

Un año cargado de impuestos

Miguel Ángel Oropeza Tagle ¹

RESUMEN

Este artículo ofrece una reflexión de las causas que han motivado al Gobierno Federal Mexicano a tomar las medidas recaudatorias más importantes en los últimos años, bajo la consideración de un excesivo incremento en el gasto público ejercido el cual se ha triplicado en los últimos años, además de una fuerte caída en los ingresos del petróleo por dos causas fundamentales; por un lado, la caída en la producción de Cantarell, el cual desde su punto más alto es de -73%, y, por otra parte, la baja en el precio del petróleo que en el año presenta un deterioro -37%. Basado en lo anterior, son expuestos los principales incrementos en impuestos federales; así como sus generalidades y repercusiones, utilizando un contexto de fácil lectura que permita entender la trascendencia de estas reformas aún para personas no expertas en el tema.

ABSTRACT

This article provides a reflection of the causes that have led to the Mexican Federal Government to take the most important revenue-raising measures in recent years under the consideration of an excessive increase in public expenditure,

Palabras clave: Reformas fiscales, impuestos federales, presupuesto de egresos, tasas de impuestos, caída de ingresos y petróleo.

Key words: Tax reforms, federal taxes, expenditure budget, tax rates, income fall and oil.

Recibido: 4 de diciembre de 2009, aceptado: 18 de marzo de 2010

¹ Departamento de Contaduría, Centro de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Autónoma de Aguascalientes, maoropez@correo.uaa.mx

which exercised, has triplicated in recent years as well as a sharp drop in oil revenue for two fundamental reasons: on one hand the drop in production at Cantarell, which since its highest point is -73%, and on the other hand, the drop in oil prices in the year has a -37% decline. Based on the above, we developed the main increase in federal taxes; as well as its generalities and repercussions, using a reader-friendly context which allows the understanding of the importance of these reforms, even for non-experts in the field.

INTRODUCCIÓN

El análisis de las reformas fiscales es un tema de actualidad abordado por diversas revistas especializadas, sin embargo, en este tipo de publicaciones sólo se abordan los efectos fiscales. La importancia de esta publicación es que muestra diversos análisis previos, lo que permite entender cómo se ha llegado a una situación presupuestal tan delicada, ya que se abordan aspectos tales como el excesivo gasto público ejercido por el gobierno federal y la caída de los ingresos por concepto del petróleo. Además, se destacan los incrementos en las distintas tasas y las implicaciones de los impuestos más importantes en nuestro país, con lo que se espera subsanar el hoyo presupuestal para el año siguiente.

Con lo anterior, puede señalarse que el objetivo general de este artículo es presentar un análisis global de los incrementos en los presupuestos públicos de la federación, la caída del ingreso petrolero y, por otro lado, los efectos que han provocado con los incrementos generalizados en todas las tasas de los principales impuestos federales (ISR, IVA, IEPS e IDE).

Para efectos de integración este trabajo se encuentra dividido de la siguiente forma: en el apartado 1 se señalan los antecedentes previos a la aprobación de los presupuestos federales; en el apartado 2 se citan aspectos de la iniciativa de reformas para el año 2010 y, en el apartado 3, las principales reformas fiscales aplicables para el año 2010, destacando los incrementos primordiales en las tasas impositivas y, por último, las conclusiones.

1. Antecedentes de la aprobación de los presupuestos federales

Como ya es una tradición, en el mes de noviembre se anuncia el paquete fiscal para el año siguiente, este año (2009) ha resultado especialmente complicado, ya que según nuestras autoridades fiscales existe un boquete fiscal para 2010 cercano a los trescientos mil millones de pesos (Rodríguez, 2009), derivado principalmente de dos circunstancias, por una parte, la crisis financiera que se ha desatado a nivel internacional, lo cual ha provocado una caída en la recaudación y por la reducción de los ingresos petroleros, derivado por un lado por la baja del precio del petróleo y por el natural agotamiento de Cantarell, el cual representaba la principal reserva petrolera de México. Estas dos causas son las que se han señalado expresamente por las autoridades fiscales; sin embargo, consideramos el hecho de señalar algunas otras generadas por el propio gobierno para llegar a una situación presupuestal tan delicada.

Primero, se debe señalar el estilo particular de creación del presupuesto público federal, el cual resulta en algunos supuestos contrario a la manera en que se realiza en muchos países y, por tanto, presenta las siguientes singularidades que quisiéramos destacar.

