

**AMNISTÍA FISCAL
Y REDUCCIÓN DE
IMPUESTOS EN LA
FRONTERA NORTE:
IMPACTOS
Y ESTIMACIONES.**

TABLA DE CONTENIDO

Amnistía fiscal y reducción de impuestos en la frontera norte: impactos y estimaciones.	1
Amnistía Fiscal 2019	3
Resultados	4
Conclusión	5
Reducción de IVA e ISR en la zona fronteriza	6
IVA: Reducción al 8%	6
Resultados	7
Reducción de ISR en la frontera norte	8
Resultados	10
Conclusión	11
Referencias	12

AMNISTÍA FISCAL Y REDUCCIÓN DE IMPUESTOS EN LA FRONTERA NORTE: IMPACTOS Y ESTIMACIONES.

Con el objetivo de incentivar el desarrollo económico y generar una nueva relación entre el gobierno y los contribuyentes, la administración de Andrés Manuel López Obrador reducirá el IVA y el ISR en la frontera norte, y no descarta implementar una amnistía fiscal en 2019. Estas medidas, sin embargo, reducirán la disponibilidad de recursos públicos y corren el riesgo de incrementar la evasión y elusión fiscal.

En este documento, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria y Oxfam México presentan estimaciones sobre la potencial pérdida recaudatoria asociada con ambas medidas. Los principales hallazgos son los siguientes:

- De implementarse una amnistía fiscal en 2019, los adeudos condonados se encontrarían en un rango entre 165,970 mdp y 187,532 mdp, mientras que el SAT recaudaría entre 40,357 mdp y 49,164 mdp.
- Las medidas para reducir el IVA en la zona fronteriza a 8% y el ISR a personas morales a 20% podrían resultar en una pérdida recaudatoria total que va desde \$83,148.2 millones de pesos hasta \$104,411.8 millones de pesos.

AMNISTÍA FISCAL 2019

Arturo Herrera, actual subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, declaró que el próximo gobierno no descarta la posibilidad de implementar una amnistía fiscal. De llevarse a cabo, este sería el tercer sexenio consecutivo en condonar adeudos fiscales durante su primer año de gestión. Como lo demuestran las experiencias previas, las amnistías fiscales garantizan al gobierno recibir una parte de lo que las personas se han negado a pagar, pero no son políticas efectivas para regularizar a los contribuyentes y suelen beneficiar a los grandes contribuyentes.

Las amnistías fiscales deben ser percibidas por los contribuyentes como un evento único y extraordinario, pues, de lo contrario, incentivan la evasión fiscal y repercuten de manera negativa en el nivel de confianza hacia las autoridades (ASF, 2015). Sin embargo, en el sexenio de Peña Nieto, además de la amnistía de 2013, se implementaron dos amnistías adicionales que favorecieron a los contribuyentes que no habían declarado ingresos en nuestro país y se emitieron otros tipos de decretos que permitieron la condonación de adeudos (Fundar, 2016).

Para estimar la pérdida recaudatoria asociada a la probable implementación de una amnistía fiscal, se realizaron los siguientes pasos:

1 Se asume que la amnistía de 2019 replicará los esquemas de beneficios implementados en 2007 y 2013, es decir, otorgará porcentajes de condonación distintos según los tipos y la antigüedad de las contribuciones omitidas y los créditos fiscales (Ver Anexo 1).

2 En esta lógica, también se asume que la amnistía de 2019 arrojará resultados semejantes a la amnistía de 2013. Esto implica estimar de manera distinta el posible comportamiento de los adeudos que ya forman parte de la cartera del SAT, de aquellos que no forman parte de su cartera. A este último tipo de adeudos también se les conoce como autodeterminados, ya que no han sido detectados por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y son declarados por los propios contribuyentes cuando se otorga una amnistía. La información sobre los resultados de la amnistía de 2013 fue obtenida del SAT (2013) y de la Auditoría Superior de la Federación (2015).

