor de \$140 mensuales, además que los niños de esas familias perciben becas por asistencia escolar. Dado que estas becas son una transferencia base, su monto se ajusta semestralmente en función del cambio en el índice de precios de la canasta básica, elaborado por el Banco de México. Por tanto, estas familias están ya protegidas por un mecanismo automático de compensación que cubre no sólo el ajuste propuesto al IVA, sino también cualquier ajuste en precios y tarifas del sector público y/o la eventual eliminación de subsidios generalizados. Por supuesto, para las familias a ser incorporadas al Progresá la transferencia base deberá ser superior a la compensación de \$108 con el fin de cubrir cualquier incremento en precios ocasionado por la homologación de la tasa del IVA.

CONCLUSIONES

La estructura actual del IVA en México, con múltiples exenciones y gran variedad de tratamientos preferenciales, limita el potencial que tiene este impuesto como fuente de ingresos públicos. Aunque con frecuencia se argumenta que la motivación para haber introducido las exenciones y el gravamen de tasa cero fue contribuir a mejorar la distribución del ingreso y el poder adquisitivo de los grupos más pobres, resulta incuestionable que la mayor parte del beneficio fiscal es percibido por los grupos de mayores ingresos. Es decir, la desigual distribución del ingreso ocasiona desigual distribución del consumo, por lo que el monto del subsidio implícito se concentra en las familias más ricas, lo que significa que los efectos redistributivos son adversos a los que se pretende obtener.

Es cierto que imponer el gravamen del IVA a los alimentos tendrá efectos “regresivos”, en el sentido que la importancia relativa del consumo de esos bienes es mayor para las familias más pobres. No obstante, dado que un sistema tributario tiene entre sus funciones mejorar la distribución del ingreso, resulta poco defendible

argumentar que la “regresividad” de un impuesto es condición suficiente para rechazar su aplicación, toda vez que, de manera simultánea, debe analizarse el destino que tiene la recaudación obtenida por ese impuesto. Por tanto, los críticos de la homologación de la tasa del IVA deben enfocar sus baterías en el diseño de instrumentos de política social que permitan resarcir a los grupos de menores ingresos la pérdida de poder adquisitivo que les generará el nuevo gravamen y no en la aplicación del impuesto en sí. En síntesis, aunque en este documento se recomienda la homologación de la tasa general del IVA a un nivel de 15%, es indispensable que esta medida tributaria esté acompañada de diversas acciones redistributivas, incluso en el sentido de “etiquetar” un porcentaje de la recaudación para programas sociales específicos como Liconsa, así como para aumentar de manera significativa el número de beneficiarios del Progreso y/o la elevación del monto de sus transferencias.

Por otra parte, debe enfatizarse que, contrario a lo que muchos afirman, el IVA no resulta ser un impuesto “regresivo” en el caso de los bienes y servicios hoy exentos de este impuesto, como es el caso de las medicinas, la educación privada y la atención hospitalaria. Las cifras reportadas en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) muestran que los grupos de mayores ingresos son precisamente los que destinan una mayor proporción de su gasto para adquirir esos bienes y servicios. En otras palabras, la justificación utilizada en el caso de los alimentos no puede aplicarse al caso de las exenciones, por lo que resulta “extraño”, por

decirlo de alguna manera, que diversos investigadores y representantes de partidos políticos aseguren que su negativa a gravar esos bienes y servicios se deba a que el impuesto tendrá un impacto negativo mayor para los grupos de menores ingresos.

Asimismo, un aspecto a considerar en el análisis sobre la conveniencia de homologar la tasa del IVA, con o sin exenciones, es el posible impacto que tendría sobre la recaudación tributaria potencial. Con base en la distribución del gasto de los hogares de la ENIGH fue posible determinar que mantener la tasa cero en algunos bienes y servicios puede ser benéfico para los grupos de menores ingresos, sin que ello represente una pérdida recaudatoria importante para la federación. Sin embargo, debe considerarse que la pérdida recaudatoria crecerá de manera más que proporcional con el número de exenciones y que el grueso de este subsidio implícito beneficiará a las familias de más ingresos.

En resumen, no queda duda alguna que los subsidios implícitos otorgados mediante las exenciones y la tasa cero no cumplen con los principios básicos de política tributaria y de subsidios en los aspectos de eficiencia, equidad y suficiencia recaudatoria. Dado que los ingresos tributarios en México son mucho menores que la norma internacional, es precisamente esta “insuficiencia recaudatoria” lo que debe motivar la aprobación del gravamen del IVA a los alimentos y medicinas, ya que la mayor parte del gasto nacional en esos bienes es realizado por los grupos de altos ingresos.

BIBLIOGRAFÍA

- ?? Boltvinick, Julio, columna “Economía Moral” del Periódico *La Jornada*, ejemplares varios del año 2001.
- ?? Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*, México, 2000.
- ?? Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 2000.