En México existe un sistema bicameral como se da en la mayoría de las democracias moder-

nas, con una Cámara de Diputados como cámara baja, señalada como "los representantes del pueblo" e integrada por 500 legisladores (300 de ellos elegidos por votación pública y 200 por representación proporcional de los partidos políticos) y una Cámara de Senadores como cámara alta, señalada como "los representantes de los Estados de la Federación"; integrada por 128 senadores (64 de ellos elegidos por votación pública; dos por cada Entidad Federativa y el Distrito Federal, además de otros 64 senadores elegidos por representación proporcional de los partidos políticos) (Constitución de 1917).

Ahora, ¿Por qué nos resulta especialmente importante considerar la representación en el Congreso de la Unión? Ya que el presupuesto federal está integrado por dos partes, a saber: la Ley de Ingresos de la Federación (ingresos públicos) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (gasto público), los cuales tienen el carácter anual con vigencia del 01 enero al 31 de diciembre de cada año.

Una situación particular es que el Presupuesto de Egresos de la Federación no tiene el carácter de Ley, ya que no establece obligaciones a los particulares y este documento es obligatorio para el gobierno, con lo que su discusión se realiza sólo por la Cámara de Diputados como una facultad exclusiva de ésta, según el artículo 74 Constitucional, mientras que la Ley de Ingresos de la Federación al establecer obligaciones a los particulares debe ser discutida en ambas Cámaras, siendo obligatoria la discusión de esta Ley antes que el presupuesto de egresos, además de ser presentada, en primera instancia, en la Cámara de Diputados como cámara de origen y luego en la Cámara de Senadores como cámara de revisora (Rodríguez 1992).

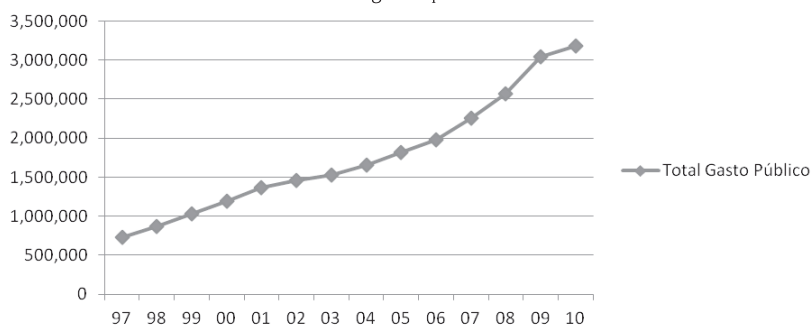
1.1. Crecimiento del gasto público

Un primer hecho que quisiéramos destacar en este análisis es el crecimiento que se ha dado en el gasto público según se puede apreciar en la siguiente gráfica:

Fuente: Elaboración propia con base en los Presupuestos de Egresos de la Federación para los Ejercicios de 1997 a 2010.

* Expresado en miles de millones de pesos (MMP\$).

Gráfica 1. Total del gasto público de la Federación.



Como puede apreciarse en la Gráfica 1 se ha dado un incremento generalizado en el gasto público de la Federación, ya que pasó en el periodo de 1997 de MMP\$725,790 a MMP\$3,176,332 en el año 2010, con lo que se presenta un incremento cercano al 338%, lo cual a simple vista parece muy elevado, además, si eliminamos el efecto de la inflación sigue existiendo un crecimiento neto de 188% del dato anterior sin considerar los ingresos repartidos por excedentes petroleros, los cuales se realizaban posteriormente al presupuesto federal. Además, en un esquema recesivo como el que se tiene en el año 2010, debería exigir una disminución en los gastos del gobierno, hecho que no se da, debido a que, comparativamente, entre los años 2009 y 2010 existe un incremento de 4.3% en el gasto público; con lo que no sólo no se disminuye el gasto sino que se incrementa. Para cubrir ese gasto, se legisló un alza generalizada de los impuestos más importantes como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) e Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), los cuales destacaremos más adelante.

