



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

# ANÁLISIS AL PAQUETE ECONÓMICO 2011 EN MATERIA DE INGRESOS

CEFP / 018 / 2010

**CEFP**

Palacio Legislativo de San Lázaro, septiembre de 2010



## Índice

Presentación .....	3
ANÁLISIS AL PAQUETE ECONÓMICO 2011 EN MATERIA DE INGRESOS .....	4
Balance público .....	4
Ingresos Presupuestarios .....	5
Ingresos Petroleros .....	6
Ley Federal de Derechos Relativa al Régimen Fiscal de Pemex .....	7
Ingresos tributarios .....	8
Ingresos no tributarios .....	9
Ley Federal de Derechos .....	10
Ingreso de organismos y empresas .....	12
Deuda Pública 2011 .....	13
Requerimientos Financieros del Sector Público y su Saldo .....	14
Costo Financiero .....	15
Obligación de la SHCP de explicar los gastos fiscales .....	16
Estímulos fiscales .....	17
Régimen fiscal de Intereses .....	17
Propuestas con relación al IETU.....	18
Fuentes de Información .....	20



## **Presentación**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal envió al H. Congreso de la Unión –El 8 de septiembre de 2010– el paquete económico correspondiente al ejercicio fiscal 2011; éste se encuentra integrado por seis documentos: 1) Criterios Generales de Política Económica; 2) Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación; 3) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; 4) Informe sobre el uso de facultades en materia arancelaria; 5) Iniciativa que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos; y, 6) Iniciativa que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos relativa al Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con la finalidad de contribuir al trabajo legislativo, pone a disposición el presente documento que tiene por objetivo analizar el contenido del paquete económico para 2011 atendiendo los temas relacionados con los ingresos públicos.

## **ANÁLISIS AL PAQUETE ECONÓMICO 2011 EN MATERIA DE INGRESOS**

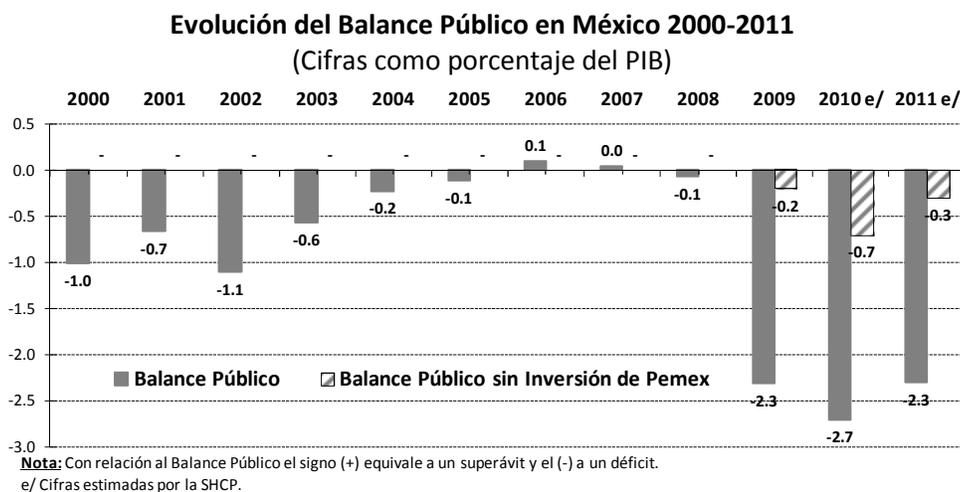
El paquete económico correspondiente al ejercicio fiscal 2011, enviado por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión el pasado 8 de septiembre, está integrado por seis documentos, cuatro de ellos asociados al tema de ingresos, los cuales sirven de base para el análisis presentado en este documento. Éstos son: 1.) Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación; 2.) Informe sobre el uso de facultades en materia arancelaria; 3.) Iniciativa que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos; y 4) Iniciativa que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos relativa al Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos. A continuación se presenta el análisis correspondiente a las propuestas en materia de ingresos, ordenados por tema de coyuntura.

### **Balance público**

La evaluación del Paquete Económico 2011 en materia de ingresos y egresos da inicio con el análisis del déficit público. De acuerdo con la propuesta, este indicador -sin incluir la inversión de Pemex- se reducirá de 0.7 a 0.3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2010 y 2011, respectivamente, siguiendo la tendencia decreciente para restablecer el equilibrio presupuestario a partir de 2012. Cabe señalar, sin embargo, que el dato relevante para evaluar el estado que guarda el balance público es el que incluye la inversión de Pemex. Bajo esta última premisa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estima que los déficit públicos para 2010 y 2011 sean de 2.7 y 2.3 por ciento del PIB, en ese orden.

En la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para 2011 se establece que el déficit público se integrará por el déficit del Gobierno Federal, que se estima en 311 mil 792.6 millones de pesos (mdp) para dicho año, y por un superávit de los Organismos y Empresas del Sector Público por 16 mil 721 mdp. Por tanto, la SHCP estima que en 2011 el déficit del sector público ascenderá a 328 mil 514 mdp (2.3% del PIB), cifra inferior en 24 mil 855.9 mdp respecto a lo aprobado en 2010.

Vale la pena indicar que en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para 2010, la SHCP realizó sus cálculos de ingreso y gasto público con base en dos perturbaciones: una estructural, correspondiente a la caída en la plataforma de producción del petróleo, y otra cíclica y temporal, asociada con la fase recesiva por la que atravesaba la actividad económica del país. De esa forma, la SHCP previó desviaciones del balance público, asociadas a aumentos del gasto para atenuar los efectos de la desaceleración en la actividad económica. Sin embargo, la ausencia de ese tipo de análisis en los CGPE 2011 implica que se prevé menos flexibilidad en la política fiscal propuesta para ese año.



