



ethos fundación



Análisis del Paquete Fiscal 2010

Liliana Alvarado Baena y Carlos Eduardo Gaitán Lastras



ANÁLISIS DEL PAQUETE FISCAL 2010

El 8 de septiembre del presente año, el Presidente Felipe Calderón presentó el Paquete Económico 2010 ante el poder Legislativo y la ciudadanía bajo un contexto desfavorable para la economía mexicana, generado por una serie de acontecimientos entre los que se incluye: i) la fuerte caída en el comercio internacional; ii) una tendencia a la baja en el precio y nivel de producción del crudo; y iii) la epidemia de influenza A/H1N1. Los factores adversos antes mencionados han impactado negativamente el panorama económico del país. Éstos han sido –en parte– causantes de la caída en el PIB de 6.8% estimada para finales de este año, situación que no se presentaba desde la crisis de 1994-95.

La Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) que se incluyó como parte del Paquete Económico, estimaba ingresos totales por \$3,172,360 mdp. Dicha cantidad, en términos reales, es prácticamente igual a la recaudación aprobada para el ejercicio fiscal que está por concluir¹. Finalmente, tras la revisión de la ILIF 2010 –tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores– se aprobaron ingresos por \$3,176,332 mdp, ligeramente superiores a aquellos planteados por el Ejecutivo en un principio². No obstante, resulta importante resaltar que a pesar de que el monto total de recursos aprobados fue similar a la propuesta original, sí hubo una reconfiguración en lo que respecta a la fuente de los recursos.

Para entender dicha reconfiguración se presenta la Tabla 1, en donde se muestran los principales rubros que componen los ingresos propuestos y aprobados para el ejercicio fiscal de 2010. Cabe mencionar que la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) contiene tres apartados principales de ingresos: A. Ingresos del Gobierno Federal, B. Ingresos de organismos y empresas, y C. Ingresos derivados de financiamientos. A grandes rasgos, el primer rubro tuvo la mayor variación en términos monetarios (una disminución de \$42,217 mdp). En específico, los cambios más importantes relacionados con este rubro se dieron en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y la Contribución para el Combate a la Pobreza (gravamen que fue desechado desde su revisión en la Cámara de Diputados). En este documento se pretende analizar algunas de las principales modificaciones que entrarán en vigor a partir del año entrante.

1. La suma aprobada en la LIF 2009 fue de \$3,045,479 mdp. De acuerdo con el Banco de México, la inflación estimada para este año rondará entre 4 y 4.5%

2. Dictamen de la Cámara de Diputados: Anexo B-I de la Gaceta Parlamentaria, 20 de octubre de 2009 y el Dictamen de la Cámara de Senadores: Gaceta del Senado, No. 41, 30 de octubre de 2009.