3 Bajo estas consideraciones, se estima que la cartera vencida del SAT se reducirá en la misma proporción

que en mayo de 2013, fecha en la que concluyó la amnistía de ese año. Para estimar este comportamiento, se utilizó la información del SAT (2018) en materia de cobranza y antigüedad de adeudos fiscales.

4 En el caso de los adeudos autodeterminados, al no existir información disponible, se realizaron dos estimaciones:

a) que significarían el 41% del total de adeudos, es decir, la misma proporción que en 2013, y

b) que, como consecuencia de las amnistías fiscales anteriores y el posible incremento de evasión provocada por ellas, este tipo de adeudos representará cantidades mayores que en 2013. Para estimar este incremento, se consideró el promedio de las tasas anuales de evasión de impuestos del periodo 2007-2012 (36.3%), según el último estudio licitado por el SAT (2018). Estos años fueron seleccionados debido a que en 2013 la mayor cantidad de adeudos condonados correspondieron al periodo 2002-2007, periodo sobre el cual no se otorgaron beneficios para las contribuciones no declaradas.

RESULTADOS

CARTERA VENCIDA DEL SAT

Al 30 de septiembre de 2018, según cifras del SAT, la cartera vencida acumulada asciende a 667,675.70 millones de pesos (mdp). De la cartera total, el 93.5% será susceptible de beneficiarse del programa de amnistía 2019, lo cual equivale a 624,276.1 mdp.

La amnistía fiscal en 2019 reduciría en un 19.5% la cartera vencida susceptible, lo cual equivale a 121,733.84 mdp. De este monto, 105,908 mdp podrían ser condonados (87%), mientras que 15,825 mdp podrían ser recuperados (13%).

Al igual que en la última amnistía, en 2019 los créditos que se encuentran en litigio representarían el 80% de los adeudos totales, es decir, 97,387 mdp. De este monto, 86,479.7 mdp podrían ser condonados (88.8%), y 10,809.9 mdp podrían ser recuperados (11.2%). El 99% de estos créditos tendrían una antigüedad mayor o igual a tres años.

CRÉDITOS AUTODETERMINADOS

Tomando en cuenta que en 2013 el 41% de los adeudos fueron autodeterminados por los contribuyentes, se asume que la misma proporción se mantendría en 2019. Esto significa que, de implementarse una nueva amnistía, los adeudos autodeterminados equivaldrían a 84,594.7 mdp. Del total de adeudos autodeterminados, 60,062.2 mdp podrían ser condonados (71%), y 24,532.4 mdp (29%) podrían ser pagados por el contribuyente.

Si al resultado anterior se le agrega el posible incremento de la evasión, entonces los adeudos autodeterminados equivaldrían a 115,302.6 mdp. De este monto, 81,864.8 mdp podrían ser condonados (71%) y 33,437.7 mdp (29%) podrían ser pagados por el contribuyente.

