



Reforma Tributaria 2010 y sus Efectos en las Finanzas Locales

Luis García Sotelo

Datos curriculares:

Luis García Sotelo, es Economista y Maestro en Gestión Pública por la Universidad de Guadalajara; y actualmente se desempeña como Director General Adjunto de Atención a los Organismos del SNCF. lgarcias@indetec.gob.mx

Las reformas tributarias aprobadas para 2010 impactarán positivamente en las finanzas públicas de las entidades federativas y los municipios, en el nivel de transferencias y nuevos compromisos de colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Es por eso que en el presente artículo se revisan las motivaciones y efectos de la reforma en las finanzas locales, a fin de contribuir con la difusión de las implicaciones en estos ámbitos de gobierno.



INTRODUCCIÓN

Para lograr una mayor solidez en las finanzas públicas del gobierno federal y con ello hacer frente a los problemas coyunturales y estructurales que han afectado la generación de ingresos públicos, el Ejecutivo Federal propuso al Poder Legislativo diversas modificaciones y medidas tributarias a fin de incrementar la recaudación, combatir la elusión fiscal y generar una mayor simplificación tributaria. Estas medidas están orientadas básicamente a incrementar los ingresos públicos no petroleros en todas sus fuentes y con ello minimizar cualquier distorsión asociada a mayores impuestos.

El Congreso de la Unión con algunas modificaciones, aprobó las medidas propuestas por el Ejecutivo, destacándose entre los principales cambios la no aprobación de la Contribución contra la Pobreza y el aumento en la tasa del Impuesto al Valor Agregado. Es así como la reforma tributaria busca superar la contingencia económica en el corto plazo y seguir avanzando en el fortalecimiento del sistema impositivo, a fin de dotar de mayor solidez a las finanzas públicas, y con mayores recursos, se

atender de mejor manera las necesidades de gasto público cada vez mayores.

LA NECESIDAD DE LA REFORMA TRIBUTARIA

Como es conocido, las finanzas públicas del país enfrentan una situación complicada, dado los aspectos coyunturales que la debilitan y los aspectos estructurales que limitan una mayor solidez en la generación de recursos y en la sostenibilidad en largo plazo de éstos. Unos y otros elementos inciden negativamente en finanzas públicas nacionales, haciendo necesario cambios que permitan su atención. Es por eso que se tiene que trabajar para abatir cuatro problemáticas.

1. Recursos insuficientes_
2. Caída de los ingresos petroleros
3. Bajos niveles de ingresos fiscales
4. Amplios niveles de evasión y elusión fiscal

En México existe un bajo margen de captación tributaria, mismo que se observa en la recaudación total medida como porcentaje del PIB, donde

“En México existe un bajo margen de captación tributaria, mismo que se observa en la recaudación total medida como porcentaje del PIB, donde nuestro país tiene una de las relaciones más bajas de los países de la OCDE y se encuentra por debajo de muchos países de América Latina”

nuestro país tiene una de las relaciones más bajas de los países de la OCDE y se encuentra por debajo de muchos países de América Latina. Adicionalmente, el entorno desfavorable en la economía ha tenido un efecto negativo en las finanzas públicas, ya que la menor actividad económica se traduce en una disminución de los ingresos tributarios.

Aunado a lo anterior, los ingresos petroleros, principal fuente de ingresos públicos, han presentado una caída significativa en los últimos años, misma que es provocada por la volatilidad a la baja de los precios internacionales del petróleo y por una caída constante en las reservas y en la producción de hidrocarburos.

Cabe señalar que el diseño de nuestra estructura tributaria contempla tratamientos fiscales y huecos que permiten agresivas planeaciones fiscales de las empresas, sin que a la fecha cuenten con instrumentos eficaces para detectar y ampliar la base fiscal de contribuyentes y disminuir la evasión y el incumplimiento tributario.

Con el reconocimiento de esta problemática, el paquete económico para el próximo ejercicio contemplara medidas para contrarrestar esta situación, dado que entre sus principales objetivos destacan el incremento del nivel de ingresos públicos como proporción del PIB y la disminución de la dependencia financiera de la actividad petrolera. Para hacer frente al entorno de menores ingresos, el Paquete Económico plantea medidas adicionales para cubrir una brecha estimada de ingresos de 374 Mmp. en 2010, básicamente a través de los siguientes instrumentos de política fiscal:

1. Un mayor déficit público y el uso de ingresos no recurrentes para compensar la reducción cíclica en los ingresos.
2. Reducciones al gasto para compensar el resto de la reducción de los ingresos petroleros.
3. Aumento en los impuestos para compensar la parte remanente de la reducción en los ingresos petroleros.

