

# SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



## LA REFORMA HACENDARIA POR LOS QUE MENOS TIENEN

Construyendo Juntos un México Más Justo

JUNIO DE 2007



SHCP

## ÍNDICE

- **Introducción**
- **Diagnóstico**
- **Administración tributaria: Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y combatir la evasión fiscal.**
- **Gasto público: Transparente, eficaz y austero**
- **Federalismo: Hacia un nuevo Pacto Hacendario**
- **Sistema tributario: Equidad, competitividad y fuentes alternativas de ingresos**

## Introducción

**El objetivo de la presente Administración, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, es el desarrollo humano sustentable. Para alcanzarlo, es necesario:**



**SHCP**

- Reforzar el combate a la pobreza,
- Mejorar el acceso y la calidad de los servicios de educación y salud,
- Facilitar el acceso a la vivienda digna,
- Generar empleos a través de mayor crecimiento económico,
- Impulsar la infraestructura social y productiva, enfatizando la orientada a reducir la desigualdad regional.

Para lo anterior, se requiere de una Reforma Hacendaria Integral que permita contar con mayores recursos y asegure que estén mejor empleados por los tres órdenes de gobierno.

## Introducción

### **Esta propuesta tiene cuatro vertientes:**

1. Mejorar la administración tributaria para facilitar el cumplimiento con las obligaciones y para que el combate a la evasión fiscal sea más eficaz, logrando que todos los que deban pagar impuestos lo hagan.
2. Mejorar la eficacia del gasto público y la rendición de cuentas de la Federación, de los estados y de los municipios. Así, la gente estará segura de que sus impuestos se gastan apropiadamente.
3. Reforzar el Federalismo. Para dotar de mayores facultades, recursos y mejores incentivos a estados y municipios. Una mayor fortaleza de los distintos órdenes de gobierno ayudará a atender mejor las necesidades de las personas.
4. Establecer las bases de un sistema impositivo que permitirán incrementar la recaudación mediante instrumentos tributarios flexibles y neutrales respecto de la inversión.

La propuesta no contempla modificaciones al IVA ni incrementos en las tasas del impuesto sobre la renta. Asimismo, no genera un impacto negativo sobre el mercado laboral.





**SHCP**

# Diagnóstico

## Diagnóstico

En el mediano plazo, las finanzas públicas en México tienen deficiencias importantes en varios aspectos:



- La magnitud, calidad y composición del gasto público.
- El nivel y la composición de los ingresos y la complejidad de la estructura tributaria.
- La eficiencia recaudatoria.
- La relación fiscal entre todos los órdenes de gobierno.

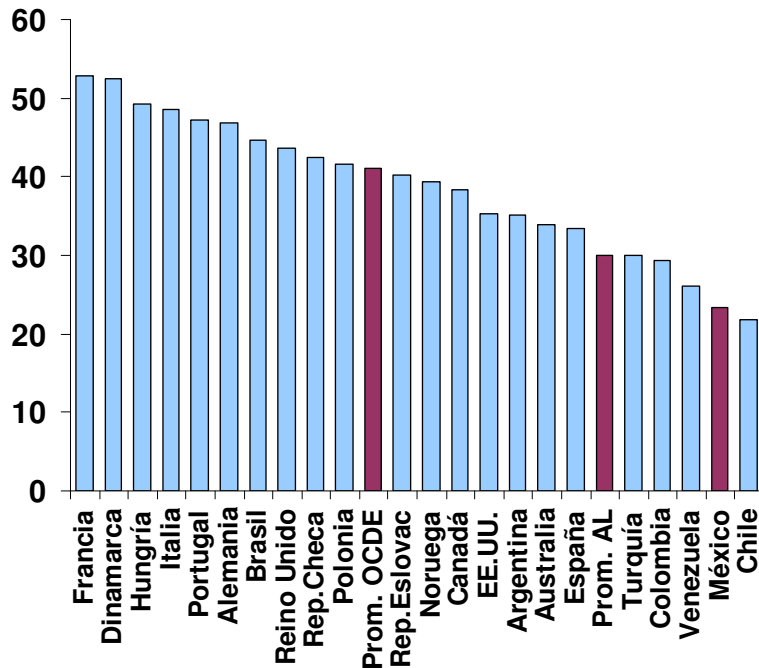
Por lo anterior, resulta urgente llevar a cabo una Reforma Hacendaria que abarque todos los ámbitos de las finanzas públicas.

