



EconomicWatch

24 de septiembre 2007

Reforma Hacendaria: en la dirección correcta, avance hacia la fortaleza de las finanzas públicas

- Es una muestra, junto con la reforma del ISSSTE de la capacidad de lograr acuerdos entre el Congreso y el Ejecutivo con efectos positivos para la economía, puede mejorar la percepción del país.
- La Reforma Hacendaria permite mantener el equilibrio en las finanzas públicas, mejora la posición financiera del gobierno y es un factor que contribuye a elevar el crecimiento potencial de la economía. Según la SHCP se elevará el crecimiento potencial de la economía en 0.5%, hacia el 4% con respecto del nivel actual (3.6%).
- Se estima para 2008, una recaudación neta adicional derivada de la reforma por 120 mil millones de pesos, lo cual es equivalente a 1.1% del PIB. Para 2012, los recursos adicionales por reforma y eficiencia recaudatoria serán equivalentes a 2.1% del PIB.

El día 20 del pasado mes de junio el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión el paquete de la Reforma Integral de la Hacienda Pública¹. Tras algunos ajustes y añadidos, el 14 de septiembre la Cámara de Diputados aprobó dichas iniciativas. Durante el proceso de aprobación destacan entre otras tres características: un respaldo amplio de los diferentes grupos parlamentarios, una aceptación en lo general del proyecto original pero, con algunos ajustes y un proceso todavía no terminado en su totalidad ya que algunos cambios propuestos a la Constitución deberán ser aprobados por las legislaturas locales.

La reforma fiscal cubre cuatro grandes temas: administración tributaria, gasto público, federalismo fiscal y régimen tributario. En términos generales los aspectos relacionados con la administración y la fiscalización del gasto recibieron el apoyo casi unánime de los legisladores y los tributarios fueron votados por una mayoría importante.

Reforma Tributaria

La reforma tributaria incluye cuatro nuevos gravámenes: Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE), Gasolina y Diesel, y, Juegos y Sorteos; la derogación del impuesto sobre activos (IMPAC); y, la adecuación del régimen fiscal de PEMEX. Además de algunas adecuaciones para simplificar el cálculo y

¹ Para una valoración detallada de la propuesta de Reforma Hacendaria enviada por el ejecutivo revisar la nota publicada por BBVA Bancomer el día 3 de julio de 2007, en la Pág. de Internet <http://www.bancomer.com.mx/>.

Adolfo Albo

a.albo@bbva.bancomer.com

Economista en Jefe para México

Fernando González

f.gonzalez@bbva.bancomer.com

Economista Sr

Reforma Fiscal

Votación en la Cámara de Diputados

	A favor	En contra	Abstenciones
Reformas casi por unanimidad			
Miscelánea fiscal	440	0	1
Regimen fiscal de Pemex	437	0	3
Reforma Constitucional de gasto	463	0	2
Reforma legal de gasto	440	0	0
Reformas por mayoría			
IETU	306	128	4
IDE	323	135	2
Gasolina y diesel	313	154	2

administración del ISR. Las autoridades estiman en 2008, una recaudación neta adicional derivada de la reforma por 120 mil millones de pesos, lo cual es equivalente a 1.1% del PIB o aproximadamente 4.5% adicional sobre los ingresos esperados sin reforma².

Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). La mayoría de los nuevos ingresos provienen fundamentalmente del IETU, es decir recaen sobre empresas o personas con actividad empresarial y son un poco menores a los estimados en la iniciativa original del ejecutivo, esto deriva del ajuste a la baja en la tasa impositiva, un periodo de transición un poco más amplio y mayores deducciones para llegar a la estimación del impuesto; la más importante es la relacionada con el crédito fiscal sobre remuneraciones y prestaciones obligatorias para lograr una iniciativa neutral al empleo.

Impuesto a los depósitos en efectivo (IDE). En este gravamen se modificó al alza el depósito en efectivo gravable, de 20 mil a 25 mil pesos y se hacen explícitas algunas reglas operativas, por ejemplo iniciará su vigencia el 1° de julio de 2008 y si las remesas se realizan a través de medios electrónicos no serán consideradas para fines de este impuesto.