Tabla 1. Ingresos federales propuestos y aprobados para el ejercicio fiscal 2010

Ingresos federales propuestos y aprobados para el ejercicio fiscal 2010				
Concepto	\$(millones de pesos)		Δ entre ILIF 2010 y LIF 2010	
	ILIF 2010	LIF 2010	\$(millones de pesos)	%
TOTAL (A+B+C)	3,172,359.9	3,176,332.0	3,972.10	0.13%
A. Ingresos del Gobierno Federal	2,036,712.8	1,994,495.8	-42,217.00	-2.07%
I. Impuestos:	1,328,258.1	1,310,661.5	-17,596.60	-1.32%
1. Impuesto sobre la renta	651,081.2	641,884.4	-9,196.80	-1.41%
2. Impuesto empresarial a tasa única	53,195.1	53,195.1	s/c	s/c
3. Impuesto al valor agregado	454,751.6	483,898.7	29,147.10	6.41%
4. Impuesto especial sobre producción y servicios	88,251.4	50,704.5	-37,546.90	-42.55%
a. Gasolinas, diesel para combustión automotriz:	20,856.7	-12,214.9	-33,071.60	-158.57%
i) Artículo 2o.-A, fracción I.	-2,923.3	-35,994.9	-33,071.60	1131.31%
ii) Artículo 2o.-A, fracción II.	23,780.0	23,780.0	s/c	s/c
b. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:	27,496.9	26,499.4	-997.50	-3.63%
i) Bebidas alcohólicas	6,240.9	6,240.9	s/c	s/c
ii) Cervezas y bebidas refrescantes	21,256.0	20,258.5	-997.50	-4.69%
c. Tabacos labrados	23,449.9	23,449.9	s/c	s/c
d. Juegos con apuestas y sorteos	2,536.8	2,536.8	s/c	s/c
e. Redes públicas de telecomunicaciones	13,911.1	10,433.3	-3,477.80	-25.00%
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	21,067.9	21,067.9	s/c	s/c
6. Impuesto sobre automóviles nuevos	4,027.1	4,027.1	s/c	s/c
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación	0.0	0.0	s/c	s/c
8. Impuesto a los rendimientos petroleros	2,424.5	2,424.5	s/c	s/c
9. Impuestos al comercio exterior:	27,911.9	27,911.9	s/c	s/c
10. Impuesto a los depósitos en efectivo	13,079.7	13,079.7	s/c	s/c
11. Accesorios	12,467.7	12,467.7	s/c	s/c
II. Contribución para el combate a la pobreza	71,775.0	0.0	-71,775.00	-100.00%
III. Contribuciones de mejoras	19.9	19.9	s/c	s/c
IV. Derechos	530,093.2	577,247.8	47,154.60	8.90%
1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público	3,318.3	3,318.3	s/c	s/c
2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público	10,465.4	10,465.4	s/c	s/c
3. Derechos a los hidrocarburos:	516,309.5	563,464.1	47,154.60	9.13%
V. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago	55.0	55.0	s/c	s/c
VI. Productos	5,982.2	5,982.2	s/c	s/c
VII. Aprovechamientos	100,529.4	100,529.4	s/c	s/c
B. Ingresos de organismos y empresas	786,277.2	802,466.3	16,189.10	2.06%
I. Ingresos de organismos y empresas:	630,886.8	647,075.9	16,189.10	2.57%
1. Ingresos propios de organismos y empresas:	630,886.8	647,075.9	16,189.10	2.57%
a. Petróleos Mexicanos	343,703.2	359,892.3	16,189.10	4.71%
b. Comisión Federal de Electricidad	242,798.6	237,831.1	-4,967.50	-2.05%
c. Luz y Fuerza del Centro	-4,967.5	0.0	4,967.50	-100.00%
d. Instituto Mexicano del Seguro Social	15,083.6	15,083.6	s/c	s/c
e. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado	34,268.9	34,268.9	s/c	s/c
2. Otros ingresos de empresas de participación estatal	0.0	0.0	s/c	s/c
II. Aportaciones de seguridad social	155,390.4	155,390.4	s/c	s/c
C. Ingresos derivados de financiamientos	349,369.9	379,369.9	30,000.00	8.59%
I. Endeudamiento neto del Gobierno Federal	296,714.6	360,903.7	64,189.10	21.63%
1. Interno	296,714.6	360,903.7	64,189.10	21.63%
2. Externo	0.0	0.0	s/c	s/c
II. Otros financiamientos	26,000.0	26,000.0	s/c	s/c
1. Diferimiento de pagos	26,000.0	26,000.0	s/c	s/c
2. Otros	0.0	0.0	s/c	s/c
III. Déficit de organismos y empresas de control directo	26,655.3	-7,533.8	-34,189.10	-128.26%

Impuesto sobre la Renta (ISR)

En el ISR no hubo mayores modificaciones al proyecto original del Ejecutivo. En congruencia con dicha propuesta, las dos cámaras aprobaron el aumento temporal al ISR de personas físicas (ISRPF) y morales (ISRPM), ubicando la tasa máxima en 30% para el periodo 2010-2012, en 29% para 2013 y regresando a su nivel original de 28% en 2014. Se estima que la recaudación en el 2010 por este impuesto sea de \$641,884.4 mdp, lo que representa ingresos superiores por 7.7% en relación a aquellos presupuestados para el ejercicio fiscal de este año.

Cabe resaltar que este aumento en la tasa del ISRPF e ISRPM rompe con la caída que se dio entre 2002 y 2007 (ver Tabla 2). Hoy en día, el Ejecutivo indica que las razones que en su momento llevaron a la reducción de las tasas continúan siendo de interés para el Gobierno Federal; no obstante, la actual situación económica exige adoptar medidas temporales que permitan contar con mayores recursos para hacer frente a las necesidades de gasto público y, adicionalmente, contribuyan a mantener la estabilidad macroeconómica. Es decir, se busca evitar el debilitamiento estructural de las finanzas del país en el corto plazo.