## Diagnóstico: Gasto Público

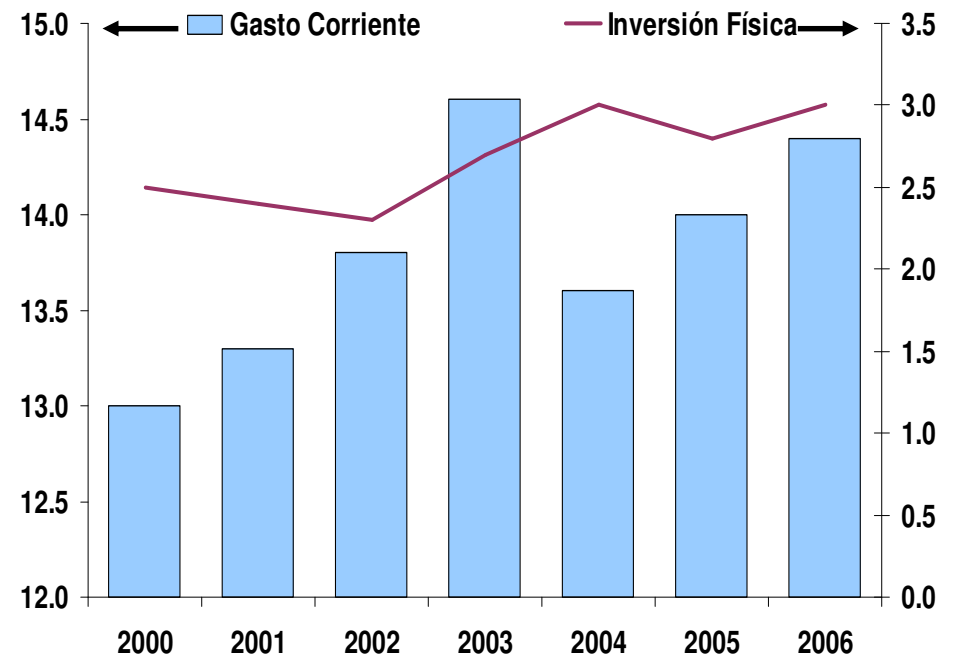
En México el gasto público es bajo comparado con otros países de la OCDE y Latinoamérica. Se debe mejorar la composición del gasto: mientras que la inversión pública aumentó en 0.5% del PIB de 2000 a 2006, el gasto corriente se incrementó en 1.4%.



**Gasto Total del Gobierno General<sup>\_/1</sup>, 2005**  
(% del PIB)



**Gasto del Sector Público**  
(% del PIB)



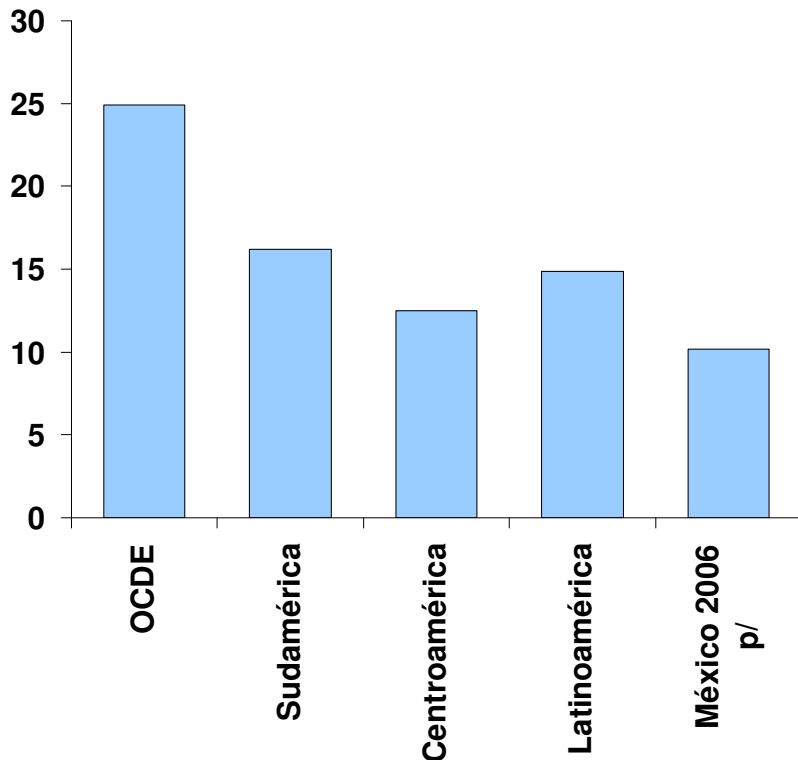
Fuente: International Institute for Management Development, IMD.  
 \_/1 Para México corresponde a los datos de 2006

