

NOTA INFORMATIVA

notacefp/057/2009

Septiembre 25, 2009

Destino de la Contribución para el Combate a la Pobreza*

Destino de la contribución para el combate a la pobreza

Como parte del *paquete económico* para el año 2010, se presentó la *iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza*¹. En ésta, se propone un incremento a la recaudación, con el objetivo de obtener mayores recursos para ser destinados a proyectos y programas que contribuyan a disminuir la situación de escasez en la población. Sin embargo, al interior de la iniciativa no queda explícita la obligatoriedad del destino de la recaudación propuesta.

La presente nota informativa tiene como objetivo analizar los elementos de la iniciativa que señalen el destino específico de los recursos que con la misma se obtendrían. También se incluyen en el análisis las implicaciones de las *iniciativas de decreto de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos 2010*, la *Ley de Coordinación Fiscal* y la *Ley de Desarrollo Social*.

Aplicación de la contribución

La *iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza* tiene como objetivo fortalecer los ingresos

públicos destinados al desarrollo social. Propone gravar con una tasa del dos por ciento, impuesta de forma general sobre una “base de efectivo, al valor de la realización de todo tipo de actividades económicas, aplicándose en todas las etapas de la producción de manera no acumulativa, permitiendo su acreditamiento y evitando sus múltiples tributaciones”.² Las exportaciones se gravarán con tasa cero; además quedarán exentas ciertas enajenaciones de bienes y la prestación de algunos servicios, como el pago de intereses que se cobran y pagan las instituciones financieras; así como la enajenación de bienes muebles usados, exceptuando la realizada por empresas, por mencionar algunos.

La SHCP estima que con el impuesto propuesto, se generarán 71 mil 775.0 millones de pesos (mdp)³, los cuales serán utilizados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación en los programas de combate a la pobreza y desigualdad, dándole prioridad a los programas de transferencia en efectivo y los que integran la red de protección social. Cabe mencionar que a diferencia de lo expresado en la iniciativa de la *Ley de Ingresos*, en la exposición de motivos de la iniciativa que

*Palabras clave: contribución, pobreza, gasto público.

Clasificación JEL: H31, H53 e I30.

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza”. Septiembre 8 de 2009. Disponible en <http://www.aplicaciones.hacienda.gob.mx/ucs/2009/index.html>
2. Tomado de la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza. Obtenida el 8 de septiembre de 2009 en <http://www.aplicaciones.hacienda.gob.mx/ucs/2009/index.html>
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010”. Septiembre 8 de 2009. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2010/temas/expo_motivos/ingresos/iniciativa_lif2010.pdf

origina este análisis se considera una recaudación de sólo 70 mil mdp.

El gasto social

En el presupuesto de egresos de 2009 se aprobaron 1 billón 286 mil 148.9 mdp para el grupo funcional de desarrollo social. Para el 2010, según el proyecto del presupuesto de egresos se asignará 1 millón 370 mil 393.1 mdp, lo que representa un crecimiento del 1.7 por ciento en términos reales. Por lo tanto, la recaudación estimada de la contribución para el combate a la pobreza, representa el 5.2 por ciento del total destinado para el grupo funcional desarrollo social.

El destino de los recursos

De ser aprobado el impuesto de dos por ciento contenido en la Ley, según su exposición de motivos, lo recaudado se destinaría a programas prioritarios y eficientes en el combate a la pobreza; teniendo como pilar al *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, al cual se otorgarían 68 mil 608.5 mdp en el 2010. También se menciona al *Seguro Popular*, para el que se aplicarían, 54 mil 325.0 mdp; al *Programa de Apoyo Alimentario a Cargo de Diconsa S.A. de C.V.*, se le incrementaría su presupuesto en 253.7 por ciento, con la finalidad de abatir los efectos de la crisis alimentaria que afecta al país (Ver cuadro 1).

El instrumento de Ley

Aunque en la exposición de motivos de la Ley que aquí se refiere se plantea apoyar a determinados programas, al interior de la misma no se identifica algún artículo que exprese la obligatoriedad de destinar los recursos recaudados a los programas de combate a la pobreza de manera concreta. Del destino de la recaudación, sólo se expresa en el artículo 21 que la contribución derivada de la Ley que lo contiene, formará parte de la recaudación federal participable (RFP).