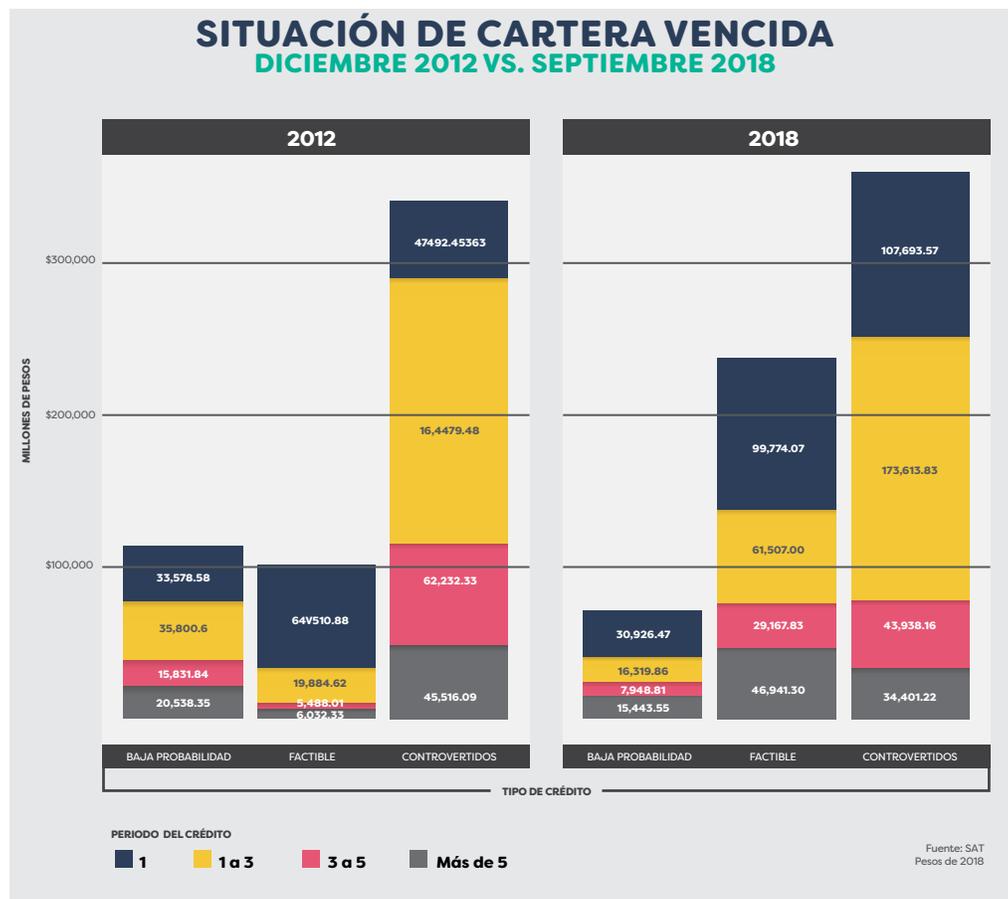
CONTRIBUYENTES REINCIDENTES

En caso de que la amnistía fiscal de 2019 permita que participen los contribuyentes beneficiados en las amnistías de los sexenios pasados, se estima que, respecto al 2013, el monto total condonado incrementará un 36.3% (promedio de las tasas anuales de evasión de impuestos en el periodo 2007-2012). Esto implica que a 1,335 contribuyentes se les podrían perdonar un total de 67,155,098 mdp y, a 15 de ellos, el 76.2 % de dicho monto (51,191,408 mdp).

CONCLUSIÓN

De implementarse una amnistía fiscal en 2019, el monto total de los adeudos (condonados y recuperados) se encontrarían en un rango entre 206,327 mdp y 236,696 mdp. De este monto, entre 165,970 mdp y 187,532 mdp podrían ser condonados, mientras que el SAT recaudaría entre 40,357 mdp y 49,164 mdp. Lo anterior quiere decir que, por cada diez pesos que los contribuyentes deban, apenas se recaudarían dos y se perdonarían ocho.

Aunque implementar una nueva amnistía aumentaría la recaudación tributaria, una opción menos costosa consistiría en concentrar más esfuerzos en la recaudación de créditos controvertidos. A diferencia de diciembre de 2012, los créditos controvertidos menores a 3 años representan una parte mayor de la cartera del SAT y, por lo tanto, aún son susceptibles de ser recuperados sin necesidad de ser perdonados.



Por otro lado, para evitar que la amnistía de 2019 fomente la evasión fiscal y beneficie nuevamente a los grandes contribuyentes y a los contribuyentes reincidentes es necesario:

- ➔ Restringir el acceso a los contribuyentes que hayan aplicado a algún programa de amnistía en los últimos 12 años.
- ➔ No beneficiar a quienes hayan omitido declarar impuestos y otras contribuciones en el periodo 2007-2012.