PRINCIPIOS Y ELEMENTOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA

La reforma tributaria para 2010 y los siguientes años, plantea una serie de medidas que de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se basan en los siguientes principios:

- Ampliar todas las bases tributarias, minimizar distorsiones y proteger la inversión y la generación de empleo.
- Dotar de mayor progresividad al sistema tributario
- Reducir la posibilidad de aplicar tácticas fiscales agresivas (elusión) y reducir la evasión fiscal.
- Diseñar una contribución amplia asociada al consumo para reforzar ese pilar de tributación, dado que es donde existe un mayor retraso en términos de base y de tasa.
- Incrementar la carga fiscal de aquellos bienes con efectos nocivos sobre la salud de los individuos y sobre el medio ambiente

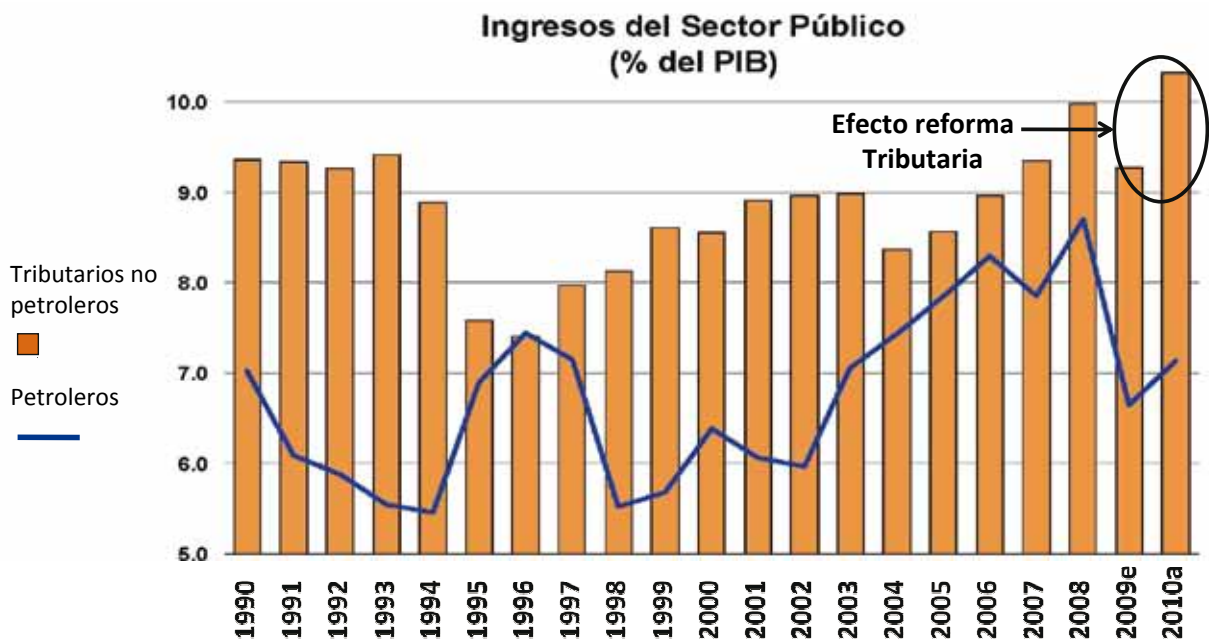
Cabe destacar que la Reforma Tributaria aprobada estima captar ingresos fiscales por el orden de los 136,410 millones de pesos repartidos en los

diferentes instrumentos tributarios como se muestra en la siguiente tabla:

Estimación de los Ingresos por la Reforma Tributaria Aprobada para 2010 (Millones de pesos corrientes)	
Concepto	Monto aprobado
Total	136,410.8
Ingresos Tributarios	115,974.8
IEPS	16,553.5
ISR	63,791.0
IETU. Eliminar la posibilidad de aplicar el crédito del artículo 11 contra el ISR.	3,269.8
IDE: tasa 3% y exención de \$15,000	2,564.5
IVA aumento de un punto (Tasa Interna 16% y Tasa Frontera 11%)	29,796.0
Administración tributaria	20,436.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Es de destacar que las propuestas tributarias aprobadas por el H. Congreso de la Unión implican un aumento de poco más de 1% del PIB en los ingresos tributarios no petroleros, lo que permite una menor dependencia de la actividad petrolera y una



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público



mayor estabilidad en el tiempo en la generación de recursos públicos. No obstante, estas reformas aun son insuficientes para poder impulsar con mayor determinación el desarrollo económico en el país.

