

Este país
TENDENCIAS Y OPINIONES

RUMBO A LA

REFORMA FISCAL

Migración y muerte

UN BALANCE DE WAYNE CORNELIUS

El arte de mentir según Mark Twain

INDICADORES SOBRE

LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO



PRINTED IN MEXICO

ISSN: 0188-5405 / revista mensual / número 119 febrero 2001 / \$ 30.00

SUMARIO

Muerte en la frontera
Wayne Cornelius2

ECONOMÍA

Perspectivas económicas
para México
CAPEM.....19

ENSAYO

Orden y desorden internacional
Bernardo Sepúlveda Amor20

El proyecto económico
de nación en México
Arturo Damm Arnal22

La reforma hacendaria integral:
algunos retos
*Fausto Hernández Trillo, John
Scott Andreta Andrés y Zamudio
Carrillo*28

**Los efectos de la reforma fiscal
en México**
Eduardo Loría y Luis Brito.....34

Cuestiones constitucionales
El caso Tabasco: ¿democracia vs.
Estado de derecho?
José Ramón Cossío D.38

ENCUESTA

Expectativas sobre el nuevo jefe de
gobierno del DF
CEOP42

MEDIO AMBIENTE

Contaminantes orgánicos
persistentes en México
Greenpeace México44

MUNDO

Los inicios de la política de coope-
ración al desarrollo de la Unión
Europea con América Latina
Javier L. Brussi.....55

Indicadores

Índices en economía y finanzas
OCDE5

Tecnología e innovación
*Comercio de bienes
tecnológicos I*.....18

Tecnología e innovación
*Comercio de bienes
tecnológicos II*25

Tecnología e innovación
*La sociedad del conocimiento en
México*59

GALAXIA GUTENBERG

Sobre la decadencia del arte
de mentir
Mark Twain (Samuel Clemens).....2

Minucias del lenguaje
José G. Moreno de Alba5

De entrevistas a entrevistas
Enrique G de la G.....7

El regreso del héroe
Ignacio Ruiz Velasco N.9

De *Homo faber* a *Homo symbolicus*
Anna Pi i Murugó10

Ir a la democracia a través de
la reforma institucional
Juan Antonio Rodríguez Zepeda ..12

Cómo llenar el vacío poscomunista
Lucero Fragoso Lugo14

ESTE PAÍS TENDENCIAS Y OPINIONES NÚMERO 119, FEBRERO DE 2001

Director fundador: Federico Reyes Heróles; **director:** José Antonio González de León; **subdirector:** Julio Hubard; **subdirectora de producción y diseño:** Eugenia Calero; **gerente general:** Martha Reyes Dimas; **editora:** Alicia García Bergua; **asesores de la dirección:** José Ramón Cossío, Denise Dresser, Luis Estrada M., José Fernández Santillán, Marta Lamas, Iván Restrepo, Jesús Silva-Herzog M.; **indicadores:** Eduardo A. Bohórquez (coordinador), Adriana Alcántara (investigadora); **promoción y relaciones públicas:** Ida Chiaberto; **formación:** Gerardo Juárez; **asistente de producción:** Miguel Ángel García Austria; **comercialización:** Esther Garduño; **suscripciones:** Adrián Martínez.

Consejo de administración DOPSA; **presidente:** Federico Reyes Heróles; **secretaría:** Georgina Sánchez; **titulares:** Edmundo Berumen, Amparo Espinosa Rugarcía, David Ibarra Muñoz, Julio Millán Bojalil, José Agustín Ortiz Pinchetti y Ricardo Rocha. **suplentes:** Ana Cristina Covarrubias, Gabino Fraga, Cassio Luiselli Fernández, Pablo Parás, Bernardo Sepúlveda Amor; **comisario:** Humberto Murrieta; **abogado:** Alfredo Orellana; **consejeros honorarios:** Antonio Alonso Concheiro, Miguel Basañez, José Juan de Olloqui y Clara Jusidman.

