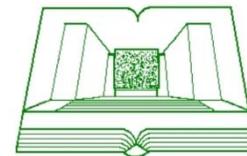




Cámara de Diputados
LXI Legislatura

Octubre, 2009



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN,
INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

SUBDIRECCIÓN DE ECONOMÍA

“El presupuesto para el combate a la pobreza y el impacto en los hogares de México de la contribución del 2%”.

Elaborado por:

**M. en E. Reyes Tépac M.
Investigador Parlamentario**

Av. Congreso de la Unión Núm. 66; Col. El Parque;
C. P. 15969; México, D. F.
Tel: 5036 0000 ext. 67027; Fax: 5628-1316
e-mail: reyes.tepach@congreso.gob.mx

“El presupuesto para el combate a la pobreza y impacto en los hogares de México de la contribución del 2%”.

Índice General

Contenido	Páginas
Introducción.	3
Resumen Ejecutivo.	5
1. La descripción de la contribución del 2% para el combate a la pobreza.	9
2. El presupuesto para el combate a la pobreza en México, por vertientes del gasto.	12
3. Los factores que explican la caída de la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal.	20
3.1. La reducción de los ingresos petroleros del Gobierno Federal.	20
3.2. La elusión fiscal generada por los gastos fiscales del Gobierno Federal.	21
3.3. La evasión fiscal.	24
3.4. La base de contribuyentes.	26
4. La recaudación de los ingresos por el consumo generalizado en México.	31
5. El impacto en los hogares del país de la contribución del 2% contra la pobreza.	36
5.1. El impacto en los hogares del país de la contribución del 2% sobre el consumo generalizado.	38
5.2. El impacto en los hogares del país de la contribución del 2% contra la pobreza que recaería sobre el consumo de alimentos y medicinas.	39
5.3. El impacto en los hogares del país de la contribución del 2% en el consumo generalizado, excluyendo alimentos y medicinas.	42
Conclusiones.	44

Introducción.

El 8 de septiembre del año 2009, el Titular del Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados, el paquete económico para el ejercicio fiscal 2010, que incluye: *los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), la Miscelánea Fiscal, la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)*, para que el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados los examinen, discutan, modifiquen en caso de ser necesario, y los aprueben en los términos del *artículo 74, fr. IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución)*.

Particularmente, la miscelánea fiscal es un paquete de iniciativas que contiene todas las propuestas de reforma o adiciones a las leyes que impactan la recaudación tributaria del país, piramidalmente, tiene que ser examinada, discutida, modificada en caso de ser necesario, y aprobada antes de la aprobación de *la Ley de Ingresos de la Federación*, porque es la base para estimar los recursos que el Gobierno Federal podrá ejercer en el próximo ejercicio fiscal.

En la miscelánea fiscal para el ejercicio fiscal 2010, el Gobierno Federal propuso al Congreso de la Unión la aprobación de una contribución del 2% que recaería sobre el consumo generalizado de la población del país, y que sería obligatorio pagarlo por todos los estratos sociales, sin importar el nivel de ingreso. De acuerdo con este Proyecto de ley, esta contribución se destinaría para el combate a la pobreza.

El objetivo de esta investigación es analizar, *grosso modo*, la contribución del 2% contra la pobreza; construir el presupuesto público federal contra el combate a la pobreza; explicar las causas que explican la baja recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal; analizar la recaudación del IVA, el impuesto indirecto más importante en México y analizar el impacto fiscal que tendría la aprobación de la contribución del 2% del consumo generalizado sobre los hogares del país, si el Congreso de la Unión aprueba este nuevo gravamen en los términos que lo propuso el Ejecutivo Federal.

La investigación se divide en cinco apartados, los cuales se describen brevemente:

En el primero, se expone sintéticamente las características generales de esta contribución, tales como, su objetivo, la tasa y base tributaria, los programas para el combate a la pobreza que de acuerdo con el Gobierno Federal tendrán los más altos incrementos presupuestarios durante el ejercicio fiscal 2010.

En el segundo, se construye el presupuesto para el combate a la pobreza, siguiendo la metodología de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que se basa en cuatro vertientes: desarrollo de capacidades, desarrollo regional, grupos vulnerables y desarrollo urbano.

En el tercero, se explican, *grosso modo*, cuatro factores estructurales que han afectado la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal: la caída de los ingresos provenientes de la actividad petrolera, la elusión fiscal (presupuestos fiscales), la evasión fiscal y la estrecha base de contribuyentes.

En el cuarto, se analiza comparativamente con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la manera cómo la contribución del 2% contra la pobreza se complementa con este impuesto.

En el último, se analiza el impacto en los hogares de México de la contribución del 2% contra la pobreza bajo los siguientes escenarios: con el consumo generalizado y excluyendo alimentos y medicinas.

El análisis de impacto de la contribución del 2% contra la pobreza, a nivel de los hogares del país, se realizó basándose en la información proporcionada por *la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH-2008)*, publicado por el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*.

La estimación de la recaudación esperada de esta contribución se realizó tomando como base el ingreso y el gasto total por deciles de hogares, porque este nuevo gravamen tiene como objetivo que esta carga tributaria recaiga sobre el consumo generalizado que realicen todas las familias del país.

Para estimar el impacto de la contribución del 2% en los hogares del país que consumen alimentos y medicinas, se realizó el siguiente arreglo:

- ✓ El consumo de alimentos se integró por el gasto de cereales; carnes; pescados y mariscos; leche y sus derivados; huevo; aceites y grasas; tubérculos; verduras, legumbres, leguminosas y semillas; frutas; azúcares y mieles.
- ✓ El consumo en medicinas se integró del gasto en medicamentos recetados, medicamentos durante el embarazo, medicamentos sin recetas y medicina alternativa.

Resumen Ejecutivo.

En la miscelánea fiscal para el ejercicio fiscal 2009, el Ejecutivo Federal propuso al Congreso de la Unión la aprobación de una nueva contribución del 2% contra la pobreza que recaería sobre el consumo general. Serían objeto de la misma la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, así como la importación de bienes y servicios. Si el Congreso de la Unión aprueba esta contribución en los términos presentados en la iniciativa de ley, se obtendría una recaudación de 71 mil 775 millones de pesos (mdp).

Para el ejercicio fiscal 2010, el Gobierno Federal propuso a la Cámara de Diputados un gasto para el combate a la pobreza de 270 mil 329.03 mdp, cifra que representa un incremento real del 13.64% respecto al Proyecto de gasto para el ejercicio fiscal 2009 y del 4.61% respecto al gasto aprobado para el año 2009.

El gasto para el combate a la pobreza, por vertiente, evolucionó de la siguiente manera:

- ✓ Para Desarrollo de Capacidades, 179 mil 077.63 mdp, cifra que representa un incremento real del 20.80% respecto al Proyecto de gasto para el ejercicio fiscal 2009 y del 14.60% respecto al gasto aprobado para el año 2009.
- ✓ Para Desarrollo Regional, 59 mil 733.49 mdp, cifra que representa un incremento real del 3.17% respecto al Proyecto de gasto para el ejercicio fiscal 2009 y de -13.35% respecto al gasto aprobado para el año 2009.
- ✓ Para Grupos Vulnerables, 20 mil 809.78 mdp, cifra que representa un incremento real del 6.55% respecto al Proyecto de gasto para el ejercicio fiscal 2009 y del -1.22% respecto al gasto aprobado para el año 2009.
- ✓ Para Desarrollo Urbano, 16 mil 800.04 mdp, cifra que representa una reducción real del 4.34% respecto al Proyecto de gasto para el ejercicio fiscal 2009 y del -6.45% respecto al gasto aprobado para el año 2009.

Existen al menos cuatro problemáticas que están afectando estructuralmente la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal: la caída de los ingresos petroleros, los regímenes especiales, el comercio informal y la estrecha base tributaria.

- ✓ Para el ejercicio fiscal 2010, el Gobierno Federal propuso a la Cámara de Diputados una recaudación de 883 mil 293.9 mdp por la actividad petrolera del país, cifra que representa una reducción del 12.17% respecto a la recaudación aprobada en el ejercicio fiscal 2009 y una caída del 13.39% respecto a la iniciativa para el ejercicio fiscal 2009.

- ✓ Durante el periodo 2002-2010, el Gobierno Federal dejó de recaudar 500 mil 663.4 mdp anuales en promedio por los regímenes especiales existentes en las leyes tributarias del país. Por tipo de impuesto, los tratamientos fiscales especiales evolucionaron de la siguiente manera:
 - El ISR se estimó en 245 mil 339.3 mdp en promedio anual;
 - El IVA se estimó en 161 mil 273.2 mdp en promedio anual;
 - El Impuesto Empresarial a Tasa Única se estimó en 88 mil 221.7 en promedio anual;
 - Los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicio se estimaron en 50 mil 114.4 mdp en promedio anual; y
 - Los Estímulos Fiscales se estimaron en 14 mil 529.2 mdp.

- ✓ *El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)* elaboró una estimación en materia de evasión tributaria, para el periodo 2002-2004, llegando a las siguientes conclusiones: La evasión global pasó de 213 mil 863 mdp a 221 mil 203 mdp (a precios constantes de 2003). Como consecuencia, la evasión global se redujo de 27.64% a 27.08%. Como porcentaje del PIB pasó de 3.27% a 3.00%.

Adicionalmente, se estima que únicamente por concepto de contrabando y piratería, nuestro país deja de recaudar alrededor de 80 mil mdp, equivalente al 0.80% del PIB.

- ✓ Durante el periodo 2001-2009, el universo de contribuyentes se incrementó en casi 3.5 veces: al 31 de diciembre del 2001 el padrón de contribuyentes estaba conformado por 7 millones 148 mil 800 personas, al 31 de diciembre del 2009, el padrón de contribuyentes estaba conformado por 24 millones 443 mil 555 personas. Sin embargo, la ampliación deseada de la base de contribuyentes en México es de 43 millones de personas.

La existencia de estos factores que han afectado la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal han generado que nuestro país sea el que registre el menor nivel de recaudación tributaria, entre los miembros de la OCDE: Medido como % del PIB, la recaudación tributaria en México es equivalente al 20.6%, muy por debajo de países como Dinamarca (49.1%); Suecia (49.1%), Bélgica (44.5%); Francia (44.2%) y Noruega (43.9%).

Particularmente, el IVA es el impuesto al consumo más importante en México. Durante el periodo 2000-2010 se estimó una recaudación promedio de este impuesto de 364 mil 707.5 mdp anuales en promedio. La propuesta de recaudación del Gobierno Federal para el año 2010 es de 454 mil 751 mdp.

En la recudación del impuesto general al consumo (excluyendo los impuestos generalizados), México ocupa el lugar No. 26 entre los miembros que integran la OCDE, con una captación de 4.2% del PIB, por encima de países como Austria (4.0%), Suiza (3.9%), Japón (2.6%) o Estados Unidos (2.2%); sin embargo, muy por debajo de países como Islandia (11.3%), Dinamarca (10.2%); Hungría (9.8%), Suecia (9.2%) y Nueva Zelanda (9.0%).

El bajo nivel de recaudación del IVA en México se explica, en parte, por la existencia de tres regímenes especiales en este impuesto, por los cuales, durante el periodo 2002-2010, el Gobierno Federal ha dejado de recudar 161 mil 273.2 mdp en promedio anual.

Para el ejercicio fiscal 2010, se estimó que los tres regímenes especiales del IVA representarán una pérdida recaudatoria de 166 mil 859.3 mdp, de los cuales:

- ✓ Por tasa cero, la pérdida en la recaudación se estimó en 114 mil 100.3 mdp anuales;
- ✓ Por bienes exentos, la pérdida en la recaudación se estimó en 36 mil 289.2 mdp anuales; y
- ✓ Por la tasa del 10% para la región fronteriza del país, la pérdida en la recaudación se estimó en 16 mil 469.8 mdp.

En especial, para el año 2010, el sacrificio fiscal por el régimen de tasa 0% en alimentos y medicinas se estimó en 105 mil 550.4 mdp; de los cuales: 86 mil 937.2 mdp corresponden a alimentos y 13 mil 613.2 mdp, corresponden a medicinas.

La aplicación de la contribución del 2% que recaería sobre el consumo generalizado del país, tendría un doble efecto: primero, como ya se explicó, sería un instrumento para el combate a la pobreza. Sin embargo, también tendría como finalidad reducir la pérdida en la recaudación del Gobierno Federal por la aplicación de los tres regímenes especiales que actualmente existe en el IVA.

Respecto al impacto en los hogares por la contribución del 2%, de los recaudación total por la aplicación de este gravamen al gasto generalizado, las familias con los ingresos más bajos contribuirían con 2 mil 010 mdp anuales, lo que representaría el 2.83% de la recaudación total; mientras que, los hogares con los ingresos más altos contribuirían con 22 mil 509.4 mdp, lo que representaría el 31.67% de la recaudación total de esta contribución.

La contribución del 2% contra la pobreza que recaería sobre el consumo de alimentos que realicen los hogares del país generaría una recaudación de 11 mil 118.1 mdp, de los cuales, los hogares con los ingresos más bajos contribuirían con 603.82 mdp anuales, lo que representaría el 5.43% de la recaudación total por el consumo de alimentos; mientras que, los hogares con los ingresos más altos contribuirían con 1 mil 712.8 mdp, lo que representaría el 15.4% de la recaudación total por el consumo de alimentos.

La contribución del 2% contra la pobreza que recaería sobre el consumo de medicinas que realicen los hogares del país generaría una recaudación de 1 mil 464.5 mdp. de los cuales, los hogares con los ingresos más bajos contribuirían con 36 mdp anuales, lo que representaría el 2.46% de la recaudación total por el consumo de medicinas; mientras que, los hogares con los ingresos más altos contribuirían con 549 mdp, lo que representaría el 37.49% de la recaudación total por el consumo de medicinas.

La contribución del 2% contra la pobreza que recaería sobre el consumo generalizado (excluyendo alimentos y medicinas) que realicen los hogares del país generaría una recaudación de 58 mil 498 mdp, de los cuales, los hogares con los ingresos más bajos contribuirían con 1 mil 370.1 mdp anuales, lo que representaría el 2.3% de la recaudación total; mientras que, los hogares con los ingresos más altos contribuirían con 20 mil 247.6 mdp, lo que representaría el 34.61% de la recaudación total.

1. La descripción de la contribución del 2% para el combate a la pobreza.

En la miscelánea fiscal para el ejercicio fiscal 2009, el Ejecutivo Federal propuso al Congreso de la Unión la aprobación de una nueva contribución anti-pobreza:

Con el fin de concentrar la fuerza y los recursos del Estado mexicano en un esfuerzo de todos por frenar el crecimiento de la pobreza y por mitigar los impactos negativos que la crisis alimentaria y económica mundial ha dejado en la población de menores ingresos, se propone introducir la Contribución para el Combate a la Pobreza, a través de la cual todos contribuyamos de forma proporcional y equitativa a generar los ingresos públicos que hoy día reclama el cumplimiento de esta impostergable responsabilidad.¹

La motivación para la creación de esta contribución es la siguiente:

México no puede dejar atrás o al margen del camino del desarrollo a casi la mitad de la población que vive hoy día en alguna condición de pobreza, sea de patrimonio o de capacidades o, peor aún, de pobreza alimentaria, condición en la que aún viven 19.5 millones de mexicanos.²

Esta contribución sería un impuesto indirecto. La tasa sería del 2% y se aplicaría de forma general, gravando la realización de todo tipo de actividades económicas, de tal manera que la carga fiscal no se concentre en sectores específicos, sino que se distribuya de la manera más amplia posible. De esta forma serán objeto de la misma la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, así como la importación de bienes y servicios.