## Ingresos Presupuestarios

De acuerdo con los CGPE para 2011, la SHCP prevé que los ingresos presupuestarios al cierre de 2010 se ubiquen 25 mil 588.3 mdp por encima de lo aprobado en la LIF para ese año, integrados de la siguiente forma:

- Mayores ingresos petroleros por 22 mil 998.2 mdp, derivado del mayor precio de la mezcla mexicana de exportación de petróleo, que se espera sea de 65.0 dólares por barril (dpb) en lugar de 59 dpb aprobado por el Congreso de la Unión para 2010.
- Ingresos provenientes de entidades de control presupuestario directo distintas de Pemex, superiores en 13 mil 367.4 mdp a los aprobados en la LIF para 2010.
- Menores ingresos tributarios no petroleros por 10 mil 773.3 mdp respecto a la LIF 2010, equivalente a una desviación de -0.8 por ciento. Al respecto, la SHCP señala que la desviación es poco significativa, además de que dicha disminución obedece a que a finales de 2009 algunos contribuyentes adelantaron pagos de impuestos evitando una mayor carga impositiva a consecuencia de las reformas aprobadas para 2010.

Cabe destacar que, en contraposición con lo expuesto por la SHCP, la menor captación en los ingresos tributarios no es poco significativa si se considera que la proyección de crecimiento de la economía para el cierre de 2010 se ubicará 1.5 por ciento por encima del previsto al inicio del año, al pasar de un crecimiento de 3.0 por ciento a uno de 4.5 por ciento para 2010. Por lo anterior, y de manera consecuente, los ingresos deberían situarse por encima de lo programado en la LIF de 2010.

Para 2011, la SHCP proyecta que los ingresos presupuestarios ascenderán a 3 billones 022 mil 791.3 mdp; es decir, 3 por ciento más que el cierre esperado para 2010. Estos ingresos se integran de la siguiente forma:

- Ingresos petroleros por 993 mil 253.6 mdp, lo que representa un incremento de 2.0 por ciento en términos reales respecto al cierre esperado para 2010.

- Ingresos Tributarios por 1 billón 461 mil 442.5 mdp; es decir, 7.3 por ciento más, en términos reales, que lo previsto al cierre de 2010.
- Ingresos no tributarios por 78 mil 543.7 mdp, cifra inferior en 37.2 por ciento respecto al cierre esperado para 2010.
- Ingresos propios de organismos y empresas distintas de Pemex por 489 mil 551.5 mdp, éstos representan un incremento de 3.2 por ciento con relación al cierre esperado para 2010.

**Ingresos Presupuestarios 2010 y 2011**

(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	LIF 2010	Estimado de cierre 2010	Diferencia Cierre 2010 / LIF 2010	ILIF 2011	Variaciones	
					ILIF 2011 / LIF 2010	ILIF 2011 / Cierre 2010
<b>Ingresos presupuestarios</b>	<b>2,796,962.1</b>	<b>2,822,550.4</b>	<b>25,588.3</b>	<b>3,022,791.3</b>	<b>3.9</b>	<b>3.0</b>
<b>Petroleros</b>	<b>913,566.0</b>	<b>936,564.2</b>	<b>22,998.2</b>	<b>993,253.6</b>	<b>4.5</b>	<b>2.0</b>
Gobierno Federal	553,673.7	575,918.1	22,244.4	614,088.2	6.6	2.5
Petróleos Mexicanos.	359,892.3	360,646.1	753.8	379,165.4	1.3	1.1
<b>No Petroleros</b>	<b>1,883,396.1</b>	<b>1,885,986.2</b>	<b>2,590.1</b>	<b>2,029,537.7</b>	<b>3.6</b>	<b>3.5</b>
Gobierno Federal	1,440,822.1	1,430,044.8	-10,777.3	1,539,986.2	2.7	3.5
Tributarios	1,320,506.9	1,309,729.6	-10,777.3	1,461,442.5	6.4	7.3
No tributarios	120,315.2	120,315.2	0.0	78,543.7	-37.2	-37.2
Organismos y empresas	442,574.0	455,941.4	13,367.4	489,551.5	6.4	3.2

No incluye ingresos derivados de financiamiento.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2010, Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2011 y Criterios Generales de Política Económica 2011.

## Ingresos Petroleros

De acuerdo con la Iniciativa de Ley de Ingresos 2011, en ese año los ingresos petroleros se ubicarán en 993 mil 253.6 mdp, lo que representa un incremento real de 4.5 y 2.0 por ciento con respecto a la LIF 2010 y al cierre esperado para ese año, respectivamente. Dichos aumentos están asociados a la previsión de un precio del barril de petróleo de 63 dólares por barril (dpb) y a plataformas de exportación y producción de crudo de 1 millón 149 mil y 2 millones 550 mil barriles diarios, respectivamente.

La iniciativa de LIF para 2011 pretende, por segundo año consecutivo, utilizar los recursos del derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización para financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), así como para compensar faltantes de ingresos del Gobierno Federal. Esto contrasta con el objeto del mismo derecho; específicamente, de asignar los recursos al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, para afrontar posibles caídas en los ingresos petroleros y tributarios del Gobierno Federal.

Asimismo, se mantiene la posibilidad de cubrir -con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas- las obligaciones derivadas de los esquemas de potenciación o financiamiento

para mayores asignaciones a dichas entidades, realizadas en 2009 para mitigar la disminución en participaciones federales,.

También se conserva la disposición a través de la cual no son aplicables los límites a la acumulación de reservas en los fondos de estabilización señalados en el Artículo 19, Fracción IV de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo que implica que, de existir excedentes adicionales a los límites mencionados, éstos podrían no ser asignados a entidades federativas, al Fondo para la Reestructura de Pensiones y a inversión en infraestructura de Pemex y entidades federativas, como lo dispone la Fracción V del mismo artículo.

Se mantiene la facultad del Ejecutivo Federal para fijar precios máximos tanto al usuario final como para las ventas de primera mano.

La Iniciativa también propone que los gastos de mantenimiento y operación de los proyectos integrales de infraestructura de Petróleos Mexicanos sean registrados como inversión. Lo anterior podría crear incertidumbre, debido a la indefinición del alcance relativo al gasto de operación; específicamente, no es claro si se incluirían todos los conceptos -destacadamente servicios personales- dentro de los propios gastos de operación. Al respecto, la inclusión de servicios personales como gasto de inversión podría reducir la transparencia en la actividad de Pemex, además de que -mientras no se hagan aclaren o se definan mecanismos específicos para ello- podría conllevar a que el Consejo de Administración de Pemex, de manera implícita, pudiera modificar los recursos asignados a servicios personales al realizar cambios en los presupuestos de inversión, sin contar con un esquema claro de seguimiento y rendición de cuentas.