Tabla 2. Evolución de las tasas del ISRPF e ISRPM en México (%), 2000-2009

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tasa ISRPF (%)	40	40	40	35	34	33	30	29	28	28	28
Tasa ISRPM (%)	35	35	35	35	34	33	30	29	28	28	28

ISRPF: Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas

ISRPM: Impuesto Sobre la Renta de Personas Morales

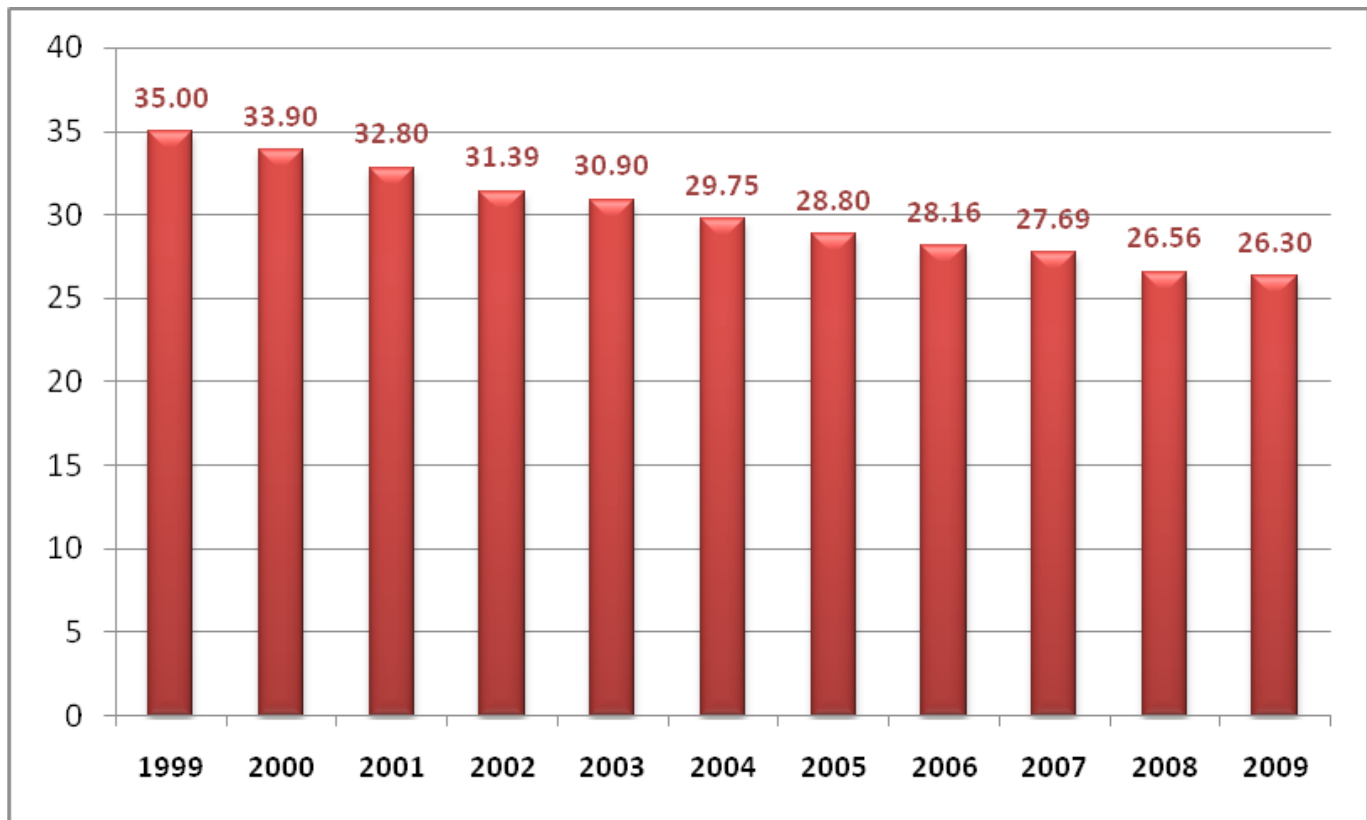
Fuente: Informe Tributario y de Gestión 2008, Cuarto trimestre. Servicio de Administración Tributaria (SAT)