REDUCCIÓN DE IVA E ISR EN LA ZONA FRONTERIZA²

IVA: REDUCCIÓN AL 8%

Históricamente, en México, se ha tenido una tasa de Impuesto al Valor Agregado (IVA) diferenciada entre la frontera y el resto del país. De 1990 a 1994, la tasa en la frontera era de 6%, mientras que, en el resto del país, de 15% hasta 1991, y de 10% de 1992 a 1994. Posteriormente, de 1995 a 2009, la tasa en la frontera aumentó a 10% y la del resto del país a 15%. Finalmente, de 2010 a 2013, la tasa en la frontera fue de 11%, mientras que, en el resto del país, aumentó a 16%. No fue hasta la reforma fiscal de 2014 cuando se homologaron las tasas, siendo de 16% en todo el país. El próximo gobierno regresará a los esquemas anteriores, en donde existía una tasa diferenciada, y reducirá la tasa en la zona fronteriza a 8%, manteniendo el 16% en el resto del país.

Para tener una mayor claridad acerca de la recaudación que se afectaría, se siguieron diferentes pasos (Cuadro 1):

1 Se identificó el IVA total en los estados que colindan con Estados Unidos, de acuerdo con el INEGI (2017).

2 Debido a que la información más reciente por estado es de 2016, se asumió que la misma proporción se mantiene en 2017; es decir, si en 2016 el IVA de Baja California representa el 5% del total nacional, mantenemos esa misma proporción para obtener la recaudación de 2017.

3 En la propuesta, se considera zona fronteriza como la región que va desde la frontera con Estados Unidos hasta 30 kilómetros adentro del país. Como estimación de la población que se vería afectada por esta medida, se obtiene del INEGI (2018) la población de los municipios que colindan con la frontera. A partir de ese número, se obtiene el porcentaje que representan de la población total del estado.

4 Se asume que el IVA está distribuido de manera igual en cada individuo, por lo que para obtener la cantidad de IVA que sería afectado por la medida, se multiplica el IVA total del estado por el porcentaje obtenido en el punto anterior.

**CUADRO 1. ESTIMACIÓN DEL IVA EN LA FRONTERA
EN MILLONES DE PESOS. POBLACIÓN DE 2010**

ESTADO	IVA 2016	% DEL NACIONAL	IVA 2017 ESTIMADO	POBLACIÓN	% DE LA POBLACIÓN TOTAL	IVA PONDERADO
Baja California	23,406.4	3.0	24,126.00	3,155,070	85.2	20,556
Sonora	10,059.5	1.3	10,368.8	2,662,480	24.5	2,540
Chihuahua	16,412.0	2.1	16,916.5	3,496,465	41.1	6,959
Coahuila	-35.0	0.0	-36.1	2,748,391	12.5	-4.0
Tamaulipas	158,621.9	20.0	163,498.3	3,268,554	50.4	82,376
Nuevo León	56,641.0	7.2	58,382.3	4,653,458	0.4	232
Total Frontera	265,105.8	26.3	214,873.5	19,894,418	33.9	11,659
Nacional	791,700.2	NA	816,039.1	NA	NA	NA

ELABORADO POR EL CIEP, CON INFORMACIÓN DE INEGI (2017, 2018); SHCP (2018A)

RESULTADOS

El primer paso es estimar cuánto sería el IVA obtenido, si se mantuviera el consumo constante y solo se redujera la tasa del IVA a la mitad. Esto nos da como resultado una recaudación estimada de \$56,329.5 millones de pesos, la cual ya incluye su pérdida del mismo monto.

Posteriormente, se realiza un análisis de sensibilidad, esto es debido a que al disminuir el IVA, el precio de venta de los productos disminuye¹, por lo que la demanda de los mismos aumenta. Para obtener un rango de la pérdida recaudatoria, se utilizan tres elasticidades, -0.3, -0.8 y -1.3.

Los cambios en el consumo y la recaudación se observan en el cuadro 2, con las siguientes consideraciones:

- Una reducción en la tasa del IVA de 16% a 8% representa una reducción en el precio de 6.9%.
- A partir del IVA obtenido para 2017, se obtiene el valor de las mercancías sin dicho impuesto, el cual es de \$704,118.9 millones de pesos. Este es el monto que se utiliza para estimar los montos que representan los cambios en el consumo a partir de las elasticidades.
- La recaudación total se refiere a los \$56,329.5 millones de pesos obtenidos anteriormente más el IVA adicional obtenido por el incremento en el consumo.
- La pérdida total se refiere a los \$56,329.5 millones de pesos de pérdida obtenidos anteriormente, menos el IVA adicional obtenido por el incremento en el consumo.