Oficinas: Dulce Olivia No.71, Col.Villa Coyoacán, CP. 04000 D.F tels: 658 2326 • 658 2374., apartado postal 21.535, CP. 04021, DF. epais@mail.infolatina.com.mx. Impreso en Editorial Abeja, S. A. Arrieros 84, México, 90820, DF. Distribución: Casa Autrey S.A. de C.V., Av. Taxqueña No. 1798, Col. Paseos de Taxqueña, México, 04250, D.F. 697-7133 y 697-67-66. Este País es una publicación mensual de Desarrollo de Opinión Pública, SA de CV (DOPSA), registrada en la Dirección General de Derechos de Autor, oficio 28346. Certificado de licitud de título 5472, 21 de noviembre de 1990, Certificado de licitud de contenido 4398, 2 de agosto de 1991, expedido por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Certificado de registro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana 2539. Autorizada como impresos depositados por sus editores o agentes CR-DF-032-99 autorizado por SEPOMEX. Franqueo pagado, ISSN: 0188-5405. El tiraje de este número es de 8,500 ejemplares certificados ante el notario público Javier Arce Gargollo. Cada artículo es responsabilidad de su autor. Este País no se compromete a devolver originales no solicitados.

aun reduciendo la tasa al 10 por ciento uniforme para todos los productos se puede elevar la recaudación en 1 por ciento del PIB, con lo que si se redistribuye adecuadamente por medio del gasto el sistema hacendario puede convertirse (aunque sea gradualmente) en progresivo.

Es importante que nosotros, la población, entendamos estos beneficios. Que nuestro sistema hacendario alcance la progresividad relativa y el que todos paguemos impuestos nos favorece a todos. Nuestros índices de bienestar y desarrollo humano se encuentran alarmantemente deteriorados y corresponde al Estado revertir esta tendencia. Hay una extraordinaria oportunidad con el cambio de gobierno, que no se debe desaprovechar. La experiencia internacional nos sugiere que las reformas fiscales (hacendarias) se hacen cuando un nuevo régimen entra. En cuanto avanza su administración ese capital político se va desgastando por lo que las probabilidades de éxito de una reforma desaparecen gradualmente.¹⁵ Es importante que el gobierno entrante busque los consensos para diseñar y alcanzar una política hacendaria progresiva ■

Notas

- 1 Por desarrollo económico se entiende crecimiento económico con redistribución del ingreso y desarrollo humano.
- 2 Debe aclararse que la bibliografía anglosajona utiliza el término fiscal para referirse tanto a ingreso como a gasto. En México, sin embargo, el término fiscal se utiliza como sinónimo de política tributaria solamente, de aquí que se tenga que acuñar el nuevo término de hacendario.
- 3 Para transparencia en el gasto, véase S. Levy, "Transparencia en el gasto", *Este País*, núm. 116, octubre de 2000.

- 4 La incidencia progresiva relativa es aquella que se obtiene como proporción del ingreso de las familias, mientras que la absoluta no ajusta por el ingreso.
- 5 Para una revisión del papel del Estado en la economía, véase González-Vega, "The Political Economy of Regulation", The Ohio State University, 1993, mimeografía.
- 6 Para ver en detalle este punto, véase Scott, "El fracaso social de la Revolución", suplemento *Enfoque, Reforma*, 15 de octubre de 2000.
- 7 Paul Krugman, *Economic Geography and Development*, MIT Press, 1993.
- 8 E. Dávila, S. Levy, y G. Kessel, "El sur también existe: una propuesta para el desarrollo del sureste mexicano", 2000, mimeógrafo.
- 9 Entre los principales son la reforma al ISSSTE, las pensiones estatales, de universidades públicas y de empresas paraestatales, así como la de los Pidiregas que tendrán que empezar a pagarse en 2001.
- 10 No estamos sugiriendo que el cumplimiento de los pasivos contingentes es bueno o malo. Simplemente estamos asumiendo que esos compromisos (que no nos agradan) ahí están y tendrán que ser cubiertos de alguna manera.
- 11 Sería también conveniente un cuadro similar para el ISR. Desgraciadamente, éste es de difícil obtención, ya que como lo hemos venido indicando, el sistema contiene demasiados tratamientos especiales por lo que la elaboración de un cuadro para el ISR se dificulta mucho. Lo que sí se puede decir es que del total de ISR recaudado, el 70 por ciento proviene de los impuestos retenidos a los asalariados y el de las personas físicas, con lo que podemos observar que sólo el 30 por ciento de este impuesto proviene de las utilidades de las empresas.
- 12 Debe reconocerse que esta eliminación no es la única posibilidad para incrementar la recaudación. En adición (o en lugar de) podría revisarse el esquema del ISR que ha favorecido a ciertos sectores en detrimento de otros.
- 13 Esto es sólo un escenario y no una posición tomada al respecto.
- 14 Este supuesto de disminución de evasión en 50 por ciento no es un supuesto difícil de lograr, con un IVA parejo se cierran muchos huecos en la ley con lo que la evasión por uso de éstos desaparece.
- 15 Incluso con gobiernos de coalición, la experiencia internacional nos arroja el mismo resultado (la famosa *weak government hypothesis*)

