

México, D. F., 16 de marzo de 2011

COMENTARIOS CON MOTIVO DE LA INICIATIVA DE REFORMA FISCAL PROPUESTA POR LOS SENADORES Y SENADORAS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

El pasado 10 de marzo, los Senadores y Senadoras del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentaron una iniciativa de reforma fiscal. La exposición de motivos de la iniciativa estima un incremento en la recaudación “del orden de un punto porcentual del PIB [...] y medio punto porcentual del PIB de la mayor eficiencia recaudatoria”, pero no es posible conocer el detalle de las estimaciones. Como responsable de la conducción macroeconómica y las finanzas públicas de nuestro país, la SHCP ha realizado una evaluación cuantitativa preliminar de cada una de las modificaciones incluidas en la propuesta y al respecto hace los siguientes comentarios sin entrar, por ahora, en la evaluación de las consecuencias estructurales en nuestro sistema tributario.

La SHCP celebra que el planteamiento de la iniciativa coincida con lo que expertos, analistas y autoridades hemos reconocido en diversos foros: el fortalecimiento de nuestras finanzas públicas, la disminución de nuestra dependencia del petróleo, la ampliación las bases tributarias, la eliminación de privilegios y el incremento en el universo de contribuyentes para impulsar el desarrollo nacional.

Ello coincide con el espíritu que motivó las reformas fiscales del 2007 y 2009 impulsadas por el Gobierno Federal conjuntamente con el Congreso de la Unión, que han logrado avances importantes en materia tributaria: (1) la recaudación de ingresos tributarios se encuentra en el nivel más alto de la historia reciente (estimada en 10.4% del PIB para 2011); (2) el incremento observado en ingresos tributarios en esta administración (1.4 puntos del PIB en lo que va del sexenio) es el más alto en los últimos treinta años; (3) se han incrementado el número de contribuyentes activos de 8 millones en el 2000 a 24 en 2006 y a 33 en 2010; (4) de acuerdo al Banco Mundial, se han reducido 27% las horas dedicadas al pago de impuestos; (5) se ha dado mayor certeza jurídica en el pago de impuestos ya que desde el sexenio de 1964-1970, no se tenían en una misma administración dos años sin presentar modificaciones a las disposiciones fiscales.

Sin embargo, se estima que la iniciativa de los Senadores y Senadoras del Grupo Parlamentario del PRI tendrá un impacto negativo en los ingresos del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios de alrededor de 220 mil millones de pesos (mmp) anuales, equivalentes a cerca de 1.6 puntos del PIB. A continuación se detallan los impactos de cada una de las modificaciones incluidas en la iniciativa.

Comentarios a la propuesta del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

- La iniciativa propone (1) mantener la tasa general en 16%; (2) gravar los alimentos, excepto una canasta definida, a la tasa general de 16%; (3) eliminar el régimen especial de la frontera (para incrementar la tasa del 11% al 16%); (4) gravar a la tasa general de 16% al autotransporte foráneo terrestre de personas; y (5) establecer una devolución de 3 puntos del IVA a las personas físicas que sean consumidores finales, que estén inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), tengan una cuenta bancaria, y soliciten factura.
- La SHCP celebra que los grupos parlamentarios estén dispuestos a discutir la conveniencia de ampliar la base del IVA, gravando algunos alimentos. Sin embargo, se estima un impacto negativo en los ingresos para el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios de 31.5 mmp anuales. El impacto, detallado en el Cuadro 1, se compone de: (1) 17.0 mmp adicionales por el incremento de la tasa de frontera del 11% al 16%; (2) 28.3 mmp adicionales por gravar algunos alimentos que hoy no se encuentran gravados¹; (3) 1.9 mmp adicionales por gravar al autotransporte foráneo terrestre de personas; y (4) hasta menos 78.6 mmp por la devolución de 3 puntos de IVA para las personas físicas consumidores finales. Además, el tipo de devoluciones que propone la iniciativa representa un problema operativo.

Cuadro 1: Estimación del impacto recaudatorio anual de la propuesta en IVA y devolución de 3 puntos.