Con base en las estimaciones del Gobierno Federal, si el Congreso de la Unión aprueba esta Contribución en los términos presentados en la iniciativa de ley, se obtendría una recaudación de 71 mil 775 millones de pesos (mdp), los cuales se utilizarían, de acuerdo con el Proyecto de Egresos de la Federación en los programas de combate a la pobreza y desigualdad. En especial, se enfatizarían en dos tipos de programas: los de transferencia de efectivo y los que integran la red de protección social.

Los recursos adicionales serían canalizados de manera prioritaria a dos tipos de programas: por un lado, los de transferencias de efectivo que, de acuerdo a las evaluaciones externas nacionales e internacionales a que se han sometido, son altamente efectivos en atención a la pobreza, lo que permitirá a las familias tomar decisiones individuales sobre la inversión en el desarrollo de sus capacidades. Por otro lado, permitirían fortalecer los programas que integran la red de protección social, principalmente en lo relativo a seguros de salud y apoyo temporal al ingreso.³

¹Presidencia de la República, *Iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza*. En: Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2010. México, DF. 8 de Septiembre del 2009. Página VII. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2010/temas/expo_motivos/ingresos/iniciativa_ccp.pdf

²Idem. Página IX.

³Idem. Página X.

De acuerdo con la exposición de motivos de esta iniciativa de Ley, los principales programas de combate a la pobreza que más se beneficiarían durante el ejercicio fiscal 2010 serían los siguientes:⁴

- ✓ El Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES que junto con el Programa de Apoyo Alimentario buscará beneficiar durante 2010 a por lo menos 6 millones 825 mil familias aproximadamente, es decir 34 millones de mexicanos, representando 7 millones 700 mil personas más que en 2009. Adicionalmente, se incrementará el monto del apoyo monetario que reciben las familias con hijos pequeños en ambos programas con el fin de fortalecer su alimentación y condiciones de vida para mejorar las capacidades básicas y de esta manera combatir mejor la transmisión inter-generacional de la pobreza.

Este incremento del 29.5% en la cobertura y la transferencia adicional sería posible gracias a una ampliación de 24 mil 877.2 mdp, de los cuales a los componentes del Programa OPORTUNIDADES corresponden 20 mil 043.2 mdp y al Programa de Apoyo Alimentario 4 mil 834 mdp.

Particularmente el componente educativo en el Programa OPORTUNIDADES registra un crecimiento real del 20.3%, lo que significa que habrán de destinarse 23 mil 284.1 mdp para apoyar a niños, niñas y jóvenes en edad escolar.

- ✓ A través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), se brindarán servicios educativos para niñas, niños y jóvenes que habitan en zonas de mayor rezago social y que no tienen acceso a estos servicios; la contribución propuesta haría posible asignar a esas acciones 4 mil 571 mdp.
- ✓ El Seguro Popular, estará en posibilidades de mantener la afiliación de 10.4 millones de familias en 2010, que son con las que se estima cerrar en 2009, lo que podría hacer posible alcanzar la cobertura universal en materia de salud antes de 2012. Como en el caso del Programa OPORTUNIDADES, esta importante ampliación en el Seguro Popular sería financiada con recursos provenientes de la contribución propuesta en esta Iniciativa, y permitiría llevar el presupuesto del Programa a 54 mil 325 mdp.
- ✓ El Programa Comunidades Saludables, que promueve la salud en los municipios del país, a través de acciones que incrementan la conciencia pública sobre salud, propician estilos de vida sanos y estimulan la participación social a favor de una mejor calidad de vida, tendría un crecimiento real del 68.1%, ya que contaría con 115.3 mdp.

⁴Idem. Páginas X a la XIII.

- ✓ El Programa Caravanas de la Salud tendría un crecimiento del 18.2% que se traduce en 760.7 mdp, a través de éste se proporcionarían servicios regulares de promoción, prevención y de atención médica y odontológica a la población que habita en localidades extremadamente aisladas.
- ✓ El Sistema Integral de Calidad en Salud tendría un crecimiento real del 55.7% lo que representa un beneficio de 188.8 mdp, con lo que se avanzaría en las acciones tendientes a garantizar la calidad de la atención médica, con énfasis en el abasto oportuno de medicamentos y en la calidad en la gestión de los servicios de salud.
- ✓ El Programa de Empleo Temporal (PET) lograría generar 33 millones de jornales temporales durante 2010, es decir, 12.5 millones más que la meta originalmente planteada para 2009 y 2 millones 800 mil jornales temporales previstos para el cierre de este año. El presupuesto propuesto para 2010 destinado a este Programa sería de 2 mil 930 mdp, lo que representaría un incremento del 58.9% con respecto al presupuesto aprobado en 2009.
- ✓ El Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, operado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas tendría un presupuesto de 4 mil 588.9 mdp. Con este Programa se podría continuar atendiendo las necesidades de infraestructura básica de las comunidades donde habita la población indígena.
- ✓ El Programa Albergues Escolares Indígenas, que ha mostrado avances importantes en sus resultados, sería privilegiado presupuestalmente en 2010 con 789.4 mdp, lo que representaría un incremento del 15.9%, por lo que se podría incrementar la atención a los niños en sus albergues, así como mejorar las condiciones de las instalaciones y la calidad nutricional de su dieta.

Si el Congreso de la Unión aprueba esta contribución en sus términos, el marco tributario que recaería sobre el consumo en México quedaría integrado de tres tipos de impuestos: al valor agregado con una tasa general del 15% y del 10% para las regiones fronterizas del país (IVA); los impuestos especiales que recaen sobre un conjunto de bienes y servicios (aguas, tabaco, alcohol, cerveza, gasolina, diesel, comunicaciones, entre otros) que están regulados en *la Ley de los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS)* y la contribución del 2% contra la pobreza que recaería sobre el consumo generalizado.

De esta manera, las tasas del impuesto al consumo en todo el país sería del 17% integrado por el 15% del IVA más el 2% de la contribución del combate a la pobreza. Mientras que en las regiones fronterizas sería del 12%, integrado por el 10% del IVA más el 2% de la contribución del combate a la pobreza. En ambos regímenes no se incluyen los bienes y servicios gravados en la Ley del IEPS, cuya carga tributaria sería mayor.

Cabe aclarar que en términos de incidencia no existe ninguna diferencia entre el IVA y la contribución del 2% contra la pobreza. Ambos gravámenes recaerían sobre el consumo, su incidencia económica determina que serían pagados por el consumidor final, es decir, recaería sobre el conjunto de la población que enajene cualquier bien y servicio, quizá la única diferencia entre ambos gravámenes radica en el destino del gasto, porque este último se destinaría para el combate a la pobreza.

Asimismo, la estructura del Proyecto de Ley de esta contribución se conformaría de la siguiente manera:

Capítulo I. Disposiciones generales;
Capítulo II. Elementos para determinar la contribución;
Capítulo III. De las exenciones;
Capítulo IV, De la importación de bienes y servicios;
Capítulo V. De la exportación de bienes o servicios;
Capítulo VI. De las obligaciones de los contribuyentes;
Capítulo VII. De las facultades de las autoridades.
Capítulo VIII. Del régimen de pequeños contribuyentes;
Capítulo IX. De la Recaudación Federal Participable; y
Artículos Transitorios.

Sin embargo, en ningún capítulo de este Proyecto de Ley se estipula expresamente que la totalidad de la recaudación de esta contribución se destinaría exclusivamente para el combate a la pobreza, es decir, no existe ningún criterio para etiquetar los recursos producto de la recaudación de esta contribución, tendría que especificar el destino del gasto, que tendría que ser en alimentación, salud, educación, infraestructura social, entre otros rubros, y que beneficien directamente a la población marginada urbana y rural del país.

2. El presupuesto para el combate a la pobreza en México, por vertientes del gasto.

La estrategia para el combate a la pobreza seguida por el Gobierno Federal se basa en cuatro vertientes:

- ✓ Desarrollo de capacidades: tiene como objetivo fortalecer el capital humano de la población con más bajos ingresos del país, para garantizar una auténtica igualdad de oportunidades para todos los estratos sociales, mediante el desarrollo de las capacidades básicas, de tal forma que les permita mejorar sus condiciones de vida con sus propios esfuerzos;
- ✓ Desarrollo regional: tiene como objetivo avanzar en la superación de los desequilibrios regionales prevalecientes en el país a través de dos vertientes:

Una de carácter micro-regional, que busca transformar las localidades en donde viven las personas con mayores desventajas, a través del fortalecimiento de la infraestructura social básica y el mejoramiento de la vivienda; y la otra, de mayor alcance que considera sistemas regionales donde se involucran un conjunto de localidades o municipios de varias entidades federativas.

- ✓ Apoyos a grupos sociales vulnerables: tiene como objetivo abatir los rezagos que sitúan condiciones de vulnerabilidad a diversos grupos sociales, es una condición indispensable para avanzar en la conformación de una atmósfera de igualdad de OPORTUNIDADES que exige el desarrollo humano sustentable; y
- ✓ Desarrollo urbano: tiene como objetivo formular, conducir y promover un desarrollo urbano adecuado para que contribuya a reducir el número de personas en condiciones de pobreza e incremente las OPORTUNIDADES para la integración social y económica.

Para el ejercicio fiscal 2010, el Gobierno Federal propuso a la Cámara de Diputados un gasto para el combate a la pobreza de 270 mil 329.03 mdp, cifra que representa un incremento real del 13.64% respecto al Proyecto de gasto para el ejercicio fiscal 2009 y del 4.61% respecto al gasto aprobado para el año 2009.

El gasto para el combate a la pobreza, por vertiente, evolucionó de la siguiente manera:

- ✓ Para Desarrollo de Capacidades, 179 mil 077.63 mdp, cifra que representa un incremento real del 20.80% respecto al Proyecto de gasto para el ejercicio fiscal 2009 y del 14.60% respecto al gasto aprobado para el año 2009.
- ✓ Para Desarrollo Regional, 59 mil 733.49 mdp, cifra que representa un incremento real del 3.17% respecto al Proyecto de gasto para el ejercicio fiscal 2009 y de -13.35% respecto al gasto aprobado para el año 2009.
- ✓ Para Grupos Vulnerables, 20 mil 809.78 mdp, cifra que representa un incremento real del 6.55% respecto al Proyecto de gasto para el ejercicio fiscal 2009 y del -1.22% respecto al gasto aprobado para el año 2009.
- ✓ Para Desarrollo Urbano, 16 mil 800.04 mdp, cifra que representa una reducción real del 4.34% respecto al Proyecto de gasto para el ejercicio fiscal 2009 y del -6.45% respecto al gasto aprobado para el año 2009. **(Véase cuadro No. 1).**

Cuadro No. 1. Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, por vertientes 2009-2010. (Millones de pesos y variación real).						
Vertientes	2009 PPEF	2009 PEF	2010 PPEF	Promedio	2010 PPEF / 2009 PPEF	2010 PPEF / 2009 PEF
	Millones de pesos.				Variación real.	
Desarrollo de Capacidades	148,242.71	156,264.98	179,077.63	167,671.31	20.80	14.60
Desarrollo Regional	57,900.86	68,945.58	59,733.49	64,339.53	3.17	-13.36
Grupos Vulnerables	19,529.68	21,067.41	20,809.78	20,938.59	6.55	- 1.22
Desarrollo Urbano	17,561.96	17,959.17	16,800.04	17,379.60	- 4.34	- 6.45
Gasto total	243,235.21	264,237.14	276,420.93	270,329.03	13.64	4.61

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009 y 2010.

PPEF: Información contenida en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sujeta a la aprobación de la Cámara de Diputados.

PEF: Información contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados.

Para el ejercicio fiscal 2010, la propuesta de gasto para el combate a la pobreza, en su vertiente de desarrollo de capacidades es de 179 mil 077.63 mdp, clasificándose en los siguientes rubros:

- ✓ OPORTUNIDADES, cuya propuesta de gasto es de 67 mil 086.66 mdp, que representa un incremento real del 44.60% respecto al Proyecto para el ejercicio fiscal 2009 y del 44.77% respecto al gasto aprobado para el año 2009.
- ✓ Los programas de salud, cuya propuesta de gasto es de 60 mil 123.71 mdp, que representa un incremento real del 24.97% respecto al Proyecto para el ejercicio fiscal 2009 y del 20.44% respecto al gasto aprobado para el año 2009. **(Véase cuadro No. 2).**

Cuadro No. 2. Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, vertiente de desarrollo de capacidades, Programas OPORTUNIDADES, Salud y Educación, 2009-2010. (Millones de pesos y variación real).							
Programas	Ramo	2009 PPEF	2009 PEF	2010 PPEF	Promedio	2010 PPEF / 2009 PPEF	2010 PPEF / 2009 PEF
		Millones de pesos.				Variación real.	
OPORTUNIDADES		46,396.19	46,340.88	67,086.66	56,713.77	44.60	44.77
Educación	11. Educación	18,460.80	18,460.80	23,284.10	20,872.45	570.06	26.13
Salud	12. Salud	3,474.95	3,466.99	4,958.40	4,212.70	-79.73	43.02
Alimentación	20. SEDESOL	24,460.44	24,413.09	38,844.16	31,628.63	-19.26	59.11
PROGRAMAS DE SALUD		48,109.64	49,921.26	60,123.71	55,022.48	24.97	20.44
Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)	12. Salud	41,368.16	41,368.16	52,378.93	46,873.54	26.62	26.62
Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud	12. Salud	619.98	937.38	255.98	596.68	-58.71	-72.69
Sistema Integral de Calidad en Salud	12. Salud	121.50	115.72	188.80	152.26	55.39	63.16
Programa IMSS-OPORTUNIDADES	19. Aport. a SS	6,000.00	7,500.00	7,300.00	7,400.00	21.67	-2.67

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información del Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009 y 2010.

PPEF: Información contenida en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sujeta a la aprobación de la Cámara de Diputados.

PEF: Información contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados.