Los efectos de la reforma fiscal en México

Un ejercicio de pronóstico 2001-2002

EDUARDO LORÍA Y LUIS BRITO ■

El problema fiscal en México

Después del fracaso de las políticas populistas de los años setenta en América Latina, se ha consensuado a escala mundial que el equilibrio fiscal es

Los autores trabajan, respectivamente, en la Facultad de Economía de la UNAM, y en la revista *Ciencia ergo sum*, UAEM. Correo electrónico: eloria@coatepec.uaemex.mx y lbrito@coatepec.uaemex.mx Este trabajo forma parte de la investigación "El problema del empleo en México a partir de Eudoxio: modelo macroeconómico de la economía mexicana", PAPIIT núm. IN303197, DGAPA, UNAM.

crucial para el buen funcionamiento de largo plazo de cualquier economía. Esto se debe a que el financiamiento de déficit públicos elevados necesariamente aumentan las tasas de interés y, por lo tanto, deprimen la actividad económica (consumo e inversión) privada. Asimismo, se convierte en un detonante y, muchas veces en acelerador, de la inflación y del desequilibrio de cuenta corriente.

Es por ello que, al menos desde la consolidación del Consenso de Washington, se ha determinado la necesi-

dad imperiosa de que las economías emergentes reformen sus sistemas fiscales, tanto por el ingreso como por el egreso.

Para el caso de aquellas economías altamente dependientes de la exportación de algún bien primario, que generalmente es de monopolio estatal, existe una enorme fragilidad tanto en divisas como en ingresos fiscales respecto al ciclo económico mundial.

Para México esto ha resultado sumamente claro, considerando además la débil estructura impositiva doméstica determinada por:

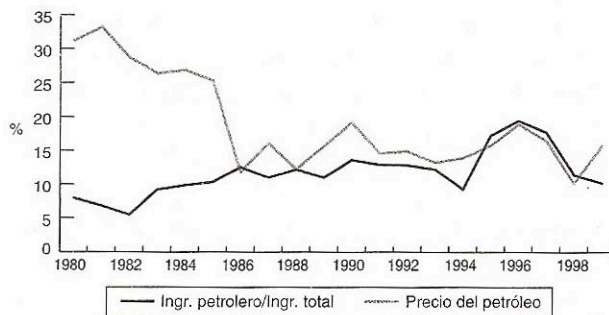
a) Alta evasión fiscal en el pago de impuestos sobre la renta (ISR) y de impuesto al valor agregado (IVA). De acuerdo con cifras del Servicio de Administración Tributaria (SAT), actualmente el listado de contribuyentes activos es cercano a los 19 millones de personas (CIDE, 2000), lo que contrasta con los 30.8 millones de personas formalmente empleadas (CAPEM, 2000). Esta evasión, en mucho, se ha debido a inconsistencias en el esquema legal, una administración complicada, problemas de equidad (privilegios y exenciones) y mala proporcionalidad en la aplicación del impuesto, entre otros. La consecuencia de estas deficiencias es que México tenga una notablemente baja carga fiscal (11% como proporción del PIB para 1999), en comparación con otros países latinoamericanos como Chile (19%), Venezuela (17.5%) y Bolivia (15 por ciento).