# Diagnóstico: Ingresos Públicos

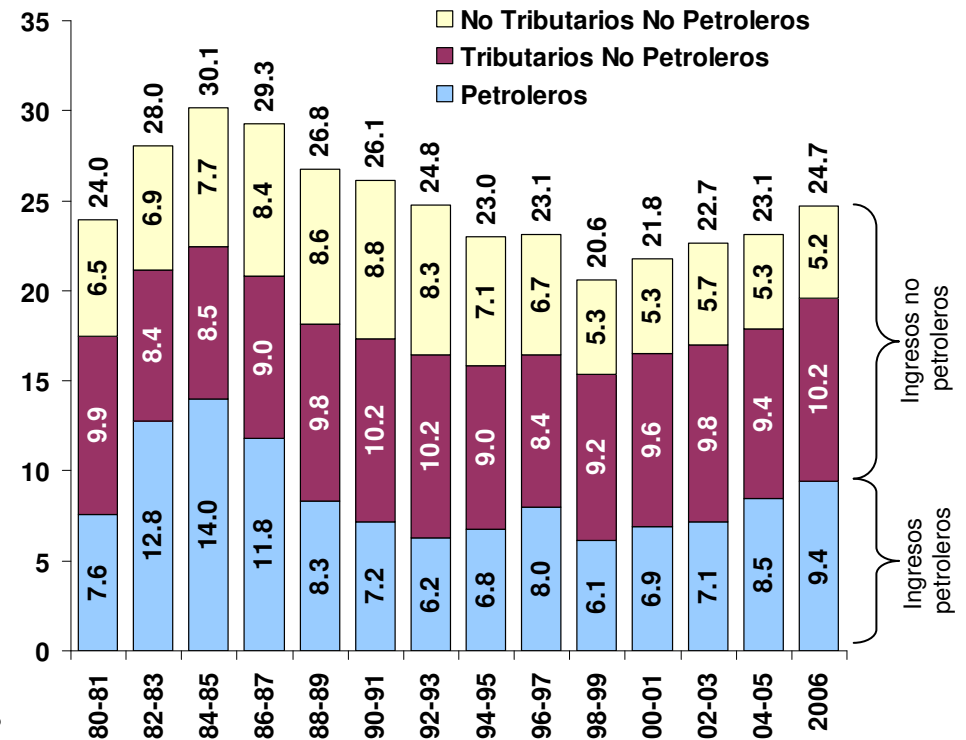
Los ingresos totales son bajos, con la particularidad de que los tributarios no petroleros se han mantenido a niveles similares, y los petroleros representan más del 30% de los ingresos.



**Carga Fiscal en 2004**  
(% del PIB)



**Ingresos del Sector Público**  
(% del PIB)



Fuente: Revenue Statistics 1965-2005. 2006 Edition, Estadísticas del CIAT para 2004 y SHCP p/ Preliminar.  
Nota: Por cuestiones de redondeo de las cifras de cada impuesto, los totales pueden no coincidir.

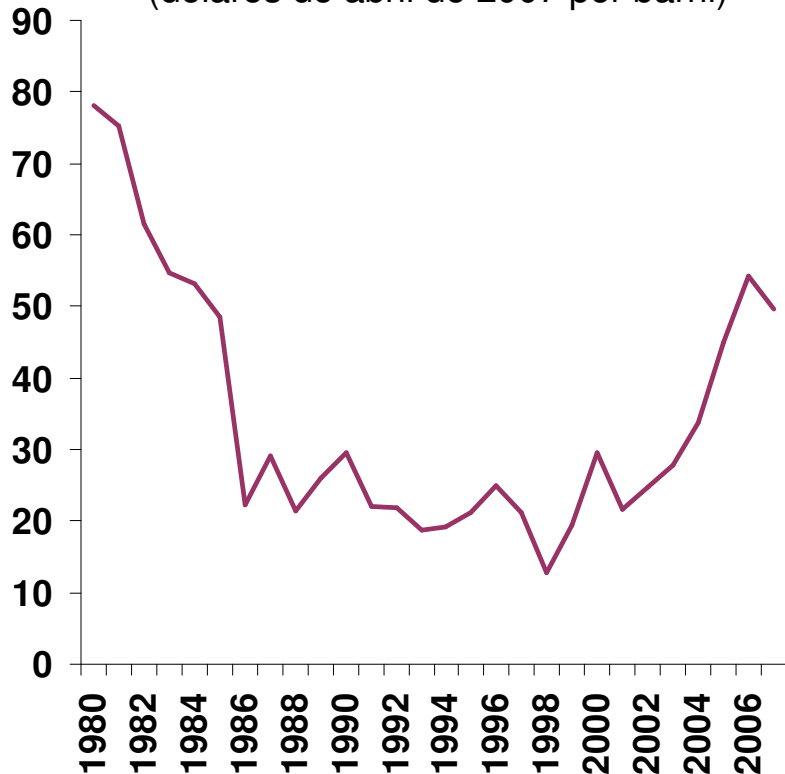
p/ Preliminar  
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal

# Diagnóstico: Ingresos Públicos

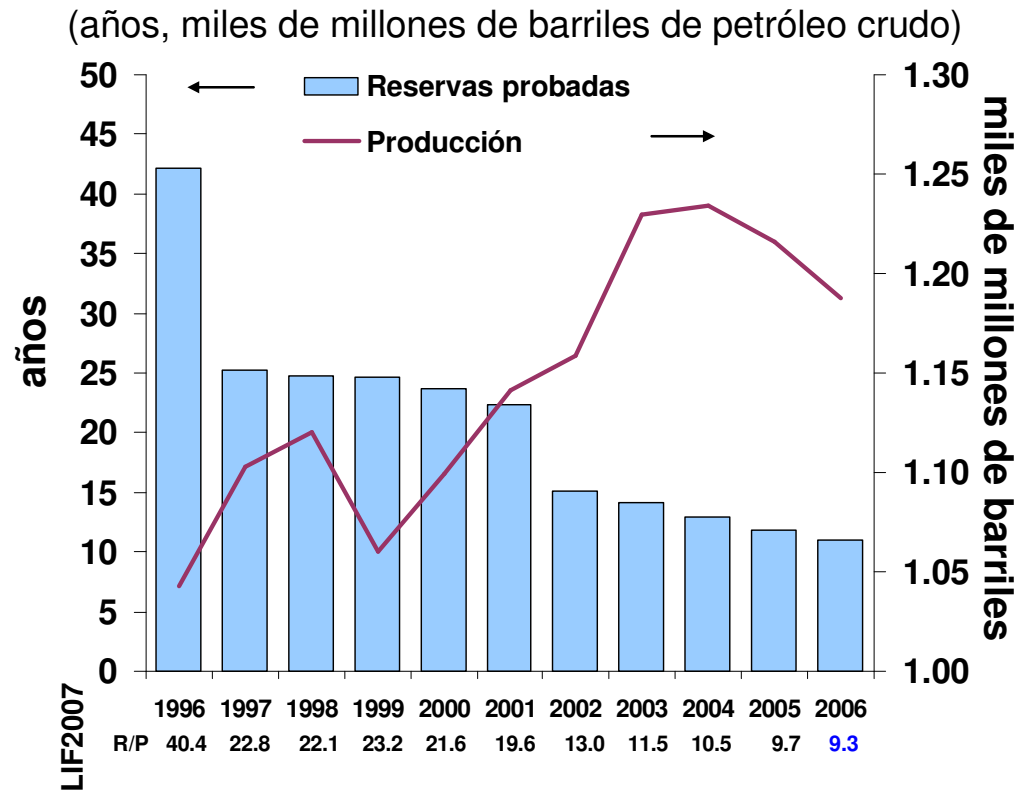


Los ingresos petroleros son inciertos debido a la volatilidad en los precios y en la producción.

**Precio del Mezcla Mexicana de Petróleo**  
(dólares de abril de 2007 por barril)



**Evolución de las Reservas Probadas y Producción de Crudo**

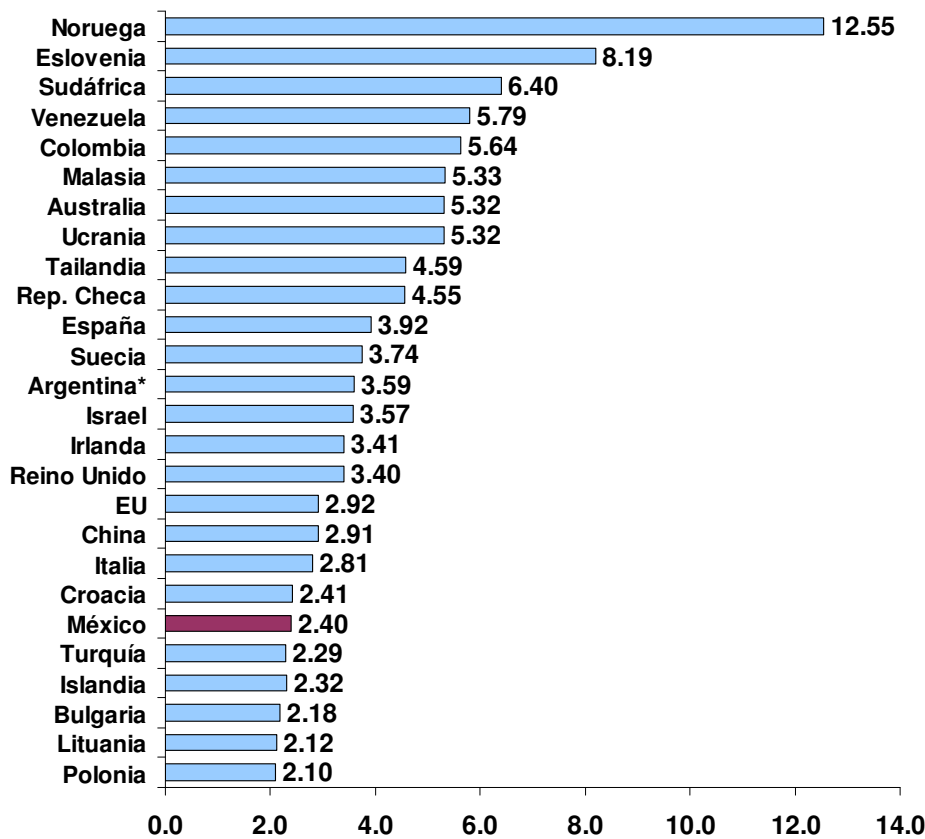


# Diagnóstico: Ingresos Públicos

En México, la recaudación por ISR y por IVA es baja aún comparada con países menos desarrollados.