1.2. Caída de los ingresos petroleros

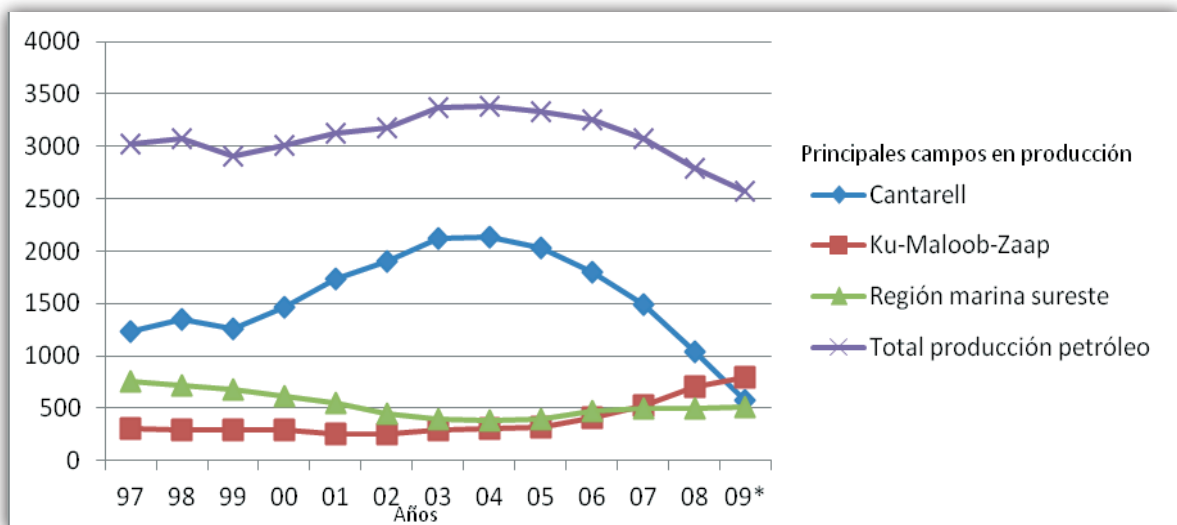
Uno de los argumentos centrales para las reformas fiscales propuestas en el año 2010, se encuentra precisamente en la caída de los ingresos petroleros para lo cual se presenta la Gráfica 2.

Como se aprecia en la Gráfica 2, la curva del total de la producción petrolera presenta una relación directa con la del que fue el principal campo mexicano el de Cantarell, el cual era el segundo campo más grande del mundo, que en su etapa de mayor extracción (2004) llegó a producir 2136 MBD y 63% de la producción nacional, sin embargo, para el tercer trimestre del 2009 su producción apenas llegaba a 583 MBD, con 23% de la producción nacional. Con lo anterior, la caída de Cantarell de 2004 a septiembre de 2009 es cercana a -73%.

En la misma gráfica se evidencia un incremento en la producción del complejo Ku-Maloob-Zaap, el cual se ha convertido en el primer campo petrolero mexicano a partir del 2009, al pasar de 303 MBD en 1997 a 801 MBD en 2009, lo cual representa su producción más alta en la historia con 164% más, sin embargo, se señala que este campo comenzará su declinación en el año 2010, con lo que se espera nuevamente una caída de producción a partir del año 2011 (Pemex 2008).

Con lo anterior se destaca que la falta de inversión efectiva en exploración y producción, aunada a una excesiva concentración de la misma está causando una dependencia de pocos campos petroleros, ya que sólo los tres campos señalados en la Gráfica 2 concentran

Gráfica 2. Evolución de la producción petrolera en los principales campos de Pemex.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Pemex (2009).

* Último dato disponible al 30 de septiembre del 2009. ** Expresado en miles de barriles diarios de petróleo (MBD).

en promedio 80% de la producción nacional en el periodo de estudio, aunque en el año 2009 esta dependencia ha bajado al 73%, debido principalmente a la caída de la producción de Cantarell.

A la información anterior habrá que sumarle una caída en el precio de referencia de la mezcla mexicana de petróleos que en el año 2008 tuvo un promedio de USD\$ 84.38, mientras que a septiembre de 2009 presenta un promedio de USD\$ 52.90, con lo que se aprecia una reducción de -37%.

Con el análisis de la tendencia actual de producción y considerando las inversiones programadas en exploración y producción, además de la falta de inversión privada en el sector que permita el apuntalamiento de las inversiones gubernamentales, se estima que, a más tardar, en el año 2016 México se convertirá en importador neto de petróleo, lo cual ya ocurre en materia de gas natural pues en 2007 se importaba 17%, 40% en gasolinas y en diesel 7% (Oropeza 2009).