Otro factor que es importante tomar en cuenta a este respecto es que -en la actualidad-, para el cálculo de pago de derechos por parte de Pemex sólo son deducibles las inversiones, mientras que los gastos en mantenimiento y operación no se consideran deducibles. Registrar dichos gastos como gasto de inversión implicaría un efecto negativo en la recaudación de derechos y, por tanto, en los ingresos petroleros.

## ***Ley Federal de Derechos Relativa al Régimen Fiscal de Pemex***

Como parte del paquete económico para 2011, se propone modificar la Ley Federal de Derechos en lo relativo al régimen fiscal de Pemex. Los motivos para dicha modificación señalan que existen campos marginales –en áreas distintas al Paleocanal de Chicontepec y aguas profundas– que presentan altos costos de producción, lo que ocasiona que su explotación no resulte rentable bajo el actual régimen fiscal. Derivado de lo anterior, la propuesta de modificación al régimen fiscal de Pemex pretende otorgar a los campos marginales el mismo beneficio que se otorgó a Chicontepec y aguas profundas en la reforma aprobada para 2009, que consiste en reducir el pago de Derechos<sup>1</sup> asociados a la producción incremental (nueva) de los mismos. Para ello se establece que:

- Pemex deberá integrar un primer inventario de campos marginales, incluyendo los campos abandonados y en proceso de abandono, además de 32 campos ya definidos, de los cuales 9

---

<sup>1</sup> Derecho sobre Extracción de Hidrocarburos, Derecho Especial sobre Hidrocarburos y Derecho Adicional sobre Hidrocarburos por la Extracción de Petróleo Crudo y Gas Natural.

corresponden al área de Magallanes Cinco Presidentes, 13 al área de Arenque y 10 al área de Altamira.

- La suma de la producción de petróleo crudo equivalente de los campos que formen parte del inventario deberá ser inferior al 5% de la producción anual total de petróleo crudo equivalente de Petróleos Mexicanos.
- Para beneficiar a los proyectos que se estimen prioritarios en cada ejercicio - y no rebasar el límite del 5% de la producción anual total de petróleo crudo equivalente- se propone que la SHCP tenga la atribución de modificar el inventario, a propuesta de Pemex Exploración y Producción.
- Para incorporar campos al inventario, se propone que éstos deberán ser:
  - Económicamente rentables, antes de aplicar el régimen fiscal general.
  - No rentables para la paraestatal una vez aplicado el régimen fiscal general.
  - Rentables en caso de que se aplique el régimen especial que se propone.
- Pemex Exploración y Producción deberá pagar los derechos sobre extracción de hidrocarburos, especial sobre hidrocarburos y adicional sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural, derivados de la producción incremental en los campos marginales incluidos en el inventario autorizado por la SHCP.

## Ingresos tributarios

En lo relativo a los impuestos tributarios, en los CGPE para 2011, la SHCP agrupó en un solo rubro los impuestos sobre la renta, empresarial a tasa única y a los depósitos en efectivo, dificultando el análisis de las estimaciones para cada uno de los gravámenes que integran los ingresos tributarios.

Sin embargo, se puede mencionar que las caídas pronosticadas por la autoridad hacendaria para el cierre de 2010 en las captaciones de ISR (incluye IETU e IDE) y el IEPS, que en conjunto ascenderían a 26.3 mil mdp respecto a lo aprobado en la LIF 2010 (ver cuadro a continuación), son inconsistentes con los incrementos que las tasas impositivas de dichos gravámenes registraron en 2010, mismos que fueron instrumentados con la finalidad de obtener ingresos adicionales que permitieran compensar el “boquete fiscal” asociado a la ocurrencia de la desaceleración económica.

**Ingresos Presupuestarios 2010 y 2011**  
(Miles de millones de pesos y porcentajes)

Concepto	LIF 2010	Estimado de cierre 2010	Diferencia Cierre 2010 / LIF 2010	ILIF 2011	Variaciones	
					ILIF 2011 / LIF 2010	ILIF 2011 / Cierre 2010
<b>Total</b>	<b>1,320.5</b>	<b>1,309.7</b>	<b>-10.8</b>	<b>1,461.4</b>	<b>6.4</b>	<b>7.3</b>
ISR <sup>1/</sup>	707.1	682.6	-24.6	773.5	5.2	9.0
IVA	485.6	496.3	10.8	553.2	9.5	7.2
IEPS	62.3	60.5	-1.8	67.3	4.0	7.1
Comercio exterior	27.9	26.3	-1.6	22.8	-21.5	-16.8
Automóviles nuevos	4.0	4.4	0.4	4.8	14.2	3.8
Tenencia	21.1	18.6	-2.5	17.2	-21.7	-10.9
Accesorios	12.5	21.0	8.5	22.6	74.5	3.8
Otros	0.1	0.1	0.0	0.1	3.8	9.4

1/ Incluye IETU e IDE.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2010, Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2011 y Criterios Generales de Política Económica 2011.

Con relación a las proyecciones de los ingresos tributarios para 2011, la SHCP omite presentar de manera explícita los impactos específicos utilizados para dichas proyecciones, derivados de la aplicación de la reforma fiscal aprobada para 2010, así como de las medidas de simplificación para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y la continuación de los esfuerzos para combatir la evasión y elusión fiscales. Por tanto, no es claro el criterio y elementos que sirvieron de base para las estimaciones de ingresos tributarios para 2011.

## Ingresos no tributarios

En lo que respecta a los ingresos no tributarios no petroleros, destaca el hecho de que éstos se presentan con el mismo monto con que fueron aprobados en la LIF para 2010, ubicándose en 120 mil 315.2 mdp. Este comportamiento parecería poco factible si se considera que en 2009 la desviación en este rubro fue de casi 600 por ciento respecto al programa, en virtud de que el monto de los ingresos no tributarios estimados en la LIF para 2009 ascendían a 54 mil 864.7 mdp, mientras que la recaudación observada se ubicó en 382 mil 808.5 mdp. Este notable incremento estuvo directamente asociado a los ingresos no recurrentes captados en 2009, por un monto de 336 mil mdp<sup>2</sup>, que compensaron los faltantes -por 302.7 mil mdp- registrados en los ingresos petroleros, en los ingresos tributarios y en los ingresos de organismos y empresas en su conjunto.