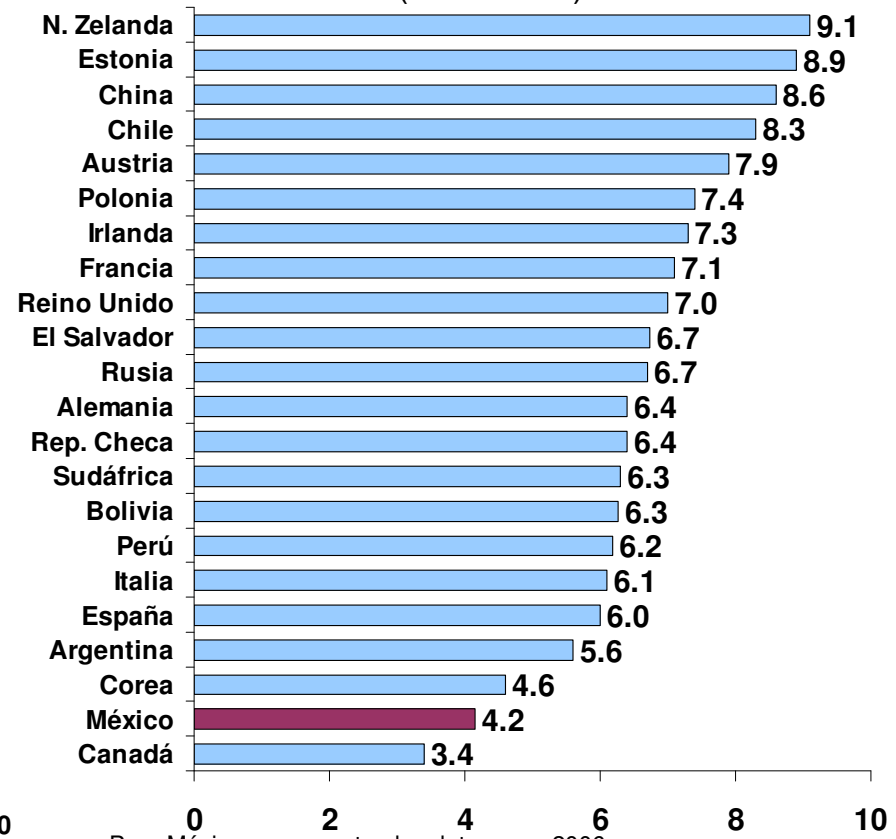


**Recaudación por ISR a las empresas, 2005**  
(% del PIB)



Fuente: IMD, database.

**Recaudación por IVA, 2003**  
(% del PIB)



Para México se presentan los datos para 2006

Fuente: Forum on Tax Administration, Center for Tax Policy Administration (CTPA), OECD, 2007; Government Finance Statistics Yearbook, 2004; y WEO, IMF.

## Diagnóstico: Administración Tributaria



Se estima que la evasión fiscal es de 27% de la recaudación potencial, o 3% del PIB, colocándose por arriba del nivel observado en los países con mejores prácticas (15%).

### Evasión Estimada Como Proporción de la Recaudación Potencial

Año	IVA	ISR				Total
		Empresas	Asalariados	Arrendamientos	Actividad Empresarial y Servicios Profesionales	
1998	29.80%	33.20%	20.22%	77.58%	80.41%	35.12%
2000	24.87%	36.70%	19.06%	74.32%	79.35%	33.19%
2002	23.58%	21.45%	17.22%	71.84%	78.11%	27.64%
2004	20.10%	26.09%	14.83%	69.60%	80.29%	27.08%
2004 (% del PIB)	0.93%	0.61%	0.41%	0.22%	0.83%	3.00%
2004 (mdp 2003=100)	68,687	45,021	30,321	16,118	61,055	221,202

Fuente: ITAM

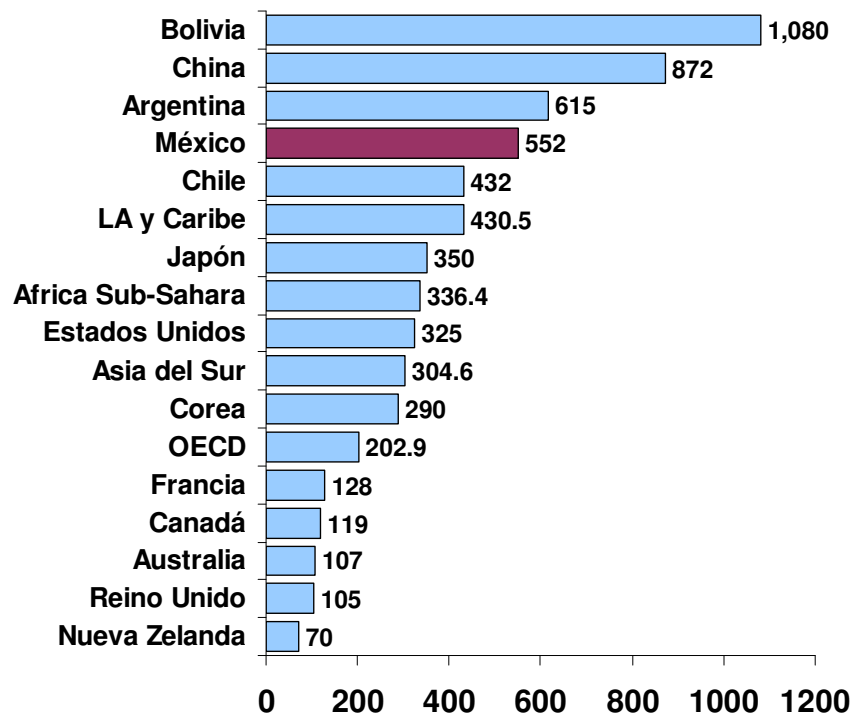
## Diagnóstico: Administración Tributaria