CUADRO 2. CAMBIO EN EL IVA
EN MILLONES DE PESOS

ESTADO	-0.3	-0.8	-1.3
Cambio en el precio	-6.9%	-6.9%	-6.9%
Cambio en el consumo	2.1%	2.1%	9.0%
Cambio en el consumo en pesos	14,575	14,575	63,159
Cambio en el consumo+IVA	15,741	15,741	68,212
IVA adicional	1,166	1,166	5,053
Recaudación total	57,496	57,496	61,382
Pérdida total	55,163	55,163	51,277



REDUCCIÓN DE ISR EN LA FRONTERA NORTE

En el caso del ISR a personas morales, la historia es diferente. Se propone reducir esta tasa de 30% a 20% y no existen antecedentes de tasas diferenciadas en diferentes regiones del país. Esto puede generar efectos e incentivos difíciles de cuantificar, ya que las utilidades de empresas, sobre todo las que cuentan con subsidiarias en diferentes partes del país podrían mover sus utilidades a zonas con tasas más bajas como parte de una estrategia fiscal para reducir el pago de impuestos.

A diferencia del IVA, en donde se ajustó el IVA total de los estados de acuerdo con el porcentaje de la población que vive en la zona fronteriza, esto no se realiza en el caso del ISR. El razonamiento es que, a diferencia del IVA, en el caso del ISR, una gran proporción de la actividad empresarial de los estados colindantes con Estados Unidos se encuentra en la zona fronteriza, con excepción del estado de Nuevo León, el cual no es incluido en el análisis.

Para estimar el ISR que podría ser afectado por esta medida, se llevaron a cabo los siguientes pasos (Cuadro 3):

1

Se obtiene el ISR total de los estados fronterizos con excepción de Nuevo León. Los datos son obtenidos de INEGI (2017) y los más recientes corresponden a 2016.

2

Se obtiene el porcentaje que el ISR de cada estado representa del total nacional, y para obtener los datos de 2017 se asume que se mantiene la misma proporción.

3

Debido a que los datos corresponden al ISR total, es decir de personas físicas y morales, se obtiene de la SHCP (2018) **el porcentaje de ISR total que corresponde a personas morales y se asume que esa proporción se mantiene en todos los estados.**

CUADRO 1. ESTIMACIÓN DEL IVA EN LA FRONTERA EN MILLONES DE PESOS. POBLACIÓN DE 2010

ESTADO	IVA 2016	% DEL NACIONAL	IVA 2017 ESTIMADO	POBLACIÓN	POBLACIÓN ZONA FRONTERIZA	% DE LA POBLACIÓN TOTAL	IVA PONDERADO
Baja California	23,406.4	3.0	24,126.00	3,155,070	2,688,256	85.2	20,556
Sonora	10,059.5	1.3	10,368.8	2,662,480	652,264	24.5	2,540
Chihuahua	16,412.0	2.1	16,916.5	3,496,465	1,401,422	41.1	6,959
Coahuila	-35.0	0.0	-36.1	2,748,391	342,358	12.5	-4.0
Tamaulipas	158,621.9	20.0	163,498.3	3,268,554	1,646,801	50.4	82,376
Nuevo León	56,641.0	7.2	58,382.3	4,653,458	18,480	0.4	232
Total Frontera	265,105.8	26.3	214,873.5	19,894,418	6,749,581	33.9	11,659
Nacional	791,700.2	NA	816,039.1	NA	NA	NA	NA

ELABORADO POR EL CIEP, CON INFORMACIÓN DE INEGI (2017, 2018); SHCP (2018A)

REDUCCIÓN DE ISR EN LA FRONTERA NORTE

El primer paso es estimar la pérdida de recaudación de ISR asumiendo que no existe movimiento de utilidades hacia la zona con menor tributación. Con la tasa actual de 30%, se obtiene una recaudación de \$68,296.0 millones de pesos. Esta misma recaudación, con la tasa propuesta de 20% sería de \$45,531 millones de pesos, lo que genera una pérdida recaudatoria de \$22,765 millones de pesos.

