

Una nueva política fiscal y tributaria para México nota de política

Elaborada por
el Departamento de Economía
y el Centro para Política y
Administración Tributaria – OCDE
enero de 2007

La presente nota se inspiró en una serie de trabajos que ha realizado la OCDE relacionados con México, en especial el *Estudio Económico de México* de 2005. Se presenta al nuevo gobierno mexicano para contribuir al debate de política que habrá de realizar próximamente.

Este documento podría considerarse como el primer elemento en un proceso de asistencia de la OCDE a México en este rubro. Con base en lo anterior, se propone que las medidas de seguimiento se centren en dos caminos:

I. AVANZAR EL DIÁLOGO POLÍTICO

Entablar un diálogo entre la OCDE y los responsables ejecutivos del diseño de políticas y miembros del Congreso de México acerca de aplicar las recomendaciones de esta nota para convertirlas en un programa legislativo específico para México. Aquí podría incluirse la organización de reuniones en México o París, con la par-

ticipación de funcionarios del gobierno, miembros del Congreso y del Secretariado de la OCDE.

II. IMPLEMENTACIÓN

En muchos sentidos, el reto clave que enfrenta el nuevo gobierno una vez que decida llevar a cabo las reformas será el de cómo ponerlas en marcha. Esto llevará tiempo, y la OCDE considera que se encuentra en la posición adecuada para contribuir al objetivo desde tres perspectivas.

1. Un programa de tres años para mejorar la eficacia de la Administración Tributaria.
2. Un programa de dos años para contribuir a modernizar el renglón de impuestos prediales.
3. Un programa para modernizar el sistema del IVA, con el objeto de aumentar la importancia relativa de esta fuente de ingreso.

UNA NUEVA POLÍTICA FISCAL Y TRIBUTARIA PARA MÉXICO

Antecedentes

México ha aplicado una política fiscal responsable. Las metas del déficit presupuestario se logran y su postura fiscal central es adecuada. Incluso la definición amplia del déficit ha disminuido a cerca de 2 por ciento del PIB (Gráfica 1). La estructura de la deuda pública se ha fortalecido mediante la reducción del endeudamiento externo y el incremento de los vencimientos promedio de los instrumentos de deuda.

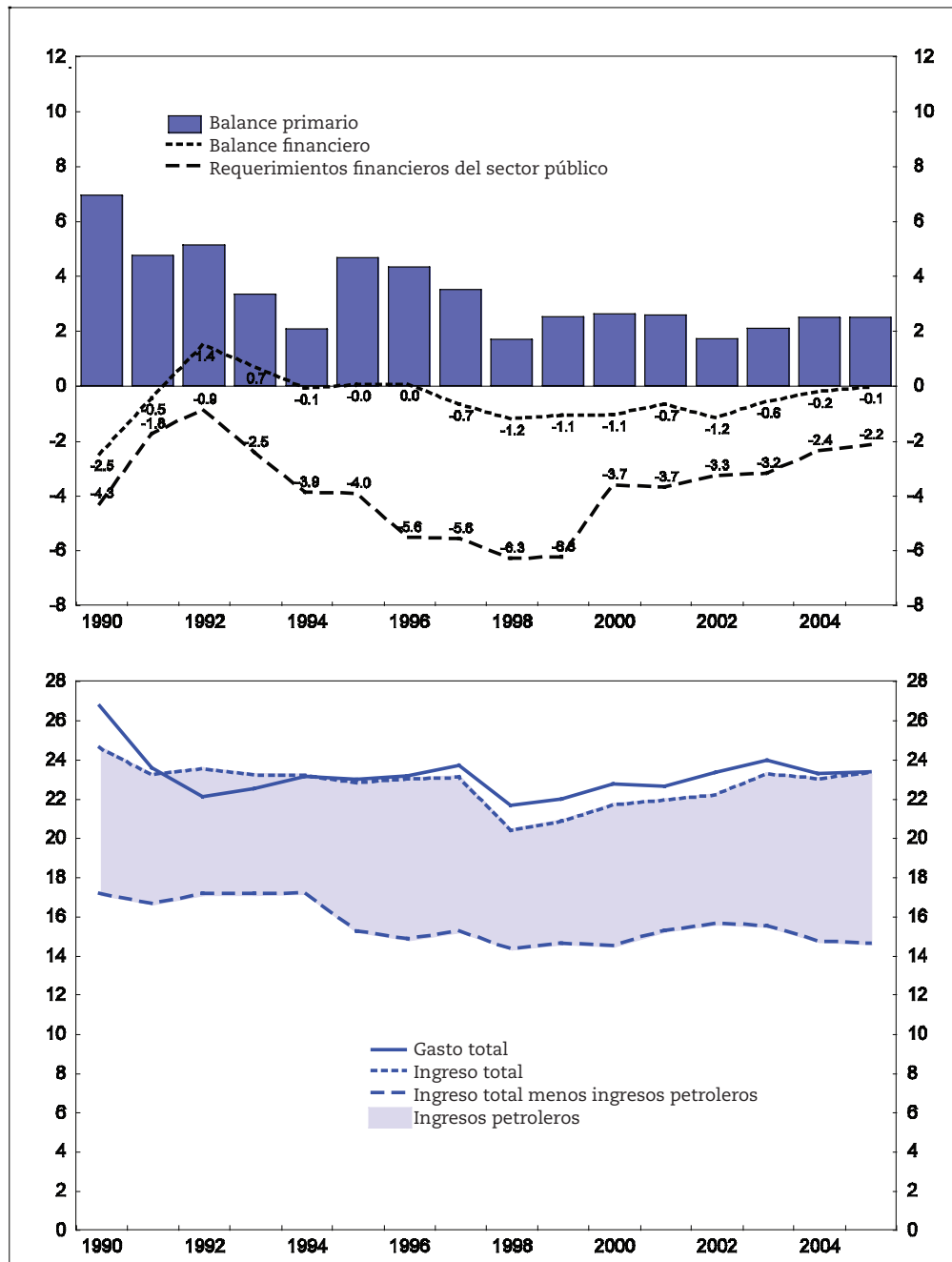
Sin embargo, la situación que subyace a las finanzas públicas es débil, debido a la considerable dependencia que muestra el presupuesto de los ingresos petroleros, de los que una parte tiene un elemento de volatilidad. La razón entre impuestos y PIB en México es una de las más bajas de la OCDE (Gráfica 2). Los ingresos no petroleros son bajos con respecto al PIB. De hecho, incluso considerando los ingresos petroleros¹ (que representan cerca de una tercera parte del total), la cifra se ubica en el extremo bajo. El problema en este sentido es que la base tributaria es baja, lo que refleja el gran número de exenciones y regímenes especiales, además del alto nivel de informalidad que se registra.

Además, como se comentó antes, parte del ingreso petrolero es volátil. Como resultado de ello, la política fiscal tiene una gran influencia del ciclo petrolero (dificultando el uso de la política fiscal para suavizarlo). Asimismo, las prioridades de desarrollo, incluyendo a la infraestructura básica y los servicios básicos de salud, la educación y el alivio de la pobreza, no cuentan con un financiamiento estable a largo plazo y de la misma magnitud.

Durante los últimos años se han percibido ingresos petroleros adicionales debido al incremento de los precios de este bien a niveles superiores al precio de referencia. En su calidad de recurso no renovable, la riqueza generada por el petróleo debería utilizarse para inversiones (incluyendo la formación de capital humano) a fin de mejorar el potencial de crecimiento.