La evasión fiscal se explica parcialmente debido a los elevados costos de cumplimiento con las obligaciones tributarias que enfrentan los profesionistas y las empresas.

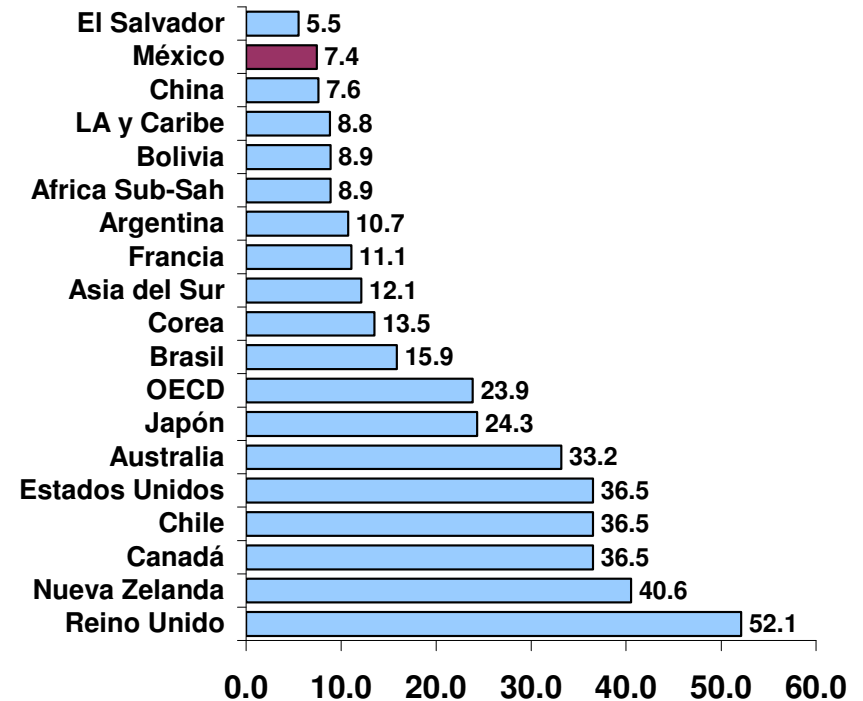


SHCP

**Tiempo Invertido en Preparar, Llenar y Pagar Impuestos**  
(horas al año)



**Frecuencia de Pagos de Impuestos Realizados por una Empresa Mediana**  
(Días promedio entre pagos)



Fuente: Banco Mundial: Doing Business, Paying Taxes 2007.

Fuente: Banco Mundial: Doing Business, Paying Taxes 2007.



SHCP

# **Administración tributaria: Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y combatir la evasión fiscal**

## Administración tributaria: Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y combatir la evasión fiscal

La población nos exige un combate efectivo a la evasión y la elusión, para que todo aquel que tenga que pagar impuestos lo haga.

Entre las principales causas de la evasión fiscal están la dificultad para cumplir con las obligaciones fiscales y la baja percepción de riesgo en caso de no cumplir con ellas. Por ello, se seguirán dos estrategias:

1. Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario.
2. Combatir la evasión, el contrabando y la informalidad.

Una adecuada instrumentación de éstas permitirá, en el mediano plazo, recaudar 100,000 millones de pesos adicionales (1.09% del Producto Interno Bruto).



## Administración tributaria: Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y combatir la evasión fiscal

I. Para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, se propone:

1.- El Portal Tributario para Emprendedores.

- Poner a disposición de las Pequeñas y Medianas Empresas y de los profesionistas independientes un portal tributario personalizado que les permita llevar el control y facturación de sus ingresos, de sus egresos e inversiones, facilitándoles el cálculo y pago de sus impuestos.

2.- Simplificar el Impuesto Sobre la Renta para personas físicas.

- La estructura del Impuesto Sobre la Renta de personas físicas es compleja debido a que incluye el subsidio y el crédito al salario.
- Para simplificar el cálculo del impuesto, se propone integrar el impuesto y el subsidio fiscal en una tarifa y sustituir el Crédito al Salario por un Subsidio al Empleo.