Gasolina. Se acordó un aumento gradual a las gasolinas recaudado por el gobierno federal y asignado en su totalidad a los estados, el incremento será equivalente a un 5.5% sobre el precio actual, se aplicará linealmente en un lapso de 18 meses, entrará en vigor 15 días después de publicado en el diario oficial y esto podría ocurrir en octubre o noviembre de este año. Se estima una recaudación adicional por este concepto en el mediano plazo de 23 mil millones de pesos, equivalente a 0.2% del PIB. Los recursos serán destinados a infraestructura y programas ambientales en las entidades.

Pemex. Se modifica el régimen fiscal de PEMEX al reducir la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos de 79% actual a 71.5% en cinco años, lo cual permitirá incrementar la inversión de la paraestatal. Además, se destinarán mayores recursos a las actividades de investigación y desarrollo y se aplicará un programa para incrementar la eficiencia operativa de la empresa.

Otros. Se aprobó el IEPS a juegos u sorteos, no se aprobó el impuesto a aerosoles y se eliminó el gravamen sobre activos (IMPAC)

En el mediano plazo, es decir en 2012, se espera que la recaudación aumente en 2.1 puntos de PIB (inferior al objetivo original de 2.8% del PIB) impulsada tanto por los nuevos gravámenes como por un aumento continuo en la eficiencia recaudatoria. Esto implica que los ingresos por IETU (1.2% de PIB) serán casi iguales a los recursos adicionales por mayor eficiencia (1%), ya que la reforma fiscal facilitará una mejor fiscalización, lo cual debe de interpretarse positivamente por los beneficios del nuevo esquema fiscal.

En números redondos, de los ingresos adicionales el 70% corresponderá al gobierno federal y el 30% a las entidades federativas, con excepción del impuesto a las gasolinas y diesel que serán 100% para los estados. La asignación final de estos recursos dependerá de la aprobación del presupuesto de egresos en lo que corresponda. Pero se pueden adelantar algunas de sus características, las participaciones se destinan a los estados y cuentan con un margen de asignación con base en algunas reglas, los

² En el anexo de esta nota se presenta una comparación de las diferencias entre la iniciativa de reforma hacendaria original y la aprobada.

Ingresos por la Reforma Fiscal en 2008*

	Mmp	%	% de PIB
Ingresos netos	120.0	100.0	1.1
Ingresos adicionales	135.8	113.2	1.3
IETU	110.6	92.2	1.1
Impuesto a los depósitos	2.9	2.4	0.0
Juegos y Sorteos	1.2	1.0	0.0
Eficiencia	21.0	17.5	0.2
Reducción de ingresos	15.8	13.2	0.2
IMPAC	15.7	13.1	0.1
Deducción de ISR a gasolina	0.1	0.1	0.0

* Sin el impuesto a las gasolinas y diesel

Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

IESP Gasolina

(Centavos por litro)

	Aumento mensual por 18 meses*	Incremento acumulado en 18 meses
Magna Sin	2.00	36.00
Premium	2.44	43.92
Diesel	1.66	29.88

* Adicional al incremento de precios

Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

Origen Ingresos Adicionales

	(% del PIB)		
	2008	2010	2012
Total	1.1	1.7	2.1
IETU	1.1	1.2	1.2
Impuesto a los depósitos	0.0	0.1	0.1
Eficiencia recaudatoria	0.2	0.6	1.0
En ISR	0.1	0.4	0.7
En IVA	0.1	0.2	0.3
IMPAC	0.1	0.2	0.2

Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

ingresos derivados del impuesto a las gasolinas están etiquetados y contemplan un fondo para entidades en donde se extrae el petróleo y otro de compensación para estados con mayor rezago relativo; y, el gobierno federal propone para sus recursos privilegiar la infraestructura.