b) Aún existe una alta dependencia de los ingresos petroleros, pues la proporción del ingreso por exportación de petróleo respecto a los ingresos totales del gobierno ha tenido gran importancia en algunos periodos, aunque ha oscilado severamente entre el 5% en 1982 hasta casi 20% en 1996. Entre 1980 y 1999 la proporción promedio de ingresos petroleros respecto al total ha sido de 11.4%, lo cual indica que aun cuando los precios internacionales de este bien tienden a disminuir en el tiempo, no así su contribución al total de ingresos (véase gráfica 1). Particularmente destaca que las fuertes fluctuaciones del precio internacional han impuesto necesariamente ajustes correlativos en el gasto, para contener el déficit.

c) Desde fines de los años cincuenta existía un amplio consenso, no sólo dentro de círculos hacendarios sino también en sectores académicos, en el sentido de que la estructura impositiva adolecía de serias deficiencias que, al cabo de varias décadas y después de los enormes déficit fiscales de los años ochenta, se han vuelto por demás obvias.

Conviene mencionar algunas reflexiones hechas por Nicholas Kaldor en 1964, y que ahora siguen siendo un

G1. Proporción de ingresos petroleros respecto al total y precio internacional de la mezcla, 1980-1999



punto central de discusión, en el sentido de que —en ese entonces como ahora— hay “necesidad urgente de una reforma radical y general del sistema impositivo de México”, particularmente por dos razones:

a) “Los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades de una comunidad dinámica, con un rápido crecimiento de población y necesidades de desarrollo acelerado. El ingreso fiscal corriente proveniente de los impuestos (...) en México es de alrededor del 9% del PNB, y se encuentra entre los más bajos del mundo.”

b) Existe una creciente desigualdad entre los estratos de ingreso que “junto con el carácter regresivo del sistema impositivo actual [se refiere a la situación imperante en ese entonces y que no ha cambiado significativamente], amenaza con minar el edificio social, poniendo así en peligro las perspectivas de una evolución pacífica y constitucional de la sociedad (el subrayado es nuestro, p. 29)”.

De este modo, por un lado la gran dependencia fiscal de los ingresos petroleros hace muy frágil las finanzas públicas, también por otro lado tenemos graves inconsistencias en la captación por medio del IVA pues genera enormes distorsiones y regresividades sociales. Un estudio reciente realizado por el CIDE (2000, p. 11) indica que el IVA es un gravamen regresivo debido a que “el 10 por ciento más rico de la población paga el 6.5 por ciento de su ingreso en IVA, mientras que el 10 por ciento más pobre paga el 11.4 por ciento de su ingreso”, de lo cual se puede inferir que los productos exentos y los gravados con tasa cero realmente no contribuyen a una carga fiscal equitativa entre los deciles de la población. Ante esto también se infiere que ampliar la cantidad de productos que actualmente no están gravados y que tampoco pertenecen a la canasta básica de consumo —entre ellos varios alimentos procesados como los jugos—, no afectará de manera significativa la propor-

ción de IVA pagado respecto al ingreso total de los estratos más pobres.

Si bien una de las reformas básicas que se propuso el gobierno de Ernesto Zedillo era atender este grave problema, nunca pudo avanzarse en lo fundamental y es ahora uno de los objetivos básicos del nuevo gobierno.

El objetivo de este ensayo es realizar un ejercicio econométrico para el periodo 2001-2002 en el que se aplican las siguientes reformas impositivas básicas:

1) Ampliación de la base tributaria (ISR) en 10%. Este supuesto implica incorporar al sistema a nuevos contribuyentes y hacer que los que ya se encuentran dentro efectivamente cumplan con sus obligaciones.¹ Ello permitirá que el presupuesto dependa menos de los ingresos petroleros. Si partimos del hecho de que quienes están actualmente empleados pagan este impuesto, esto hará que la base tributaria pase de 30.8 millones de ocupados formalmente hasta cerca de 34 millones.