La política fiscal mostró una conducta prudente, lo que se constata en el establecimiento de reglas (en especial en 2005) para garantizar que el ingreso extraordinario se erogara de forma sensata o se ahorrara. Este objetivo se ha logrado en términos generales. Parte del ingreso extraordinario generado por los altos precios del petróleo en 2005 y 2006 se distribuyó entre el fondo de estabilización petrolera, para inversiones realizadas por PEMEX y a los estados y gobiernos locales, para realizar proyectos de infraestructura. Sin embargo, persisten las inquietudes acerca del uso efectivo de los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales.

Gráfica 1. Agregados presupuestarios del sector público¹
Por ciento del PIB

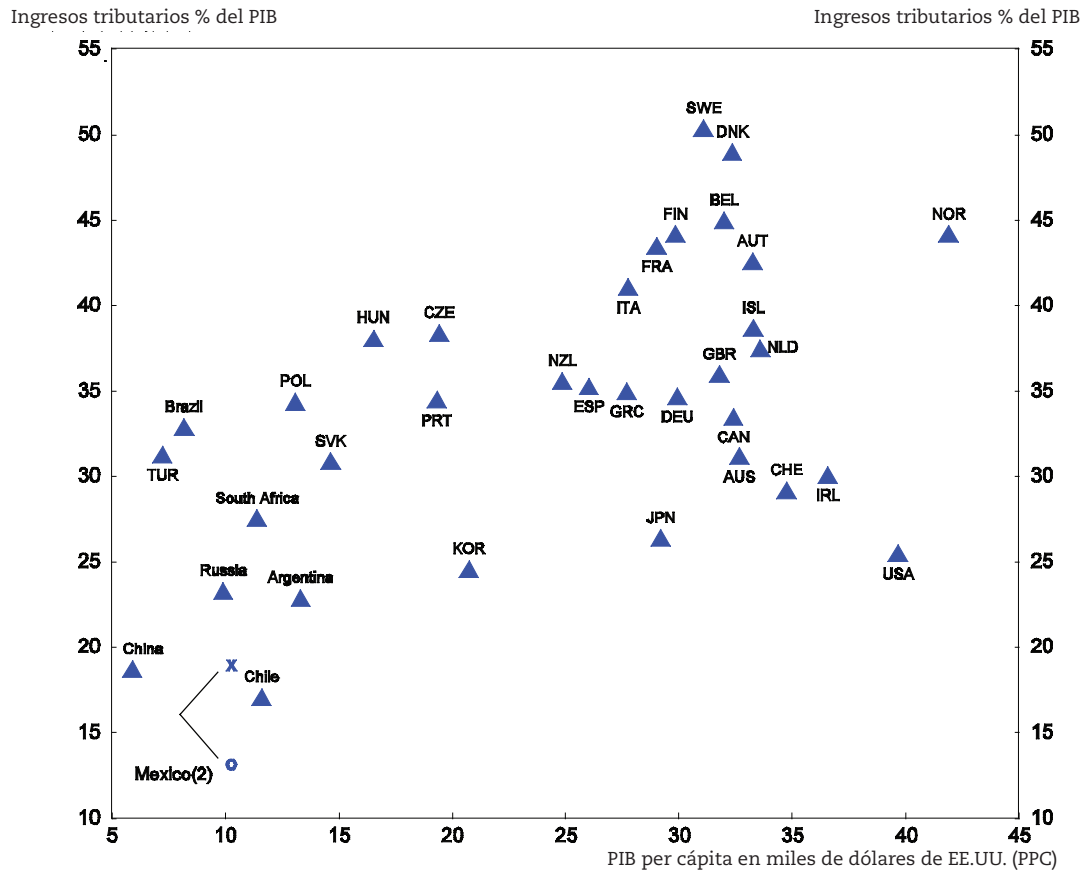


1. El sector público está integrado por el gobierno federal y las empresas públicas bajo control presupuestario (como PEMEX). Se excluye la intermediación financiera de la banca de desarrollo.
2. El balance primario es el balance financiero menos el pago de intereses netos.
3. Los requerimientos financieros del sector público (RFSP) incluyen los costos netos de los PIDIREGAS, el ajuste inflacionario de los bonos indizados, el interés imputado de los programas de apoyo a deudores

- y de reestructuración bancaria, y los requerimientos financieros de la banca de desarrollo. Se excluyen los ingresos no recurrentes (por privatizaciones). Se realizaron ajustes adicionales para incluir los costos de capital no recurrentes del sector financiero.
4. Incluye derechos por extracción de petróleo, IVA y derechos sobre productos petroleros.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, Base de datos 80 del *Economic Outlook* de la OCDE.

Gráfica 2. Comparación de ingresos tributarios y nivel de ingreso¹



1. 2004 o año más cercano disponible. El ingreso del gobierno incluye aportaciones a la seguridad social. Promedio no ponderado para la OCDE. Sector público para Brasil. Gobierno central sólo para Chile.
 2. Ingreso del gobierno (incluyendo aportaciones a la seguridad social): con ingresos petroleros del gobierno federal (x) y sin este elemento (o).
 Fuente: OCDE, base de datos Revenue Statistics; OCDE, Cuentas Nacionales; México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Banco Mundial.

TEMAS CENTRALES

El principal desafío de política se centra en prepararse para el futuro. Existen varios renglones preocupantes que se relacionan con la gran dependencia presupuestaria del ingreso petrolero. Durante los últimos años, el ingreso petrolero se ha incrementado, aunque con gran volatilidad. Sin embargo, los recursos adicionales que estos altos ingresos generan no necesariamente son permanentes.

El monto de ingresos petroleros en el largo plazo

En este sentido, prevalecen dos tipos de incertidumbre. Normalmente, la incertidumbre se ha relacionado con el nivel de precios del petróleo. Cabría aquí preguntarse la duración de este entorno de precios altos. Asimismo, vale la pena plantearse cuál es el precio de referencia apropiado para calcular el presupuesto. No obstante lo

anterior, la velocidad de agotamiento de las reservas petroleras en México se ha convertido en un tema que debe tratarse. La producción de petróleo depende en gran medida del desarrollo de nuevos proyectos.

El presupuesto no sólo es vulnerable a los cambios en el precio del petróleo, sino también a la sostenibilidad de su producción. La producción de los principales campos ha comenzado a reducirse, lo que tiene varias implicaciones. Así, deberán explotarse nuevos campos, lo que requiere de nuevas tecnologías y de la aplicación de los principios de las mejores prácticas. No es posible posponer la aplicación de medidas para reducir la dependencia presupuestaria de los ingresos petroleros. En este sentido, dar a conocer las perspectivas de agotamiento de las reservas probadas contribuiría a que el público comprendiera la debilidad subyacente en el renglón de las finanzas públicas.

En principio, la introducción de una fórmula para establecer el precio de referencia del petróleo en la Ley de Presupuesto es una mejoría en este sentido. El uso

de la fórmula permitirá suavizar el ciclo en el tiempo. Sin embargo, podrían requerirse lineamientos más estrictos para impedir que los ingresos petroleros persistentemente altos se traduzcan en un gasto corriente mayor e irrefrenable. Una vez establecido un precio de referencia de largo plazo dentro de lo considerado prudente —y que podría ser recomendable mantener durante varios años— los ingresos extraordinarios (es decir, ingresos persistentes pero no permanentes) que resulten de los precios superiores al de referencia, deberán utilizarse de forma que mejoren el capital del sector público: capitalizar el Fondo de Estabilización Petrolera, reducir la deuda del sector público, financiar necesidades apremiantes de infraestructura a nivel federal, estatal y local así como las de PEMEX. Esto se logra en cierta medida con las reglas fiscales vigentes. En caso de requerirse recursos adicionales para financiar un mayor gasto recurrente (como en educación y salud básicas), deberán obtenerse por medio de una reforma tributaria que incremente la recaudación. Este último punto no pierde validez con el origen del descenso en los ingresos petroleros, ya sea debido a un decremento de los precios del petróleo o de una disminución de la producción petrolera del país.