## Administración tributaria: Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y combatir la evasión fiscal

II. Al mismo tiempo, hay que fortalecer los distintos mecanismos de control y fiscalización. Entre estas medidas se propone:

- Incorporar un nuevo impuesto federal que combata la informalidad al gravar los depósitos en efectivo que excedan \$20,000.00 mensuales que no estén soportados en una actividad dada de alta en el Registro Federal de Contribuyentes.
- Requerir la Firma Electrónica Avanzada para la emisión de comprobantes fiscales y exigirla para obtener devoluciones de impuestos en un mayor número de casos, contemplándose un estímulo fiscal al uso de comprobantes fiscales digitales.
- Desalentar entre los administradores únicos y los contadores y asesores, prácticas que resultan en la indebida atención u omisión por parte de las personas morales de las obligaciones en el pago de sus contribuciones.





SHCP

# Gasto público: Transparente, eficaz y austero



**La propuesta incluye mecanismos para una mejor asignación de los recursos públicos, enfocando el gasto a resultados y promoviendo la transparencia y rendición de cuentas. En este pilar se busca:**

- Enfocar el presupuesto a resultados con el fin de incrementar la calidad del gasto y su impacto en la población, incluyendo al gasto federalizado.
- Prever una mayor eficiencia en la determinación de prioridades para los proyectos de infraestructura y presupuestos plurianuales de inversión que den una mayor certidumbre.
- Mejorar la transparencia y rendición de cuentas promoviendo un procedimiento de fiscalización más oportuno, transparente y ágil.
- Homologar la contabilidad gubernamental en los tres órdenes de gobierno conforme a mejores prácticas internacionales.

## Gasto público transparente y eficaz.

**Para enfocar el presupuesto a resultados con el fin de incrementar la calidad del gasto y su impacto se propone:**

- Ampliar las facultades y atribuciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para transformarlo en el Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas.
- Que las políticas públicas estén sujetas a una evaluación permanente por medio de indicadores enfocados a medir sus resultados, así como la calidad de los servicios públicos.
- Retroalimentar el proceso presupuestario con los resultados de las evaluaciones que se realicen.
- Que el gasto federalizado y los subsidios a entidades federativas, se sujeten a indicadores de resultados y metas.



SHCP

## Gasto público transparente y eficaz.

En materia de inversión pública en proyectos de infraestructura:

- Para lograr una mayor eficiencia de los proyectos de infraestructura se contempla que las dependencias y entidades establezcan un plan de inversiones de corto, mediano y largo plazo. Se propone usar metodologías claras para evaluar y priorizar los proyectos en base a su rentabilidad socio-económica.
- Para dar certidumbre a las inversiones públicas y reducir los costos financieros se propone la plurianualidad en proyectos de inversión en infraestructura.

Por otra parte, y para homologar la contabilidad gubernamental se propone que el Congreso tenga facultades para aprobar leyes que normen la contabilidad gubernamental en los tres órdenes de gobierno conforme a las mejores prácticas internacionales.





SHCP

# Federalismo: Hacia un nuevo Pacto Hacendario



**La propuesta consiste en replantear el pacto federal para atender los problemas más importantes que viven los estados y municipios. Para ello se propone:**

1. Expandir las facultades tributarias de los estados y municipios. Lo anterior sin mermar las finanzas públicas y evitando que exista una proliferación de impuestos locales.
2. Simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de las transferencias tanto para las participaciones como para las aportaciones, incluyendo las del sector educativo. Esto bajo la premisa de que no disminuiría el monto de los recursos actuales para ningún Estado.



## **Nuevas Potestades Tributarias:**

**Los ingresos propios de los Estados son apenas el 10% de sus ingresos totales. Por lo anterior se propone:**

- Permitir a las entidades introducir un impuesto a las ventas finales de todos los bienes que actualmente están gravados por IEPS (presentes y futuros).
- Se establece que cuando menos el 50% de lo recaudado se destine a infraestructura en vialidades y en seguridad.
- Se les transferirá a los Estados la potestad tributaria sobre la tenencia con un artículo transitorio que dará 6 años para su aplicación a las legislaturas locales.

**La recaudación de estas nuevas potestades se sumarían al 30% del incremento de la Recaudación Federal Participable con motivo de la reforma fiscal.**



**Debe rescatarse el espíritu de fomento a la actividad económica y estímulo a la recaudación de las participaciones federales. Al mismo tiempo, se propone fortalecer el componente solidario y redistributivo a través de las aportaciones. Por ello se propone:**

1. Modificar las fórmulas de las participaciones para premiar la actividad económica y los esfuerzos de recaudación.
2. Adecuar las reglas de algunos de los fondos de aportaciones para realizar transferencias federales redistributivas.

### Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

A raíz de la descentralización educativa en 1992, el gobierno federal cubre la nómina de todos los maestros federalizados a través de transferencias. El FAEB distribuye los recursos entre estados dependiendo de la proporción de maestros federales que había en ese entonces en cada estado.