En un comunicado de prensa del 8 de septiembre del presente año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) señaló que: “[d]urante los últimos 8 años, la tasa del Impuesto sobre la Renta ha disminuido en más de 10 puntos porcentuales, a un nivel que no es sostenible bajo las circunstancias económicas actuales. De esta forma, habrá un aumento temporal en la tasa, que continuará ubicándose en un nivel reducido comparado con la observada en otros países...”.

No obstante, de acuerdo con un estudio comparativo a nivel internacional sobre impuestos directos e indirectos de 2009 de la consultora KPMG³, el promedio de la tasa del ISRPM para los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha descendido sostenidamente desde 1999, alcanzando la tasa de 26.3% en 2009. Dicha tasa es 3.7 puntos porcentuales menor que la tasa recién aprobada en México.

3. KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2009 (KPMG, 2009).

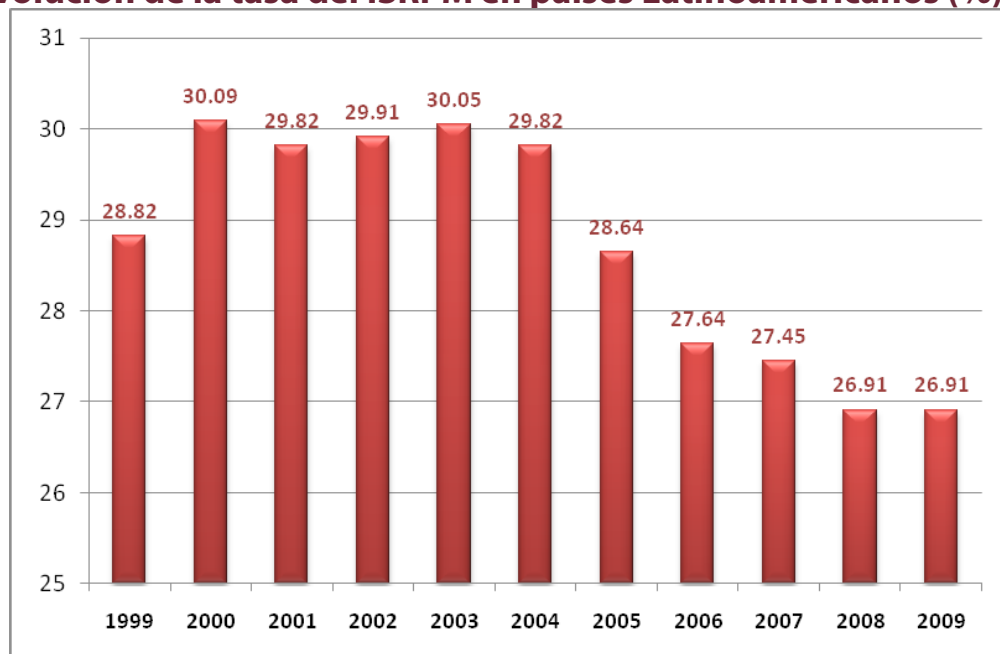
Figura 1. Evolución de la tasa del ISRPM en países de la OCDE (%), 1999-2009



Fuente: KPMG (2009), pág. 15.

Adicionalmente, si hacemos este mismo análisis para los países de América Latina, notamos que en promedio la tasa corporativa de la región es de 26.91% en 2009. Por lo tanto, la tasa del ISR recién aprobada en México será mayor al promedio de países que tienen un desarrollo similar al nuestro en 3.09 puntos porcentuales