Se requieren inversiones a gran escala en las actividades de exploración y producción de PEMEX

Los ingresos petroleros extraídos de PEMEX han generado reducciones en el rendimiento a largo plazo de esta fuente de ingresos. Hasta la fecha, los incrementos en los montos de inversión en el sector petrolero han significado restricciones en la política fiscal o la emisión de deuda pública (por medio de PIDIREGAS). El nuevo régimen fiscal representa una mejoría de la situación pues, de acuerdo con las nuevas disposiciones fiscales, PEMEX obtendrá una proporción mayor de los ingresos excedentes. Sin embargo, queda mucho por hacer. PEMEX debería quedar separado por completo del presupuesto y modificarse las restricciones sobre la forma en la que se administra la empresa, en especial evitando la participación del gobierno en la gestión cotidiana de la compañía. Asimismo, deberían relajarse las restricciones a la participación de PEMEX en proyectos conjuntos. Esto es importante tanto para que la empresa tenga acceso a la tecnología que requiere como para contribuir a un mejor manejo de su exposición al riesgo. En resumen, la salud de la postura fiscal de México a mediano plazo requiere un rediseño a fondo de la manera en la que se administra PEMEX y de la introducción de una reforma tributaria que aumente la recaudación (ampliando la base) y reduzca las distorsiones.

Se requiere aumentar la eficiencia del gasto público

Es necesario aumentar la eficiencia de la prestación de servicios a todos los niveles del sector público, ya que con ello se puede avanzar hacia la limitación de nue-

vas necesidades de financiamiento. Con ello también se contribuiría a mejorar la calidad de los servicios. Todos los países de la OCDE buscan maneras de generar más valor por su dinero. El Departamento de Economía de la OCDE está llevando a cabo un proyecto de comparaciones entre países en el rubro de la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Este proyecto también tiene el objetivo de relacionar los entornos institucional y de política con una mayor eficiencia del gasto público. En el caso de México vienen a la mente dos renglones de reforma por el lado del gasto: i) el sector educativo, en el que se requiere la utilización de medidas para aumentar la eficiencia (véase el Capítulo 6 más adelante); y ii) los subsidios, que se observan en un gran número de rubros como el agua, la electricidad y la gasolina (donde el precio al consumidor no aumentó en 2005 y 2006 con los precios del petróleo crudo). Los subsidios distorsionan los incentivos y son costosos para las finanzas públicas. Además, suelen ser regresivos. También actúan en detrimento del medio ambiente y de la eficiencia a largo plazo de la economía.

La eliminación de subsidios y la utilización de parte de estos fondos para realizar transferencias directas de efectivo a los pobres alcanzaría varias metas de política de manera simultánea, como contribuir a reducir las distorsiones en la economía y fomentar la inversión en temas de importancia vital para el crecimiento y el nivel de vida, entre los que destaca la infraestructura de suministro de agua y de electricidad; contribuir a reducir la pobreza aumentando directamente los ingresos de los pobres; mejorar la distribución del ingreso aumentando la progresividad de las políticas públicas; mejorar la postura fiscal, al reducir el gasto general; y aumentar los incentivos de los consumidores a ser más eficientes.

La necesidad de una reforma tributaria

Más allá de lo que puede lograrse para liberar parte del ingreso adicional mediante ganancias en eficiencia por el lado del gasto, se requiere una reforma tributaria para reducir distorsiones e incrementar el ingreso. Así, es necesaria una mayor recaudación para proporcionar financiamiento estable a gasto que ya ha sido comprometido y que es imposible reducir (como el aumento de los grupos de población matriculados en la educación secundaria, el “seguro social” en salud y la amortización de proyectos de infraestructura ya construidos, entre otros). Todos los partidos políticos están conscientes de la necesidad de realizar una reforma tributaria que amplíe la base y aumente la recaudación. Para este fin, se pueden enumerar varias opciones. No obstante, debe tenerse en cuenta que el tema central ha sido, y continúa siendo, el de cómo llegar a un consenso para llevar a cabo la reforma tributaria adecuada. Los puntos que se presentan a continuación son relevantes, pudiendo contribuir a alcanzar un consenso sobre el tipo de reforma tributaria que se requiere.

Existen necesidades de gasto —presentes y futuras— que no es posible reducir

Estas prioridades de desarrollo se presentan en los renglones de educación básica, salud, infraestructura y alivio de la pobreza. Las necesidades de gasto recurrente deberán ser financiadas mediante fuentes permanentes de ingreso que no se vean afectadas por la volatilidad de los precios del petróleo. Por ejemplo, es necesario continuar asignando gasto a gran escala al renglón del alivio de la pobreza, además de que la fuente de financiamiento debe ser estable. Asimismo, existe una larga lista de rubros en los que se requiere gasto adicional, del que una parte ha sido ya comprometida. El sistema tributario no parece ser suficientemente fuerte para satisfacer las necesidades futuras de financiamiento. Es necesario aumentar la eficiencia de la prestación de servicios a todos los niveles del sector público, ya que con ello se puede avanzar hacia la limitación de nuevas necesidades de financiamiento. Con ello también se contribuiría a mejorar la calidad de los servicios. Sin embargo, más allá de lo que puede lograrse con las ganancias en eficiencia, se registran demandas crecientes al presupuesto, entre las que destacan las siguientes:

- Es necesario matricular más niños en la educación y tratar el tema de la escasez de inversión básica.
- En el terreno de la salud, la implementación del

nuevo seguro popular (el sistema de protección social en salud) ha tenido un costo presupuestario sustancial.

- También se observan presiones surgidas del envejecimiento de la población, como en el caso de los empleados gubernamentales tanto a nivel federal como estatal.
- Incluso en el régimen del IMSS para empleados del sector privado, la pensión mínima garantizada tiene un costo en el presupuesto.
- El costo de amortizar los proyectos de infraestructura de largo plazo construidos bajo esquemas de PIDIREGAS ya es sustancial y es probable que permanezca en estos niveles durante un cierto tiempo.

La tributación mexicana en comparación con otros países de la OCDE

En el Cuadro 1 se presentan algunas comparaciones del sistema tributario mexicano con los sistemas de otros países de la Organización. En 2004, Suecia registraba la razón más alta de impuestos a PIB (50 por ciento) en la OCDE y México la más baja (19 por ciento, que caería a cerca de 15 por ciento si se excluyen los ingresos petroleros). La razón de impuestos a PIB en México es muy inferior a la de Estados Unidos (25 por ciento) y al promedio de la OCDE (36 por ciento).