Se propone ajustar los criterios de distribución de los recursos del FAEB preservando la forma en que se incrementa el Fondo y modificando la distribución entre estados de la siguiente manera:

- (i) Conservar el monto nominal actual de las transferencias para cada estado hacia el futuro.
- (ii) Distribuir el incremento del Fondo de acuerdo al número de alumnos, el rezago en el gasto federal por alumno y la calidad de la educación.





SHCP

# **Sistema tributario: Equidad, competitividad y fuentes alternativas de ingresos**

## Sistema Tributario: Equidad, competitividad y fuentes alternativas de ingresos



- En materia tributaria, el objetivo es lograr la solidez de las finanzas públicas y permitir atender las necesidades de gasto que tiene el país, a través de una estructura tributaria equitativa que promueva la competitividad, favorezca la creación de empleos y minimice las distorsiones al obtener recursos.
- Las reformas fiscales propuestas que generarían una recaudación de 1.8% del PIB en los siguientes 3 años son:
  - Introducir la Contribución Empresarial a Tasa Única.
  - Gravar con el Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios a la organización de juegos con apuestas y sorteos.
  - Gravar con el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a las pinturas en aerosol.



### **Contribución Empresarial a Tasa Única:**

- Esta contribución es un impuesto con una base amplia, que cierra espacios a la evasión, a la elusión y a los privilegios fiscales.
- Interactúa con el Impuesto Sobre la Renta como un mínimo de éste. Sólo se pagaría cuando sea mayor a la suma del ISR causado y el retenido a terceros.
- Sustituye al Impuesto al Activo y a diferencia de éste, es un impuesto neutral que no distorsiona negativamente las decisiones de inversión al permitir que ésta sea deducible.
- La contribución será pagada por las empresas y las personas físicas con actividad empresarial, gravando a una tasa única de 19% la diferencia entre los ingresos y los egresos por la renta y adquisición de bienes y servicios que se emplean en la generación de dichos ingresos.
- Se propone un periodo de transición que permita un ajuste gradual al nuevo impuesto.



### **Contribución Empresarial a Tasa Única:**

- El esquema contempla un nuevo Crédito al Empleo que asegura que este gravamen no represente un incremento en el costo de la mano de obra. Adicionalmente, mantiene los beneficios asociados al Subsidio para el Empleo (antes Crédito al Salario).
- Lo anterior implica que las empresas:
  - Podrán acreditar contra la Contribución, la retención calculada del ISR.
  - Recibirán un nuevo crédito al empleo aplicable al pago de la Contribución.



## **Propuesta de Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios a la organización de juegos con apuestas y sorteos:**

- Gravar con una tasa de 20% la organización o celebración de juegos con apuestas y sorteos.
- El esquema propuesto mantiene la potestad tributaria de las entidades sobre estas actividades.

## **Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios a las pinturas en aerosol:**

- Se propone establecer un Impuesto Especial a la venta e importación de pinturas en aerosol con una tasa de 50%, para desalentar la pinta de bienes inmuebles públicos y privados, en algunos casos monumentos históricos, oficinas, fábricas, casas habitación y medios de transporte público y privado.

## Conclusiones

Se espera que los cambios en los impuestos y las medidas de administración tributaria incrementen los recursos disponibles para el Gobierno Federal en 1.9% del PIB y para las entidades y municipios en 0.9%.



SHCP

	Incrementos en Ingresos				
	(% del PIB)				
	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Fuentes de Recursos</b>					
<b>Gobierno Federal</b>	1.5	2.2	2.4	2.6	2.8
CETU	1.3	1.8	1.8	1.8	1.8
Eficiencia Recaudatoria	0.2	0.4	0.6	0.8	1.0
<b>Total Incremento Recaudatorio</b>	<b>1.5</b>	<b>2.2</b>	<b>2.4</b>	<b>2.6</b>	<b>2.8</b>
<b>Asignación</b>					
Gobierno Federal	1.0	1.5	1.6	1.8	1.9
Entidades	0.5	0.7	0.8	0.8	0.9
Participaciones	0.4	0.6	0.6	0.7	0.7
Aportaciones	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2

### **Con esta propuesta de Reforma Hacendaria:**

- Se facilita al contribuyente responsable el cumplimiento con sus obligaciones al menor costo.
- Se atiende la demanda ciudadana de que haya un pago equitativo de impuestos y que todo aquel que deba pagarlos lo haga.
- Se establece que el uso de mayores recursos por el sector público esté acompañado de mecanismos que garanticen su uso eficiente, reforzando la rendición de cuentas y la transparencia.
- Se revisa la relación fiscal entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, para que esté sustentada en la corresponsabilidad, el uso eficiente de los recursos y la rendición de cuentas.
- Se establecen fuentes alternativas de ingresos que no sean distorsionantes y que permitirán hacer frente al gasto en desarrollo social y económico, así como a la volatilidad de los ingresos petroleros.