También destacan en la vertiente de desarrollo de capacidades:

- ✓ Los programas de educación, cuya propuesta de gasto es de 9 mil 151.31 mdp, que representa una reducción real del 11.37% respecto al Proyecto para el ejercicio fiscal 2009 y del 16.11% respecto al gasto aprobado para el año 2009;
- ✓ Los programas alimentarios, cuya propuesta de gasto es de 17 mil 127.68 mdp, que representa un incremento real del 50.83% respecto al Proyecto para el ejercicio fiscal 2009 y del 36.95% respecto al gasto aprobado para el año 2009. **(Véase cuadro No. 3).**

Cuadro No. 3. Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, vertiente de desarrollo de capacidades, Programas para el desarrollo productivo, 2009-2010. (Millones de pesos y variación real).							
Programas	Ramos	2009 PPEF	2009 PEF	2010 PPEF	Promedio	2010 PPEF / 2009 PPEF	2010 PPEF / 2009 PEF
		Millones de pesos.				Variación real.	
PROGRAMAS EDUCATIVOS		10,325.08	10,909.23	9,151.31	10,030.27	-11.37	-16.11
Programa Albergues Escolares Indígenas, (PAEI)	06. SHCP	550.00	650.00	789.41	719.71	43.53	21.45
Acciones Compensatorias para Abastecer el Rezago Educativo Inicial y Básica (CONAFE)	11. SEP	2,041.90	2,090.85	2,003.04	2,046.94	-1.90	-4.20
Programas Escuelas de Calidad	11. SEP	1,500.11	1,499.83	1,499.83	1,499.83	-0.02	-
Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	11. SEP	1,400.00	1,399.96	1,399.96	1,399.96	-0.00	-
Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable	11. SEP	126.00	426.00	126.00	276.00	-	-70.42
Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	11. SEP	181.12	381.11	400.65	390.88	121.21	5.12
Programa Asesor Técnico Pedagógica	11. SEP	20.91	100.83	100.83	100.83	382.24	-
Otorgamiento y Difusión de Servicios Culturales	11. SEP	5,055.05	5,010.66	3,621.01	4,315.83	-28.37	-27.73
PROGRAMAS ALIMENTARIOS		11,355.32	12,506.66	17,127.68	14,817.17	50.83	36.95
Programa de Abasto Rural a Cargo de DICONSA, SA de CV	20. SEDESOL	2,000.00	1,954.97	1,806.50	1,880.74	-9.67	-7.59
Programa de Apoyo Alimentario a Cargo de DICONSA, SA de CV	20. SEDESOL	496.23	1,818.41	6,652.41	4,235.41	1,240.59	265.84
Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de LICONSA, SA de CV	20. SEDESOL	1,591.50	1,560.68	1,120.34	1,340.51	-29.60	-28.21
Programa de Adquisición de Leche Nacional a Cargo de LICONSA, SA de CV	20. SEDESOL	1,250.00	1,250.00	1,202.50	1,226.25	-3.80	-3.80
Asistencia Social Alimentaria, FAM/DIF	33. Aport. Fed.	6,017.59	5,922.60	6,345.92	6,134.26	5.46	7.15

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información del Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009 y 2010.

PPEF: Información contenida en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sujeta a la aprobación de la Cámara de Diputados.

PEF: Información contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados.

Para concluir la vertiente de desarrollo de capacidades:

- ✓ Los programas productivos, cuya propuesta de gasto es de 42 mil 715.96 mdp, que representa una reducción real del 1.60% respecto al Proyecto para el ejercicio fiscal 2009 y del -12.99% respecto al gasto aprobado para el año 2009. **(Véase cuadro No. 4).**

Los programas que conforman la vertiente de desarrollo de capacidades y que tienen las propuestas de gasto más importantes para el ejercicio fiscal 2010, excluyendo OPORTUNIDADES, son los siguientes:

- ✓ El Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) con 52 mil 378.93 mdp;
- ✓ El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) con 16 mil 150 mdp;
- ✓ El Programa de Adquisición de Activos Productivos (Alianza para el Campo) con 7 mil 500 mdp;
- ✓ El Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria con 6 mil 612.10 mdp; y
- ✓ El Programa de Soporte al Sector Agropecuario con 3 mil 542.10 mdp.

Cuadro No. 4. Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, vertiente de desarrollo de capacidades, Programas para el desarrollo productivo, 2009-2010. (Millones de pesos y variación real).							
Programas	Ramos	2009 PPEF	2009 PEF	2010 PPEF	Promedio	2010 PPEF / 2009 PPEF	2010 PPEF / 2009 PEF
		Millones de pesos.				Variación real.	
PROGRAMAS PRODUCTIVOS		43,411.80	49,093.61	42,715.96	45,904.78	-1.60	-12.99
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	06. SHCP	276.00	276.00	154.08	215.04	-44.17	-44.17
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	06. SHCP	180.00	210.00	210.00	210.00	16.67	-
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	06. SHCP	170.00	170.00	170.00	170.00	-	-
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPRI)	06. SHCP	115.00	145.00	145.00	145.00	26.09	-
Promoción de Convenios en Materia de Procuración de Justicia (PPCMJ)	06. SHCP	37.00	37.00	37.00	37.00	-	-
Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	08. SAGARPA	16,678.00	16,803.10	16,150.00	16,476.55	-3.17	-3.89
Adquisición de Activos Productivos (Alianza para el Campo)	08. SAGARPA	10,060.93	13,310.90	7,500.00	10,405.45	-25.45	-43.66
Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	08. SAGARPA	5,536.00	5,990.70	6,612.10	6,301.40	19.44	10.37
Capacitación y Servicios de Asistencia Técnica, Innovación, Transferencia de Tecnología e Información	08. SAGARPA	913.70	1,013.70	-	506.85	-100.00	-100.00
Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	08. SAGARPA	900.00	900.00	800.00	850.00	-11.11	-11.11
Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural	08. SAGARPA	520.00	542.30	320.80	431.55	-38.31	-40.84
Programa de Soporte al Sector Agropecuario	08. SAGARPA	2,480.00	2,869.55	3,542.10	3,205.83	42.83	23.44
Programa de Empleo Temporal (PET)	09. SCT	1,186.60	1,304.30	1,700.00	1,502.15	43.27	30.34
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	10. Economía	1,404.76	2,034.54	1,553.60	1,794.07	10.60	-23.64
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	10. Economía	93.86	93.86	161.86	127.86	72.44	72.44
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	14. STPS	1,245.49	1,510.49	1,494.82	1,502.66	20.02	-1.04
Programa de Empleo Temporal (PET)	16. SEMARNAT	113.00	113.00	380.00	246.50	236.28	236.28
Programa de Empleo Temporal (PET)	20. SEDESOL	283.04	343.04	850.04	596.54	200.33	147.79
Programa de Opciones Productivas	20. SEDESOL	837.63	997.63	491.98	744.81	-41.27	-50.69
Programa de Coinversión Social	20. SEDESOL	303.30	352.10	353.10	352.60	16.42	0.28
Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	20. SEDESOL	77.49	76.40	89.47	82.94	15.46	17.11
Gasto total		148,242.71	156,264.98	179,077.63	167,671.31	20.80	14.60

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información del Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009 y 2010.

PPEF: Información contenida en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sujeta a la aprobación de la Cámara de Diputados.

PEF: Información contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados.

Para el ejercicio fiscal 2010, la propuesta de gasto para el combate a la pobreza, en su vertiente de desarrollo regional es de 59 mil 733.49 mdp, los programas que tienen las propuestas de gasto más importantes son los siguientes:

- ✓ El Programa de Infraestructura Social Básica (PIBAI) con 4 mil 588.95 mdp;
- ✓ Los Proyectos de Infraestructura Económica de Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales con 4 mil 966.10 mdp;
- ✓ Los Proyectos de Infraestructura Social de Educación con 1 mil 043.01 mdp; y
- ✓ El Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales con 2 mil 098.02 mdp. **(Véase cuadro No. 5).**

Cuadro No. 5. Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, vertiente de desarrollo regional, 2009-2010. (Millones de pesos y variación real).							
Programas	Ramo	2009 PPEF	2009 PEF	2010 PPEF	Promedio	2010 PPEF / 2009 PPEF	2010 PPEF / 2009 PEF
		Millones de pesos.				Variación real.	
Programa de Infraestructura Social Básica, PIBAI	06. SHCP	4,078.43	4,378.43	4,588.95	4,483.69	12.52	4.81
Proyectos de Infraestructura Económica de Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales	09. SCT	4,430.00	15,794.90	4,966.10	10,380.50	12.10	-68.56
Proyectos de Infraestructura Social de Educación	11. SEP	876.10	1,077.60	1,043.01	1,060.30	19.05	-3.21
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	16. SEMARNAT	2,004.45	2,098.09	2,098.02	2,098.06	4.67	-0.00
Proárbol-Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF)	16. SEMARNAT	1,053.00	1,053.00	833.45	943.23	-20.85	-20.85
Proárbol-Manejo de Germoplasma, Producción de Planta y Proyectos Especiales de Reforestación	16. SEMARNAT	700.40	671.04	697.21	684.12	-0.46	3.90
Proárbol-Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	16. SEMARNAT	655.52	655.52	241.38	448.45	-63.18	-63.18
Proárbol-Promoción de la Producción y la Productividad de los Ecosistemas Forestales de Manera Sustentable	16. SEMARNAT	94.98	94.98	339.53	217.25	257.45	257.47
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)	16. SEMARNAT	210.00	210.00	160.00	185.00	-23.81	-23.81
Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal	16. SEMARNAT	148.98	285.18	-	142.59	-100.00	-100.00
Programa de Ampliación de Infraestructura de Riego	16. SEMARNAT	835.97	1,901.57	-	950.79	-100.00	-100.00
Conservación y Mantenimiento de Cauces Federales e Infraestructura Hidráulica Federal	16. SEMARNAT	245.05	142.71	-	71.36	-100.00	-100.00
Programa de Vivienda Rural	20. SEDESOL	205.24	379.72	379.70	379.71	85.00	-0.01
FAIS	33. Aport. Fed.	4,911.06	4,700.57	5,179.02	4,939.80	5.46	10.18
FORTAMUND	33. Aport. Fed.	41,530.09	39,880.70	43,796.07	41,838.38	5.46	9.82
Gasto total		57,900.86	68,945.58	59,733.49	64,339.53	3.17	-13.36

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información del Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009 y 2010.

PPEF: Información contenida en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sujeta a la aprobación de la Cámara de Diputados.

PEF: Información contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados.

Para el ejercicio fiscal 2010, la propuesta de gasto para el combate a la pobreza, en su vertiente de grupos vulnerables es de 20 mil 809.78 mdp, los programas que tienen las propuestas de gasto más importantes son los siguientes:

- ✓ El Programa de Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales Infraestructura Social Básica (PIBAI) con 13 mil 205.27 mdp;
- ✓ El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras con 2 mil 643.10 mdp; y
- ✓ El Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena con 2 mil 568.61 mdp. **(Véase cuadro No. 6).**

Cuadro No. 6. Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, vertiente grupos vulnerables, 2009-2010. (Millones de pesos y variación real).							
Programas	Ramo	2009 PPEF	2009 PEF	2010 PPEF	Promedio	2010 PPEF / 2009 PPEF	2010 PPEF / 2009 PEF
		Millones de pesos.				Variación real.	
Protección y Asistencia consular	05 Rel. Ext.	198.73	208.73	192.18	200.46	-3.29	-7.93
Atención a Indígenas Desplazados (Indígenas Urbanos y Migrantes Desplazados)	06. SHCP	30.00	70.00	20.00	45.00	-33.33	-71.43
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	06. SHCP	40.00	40.00	23.69	31.85	-40.76	-40.76
Fondo de Micro-financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	10. Economía	148.31	148.30	148.40	148.35	0.06	0.07
Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena	11. SEP	2,569.31	2,568.61	2,568.61	2,568.61	-0.03	-
Fortalecimiento a la Educación y la Cultura Indígena	11. SEP	92.25	97.41	83.43	90.42	-9.57	-14.35
Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	11. SEP	56.88	71.82	71.82	71.82	26.27	-
Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	11. SEP	47.20	52.20	52.20	52.20	10.59	-0.00
Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	12. Salud	501.84	641.07	381.96	511.52	-23.89	-40.42
Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	12. Salud	128.74	122.86	124.27	123.57	-3.47	1.15
Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales	20. SEDESOL	11,976.27	13,176.27	13,205.27	13,190.77	10.26	0.22
Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	20. SEDESOL	2,522.00	2,522.00	2,643.10	2,582.55	4.80	4.80
Programa 3x1 para Migrantes	20. SEDESOL	532.38	562.38	562.37	562.37	5.63	-0.00
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	20. SEDESOL	178.25	228.25	299.98	264.11	68.28	31.42
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres	20. SEDESOL	196.80	196.80	196.80	196.80	-0.00	-
Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASGRAH)	20. SEDESOL	310.71	360.71	235.70	298.21	-24.14	-34.66
Gasto total		19,529.68	21,067.41	20,809.78	20,938.59	6.55	-1.22

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información del Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009 y 2010.

PPEF: Información contenida en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sujeta a la aprobación de la Cámara de Diputados.

PEF: Información contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados.

Para el ejercicio fiscal 2010, la propuesta de gasto para el combate a la pobreza, en su vertiente de desarrollo urbano es de 16 mil 800.04 mdp, los programas que tienen las propuestas de gasto más importantes son los siguientes:

- ✓ El Programa para el Desarrollo en Zonas Prioritarias con 6 mil 191.21 mdp;
- ✓ Los Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (CONAVI) con 4 mil 903.28 mdp; y
- ✓ El Programa Hábitat con 2 mil 745.72 mdp. **(Véase cuadro No. 7).**

Cuadro No. 7. Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, vertiente de desarrollo urbano, 2009-2010. (Millones de pesos y variación real).							
Programas	Ramo	2009 PPEF	2009 PEF	2010 PPEF	Promedio	2010 PPEF / 2009 PPEF	2010 PPEF / 2009 PEF
		Millones de pesos.				Variación real.	
Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, CONAVI	06. SHCP	3,999.48	3,999.48	4,903.28	4,451.38	22.60	22.60
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	20. SEDESOL	7,910.99	8,160.99	6,191.21	7,176.10	-21.74	-24.14
Programa Hábitat	20. SEDESOL	2,745.72	2,745.72	2,745.72	2,745.72	-0.00	-0.00
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa"	20. SEDESOL	1,625.97	1,773.18	1,830.05	1,801.61	12.55	3.21
Rescate de Espacios Públicos	20. SEDESOL	1,279.79	1,279.80	1,129.78	1,204.79	-11.72	-11.72
Gasto total		17,561.96	17,959.17	16,800.04	17,379.60	-4.34	-6.45

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis, con información del Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009 y 2010.

PPEF: Información contenida en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sujeta a la aprobación de la Cámara de Diputados.

PEF: Información contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados.

Es importante puntualizar que el presupuesto público federal para el combate a la pobreza se construyó a partir de la información proporcionada por la SHCP en dos fuentes:

En los *Resultados Generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal* se reporta este gasto para las cuatro vertientes arriba analizadas.⁵ En el *Anexo del Informe Trimestral de la SHCP* se presentan el presupuesto de los programas más importantes destinados al combate a la pobreza.⁶

Siguiendo esta metodología proporcionada por la SHCP, podemos concluir que el gasto para el combate a la pobreza propuesto por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados se incrementaría únicamente en 12 mil 183.79 mdp respecto al aprobado para el ejercicio fiscal 2009, es decir, 59 mil 591.21 mdp menos que la recaudación esperada por la contribución del 2% contra la pobreza, la cual se estimó en 71 mil 775.0 mdp.

Efectivamente, existen programas para el combate a la pobreza que proponen incrementos significativos respecto a lo aprobado para el 2009, tales como OPORTUNIDADES y el Seguro Popular, sin embargo, los programas educativos y productivos, la vertiente de desarrollo regional, de grupos vulnerables y de desarrollo urbano presentan recortes importantes.

Este análisis nos permite concluir que solamente una parte de la recaudación de esta contribución se destinaría para el combate a la pobreza, otra parte se asignaría al financiamiento de los diferentes rubros del gasto. Si el Congreso de la Unión expide esta Ley, sería de gran relevancia que la recaudación de esta contribución quede etiquetada para que se destine en su totalidad para el combate a la pobreza.

⁵SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008*. Resultados Generales. México, DF. Páginas 94-107.

⁶SHCP, *Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexo X. Avance Financiero de los Principales Programas Presupuestarios*. Segundo Trimestre del 2009. México, DF. Páginas 167-169.

3. Los factores que explican la caída de la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal.

México enfrenta una vez más la compleja decisión de explorar nuevas fuentes de recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal para financiar el gasto público.

