

Tópicos de la Ley de Ingresos para 2011

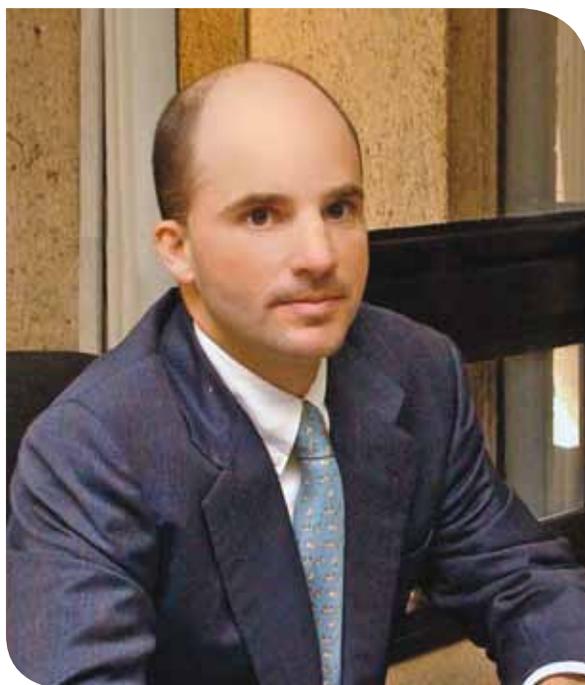


INTRODUCCIÓN

En cumplimiento a lo previsto por el artículo 74 constitucional, el pasado 8 de septiembre el Ejecutivo Federal remitió al H. Congreso de la Unión el paquete fiscal para el ejercicio fiscal 2011. El presente artículo reseña brevemente el contenido de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, destacando especialmente los aspectos de mayor interés o relevancia para las haciendas de las entidades federativas.

A diferencia de los paquetes económicos que se han presentado en los últimos años, en el conjunto de iniciativas que integran la propuesta para el 2011 no se contemplan nuevos impuestos ni modificaciones o incrementos de tasas a los impuestos existentes. No obstante lo anterior, en la iniciativa de Ley de Ingresos para el próximo año se prevén **mayores ingresos en términos reales** a los considerados para el ejercicio fiscal 2010, así como la estimación de una

CARLOS GARCÍA LEPE



*Dr. José Antonio González Anaya
Subsecretario de Ingresos de la Secretaría
de Hacienda y Crédito Público*

mayor Recaudación Federal Participable (RFP), lo cual tiene una gran importancia para las haciendas públicas del país.

Lo anterior se explica a partir del incremento esperado en la recaudación de algunos de los principales impuestos federales, tal como se ilustra en el cuadro siguiente que resume los principales rubros de ingreso considerados en la iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2011:

• **Resumen de Ingresos y Endeudamiento Público**

| CONCEPTO (Millones de Pesos) | INICATIVA LEY DE INGRESOS 2010 (Millones de Pesos) | INICATIVA LEY DE INGRESOS 2011 (Millones de Pesos) | Variación % |
|--|--|--|----------------|
| A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL | 1,994,495.80 | 2,154,074.40 | 8.0% |
| I. Impuestos: | 1,310,661.50 | 1,469,917.30 | 12.2% |
| 1. Impuesto sobre la renta. | 640,875.10 | 693,672.00 | 8.2% |
| 2. Impuesto empresarial a tasa única. | 53,195.10 | 60,537.90 | 13.8% |
| 3. Impuesto al valor agregado. | 485,554.90 | 553,197.80 | 13.9% |
| 4. Impuesto especial sobre producción y servicios: | 50,057.60 | 74,377.50 | 48.6% |
| a. Gasolinas, diesel para combustión automotriz: | -12,214.90 | 7,032.90 | 273.7% |
| i) Artículo 2o.-A, fracción I. | -35,994.90 | 17,496.40 | 305.72% |
| ii) Artículo 2o.-A, fracción II. | 23,780.00 | 24,529.30 | 3.2% |
| b. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza: | 26,499.40 | 27,693.40 | 4.5% |
| i) Bebidas alcohólicas. | 6,240.90 | 5,366.40 | -14.0% |