Respecto a lo anterior, llama la atención que cada año en la LIF se presentan montos considerables y muy variables en los aprovechamientos; específicamente, en el concepto "otros" del rubro "otros", mismos que no pueden ser identificados con base en el artículo 10 de la propia LIF, el cual especifica los distintos tipos de aprovechamiento.

<sup>2</sup> El total de ingresos no recurrentes fue de 336 mil mdp: 100.0 mil mdp por las coberturas petroleras adquiridas en 2008 para blindar el precio del petróleo en 2009; 95.0 mil millones del remanente de operación del Banco de México; 92.4 mil mdp correspondientes a la utilización de los fondos de estabilización y 48.6 mil mdp de otros ingresos no recurrentes. [http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc\\_comunicados\\_prensa/2009/julio/comunicado\\_040\\_2009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2009/julio/comunicado_040_2009.pdf)

Basta mencionar que en la LIF de 2010 las cantidades establecidas para el rubro “otros de otros”, dentro de los aprovechamientos, fue de 95 mil 820.1 mdp, y que la Iniciativa de LIF para 2011 presenta la cifra de 53 mil 874.5 mdp, omitiendo la SHCP la explicación relativa a la disminución de ingresos.

Por su parte, el monto propuesto para el rubro de Derechos en la Iniciativa de LIF para 2011 se ubica en 14 mil 854.4 mdp, equivalente a un crecimiento real de 3.6 por ciento respecto a la LIF 2010, comportamiento acorde con la expectativa de crecimiento de la economía de 3.8 por ciento.

En contraposición, se prevé que los ingresos por productos disminuyan 11.5 por ciento en términos reales en 2011 respecto a la LIF 2010, derivado de que el monto propuesto en el rubro “Intereses de valores, créditos y bonos” se reduciría 17.9 por ciento en términos reales en el período. Sin embargo, la SHCP omite señalar los motivos que originan dicha disminución.

Por su parte, la proyección de los ingresos derivados de contribuciones y mejoras es acorde con el crecimiento de 3.8 por ciento esperado para la economía en 2011.

Ingresos no tributarios no petroleros estimado 2010 y Ley de Ingresos 2011  
(Millones de pesos de 2003)

Concepto	LIF 2010	Estimado de cierre 2010	Diferencia		Variaciones	
			Cierre 2010 / LIF 2010	ILIF 2011	ILIF 2011 / LIF 2010	ILIF 2011 / Cierre 2010
<b>Total</b>	<b>120,315.2</b>	<b>120,315.2</b>	<b>0.0</b>	<b>78,543.7</b>	<b>-37.2</b>	<b>-37.2</b>
Derechos	13,783.7	13,783.7	0.0	14,854.4	3.6	3.6
Productos	5,982.2	5,982.2	0.0	5,508.2	-11.5	-11.5
Aprovechamientos	100,529.4	100,529.4	0.0	58,159.6	-44.4	-44.4
Contribuciones de mejoras	19.9	19.9	0.0	21.5	3.8	3.8

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2010, Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2011 y Criterios Generales de Política Económica 2011.

## Ley Federal de Derechos

Otra de las propuestas contenidas en el paquete económico para 2011 corresponde a la modificación de la Ley Federal de Derechos, orientada a la simplificación y mejora administrativa. Para ello se propone la eliminación de cargas administrativas y tributarias correspondientes con la derogación de 41 derechos<sup>3</sup>, de los cuales 26 son de manera individual y 15 tienen asociado igual número de trámites, mismos que serían eliminados. Lo anterior representa una reducción de 24 por ciento del total de los rubros contables, equivalente a la eliminación de 34 de los 144 rubros contables en los que se agrupan los derechos mencionados.

Los sectores beneficiados por la propuesta de reducción de cargas administrativas y tributarias se enuncian a continuación:

<sup>3</sup> Los derechos se causan por servicios que proporcionan las dependencias de la Administración Pública Federal, o bien, por el uso, goce o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Federación.

- Dentro del sector económico se plantea la derogación de derechos por estudios y trámites para acceder a las instancias que procuran la competencia entre los entes económicos. Esto con el objeto de no generar costos relacionados con estas actividades.
- Se plantea derogar el derecho relativo al servicio a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondiente al estudio y trámite de solicitudes de personas físicas y morales mexicanas, para invertir en empresas igualmente mexicanas utilizando el sistema de intercambio de deuda pública por capital.
- Con relación al turismo e investigación científica, se propone derogar los derechos relativos al otorgamiento de los permisos para visitar la zona insular<sup>4</sup> (cuando se tenga una finalidad turística o de investigación científica) a fin de impulsar la afluencia de turistas tanto nacionales como extranjeros, con lo que también se dejarán sin efecto los trámites que éstos implican,
- Asimismo, se plantea derogar el derecho por la expedición del permiso para efectuar la pesca deportivo-recreativa y, con el objeto de fomentar la difusión de las Áreas Naturales Protegidas, se plantea la derogación de los derechos por filmación, videograbación y tomas fotográficas en dichas áreas.
- En el sector de comunicación y servicios asociados se propone derogar el derecho por la inspección previa al inicio de operaciones de estaciones de radiodifusión sonora y de televisión, ya que actualmente están afectas a diversas cargas fiscales.
- Adicionalmente, se propone derogar los derechos por la expedición, revalidación y modificación de la constancia de peritos en telecomunicaciones, al igual que derogar el pago de derechos por los servicios de expedición de certificados de licitud del agregado o variación del subtítulo así como derogar los derechos por supervisión para clasificación y autorización de comerciales destinados a transmitirse por televisión.
- En el sector marítimo, con la finalidad de incentivar la capacitación y preparación de las personas relacionadas a las actividades navales, se plantea derogar algunos derechos relacionados con estas actividades como son los correspondientes a la actualización técnica, al registro de instituciones privadas que den formación y capacitación al personal de la marina mercante mexicana, y a la autorización de planes y programas de estudio de formación de licenciaturas de piloto y maquinista navales.
- Dentro del sector de servicios profesionales y especializados, de acuerdo con la política de simplificación fiscal, se pretende una reducción en el pago del derecho por la acreditación de la capacidad técnica para ejercer la actividad de agente de seguros o fianzas.
- En adición, y con la finalidad de fortalecer el intercambio de profesionistas con otros países, se propone la eliminación de los derechos por el ejercicio profesional en términos de los tratados internacionales actualmente suscritos.