Cuadro 1. Comparación del sistema tributario mexicano con otras economías de la OCDE

	TAX / GDP	% de los ingresos totales			TOP PIT RATE	CIT RATE	TAX WEDGE	TOP RATE ON DIVIDENDS	STANDARD VAT RATE
		% PIT	% CIT	% CONSUMPTION					
	2004	2004	2004	2004	2005	2006	2005	2006	2006
Canadá	33.5	35.1	10.3	25.9	46.4	36.1	31.5	50.9	7
Estados Unidos	25.5	34.7	8.7	18.3	41.4	39.3	29.2	48.7	0
Australia	31.2	40.2	18.2	28.5	48.5	30.0	28.4	46.5	10
Japón	26.4	17.8	14.2	20.0	50.0	39.5	27.7	45.6	5
Corea	24.6	13.6	14.3	36.3	38.5	27.5	17.2	48.7	10
Nueva Zelanda	35.6	41.0	15.5	33.8	39.0	33.0	20.5	39.0	12.5
Francia	43.4	17.0	6.3	25.6	55.9	34.4	50.1	55.9	19.6
Alemania	34.7	22.8	4.5	29.2	45.2	38.9	51.9	52.4	16
Italia	41.1	25.4	6.9	26.4	44.1	33.0	45.4	44.8	20
España	34.8	17.7	9.8	28.0	45.0	35.0	39	50.0	16
Reino Unido	36	28.7	8.1	32.0	40.0	30.0	33.5	47.5	17.5
México	19	24.6		55.5	30.0	29.0	18.2	29.0	15

Notas: México reporta una proporción combinada de ISRPF + ISRPM

La tasa de IVA para Canadá es la del Gobierno Federal. Algunas provincias también cobran un IVA.

ISRPF es el impuesto al ingreso de las personas físicas.

ISRPM es el impuesto al ingreso de las empresas (personas morales).

La discrepancia fiscal es la diferencia entre los costos que asume un empleador por contratar a un trabajador soltero sin hijos y el salario neto que el trabajador recibe después de impuestos, como porcentaje de los costos que asume el empleador.

Desde 1980 (el primer año para el que la OCDE cuenta con datos tributarios sobre México), la razón de impuestos a PIB en México ha crecido en tres puntos porcentuales, en comparación con un incremento promedio de casi cuatro puntos en la OCDE. Sin embargo, el crecimiento del promedio de la OCDE contempla amplias variaciones, desde un descenso de casi cinco puntos porcentuales (en los Países Bajos) hasta un incremento de casi doce puntos porcentuales (en España). En Estados Unidos se ha experimentado una reducción de cerca de un punto porcentual desde 1980. Incluso si se compara a México con otros países de América Latina (como Brasil, Argentina y Chile), su razón de impuestos a PIB es aún baja.

En términos de combinación tributaria, México tiene una dependencia relativamente baja de los impuestos al ingreso a las personas y las empresas (25 por ciento del ingreso contra 34 por ciento del promedio de la OCDE y 43 por ciento para Estados Unidos en 2004). De la misma forma, su dependencia de las aportaciones a la seguridad social también es baja (17 por ciento contra un promedio de 26 por ciento para la OCDE y 26 por ciento para Estados Unidos). Como compensación de lo anterior, tiene una dependencia relativamente alta de los impuestos sobre bienes y servicios: 55 por ciento del ingreso total (la cifra más alta de la OCDE), contra 32 por ciento en promedio para la OCDE y 18 por ciento para Estados Unidos. Esto se debe principalmente a la inclusión de los ingresos petroleros en esta categoría. Si sólo se analizan el IVA y los impuestos sobre las ventas, la razón de México alcanza 19 por ciento, casi igual al promedio de la OCDE, pero muy superior aún al 8 por ciento de Estados Unidos. Si se realizan comparaciones con otros países significativos de América Latina, los resultados son algo distintos. Así, se observa que su proporción de impuestos al ingreso es incluso menor, pero la de los impuestos sobre bienes y servicios son similares.

Buena parte del debate acerca de la reforma tributaria en los países de la OCDE se centra en las tasas máximas para el impuesto al ingreso de las personas y las empresas. En 2005, la tasa máxima del impuesto al ingreso de las personas (30 por ciento) resultaba menor que el promedio de los países de la Organización (muchos de los cuales registran tasas superiores a 40 por ciento), aunque destaca la tasa de 19 por ciento de la República Eslovaca. En 2006, la tasa de impuesto al ingreso de las empresas en México alcanzaba 29 por ciento, hacia la mitad del intervalo de los países de la OCDE, que variaba entre 12.5 por ciento (Irlanda) y 39 por ciento (Alemania, Japón y Estados Unidos).

También resulta útil analizar los impuestos con los que se grava a los trabajadores promedio: el impuesto sobre la renta de las personas y las aportaciones a la seguridad social de los empleados y los empleadores. En México en 2005, el trabajador promedio pagaba una proporción menor de su ingreso como impuesto sobre la renta de las personas (8 por ciento) que en cualquier otro país miembro de la Organización (promedio OCDE, 26 por ciento, Estados Unidos, 24 por ciento). Si se suman las aportaciones de empleados y empleadores a la

seguridad social, la “discrepancia fiscal” mexicana en porcentaje del costo bruto del trabajo asciende a 18 por ciento, sólo seguida por Corea (17 por ciento) y muy inferior al promedio de la OCDE (37 por ciento) y la cifra para Estados Unidos (29 por ciento).

El IVA predomina como impuesto indirecto en todo el mundo (con 29 de los 30 países de la OCDE y 136 países que lo aplican a nivel global). La tasa de IVA en México (15 por ciento) es ligeramente más baja que el promedio de la OCDE, aunque existen países miembros con tasas más bajas, como Japón (5 por ciento), Suiza (7.6 por ciento), Corea (10 por ciento), Australia (10 por ciento) y Nueva Zelanda (12.5 por ciento).² Por su parte, existen países miembros que registran tasas de hasta 25 por ciento (con excepción de Estados Unidos, que no aplica el IVA). Igualmente relevante, México tiene la base de IVA más estrecha de la OCDE, con un nivel de pago de sólo 30 por ciento del gasto en consumo, lo que contrasta con cifras que superan 50 por ciento en casi todos los países de la OCDE y 96 por ciento en Nueva Zelanda. El IVA ha probado ser una sana fuente de recaudación tributaria para los gobiernos, y la mayoría han sido capaces de sobrellevar la percepción de regresividad del impuesto por medio de escalas de tasas múltiples (aplicando las más bajas a los bienes básicos como alimentos y vestido) o utilizando la recaudación generada por el IVA para proporcionar beneficios sociales a los grupos de menores ingresos. La comparación de México con los demás países principales de América Latina en términos de tasas oficiales es similar, pues en promedio, estos países tienen tasas ligeramente mayores, aunque México tiene la más baja sólo en términos de IVA.

La reforma que México necesita

Al comparar a México con otros países de la OCDE se observa que su razón de impuestos a PIB es muy inferior a la de otros países, mientras que sus tasas oficiales simplemente apuntan al extremo bajo del intervalo. El escenario es similar al de otros países de América Latina. Esto sugiere que las bases sobre las que se recaudan los impuestos mexicanos son significativamente más limitadas que en otros países de la OCDE, ya sea porque la definición jurídica de la base es menor o por la debilidad de la administración tributaria. Por ende, la reforma tributaria debería incrementar la recaudación, concentrándose en ampliar la base y fortalecer adicionalmente la administración en este renglón. Las principales inquietudes se centran en los regímenes preferenciales y en las deficiencias en la administración tributaria (elementos cercanamente relacionados). Además de diluir la recaudación y complicar la administración *per se*, crear lagunas significativas, los regímenes preferenciales distorsionan la actividad económica y facilitan la evasión. También generan una percepción de injusticia que reducen la voluntad de pago de impuestos.