A fin de apreciar las características y orientaciones fundamentales de los principales cambios aprobados a la mayoría de los impuestos federales y al régimen fiscal de PEMEX, a continuación se presenta una síntesis de éstos:

Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)

Los cambios propuesto a este impuesto tienen como objetivo recuperar el potencial recaudatorio de los impuestos especiales, dotar de mayor progresividad al sistema tributario y perseguir fines extra-fiscales (interiorizar costos económicos y sociales provocados por el consumo de bienes nocivos para la salud)

Cuota adicional para Bebidas Alcohólicas

Propuesta: establecer de manera adicional al esquema de tasa *ad valorem*, una cuota específica

de 3 pesos por litro a las bebidas con graduación alcohólica de más de 20 grados G.L.

Recursos estimados: **166.2 millones de pesos**

Tabaco Labrado

Propuesta: establecer de manera adicional al esquema de tasa *ad valorem*, una cuota específica para todos los tabacos labrados de 0.0533 pesos en 2010 por gramo de tabaco e incrementar gradualmente las cuotas en tres años, hasta llegar a 0.1333 pesos en 2013. Tratándose de cigarros se propone que la cuota específica por cigarro de 0.040 pesos en 2010, aumenta gradualmente durante 3 años para ubicarse en 0.100 pesos en 2013.

Recursos estimados: **1,690.8 millones de pesos**

Juegos con Apuestas

Propuesta: incrementar de 20% a 30% la tasa del impuesto y establecer la obligación de proporcionar información en línea y en tiempo

“El objetivo de las reformas al Impuesto Sobre la Renta (ISR) es fortalecer la recaudación tributaria, mejorar el control y combate a la evasión fiscal, simplificar las disposiciones fiscales y otorgar mayor seguridad jurídica.”

real de las operaciones y registros de los juegos con apuestas y sorteos.

Recursos estimados a generar: **1,169.5 millones de pesos**

Enajenación e Importación de Cerveza

Propuesta: incrementar transitoriamente la tasa del impuesto para ubicarse durante 2010, 2011, y 2012 en 28%, reduciéndose a 27% en 2013 y regresar a su nivel actual de 25% en 2014.

Recursos estimados a generar: **1,994.9 millones de pesos**

Servicios de Telecomunicaciones

Propuesta: Establecer un IEPS a los servicios prestados a través de la red pública de telecomunicaciones con una tasa del 3%, excluyendo los servicios de internet, telefonía pública y telefonía fija rural, así como los de interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones.

Recursos estimados a generar: **9 mil 786.4 millones de pesos**

Impuesto Sobre la Renta (ISR)

El objetivo de las reformas a este impuesto es fortalecer la recaudación tributaria, mejorar el control y combate a la evasión fiscal, simplificar las disposiciones fiscales y otorgar mayor seguridad jurídica.

Propuestas: 1) Ajuste (de 2010 a 2012) de tasas marginales de los últimos 5 tramos de la tarifa de personas físicas, en 7.17%, a fin de ubicar la tasa marginal máxima en 30%, para 2013 las tasas incrementadas se reducen en 3.33%, quedando la tasa máxima en 29%. y en 2014 se regresaría al nivel actual ubicando la tasa máxima en 28%.

2) Incrementar la tasa aplicable a las personas morales a 30% de 2010 a 2012, aplicar la tasa del 29% en 2013 y regresar a 28% en 2014.

3) Modificar el tratamiento de las personas morales que optan por consolidar fiscalmente, (que difieren el pago del Impuesto) para terminar con el diferimiento indefinido del tributo. Se propone un esquema de pago diferido en los siguientes términos:

- 25% para el primer año
- 25% para el segundo año
- 20% para el tercer año
- 15% para el cuarto año
- 15% Para el quinto año

Recursos estimados a generar: **63 mil 791 millones de pesos**

Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)

Propuesta: que los créditos fiscales del Impuesto Empresarial a Tasa Única a partir del 2010 sólo se podrán acreditar contra el propio impuesto, y no podrán acreditarse contra el Impuesto sobre la Renta de dicho ejercicio.