---

<sup>4</sup> Se entiende como zona insular el conjunto de islas, rocas, islotes y arrecifes dentro del territorio nacional.

- También, con la finalidad de incentivar la capacitación académica del personal de la Secretaría de la Defensa Nacional, se propone la derogación de los derechos por la expedición de constancias de certificados de estudios y de duplicados de estudios parciales de educación militar.
- Para el sector salud, se propone la derogación del derecho para obtener el permiso sanitario de importación de dispositivos médicos para uso personal, con la finalidad de facilitar la obtención de materias primas y productos terminados de equipos médicos, prótesis, materiales quirúrgicos, de curación y de productos higiénicos, elaborados en el extranjero.
- De igual forma se propone la derogación de los derechos relativos a los servicios de laboratorio que proporciona la Secretaría de Salud.
- Con relación a otros derechos, se pretende eliminar aquellos relacionados con la reposición de la constancia de nacionalidad mexicana y cartas de naturalización, los que están a cargo de Pemex por permisos de construcción, operación y desmantelamiento de instalaciones, en materia de refinación de petróleo, elaboración y procesamiento del gas y petroquímicos básicos; así como el derecho de sanidad agropecuaria por el certificado fitosanitario o zosanitario de liberación al medio ambiente de organismos manipulados mediante la aplicación de ingeniería genética relacionado al sector agropecuario.
- En materia registral, se propone la derogación de diversos derechos que representan una carga fiscal para los particulares en el ejercicio de su actividad económica, los cuales están relacionados a expedición de constancias, inscripciones, registros y estudios, entre otros.

## **Ingreso de organismos y empresas**

Con relación a los ingresos de organismos y empresas, la SHCP omite señalar el desglose de los estimados de cierre para cada entidad; sin embargo, a nivel agregado, en 2010 dicha autoridad estima captar 13 mil 367.4 mdp más que lo aprobado en la LIF 2010. Por su parte, la proyección para 2011 prevé un crecimiento de 3.2 por ciento, inferior al de las perspectivas de crecimiento de la economía.

De igual forma, resulta cuestionable el bajo crecimiento en el rubro correspondiente al IMSS, de 2.0 por ciento entre la Iniciativa de LIF 2011 y la LIF 2010, si se considera que para el ejercicio fiscal 2011 el Ejecutivo Federal propone una política de gasto público orientada a consolidar el crecimiento económico y a impulsar la generación de empleos. Además, parecería que la proyección no toma en cuenta las acciones de fiscalización a contribuyentes que lleva a cabo el IMSS con la finalidad de combatir la evasión fiscal que tiene lugar mediante el uso indebido de figuras de sustitución patronal, que en conjunto implicarían mayores cuotas a la seguridad social.

Ingresos no tributarios no petroleros estimado 2010 y Ley de Ingresos 2011  
(Millones de pesos de 2003)

Concepto	LIF 2010	Estimado de cierre 2010	Diferencia Cierre 2010 / LIF 2010	ILIF 2011	Variaciones	
					ILIF 2011 / LIF 2010	ILIF 2011 / Cierre 2010
<b>Total</b>	<b>442,574.0</b>	<b>455,941.4</b>	<b>13,367.4</b>	<b>489,551.5</b>	<b>6.4</b>	<b>3.2</b>
CFE	237,831.1	n.d	n.a.	271,642.6	9.8	n.d
IMSS	170,474.0	n.d	n.a.	180,895.4	2.0	n.d
ISSSTE	34,268.9	n.d	n.a.	37,013.5	3.8	n.d

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2010, Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2011 y Criterios Generales de Política Económica 2011.

## Deuda Pública 2011

Entre 2004 y 2010 la deuda pública neta pasará de 22.5 a 32.0 por ciento del PIB anual, respectivamente, como resultado principalmente de: i) el reconocimiento en 2008 de las obligaciones pensionarias derivado de Ley del ISSSTE y su costo de transición, con un monto equivalente a 2.4 puntos porcentuales del producto anual; y ii) el registro contable y presupuestario, al 31 de enero de 2009, de las obligaciones PIDIREGAS que Pemex mantenía en cuentas de orden, por un monto equivalente a 8.2 por ciento del PIB. Estas son obligaciones que fueron contraídas en años previos, pero que no se reflejaban en la deuda pública hasta que se fueran amortizando de acuerdo con la normatividad aplicable en ese entonces.

De acuerdo con la SHCP, para 2011 la estrategia de endeudamiento estará dirigida a financiar la mayor parte del déficit del Gobierno Federal en el mercado local de deuda mediante instrumentos de largo plazo y, con ello, estar en capacidad de asegurar condiciones favorables de financiamiento.

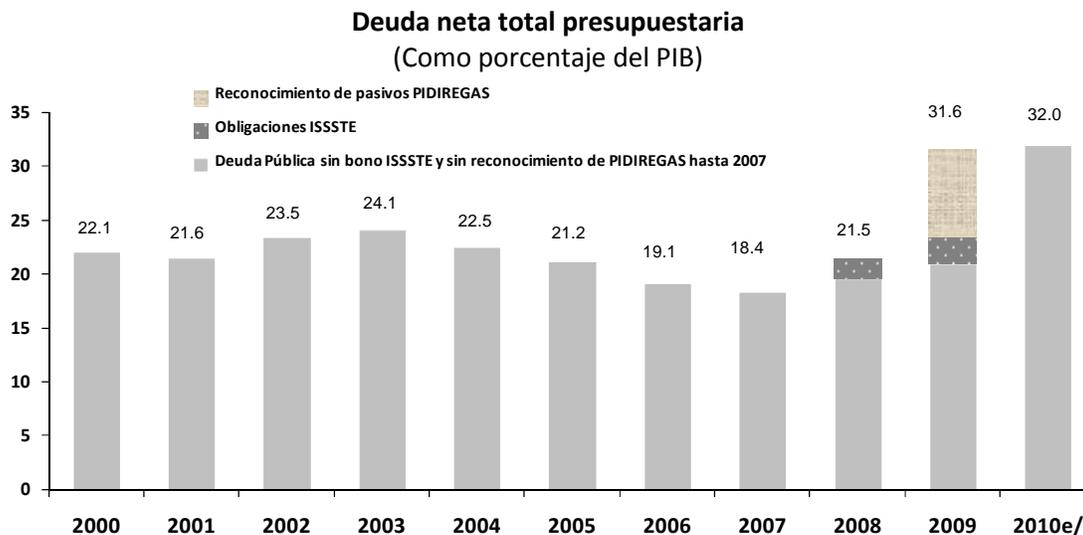
Además, la Secretaría pretende recurrir al endeudamiento externo haciendo uso del financiamiento de los Organismos Financieros Internacionales (OFIs), así como de las Agencias de Crédito a la Exportación (ECAs) y, al mismo tiempo, buscará mantener un acceso regular a los mercados internacionales de capital.