“En el rubro de Recaudación Federal Participable (RFP) se prevé un incremento sustantivo que tiene su origen en la estimación de mayores ingresos tributarios en las principales contribuciones”

| CONCEPTO (Millones de Pesos) | INICATIVA LEY DE INGRESOS 2010 (Millones de Pesos) | INICATIVA LEY DE INGRESOS 2011 (Millones de Pesos) | Variación % |
|--|--|--|----------------|
| ii) Cervezas y bebidas refrescantes. | 20,258.50 | 22,327.00 | 10.2% |
| c. Tabacos labrados. | 23,449.90 | 29,956.20 | 27.7% |
| d. Juegos con apuestas y sorteos. | 2,536.80 | 2,488.20 | -1.9% |
| e. Redes públicas de telecomunicaciones. | 9,786.40 | 7,206.80 | -26.4% |
| 5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. | 21,067.90 | 17,163.60 | -18.5% |
| 6. Impuesto sobre automóviles nuevos. | 4,027.10 | 4,782.40 | 18.8% |
| 7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación. | 0 | 0 | |
| 8. Impuesto a los rendimientos petroleros. | 2,424.50 | 1,501.30 | -38.1% |
| 9. Impuestos al comercio exterior: | 27,911.90 | 22,783.20 | -18.4% |
| a. A la importación. | 27,911.90 | 22,783.20 | -18.4% |
| b. A la exportación. | 0 | 0 | |
| 10. Impuesto a los depósitos en efectivo. | 13,079.70 | 19,280.40 | 47.4% |
| 11. Accesorios. | 12,467.70 | 22,621.20 | 81.4% |
| II. Contribuciones de mejoras: | 19.9 | 21.5 | 8.0% |
| III. Derechos: | 577,247.80 | 620,408.40 | 7.5% |
| 1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público: | 3,318.30 | 3,541.30 | 6.7% |
| 2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público: | 10,465.40 | 11,313.10 | 8.1% |
| 3. Derechos a los hidrocarburos: | 563,464.10 | 605,554.00 | 7.5% |
| a. Derecho ordinario sobre hidrocarburos. | 475,045.30 | 518,971.40 | 9.2% |

| CONCEPTO (Millones de Pesos) | INICATIVA LEY DE INGRESOS 2010 (Millones de Pesos) | INICATIVA LEY DE INGRESOS 2011 (Millones de Pesos) | Variación % |
|---|--|--|----------------|
| b. Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización. | 71,666.60 | 74,307.60 | 3.7% |
| c. Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo. | 0 | -92.9 | |
| d. Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía. | 3,216.20 | 4,084.30 | 27.0% |
| e. Derecho para la fiscalización petrolera. | 25.6 | 25.8 | 0.8% |
| f. Derecho único sobre hidrocarburos. | 3,047.00 | 2,607.80 | -14.4% |
| g. Derecho sobre extracción de hidrocarburos. | 3,058.80 | 2,351.20 | -23.1% |
| h. Derecho especial sobre hidrocarburos. | 7,404.60 | 3,298.80 | -55.4% |
| i. Derecho adicional sobre hidrocarburos. | 0 | 0 | |
| IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago. | 55 | 59.4 | 8.0% |
| V. Productos: | 5,982.20 | 5,508.20 | -7.9% |
| VI. Aprovechamientos: | 100,529.40 | 58,159.60 | -42.1% |
| B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS | 802,466.30 | 868,716.90 | 8.3% |
| I. Ingresos de organismos y empresas: | 647,075.90 | 699,293.90 | 8.1% |
| II. Aportaciones de seguridad social: | 155,390.40 | 169,423.00 | 9.0% |
| C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS | 379,369.90 | 355,554.00 | -6.3% |
| I. Endeudamiento neto del Gobierno Federal: | 360,903.70 | 311,792.60 | -13.6% |
| II. Otros financiamientos: | 26,000.00 | 27,040.00 | 4.0% |
| III. Déficit de organismos y empresas de control directo. | -7,533.80 | 16,721.40 | 145.0% |
| TOTAL | 3,176,332.00 | 3,378,345.30 | 6.4% |

- **Recaudación Federal Participable (RFP)**

En el rubro de Recaudación Federal Participable (RFP) se prevé un incremento sustantivo que tiene su origen en la estimación de mayores ingresos tributarios en las principales contribuciones.