Esta disyuntiva se presentó recurrentemente en las crisis económicas de 1976, 1982, 1987 y 1995, sin embargo, la decisión de realizar una reforma estructural profunda en las fuentes de ingreso público se ha pospuesto o se resolvió con la creación de nuevos impuestos o con el incremento de las tasas tributarias de los gravámenes ya existentes.

Sin embargo, la estrategia gubernamental nunca ha sido estructural. Se han propuesto soluciones de corto plazo, sin resolver la añeja y creciente dependencia que han tenido las finanzas públicas del país de los ingresos por la actividad petrolera. Hemos mantenido una baja recaudación de los ingresos no petroleros, como consecuencia, somos de los países con los más bajos niveles de ingresos públicos.

Una vez más las finanzas públicas del país enfrentan el desafío de incrementar la recaudación, ahora bajo un contexto de recesión internacional, que sólo se compara con la registrada en 1929 y que ha desplomado la actividad económica de prácticamente todas las economías desarrolladas y en vías de desarrollo.

Asimismo, el escenario interno tampoco es alentador. Existen al menos cuatro problemáticas que están afectando estructuralmente la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal: la caída de los ingresos petroleros, los regímenes especiales, el comercio informal y la estrecha base tributaria.

3.1. La reducción de los ingresos petroleros del Gobierno Federal.

México está enfrentando una seria caída de los ingresos provenientes de la actividad petrolera nacional, la principal fuente de recaudación del Gobierno Federal, explicada por la drástica reducción de la plataforma de producción de hidrocarburos en el país y por la sensible baja de los precios internacionales del petróleo.

Para el ejercicio fiscal 2010, el Gobierno Federal propuso a la Cámara de Diputados una recaudación de 883 mil 293.9 mdp por la actividad petrolera del país, cifra que representa una reducción del 12.17% respecto a la recaudación aprobada en el ejercicio fiscal 2009 y una caída del 13.39% respecto a la iniciativa para el ejercicio fiscal 2009.

Prácticamente todos los conceptos petroleros se reducirían comparativamente con los aprobados por el Congreso de la Unión durante el ejercicio fiscal 2009; los impuestos y derechos que registrarían las caídas más importantes son los siguientes: los IEPS en 119.7%; los impuestos a los rendimientos petroleros en 58.16%; el derecho ordinario sobre hidrocarburos en 28.55%; el derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización en 15.99%; el derecho para la fiscalización petrolera en 26.44% y los ingresos de Pemex en 15.24%. **(Véase cuadro No. 8).**

Cuadro No. 8. El Régimen Fiscal de PEMEX, 2009-2010. (Millones de pesos y variación real).						
Conceptos	2009 PPEF	2009 PEF	2010 PPEF	Promedio 2009-2010	2010 PPEF / 2009 PPEF	2010 PPEF / 2009 PEF
	Millones de pesos.				Variación real.	
GOBIERNO FEDERAL	614,408.10	600,183.50	539,590.70	569,887.10	-12.18	-10.10
Ingresos tributarios	-107,781.20	-100,076.90	23,281.20	-38,397.85	-121.60	-123.26
Producción y Servicios	-113,576.20	-105,871.90	20,856.70	-42,507.60	-118.36	-119.70
Impuestos a los Rendimientos Petroleros	5,795.00	5,795.00	2,424.50	4,109.75	-58.16	-58.16
Ingresos no Tributarios (Derechos Petroleros)	722,189.30	700,260.40	516,309.50	608,284.95	-28.51	-26.27
Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos	626,541.50	607,342.40	433,916.20	520,629.30	-30.74	-28.55
Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización	82,332.60	79,645.60	66,912.00	73,278.80	-18.73	-15.99
Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo Crudo	10,467.50	10,467.50	-	5,233.75	-10-	-10-
Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía	2,814.30	2,772.00	3,027.00	2,899.50	7.56	9.20
Derecho para la Fiscalización Petrolera	33.40	32.90	24.20	28.55	-27.54	-26.44
Derecho Único sobre Hidrocarburos	-	-	2,901.90	1,450.95	-	-
Derecho Adicional	-	-	-	-	-	-
Derechos pagados por Pemex derivados del régimen fiscal vigente hasta el 2005	-	-	-	-	-	-
Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos	-	-	2,506.20	1,253.10	-	-
Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en el Paleocanal de Chicontepec	-	-	7,022.00	3,511.00	-	-
PEMEX	405,489.50	405,489.50	343,703.20	374,596.35	-15.24	-15.24
Total	1,019,897.60	1,005,673.00	883,293.90	944,483.45	-13.39	-12.17

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

PEF/ Información obtenida del Presupuesto de Egresos de la Federación y corresponde al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

PPEF/ Información obtenida del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y corresponde al presupuesto propuesto por el Ejecutivo Federal y está sujeto a la aprobación de la Cámara de Diputados.

3.2. La elusión fiscal generada por los gastos fiscales del Gobierno Federal.

Existe un mecanismo legal para evadir las obligaciones fiscales de los contribuyentes, personas físicas o morales, conocido como elusión, que se define de la siguiente manera:

Consiste en la declinación del pago de impuestos usando los vacíos que existen en la ley sin que constituya falta o delito. Dicha evasión no es fiscalizada por las instituciones respectivas y en caso de detectarse no puede recibir sanción. Para corregirla se requiere modificar la legislación y homogenizar el sistema tributario.⁷

Los gastos fiscales son mecanismos elusivos o de evasión legal de las obligaciones tributarias, la existencia de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios, créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales existentes en las leyes tributarias del país han afectado la recaudación en México.

El concepto de Gasto Fiscal se refiere, en términos generales a:

Los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.⁸

De esta manera:

Los Gastos Fiscales se refieren al costo de oportunidad en el que incurre el Fisco Federal como resultado de mantener un régimen fiscal complejo y diferenciado, y de ninguna manera miden la labor de fiscalización que realizan las autoridades tributarias.

Durante el periodo 2002-2010, el Gobierno Federal dejó de recaudar 500 mil 663.4 mdp anuales en promedio por los regímenes especiales existentes en las leyes tributarias del país.

Por tipo de impuesto, los tratamientos fiscales especiales evolucionaron de la siguiente manera:

- ✓ El ISR se estimó en 245 mil 339.3 mdp en promedio anual;
- ✓ El IVA se estimó en 161 mil 273.2 mdp en promedio anual;
- ✓ El Impuesto Empresarial a Tasa Única se estimó en 88 mil 221.7 en promedio anual;
- ✓ Los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicio se estimaron en 50 mil 114.4 mdp en promedio anual; y
- ✓ Los Estímulos Fiscales se estimaron en 14 mil 529.2mdp. **(Véase cuadro No. 9).**

⁷ *Ibidem*. Página 3.

⁸ SHCP, *Presupuesto de gastos fiscales para el ejercicio fiscal 2002*. México, DF. Página 1.

Cuadro No. 9. Presupuestos de Gastos Fiscales en México, por tipo de impuesto, 2002-2010. (Millones de pesos).										
Impuestos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Impuesto Sobre la Renta (ISR)	167,631.0	215,151.9	227,011.9	336,841.6	295,667.0	296,090.8	252,962.8	203,666.8	213,030.0	245,339.3
ISR empresarial	52,148.8	102,277.4	118,074.2	214,675.6	177,340.0	142,646.7	159,297.9	148,691.9	155,151.9	141,144.9
ISR personas físicas	115,482.2	112,874.5	108,937.7	122,166.0	118,327.0	153,444.1	93,664.9	54,974.9	57,878.1	104,194.4
Impuesto Empresarial a Tasa Única	-	-	-	-	-	-	96,306.0	85,567.7	82,791.5	88,221.7
Impuesto al Valor Agregado	104,875.6	124,304.9	142,517.7	158,624.6	174,764.6	210,859.6	210,131.0	158,521.6	166,859.3	161,273.2
Tasa 0%	82,799.8	90,648.6	104,039.6	115,858.1	128,340.0	155,476.9	151,672.2	108,398.9	114,100.3	116,814.9
Bienes Exentos	14,408.0	25,636.7	29,266.1	32,531.1	34,609.4	41,335.9	43,395.8	34,475.9	36,289.2	32,438.7
10% en Región Fronteriza	7,667.8	8,019.6	9,212.0	10,235.4	11,815.2	14,046.8	15,063.0	15,646.8	16,469.8	12,019.6
Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios	54,989.3	53,641.3	23,369.5	14,445.2	16,848.8	47,581.6	199,121.9	7,481.7	33,550.1	50,114.4
Estímulos Fiscales	1,949.6	24,250.2	14,242.9	18,962.1	14,944.7	26,591.3	13,842.8	9,676.9	6,302.5	14,529.2
Gastos Fiscales totales	329,445.5	417,348.3	407,142.0	528,873.5	502,225.1	581,123.3	772,364.5	464,914.7	502,533.4	500,663.4

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de los Presupuestos de Gastos Fiscales de 2002 al 2009.

Durante el periodo 2002-2010, la pérdida en la recaudación por estos regímenes especiales fue equivalente al 5.65% del PIB en promedio anual. Por tipo de impuesto, los tratamientos fiscales especiales evolucionaron de la siguiente manera:

- ✓ El ISR se estimó en 2.84% del PIB en promedio anual;
- ✓ El IVA se estimó en 1.82% del PIB en promedio anual;
- ✓ El Impuesto Empresarial a Tasa Única se estimó en 0.76% del PIB en promedio anual;
- ✓ Los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicio se estimaron en 0.57% del PIB en promedio anual; y
- ✓ Los Estímulos Fiscales se estimaron en 0.17% del PIB en promedio anual. **(Véase cuadro No. 10).**

Cuadro No. 10. Presupuestos de Gastos Fiscales en México, por tipo de impuesto, 2002-2010. (% del PIB).											
Impuestos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio	
Impuesto Sobre la Renta (ISR)	2.71	3.27	3.20	4.25	3.29	3.02	2.43	1.70	1.69	2.84	
ISR empresarial	0.84	1.56	1.67	2.71	1.97	1.45	1.53	1.24	1.23	1.58	
ISR personas físicas	1.87	1.72	1.54	1.54	1.32	1.56	0.90	0.46	0.46	1.26	
Impuesto Empresarial a Tasa Única	-	-	-	-	-	-	0.92	0.71	0.66	0.76	
Impuesto al Valor Agregado	1.70	1.89	2.01	2.00	1.94	2.15	2.02	1.32	1.32	1.82	
Tasa 0%	1.34	1.38	1.47	1.46	1.43	1.59	1.46	0.90	0.90	1.32	
Bienes Exentos	0.23	0.39	0.41	0.41	0.38	0.42	0.42	0.29	0.29	0.36	
10% en Región Fronteriza	0.12	0.12	0.13	0.13	0.13	0.14	0.14	0.13	0.13	0.13	
Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios	0.89	0.82	0.33	0.18	0.19	0.49	1.91	0.06	0.27	0.57	
Estímulos Fiscales	0.03	0.37	0.20	0.24	0.17	0.27	0.13	0.08	0.05	0.17	
Gastos Fiscales totales	5.33	6.35	5.75	6.67	5.59	5.92	7.41	3.87	3.98	5.65	

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de los Presupuestos de Gastos Fiscales de 2002 al 2009.

Durante el periodo 2002-2010, la participación total de cada impuesto en la pérdida de la recaudación por estos regímenes especiales evolucionó de la siguiente manera:

- ✓ El ISR representó el 50.07% en promedio anual;
- ✓ El IVA representó el 32.47% en promedio anual;
- ✓ El Impuesto Empresarial a Tasa Única representó el 5.26% en promedio anual;
- ✓ Los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios representaron el 9.26% promedio anual; y
- ✓ Los Estímulos Fiscales representaron el 2.91% en promedio anual. **(Véase cuadro No. 11).**

Cuadro No. 11. Presupuestos de Gastos Fiscales en México, por tipo de impuesto, 2002-2010. (Millones de pesos).										
Impuestos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Impuesto Sobre la Renta (ISR)	50.88	51.55	55.76	63.69	58.87	50.95	32.75	43.81	42.39	50.07
ISR empresarial	15.83	24.51	29.00	40.59	35.31	24.55	20.62	31.98	30.87	28.14
ISR personas físicas	35.05	27.05	26.76	23.10	23.56	26.40	12.13	11.82	11.52	21.93
Impuesto Empresarial a Tasa Única	-	-	-	-	-	-	12.47	18.41	16.47	5.26
Impuesto al Valor Agregado	31.83	29.78	35.00	29.99	34.80	36.28	27.21	34.10	33.20	32.47
Tasa 0%	25.13	21.72	25.55	21.91	25.55	26.75	19.64	23.32	22.71	23.59
Bienes Exentos	4.37	6.14	7.19	6.15	6.89	7.11	5.62	7.42	7.22	6.46
10% en Región Fronteriza	2.33	1.92	2.26	1.94	2.35	2.42	1.95	3.37	3.28	2.42
Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios	16.69	12.85	5.74	2.73	3.35	8.19	25.78	1.61	6.68	9.29
Estímulos Fiscales	0.59	5.81	3.50	3.59	2.98	4.58	1.79	2.08	1.25	2.91
Gastos Fiscales totales	100.00									

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de los Presupuestos de Gastos Fiscales de 2002 al 2009.

3.3. La evasión fiscal.

La evasión fiscal es otro problema que enfrenta México y que ha exacerbado la frágil estructura recaudatoria del país. De acuerdo con la SHCP:

La evasión fiscal es la acción de evadir el pago de los impuestos, lo cual constituye el delito de defraudación a la Hacienda Pública. Consiste en la ocultación de ingresos, simulación o exageración de gastos deducibles, aplicación de desgravaciones y subvenciones injustificadas etc., con la finalidad de evitar el pago de las contribuciones que por ley le correspondan a un causante.⁹

También se puede definir de la siguiente manera:

La disminución de un monto del tributo producido dentro de un país por parte de quienes estando obligados a abonarlos no lo hacen, y en cambio si obtienen beneficios mediante comportamientos fraudulentos. También se puede definir como el incumplimiento total o parcial por parte de los contribuyentes, en la declaración o pagos de sus declaraciones tributarias. Hay quienes la definen como el acto de no declarar y pagar un impuesto en contradicción de la Ley, mediante la reducción ilegal de gravámenes por medio de maniobras engañosas.¹⁰

El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) elaboró una estimación en materia de evasión tributaria, para el periodo 2002-2004, llegando a las siguientes conclusiones:

⁹SHCP, *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. México, DF. Página 169.

¹⁰David Francisco, Cargo Hernández, *Evasión: Un problema a resolver*. Editorial Eumed.Net. México, DF. Página 1.