En la iniciativa de Ley de Ingresos para 2011, la SHCP propone un monto de endeudamiento neto interno de hasta 340 mil mdp, cifra inferior en 40 mil mdp a lo aprobado en 2010.

El endeudamiento externo neto del sector público se propone por un monto de hasta 5 mil millones de dólares (64 mil 500 mdp)<sup>5</sup>, cifra inferior en 3 mil millones dólares al monto aprobado en 2010.

Se propone un endeudamiento neto para el Distrito Federal de 4 mil mdp para el financiamiento de obras contempladas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011, cifra inferior en 1 mil mdp a lo aprobado por el Congreso el año previo.

<sup>5</sup> Se consideró el tipo de cambio para 2011 que aparece en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE).



**Fuente:** Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Criterios Generales de Política Económica 2011.

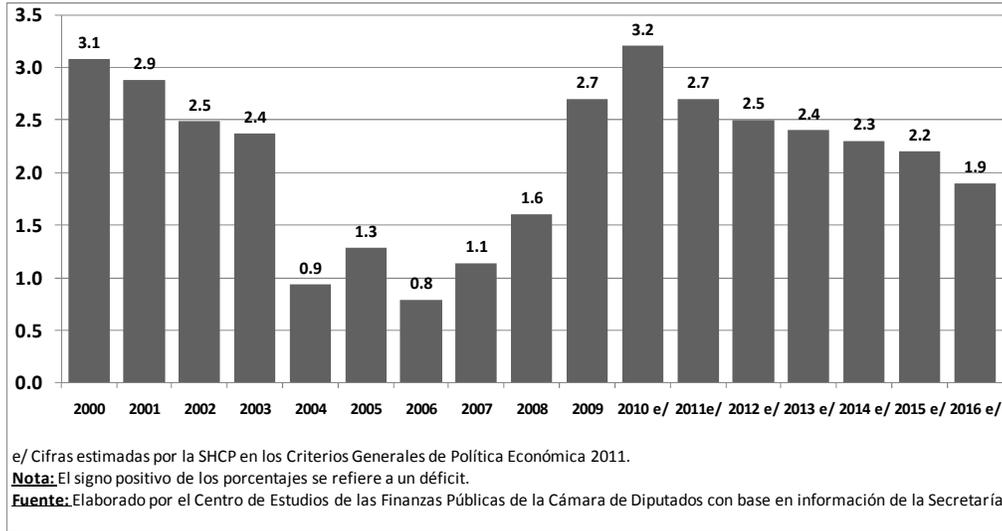
## **Requerimientos Financieros del Sector Público y su Saldo**

La SHCP prevé disminuir gradualmente los requerimientos financieros del sector público (RFSP) para ubicarlos en un monto equivalente a 1.9 por ciento del PIB hacia 2016. Es importante recordar que estos requerimientos, constituyen un indicador más amplio que el balance público tradicional en lo relativo a las necesidades de financiamiento que enfrenta el sector público para alcanzar sus objetivos de política.

Para 2011 la SHCP estima que los RFSP se ubiquen en un nivel equivalente a 2.7 por ciento del PIB (382 mil mdp), cifra inferior en 0.5 puntos porcentuales del producto respecto al cierre de 2010. Lo anterior, debido a la reducción prevista para el déficit público, del orden de 0.4 puntos porcentuales del PIB.

De esta forma, la SHCP estima que para el cierre de 2011 el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP) se ubique en un monto equivalente a 36.6 por ciento del PIB, 0.2 puntos por debajo de lo estimado para el cierre de 2010. Al igual que los requerimientos financieros, se pretende reducir el SHRFSP a 33.9 por ciento del PIB hacia 2016.

**Requerimientos Financieros del Sector Público Presupuestario 2000-2013**  
(Cifras respecto al PIB)



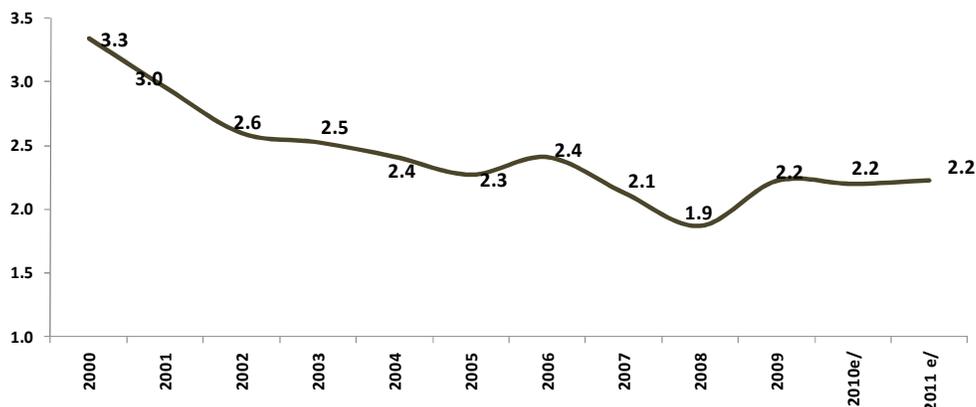
**Costo Financiero**

La SHCP estima que el costo financiero del sector público para 2010 ascenderá a 286 mil 057.2, cifra superior en 22 mil 432 mdp (2.4% real) respecto al Presupuesto aprobado para ese año.

Para 2011, la SHCP propone que el costo financiero sea de 315 mil 018.5 mdp, cifra superior en 28 mil 961.3 mdp (5.9% real) respecto a la cifra de cierre para 2010.