De esta manera, la estimación de RFP para el próximo año quedaría en los términos siguientes:

| RFP Ley de Ingresos 2010 | RFP Iniciativa Ley de Ingresos 2011 | Variación Absoluta | Variación % |
|--|--|----------------------------------|-------------|
| 1 billón 655 mil 461.7 millones de pesos | 1 billón 849 mil 036.3 millones de pesos | 193, mil 574.6 millones de pesos | 11.7 |



*Prof. Víctor Manuel Zamora Rodríguez
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila
y representante del Grupo Zonal 2 de la CPFF*

• Panorama de los Ingresos tributarios

En la exposición de motivos de la Ley de Ingresos se realiza una importante valoración del panorama tributario nacional, la cual se expresa de la siguiente manera: ¹

“en los últimos 5 años, la política fiscal se ha enfocado al fortalecimiento de las finanzas públicas a través de reformas que han permitido ampliar la base gravable, así como el universo de contribuyentes que aportan recursos de manera proporcional y equitativa al financiamiento del gasto público. Al mismo tiempo, la política tributaria en torno a PEMEX se ha concentrado en la desgravación gradual de la actividad petrolera con el objeto de preservar esta fuente de ingresos públicos.

No obstante que en los últimos años ha sido posible complementar los ingresos petroleros y los tri-

butarios con ingresos no recurrentes, la naturaleza excepcional de éstos, vinculados con actividades extraordinarias del Estado como lo son el otorgamiento de concesiones y desincorporaciones, resulta en la imposibilidad de contar con ellos hacia adelante.

En materia tributaria, y respecto de las fuentes de ingresos en México, las principales bases son tres: (i) impuesto sobre la renta, que en su diseño se identifica como una contribución moderna, con ajuste por inflación, completamente integrado y con una tasa competitiva, en donde se han concentrado los principales esfuerzos de la administración para potenciar la recaudación tributaria; (ii) impuesto al valor agregado, que constituye un potencial recaudatorio importante, ya que el porcentaje de los bienes y servicios que se consumen en el país gravados por este impuesto se ubica en 56 por ciento, por lo cual un aumento en la base gravable del mismo generaría ingresos exponenciales que permitirían atender las necesidades sociales que enfrenta el país, y (iii) impuestos especiales, que si bien consideran un universo de

¹ Tomado de la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, la cual fue extraída de la página de la Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, sección de iniciativas en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

“La política fiscal deberá orientarse a dar continuidad al proceso de simplificación de la estructura impositiva y a maximizar el potencial recaudatorio de la estructura vigente y de las herramientas que han sido incorporadas recientemente a través de una cada vez mayor eficiencia recaudatoria que permita fortalecer los ingresos tributarios”

bienes y servicios similar al observado en la mayor parte de los países y preservan fines extrafiscales relevantes para la política tributaria, ninguno ofrece un potencial importante en materia de recaudación.

Dado lo anterior y considerando para el futuro inmediato un crecimiento promedio en la economía mexicana de 4.2 por ciento en términos reales, así como una evolución favorable de otras variables macroeconómicas fundamentales como la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés domésticas, y una plataforma de producción de petróleo fija en 2,550 mbd, así como la confirmación de los esfuerzos por combatir la evasión y elusión fiscales, se estima un incremento a los ingresos tributarios equivalente a 0.3 por ciento del PIB anual por cada uno de los siguientes 5 ejercicios fiscales.

Ante el panorama descrito, la política fiscal deberá orientarse a dar continuidad al proceso de simplificación de la estructura impositiva y a maximizar el potencial recaudatorio de la estructura vigente y de las herramientas que han sido incorporadas recientemente a través de una cada vez mayor eficiencia recaudatoria que permita fortalecer los ingresos tributarios, al tiempo que reduzca la carga

administrativa para los contribuyentes y los costos asociados a la recaudación para la autoridad”.