La evasión global pasó de 213 mil 863 mdp a 221 mil 203 mdp (a precios constantes de 2003). Como consecuencia, la evasión global se redujo de 27.64% a 27.08%. Como porcentaje del PIB pasó de 3.27% a 3.00%.¹¹

Por tipo de impuestos:

- ✓ En el IVA, la evasión se redujo de 70 mil 475 a 68 mil 687 mdp (a precios constantes de 2003). Como consecuencia la tasa de evasión pasó de 23.6% a 20.2%. Como porcentaje del PIB pasó de 1.1% a 0.90%.
- ✓ En el ISR para personas morales, la evasión aumentó de 37 mil 691 a 45 mil 21 mdp (a precios constantes de 2003). Como consecuencia la tasa de evasión pasó de 21.45% a 26.09%. Como porcentaje del PIB pasó de 0.58% a 0.61%.
- ✓ En el ISR para personas físicas (régimen de retención de salarios), la evasión se redujo de 35 mil 817 a 30 mil 321 mdp (a precios constantes de 2003). Como consecuencia, la tasa de evasión pasó de 17.22% a 14.83%. Como porcentaje del PIB pasó de 0.55% a 0.41%.
- ✓ En el ISR para personas físicas (régimen de arrendamiento), la evasión aumentó de 15 mil 536 a 16 mil 118 mdp (a precios constantes de 2003). Como consecuencia, la tasa de evasión pasó de 71.84% a 69.60%. Como porcentaje del PIB pasó de 0.24% a 0.22%.
- ✓ En el ISR para personas físicas (régimen de actividades empresariales y servicios profesionales), la evasión aumentó de 54 mil 344 a 61 mil 055 mdp (a precios constantes de 2003). Como consecuencia la tasa de evasión pasó de 78.11% a 80.29%. Como porcentaje del PIB se mantuvo en alrededor de 0.83%.¹²

Adicionalmente, se estima que únicamente por concepto de contrabando y piratería, nuestro país deja de recaudar alrededor de 80 mil mdp, equivalente al 0.80% del PIB.

La estrategia del Gobierno Federal para combatir la evasión fiscal del comercio informal fue la creación del Impuesto Sobre los Depósitos en Efectivos, que entró en vigor en 2008.

¹¹Ricardo Samaniego Breach (2006) (Coordinador), *Medición de la evasión fiscal en México. Primera parte*. Invitación número ITP-011-2006 del Servicio de Administración Tributaria, SAT. Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, DF. 14 de noviembre. Página 4.

¹²*Idem.*

Sin embargo, la recaudación de este impuesto es baja comparado con el tamaño de la problemática. Si únicamente por contrabando y piratería el Gobierno Federal sufre una evasión fiscal por 80 mil mdp; y la recaudación del Impuesto a los Depósitos en Efectivo se estimó en 10 mil 295.6 mdp en el 2010, entonces, su recaudación únicamente está combatiendo el 12.87% del sector del contrabando y la piratería y el 4.65% de la economía informal.

Este impuesto no ha gravado la informalidad en su totalidad, sin embargo, ha resultado ser altamente distorsionador porque su incidencia económica recae indistintamente en el ingreso de las personas que laboran en la formalidad y las que se localizan en la informalidad, afectando la decisión de los agentes económicos de usar o no el sistema bancario para realizar sus depósitos.

3.4. La base de contribuyentes.

La debilidad estructural de nuestro sistema fiscal también se explica por la reducida base de contribuyentes, la cual se presenta por los siguientes factores:

- ✓ La enorme proporción de transacciones económicas que se llevan a cabo en la economía informal (lo que se explica en gran medida por las dificultades administrativas y de regulación, así como altos costos, entre ellos los fiscales, de actuar en el ámbito formal);
- ✓ La evasión fiscal;
- ✓ La complejidad de la legislación fiscal.¹³

La existencia de una amplia base de contribuyentes se traduce en una reducción de las tasas impositivas y en la existencia de un menor número de impuestos. De esta manera, la carga tributaria *per cápita* se reduce, porque se incrementa el número de la población que la soporta.

Asimismo, la ampliación de la base tributaria es la única forma en que se sustenta el crecimiento de la recaudación a largo plazo. La otra manera es vía incrementos en las tasas de impuestos existentes y/o creando nuevos impuestos.¹⁴

Para el caso específico de México, la ampliación de la base de contribuyentes también es necesaria para que la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal deje de depender de la renta petrolera.

La política para ampliar la base de contribuyentes, instrumentada en nuestro país en los últimos nueve años, ha dado los siguientes resultados:

¹³En: http://marcelramirez.blogspot.com/2005/09/difundiendo-las-metas-y-resultados-de_26.html

¹⁴*Idem.*

- ✓ Durante el periodo 2001-2009, el universo de contribuyentes se incrementó en casi 3.5 veces: al 31 de diciembre del 2001 el padrón de contribuyentes estaba conformado por 7 millones 148 mil 800 personas, al 31 de diciembre del 2009, el padrón de contribuyentes estaba conformado por 24 millones 443 mil 555 personas.
- ✓ Los sectores de la actividad económica con la base de contribuyentes más amplias son: los servicios financieros, inmobiliarios y profesionales; así como, los servicios comunales, sociales y personales. **(Véase cuadro No. 12).**

Cuadro No. 12. Universo de contribuyentes activos registrados con obligación de presentar declaración, por sector de la actividad económica, 2001-2009. (No. de contribuyentes)									
Conceptos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agricultura, ganadería y pesca	529,884	557,468	563,891	603,659	748,275	825,303	885,260	1,739,322	1,900,257
Minería y petróleo	5,190	5,349	5,404	113,515	158,256	182,194	181,508	188,381	192,822
Industria manufacturera	462,583	481,451	482,392	1,090,992	3,182,205	3,925,995	3,979,877	4,012,059	4,025,912
Electricidad, gas natural y agua potable	1,939	2,276	2,676	14,678	138,657	155,718	160,542	165,396	168,698
Construcción	140,736	152,220	157,586	231,682	590,619	786,466	819,905	841,881	854,362
Comercio, restaurantes y hoteles	2,738,744	2,842,970	2,898,642	3,340,336	5,008,726	5,653,472	5,803,665	5,864,067	5,880,484
Transporte, comunicaciones y agencias de viaje	448,027	458,748	460,964	597,600	911,225	1,007,216	1,043,304	1,057,887	1,063,351
Servicios financieros, Inmobiliarios y profesionales	1,026,374	1,183,788	1,230,521	1,595,795	3,094,420	3,760,053	3,779,373	3,780,850	3,769,702
Servicios comunales, sociales y personales	1,346,952	1,405,911	1,439,269	1,883,555	3,331,545	4,100,890	4,311,655	4,512,025	4,643,560
Otros	448,370	467,511	504,417	1,121,284	1,624,239	1,875,968	1,852,392	1,914,392	1,944,407
Total	7,148,799	7,557,692	7,745,762	10,593,096	18,788,167	22,273,275	22,817,481	24,076,260	24,443,555

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información del Anexo del Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Si la composición de la base de contribuyentes se clasifica por tipo de personas, se observa que en el año 2009 estaban registrados 23 millones 643 mil 462 personas físicas contra 800 mil 093 personas morales, lo que significa que por cada persona moral se registran casi 30 personas físicas.

Cabe señalar que el crecimiento de las personas físicas ha sido mayor que las personas morales (empresas). Las primeras se han incrementado en 255.79% durante el periodo 2001-2009, mientras que, la segunda lo hicieron en 58.90%. **(Véase cuadro No. 13).**

Sin embargo, a pesar del incremento en la base de contribuyentes de México, José María Zubiría Maqueo, afirmó:

La meta es llegar a tener una base de 43 millones de contribuyentes en los próximos años, que de acuerdo con el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, constituyen la Población Económicamente activa del país.

Cuadro No. 13. Universo de contribuyentes activos registrados con obligación de presentar declaración, por tipo de persona, 2001-2009. (No. de contribuyentes)

Años	Personas Físicas	Personas Morales	Total
2001	6,645,292	503,508	7,148,800
2002	7,019,875	537,817	7,557,692
2003	7,215,160	530,602	7,745,762
2004	10,016,044	577,052	10,593,096
2005	18,147,273	640,894	18,788,167
2006	21,580,371	692,904	22,273,275
2007	22,077,413	740,068	22,817,481
2008	23,303,771	772,488	24,076,259
2009	23,643,462	800,093	24,443,555

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información del Anexo del Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nuestra nación integra la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que es un foro único donde los Gobiernos de 30 democracias trabajan conjuntamente para sumarse a los desafíos económicos, sociales y ambientales que impone la globalización.

La existencia de estos factores ha generado que la recaudación observada en México sea inferior a su potencial recaudatorio, lo que se ha traducido en que nuestro país sea el que registre el menor nivel de recaudación tributaria, entre los miembros de la OCDE.

Medido como % del PIB, la recaudación tributaria en México es equivalente al 20.6%, muy por debajo de países como Dinamarca (49.1%); Suecia (49.1%), Bélgica (44.5%); Francia (44.2%) y Noruega (43.9%).¹⁵ (Véase gráfica No. 1).



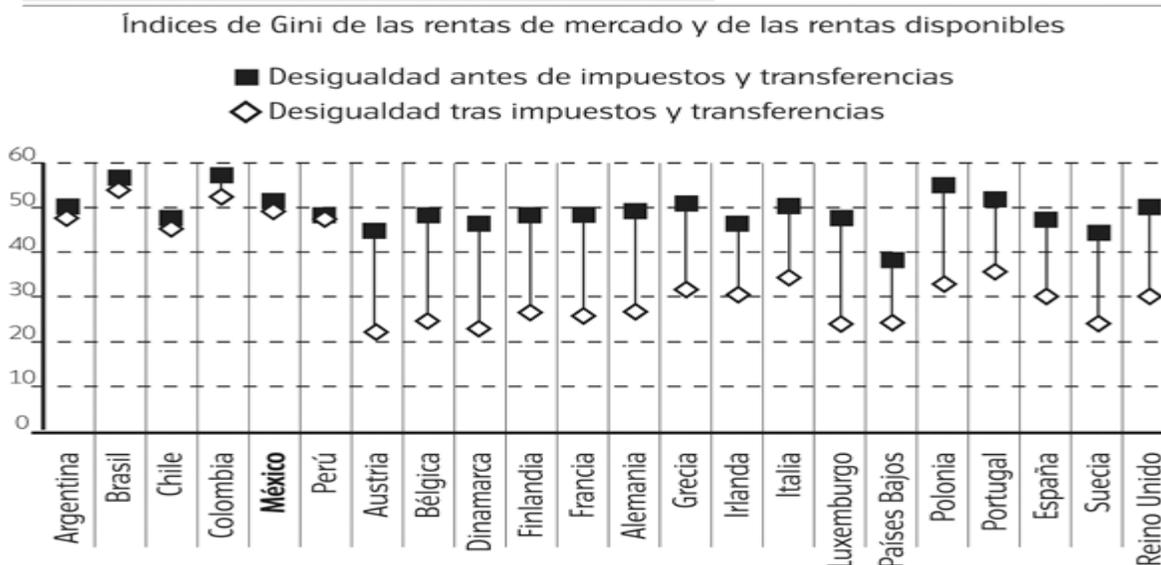
¹⁵OCDE (2008), *Revenue Statistics 1965-2007*. Paris, Francia. Página 96.

La baja recaudación de los ingresos presupuestarios en México trae consigo dos importantes distorsiones del sistema impositivo: impide erradicar estructuralmente la desigualdad y la carga fiscal es soportada mayoritariamente por los hogares con los ingresos medios y altos del país.

Respecto a la erradicación de la desigualdad, *la OCDE* realizó un comparativo de la distribución del ingreso antes y después de la recaudación tributaria entre países de América Latina y Europa.

Dada la muestra de países, se observa que antes del cobro de impuestos, México tiene un nivel de desigualdad parecido a Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia y el Reino Unido. Sin embargo, después de redistribuir la riqueza a través de la política impositiva y de las transferencias, México avanza prácticamente 2 puntos Gini, mientras que, los países europeos lo hacen en 19 puntos Gini en promedio.¹⁶ Es decir, la desigualdad en México prácticamente permanece constante antes y después de la recaudación impositiva, mientras que, las sociedades europeas se vuelven más igualitarias, porque recaudan una importante proporción del PIB y porque su sistema fiscal es un instrumento redistributivo eficaz.¹⁷ **(Véase la siguiente figura).**

Desigualdad de rentas y redistribución fiscal



FUENTE: Euromod (2008) para los países de la OCDE, y Goñi *et al.* (2008) para América Latina.

¹⁶El Coeficiente de Gini normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

¹⁷OCDE (2008), *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*. Políticas fiscales y desarrollo en América Latina. Banco Centroamericano de Integración Económica. Tegucigalpa Honduras. 31 de octubre del 2008. Página 12.

Respecto a la carga tributaria, ésta es un fiel reflejo de la mala distribución del ingreso, los hogares pertenecientes a los niveles de ingreso medio y alto son las que soportan la mayor parte de la recaudación fiscal, porque son los que concentran la mayor parte del ingreso y realizan la mayor parte del consumo total.

Con base en *la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2006*, podemos afirmar que:

- ✓ En los deciles I al IV se ubican los hogares con los niveles de ingreso más bajos, tienen la característica que sus ingresos totales son incapaces de cubrir sus gastos y se ubican por debajo del promedio nacional, su ingreso medio se ubica entre 1 mil 797.0 y 5 mil 271.4 pesos mensuales. El conjunto de estos hogares soportan únicamente el 12.5% de la carga tributaria total.
- ✓ Los hogares localizados en los deciles V al IX serán considerados de ingreso medio, registraron una captación media entre 6 mil 194.5 y 14 mil 852.3 pesos mensuales. El conjunto de estos hogares soporta el 49.3% de la carga tributaria.
- ✓ Los hogares con los ingresos más altos del país, localizados en el decil X, registraron una captación media de 32 mil 347.7 pesos mensuales. El conjunto de estos hogares soportan el 38.4% de la carga tributaria.

Dada esta clasificación podemos concluir que la aplicación de una nueva contribución del 2% contra la pobreza, incrementará el ingreso total de los hogares con los ingresos más bajos (localizados en los deciles I al IV), porque una parte de esta recaudación se destinaría para mejorar su nivel de vida, sin embargo, afectará el poder de compra de las familias con ingresos medios, porque su ingreso total se vería reducido, debido a que este grupo de hogares soporta casi el 50% de la carga tributaria del país. **(Véase cuadro No. 14).**

Cuadro No. 14. Distribución porcentual de la carga fiscal ponderada por impuesto, por hogares, 2006.							
Deciles de ingreso	Ordenado por ingreso per cápita						
	ISR	IVA	IEPS (resto)	IEPS (gasolinas y diesel)	Tenencia	ISAN	Total
I	0.5	1.0	0.1	-0.2	0.0	0.0	1.4
II	1.2	1.5	0.2	-0.4	0.0	0.0	2.5
III	1.9	2.0	0.3	-0.4	0.0	0.0	3.7
IV	2.8	2.3	0.4	-0.5	0.0	0.0	4.9
V	3.4	2.7	0.4	-0.6	0.0	0.0	5.9
VI	4.6	3.1	0.4	-0.6	0.0	0.0	7.7
VII	5.0	4.0	0.5	-0.7	0.1	0.1	8.9
VIII	6.2	5.0	0.6	-0.6	0.2	0.1	11.4
IX	7.8	6.9	0.7	-0.6	0.5	0.1	15.4
X	19.8	16.6	1.0	-0.5	1.3	0.3	38.4
Total	53.0	45.0	44.0	-5.0	2.1	0.6	100.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2006. México, DF. Página 31.