Para realizar un análisis de sensibilidad se utiliza el estudio *Income shifting, investment, and tax competition: theory and evidence from provincial taxation in Canada* elaborado por Mintz and Smart (2004). En este estudio, se clasifica a las empresas en tres tipos de acuerdo con su propensión a mover ingresos a un estado con menor tasa impositiva. La clasificación es la siguiente:

1 Grandes corporaciones que pagan impuestos en un solo estado y son subsidiarias de otras grandes corporaciones. Estas son las más propensas a mover ingresos, y el estudio estima que su elasticidad con respecto a la tasa impositiva es de 4.9.

2 Otras grandes corporaciones. Menos propensas a mover ingresos que las anteriores, con una elasticidad estimada de 2.3.

3 Empresas pequeñas. Las menos propensas a mover ingresos con una elasticidad de 1.2.

En el análisis de sensibilidad, se crea un rango de pérdida recaudatoria en donde en el extremo menor se asume que todas las compañías pertenecen a la categoría tres y en el extremo mayor que pertenecen al grupo 1.

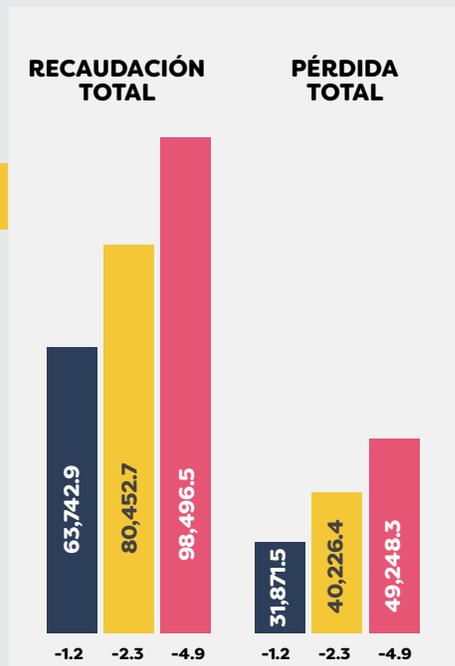
RESULTADOS

Los resultados se muestran en el cuadro 4 con las siguientes consideraciones:

- A partir del ISR de \$68,296 millones de pesos obtenido anteriormente, se obtiene el ingreso bruto que este ISR representaría.
- El incremento en el ingreso, estimado por las elasticidades mencionadas anteriormente, se suma al ingreso bruto inicial para obtener un nuevo ingreso bruto.
- Se obtiene el ISR que resultaría del incremento del ingreso, tanto a la tasa actual de 30% como a la tasa propuesta de 20%.
- Debido a que empresas están moviendo ingreso de zonas donde aplica la tasa actual a la zona fronteriza, la pérdida en recaudación total sería la diferencia entre la recaudación obtenida del ingreso extra a una tasa de 30%, menos la recaudación obtenida a la tasa de 20%, más la pérdida de \$22,765 millones de pesos obtenida anteriormente.

**CUADRO 2. CAMBIO EN EL ISR
EN MILLONES DE PESOS**

ELASTICIDAD	-1.2	-2.3	-1.3
Ingreso Bruto	227,653.4	227,653.4	227,653.4
Cambio Tasa	-33.3%	-33.35	-33.3%
Cambio ingreso	40.0%	76.7%	163.3%
Ingreso Nuevo	318,714.8	402,263.6	492,482.6
Ingreso Extra	91,061.4	174,610.2	264,829.2
Recaudación a 30%	27,318.3	52,383.0	79,448.8
Recaudación a 20%	18,212.3	34,922.3	52,965.8
Pérdida	9,106.1	17,461.0	26,482.9
Recaudación total	63,742.9	80,452.7	98,496.5
Pérdida total	31,871.5	40,226.4	49,248.3



CONCLUSIÓN

Los resultados observados en el cuadro 2 nos muestran que la medida de reducir la tasa del IVA de 16% a 8% resultaría en una posible pérdida recaudatoria que va en un rango desde \$51,277 millones de pesos hasta \$55,163 millones de pesos.