Recursos estimados a generar: **3 mil 269 millones de pesos**

Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE)

Propuesta: incrementar la tasa del impuesto para ubicarse en 3% y reducir el umbral de exención de 25 mil pesos a 15 mil pesos de depósitos en efectivo.

Recursos estimados a generar: **2 mil, 564.5 millones de pesos**

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Propuesta: incrementar la tasa del impuesto un punto para ubicarse en 16% en zona general y 11% en zona fronteriza.

Recursos estimados a generar: **29 mil, 796.01 millones de pesos**

Adicionalmente se crean dos derechos vinculados al Régimen fiscal de PEMEX el Derecho sobre extracción de hidrocarburos, con un monto estimado de 3,058.8 millones de pesos y el Derecho especial sobre hidrocarburos, con un monto estimado de 7,404.6 millones de pesos

EFFECTOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Los principales efectos de la reforma tributaria aprobada para 2010 tendrán que ver con propósitos fiscales y eminentemente recaudatorios, ya que, por una parte, se aumentará la recaudación de impuestos (nuevos impuestos, tasas más altas, medidas fiscales para incrementar el rendimiento recaudatorio de algunos impuestos ISR, IDE, IETU), se disminuirá la dependencia financiera de los ingresos petroleros al fortalecer el sistema tributario y por finalmente se verá fortalecida la Recaudación Federal Participable (RFP), dado que los principales cambios con impacto recaudatorio positivo se dan sobre los impuestos federales más representativos (ISR, IVA, IESP, IETU e IDE) en la conformación de la RFP.

Las medidas aprobadas también implicarán una mayor carga fiscal de los contribuyentes en dos de las principales fuentes de manifestación de riqueza (Consumo y Renta) y un incremento de la base fiscal de contribuyentes no cautivos a través de los cambios propiciados a contribuciones como el IDE, el IEPS en telecomunicaciones, Juegos y sorteos, cerveza, bebidas alcohólicas y cigarros). Otros efectos implicados en la reforma tienen que ver con la posibilidad de reducir la aplicación de tácticas fiscales agresivas y la evasión fiscal de algunos impuestos y castigar el consumo de bienes no deseados y nocivos a la salud.

De acuerdo con las reformas tributarias aprobada se espera obtener para 2010 ingresos presupuestarios por la cantidad de 2 billones 799, 667.80 millones de pesos, lo que representa el 21.88 del PIB. Por su parte, de ingresos tributarios se prevé un incremento real del 7.68% para 2010 respecto de lo aprobado por la Ley de Ingresos de la Federación para 2009. En contrapartida, los ingresos no tributarios disminuirán en 31.8% respecto del año anterior. Un resumen comparativo de los grandes grupos de ingresos expresados en la Ley de Ingresos de la Federación en 2009 respecto de 2010 se muestra en el siguiente cuadro:



Compartido de Ingresos LIF 2009 Vs LIF 2010

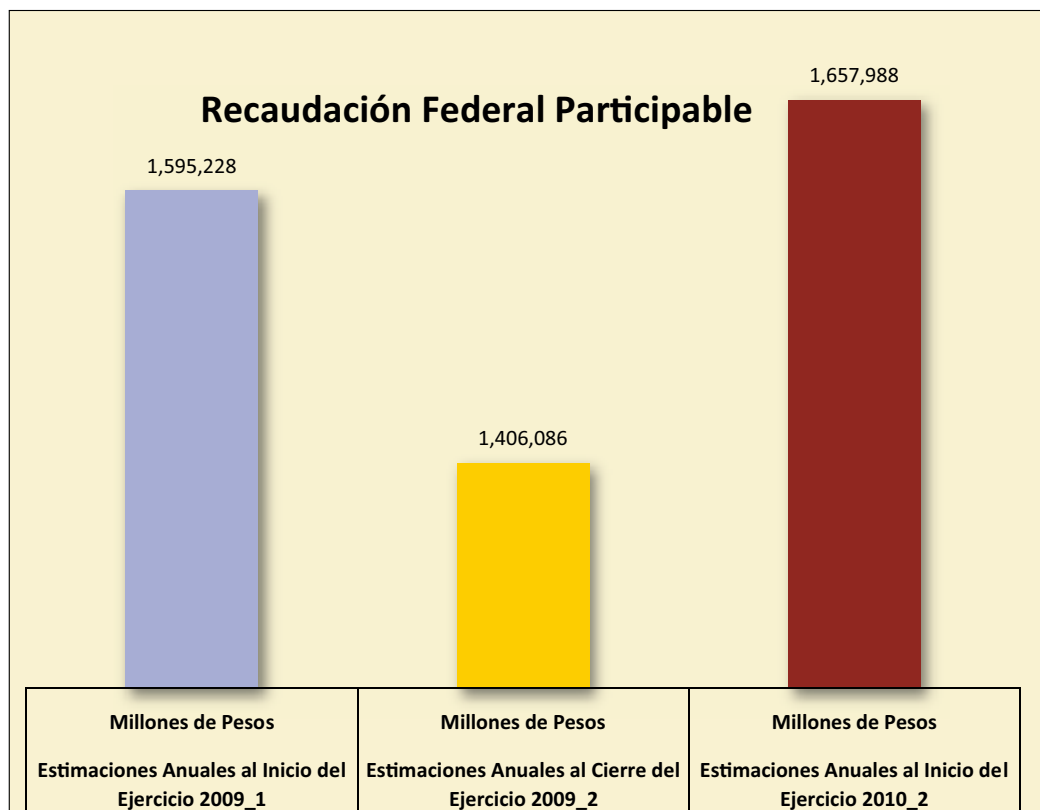
	Ley de Ingresos Federal 2009			Ley de Ingresos Federal 2010			Variación Real
	Millones de pesos	%	% del PIB	Millones de pesos	%	% del PIB	
Ingresos Presupuestarios	2,791,980.70	100.00	23.57	2,799,677.80	100.00	21.88	-4.54
Gobierno Federal	1,916,395.50	68.64	16.18	1,997,211.50	71.34	15.61	-0.79
Ingresos Tributarios	1,161,191.20	41.59	9.80	1,313,377.20	46.91	10.26	7.68
No tributarios	755,204.30	27.05	6.37	683,834.30	24.43	5.34	-13.80
Organismos y empresas	875,585.30	31.36	7.39	802,466.30	28.66	6.27	-12.75
Ingresos Presupuestarios	2,791,980.70	100.00	23.57	2,799,677.80	100.00	21.88	-4.54
Ingresos petroleros	1,015,866.90	36.39	8.57	913,566.00	32.63	7.14	-14.39
Ingresos no petroleros	1,776,113.80	63.61	14.99	1,886,111.80	67.37	14.74	1.10
Tributarios	1,261,268.10	45.17	10.65	1,323,167.60	47.26	10.34	-0.13
Otros	514,845.70	18.44	4.35	562,944.20	20.11	4.40	4.09

Fuente: Cuadro elaborado por INDETEC con base en Ley de Ingresos Federal 2009 y 2010 y Criterios de Política Económica para 2010.

Por la importancia que representa para la financiación de las entidades federativas y municipios el incremento de impuestos federales, un aspecto necesario a revisar son los efectos y las perspectivas que tendrá la reforma tributaria en las participaciones y las aportaciones federales, sobre todo aquellas que tienen como base de referencia el monto de la

Recaudación Federal Participable RFP. Respecto al monto de la RFP que se tendrá para el siguiente año se estima sea de 1 billón 657, 998 pesos, que en términos nominales presenta un aumento significativo respecto del que se estima tener al cierre de 2009. Sin embargo, en términos reales dicha variación representaría un incremento 12%.

“Las entidades federativas y municipios recibirán un monto de participaciones equiparable a los montos históricamente recibidos en el 2008, aunque con mayores presiones financieras y compromisos de gasto ya adquiridos.”



.....