4. La recaudación de los ingresos por el consumo generalizado en México.

El IVA es indirecto y plurifásico no acumulativo, al permitir el acreditamiento del impuesto pagado en la etapa anterior, por lo que sólo se paga sobre el valor agregado que se incorpora en los bienes y servicios en la etapa posterior, recayendo la carga fiscal en el consumidor final.¹⁸

La recaudación del IVA es compleja porque el sistema impositivo difícilmente se diseñó con una tasa uniforme, es un impuesto que generalmente se instrumenta con tasas diferenciadas, a través de exenciones, tasa cero, tasas altas sobre bienes de lujo, tasas preferenciales en zonas específicas y tasas reducidas sobre otros bienes específicos. De ellas, las más utilizadas a nivel internacional son las exenciones y tasa cero.¹⁹

Las ventajas de una tasa uniforme del IVA radican en que se recauda más a un menor costo administrativo; asegura neutralidad en el comercio internacional al tratar las importaciones como bienes domésticos, y que por tanto son gravados, y las exportaciones como bienes externos (libres del impuesto) y hace más difícil la evasión del impuesto, ya que permite a la autoridad el cruce de información entre proveedor y comprador para establecer el monto del impuesto.²⁰

Respecto a la tasa del 0% y de los bienes exentos:

Un producto que está sujeto a tasa cero del IVA no paga dicho impuesto en ningún tramo de la cadena productiva. En cambio, un bien exento no paga IVA en el último tramo de la cadena productiva, que es cuando el producto es adquirido por el consumidor, sin embargo, los insumos no están exentos del impuesto.²¹

Otra diferencia entre los bienes y servicios con tasa 0% y los exentos radica en el tratamiento que se le da a la deducción del IVA. Bajo el régimen de tasa 0%, los productores pueden deducir el IVA pagado en etapas anteriores de producción. Por el contrario, si los bienes y servicios están exentos del IVA, esta deducción no es posible.²²

¹⁸SHCP (2003), *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona, deroga y establece diversas disposiciones fiscales (Miscelánea Fiscal 2004)*. México, DF. Página 10.

¹⁹Alfredo Tijerina G. (1998), *Propuesta de reforma en el impuesto al valor agregado*. Documento de Investigación No. 2. Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE). México, DF. Página 3.

²⁰Idem.

²¹Alejandro Rodríguez Arana (2001), *Impactos macroeconómicos de la reforma al impuesto al valor agregado. ¿Es la reforma propuesta la mejor opción?*. Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana. México, DF. Página 5.

²²Fernando Aportela Rodríguez, et al. (2002), *La reforma al impuesto al valor agregado de 1995: efecto inflacionario, incidencia y elasticidades relativas*. Banco de México, Dirección General de Investigación Económica. Documento de investigación No. 2002-01. México, DF. Página 6.

La principal objeción a las exenciones, sin embargo, se debe a que el vendedor de un producto exento, al no poder recuperar el impuesto que pagó en las etapas previas de producción, lo traslada al consumidor a un precio más alto. Esto acaba por reducir la recaudación sin que exista beneficio alguno para los hogares con los ingresos más bajos.

Alfredo Tijerina²³ apunta que en el caso de la exención, a medida que crece el número de bienes y servicios exentos, la base gravable disminuye y cae la recaudación, como consecuencia, las autoridades tratan de compensar la caída de los ingresos, aumentando la tasa del impuesto.

Puntualiza que las exenciones, aparte de tener objetivos redistributivos, se pueden dar en bienes considerados meritorios y en bienes difíciles o costosos de gravar. Dentro de la primera categoría se encuentran la educación, salud, agua, libros y cultura entre otros. El segundo caso se refiere generalmente a servicios bancarios y financieros, apuestas, loterías, etc.

La tasa 0% también se utiliza con criterios redistributivos y para favorecer el consumo de bienes meritorios. Al igual que las exenciones, hay varios argumentos que desacreditan su papel redistributivo: beneficia a las personas de menores ingresos, sin embargo, también favorece a muchos consumidores que no lo necesitan, reduciendo innecesariamente la recaudación; las transferencias directas se consideran como el mecanismo más eficiente para beneficiar al grupo objetivo de la población y al igual que las exenciones, cuando crece el número de bienes y servicios con tasa cero, se erosiona la base gravable, se recauda menos y las autoridades tratan de compensar esto, incrementando la tasa general del IVA, elevando o generando otro impuesto.²⁴

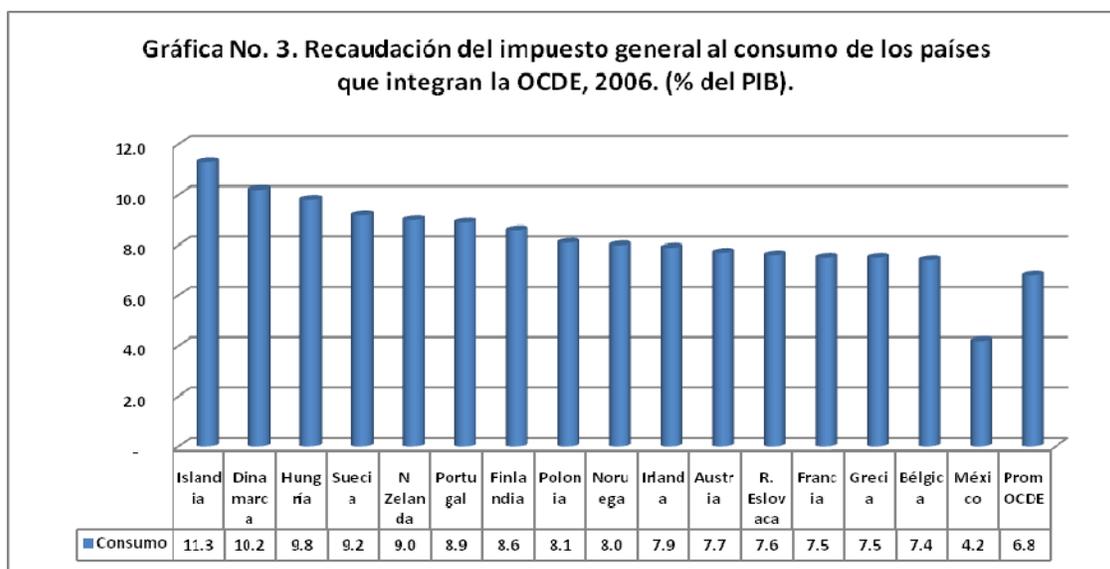
El IVA es el impuesto al consumo más importante en México. Durante el periodo 2000-2010 se estimó una recaudación promedio de este impuesto de 364 mil 707.5 mdp anuales en promedio. La propuesta de recaudación del Gobierno Federal para el año 2010 es de 454 mil 751 mdp. **(Véase gráfica No. 2).**

²³Propuesta de reforma en el impuesto al valor agregado. *Op Cit.* Páginas 3-4.

²⁴*Ibidem.* Página 5.



En la recaudación del impuesto general al consumo (excluyendo los impuestos generalizados), México ocupa el lugar No. 26 entre los miembros que integran la OCDE, con una captación de 4.2% del PIB, por encima de países como Austria (4.0%), Suiza (3.9%), Japón (2.6%) o Estados Unidos (2.2%); sin embargo, muy por debajo de países como Islandia (11.3%), Dinamarca (10.2%); Hungría (9.8%), Suecia (9.2%) y Nueva Zelanda (9.0%). **(Véase gráfica No. 3).**



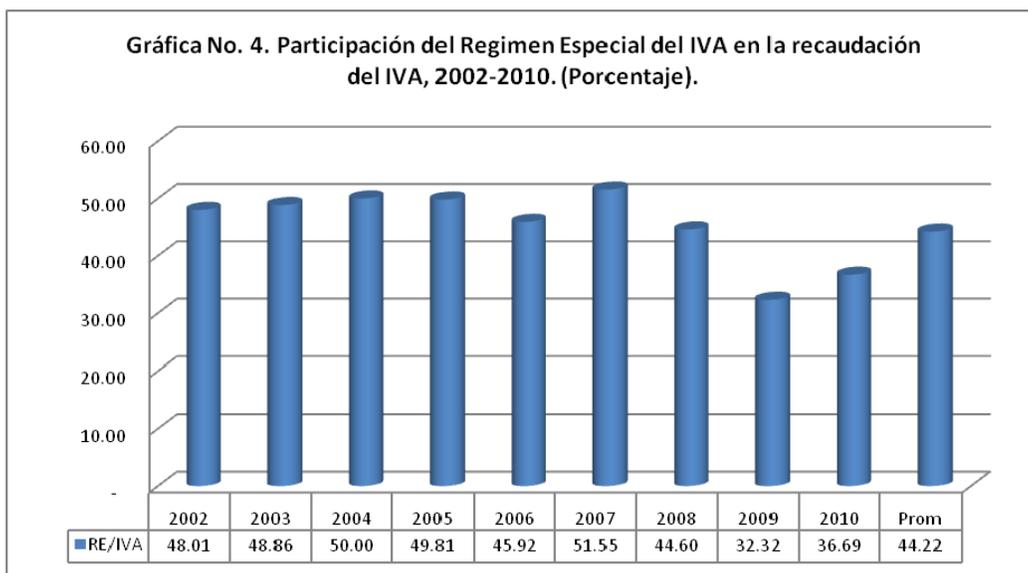
El bajo nivel de recaudación del IVA en México se explica, en parte, por la existencia de tres regímenes especiales en este impuesto, por los cuales, durante el periodo 2002-2010, el Gobierno Federal ha dejado de recaudar 161 mil 273.2 mdp en promedio anual, de los cuales:

- ✓ Por tasa cero, la pérdida en la recaudación fue de 116 mil 814.9 mdp anuales;
- ✓ Por bienes exentos, la pérdida en la recaudación fue de 32 mil 438.7 mdp anuales; y
- ✓ Por la tasa del 10% para la región fronteriza del país, la pérdida en la recaudación fue de 12 mil 019.6 mdp.

Para el ejercicio fiscal 2010, se estimó que los tres regímenes especiales del IVA representarán una pérdida recaudatoria de 166 mil 859.3 mdp, de los cuales:

- ✓ Por tasa cero, la pérdida en la recaudación se estimó en 114 mil 100.3 mdp anuales;
- ✓ Por bienes exentos, la pérdida en la recaudación se estimó en 36 mil 289.2 mdp anuales; y
- ✓ Por la tasa del 10% para la región fronteriza del país, la pérdida en la recaudación se estimó en 16 mil 469.8 mdp.

Los tres regímenes especiales que mantiene el IVA han representado el 44.22% de la recaudación total de este impuesto durante el periodo 2002-2010. Particularmente, para el ejercicio fiscal 2010, representó el 36.69%. **(Véase gráfica No. 4).**



El consumo generalizado en alimentos y medicinas mantiene un régimen especial de tasa de 0%, que para el periodo 2002-2010 ha representado un sacrificio fiscal al Gobierno Federal de 104 mil 640.2 mdp en promedio anual; de los cuales: 94 mil 897.3 mdp corresponden a alimentos y 9 mil 742.9 mdp, corresponden a medicinas. Para el año 2010, el sacrificio fiscal por el régimen de tasa 0% en alimentos y medicinas se estimó en 105 mil 550.4 mdp; de los cuales: 86 mil 937.2 mdp corresponden a alimentos y 13 mil 613.2 mdp, corresponden a medicinas. **(Véase cuadro No. 15).**

Cuadro No. 15. Los Presupuestos de Gastos Fiscales para el Impuesto al Valor Agregado, por tipos de regímenes, 2002-2010. (Millones de pesos)										
Régimen	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Tasa Cero	82,799.8	90,648.6	104,039.6	115,858.1	128,340.0	155,476.9	151,672.2	108,398.9	114,100.3	116,814.9
Alimentos	70,061.3	75,923.9	86,876.8	96,323.6	105,285.0	127,882.5	122,192.5	82,593.1	86,937.2	94,897.3
Medicinas	6,183.7	5,850.4	6,590.2	7,775.7	9,747.1	11,702.4	13,290.9	12,932.9	13,613.2	9,742.9
Libros, periódicos y revistas	5,318.0	4,404.3	5,031.2	5,554.1	6,141.4	7,338.3	7,724.4	4,731.3	4,980.1	5,691.5
Libros		3,549.7								3,549.7
Periódicos		657.4								657.4
Revistas		197.2								197.2
Servicio o suministro de agua potable para uso doméstico		3,286.8	3,755.7	4,205.2	4,100.3	4,894.8	4,972.3	4,935.4	5,195.0	4,418.2
Otros productos	1,236.8	1,183.2	1,417.2	1,586.9	2,643.6	3,148.8	2,950.0	2,930.0	3,084.1	2,242.3
Servicios de hotelería y conexos a extranjeros para congresos, convenciones, exposiciones o ferias		N.A.	368.5	412.6	422.6	510.1	542.1	276.2	290.7	403.3
Exentos	14,408.0	25,636.7	29,266.1	32,531.1	34,609.4	41,335.9	43,395.8	34,475.9	36,289.2	32,438.7
Servicios médicos	1,360.4	1,511.9	1,700.7	1,904.3	2,274.9	2,727.0	2,887.5	2,858.0	3,008.3	2,248.1
Servicios de enseñanza	6,369.2	10,057.5	11,550.5	12,774.4	13,856.4	16,685.4	17,762.8	17,652.2	18,580.7	13,921.0
Servicio de transporte público terrestre de personas	5,503.5	6,639.2	7,511.4	8,410.5	9,522.3	11,231.5	10,695.2	1,981.4	2,085.6	7,064.5
Espectáculos públicos		525.9	637.8	714.1	665.4	794.5	1,094.5	1,092.8	1,150.2	834.4
Vivienda		6,902.2	7,865.7	8,727.8	8,290.4	9,897.5	10,955.8	10,891.5	11,464.4	9,374.4
Servicio o suministro de agua potable para uso doméstico	742.0									742.0
Otros	432.9									432.9
Tasa del 10% en la región fronteriza	7,667.8	8,019.6	9,212.0	10,235.4	11,815.2	14,046.8	15,063.0	15,646.8	16,469.8	12,019.6
Baja California		2,695.1	3,096.7	3,443.5	3,974.4	4,257.2	4,565.8	4,683.2	4,929.6	3,955.7
Baja California Sur		341.8	389.7	436.4	503.5	539.5	583.8	600.4	632.0	503.4
Quintana Roo		736.2	850.3	944.2	1,088.0	1,442.0	1,553.2	1,561.1	1,643.2	1,227.3
El resto		4,246.5	4,875.3	5,411.3	6,249.3	7,808.1	8,360.2	8,802.1	9,265.0	6,877.2
Impuesto al Valor Agregado	104,875.6	124,304.9	142,517.7	158,624.6	174,764.6	210,859.6	210,131.0	158,521.6	166,859.3	161,273.2

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de los Presupuestos de Gastos Fiscales 2002-2009.

La aplicación de la contribución del 2% que recaería sobre el consumo generalizado del país, tendría un doble efecto: primero, como ya se explicó, sería un instrumento para el combate a la pobreza. Sin embargo, también tendría como finalidad reducir la pérdida en la recaudación del Gobierno Federal por la aplicación de los tres regímenes especiales que actualmente existe en el IVA.

La aplicación de esta contribución del 2% recaería sobre el consumo generalizado, incluyendo alimentos y medicinas, es decir, los estratos sociales de todos los niveles de ingreso pagarían esta contribución en el consumo de estos dos bienes, incluyendo los hogares de más altos ingresos.

De esta manera, la contribución del 2% contra la pobreza permitiría incrementar la recaudación sobre el consumo generalizado en 71 mil 775 mdp, que representaría el 61% de la pérdida total por mantener los tres regímenes especiales del IVA. Esto significa que, por cada 100 pesos que el Gobierno Federal dejara de percibir por la tasa del 0%, los bienes exentos y la tasa del 10% en la zona fronteriza, recuperaría 60 pesos si el Congreso de la Unión aprobara la Ley de la contribución contra la pobreza, en los términos enviados por el Ejecutivo Federal.