Los resultados observados en el cuadro 4 muestran que disminuir la tasa de ISR en la región fronteriza de 30% a 20% podría resultar en una pérdida recaudatoria que va desde \$31,871.5 millones de pesos hasta \$49,248.3 millones de pesos.

Tomando en cuenta lo anterior, es necesario establecer una fecha de caducidad de estas medidas y evaluar anualmente los costos-beneficios y el alcance de objetivos. De contar con una fecha de caducidad, sería posible que, con base en las evaluaciones periódicas, los tomadores de decisiones resuelvan entre continuar o eliminar los beneficios otorgados.

Por otro lado, puesto que la reducción de impuestos probablemente incremente la evasión y elusión fiscal, es indispensable que, además de transparentar la pérdida recaudatoria, se brinde más información que permita analizar el nivel de ingresos y el sector económico de los contribuyentes beneficiados.

Finalmente, para evitar que los ingresos de los contribuyentes se movilicen hacia la frontera norte, es necesario evaluar la posibilidad de implementar otro tipo de beneficio fiscal en materia de ISR en favor de las empresas que efectivamente se establezcan en la zona fronteriza. Históricamente, el ISR empresarial se ha caracterizado por gravar las utilidades de las empresas a una tasa única, sin distinguir entre la ubicación geográfica de los contribuyentes. En lugar de establecer tasas diferenciadas, el gobierno mexicano ha optado por ofrecer esquemas y facilidades tributarias que les permitan, a las empresas, reducir el pago de impuestos. Generalmente, estos beneficios fiscales son implementados en favor de todas las empresas, aunque también existen ciertos esquemas dirigidos a sectores económicos en específico, como al sector primario o a las pequeñas y medianas empresas.

Bajo estas consideraciones, en lugar de reducir la tasa de ISR en la zona fronteriza, podría analizarse la posibilidad de otorgar otro tipo de beneficio fiscal en favor de las empresas que, efectivamente, se establezcan en dicha área geográfica. Entre las opciones se encuentran la deducción inmediata de inversiones, el diferimiento del pago de impuestos, e incentivos fiscales para las micro y pequeñas empresas que comiencen a operar en la zona.

REFERENCIAS

ASF. 2015. “Condonación de Créditos Fiscales. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-0-06E00-02-0035”. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0035_a.pdf

ASF. 2018. “Programa de Repatriación de Capitales. Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-06E00-15-0078-2018”. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_0078_a.pdf

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. 2016. “Privilegios Fiscales. Beneficios Inexplicables para Unos Cuantos.” Disponible en <http://privilegiosfiscales.fundar.org.mx/wp-includes/creditos/PrivilegiosFin.pdf>

INEGI. 2017. “Anuario Estadístico Y Geográfico Por Entidad Federativa 2017.” Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/aegef_2017/702825097929.pdf

INEGI. 2018. “Indicadores Del Inegi.” Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/>.

Mintz, Jack, and Michael Smart. 2004. “Income Shifting, Investment, and Tax Competition: Theory and Evidence from Provincial Taxation in Canada.” *Journal of Public Economics* 88 (6): 1149–68. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(03\)00060-4](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0047-2727(03)00060-4).

SAT. 2013. “Programa de regularización de adeudos Ponte al Corriente”, disponible en http://omawww.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/Informe_PontealCorriente2013_271213.pdf

SAT. 2018. Importe de adeudos en la cartera del SAT. Disponible en http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=MonPorAnt.html

SHCP. 2018. “Informes Al Congreso de La Unión. Cuarto Trimestre de 2017.” Disponible en https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union.

www.fundar.org.mx

 [@FundarMexico](https://twitter.com/FundarMexico)

 [@FundarMexico](https://www.facebook.com/FundarMexico)