Un elemento importante de cualquier proceso para eliminar los regímenes tributarios preferenciales con-

siste en informar sobre el gasto derivado del régimen impositivo, de forma que los costos de estos regímenes preferenciales sean claros para los tomadores de decisiones (ya sea que se tratara de exenciones del impuesto sobre la renta para las prestaciones laborales o la tasa cero para algunos bienes). Con ello se fomenta una discusión racional acerca de si cualquiera de los beneficios que se desprendan de los regímenes preferenciales valen el costo que generan, teniendo en mente las otras demandas sobre el gasto público. Por ello, México debería convertir la entrega de información sobre gastos derivados de los regímenes tributarios como parte integrante del proceso de elaboración del presupuesto.

Impuestos al ingreso

En lo que se refiere a los impuestos al ingreso, se han tomado medidas en los últimos años para eliminar diversos regímenes preferenciales, tanto para los contribuyentes personas físicas, como para los empresariales. La tasa de impuesto al ingreso de las empresas se redujo y la tasa marginal máxima del impuesto al ingreso de las personas también (al igual que el número de intervalos de pago). En la reforma 2002-2003 se introdujeron algunas mejoras al régimen del impuesto al ingreso de las personas físicas pues, desde entonces, el ingreso de todas las fuentes se sujeta a la misma tasa impositiva. Por mucho que se haya ampliado el alcance del gasto tributario, aún existen exenciones, deducciones y regímenes especiales para una serie de actividades económicas, lo que genera incentivos desiguales y complica la administración tributaria.

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

En lo que respecta al IVA, aún no se ha logrado ampliar la base de tributación. Las numerosas exenciones y la gran proporción de bienes y servicios con tasa cero en el sistema del IVA implican que sólo una parte reducida de la base potencial está siendo efectivamente gravada. Esto también se refleja en el bajo cumplimiento en este impuesto, ya que algunas de las transacciones se atribuyen falsamente a la tasa cero.

Cada país miembro de la Organización tiene combinaciones específicas de tasas, exenciones y umbrales. Entre la gran diversidad de maneras en las que los países de la OCDE están aplicando el IVA, México destaca como el país con la capacidad recaudatoria más baja en este impuesto. Un indicador del desempeño del IVA en lo correspondiente a su capacidad de recaudación es la participación de la recaudación en el consumo nacional como proporción de la tasa del IVA. Una proporción alta indica que el IVA incide de manera uniforme sobre un espectro de consumo amplio, combinado con una recaudación eficaz del impuesto. La proporción promedio para la OCDE es apenas superior a 50. En varios países de la OCDE, incluyendo a países como Canadá, Corea, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Suiza, presentan

proporciones mayores a 65. Dentro de este grupo, Japón tiene una proporción especialmente alta, con una tasa general baja y sin tasas cero para los bienes nacionales. Los otros cinco países registran tasas generales relativamente bajas y tasas cero para algunos rubros. En el otro extremo, México presenta la eficiencia más baja en el IVA (una proporción de cerca de 30 en 2003), lo que podría ser reflejo de la estrecha base impositiva y la deficiente capacidad recaudatoria, aunado a una tasa general que no es particularmente baja. La experiencia de la OCDE muestra que la complejidad del IVA genera cargas administrativas y reduce el cumplimiento de los contribuyentes. La eliminación de las exenciones³ y las tasas cero traería consigo ingresos adicionales sustanciales y reducirían el alcance de la evasión fiscal. Por ejemplo, si se incrementa la eficiencia del IVA al promedio de la OCDE, se aumentaría la recaudación del impuesto en más de 50 por ciento (cerca de 2 por ciento del PIB).⁴

Un tema clave es el impacto que tendría la ampliación de la base del IVA en la progresividad del sistema tributario. Aunque a menudo se percibe que las tasas cero y las exenciones en el régimen del IVA son una manera de reducir la desigualdad, son, de hecho, las familias más acomodadas las que derivan una mayor ganancia de estas condiciones, pues tienen la posibilidad de comprar más bienes en general, incluyendo los contemplados en la tasa cero. Dada la distribución del ingreso por deciles, las familias de ingresos más altos reciben, en efecto, un subsidio considerable al no gravar un número considerable de bienes de consumo.⁵ Los cálculos para 2005 muestran que los dos deciles más altos captan, en conjunto, cerca de 35 por ciento del valor del subsidio implícito, mientras que los dos más bajos reciben menos de 10 por ciento. Sin embargo, como porcentaje del ingreso, el subsidio es más alto para los grupos de bajos ingresos (Gráfica 3).

Resulta importante notar que cerca de la mitad del incremento en recaudación resultante de la ampliación de la base provendría de las categorías de mayores ingresos (los tres deciles más altos de la distribución del ingreso, como lo ilustra la Gráfica 3). Si se redistribuyera parte de este ingreso a los tres deciles más bajos, la compensación excedería la pérdida del subsidio a su consumo de alimentos y quedaría incluso ingreso excedente para canalizarlo a programas sociales. Cabe destacar que existe un gran número de opciones para compensar a las categorías más pobres, incluyendo las transferencias directas de ingreso, que se han utilizado con éxito en otros países.

Gravar más a los más acomodados

Otro posible renglón de reforma sería el impuesto predial, que administran los municipios. El impuesto predial, que tiene muchas características atractivas como gravamen subnacional, explica el grueso de los ingresos propios de los municipios (59 por ciento en 2004). Sin embargo, el monto que se recauda —0.2 por ciento del PIB en 2004— es mucho más bajo que en la mayoría

de los países de la OCDE (el promedio de la Organización es de 0.9 por ciento del PIB, con razones de 3.3 por ciento para el Reino Unido y 2.8 por ciento para Canadá y Estados Unidos). Los impuestos prediales son menos fáciles de evadir que los gravámenes sobre los activos financieros y, generalmente, se considera que tienen pocos efectos distorsionantes. Una de sus principales limitaciones ha sido la falta de actualización de los registros de propiedad (lo que lleva a una subvaluación de las mismas) y la relajada administración y obligación al cumplimiento del pago a nivel local. La actualización del catastro permitiría aumentar la recaudación de manera justa, incrementando los poderes de gravamen de los gobiernos subnacionales. Con un límite bajo suficientemente alto se lograría establecer un perfil progresivo, con lo que se contribuiría a gravar más a las personas con mayores ingresos, pues la población acomodada suele mantener una parte sustancial de su riqueza en bienes raíces.