En el siguiente cuadro se muestran los conceptos de transferencias más importantes para las entidades federativas y municipios y se

comparan respecto de las estimaciones anuales al inicio del ejercicio 2009, al cierre del ejercicio de este año y al inicio de ejercicio 2010. El cuadro nos muestra que, si bien los efectos de la reforma tributaria son prácticamente nulos respecto de lo

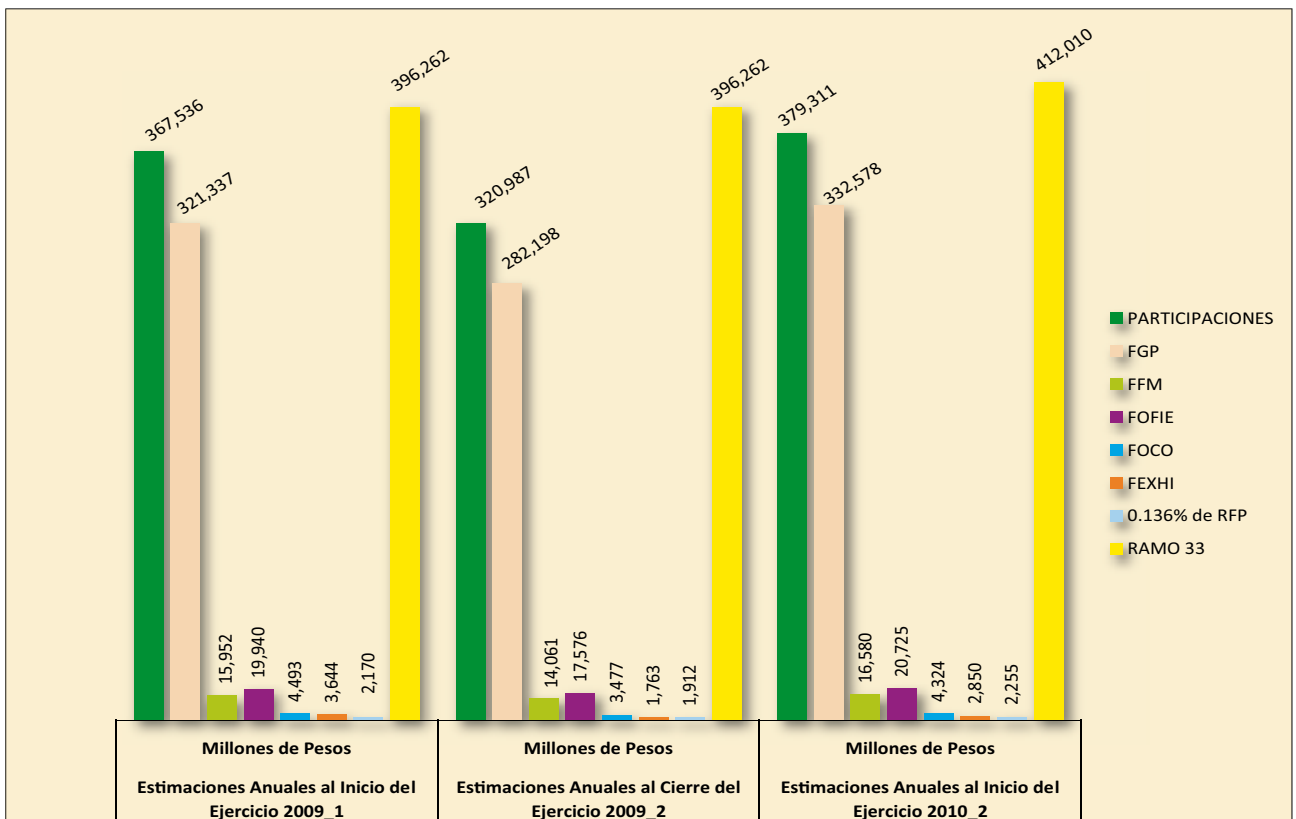
proyectado en la Ley de Ingresos de la Federación 2009, sí muestran incrementos significativos en las participaciones respecto de lo que efectivamente se recibirá en 2009 y lo que se espera recibir en 2010. Esto significa que con la reforma tributaria

las entidades federativas y municipios recibirán un monto de participaciones equiparable a los montos históricamente recibidos en el 2008, aunque con mayores presiones financieras y compromisos de gasto ya adquiridos.