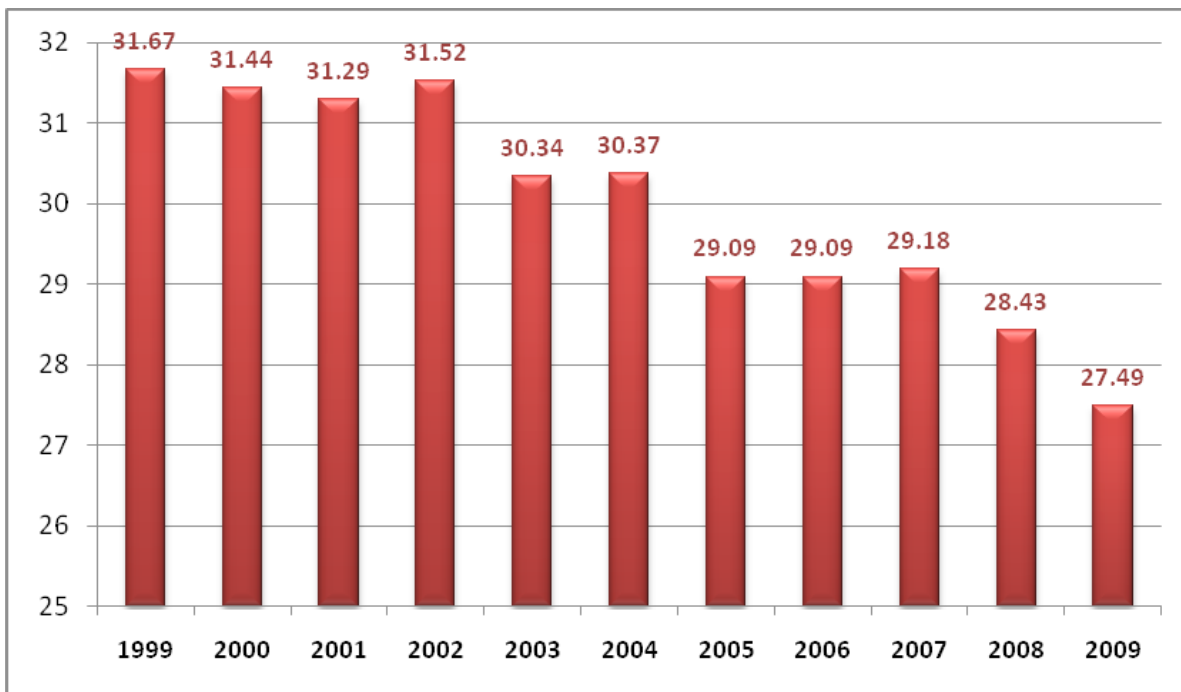
Figura 2. Evolución de la tasa del ISRPM en países Latinoamericanos (%), 1999-2009



Fuente: KPMG (2009), pág. 16.

Por otra parte, en la zona asiática y del Pacífico el promedio de esta tasa impositiva es de 27.49% para el presente año. Nuevamente, la tasa de ISRPM recién aprobada en México será mayor al promedio de estos países en 2.51 puntos porcentuales.

Figura 3. Evolución de la tasa del ISRPM en países asiáticos y del Pacífico (%), 1999-2009



Fuente: KPMG (2009), pág. 16

Como se puede observar, la tasa recién aprobada del ISRPM en México es mayor que la tasa promedio que se aplica en distintas regiones del mundo. Asimismo, dicha tasa también supera a la de algunos países que, como México, compiten por la atracción de inversión extranjera directa: China (25%), Corea (24.2%), Indonesia (28%), Irlanda (12.5%), Chile (17%), entre otros. Actualmente, uno de los principales factores a considerar por los inversionistas extranjeros es la cantidad de impuestos a pagar en un determinado país. La evidencia a nivel internacional muestra que la tasa empresarial que aplicará el siguiente año en México será menos competitiva. No obstante, el gobierno federal ha defendido dicha medida argumentando que el aumento “[fortalece] los ingresos tributarios, sin afectar el nivel de competitividad del ISR ni propiciar prácticas de evasión” (Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, pág. VI). Ante este escenario, es necesario que el gobierno mexicano implemente medidas adicionales si es que en efecto pretende evitar una mayor pérdida de competitividad, dejando de ser un destino atractivo para los capitales extranjeros.

Por otra parte, en lo que al aumento a la tasa de ISRPF se refiere, inicialmente se propuso ajustar las tasas marginales de los últimos cinco tramos de la tarifa del ISRPF y exentar los ingresos hasta por 4 salarios mínimos (SM). No obstante, en el Senado se amplió este rango a 6 SM, equivalentes a \$10,298 pesos mensuales.