	% del PIB	Mmp de 2011 ^{1/}
1. Incremento de la tasa fronteriza del 11 al 16% con la base actual	0.12	17.0
2. Gravar alimentos con la tasa general de 16%, excepto los comprendidos en una canasta básica ^{2/ 3/}	0.20	28.3
Recaudación adicional por gravar todos los alimentos a una tasa general de 16%	0.90	127.8
Pérdida en recaudación por mantener en tasa cero a los alimentos comprendidos en la canasta básica	-0.70	-99.5
3. Cambiar de exento a gravado con una tasa del 16% al autotransporte foráneo terrestre de personas	0.01	1.9
4. Devolución de los tres puntos de IVA sobre los bienes y servicios gravados al consumo final ^{4/}	-0.56	-78.6
Total IVA e impuesto de control (1+2+3+4)	-0.22	-31.5

Fuente: Estimación SHCP y SAT con información de la ENIGH 2008 y el SCNM.

1/ Se utilizó el PIB de 14,140,600 mdp publicado en los Criterios Generales de Política Económica 2011.

2/ La canasta incluye animales y vegetales no industrializados, carne en estado natural, tortillas, masa, harina y pan (blanco, dulce y de caja), sear de maíz o trigo, pastas secas, leche (en cualquiera de sus presentaciones), huevo, azúcar, mascabado y piloncillo, sal, aceite comestible, atún y sardinas enlatadas.

3/ Las medicinas y el resto de los bienes y servicios a tasa 0%, así como las exenciones, se mantienen sin cambio.

4/ La estimación contempla devoluciones de 3 puntos del IVA para las personas físicas consumidores finales.

Las sumas pueden no coincidir debido a redondeo.

¹ Por un lado gravar todos los alimentos incrementaría la recaudación 127.8 mmp de acuerdo a las estimaciones del Presupuesto de Gastos Fiscales 2010. Por otro lado, el costo de la canasta propuesta equivale a 78% del consumo de alimentos según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), lo cual implica que el costo de la canasta definida asciende a 99.5 mmp.

Comentarios a la propuesta del Impuesto Sobre la Renta (ISR).

- La iniciativa propone reducir la tasa del ISR de 30 a 25%, eliminar el IETU y cambiar el esquema de determinación de la base del ISR de devengado a flujo, sin eliminar ningún régimen especial del ISR.
- La reducción de la tasa de 30 a 25%, en el largo plazo implica una pérdida recaudatoria anual de 60.9 mmp con respecto a los ingresos actuales.²
- La eliminación del IETU tendría un impacto negativo directo de 60.6 mmp, adicional a una posible pérdida de recaudación en ISR, ya que el IETU es un impuesto mínimo del ISR. Al eliminar el IETU, se suprime el impuesto mínimo de control y se pierde la única defensa del sistema de renta contra los abusos de planeaciones fiscales agresivas y regímenes especiales.
- El cambio en el esquema de la determinación de la base del ISR de devengado a flujo tiene dos efectos que van en sentido contrario. Por un lado, se sustituye la depreciación de activos por la deducción total de inversión; se sustituyen las ventas facturadas por cobradas; y se cambia el costo de ventas por compras. Estos efectos tienen un costo de 38.5 mmp. Por otro lado, se elimina la deducibilidad de los salarios (como se tiene en el ISR) y se otorga un crédito por los salarios gravados (como se otorga en el IETU), lo cual tiene un efecto positivo en la recaudación de 33.9 mmp. Así, el costo neto de pasar del régimen devengado a flujo en ISR implica una pérdida de ingresos de 4.6 mmp.
- De esta forma, la propuesta en materia de ISR tendría un impacto negativo en los ingresos del Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios de 126.1 mmp anuales (ver cuadro 2)³.

² Además del impacto sobre la recaudación en el país, la propuesta de disminución de la tasa del ISR podría representar una transferencia de recaudación a favor de los gobiernos de otros países. Esto se debe a que las empresas extranjeras acreditan sus pagos de impuestos en México contra los impuestos que pagan en su país de origen, por lo que un menor pago de impuestos en México se podría traducir en un mayor pago de impuestos en su país.