	Estimaciones Anuales al Inicio del Ejercicio 2009_1	Estimaciones Anuales al Cierre del Ejercicio 2009_2	Estimaciones Anuales al Inicio del Ejercicio 2010_2	Variaciones entre el Estimado al Inicio del Ejercicio 2009 VS. Ejercicio 2010_2		Variaciones entre el Estimado al Cierre del Ejercicio 2009 VS. Ejercicio 2010_2	
	Pesos	Pesos	Pesos	Incrementos Nominales Pesos	Variación Real %	Incrementos Nominales Pesos	Variación Real %
RFP	1,595,227,861,400	1,406,085,670,960	1,657,987,600,000	62,759,738,600	- 1.05	251,901,929,040	12.26
PARTICIPACIONES	367,536,430,390	320,986,584,105	379,311,438,017	11,775,007,627	- 1.75	58,324,853,912	12.50
FGP	321,337,221,036	282,197,559,909	332,577,945,717	11,240,724,681	- 1.47	50,380,385,808	12.20
FFM	15,952,278,614	14,060,856,710	16,579,876,000	627,597,386	- 1.05	2,519,019,290	12.26
FOFIE	19,940,348,267	17,576,070,887	20,724,845,000	784,496,733	- 1.05	3,148,774,113	12.26
FOCO	4,493,018,182	3,476,683,091	4,323,636,364	- 169,381,818	- 8.39	846,953,273	18.39
FEXHI	3,644,054,400	1,763,136,996	2,850,271,800	- 793,782,600	- 25.54	1,087,134,804	53.90
0.136% de RFP	2,169,509,891	1,912,276,513	2,254,863,136	85,353,245	- 1.05	342,586,623	12.26
RAMO 33	396,262,331,288	396,262,331,288	412,009,918,600	15,747,587,312	- 1.02	15,747,587,312	- 1.02

1_DOF 19 de Diciembre de 2008.

2_En base a Decreto de Ley de Ingresos 2009.





Respecto a los impactos de la reforma fiscal para los municipios, se puede advertir que también se ven beneficiados en el nivel de transferencias federales que percibirán para 2010, sean por los distintos fondos de participaciones o por los fondos de aportaciones que se destinan a municipios (FORTAMUN Y FAIS).

Al igual que en el caso de las entidades federativas, no se observan incrementos reales respecto a lo estimado en Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2009, pero sí se observarán variaciones reales positivas de alrededor de 8.4% en las transferencias mínimas garantizadas en la Ley de Coordinación Fiscal, como se muestra en el siguiente cuadro.

Transferencias municipales garantizadas en Ley de Coordinación Fiscal.

	Estimaciones Anuales al Inicio del Ejercicio 2009 ₁	Estimaciones Anuales al Cierre del Ejercicio 2009 ₂	Estimaciones Anuales al Inicio del Ejercicio 2010 ₂	Variaciones entre el Estimado al Inicio del Ejercicio 2009 VS. Ejercicio 2010 ₂		Variaciones entre el Estimado al Cierre del Ejercicio 2009 VS. Ejercicio 2010 ₂	
				Incrementos Nominales	Variación Real	Incrementos Nominales	Variación Real
	Pesos	Pesos	Pesos	Pesos	%	Pesos	%
TRANSFERENCIAS	163,926,396,490	149,510,834,257	169,838,682,759	5,912,286,269	- 1.37	20,327,848,502	8.14
PARTICIPACIONES	88,004,716,882	76,975,823,399	90,930,078,912	2,925,362,030	- 1.64	13,954,255,513	12.46
FGP (20%)	64,267,444,207	56,439,511,982	66,515,589,143	2,248,144,936	- 1.47	10,076,077,162	12.20
FFM	15,952,278,614	14,060,856,710	16,579,876,000	627,597,386	- 1.05	2,519,019,290	12.26
FOFIE (20%)	3,988,069,653	3,515,214,177	4,144,969,000	156,899,347	- 1.05	629,754,823	12.26
FOCO (20%)	898,603,636	695,336,618	864,727,273	-33,876,364	- 8.39	169,390,655	18.39
FEXHI (20%)	728,810,880	352,627,399	570,054,360	-158,756,520	- 25.54	217,426,961	53.90
0.136% de RFP	2,169,509,891	1,912,276,513	2,254,863,136	85,353,245	- 1.05	342,586,623	12.26
APORTACIONES DIRECTAS DE RAMO 33	75,921,679,608	72,535,010,858	78,908,603,847	2,986,924,239	- 1.05	6,373,592,989	3.57
FORTAMUN ₃	40,874,523,493	36,028,133,147	42,482,616,275	1,608,092,782	- 1.05	6,454,483,128	12.26
FAIS Municipal	35,047,156,115	35,047,156,115	36,425,987,572	1,378,831,457	- 1.05	1,378,831,457	- 1.05

1_DOF 19 de Diciembre de 2008.

2_En base a Decreto de Ley de Ingresos 2009.

3_Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.