Temas relacionados de federalismo fiscal

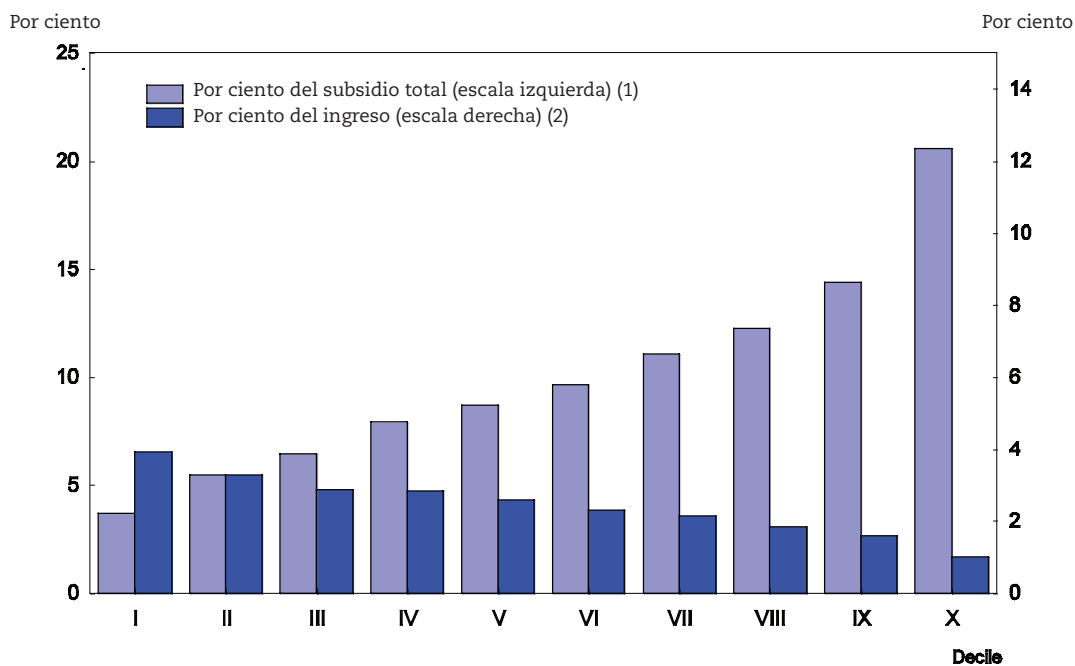
Las relaciones fiscales entre niveles de gobierno podrían mejorar. En este sentido, tienen relevancia particular dos de las recomendaciones que realizó la OCDE en su Estudio Económico de México⁶. Primero, por el lado del ingreso, resulta importante que los estados y los gobiernos locales compartan el esfuerzo por aumentar la recaudación a nivel nacional. Así, sería necesario que au-

mentaran los impuestos para financiar parte del nuevo gasto, de forma que los usuarios directos asuman parte de los costos. Con esta medida se aumentaría la responsabilidad. Segundo, por el lado del gasto, existe poco control acerca de cómo se utilizan los recursos adicionales para inversión recientemente transferidos a los gobiernos subnacionales. Debido a que los montos son sustanciales, aumentar la rendición de cuentas a nivel subnacional ha ganado importancia. También sería útil que los contribuyentes (y, por tanto, electores) contaran con una mejor información acerca de las responsabilidades (y rendición de cuentas) de los diversos niveles de gobierno en la prestación de servicios públicos.

*Administración tributaria:
es posible hacer mejoras adicionales*

Las administraciones tributarias de nuestros días enfrentan grandes retos. Además de poner en marcha las reformas gubernamentales, existen requisitos cotidianos para alcanzar metas presupuestarias en términos de ingresos y de prestación adecuada de servicios a los contribuyentes, todo ello contra un trasfondo de globalización e impactos tecnológicos, temas significativos y diversos de incumplimiento fiscal, presupuestos en declive (para muchas) y el constante reto de desarrollar una fuerza laboral competente y confiable, servicios de tecnología de la información y gestión financiera interna. En algunos países, las administraciones tributarias

Gráfica 3. Distribución del “subsidio” implícito del IVA, 2005



1. El subsidio implícito del IVA para cada decil del ingreso se estima mediante el gasto correspondiente en alimentación multiplicado por la tasa general de IVA de 15 por ciento.
2. El consumo de alimentos y el ingreso de las familias por decil (con referencia al ingreso total) se basaron en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares del INEGI para 2005.

Fuente: INEGI, "Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2005"; cálculos de la OCDE.

deben desempeñar una serie de funciones no tributarias, lo que sólo se suma a las presiones de manejar una organización que lleva a cabo una función de gobierno crucial.

México enfrenta algunos retos adicionales (aunque no únicos). La recaudación de ingresos tributarios se ve seriamente afectada por el bajo cumplimiento, incluso en el sector formal, y la existencia de un considerable sector informal. Las estimaciones de los niveles de incumplimiento calculadas por la misma administración tributaria indican una merma de recaudación equivalente a casi la mitad de la base tributaria oficial. Asimismo, el número de personas registradas ante la administración tributaria equivale a menos de 20 por ciento de la fuerza laboral, lo que complica la identificación de ciudadanos que deberían estar registrados para fines fiscales, pero no lo están. Al mismo tiempo, México sólo tiene un funcionario de la administración tributaria por cada 1,600 miembros de la fuerza laboral, en contraste con un promedio de la OCDE de cerca de uno por cada 600. Las actividades de auditoría, que en muchos países representan la principal respuesta al incumplimiento tributario, tienen una escala relativamente reducida, además de haber descendido en los últimos años. Un tema relacionado con este asunto es el importante nivel de deudas fiscales no pagadas. En términos relativos, la cifra resulta muy alta si se la compara con la mayoría de los países de la OCDE (más de 50 por ciento de la recaudación anual, contra menos de 10 por ciento en Brasil y España y alrededor de 13 por ciento en Hungría).

En última instancia, las políticas tributarias funcionan o fracasan en función de la eficacia de su administración. Sin embargo, en muchos países, la administración tributaria tiende a ser la beneficiaria de la reforma fiscal. Está de más decir que la factibilidad administrativa es una característica esencial de cualquier programa de reforma. En toda la OCDE, las administraciones tributarias apoyadas por sus gobiernos han respondido de diversas maneras, aunque se pueden identificar algunos hilos conductores comunes a las reformas de la administración tributaria como:

- El establecimiento de acuerdos institucionales de administración de la recaudación que otorguen un nivel de autonomía adecuado y acuerdos de ejercicio del gobierno fortalecidos.
- El fortalecimiento del marco organizacional de la administración tributaria mediante la creación de un solo cuerpo recaudatorio que cobre impuestos directos e indirectos —y, de manera creciente, las aportaciones a la seguridad social— organizados normalmente sobre bases funcionales, pero con una unidad organizacional especial responsable por la administración de sus contribuyentes más importantes (como las grandes empresas y los organismos sin fines de lucro). A diferencia de México, no se observa una tendencia a administrar los impuestos y las cuestiones aduanales desde un solo organismo. De hecho, sólo seis de los 30 países de la OCDE han adoptado un enfoque semejante

(en 2003, Canadá optó por separar la administración de impuestos y aduanas).

- La mejora del manejo de riesgo y la gestión de las auditorías.
- El establecimiento de los umbrales de registro del IVA a niveles que posibiliten que la administración tributaria concentre sus esfuerzos en la recaudación de montos que ameriten el costo y el esfuerzo.
- El fortalecimiento del marco legislativo para la administración tributaria de forma que cuenten con las facultades adecuadas para cumplir con sus funciones de vigilancia del cumplimiento y la recaudación, además de la imposición de sanciones adecuadas por delitos tributarios.
- La adopción de reformas de mayor alcance en el sector público para fortalecer la planeación organizacional y la rendición de cuentas, incluyendo la elaboración de un plan multianual de negocios que presente una articulación clara de la misión, visión, metas, estrategias e indicadores clave de desempeño del organismo, así como un informe de desempeño al cierre del ejercicio fiscal que describa los logros con respecto al plan.
- Para fines estratégicos y operativos, se deberá poner énfasis en las necesidades y conductas individuales de los distintos segmentos del conjunto de contribuyentes/clientes (como de las grandes, pequeñas y medianas empresas) mediante el incremento en la aplicación de técnicas de manejo de riesgo para identificar los principales renglones de riesgo de cumplimiento (como el sector informal) y contribuir a formular una serie de respuestas equilibradas (es decir, servicio y obligación al cumplimiento).
- Intensificar el uso de tecnología moderna para la prestación de servicios a los contribuyentes (como suministro de información a los contribuyentes, llenado electrónico de declaraciones y recepción de pagos por este mismo medio), así como para fines de establecimiento de perfiles de riesgo operativo (como para la selección de casos de auditoría y cobro de adeudos).
- Intensificar los esfuerzos para aumentar la competencia del personal.