5. El impacto en los hogares del país de la contribución del 2% contra la pobreza.

La reforma tributaria propuesta por el Gobierno Federal para el ejercicio fiscal 2010 contiene la aplicación de una contribución contra la pobreza del 2% que recaería sobre el consumo de todos los bienes y servicios que la población enajene en el país e incidiría en todos los hogares de México, sin distinguir niveles de ingreso.

Para evaluar el impacto de esta contribución en los hogares del país, se realizó un análisis del consumo agregado contenido en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH-2008)*, por deciles de ingreso, publicación del *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*.

De acuerdo con esta Encuesta, la distribución del ingreso y del gasto que realizan las familias de México se agrupan en 10 deciles, cada uno concentra el 10% de los hogares del país. Las familias de menores ingresos totales del país se agrupan en los primeros deciles y los hogares con los mayores ingresos se concentran en los últimos deciles. Desde una perspectiva extrema, los hogares más pobres están en el decil I y los más ricos en el decil X.

De esta manera, los hogares del país obtuvieron un ingreso agregado total de 340 mil 958.4 mdp mensuales en promedio, de los cuales, los hogares con los ingresos más bajos concentraron 5 mil 942.1 mdp mensuales en promedio, mientras que, los hogares con los ingresos más altos captaron 124 mil 743.2 mdp mensuales en promedio. Esto significa que las familias con los ingresos más bajos concentraron el 1.7% del ingreso total en promedio y los hogares con los ingresos más altos concentraron el 36.6% de los ingresos totales en promedio. **(Véase cuadro No. 16).**

Esta alta concentración del ingreso explica el comportamiento del consumo total de los hogares del país, el cual ascendió a 296 mil 169 mdp mensuales en promedio, de los cuales, los hogares con los ingresos más bajos gastaron 8 mil 374.9 mdp mensuales en promedio, mientras que, los hogares con los ingresos más altos gastaron 93 mil 789.3 mdp mensuales en promedio. Esto significa que las familias con los ingresos más bajos concentraron el 2.8% del consumo generalizado realizado en el país, mientras que, las familias con los ingresos más altos realizaron el 31.7% del consumo generalizado. **(Véase cuadro No. 16).**

Existe una característica sumamente relevante en la relación ingreso-gasto de los hogares de México. En términos agregados, los ingresos totales que captaron los hogares del país son mayores que los gastos totales, la relación es la siguiente: los ingresos totales fueron de 340 mil 958.4 mdp mensuales en promedio; los gastos totales fueron de 296 mil 169 mdp mensuales en promedio. **(Véase cuadro No. 16).**

Sin embargo, en los deciles I al IV, el ingreso global de los hogares del país es inferior a sus gastos totales, en otras palabras, sus necesidades de consumo global superaron sus niveles de ingresos totales:

- ✓ En el decil I, el ingreso total de los hogares del país fue de 2 mil 222.8 pesos mensuales en promedio y su gasto total fue de 3 mil 132.8 pesos mensuales en promedio, es decir, su gasto total superó su nivel de ingresos agregado por 910.1 pesos mensuales en promedio.
- ✓ En el decil II, el ingreso total de los hogares del país fue de 3 mil 689.1 pesos mensuales en promedio y su gasto total fue de 4 mil 327.0 pesos mensuales en promedio, es decir, su gasto total superó su nivel de ingreso agregado por 637.9 pesos mensuales en promedio.
- ✓ En el decil III, el ingreso total de los hogares del país fue de 4 mil 951.4 pesos mensuales en promedio y su gasto total fue de 5 mil 468.2 pesos mensuales en promedio, es decir, su gasto total superó su nivel de ingresos agregado por 516.8 pesos mensuales en promedio.
- ✓ En el decil IV, el ingreso total de los hogares del país fue de 6 mil 160.8 pesos mensuales en promedio y su gasto total fue de 6 mil 397.8 pesos mensuales en promedio, es decir, su gasto superó su nivel de ingresos por 237.0 pesos mensuales en promedio. **(Véase cuadro No. 16).**

La aplicación de una contribución del 2% del consumo generalizado reducirá el poder de compra de todos los hogares del país, incluyendo a las familias ubicadas en los deciles más bajos, cuyos ingresos son insuficientes para cubrir sus niveles de consumo y quienes complementan su gasto familiar con deuda o subsidios privados (remesas) o subsidios públicos provenientes de los programas sociales del Gobierno Federal y Local.

Si el Congreso de la Unión aprobara esta contribución se tendría que reflexionar respecto al diseño de su base gravable, la cual no podría ser generalizada, por el contrario, tendría que ser focalizada, porque los ingresos de los hogares ubicados en los deciles I al IV no alcanzan a cubrir el nivel de consumo, y con la aplicación de esta contribución, se reduciría su poder de compra, restringiendo aún más su demanda de bienes y servicios.

Cuadro No. 16. Relación de los ingresos y los gastos totales de los hogares de México, por deciles de ingresos, 2008. (Millones de pesos mensuales y %).							
Deciles	Ingreso total (MDP mensuales).	Gasto total (MDP mensuales).	Participación del ingreso x deciles (%).	Participación del gasto x deciles (%).	Ingreso x hogar (Pesos mensuales)	Gasto x hogar (Pesos mensuales)	Diferencial (Pesos mensuales x hogar)
I	5,942.06	8,374.85	1.74	2.83	2,222.78	3,132.82	-910.05
II	9,861.93	11,567.22	2.89	3.91	3,689.10	4,327.01	-637.90
III	13,236.40	14,618.03	3.88	4.94	4,951.41	5,468.24	-516.83
IV	16,469.30	17,102.95	4.83	5.77	6,160.76	6,397.79	-237.03
V	20,063.34	19,936.58	5.88	6.73	7,505.20	7,457.78	47.42
VI	24,906.44	23,808.50	7.30	8.04	9,316.88	8,906.17	410.71
VII	31,058.37	27,258.53	9.11	9.20	11,618.17	10,196.74	1,421.43
VIII	39,418.90	34,228.44	11.56	11.56	14,745.63	12,804.01	1,941.62
IX	55,258.48	45,484.61	16.21	15.36	20,670.83	17,014.67	3,656.16
X	124,743.17	93,789.28	36.59	31.67	46,663.26	35,084.19	11,579.07
Total	340,958.38	296,168.99	100.00	100.00	12,754.41	11,078.95	1,675.46

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la ENIGH, 2008.

5.1. El impacto en los hogares del país de la contribución del 2% sobre el consumo generalizado.

Otra forma de abordar la relación entre los ingresos y los gastos de los hogares del país es analizando en términos relativos, es decir, observando cual es la participación del consumo generalizado de los hogares del país en el ingreso total.

Esta relación en los primeros cuatro deciles nos establece que los gastos totales superaron a los ingresos totales en las siguientes proporciones: 41%, 17.3%, 10.4% y 3.9% en promedio, respectivamente. Por el contrario, los hogares con los ingresos más altos tuvieron un consumo generalizado que representó el 75.2% en promedio de su ingreso total. **(Véase cuadro No. 17).**

En términos de impacto de la contribución del 2% contra la pobreza, éste recaerá mayoritariamente sobre los hogares con los ingresos más altos, porque son los que realizan la mayor parte del consumo generalizado.

Las estimaciones realizadas con base en la ENIGH-2008, nos revela que la contribución del 2% contra la pobreza aplicado sobre el consumo generalizado que realicen los hogares del país generaría una recaudación de 71 mil 080.6 mdp. Por su parte, la recaudación esperada de esta contribución se estimó en 71 mil 775.0 mdp, el diferencial es de 694.4 mdp, casi el 1%. **(Véase cuadro No. 17).**

Con base en la recaudación obtenida a través del ENIGH-2008, el impacto en los hogares del país sería el siguiente: los hogares con los ingresos más bajos contribuirían con 2 mil 010 mdp anuales, lo que representaría el 2.83% de la recaudación total de esta contribución; mientras que, los hogares con los ingresos más altos contribuirían con 22 mil 509.4 mdp, lo que representaría el 31.67% de la recaudación total de esta contribución. **(Véase cuadro No. 17).**

Dado este análisis que relaciona el consumo generalizado/ingreso total y la evaluación tributaria, podemos concluir que el impacto en los hogares del país de la aplicación de una contribución del 2% sobre el consumo generalizado sería ambiguo: por una parte, reduciría en mayor proporción el poder de compra de los hogares más pobres del país, quienes destinan la totalidad de sus ingresos para satisfacer sus necesidades de consumo, e incluso, para cubrir toda su demanda de bienes y servicios, recurren a la deuda o a los subsidios privados (remesas) o los subsidios públicos (programas sociales federales o locales); sin embargo, la contribución tendría un impacto progresivo, porque recaería mayoritariamente sobre los hogares con los ingresos más altos del país, que son los que pagarían la mayor parte de este gravamen.

Deciles	Gasto total x hogar (Pesos mensuales)	Ingreso total x hogar (Pesos mensuales)	Participación del gasto total en el ingreso total (%).	Impuesto del 2% (Millones de pesos)	Participación del impuesto del 2% x deciles (%).
I	3,132.82	2,222.78	140.94	2,009.96	2.83
II	4,327.01	3,689.10	117.29	2,776.13	3.91
III	5,468.24	4,951.41	110.44	3,508.33	4.94
IV	6,397.79	6,160.76	103.85	4,104.71	5.77
V	7,457.78	7,505.20	99.37	4,784.78	6.73
VI	8,906.17	9,316.88	95.59	5,714.04	8.04
VII	10,196.74	11,618.17	87.77	6,542.05	9.20
VIII	12,804.01	14,745.63	86.83	8,214.83	11.56
IX	17,014.67	20,670.83	82.31	10,916.31	15.36
X	35,084.19	46,663.26	75.19	22,509.43	31.67
Total	11,078.95	12,754.41	86.86	71,080.56	100.00

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la ENIGH, 2008.

5.2. El impacto en los hogares del país de la contribución del 2% contra la pobreza que recaería sobre el consumo de alimentos y medicinas.

La propuesta del Ejecutivo Federal es que la contribución del 2% contra la pobreza recaiga sobre el consumo generalizado. De esta manera, se eliminarían los bienes sujetos a la tasa 0% del IVA y las exenciones que gozan algunos productos, entre ellos, alimentos y medicinas.

El análisis del impacto de la contribución del 2% sobre los hogares del país que consumen alimentos es el siguiente:

Los hogares del país realizaron un gasto de 46 mil 325.3 mdp mensuales en promedio por concepto de alimentos, de los cuales, los hogares con los ingresos más bajos gastaron 2 mil 516 mdp mensuales en promedio, mientras que, los hogares con los ingresos más altos gastaron 7 mil 136.8 mdp mensuales en promedio. Esto significa que las familias con los ingresos más bajos concentraron el 5.43% del gasto total en alimentos y las familias con los ingresos más altos realizaron el 15.41% del consumo total en alimentos. **(Véase cuadro No. 18).**

Asimismo, los hogares con los ingresos más bajos destinaron el 42.34% de su ingreso total para la satisfacción de sus necesidades alimenticias, por el contrario, los hogares con los ingresos más altos, el consumo de alimentos le representó el 5.72% en promedio de su ingreso total. **(Véase cuadro No. 18).**

Dada la estructura del consumo en alimentos, la contribución del 2% contra la pobreza impacta mayoritariamente a los hogares con los ingresos más altos, porque son éstos los que realizan la mayor parte de este gasto. **(Véase cuadro No. 18).**

La contribución del 2% contra la pobreza que recaería sobre el consumo de alimentos que realicen los hogares del país generaría una recaudación de 11 mil 118.1 mdp, de los cuales, los hogares con los ingresos más bajos contribuirían con 603.82 mdp anuales, lo que representaría el 5.43% de la recaudación total por alimentos; mientras que, los hogares con los ingresos más altos contribuirían con 1 mil 712.8 mdp, lo que representaría el 15.4% de la recaudación total por concepto de alimentos. **(Véase cuadro No. 18).**

De este análisis, podemos concluir que el impacto en los hogares del país por la aplicación de una contribución del 2% sobre el consumo de alimentos sería ambiguo: por una parte, reduciría en mayor proporción el poder de compra de los hogares más pobres del país, quienes destinan el 42.3% de sus ingresos totales para satisfacer sus necesidades de alimentación; sin embargo, la contribución tiene un impacto progresivo, porque recaería mayoritariamente sobre los hogares con los ingresos más altos del país, que son los que pagarían la mayor parte de este gravamen.

Cuadro No. 18. Distribución del gasto en alimentos y el impacto de la contribución del 2% contra la pobreza en los hogares de México, por deciles de gasto, 2008.							
Deciles	Gasto total (MDP Mensuales)	Participación x deciles (%)	Gasto x hogar (Pesos mensuales)	Ingreso x hogar (Pesos mensuales)	Participación del gasto en el ingreso (%)	Impuesto del 2% (Millones de pesos)	Participación del impuesto del 2% x deciles (%)
I	2,515.91	5.43	941.14	2,222.78	42.34	603.82	5.43
II	3,168.06	6.84	1,185.09	3,689.10	32.12	760.34	6.84
III	3,552.68	7.67	1,328.97	4,951.41	26.84	852.64	7.67
IV	4,006.09	8.65	1,498.58	6,160.76	24.32	961.46	8.65
V	4,418.71	9.54	1,652.93	7,505.20	22.02	1,060.49	9.54
VI	4,886.31	10.55	1,827.85	9,316.88	19.62	1,172.71	10.55
VII	5,135.06	11.08	1,920.90	11,618.17	16.53	1,232.41	11.08
VIII	5,403.29	11.66	2,021.24	14,745.63	13.71	1,296.79	11.66
IX	6,102.48	13.17	2,282.79	20,670.83	11.04	1,464.60	13.17
X	7,136.83	15.41	2,669.71	46,663.26	5.72	1,712.84	15.41
Total	46,325.43	100.00	1,732.92	12,754.41	13.59	11,118.10	100.00

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la ENIGH, 2008.

El análisis del impacto de la contribución del 2% sobre los hogares del país que compran medicinas sería el siguiente:

Los hogares del país realizaron un gasto de 6 mil 102.23 mdp mensuales en promedio por concepto de medicinas, de los cuales, los hogares con los ingresos más bajos gastaron 149.93 mdp mensuales en promedio, mientras que, los hogares con los ingresos más altos gastaron 2 mil 287.5 mdp mensuales en promedio. Esto significa que las familias con los ingresos más bajos concentraron el 2.5% del gasto total en medicinas y las familias con los ingresos más altos realizaron el 37.491% del consumo total en medicinas. **(Véase cuadro No. 19).**

Asimismo, los hogares con los ingresos más bajos destinaron el 2.5% de su ingreso total para el consumo de medicinas, por el contrario, los hogares con los ingresos más altos, el consumo de medicinas le representó el 1.83% en promedio de su ingreso total. **(Véase cuadro No. 19).**

Dada la estructura del consumo de medicinas, la contribución del 2% contra la pobreza impactaría mayoritariamente a los hogares con los ingresos más altos, porque son éstos los que realizan la mayor parte de este gasto. **(Véase cuadro No. 19).**

La contribución del 2% contra la pobreza que recaería sobre el consumo de medicinas que realicen los hogares del país generaría una recaudación de 1 mil 464.5 mdp. de los cuales, los hogares con los ingresos más bajos contribuirían con 36 mdp anuales, lo que representaría el 2.46% de la recaudación total por medicinas; mientras que, los hogares con los ingresos más altos contribuirían con 549 mdp, lo que representaría el 37.49% de la recaudación total por concepto de medicinas. **(Véase cuadro No. 19).**

De este análisis, podemos concluir que el impacto en los hogares del país de la aplicación de una contribución del 2% sobre el consumo de medicinas sería ambiguo: por una parte, reduciría en mayor proporción el poder de compra de los hogares más pobres del país, quienes destinan una mayor proporción de su ingreso total para comprar medicinas; sin embargo, la contribución tiene un impacto progresivo, porque recaería mayoritariamente sobre los hogares con los ingresos más altos del país, que son los que pagarían la mayor parte de este gravamen.