2. Iniciativa de reformas fiscales

Derivado de la caída en los ingresos públicos se realizan diversas propuestas de reformas fiscales, las cuales presentan una característica general: ser altamente recaudatorias. Entre las que podemos destacar por no haber pasado el proceso legislativo son:

2.1. Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza

Esta contribución establecía una tasa generalizada de 2%, con un esquema de recaudación similar al que se presenta en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), pero que se pretendía fuera de manera generalizada, incluyendo alimentos y medicamentos, a los que la ley del IVA aplica una tasa de 0% (SHCP 2009).

Sin embargo, debido a oposiciones políticas de diversos partidos este impuesto no fue aprobado. En sustitución, se aprueba una modificación a la tasa general del IVA de 15% a 16%, mientras que en la región fronteriza se aprueba un incremento de 10% a 11%.

Cabe señalar el hecho de tratar de establecer un impuesto generalizado al consumo que elimine el efecto negativo en la recaudación que ha tenido la tasa de 0% en el IVA, ya que en

otras ocasiones se han presentado diversos intentos por establecer IVA a alimentos y medicinas, mismos que han sido rechazados por los legisladores, primeramente, por los diputados del PRD y PAN cuando la propuesta la realizó el Presidente Ernesto Zedillo, luego, por parte de los diputados del PRD y PRI cuando la propuesta la hizo Vicente Fox, y ahora con la negativa por los diputados del PRI y PRD a la contribución para el combate a la pobreza que fue propuesta por la administración federal actual.

3. Principales reformas a las leyes fiscales aprobadas para el año 2010

Después de analizar los antecedentes que han llevado a la crítica situación presupuestal por la que atraviesa México, podemos entender la razón de la modificación a las principales leyes fiscales, las cuales giran en torno a incrementos en las tasas impositivas, las cuales se sintetizan a continuación:

3.1. Impuesto Sobre la Renta (ISR)

Se aprueba un incremento de la tasa general de este impuesto, la cual pasará de 28% que se aplicaba en 2009 a 30% en los años de 2010 al 2012; mientras que en el año 2013 se aplicaría una tasa generalizada de 29%, volviendo a aplicarse la tasa de 28% a partir del año 2014. A pesar del incremento en la tasa impositiva para el año 2010, en el caso de personas físicas (asalariados, arrendamiento, honorarios, actividad empresarial, etc.), hasta aproximadamente ingresos equivalentes a 6 veces el salario mínimo general (unos \$10,000), la tarifa de ISR aplicable sería la misma que en el año 2009, con un incremento progresivo a partir de dicho ingreso hasta llegar al 2% de aumento aproximadamente en ingresos superiores a 185 veces el salario mínimo general.

3.2. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Como se señaló anteriormente respecto a la iniciativa de reformas, el incremento a este impuesto fue aplicado por parte del Congreso de la Unión con el objetivo de sustituir el ingreso por el Impuesto para el Combate a la Pobreza, con lo que la tasa general del IVA aumentará de 15% a 16% y en zona fronteriza aumentará de 10% a 11%. Sin embargo, este incremento presenta algunas problemáticas, ya que en las operaciones a crédito señalan los artículos 11, 17 y 22 de la Ley del IVA, existe la obligación del pago del IVA cuando se cobren las contraprestaciones, con lo que si se compró un automóvil a crédito

en marzo de 2009 y se paga en 24 meses, la mensualidad correspondiente a enero de 2010 y subsecuentes deberá cubrir 1% adicional de IVA, ya que éste se causaría en el momento en que se cobra la operación.



Con objetivo de evitar el pago del incremento en el IVA, en el caso de operaciones celebradas en el año 2009 y anteriores, se establece un esquema de transición el cual señala que se deben cubrir las contraprestaciones a más tardar el 10 de enero del 2010, con lo que se pagaría la tasa de 15% de IVA. Además, en el caso de servicios de arrendamiento, comisión y honorarios, los cuales son sujetos de retención del IVA, que hasta la fecha se les venía reteniendo la tasa de 10%, con el incremento en la tasa general ahora la retención será de 10.67%, ya que el artículo 3 en su fracción I del Reglamento de la Ley del IVA, establece que la retención será de dos terceras partes del impuesto causado, con lo que al aumentar la tasa general, esta retención también se incrementará.

3.3. Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE)

En este impuesto se aprueba un incremento en la tasa aplicable al pasar de 2% a 3%, mientras que se reduce el monto exento de su pago correspondiente al pasar de \$25,000 a \$15,000.