- **Presupuesto de Gastos Fiscales**

En la iniciativa de Ley de Ingresos y en cumplimiento a lo previsto por el artículo 40 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se presenta la estimación de gastos fiscales para el 2011, los cuales incluyen las estimaciones de los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

En el siguiente cuadro se muestra la estimación de pérdida recaudatoria de los principales rubros de los llamados “**gastos fiscales**” para 2011:²

2 Tomado de la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, la cual fue extraída de la página de la Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, sección de iniciativas en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

| IMPUESTO | CONCEPTO | MONTO ESTIMADO DE PÉRDIDA RECAUDATORIA (Millones de pesos) | % DEL PIB |
|--|-----------------------------------|--|-----------|
| Impuesto al Valor Agregado | Aplicación de la tasa cero % | 154,609.7 | 1.0958 |
| Impuesto Sobre la Renta | Ingresos exentos por salarios | 56,084.5 | 0.3975 |
| Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios | Enajenación de gasolinas y diesel | 54,355.1 | 0.3852 |
| Impuesto al Valor Agregado | bienes y servicios exentos | 42,017.4 | 0.2978 |
| Impuesto Sobre la Renta | subsidio para el empleo | 33,142.7 | 0.2349 |

Es importante destacar que en la propia exposición de motivos se aclara que las estimaciones de cada tratamiento diferencial no deben considerarse como aproximaciones de los recursos permanentes que se puedan obtener por su eliminación en ejercicios futuros.

- **Crédito Público, perfil de amortización de la deuda y requerimientos financieros.**

En el paquete económico propuesto por el Ejecutivo Federal para el ejercicio fiscal de 2011 se plantea un monto de endeudamiento neto externo para el sector público de 5 mil millones de dólares de los Estados Unidos de América y un monto de endeudamiento interno neto del Gobierno Federal por 340 mmp.

De igual manera, en el documento se señala el perfil de amortización de la deuda pública para los años subsecuentes en:

Perfil de Amortizaciones de la Deuda Pública del Gobierno Federal 2011–2016 (mdp)³

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Gobierno Federal | 339,436.4 | 329,980.3 | 235,948.8 | 304,584.1 | 113,362.1 | 146,320.4 |

Acorde con los escenarios para las finanzas públicas de 2011-2016 presentados en los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal de 2011, se estima la siguiente evolución en el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP) en términos del PIB.

Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP)⁴ (por ciento del PIB)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------|------|------|------|------|------|------|
| SHRFSP | 36.6 | 36.3 | 35.8 | 35.3 | 34.8 | 33.9 |

3 Tomado de la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, la cual fue extraída de la página de la Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, sección de iniciativas en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

4 Tomado de la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, la cual fue extraída de la página de la Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, sección de iniciativas en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

- **Beneficios Fiscales por Tratados Internacionales**

Se propone conservar la facultad con que cuenta el Ejecutivo Federal para que durante 2011 otorgue los beneficios fiscales necesarios a efecto de dar debido cumplimiento a las resoluciones que se deriven de la aplicación de mecanismos internacionales para la solución de controversias legales que determinen una violación a un tratado internacional.

- **Transparencia, Rendición de Cuentas e Intercambio de Información**

se propone mantener la obligación a cargo del Ejecutivo Federal de informar al Congreso de la Unión de manera trimestral sobre los ingresos percibidos por la Federación en el ejercicio fiscal de 2011, en relación con las estimaciones contenidas en el artículo 1o. de la Ley de Ingresos.

- **Fondo De Estabilización**

Se pretende conservar la posibilidad de asignar a gasto de inversión una parte de los recursos generados por el derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización a que se refiere el artículo 256 de la Ley Federal de Derechos, así como mantener la facultad de la SHCP para emplear recursos del derecho en **comento** a fin de cubrir la reducción de los ingresos del Gobierno Federal, así como el costo de los combustibles requeridos para la generación de electricidad durante 2011.

- **No Límites a la Acumulación de Reservas en los Fondos**

Se plantea conservar la disposición a través de la cual no son aplicables los límites para la acumulación de las reservas en los fondos de estabilización.