Cuadro 1. Programas prioritarios para el combate a la pobreza
(Millones de pesos constantes de 2010)

Programas	2009	2010	Variación Porcentual
Programa Desarrollo Humano Oportunidades	48,565.3	68,608.5	41.3
Seguro Popular	43,353.8	54,325.0	25.3
Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa S.A de C.V.	1,905.7	6,739.7	253.7
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	4,588.6	4,588.9	0.0
Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)	2,191.2	4,571.0	108.6
Programa de Empleo Temporal	1,844.8	2,931.4	58.9
Programa Albergues Escolares Indígenas	681.2	789.5	15.9
Programa Caravanas de la Salud	643.6	760.7	18.2
Sistema Integral de Calidad en Salud	121.3	188.8	55.7
Programa Comunidades Saludables	68.5	115.2	68.1

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, cálculos propios con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y la exposición de motivos de la Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza.

Por su parte, tampoco en el *Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación*, ni en la *Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010* se menciona la obligatoriedad del destino específico de los recursos que se recolectarían por la contribución para el combate a la pobreza.

La *Ley de Desarrollo Social* establece en materia de gasto social⁴, que éste no podrá ser inferior, en términos reales al del año fiscal anterior, que estará orientado a la promoción de un desarrollo regional equilibrado, que se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales, y que deberá incrementarse “cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal”, sin mencionar alguna condicional sujeta directamente a la recaudación propuesta. Además, menciona a los municipios como los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, exceptuando los casos asignados a una dependencia, entidad u organismo.

4. Tomado de la Ley General de Desarrollo Social artículos 17, 20 y 23. Diario Oficial de la Federación, enero 20 de 2004.

La Recaudación Federal Participable

De acuerdo con la *Ley de Coordinación Fiscal*, la RFP es la recaudación “que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.”⁵

La RFP tiene diferentes destinos según lo establecido en la Ley a la que refiere el párrafo anterior. El 22.4 por ciento se destina a las participaciones a entidades federativas y municipios (ramo 28), un 7.3 por ciento para aportaciones federales para entidades federativas y municipios (ramo 33), y el restante 70.3 por ciento a la administración pública federal (Ver cuadro 2).

Por tanto, de los 71 mil 775.0 mdp estimados a recaudar por la *Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza*, sólo 50 mil 484.9 mdp quedarían en manos de la administración pública federal, sin estar obligada expresamente por algún artículo en la legislación a ejercer dichos recursos en programas de combate a la pobreza.

Finalmente, dentro de la iniciativa se menciona que “de no realizar las reformas y transformaciones que México necesita, se tendrá una disminución sustancial de los recursos que se podrán destinar al financiamiento de los programas prioritarios de combate a la pobreza y desigualdad”.

Cuadro 2. Distribución de la contribución para el combate a la pobreza por ejecutores del gasto
(Millones de pesos de 2010)

Ejecutores del gasto	Recaudación	Porcentaje de participación
Administración Pública Federal	50,484.9	70.3
Ramo 28. Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	16,067.6	22.4
Fondo General de Participaciones	14,355.0	20.0
Fondo de Fomento Municipal	717.8	1.0
Fondo de Fiscalización	897.2	1.3
Municipios fronterizos o litorales por donde se realiza comercio exterior	97.6	0.1
Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	5,222.6	7.3
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	1,794.4	2.5
Fondo de Aportaciones Múltiples	584.2	0.8
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	1,839.1	2.6
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	1,004.9	1.4
Total	71,775.0	100.0

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Ley de Coordinación Fiscal y la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010.

Comentario final

La *iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza* fundamenta la necesidad de un incremento en la recaudación tributaria, con la finalidad de apoyar los programas destinados a la superación de quien más lo necesita. A pesar de que los recursos del ramo 33 -contenidos en la RFP- se encuentran etiquetados en fondos de destino específico, el resto de los ingresos recaudados por el impuesto del 2 por ciento no tienen obligación - de forma explícita en la Ley - de ser ejercidos en programas de combate a la pobreza.

5. Además, el mismo artículo señala que: “Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos, ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 30-A de la Ley de Coordinación Fiscal, ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 30-B de la Ley de Coordinación Fiscal, ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta”. Tomado de la Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2. Diario Oficial de la Federación, junio 24 de 2009.

Fuentes de información:

Diario Oficial de la Federación “Ley de Coordinación Fiscal”. Junio 24 de 2009.

Diario Oficial de la Federación “Ley de General de Desarrollo Social”. Enero 20 de 2004.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010”. Obtenido el 8 de septiembre de 2009 en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2010/temas/expo_motivos/ingresos/iniciativa_lif2010.pdf

— “Iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza”. Obtenido el 8 de septiembre de 2009 en <http://www.aplicaciones.hacienda.gob.mx/ucs/2009/index.html>

— “Presupuesto de Egresos de la Federación 2009”. Obtenido el 8 de septiembre de 2009 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2009/index.html>