Impacto en crecimiento

La reforma fiscal mejorara las perspectivas de crecimiento por su efecto positivo en la inversión. Se fortalece la posición de las finanzas públicas, es previsible equilibrio en el balance económico, estabilidad en los requerimientos financieros, disminución en la deuda neta y en el saldo histórico de los RFSP. Para además de aumentar la inversión pública en infraestructura, el IETU incentiva la inversión privada al permitir su deducción y estimula un ambiente de confianza que puede permitir una reducción en las tasas de interés y en los spread's de deuda. En general existen condiciones para aumentar la productividad, esto deriva en un PIB potencial más alto para la economía mexicana.

Según la SHCP por efecto de esta reforma se eleva el crecimiento potencial el primer año en 0.2% y en el mediano plazo en 0.5%, con ello se aproximaría hacia el 4% vs. un nivel actual de 3.6%. El crecimiento de la economía mexicana depende de múltiples factores, tanto internos como externos, por lo tanto no se puede garantizar un cierto dinamismo, pero si se puede afirmar que las condiciones ahora serán mejores que antes para crecer o para enfrentar riesgos coyunturales o imprevistos.

Eficiencia en el gasto público

De las medidas sugeridas por el Ejecutivo para mejorar la aplicación del gasto público se aceptan y se avanza en las recomendaciones relacionadas con auditorías, homologación contable, fiscalización del gasto federalizado, auditorías en plazos más cortos e inversión pública por periodos multianuales; es decir, se podrán autorizar gastos por la vida de los proyectos de inversión, lo que propiciará ahorros y plazos más cortos de ejecución. Por otro lado, se rechaza la formación del Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas y en su lugar se "establecerán los principios generales a los que deberán sujetarse las evaluaciones de desempeño".

Además, el gobierno federal deberá reducir el gasto de operación y administrativo en 20% antes de concluir su administración y con avances anuales de un mínimo del 5%. Por su parte, las entidades paraestatales tendrán que prever programas de austeridad e informar sus metas de ahorro, entre otras medidas

Federalismo

Algunos aspectos importantes en temas de federalismo son el cambio en las fórmulas para la distribución de ingresos entre las entidades, la creación de nuevos fondos y los ajustes en el IEPS. Tal vez lo más relevante es el intento de mejorar la distribución de recursos apoyando a entidades rezagadas pero también reconociendo los esfuerzos y resultados en cada entidad en términos de recaudación o actividad económica. Por ejemplo, el 20% de los ingresos por el nuevo impuesto a las gasolinas se asignará a las entidades con menor producto interno bruto per cápita.

Impuesto a las gasolinas. No se aceptó la propuesta para que las entidades pudieran cobrar impuestos locales a aquellos productos gravados por el IEPS y en su lugar se gravó la gasolina y el diesel con las siguientes

Ingresos por Reforma Fiscal en 2008* Asignación

	Mmp	%	% de PIB
Ingresos Totales	120.0	100.0	1.1
Administración Pública Federal	82.8	69.0	0.8
Entidades Federativas	37.2	31.0	0.4
Participaciones	26.8	22.3	0.3
Aportaciones	8.6	7.2	0.1
Otros	1.8	1.5	0.0

* Sin el impuesto a las gasolinas y diesel

Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

Propuesta de Asignación de Recursos Administración Pública Fdereal

	Mmp	%
Total	82.8	100.0
Competitividad y empleo	63.4	76.6
Infraestructura	55.7	67.3
Comunicaciones y Transp.	17.1	20.6
Agua	8.4	10.2
Energía	30.2	36.5
Disminución de tarif eléctrico	7.7	9.3
Desarrollo humano	19.4	23.4
Infraestructura hospitalaria	3.7	4.5
Fortalecimiento del IMSS	4.2	5.1
Apoyo a municipios marginales	3.1	3.8
Seguridad pública municipal	3.7	4.5
Educ. media superior y superior	4.6	5.5

Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

características: los recursos serán para las entidades, 80% de la recaudación se distribuye según su consumo y 20% a las entidades más pobres, los recursos están etiquetados, el impuesto es transitorio y se puede eliminar si se aprueba una nueva reforma que otorgue mayor flexibilidad a los estados al convertir este impuesto en uno local, las cuotas se aplicarán gradualmente a lo largo de 18 meses para minimizar su impacto en costos. Si el aumento en el precio de estos energéticos se transfiriera totalmente al consumidor, el efecto acumulado sería del orden de 0.2% a 0.3%, por tanto, se busca neutralizar su impacto absorbiéndolo en un lapso más amplio, dentro de lo posible por el proceso productivo y con un ajuste en tarifas eléctricas.