3.4. Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)

En este impuesto se aprueba una tasa para

servicios de telecomunicaciones de 3%, la cual afecta, entre otras, a la telefonía particular, comercial, celular, servicios de televisión por cable y satelital, aunque se exentó de esta contribución a la telefonía pública, rural y el acceso a internet. Además, se aprobaron diversos incrementos a las tasas existentes como en el caso de la cerveza que pasó de 25% a 26.5% para los años 2010 al 2012, mientras que para 2013 se aplicará la tasa de 26%, volviendo a su tasa de 25% a partir del 2014. En el caso de bebidas de más de veinte grados Gay Lussac, (entre las que se encuentra el tequila) la tasa pasará de 50% a 53% para los años de 2010 a 2012, para 2013 se aplicará la tasa 52%, volviendo a 50% a partir del 2014. En el caso de los cigarros se aprueba un incremento en el IEPS aplicable que actualmente es de 160%, adicionando un costo por cigarrillo para 2010 de \$0.04, para 2011 de \$0.06, para 2012 de \$0.08 y para 2013 en adelante del \$0.10, que, en cajetillas de 20 cigarros, equivale a dos pesos adicionales. Por último, se aprueba un incremento en el IEPS aplicable para juegos de apuesta y sorteos, el cual pasa de 20% a 30%.

CONCLUSIONES

De los resultados de este análisis podemos destacar que la difícil situación presupuestal del Gobierno Federal Mexicano, se ha desatado principalmente por un aumento excesivo en el gasto público, el cual se ha triplicado en los últimos años, y el hecho de la caída productiva del principal yacimiento petrolero del país (Cantarell), de su punto más alto en -73%.

La caída de ingresos del Gobierno Federal ha provocado una mayor presión para los presupuestos públicos, lo que ha obligado a una serie de reformas a las leyes fiscales con objetivo de afrontar la caída en los ingresos, por la necesidad de recaudar mayores recursos por impuestos.

Del análisis de las reformas fiscales podemos concluir que se dio un rechazo hacia un impuesto para el combate a la pobreza, el cual contaba con todas las características de ser un IVA generalizado, mientras que se aprueban incrementos en las tasas de los principales impuesto como el IVA, ISR, IDE e IEPS, todos ellos encaminados en un sólo rumbo: aumentar los recursos del gobierno federal, en detrimento

de los ciudadanos y, por ende, en un efecto impositivo sobre el consumo del año 2010.

Una implicación que puede suponerse para futuras investigaciones consistiría en realizar un análisis de otras fuentes de financiamiento del gasto público, ya que las posibilidades de mayores incrementos en los impuestos analizados pueden encontrar un límite en la capacidad

contributiva de los causantes cautivos, con lo que se deben explorar formas más efectivas de recaudación sobre todo en sectores informales.

Otra implicación sería llevar a cabo un análisis de las finanzas públicas locales (estatales y municipales) y cómo éstas ejercen una importante presión para los desequilibrios públicos de la Federación.

REFERENCIAS

- OROPEZA, M.A., "La eficiencia empresarial en el sector de petróleo y gas: Un análisis empírico en el contexto internacional", Tesis doctoral de la Universidad de Cantabria, España, 338-347, 2009.
 - RODRÍGUEZ, G., "La constitucionalidad de las leyes fiscales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 25, 855-874, 1992.
- Dictiotopografía**
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, "Título III, Capítulo II: Del Poder Legislativo", 1917. De: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, 25 nov. 2009.
 - PEMEX, "Diagnostico de la situación de Pemex", 2008. De: <http://www.pemex.com/files/content/situacion-pemex.pdf>, 30 nov. 2009.
 - PEMEX, "Cuentas anuales para los años de 1997 a 2009 formas 20-F y 6-K", 2009. De: <http://www.sec.gov/cgi-bin/browse-edgar?company=mexican+petroleum&match=&CIK=&filenum=&State=&Country=&SIC=&owner=exclude&Find=Find+Companies&action=getcompany>, 30 nov. 2009.
 - PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 1997 a 2010. De: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef_2009.htm, 1 dic. 2009.
 - RODRÍGUEZ, I. "Banamex: el boquete fiscal, por "falta de prudencia" administrativa", *la Jornada*, 2009. De: <http://www.jornada.unam.mx/2009/09/06/index.php?section=economia&article=025n1eco>, 25 nov. 2009.
 - SHCP, "Programa Económico 2010", 2009. De: <http://www.aplicaciones.hacienda.gob.mx/ucs/2009/index.html>, 30 nov. 2009.