La administración tributaria mexicana ha tomado algunas medidas en estos sentidos, pero aún queda un espectro amplio para avanzar.

Cómo llegar a un consenso para promulgar la reforma tributaria adecuada

El hecho de que los ingresos petroleros hayan sido “generosos” a lo largo de los últimos años (es decir, precios del petróleo mayores a lo presupuestado todos los años entre 2000 y 2006), redujo la presión para recaudar más de fuentes tributarias. El reciente descenso de los precios del petróleo podría ser de ayuda, pero los precios de este producto siguen siendo mayores que

hace algunos años. Si se analiza de cerca el sector petrolero mexicano —que presenta rezagos en inversión, una producción y capacidad de refinación insuficientes, baja calidad de la mezcla mexicana de exportación y un incipiente descenso de la producción— no hay lugar para la complacencia acerca de las tendencias futuras del ingreso petrolero.

Las experiencias de otros países de la OCDE sugieren el enfoque siguiente:

- Se requiere un intenso esfuerzo para fomentar una reforma que mejore los ingresos tributarios, incluyendo una explicación de sus efectos sobre la progresividad.
- La reforma deberá basarse en principios claros y bien articulados, de manera que los contribuyentes puedan comprender lo que el gobierno trata de lograr.
- El enfoque debe ser de paquete: la reforma debe contemplar impuestos al ingreso, IVA y otros impuestos y con una vinculación intrincada de las ganancias y los costos. Esto dificulta que los grupos de cabildeo seleccionen sólo los razonamientos que convienen a sus intereses.
- El gobierno debe demostrar que la eficiencia del gasto está en aumento antes de requerir que el público pague más impuestos. Con ello crecería la voluntad para pagar mayores impuestos.
- También debería crear conciencia acerca de una serie de inquietudes ya mencionadas: i) la necesidad de cumplir compromisos para el desarrollo de la educación, los servicios de salud y las pensiones; ii) el agotamiento de las reservas petroleras de México. Deberá hacer hincapié en que no podrá considerarse realizar nuevos gastos tomando en cuenta la debilidad de la base de recaudación existente.

Lecciones de las reformas del IVA en otros países

Todas las reformas presentan dificultades políticas, excepto aquellas que reducen la razón general de impuestos a PIB, ya que quienes pierden con ellas siempre tendrán una voz más estridente que los que ganan. Incluso resultan más difíciles si se espera que las reformas recauden ingresos adicionales. Por ello, deberá meditar profundamente cómo puede llegarse a una reforma aceptable. En este sentido, la experiencia de otros países puede resultar útil en términos de decidir la estrategia adecuada. Algunas de estas lecciones se destacan en la sección precedente. Esta sección, por su parte, trata con lo que parece ser el renglón más difícil de la reforma tributaria en México, que es la ampliación de la base del IVA.

Cabe apuntar que México no es el único país para el que resulta difícil ampliar la base de este impuesto. Aunque muchos países de la OCDE han incrementado sus tasas de IVA a lo largo de los últimos treinta años, existen pocos casos en los que los países hayan ampliado su base. Esto se debe, en parte, a las dificultades políticas que surgirían, como lo demuestra el Reino Unido,

uno de los pocos ejemplos de un país que amplió su base de IVA para incluir el suministro de gas y electricidad. El gobierno del Reino Unido planeó el incremento de la tasa de IVA sobre gas y electricidad de cero a la tasa general en dos etapas: primero, un cambio a la mitad de la tasa general y un aumento posterior a la tasa general. La primera etapa logró ser aprobada por una muy estrecha mayoría en el Parlamento, enfrentando una amplia oposición. Sin embargo, no se logró la mayoría para poner en marcha la segunda etapa. La razón del fracaso del gobierno fue que no logró convencer a la población de que su esquema de compensación para las personas más afectadas por el incremento en los precios bastaría para satisfacer todas las instancias de auténtica necesidad.

A pesar de la falta de experiencia en la ampliación de las bases del IVA, existe experiencia considerable de países que han ampliado la base de sus impuestos indirectos: principalmente en el proceso de adoptar el IVA. Debido a que este proceso involucra los mismos temas que en el caso de la ampliación de la base del IVA, es decir, la inquietud de que las personas pobres pierdan al ampliar el gravamen a bienes considerados necesarios, también ofrece lecciones relevantes para los esfuerzos de México en torno a la ampliación de su base de IVA.

En muchos casos, los países han adoptado el IVA como respuesta a una necesidad política preponderante. En el caso de Chile, por ejemplo, el IVA se impuso durante la dictadura militar, por lo que la población tuvo poco espacio para protestar. Sin embargo, en un contexto más democrático, muchos países de Europa central y oriental han aceptado el IVA como el precio de formar parte de la Unión Europea, a pesar de las percepciones adversas para la igualdad. Es claro que si el gobierno mexicano tiene la capacidad de generar una percepción de que el desarrollo del país depende de la ampliación de la base del IVA (debido a la poca confiabilidad del ingreso petrolero y la necesidad de aumentar el gasto), contribuiría a superar las objeciones. Muchas economías en transición y países en desarrollo han adoptado sistemas de IVA porque se perciben como la única manera de obtener suficientes ingresos para financiar el desarrollo.

Incluso cuando se contempla como una necesidad, los gobiernos han tomado medidas para minimizar los efectos adversos que el IVA pueda tener para las familias pobres. En el caso de Canadá, esto se llevó a cabo introduciendo un crédito fiscal (que la familia recibiría incluso sin haber pagado impuesto al ingreso) en el sistema de impuesto al ingreso de las personas para familias de bajos ingresos. En los países más desarrollados, los beneficios que otorga el Estado a los pobres, los desempleados y las personas de edad avanzada han aumentado para compensar el alza de los precios que genera el IVA. Asimismo, en la mayoría de los países de la OCDE se aplican tasas reducidas o exenciones a bienes que son en especial “sensibles”.

En los países en desarrollo, esta forma de pago directo ha sido más difícil de gestionar, debido a las limita-

ciones en los recursos administrativos, por lo que se ha puesto más énfasis en la reducción de tasas y las exenciones. Existe una opinión generalizada de que, en los países en desarrollo, la exención es un mejor enfoque que la tasa cero (excepto, por supuesto, en el caso de las exportaciones). Esto se debe a que al eximir sectores como la agricultura a pequeña escala, como sucedió en Uganda y Zambia, se puede otorgar un tratamiento tributario favorable a los alimentos que consumen principalmente los pobres, al tiempo que se reduce la carga para la administración tributaria implícita en la evaluación de grandes número de agricultores para fines del IVA. Como paso intermedio en la ampliación de la base del IVA, México podría considerar la aplicación de un régimen de exención en lugar del de tasa cero a muchos bienes. Este paso incrementaría los ingresos en cierta medida (pues no sería necesario rembolsar IVA de insumos) y reduciría la carga para la administración tributaria, de por sí presionada. Sin embargo, es importante apuntar que aumentaría la carga de supervisión de cumplimiento para los negocios que producen tanto bienes exentos como gravados.