³ Adicionalmente, además de los costos anuales reseñados arriba, existiría un costo de transición hacia el nuevo impuesto por el acervo de inventarios que se deducirían en el corto plazo. Esto podría añadir un costo de transición de más de 100 mmp adicionales (de una sola vez) a las finanzas públicas.

Cuadro 2: Estimación del impacto recaudatorio anual de la propuesta en ISR e IETU.

	% del PIB	Mmp de 2011 ^{1/}
1. Reducción de la tasa del ISR empresarial de forma gradual de 30% a 25%	-0.43	-60.9
2. Derogar el IETU	-0.43	-60.6
3. Régimen de flujo de efectivo y cambio de base	-0.03	-4.6
Sustituir en el ISR el régimen de devengado a flujo ^{2/}	-0.27	-38.5
Sustituir la deducción de salarios por salarios gravados (vía crédito) con una tasa de 25%	0.24	33.9
Total ISR e IETU (1+2+3)	-0.89	-126.1

Fuente: Estimación SHCP y SAT.

1/ Se utilizó el PIB de 14,140,600 mdp publicado en los Criterios Generales de Política Económica 2011.

2./ Incluye sustituir ventas facturadas por cobradas; sustituir deducción de costo de ventas por compras; y sustituir depreciación de activos por deducción de inversión.

Las sumas pueden no coincidir debido a redondeo.

Comentarios al régimen opcional simplificado de Impuesto Sobre la Renta.

- La iniciativa propone un régimen simplificado opcional en el cual las empresas podrán cumplir con sus obligaciones fiscales al pagar 5% sobre sus ingresos brutos. Este régimen es similar al actual Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos) con dos diferencias notorias: Por un lado, el límite de ventas establecido de 20 millones de pesos (mdp) es mayor al de Repecos (de 2 mdp), e implica que alrededor de 75% de las personas morales y 99% de los profesionistas (personas físicas con actividad empresarial) tienen ingresos por debajo de este límite. Por otro lado, en el régimen opcional propuesto se les permite emitir facturas lo cual fomenta la evasión y elusión, ya que genera incentivos a la sobrefacturación, la venta de facturas reales y la simulación de compras inexistentes. (Las facturas del régimen opcional cuestan 5% y se deducen al 25% en el régimen general)

Comentarios a la propuesta de modificación del Régimen Fiscal de PEMEX.

- En la presente administración se ha apoyado de manera decidida a PEMEX. En los últimos años PEMEX duplicó su inversión anual, al pasar de 127 mmp en el 2005 a 256 mmp en el 2010.
- La iniciativa permite a PEMEX Exploración y Producción incrementar las deducciones por sus inversiones. Este incremento en las deducciones, tiene un costo estimado para el Gobierno Federal, las entidades federativas y municipios, de 62 mmp anuales. Los actuales límites permiten a PEMEX Exploración y Producción deducir la inversión considerando estándares internacionales de eficiencia, de forma que no se lleven a cabo gastos innecesarios que reduzcan el beneficio que perciben los hogares mexicanos a raíz de la renta petrolera.

Comentarios finales.

- Aunque se comparten los objetivos fijados por la iniciativa, una condición fundamental de cualquier propuesta fiscal debe ser la responsabilidad al fortalecer los ingresos, racionalizar el gasto y el mejor aprovechamiento de las facultades de los tres órdenes de gobierno.
- La propuesta de los Senadores y Senadoras del Grupo Parlamentario del PRI disminuye sustancialmente los recursos del Gobierno Federal, entidades federativas y municipios por 220 mmp (154 mmp para la Federación y 66 mmp para entidades federativas y municipios).
- La SHCP reitera su compromiso de mantener un diálogo abierto con el Congreso y la sociedad para discutir esta iniciativa así como cualquier otra orientada a fortalecer nuestro sistema tributario y la gestión hacendaria en general para apuntalar el crecimiento económico y social de México.

-- 0 --