

México

Observatorio Económico

18 de marzo de 2011

Propuesta fiscal: bonita melodía que necesita más letra

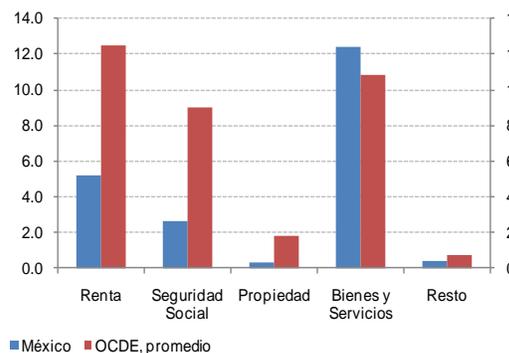
Valoración de la Propuesta de Reforma Fiscal del PRI

Análisis Económico

J.Julián Cubero
juan.cubero@bbva.bancomer.com

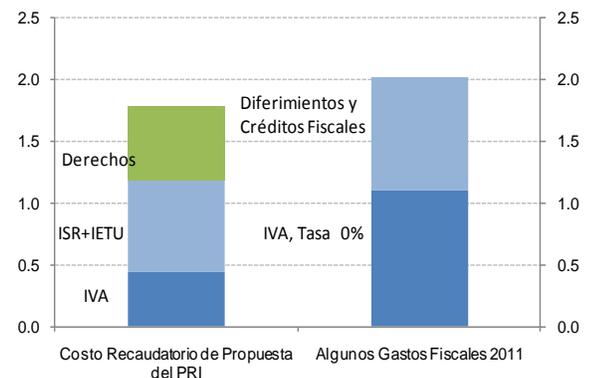
- Los principios de la propuesta están bien orientados en la medida en que se enfocan a lograr la suficiencia recaudatoria de la administración pública ampliando la base fiscal.
- Sin embargo, la falta de información sobre su implementación genera incertidumbre sobre la consecución del objetivo de aumento de la recaudación tributaria.
- No se proponen reformas profundas del sistema actual para aumentar la base fiscal, lo que sumado a los descensos planteados en las tarifas de IVA e ISR y en los derechos petroleros podrían llevar a una caída de la recaudación de hasta 1.8% del PIB. Ese porcentaje se minoraría en la medida en la que se lograra ampliar la base fiscal, proceso lento sin tocar el régimen de gastos fiscales vigente en la actualidad.
- Una de las fortalezas de la economía mexicana es su compromiso con la estabilidad fiscal. Cualquier señal que la pueda poner en duda, como debates sin suficiente información para un análisis detallado, no sería un factor que apoyase la mejora de la calificación crediticia de la deuda pública, determinante del costo de financiamiento y por lo tanto de la capacidad de generar actividad y empleo.
- Las incertidumbres señaladas serían menores con una mayor información sobre la propuesta, que de aplicarse habría de hacerse muy gradualmente, por ejemplo en lo que se refiere a la eliminación del IETU, para analizar los impactos en recaudación.
- En todo caso, es necesaria una visión amplia, integral, de las posibilidades existentes en política fiscal en cuanto a las potenciales medidas a tomar tanto desde la perspectiva del ingreso como del gasto.

Gráfica 1
Ingresos Públicos, % PIB



Fuente: OCDE

Gráfica 2
Costo Recaudatorio de la Propuesta del PRI y Gastos Fiscales previstos para 2011, % PIB



Fuente: SHCP y BBVA Research

La propuesta está bien alineada con los principios de suficiencia recaudatoria

El documento de la propuesta de reforma fiscal presentada en el Senado por el PRI¹ establece que busca:

1. Ampliar la base de contribuyentes
2. Disminuir las tasas impositivas en los niveles de bajos ingresos
3. Acabar con la elusión y la evasión fiscal
4. Elevar los niveles de recaudación para atender unos requerimientos de gasto que habrá de reformarse para aumentar su eficiencia, transparencia y rendición de cuentas

El repaso de las propuestas realizadas por diversas instituciones a lo largo del tiempo² no puede mostrar más coincidencia con estos objetivos, alineados con los principios de una apropiada política impositiva:

- suficiencia recaudatoria para lograr: protección efectiva de los derechos fundamentales, capital físico y humano y capacidad de respuesta frente a las oscilaciones económicas;
- sin distorsionar las decisiones de ingreso, gasto, inversión y ahorro de empresas y familias.

La implementación de la propuesta genera incertidumbres en cuanto a la consecución del objetivo de aumento de la recaudación tributaria

El PRI calcula que su propuesta de reforma permitiría aumentar el peso de la recaudación sobre el PIB hasta en 1.5 pp, resultado de agregar las medidas concretas que se proponen y del impacto indirecto y positivo del combate a la elusión y evasión fiscal y por la promoción de la formalidad³.