2) Ampliación de la recaudación del IVA en 10%. Este supuesto implica un incremento no sólo por el gravamen al consumo sino por el lado de la declaración de ingresos del trabajo.

Como se podrá observar son variaciones simples y elementales, dada la enorme complejidad no sólo administrativa sino política que entrañaría una reforma fiscal integral como la que se ha venido discutiendo por mucho tiempo, pero bien sirven como un parámetro fundamental para evaluar los múltiples efectos sobre las variables macroeconómicas principales.

Ejercicio econométrico

Si bien mucho se ha discutido –y más especulado– sobre los probables efectos de estos cambios fiscales, no conocemos ningún trabajo aplicado que, utilizando un instrumento estadístico y/o matemático riguroso, genere resultados numéricos precisos o por lo menos con algún grado de confiabilidad.

El ejercicio que presentamos en el cuadro 1 se basa en la simulación dinámica de Eudoxio: modelo macroeconómico de la economía mexicana, versión 3.2, constituido por un sistema de 28 ecuaciones simultáneas.

Interesa contrastar los pronósticos 2001-2002 sin y con reforma fiscal para de este modo evaluar los costos y beneficios que estas medidas traerían consigo.

Se parte principalmente de la reducción del gasto en consumo e inversión del gobierno para 2001, con el objetivo de disminuir presiones inflacionarias y del sector externo que, junto con una previsión a la baja del precio del petróleo, requerirá manejar una política fiscal pru-

Cuadro 1. Principales supuestos de pronóstico, 2001-2002

Variable	2001	2002
Consumo de gobierno (Δ%)	2.0	3.2
Inversión de gobierno (Δ%)	2.0	4.4
Tasa de interés (Cetes 28 días)*	12.5	10.4
Oferta monetaria (M4 real) (Δ%)	8.0	4.8
Tipo de cambio (pesos por dólar)*	10.05	10.66
Precio del petróleo de exportación (dls.)	19.0	19.8
Exportación de petróleo**	1.750	1.628
PIB de Estados Unidos (Δ%)	3.0	2.9
Inflación de Estados Unidos (Δ%)	2.8	2.6

* Promedio anual; ** en millones de barriles diarios.

dente para mantener el déficit fiscal en niveles semejantes o incluso menores respecto al registrado en el 2000.

A partir de estos supuestos se realizó el pronóstico de base y se obtuvieron los resultados que se muestran en el cuadro 2 (escenario básico).

A este pronóstico se aplicaron dos choques simultáneos acordes con las principales propuestas fiscales ya mencionadas.² Como ya se comentó, consisten en un incremento de 10% en la base tributaria y en un incremento de 10% en la recaudación del IVA, lo que no implica un mayor gravamen sino una mayor diversificación de los bienes y servicios a los cuales aplicar la tasa de IVA que hasta hoy se ha manejado.

Como se observa en el cuadro 2, con los cambios en la recaudación es posible reducir significativamente el déficit fiscal e incrementar la proporción de los ingresos tributarios respecto al PIB hasta situarlos en 12.5% para el año 2002 (véase gráfica 2). Se observan efectos con-