Cuadro 1. Consolidación fiscal

En un inicio el objetivo de implementar un esquema de consolidación fiscal en México era crear un sistema de incentivos para coadyuvar con la capacidad operativa y financiera de las empresas agrupadas bajo intereses societarios (tenencia accionaria) y económicos comunes⁴. Se trataba de un simple diferimiento en el pago del ISR. No obstante, de acuerdo con la SHCP, al paso del tiempo “el diferimiento en el pago del ISR sin fecha definida ha distorsionado radicalmente la ratio legis del régimen de consolidación fiscal como sistema de incentivo” (Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, pág. XV).

Asimismo, el Gobierno Federal ha señalado que en México hay 4,862 empresas consolidadas en 422 grupos. Al respecto, el pago de impuestos por concepto del ISR (individual y consolidado) y del IETU correspondientes al ejercicio fiscal de 2008 que realizan estos grupos es de tan sólo el 1.78% del total de sus ingresos declarados para el ejercicio fiscal 2007. Por ello, esta administración planteó que el ISR que se difiera se limite a cinco años, periodo que consideran razonable para el fortalecimiento de la capacidad operativa y financiera de los grupos. Es decir, una vez transcurridos cinco años, los grupos deberán comenzar a pagar el monto del impuesto diferido. En la tabla siguiente se presenta el esquema planteado por el Ejecutivo y el aprobado por el Congreso relativo a la consolidación fiscal.

Cabe mencionar que esta propuesta ha generado una serie de controversias, sobre todo por parte de los empresarios, quienes han declarado que la medida es retroactiva, afecta la competitividad internacional e inhibe la inversión por parte de empresarios nacionales y extranjeros⁵. Lo anterior, debido a que las empresas tendrán que evaluar sus proyectos de inversión en función de un mayor pago de impuestos y adeudos correspondientes al régimen de consolidación fiscal. En este sentido, se espera que la medida genere una ola de amparos provenientes de este sector.

Tabla C.1. Esquema de pago del impuesto diferido

Ejercicio fiscal al que corresponde el impuesto diferido:		Fracción del pago							
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2004 y anteriores	Propuesta	60%	10%	10%	10%	10%			
	Aprobada	25%	25%	20%	15%	15%			
2005	Propuesta		60%	10%	10%	10%	10%		
	Aprobada		25%	25%	20%	15%	15%		
2006	Propuesta			60%	10%	10%	10%	10%	
	Aprobada			25%	25%	20%	15%	15%	
2007	Propuesta				60%	10%	10%	10%	10%
	Aprobada				25%	25%	20%	15%	15%

Fuente: Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2879-A, sábado 31 de octubre de 2009.

4. Un grupo empresarial consolidado puede tributar como si fuera una sola unidad económica, lo que posibilita el diferimiento del pago del ISR, derivado de la disminución inmediata de las pérdidas fiscales obtenidas por una o varias de las empresas que conforman el grupo, contra las utilidades fiscales generadas por otras sociedades pertenecientes al mismo (Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales).