A pesar del amplio uso de la tasa cero y las exenciones, investigaciones para Sudáfrica⁷ demuestran que muchos bienes que se benefician de reducciones en el gravamen generan pocos beneficios distributivos. El estudio demostró que el maíz era el único producto considerado que representaba una mejoría que valiera la pena en cuanto a la reducción de la pobreza generada por la disminución del gravamen. Asimismo, un estudio del *South African Women's Budget* de 2000 convenció al gobierno de introducir la tasa cero en la parafina, ya que es un bien en el que las familias pobres gastan una proporción importante de su ingreso y que las familias de ingresos altos difícilmente compran. Si se aplicaran estas pruebas a los bienes con tasa cero o exentos en México, la experiencia de Sudáfrica sugeriría que la mayoría (no sólo el salmón ahumado y el caviar), no pasan la prueba de generar un verdadero beneficio distributivo: un bien que los pobres consumen en grandes cantidades pero los ricos utilizan muy poco. Si México limitara sus exenciones y el tratamiento con tasa cero a los bienes que cumplieran estos requisitos se podrían

recaudar grandes cantidades de recursos adicionales con casi ningún costo para las personas más pobres, quienes recibirían una compensación en efectivo o mediante mejores servicios locales generados gracias a los ingresos adicionales.

El gobierno mexicano podría decidir establecer un organismo independiente para evaluar, sobre bases distributivas, qué tipo de bienes realmente merecen un tratamiento preferencial en el régimen del IVA. Con ello se contaría con una base científica para reformar este impuesto y, además, el hecho de contar con un organismo en verdad independiente mejoraría el atractivo político de cualquier reforma recomendada. Esto sería una variante de las “comisiones de reforma tributaria” que varios países de la OCDE han utilizado para ofrecer asesoría pública al gobierno con relación a las reformas fiscales.

La implementación de una reforma exitosa

¿Qué podría aprender México de otros países acerca de la implementación de la reforma tributaria? La OCDE ha estudiado la forma en la que otros países han logrado poner en marcha una reforma tributaria adecuada. Entre las mejores prácticas que vale la pena comentar destacan las siguientes:

- Primero, la reforma de política debe ser igualada por un cambio administrativo, lo que resulta especialmente importante en México.
- Segundo, sería recomendable no dejar pasar mucho tiempo entre el anuncio inicial de las reformas y su puesta en marcha ya que, de nuevo, esto da tiempo a los encargados del cabildeo para socavar las reformas. Por otra parte, debe hacerse un esfuerzo intenso y bien financiado para que la administración tributaria implemente la reforma.
- Tercero, las reglas de transición deben contemplarse cuidadosamente.
- Cuarto, la administración tributaria deberá crear un paquete integral de comunicación y educación para los contribuyentes.

Recuadro 1. Recomendaciones para fortalecer las finanzas públicas

Enfoque de mediano plazo en la elaboración del presupuesto

Las reservas probadas de petróleo mexicano están comenzando a agotarse, el cálculo del precio de largo plazo de este producto es delicado y los costos de ajustarse a un menor ingreso son considerables. El precio de referencia del petróleo que subyace en el presupuesto deberá basarse en proyecciones deliberadamente prudentes y permanecer sin cambio durante varios años (plazo que tendrá que definirse).

Lineamientos de una política fiscal prudente

La riqueza petrolera debería considerarse tanto como propiedad de las generaciones futuras como lo es de las actuales. Un manejo fiscal prudente requiere de recursos adicionales de naturaleza no recurrente que deberían orientarse a gasto de esta naturaleza (no recurrente), ahorrarse o invertirse. Los lineamientos deberán garantizar la siguiente asignación: i) capitalizar el Fondo de Estabilización Petrolera; ii) reducir la deuda del sector público; iii) financiar la inversión en infraestructura del gobierno federal, estados y municipios al igual que la de PEMEX.

Presiones de gasto adicional:

Entre el corto y mediano plazos existen necesidades de financiamiento adicional de programas básicos en los rubros de educación y salud en particular. El financiamiento deberá canalizarse mediante aumentos en el ingreso duraderos y predecibles, es decir, como resultado de una reforma tributaria que aumente la recaudación o de una combinación de soluciones que apunten hacia este objetivo.

El sistema de pensiones de los empleados del sector público

La reforma del sistema de pensiones de los empleados del sector público (ISSSTE) debería aprobarse y ponerse en marcha sin demora. El costo de transición se percibiría durante un número limitado de años. En el contexto actual de altos ingresos petroleros, su financiamiento no desplazaría el gasto en otros rubros importantes. La reforma contribuiría a fortalecer la postura fiscal subyacente, lo que resulta importante debido a que la abundancia de ingresos petroleros podría no ser permanente.

Aumento de la recaudación tributaria y reducción simultánea de las distorsiones

Llevar la información sobre gastos tributarios hasta convertirla en un método sistemático de reducción de regímenes preferenciales con la ampliación de las bases impositivas.

La opción más prometedora de reforma tributaria consiste en ampliar la base del IVA, de forma que se reduzcan las distorsiones y se facilite la administración. Al mismo tiempo, podría incluirse una compensación para las categorías de bajos ingresos, ya sea por medio de transferencias directas o de mantener la tasa cero o una tasa preferencial para algunos productos básicos.

En lo que respecta a los gravámenes directos, aún se observan exenciones, deducciones y regímenes preferenciales para una serie de actividades económicas, lo que genera incentivos desiguales y complica la administración tributaria. Su alcance debería reducirse para mejorar la eficiencia y la equidad.

Debería llevarse a cabo una reforma del impuesto predial, con la intención de aumentar la capacidad de tributación de los municipios y aumentar la progresividad del sistema tributario.

Es necesario poner en marcha mejoras adicionales en la administración tributaria.

LECTURAS ADICIONALES

- OCDE *Estudio Económico de México*, 2005.
OCDE *Consumption tax trends*, 2006.
Guichard (2005), "The education challenge in Mexico: delivering good quality education to all", *Economics Department Working Paper*, No. 447, OCDE, París.
Journard (2005), "Getting the most out of public sector decentralisation in Mexico", *Economics Department Working Paper*, No. 453, OCDE, París.

NOTAS

- ¹ Cabe hacer notar que aún si México suspendiera la producción de petróleo se seguiría recaudando cierto nivel de "ingresos petroleros". De hecho, se recaudarían IVA y derechos por la venta de productos derivados del petróleo, incluso si todo el petróleo fuera importado.
- ² Las comparaciones de tasas generales de IVA pueden consultarse en OCDE, *Consumption tax trends*, 2006.
- ³ Además de las exenciones normales para fines "sociales"—educación, salud y obras de caridad— en vigor en la ma-

yoría de los países de la OCDE, México otorga las siguientes a sectores específicos: transporte público terrestre de pasajeros; agricultura, silvicultura y pesca (cf. OCDE *Consumption tax trends*, 2006).

- ⁴ Podría esperarse recibir ingresos adicionales al contar con un régimen menos complejo en su administración, que contribuiría a la eliminación de las lagunas que facilitan la evasión.
- ⁵ Los bienes con tasa cero incluyen a los alimentos no procesados, lo que también sucede en algunos otros países de la

OCDE. Por ejemplo, el caviar y el salmón ahumado también tributan bajo la tasa cero (consúltense los detalles comparativos en OCDE, *Consumption Tax Trends*, 2006).

- ⁶ Véase también Joumard (2005), "Getting the most out of public sector decentralisation in Mexico", *Economics Department Working Paper*, No. 453, OCDE, París.
- ⁷ Véase Alderman y del Ninno (1999) 'Poverty issues for zero-rating Value-Added Tax (VAT) in South Africa' *South Africa: Poverty and Inequality Informal Discussion Paper Series 19336*, Banco Mundial, Washington DC.