- **Uso de los Recursos del Fondo de Estabilización por las Entidades Federativas**

Para continuar con el apoyo a las operaciones que las entidades federativas están implemen-



*C.P. Gerardo Gangoiti Ruiz
Secretario de Hacienda del Estado de Nayarit,
representante del Grupo Zonal 4 de la CPFF*

tando para fortalecer su capacidad financiera, se propone conservar la posibilidad de emplear los recursos que ingresen al Fondo, durante el ejercicio fiscal de 2011, para cubrir las obligaciones pecuniarias derivadas de la implementación del esquema de potenciación de recursos de dicho fondo realizado durante 2009.

- **FAFEF Y FORTAMUN-DF cómo fuente de pago**

Igualmente, se propone conservar la disposición que prevé que hasta un veinticinco por ciento de las aportaciones en los citados fondos puedan servir como fuente de pago o compensación de las obligaciones que se contraigan con el Gobierno Federal, siempre y cuando exista acuerdo entre las partes y sin que sea necesario obtener la autorización de la legislatura local ni la inscripción ante la SHCP en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

- **Recargos**

La iniciativa prevé continuar con la tasa de recargos aplicable a los casos de prórroga para el

pago de créditos fiscales. En tal sentido, la tasa sería de 1 por ciento mensual tratándose de pago en parcialidades hasta de 12 meses; de 1.25 por ciento mensual tratándose de pagos a plazos en parcialidades de más de 12 meses y hasta de 24 meses, y de 1.50 por ciento cuando el pago sea a plazos en parcialidades superiores a 24 meses.

- **Vehículos y Mercancías Embargados por las Entidades Federativas**

Se propone prever nuevamente que tratándose de mercancías o vehículos de procedencia extranjera, embargados precautoriamente por las entidades federativas, que pasen a propiedad del Fisco Federal en cumplimiento de dichos convenios, éstos no se transferirán al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, con lo cual se podrá dar cumplimiento a los compromisos en materia de incentivos establecidos en los citados convenios.

- **Ratificación de Convenios**

Se plantea incluir de nueva cuenta una disposición en la que se ratifican los convenios que se hayan celebrado entre la Federación por una parte y las entidades federativas, sus organismos autónomos y los municipios, incluyendo también a los organismos descentralizados de las propias entidades federativas, por la otra, en los que se finiquiten adeudos entre ellos.

Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados, que se hubieren adherido al Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2008, en lugar de aplicar los porcentajes establecidos en el artículo segundo, fracción II del mencionado Decreto, podrán aplicar el 30 por ciento para el año 2011 y el 10 por ciento para el año 2012.

- **Autocorrección Fiscal**

En la propuesta del Ejecutivo Federal se propone continuar con la política de incentivar la autocorrección a través de una disposición que permita la disminución de multas en función del momento en el que el contribuyente efectúe la autocorrección, a excepción de las impuestas por declarar pérdidas fiscales en exceso y las relacionadas con la oposición a práctica de las visitas domiciliarias y las de no suministrar información a las autoridades fiscales.

- **Estímulos e incentivos Fiscales**

Se propone mantener prácticamente sin cambio la política en materia de estímulos y subsidios fiscales.

- **Condonaciones de Recargos y Multas con el IMSS**

El Ejecutivo Federal plantea incorporar un esquema de condonación total o parcial de recargos y multas por adeudos fiscales generados con el IMSS que tengan los patrones o demás sujetos obligados al 30 de junio de 2010, siempre que paguen el monto de dichos adeudos en una sola exhibición, para lo cual se establece, entre otras cosas, la obligación de presentar un escrito con la intención de acogerse a los beneficios correspondientes a más tardar el 31 de marzo de 2011.

- **Simplificación en IETU**

Con el propósito de continuar avanzando en la simplificación administrativa, se propone disminuir la carga administrativa a los contribuyentes en cuanto a la presentación de información mensual y anual, con lo cual, en lugar de presentar 13 veces la citada información, sólo la presentarán una vez en forma anual en el mismo plazo que la declaración del ejercicio de 2011.

Carlos García Lepe, es Abogado por la Universidad de Guadalajara, y actualmente se desempeña como Director General Adjunto de Hacienda Estatal y Coordinación Hacendaria en el INDETEC. cgarcial@indetec.gob.mx