5. Jasso Margarita. Martes 3 de noviembre de 2009. IP se amparará contra la consolidación fiscal. La Crónica de Hoy.

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

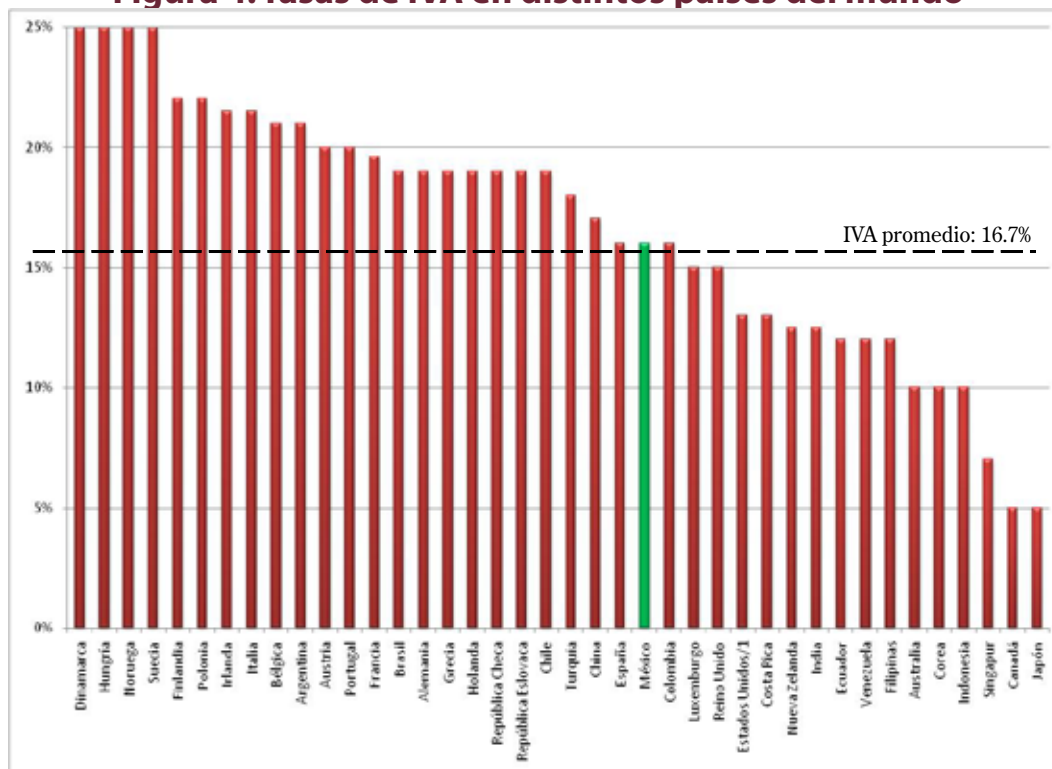
La propuesta del Presidente Calderón contemplaba la creación de un nuevo impuesto denominado Contribución para el Combate a la Pobreza. Dicho impuesto aplicaría de manera general gravando las ventas de todos los bienes y servicios a una tasa del 2%. A través de este gravamen se pretendía recaudar \$71,775 mdp los cuales, en teoría, se utilizarían para mejorar el nivel de vida de la población que vive hoy en condiciones de pobreza.

Este nuevo gravamen generó gran polémica dado que impactaría a bienes como los alimentos y medicinas, los cuales están actualmente gravados a una tasa 0% en el IVA. Ante la falta de consenso en la Cámara de Diputados, la SHCP a través de un oficio dirigido a la Comisión de Hacienda, propuso como alternativa incrementar en un punto porcentual la tasa del IVA (de 15% a 16%), tanto la general, como la aplicable en frontera (de 10% a 11%). Este aumento del IVA fue aprobado tanto por los diputados como los senadores y, con ello, se estima aumentar la recaudación por concepto de IVA en \$29,147.1 mdp, una cantidad que tan sólo cubre el 40% de los recursos que se pretendían obtener con la Contribución para el Combate a la Pobreza.

En la figura siguiente se puede observar que, de la muestra de países seleccionados, el promedio de la tasa de IVA es del 16.7%. No obstante, naciones como Dinamarca, Hungría, Noruega y Suecia alcanzan una tasa de 25%. Por otra parte, los países con menores tasas de IVA de esta muestra son Singapur con 7%, Canadá y Japón ambos con 5%.

El aumento de un punto porcentual aprobado en México –para llegar a una tasa del 16%– no implica, dentro de este contexto comparativo, un cambio significativo en relación a otros países, ya que como se señaló anteriormente, incluso algunos alcanzan tasas de un 25%. Por su parte, hay países latinoamericanos como es el caso de Chile, Brasil y Argentina que aplican tasas mayores a la de México. Es así como la tasa de IVA aprobada se mantiene por debajo del promedio de la muestra seleccionada.

Figura 4. Tasas de IVA en distintos países del mundo



Nota: Para todos los países, excepto México, la tasa de IVA utilizada es la de 2009.
/1 En Estados Unidos se aplica un Impuesto a las Ventas y no un IVA como tal.

Fuente: Sitio <http://www.worldwide-tax.com> y (KPMG, 2009).