Lograr simultáneamente aumentar la recaudación y bajar tarifas o incluso eliminar impuestos sólo se consigue aumentando suficientemente la base fiscal, los bienes y servicios gravados, en el caso del IVA, y las rentas gravadas en el caso del ISR. Sin embargo, de entrada, y como se detalla en la tabla adjunta, se produciría una merma en la recaudación que podría acercarse de acuerdo a nuestros cálculos hasta 2 pp del PIB si la reforma se aplicase de una sola vez⁴.

El ejercicio realizado se puede considerar un rango alto en lo que se refiere al costo recaudatorio directo de la propuesta, no sólo porque se acumula en un año la entrada en vigor de las medidas sino por los criterios considerados a la hora de valorar alguna de las mismas, de máximos en alguna de ellas⁵. Adicionalmente, dos de las medidas propuestas no han sido valoradas dada la falta de información para poder hacerlo. Se trata del nuevo régimen opcional de Tributación Simple del ISR y del Régimen del Flujo de Efectivo. La primera de ellas debería tener un impacto moderador del costo recaudatorio al orientarse a aumentar la base fiscal y no permitir la entrada al mismo de quienes estén ya en regímenes fiscales especiales. La segunda, de acuerdo a la valoración publicada por la SHCP tendría un impacto muy reducido⁶.

En el caso del IVA, con la información disponible, el aumento de recaudación por el aumento de los nuevos productos gravados y por la homologación territorial de la tarifa general queda lejos de compensar el descenso de recaudación por el reembolso de tres puntos porcentuales de los 16 de la tarifa general. Ambas medidas, considerando los datos disponibles suponen un descenso de recaudación cercana al 0.4% del PIB, aproximadamente un 10% menos de la recaudación prevista para 2011.

Considerar que el descuento de 3 pp de la tarifa aumentará la base gravable atrayendo transacciones a canales formales en una cantidad suficiente para poder más que compensar esas pérdidas parece muy aventurado. Además, si bien esta medida podría mejorar el control sobre algunas empresas formales que evaden impuestos mediante la declaración inferior de sus ventas, el efecto sobre la gran cantidad de

¹ Disponible en Internet en la [Gaceta del Senado](#).

² Por ejemplo, ver

- OECD, OECD Economic Survey: Mexico 2007.
- BBVA Bancomer, Serie Propuestas Enero 2006. Disponible en Internet en [BBVA Research](#).

³ Textualmente, de la propuesta presentada: "... Los cálculos y proyecciones de impacto en la recaudación total de los impuestos a que se refiere esta Iniciativa nos indican que el efecto conjunto de las reformas en el impuesto sobre la renta, en el impuesto empresarial a tasa única y en el impuesto al valor agregado, producirán un efecto positivo en la Hacienda Pública del orden de un punto porcentual del PIB, de manera directa. Además, se obtendrán beneficios adicionales, estimados en el equivalente a medio punto porcentual del PIB, de la mayor eficiencia recaudatoria en la medida que maduren los efectos de la reforma, por el combate a la evasión y elusión fiscales y por la promoción de la formalidad". [Gaceta del Senado](#)

⁴ El PRI seguramente tiene en consideración estos efectos cuando propone que las rebajas de tarifas sean graduales a lo largo de hasta tres años de modo que el impacto directo fuese minorado por la ampliación de la base fiscal con tarifas más bajas.

⁵ En concreto, la reducción adicional de las aportaciones fiscales de PEMEX derechos petroleros) se lleva al tope marcado por la propuesta del PRI.

⁶ 0.03% del PIB de acuerdo al [Comunicado de Prensa de la SHCP](#).

empresas informales que existen, se antoja mínimo dada su evasión total de impuestos y falta de entrega de comprobantes de compra. El efecto umbral del 3% parece reducido para compensar la pérdida de recaudación por el resto de medidas, más sin olvidar que en caso de darse esa formalización a partir del “encarecimiento” de la informalidad, actuaría con cierto retardo, arriesgando el balance fiscal.