En los CGPE 2011 no se explican las razones detrás de este importante crecimiento en el costo financiero, que no parecería consistente con el bajo nivel de las tasas de interés a nivel internacional y con la afirmación presentada en los CGPE 2011, donde se señala que existen condiciones favorables de financiamiento y que se ha favorecido la colocación a tasa fija.

**Evolución del Costo Financiero 1980-2010**  
(Cifras como porcentaje del PIB)

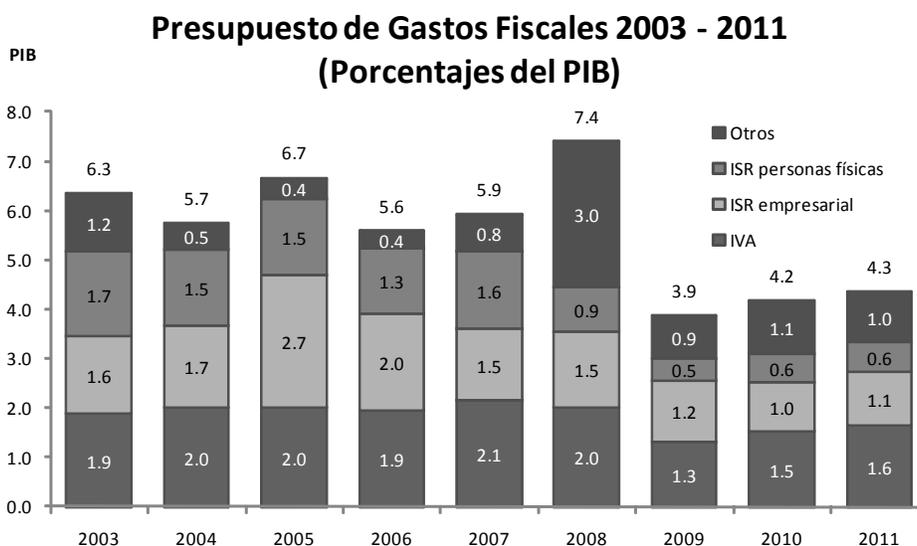


**Fuente:** Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Criterios Generales de Política Económica 2011.

## Obligación de la SHCP de explicar los gastos fiscales

En lo que respecta a los gastos fiscales,<sup>6</sup> la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que el proyecto de Ley de Ingresos debe contener la explicación sobre los gastos fiscales para el año que se presupuesta. Sin embargo, la información presentada por la SHCP es escasa, parcial y superficial, y corresponde a los montos presentados en el documento "Presupuesto de Gastos Fiscales", publicado el 30 de junio de 2010. Por lo anterior, resulta cuestionable que la información enviada en el contexto de la Iniciativa de Ley de Ingresos para 2011 de cumplimiento cabal al mandato de la ley en comento.

En lo que respecta al comportamiento de los gastos fiscales, éstos mostraron una tendencia relativamente estable entre 2003 y 2008, con cierta tendencia decreciente a partir de 2009. No obstante, dicha tendencia obedece en buena medida al cambio metodológico para eliminar el efecto de la evasión a partir de 2008. Respecto al aumento en 2008, éste se asocia al subsidio del IEPS a las gasolinas, equivalente a 1.9 por ciento del PIB.



**Gasto Fiscal:** Tratamientos de carácter impositivo que se desvían de la "estructura normal" de cualquier gravamen, constituyendo un régimen tributario favorable para cierto tipo de ingresos o sectores de actividad y que tienen objetivos extra fiscales o de política económica que significan una disminución en la recaudación tributaria.

**IVA:** incluye tasa cero, tasa 10 y exenciones. **ISR personas físicas:** incluye exenciones, deducciones y regímenes sectoriales. **ISR empresarial:** incluye diferimientos, deducciones, facilidades administrativas y regímenes sectoriales.

**Otros:** se integra por el IEPS, ISAN, Tenencia y el IETU solo para 2008-2011, los cuales incluyen: exenciones, diferimientos, créditos fiscales, deducciones y regímenes sectoriales.

**Nota:** La SHCP recomienda que los cálculos de los gastos fiscales no deben considerarse como una estimación de la recaudación potencial que se obtendría de eliminar los tratamientos tributarios que dan lugar a dichos gastos.

**Fuente:** Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en datos de los documentos "Presupuestos de Gastos Fiscales" 2003 - 2010, publicados por la SHCP.  
<http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/presupuestoGastos.aspx>

<sup>6</sup> Tratamientos de carácter impositivo que se desvían de la "estructura normal" de cualquier gravamen, constituyendo un régimen tributario favorable para cierto tipo de ingresos o sectores de actividad y que tienen objetivos extra fiscales o de política económica que significan una disminución en la recaudación tributaria.

## Estímulos fiscales

Con la finalidad de incrementar los ingresos públicos, se propone un estímulo fiscal a los contribuyentes que regularicen sus adeudos fiscales, que consiste en la condonación de recargos y multas<sup>7</sup>, siempre que se presente un escrito para ese propósito antes del 31 de marzo de 2011, en el cual deberá especificarse la fecha de pago.

Este esquema de condonación de multas y recargos se suma a las tareas de fiscalización que el SAT y el IMSS están realizando de manera conjunta a través de operativos simultáneos, con la finalidad de combatir conductas de evasión fiscal a través de figuras abusivas de sustitución laboral. Cabe señalar que en estas acciones, cada institución ejerce sus facultades específicas; el SAT dirige sus acciones de fiscalización a las sociedades cooperativas, clientes y despachos de asesores; y el IMSS se enfoca a acreditar la relación laboral en centros de trabajo y con los clientes. Cabe señalar que entre 2007 y septiembre de 2010 se han cobrado 457 mdp como resultado de los actos de fiscalización realizados y que, en el período, se han emitido créditos fiscales por 16 mil 817 mdp.

Continuando con los estímulos, se propone eliminar la facultad de SHCP para otorgar estímulos fiscales y subsidios relacionados con el comercio exterior, con la importación de artículos de consumo a las regiones fronterizas y con la importación de equipos y maquinarias a dichas regiones, además de los relativos a cajas de ahorro y sociedades de ahorro y préstamo.