Sin duda, el impacto más importante que buscaba el Gobierno Federal con esta medida estaba relacionado con el aumento en la recaudación ya que en teoría, el IVA bajo una estructura general y sin excepciones, resulta en una gran eficiencia recaudatoria, además de que reduce espacios para la evasión. No obstante, en este caso el aumento de un punto porcentual no incluyó la eliminación o revisión de los gastos fiscales (ejemplo: la tasa 0% en alimentos, medicinas, servicios de hotelería a extranjeros, entre otros) que al pasar de los años han ido deteriorando la base de este impuesto. En este sentido, es indispensable conocer la información que demuestre qué grupos poblacionales son los que verdaderamente se benefician de los tratamientos preferenciales. Sin ésta, no se pueden tomar decisiones sobre la forma más adecuada de beneficiar a la población objetivo (gasto fiscal vs gasto directo), dejando como alternativa el incremento en las tasas, como en el caso del IVA.

Deuda pública

En su Iniciativa, el Gobierno Federal propuso un endeudamiento neto de \$296,714.6 mdp para el ejercicio fiscal de 2010. No obstante, en su revisión, el Congreso aprobó que éste aumentara en \$64,189.1 mdp (lo que representa un incremento del 21.63%). Esta alza resulta preocupante debido a la situación en la que se encuentran las finanzas públicas del país. Al cierre del tercer trimestre de 2009, el monto de la deuda neta del Sector Público Federal, que incluye la deuda neta del Gobierno Federal, la de los Organismos y Empresas contratadas y la de la Banca de Desarrollo, se ubicó en 23.5% del PIB, cifra superior en 2.1 puntos porcentuales respecto al observado al cierre de 2008 (Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Comunicado de prensa SHCP, 30 de octubre de 2009).

En un principio, el discurso del Gobierno Federal sobre el aumento de impuestos giraba en torno a una mejora de la situación de las finanzas públicas, de manera que fuera posible contar con ingresos suficientes para hacer frente a los compromisos de gasto social, infraestructura y evitar, en la medida de lo posible, el incremento en la deuda pública. Sin embargo, es claro que las reformas propuestas en materia impositiva fueron insuficientes, razón por la cual se recurrió al endeudamiento, una alternativa que implica, entre otras cosas, un elevado costo financiero. Adicionalmente, en la medida en que la producción petrolera siga cayendo y los precios del barril del petróleo se mantengan bajos, será cada vez más complicado contar con los recursos necesarios para cubrir la deuda contratada.

Conclusiones

En este análisis no se cuestiona la urgencia de buscar nuevas fuentes de ingresos estables que sean recurrentes y dependan en menor medida del nivel de producción y precios del petróleo. No obstante, es un hecho que la tendencia internacional en materia impositiva ha marcado una disminución de los impuestos directos a cambio de un incremento en los impuestos indirectos. Lo anterior, debido a las virtudes que en términos recaudatorios ha arrojado esta estrategia fiscal para algunos países.

En México se han aprobado medidas urgentes que distan en cierto grado de esta tendencia (sobre todo las relacionadas con los impuestos directos). Sin embargo, el Gobierno Federal las ha justificado a partir de la necesidad de cubrir un gasto público con la actual coyuntura económica. La pregunta que cabe hacerse a partir de este escenario es: ¿A cambio de qué se han aprobado estas nuevas medidas?

En primera instancia, parece que el impulso a la competitividad -vía la senda tributaria- fue sacrificado con el aumento al ISRPM. En este sentido, cabe considerar si las coyunturas futuras en realidad permitirán que este aumento “temporal” no se convierta eventualmente en permanente. Y en caso de mantenerse la temporalidad de dicha medida ¿cuáles serán las fuentes de ingreso una vez que se revierta el aumento en los impuestos directos? ¿Será que continuaremos contratando deuda? Posiblemente el Gobierno Federal le esté apostando a una marcada recuperación económica o bien un repunte en la producción y venta de hidrocarburos (volviendo así a caer en la dependencia de ingresos volátiles).

Desafortunadamente, la aprobación de las medidas antes enunciadas deja ver que nuestra política fiscal dista mucho de ser de largo, o incluso mediano plazo. Año con año, las modificaciones en materia fiscal atienden a las coyunturas económicas y políticas del momento. Es así como los tomadores de decisión parecen olvidar que hay otra cara de la moneda y que son esos mismos escenarios desfavorables los que por muchos años han mermado la situación general de los mexicanos, y, peor aún, la de aquellos contribuyentes cautivos que continúan absorbiendo la carga de las nuevas modificaciones sin saber claramente a cambio de qué.