Cuadro No. 19. Distribución del gasto en medicinas y el impacto de la contribución del 2% contra la pobreza en los hogares de México, por deciles de gasto, 2008.							
Deciles	Gasto total (MDP Mensuales)	Participación x deciles (%)	Gasto x hogar (Pesos mensuales)	Ingreso x hogar (Pesos mensuales)	Participación del gasto en el ingreso (%)	Impuesto del 2% (Millones de pesos)	Participación del impuesto del 2% x deciles (%)
I	149.93	2.46	56.08	2,222.78	2.52	35.98	2.46
II	238.12	3.90	89.07	3,689.10	2.41	57.15	3.90
III	283.55	4.65	106.07	4,951.41	2.14	68.05	4.65
IV	299.91	4.91	112.19	6,160.76	1.82	71.98	4.91
V	345.24	5.66	129.14	7,505.20	1.72	82.86	5.66
VI	419.91	6.88	157.08	9,316.88	1.69	100.78	6.88
VII	512.00	8.39	191.53	11,618.17	1.65	122.88	8.39
VIII	656.83	10.76	245.70	14,745.63	1.67	157.64	10.76
IX	909.17	14.90	340.10	20,670.83	1.65	218.20	14.90
X	2,287.54	37.49	855.71	46,663.26	1.83	549.01	37.49
Total	6,102.20	100.00	228.27	12,754.41	1.79	1,464.53	100.00

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la ENIGH, 2008.

5.3. El impacto en los hogares del país de la contribución del 2% en el consumo generalizado, excluyendo alimentos y medicinas.

Un escenario que se podría generar, es que el Congreso de la Unión apruebe este nuevo gravamen excluyendo de esta contribución el gasto que realizan los hogares del país en alimentos y medicinas. Con una propuesta de esta naturaleza, el impacto de esta contribución en los hogares del país sería el siguiente:

Los hogares del país realizaron un gasto generalizado (excluyendo alimentos y medicinas) de 243 mil 741.4 mdp mensuales en promedio, de los cuales, los hogares con los ingresos más bajos gastarían 5 mil 709 mdp mensuales en promedio, mientras que, los hogares con los ingresos más altos gastarían 84 mil 365 mdp mensuales en promedio. Esto significa que las familias con los ingresos más bajos concentrarían el 2.3% del gasto total y las familias con los ingresos más altos realizarían el 34.6% del consumo total. **(Véase cuadro No. 20).**

Los hogares con los ingresos más bajos destinaron el 96% de su ingreso total para el consumo generalizado (excluyendo alimentos y medicinas), por el contrario, para los hogares con los ingresos más altos, este consumo generalizado representó el 67.63% en promedio de su ingreso total. **(Véase cuadro No. 20).**

Dada la estructura del consumo generalizado (excluyendo alimentos y medicinas), la contribución del 2% contra la pobreza impacta mayoritariamente a los hogares con los ingresos más altos, porque son éstos los que realizan la mayor parte de este gasto. **(Véase cuadro No. 20).**

La contribución del 2% contra la pobreza que recaería sobre el consumo generalizado (excluyendo alimentos y medicinas) que realicen los hogares del país generaría una recaudación de 58 mil 498 mdp, de los cuales, los hogares con los ingresos más bajos contribuirían con 1 mil 370.1 mdp anuales, lo que representaría el 2.3% de la recaudación total; mientras que, los hogares con los ingresos más altos contribuirían con 20 mil 247.6 mdp, lo que representaría el 34.61% de la recaudación total. **(Véase cuadro No. 20).**

De este análisis, podemos concluir que el impacto en los hogares del país de la aplicación de una contribución del 2% sobre el consumo generalizado (excluyendo alimentos y medicinas) sería ambiguo: por una parte, reduciría en mayor proporción el poder de compra de los hogares más pobres del país, quienes destinan casi el 100% para su consumo generalizado (excluyendo alimentos y medicinas); sin embargo, la contribución tiene un impacto progresivo, porque recaería mayoritariamente sobre los hogares con los ingresos más altos del país, que son los que pagarían la mayor parte de este gravamen.

Cuadro No. 20. Distribución del gasto total excluyendo alimentos y medicinas, y el impacto de la contribución del 2% contra la pobreza en los hogares de México, por deciles de gasto, 2008.							
Deciles	Gasto total (MDP Mensuales)	Participación x deciles (%)	Gasto x hogar (Pesos mensuales)	Ingreso x hogar (Pesos mensuales)	Participación del gasto en el ingreso (%)	Impuesto del 2% (Millones de pesos)	Participación del impuesto del 2% x deciles (%)
I	5,709.01	2.34	2,135.60	2,222.78	96.08	1,370.16	2.34
II	8,161.03	3.35	3,052.84	3,689.10	82.75	1,958.65	3.35
III	10,781.80	4.42	4,033.20	4,951.41	81.46	2,587.63	4.42
IV	12,796.95	5.25	4,787.02	6,160.76	77.70	3,071.27	5.25
V	15,172.64	6.22	5,675.71	7,505.20	75.62	3,641.43	6.22
VI	18,502.28	7.59	6,921.25	9,316.88	74.29	4,440.55	7.59
VII	21,611.47	8.87	8,084.32	11,618.17	69.58	5,186.75	8.87
VIII	28,168.32	11.56	10,537.07	14,745.63	71.46	6,760.40	11.56
IX	38,472.96	15.78	14,391.78	20,670.83	69.62	9,233.51	15.78
X	84,364.91	34.61	31,558.77	46,663.26	67.63	20,247.58	34.61
Total	243,741.37	100.00	9,117.76	12,754.41	71.49	58,497.93	100.00

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la ENIGH, 2008.

Conclusiones.

- ✓ La recesión económica mundial y la falta de instrumentos para reactivar el mercado interno en México han generado en nuestro país una caída de la actividad económica e incremento del desempleo. Asimismo y con base en cifras del INEGI, la población en pobreza extrema o las personas que no tienen los medios para satisfacer sus necesidades de alimentación en nuestro país pasó de 14 a 20 millones de mexicanos durante este periodo recesionalista.

La estrategia del Gobierno Federal para combatir el incremento de la pobreza en México ha sido proponer al Congreso de la Unión la aprobación de *la Iniciativa de contribución del 2% contra la pobreza*, Proyecto que se le hacen las siguientes observaciones: en el capitulado de la iniciativa no se especifica expresamente que la totalidad de la recaudación de esta contribución se destinará para la población pobre; tampoco se definen los mecanismos de distribución de estos recursos entre la población de más bajos ingresos, particularmente no existe una propuesta para impulsar la creación de un programa de empleo temporal o permanente, que permita resarcir las fuentes de ingreso de la población en situación de pobreza en México.

La creación de programas de empleo temporal o permanente es un instrumento poderoso para que la población pobre del país obtenga ingresos en el corto plazo con base en sus capacidades y no a través de programas asistencialistas, que tiene un alto costo fiscal para las finanzas públicas del país y que no permiten avances estructurales contra la pobreza en el mediano y largo plazo.

En síntesis, el Proyecto de Ley es lo suficientemente transparente en lo relacionado con la fuente de la recaudación de esta contribución (la tasa y la base gravable y la incidencia impositiva), sin embargo, existe cierto grado de opacidad en lo relacionado con la asignación, destino o manejo de los recursos públicos provenientes de la recaudación de este gravamen.

- ✓ En el Proyecto de ley se estima que si el Congreso de la Unión aprueba esta contribución, en los términos de la iniciativa, se recaudarían 71 mil 775 mdp. Sin embargo, siguiendo la metodología de cálculo de la SHCP, se observó que en *el Proyecto de PEF para el ejercicio fiscal 2010*, el Ejecutivo Federal propuso a la Cámara de Diputados un incremento en el gasto para el combate a la pobreza de 12 mil 183.79 mdp respecto al aprobado para el ejercicio fiscal 2009, es decir, 59 mil 591.21 mdp menos que la recaudación esperada por la contribución objeto de análisis, lo que implica que una parte significativa de la recaudación esperada de este gravamen se asignaría al financiamiento de los diferentes rubros del gasto, diferentes al combate a la pobreza. Por esta razón, es de vital importancia que si el Congreso de la Unión expide esta Ley, la recaudación tendría que etiquetarse para que se destine en su totalidad para la lucha contra la pobreza.

- ✓ De acuerdo con el Gobierno Federal, la recaudación de esta contribución permitirá abatir el combate a la pobreza, es decir, reducir la precaria desigualdad social existente en México. Sin embargo, de acuerdo con la OCDE, en México, la política fiscal no es un instrumento redistributivo eficaz. Particularmente, los índices de desigualdad se reducen 2 puntos Gini después del cobro de impuestos, comparativamente con los países Europeos que avanzan 15 puntos Gini en promedio. Estas naciones logran dichas metas porque su política fiscal es un auténtico instrumento de recaudación y de redistribución de la riqueza. Visto desde el enfoque de la OCDE, si todo el sistema recaudatorio en México es incapaz de reducir la desigualdad social o avanzar únicamente 2 puntos Gini en promedio, la contribución del 2%, en particular, tendría un efecto mínimo en el combate a la pobreza.
- ✓ Si la totalidad de la recaudación de esta contribución no se asigna para el combate a la pobreza, entonces, se reducirá a un instrumento coyuntural cuyo verdadero objetivo es enfrentar la caída de la recaudación de los ingresos petroleros y de los ingresos tributarios (IVA e ISR) producto de la recesión económica y por la falta de instrumentos de política económica para reactivar el mercado interno; también sería un instrumento para minimizar los efectos recaudatorios de la tasa del 0% en el IVA en alimentos y medicinas, y de esta manera, recuperar una parte de la recaudación tributaria que se pierde por mantener tasas diferenciadas en el consumo de alimentos y medicinas.
- ✓ Desde el punto de vista económico, la contribución del 2% beneficiaría a la población con más bajos ingresos, en detrimento del ingreso de la clase media, quienes soportan el 50% de la carga tributaria en México (son los que contribuyen mayoritariamente en el sistema impositivo de este país).

Una política estructural de combate a la pobreza en México se dará cuando el Estado mexicano reduzca su dependencia de los ingresos petroleros y realice una profunda reforma fiscal que incremente la recaudación no petroleras, seleccionando con visión económica y no política los regímenes fiscales especiales y ampliando la base de contribuyentes para que todos los mexicanos, sin excepción, contribuyan con el gasto público de manera proporcional a sus ingresos, y no sea una estrecha base de contribuyentes, principalmente de clase media, la que soporte la gran parte de la carga tributaria.

- ✓ Bajo un escenario recesivo como el actual, la política tributaria debería ser un instrumento para reactivar la actividad productiva del país, evitando aumentos en las tasas impositivas o impidiendo la creación de nuevos impuestos, incrementando los empleos y los salarios de la población trabajadora. De esta manera, a través del mercado laboral y del aumento del consumo interno se recuperaría la recaudación de los impuestos directos (a las personas o al ingreso), los impuestos directos (al consumo) y se ampliaría la base de contribuyentes.

Para incrementar la recaudación de los impuestos al consumo, se requiere ampliar el poder adquisitivo de los hogares del país a través de la generación de empleos e incrementos salariales, la reducción de las tasas impositivas o evitar crear nuevos impuestos.

Sin embargo, la estrategia seguida en México ha sido incapaz de contener la pérdida masiva de empleos, la política salarial es altamente restrictiva, se han propuesto incrementos en las tasas impositivas al consumo y al factor trabajo, así como, la creación de una nueva contribución que recae sobre el consumo generalizado. Esta estrategia podría ahondar más la recesión económica o podría generar que el repunte económico se inicie tardíamente y continuar con la ya profunda caída en la recaudación de los impuestos al consumo, como el IVA.

Complementariamente, es necesario mejorar las condiciones fiscales para que a través del aparato productivo se incremente la actividad económica, la generación de empleos, repunten los salarios de los trabajadores y de esta manera se restituya el poder de compra de la población del país.

La política fiscal tendría que ser un instrumento que incentive la producción evitando encarecer los insumos productivos de las empresas; por ejemplo, los incrementos en la tasa del impuestos sobre la renta aumenta el costo del factor trabajo; el incremento de los precios y tarifas administrados por el sector público incrementa los costos de los insumos de producción (luz, energéticos, telefonía, etc.), este escenario reduce la competitividad y desincentiva la actividad productiva, corriéndose el riesgo de incrementar la economía informal, con las conocidas consecuencias negativas en la recaudación tributaria.

- ✓ En el análisis de la contribución del 2% en los hogares del país, considerando el consumo generalizado, el consumo de alimentos y medicinas, y el consumo generalizado (excluyendo alimentos y medicinas), observamos lo siguiente:

La aplicación de una contribución del 2% del consumo generalizado reducirá el poder de compra de todos los hogares del país, incluyendo a las familias ubicadas en los deciles más bajos, cuyos ingresos son insuficientes para cubrir sus niveles de consumo y quiénes complementan su gasto familiar con deuda o subsidios privados (remesas) o subsidios públicos provenientes de los programas sociales del Gobierno Federal y Local.

Si el Congreso de la Unión aprobara esta contribución, en sus términos, se tendría que reflexionar respecto al diseño de su base gravable, la cual no podría ser generalizada, por el contrario, tendría que ser focalizada, porque los ingresos de los hogares ubicados en los deciles I al IV no alcanzan a cubrir el nivel de consumo, y con la aplicación de esta contribución, se reduciría su poder de compra, restringiendo aún más su demanda de bienes y servicios.

Sobre este punto cabe plantear la siguiente acotación: de acuerdo con el Gobierno Federal, la población con los ingresos más bajos, al pagar este gravamen, contribuirán con una parte de la recaudación, sin embargo, a través de los programas sociales como OPORTUNIDES, recibirán transferencias monetarias y en especie superiores al monto de su contribución per cápita.

Por último, el impacto de esta contribución, en términos redistributivos sería ambiguo: por una parte, reduciría en mayor proporción el poder de compra de los hogares más pobres del país, quienes destinan una alta proporción de su ingreso para el consumo generalizado (con y sin alimentos y medicinas); sin embargo, la contribución tiene un impacto progresivo, porque recaería mayoritariamente sobre los hogares con los ingresos más altos del país, que son los que pagarían la mayor parte de este gravamen.

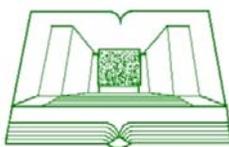
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez
Secretario General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Emilio Suárez Licona



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Francisco Luna Kan
Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Jorge González Chávez
Director

SUBDIRECCIÓN DE ECONOMÍA

M. en E. Reyes Tépac M.
Subdirector.