Asimismo, se continúa con los diversos estímulos vigentes resaltando los siguientes:

- Acreditamiento del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) causado por la enajenación de diesel, adquirido para su consumo final por contribuyentes de los sectores agrícola, ganadero, pesquero, del transporte público y privado de personas o de carga.
- Acreditamiento de hasta 50 por ciento de los gastos realizados en el pago de los servicios por el uso de la infraestructura carretera de cuota, aplicable a contribuyentes que se dediquen exclusivamente al transporte terrestre público y privado de personas o de carga, que utilizan la Red Nacional de Autopistas de Cuota.

## Régimen fiscal de Intereses

Se propone que los cambios aprobados por el Congreso de la Unión en noviembre de 2009, aplicables al régimen fiscal de intereses, se postergue hasta 2012, en lugar de 2011, como estaba originalmente programado. Lo anterior en virtud de que la SHCP considera que el plazo originalmente planteado resultaría insuficiente para que el nuevo mecanismo de cálculo de intereses sea implementado en los sistemas informáticos de las instituciones que integran el sistema financiero.

---

<sup>7</sup> Si el pago se realiza entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2011, la condonación será del 100 por ciento. Tratándose de pagos entre el 1 de abril y el 31 de mayo de 2011, la condonación será de 80 por ciento en recargos y 90 por ciento en multas; por último, pagos entre el 1 de junio y el 30 de junio de 2011, la condonación será del 50 por ciento en recargos y 90 por ciento en multas.

Es posible que la propuesta del Ejecutivo de postergar la entrada en vigor de los cambios al régimen fiscal de intereses obedezca a dos factores que podrían observar las instituciones financieras: primero, un aumento en la carga administrativa de dichas instituciones en virtud de que, con el régimen actual, la retención es relativamente sencilla al aplicar un porcentaje sobre el capital invertido; con el cambio de régimen, dichas instituciones deberán calcular el interés real devengado. Dicho cálculo es complejo y, además, las instituciones financieras deberán retenerlo el último día del mes y enterarlo al SAT dentro de los 3 días siguientes a su retención, lo que implica que las instituciones deberán ajustar su sistema administrativo e informático para poder cumplir con las nuevas obligaciones fiscales. El segundo factor corresponde al aumento de los costos que enfrentan dichas instituciones, derivado de las adecuaciones que deben instrumentar en sus sistemas informáticos y administrativos para el cumplimiento de las nuevas obligaciones.

Los cambios al régimen fiscal de intereses consisten, básicamente, en que las instituciones financieras que paguen intereses deberán retener el impuesto correspondiente considerando la tasa máxima del ISR (30%) sobre la base del interés real. Dicha retención deberá ser considerada como pago definitivo para las personas físicas. El régimen actual, señala que dicha retención sea del 0.60 por ciento sobre el capital como pago provisional lo que implica que las personas físicas puedan disminuir la retención de ISR a los intereses, de su impuesto anual. Es decir, el nuevo régimen dispone una tasa mayor sobre una base real como el interés, mientras que el régimen actual señala una tasa menor pero sobre una base irreal como el capital.

Sin embargo, el cambio fundamental que podría generar incrementos considerables en el pago de ISR por los intereses que perciban las personas físicas está asociado a que la retención sea considerada pago definitivo para la persona física. Ello implica que la carga impositiva posiblemente no refleje la verdadera capacidad contributiva del individuo. Lo anterior, toda vez que para otro tipo de ingresos como sueldos, actividad empresarial, honorarios, etc. el impuesto se aplica sobre una tarifa progresiva; es decir, a mayor ingreso mayor tasa efectiva de tributación, reflejando la capacidad contributiva real de la persona física.

## **Propuestas con relación al IETU**

La iniciativa de LIF para 2011 contempla medidas relacionadas con el Impuesto Empresarial a Tasa Única, (IETU). Estas consisten, en primer lugar, en modificar la obligación de presentar mensualmente la información correspondiente a los conceptos que sirven de base para determinar el impuesto -que se entera cada mes- para que la presentación de dicha información se realice una vez al año, en los mismos plazos establecidos para la presentación de la declaración del ejercicio, en el mes de marzo para personas morales y en abril para personas físicas.

Sin embargo, en el caso del ejercicio 2010, la información que habrá servido de base para determinar el IETU causado en los meses de dicho año deberá presentarse en el mes de enero de 2011 con la finalidad de que la SHCP cuente con el tiempo suficiente para presentar, en junio de ese año, el estudio de evaluación de este Impuesto y decidir si es procedente continuar con su aplicación.

En segundo lugar, se continúa con la limitante de que en el ejercicio fiscal 2011 el crédito fiscal generado por el exceso de deducciones sobre ingresos previsto en la Ley del IETU no podrá acreditarse contra el ISR del ejercicio, por lo que únicamente podrá utilizarse contra el IETU de los diez ejercicios siguientes.

La propuesta de continuar con la limitante obedece a que la SHCP observó que este crédito era utilizado por empresas que lo generaron en montos no consistentes con la magnitud de sus operaciones. Lo anterior, en virtud de que, en opinión de la SHCP, permitir el acreditamiento contra el ISR implicaría que el IETU dejaría de funcionar como impuesto mínimo, lo que es contrario a su naturaleza fiscal.

Sin embargo, cabe mencionar que los motivos vertidos por la autoridad deberían estar asentados en una iniciativa que modifique la propia Ley del IETU con la finalidad de otorgar seguridad jurídica al contribuyente, en lugar de proponer que la limitante se establezca a través de un artículo en la LIF que, por ser sujeto de aprobación anual, es de carácter temporal.

## **Fuentes de Información**

### **Paquete económico 2011**

<http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/pe2011/index.html>

### **Criterios Generales de Política Económica 2010**

[http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas\\_publicas\\_criterios/cgpe\\_2010.pdf](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas_publicas_criterios/cgpe_2010.pdf)

### **Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2010**

[http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_ley/2010/iniciativa\\_lif\\_2010.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2010/iniciativa_lif_2010.pdf)

### **Ley de Ingresos del a Federación 2010**

[http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_ley/2010/lif\\_2010.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2010/lif_2010.pdf)

### **Presupuesto de Gastos Fiscales – SHCP**

[http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos\\_presupuesto\\_gastos/presupuesto\\_gasto\\_fiscales\\_2010.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_presupuesto_gastos/presupuesto_gasto_fiscales_2010.pdf)



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas  
H. Cámara de Diputados  
[www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)

Director General: Mtro. Luis Antonio Ramírez Pineda  
Director de área: Dr. Jesús Puente Treviño