Cuadro 2. Pronóstico 2001-2002

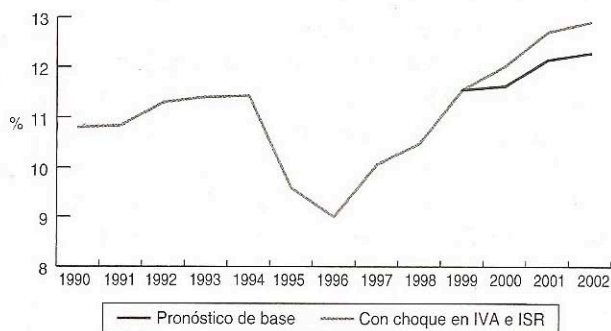
Variables	Escenario básico		Reforma fiscal	
	2001	2002	2001	2002
PIB real ¹	4.8	5.1	4.7	5.0
Ingreso personal disponible ¹	4.5	5.1	4.2	5.0
Consumo privado ¹	4.7	4.6	4.5	4.4
Inversión privada ¹	5.8	8.1	5.7	8.0
Inversión extranjera directa ³	11.888	12.490	s.c.	s.c.
Empleo total ¹	2.8	3.2	2.8	3.1
Salarios medios reales ¹	4.7	3.6	4.7	3.6
Precios (dic.-dic.) ²	7.1	5.3	7.3	5.4
Saldo de balanza comercial ³	-7.856	-7.561	-7.396	-6.858
Balanza en cuenta corriente ³	-14.486	-13.178	-14.019	-12.463
Déficit financiero ⁴	-0.71	-0.89	0.0	-0.01
Tipo de cambio				
Nominal ⁵	10.05	10.66	s.c.	s.c.
Real ⁶	1.113	1.126	s.c.	s.c.

¹Variación porcentual; ²IPC variación porcentual; ³millones de millones de dólares; ⁴como proporción del PIB; ⁵pesos por dólar promedio anual; ⁶índice 1993=1.0.

tractivos principalmente sobre el ingreso personal disponible, y en menor grado sobre el producto total, el consumo y la inversión privadas, lo cual también es indicador de la buena especificación del modelo. Sin embargo, esta contracción realmente no parece ser significativa pues sólo disminuye algunas décimas de punto, considerando también que los choques fueron de modestas magnitudes.

Por otro lado, destaca un repunte inflacionario de poca magnitud. Al incrementar la carga fiscal generalmente se ejerce presión sobre los salarios reales (contracción) y ello se refleja en el incremento de precios; sin embargo, este efecto se contrarresta con una mayor solvencia fiscal que disminuya la necesidad de incrementar los precios de algunos bienes públicos, entre ellos el de las gasolinas que tiene un efecto multiplicador sobre los costos de producción y transporte de las mercancías.

G.2. Proporción de ingresos tributarios respecto al PIB, 1990-2002⁴



Ante estos resultados podemos concluir que: *a)* el incremento en los ingresos tributarios tendrá efectos contractivos que no son significativos; *b)* resulta evidente que estas medidas contribuirían específicamente a reducir el déficit fiscal y el externo; *c)* contribuirán a elevar sustancialmente la capacidad de maniobra del gobierno, y *d)* a reducir la fragilidad derivada de la petrolización fiscal. De hecho, los resultados muestran que el mayor incremento en los ingresos tributarios se daría en el primer año y posteriormente su tasa de crecimiento irá disminuyendo, lo cual se ve reflejado también en la recuperación del ingreso disponible al final del periodo de pronóstico ■

Notas

1 Se calcula que actualmente los adeudos de los contribuyentes al fisco representan entre 1.5 y 2% del PIB (*Reforma*, 24 de noviembre de 2000, p. 1A).

2 Es necesario advertir que este ejercicio de simulación más que buscar datos exactos, pretende mostrar los efectos que pueden generar los cambios en la actual política tributaria. En ese sentido, la magnitud de los choques se tomó de manera arbitraria dado que aún no existen propuestas específicas, y se aplicaron desde 2000 para observar a un mayor plazo tales efectos.

Bibliografía

CAPEM, *Análisis y proyecciones de la economía mexicana*. vol. VIII, núm. 3, México, 2000.

CIDE, "Los impuestos en México ¿Quién y cómo se pagan?", suplemento especial de *La Jornada*, 2000.

Kaldor, N. "Las reformas al sistema fiscal en México", 1964, en Solís, L. (comp.), *La economía mexicana*, vol. II *Política y desarrollo*, FCE, México, 1973, Colección de Lecturas, núm. 4.

Loría, E., *Eudoxio: modelo macroeconómico de la economía mexicana*, versión 3.2., Facultad de Economía de la UNAM, México, 2000.

Itinerario

**Revista mensual
de creación
y análisis**

**Disponible en centros culturales
y librerías de prestigio**

Distribución gratuita

revistaitinerario@hotmail.com