Total de Ingresos del Gobierno Federal									
	Impuestos					Otros Ingresos		Total	
	IVA	ISR	IETU	Resto Impuestos	Total Impuestos	Derechos Petroleros	Resto	Gob Federal	
Recaudación prevista 2011									
mdp	555,677	688,965	60,605	159,052	1,464,300	626,787	88,203.10	2,179,289.60	
% PIB	3.93	4.87	0.43	1.12	10.36	4.43	0.62	15.41	
Coste recaudatorio de propuestas del PRI (*)									
Devolución tres pp tarifa IVA (1)	mdp	-104,189	--	--	--	-104,189	--	--	--
	% PIB	-0.74	--	--	--	-0.74	--	--	--
Homologación territorial de tarifas (2)	mdp	16,931	--	--	--	16,931	--	--	--
	% PIB	0.12	--	--	--	0.12	--	--	--
Gravar alimentos procesados (3)	mdp	25,504	--	--	--	25,504	--	--	--
	% PIB	0.18	--	--	--	0.18	--	--	--
Reducción tarifa de 30% a 25% a empresas	mdp	--	-45,177	--	--	-45,177	--	--	--
	% PIB	--	-0.32	--	--	-0.32	--	--	--
Régimen Opcional de Tributación Simple (4)	mdp	--	??	--	--	??	--	--	--
	% PIB	--	??	--	--	??	--	--	--
Régimen del Flujo de Efectivo	mdp	--	??	--	--	??	--	--	--
	% PIB	--	??	--	--	??	--	--	--
Ley Federal de Derechos, incentivos a la inversión de Pemex (5)	mdp	--	--	--	--	-84,825	--	--	--
	% PIB	--	--	--	--	-0.60	--	--	--
Total Coste Recaudatorio de las propuestas	mdp	-61,754	-45,177	-60,605	--	-167,536	-84,825	--	-252,362
	% PIB	-0.44	-0.32	-0.43	--	-1.18	-0.60	--	-1.78

Fuente: BBVA Research

(*) La propuesta prevé un régimen transitorio de tres años desde 2013. Aquí se presenta el impacto de una sola vez sobre la recaudación de 2011

(1) 3/16 de la recaudación de 2011

(2) Presupuesto de Gastos Fiscales 2010

(3) de acuerdo a la ENIGH, se grava un 20% más del gasto de los hogares en alimentos, % que se considera del total de gasto fiscal de tasa cero de acuerdo a (2)

(4) No es posible valorar con la información disponible el aumento de la base fiscal derivado de este nuevo régimen tributario al que no podrán optar quienes estén ya en los regímenes especiales vigentes.

(5) Deducción máxima de 6.5 USD por barril y considerando datos de producción de petróleo de 2009

La capacidad de aumento en el corto plazo de la recaudación por parte de las reformas propuestas es muy incierta, ya que la reducción de tarifas no parece compensarse suficientemente con un aumento de la base fiscal. En este sentido, existe una inconsistencia entre el objetivo declarado en la Propuesta de aumentar la recaudación, la mención a que los regímenes especiales han cumplido su objetivo y son vías a la elusión y la evasión tributarias y a la vez no se reforman los regímenes vigentes e incluso se proponen nuevos⁷.

Con el paso del tiempo, las menores tarifas fiscales generan un aumento de la renta disponible que favorece la inversión y el empleo, incrementando de modo natural la base fiscal, pero es un impacto que llega con cierto retardo hasta eventualmente alcanzar las ganancias potenciales de recaudación que se mencionan en la propuesta del PRI, sobre las que no se dan detalles de su proceso de estimación.

Por otro lado, existe un margen de actuación relevante sobre la recaudación del IVA a través del ajuste adicional de los regímenes especiales de exención y de tasa cero, que suponen un gasto fiscal del 1.4% del PIB según los datos para 2011 del Presupuesto de Gastos Fiscales de 2010. Si a ello se suman los gastos derivados de diferimientos en los pagos y créditos fiscales en ISR e IETU, el margen de incremento de la recaudación sería superior al 2% del PIB, logrando además hacer más sencillo el cumplimiento de las obligaciones fiscales y evitando las fronteras entre regímenes, fuentes de elusión fiscal.

Este tipo de medidas exigiría plantear una reforma fiscal integral, que la Propuesta conocida no afronta, para llevar a cabo mediante el gasto y no mediante el ingreso, como hasta ahora, el necesario estímulo a la equidad entre los distintos niveles de renta personal.

⁷ Dentro del Régimen Opcional de Tributación Simple, los productores rurales con ingresos anuales menores a cuatro millones de pesos tributarán al 3%, dos pp menos que el resto. Todo ello genera efectos frontera que llevan a ineficiencias en la asignación de recursos por parte de los agentes privados.

Este documento ha sido preparado por BBVA Research del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA) y por BBVA Bancomer. S. A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer, por su propia cuenta y se suministra sólo con fines informativos. Las opiniones, estimaciones, predicciones y recomendaciones que se expresan en este documento se refieren a la fecha que aparece en el mismo, por lo que pueden sufrir cambios como consecuencia de la fluctuación de los mercados. Las opiniones, estimaciones, predicciones y recomendaciones contenidas en este documento se basan en información que ha sido obtenida de fuentes estimadas como fidedignas pero ninguna garantía, expresa o implícita, se concede por BBVA sobre su exactitud, integridad o corrección. El presente documento no constituye una oferta ni una invitación o incitación para la suscripción o compra de valores.