Valoración

1) **La Reforma Hacendaria, junto con la reforma del ISSSTE son una muestra de que es posible alcanzar acuerdos entre el Ejecutivo y el Congreso, en beneficio para la economía, lo que podría mejorar la percepción del país.** Con algunos ajustes y añadidos, la reforma fiscal respeta en lo general el espíritu del paquete presentado por el Ejecutivo. Integra los cuatro ejes centrales: administración tributaria, gasto público, federalismo fiscal y régimen tributario, genera mayores ingresos, avanza en cobertura y permite una mayor eficiencia recaudatoria. Una muestra de estos avances los encontramos en la reciente mejoría de calificación soberana por parte de Fitch y eventualmente podría ocurrir mejoras de parte de otras calificadoras de valores.

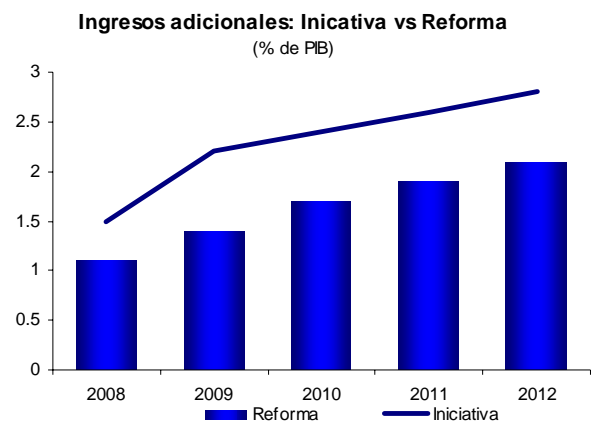
2) **La Reforma Hacendaria es un factor que contribuye a elevar el crecimiento potencial de la economía por su efecto positivo en inversión, tanto pública como privada.** La presente administración estima que el crecimiento potencial actual del país se ubica en el 3.6% y con el avance en las reformas es posible mejorar la competitividad y elevarlo hacia el 5% a finales del sexenio, con esta reforma en lo particular se elevaría hacia el 4%. La fortaleza fiscal y los incentivos a la inversión privada derivados del CETU se complementan impulsando un mayor gasto tanto en infraestructura como en la planta productiva en un entorno de tasas de interés, perspectivas y confianza más favorables.

3) **La Reforma Hacendaria permite mantener el equilibrio en las finanzas públicas y mejora la posición financiera del gobierno.** Se reduce en forma modesta la dependencia de los ingresos petroleros. En este sentido, se fortalece la política fiscal y el margen de maniobra ante eventualidades. La consolidación de las finanzas públicas en los próximos años abrirá la posibilidad de aplicar políticas anticíclicas, que permitan suavizar las fluctuaciones de la economía.

4) **Sin embargo, los ingresos serán un poco menores a los objetivos originales: 2.1% contra 2.8% del PIB, habrá espacio para aumentarlos en el futuro.** El aumento en los ingresos es un poco menor al objetivo inicial, y el espacio para aumentarlos en el futuro es importante, se deja camino por recorrer para llegar a referencias internacionales. Es destacable que del aumento en los ingresos estimados casi la mitad vendrá del esfuerzo en eficiencia y el resto por el IETU.

Finanzas Públicas 2008-2012			
	(% del PIB)		
	2008	2010	2012
Balance Económico	0.0	0.0	0.0
Deuda Neta del Sector Público	19.4	17.5	15.6
RFSP	2.0	2.0	2.0
Saldo Histórico de los RFSP	35.7	35.1	34.6

Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP



- 5) **La estimación de los recursos adicionales es factible y por tanto alcanzable.** El IETU será la principal fuente de ingresos adicionales y al ampliar el número de contribuyentes impactará en mayores ingresos, las atribuciones en fiscalización permitirán un mayor control en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y por tanto en la eficiencia recaudatoria.
- 6) **Se puede considerar que es una reforma en la dirección correcta** y que podría constituir un primer paso hacia una transformación más integral. Por el momento, para el caso de las empresas y personas físicas con actividades empresariales se tendrá dos esquemas, pero en los próximos dos años podría subsistir las modificaciones propuestas (IETU), lo que constituirá un esquema más moderno.
- 7) **No se deben de olvidar las otras reformas estructurales que permitan elevar el crecimiento potencial de la economía;** con las medidas adecuadas es posible alcanzar un crecimiento mayor. La reforma fiscal, la modificación del régimen de pensiones del ISSSTE son avances importantes, pero entre más y mejores cambios se materialicen también serán mejores las perspectivas de la economía mexicana en el mediano y largo plazo. Las reformas no siempre tienen resultados de corto plazo pero es necesario crear las condiciones para mantener y acelerar el paso en la dirección adecuada.

ANEXO

Propuesta Ejecutivo	Dictamen Aprobado	Impacto/Cambio
Impuesto Tasa Única		
<p>Contribución Empresarial Tasa Única (CETU)</p> <p><u>Tasa</u> 16% en 2008; 19% a partir de 2009</p> <p><u>Base</u> Ingresos por ventas menos costo de los insumos y la inversión.</p> <p>Se permite acreditar a la cantidad a pagar que provenga del CETU la retención practicada a los factores de producción, el más importante: retención por ISR a los sueldos y salarios</p> <p><u>Recaudación esperada</u> 1.3% en 2008; 1.8% a partir de 2009</p>	<p>Impuesto Empresarial Tasa Única (IETU)</p> <p>16.5% en 2008; 17% en 2009; 17.5% en 2010</p> <p>Ingresos por ventas menos costo de los insumos y la inversión.</p> <p>Se otorga un crédito fiscal por los salarios gravados y por las prestaciones sociales de carácter obligatorio, así como, por inversiones recientes pendientes de deducir.</p> <p>1.1% del PIB en 2008; 1.2% a partir 2010</p>	<p>Cambio de nombre</p> <p>Disminución de la tasa ingresos fiscales Menores</p> <p>Será neutral al empleo</p> <p>Menores ingresos</p>
Impuesto sobre Depósitos en Efectivo		
<p>Impuesto Contra la Informalidad (ICI)</p> <p><u>Tasa</u> 2%</p> <p><u>Base</u> Depósitos superiores a 20 mil pesos</p> <p><u>Recaudación esperada</u> No específica</p>	<p>Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE)</p> <p>2%</p> <p>Depósitos superiores a 25 mil pesos, vigente a partir del 1° julio</p> <p>2.9 Mmp</p>	<p>Cambio de nombre</p> <p>Sin cambio</p> <p>Efecto menor en recaudación</p>
Federalismo Fiscal		
<p>Nuevas fórmulas para la asignación de recursos entre los estados con criterios de eficiencia</p> <p>Impuesto adicional a artículos gravados con IEPS 100% participable a Estados</p>	<p>Aprobadas en lo general y en lo particular</p> <p>Impuesto a las gasolinas y diesel entre 29.88 y 43.92 centavos por litro, según el producto, el cual se aplicará gradualmente a lo largo de 18 meses (+5.5% sobre precio actual) , la bolsa en el mediano plazo se estima en alrededor de 23 millones de pesos</p>	<p>Se premia la actividad y la recaudación También se crean dos fondos de compensación</p> <p>Cobrado por el Gobierno federal Aumento gradual por 18 meses Impacto marginal inflacionario</p>
Miscelánea Fiscal		
<p>Gravar con una tasa de 20% la organización o celebración de juegos con apuestas y sorteos</p>	<p>Aprobado con cambios marginales Recaudación de 1.2 Mmp</p>	
Régimen Fiscal de PEMEX		
	<p>A propuesta de los legisladores Disminución en la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos de 79% actual a 74% en 2008 y 71.5% a partir de 2012</p>	<p>PEMEX dejara de pagar a Hacienda cerca de 30 mil millones de pesos en 2008 y aumentará su inversión</p>