

Camino a la aprobación de ingresos 2008

Marco Antonio Andrade Romero

Resumen

A continuación se describe el camino que tuvo que recorrer para ser aprobada la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2008, dentro de lo cual se menciona la Reforma Fiscal, la cual si bien no es parte del proceso del Proyecto de la Ley de Ingresos, fue pieza fundamental para que se incrementara el techo presupuestal, y originara el más grande Presupuesto de Ingresos obtenido hasta la fecha; es por ello que también se describe el planteamiento de la Reforma Fiscal.

Asimismo se puntualiza y se ejemplifican los montos y rubros que se modificaron en el dictamen que elaboró la Cámara de Diputados a lo que era el proyecto de esta ley.

Para terminar, se da un punto de vista como conclusión, referente al destino que los diputados deberán darle al aumento de ingreso de recursos que se deberá reflejar en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2008.

Dictamen y aprobación a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, aprobada el 30 de octubre del 2007 por la Cámara de Senadores, contempla que la federación percibirá ingresos totales por 2,569,450.2 millones de pesos, divididos de la siguiente forma: el gobierno federal recibirá ingresos por 1,785,787.1 millones, los ingresos de organismos y empresas son por 759, 663.1 millones y los ingresos por financiamientos por un monto de 24,000 millones.¹

El monto total de ingresos presenta un incremento de 309,037.70 millones de pesos con respecto al aprobado para 2007, lo que deja ver, sin duda, que para el próximo año se obtendrán los mayores recursos contemplados en los últimos años. Sin embargo, esto no quiere decir que se haya obtenido el mayor crecimiento de recursos, ya que éste representa el 13.67% con respecto a 2007, mientras que en este mismo año se obtuvo un porcentaje de crecimiento de recursos del 14.54% con respecto a 2006. Es decir casi un 1% más que el contemplado para el 2008.

Antecedentes de la Ley de Ingresos aprobada

Con fecha 8 de septiembre del año en curso, el Ejecutivo federal presentó el proyecto de Ley de Ingresos de la federación para el ejercicio 2008, contemplando ingresos por 2,416.9 miles de millones, más un capítulo adicional referente a los ingresos que generaría la Reforma Fiscal, siempre y cuando fuera aprobada, por un monto de 119.3 miles de millones, es decir un total de ingresos por 2,536.4 miles de millones de pesos.²

Con fecha 16 de octubre, la Cámara de Diputados dictaminó el proyecto de Ley de Ingresos 2008, para ser turnada a la Cámara de Senadores. Al dictamen

1. Fuente: Dictamen de la ley de Ingresos de la Federación 2008, emitida por la Cámara de Senadores el 29-10-2007

2. Fuente: Propuesta de Ley de Ingresos de la Federación enviada al congreso por el Ejecutivo, con fecha 8-09-2007



se le realizaron las modificaciones a los montos contemplados en un inicio por el Ejecutivo federal, y se adicionaron 152,532.60 millones. Este crecimiento de recursos se origina primordialmente por dos aspectos: primero por la reforma fiscal aprobada en septiembre 2007, y en la cual se contemplan nuevos impuestos y, en segundo término, el planteamiento de la estimación del precio del barril de petróleo en 49 dólares, frente al proyecto original de 46.9 dólares.

Por otra parte, también se hicieron ajustes derivados de la aprobación de las modificaciones a la Ley Federal de Derechos en materia de hidrocarburos, en los cuales Pemex disminuirá su carga fiscal. Otras modificaciones traen como consecuencia disminución de tarifas eléctricas, el cobro de derechos migratorios entrando por puertos, entre otros.

Planteamiento de Reforma Fiscal

Para la obtención de recursos adicionales, el Ejecutivo federal presentó en junio del año en curso, el proyecto de iniciativa de Reforma Fiscal, la cual se calificó en su momento como novedosa, porque se proponían dos nuevas leyes fiscales: la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (LIDE.), las cuales tienen la expectativa de mitigar el déficit recaudatorio que afecta al país desde hace muchas décadas.

La Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) pretende aumentar la recaudación fiscal y se calculará aplicando una tasa sobre la base gravable que resulte de disminuir de la totalidad de ingresos (capítulo I) las deducciones autorizadas (capítulo II). La tasa será de 16.5% en 2008, subirá medio punto para 2009 y 2010, quedando para este último año y los subsecuentes en un 17.5%.

Sin embargo, este nuevo impuesto va dirigido a endurecer la carga tributaria de los contribuyentes registrados y establecidos, lo que significa continuar con la tendencia tradicional de apretar aún más a los que ya están pagando, cuando el principal problema tributario del país es la economía informal, que se pretende mitigar con la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

La Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (LIDE) está diseñada con el fin de sujetar al amplio sector de personas físicas y morales que actúan por fuera del marco jurídico administrativo, incurriendo en la informalidad fiscal, situación que les permite evadir el pago de impuestos. Para este fin, se pretende cobrar una tasa del 2% sobre depósitos en efectivo realizados en instituciones bancarias, que rebasen un monto de 25 mil pesos durante el mes. La retención de este impuesto podrá acreditarse contra el ISR del contribuyente; sin embargo, la mayoría del sector informal, a quien se dirige esta ley, tampoco es causante del ISR, de ahí que esta nueva disposición no es la clave para obtener una recaudación fiscal más eficiente dentro del sector de la economía informal, ya que con sólo dejar de depositar dinero en efectivo, las personas que están en este supuesto evadirán nuevamente el pago de impuestos.

Dictamen de la Cámara de Diputados al Proyecto de LIF para el ejercicio 2008

El 16 de octubre la Cámara de Diputados dictaminó el proyecto de Ley de Ingresos 2008, para ser turnada a la Cámara de Senadores. Dentro de este dictamen se realizaron las modificaciones a los montos contemplados en un inicio por el Ejecutivo Federal, y adicionaron, como ya se ha mencionado, 152,532.60 millones de pesos integrados de la siguiente forma:



Comparativo de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2008
(Millones de pesos)

| CONCEPTO | Propuesta del Ejecutivo | Variación Absoluta | Variación Porcentual |
|---|-------------------------|--------------------|----------------------|
| A. INGRESOS GOBIERNO FEDERAL | 1,661,111.4 | 124,675.7 | 7.51% |
| I. Impuestos | 1,089,009.4 | 135,951.5 | 8.18% |
| II. Contribuciones de Mejoras | 17.9 | | 0.00% |
| III. Derechos | 527,467.5 | -11,848.0 | -0.71% |
| IV. Contribuciones no comprendidas | 74.5 | 849.3 | 0.05% |
| V. Productos | 7,421.9 | -1,168.6 | -0.07% |
| VI. Aprovechamientos | 37,120.2 | 891.5 | 0.05% |
| B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS | 731,806.2 | 27,856.9 | 3.81% |
| VII. Ingresos de organismos y empresas | 584,728.2 | 27,856.9 | 3.81% |
| VIII. Aportaciones de seguridad social | 147,078.0 | - | 0.00% |
| C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS | 24,000.0 | - | 0.00% |
| IX. Ingresos Derivados de Financiamientos | 24,000.0 | - | 0.00% |
| TOTAL | 2,416,917.6 | 152,532.6 | 6.31% |

Integración de la modificación de la fracción I.
Impuestos, incluyendo Reforma Fiscal

Derivado de la aprobación de la Reforma Fiscal en la segunda quincena de septiembre, la Cámara de Diputados realizó los ajustes necesarios al dictamen de la Ley de Ingresos para contemplar, entre otros, los ingresos por la Reforma Fiscal ya aprobada originados por las dos nuevas leyes: el IETU que genera 69,687.50 millones de pesos y el Impuesto a Depósitos en Efectivo por 2,906.30 millones de pesos;

así mismo, dentro del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios se contempla la inclusión de dos centavos al precio de las gasolinas y el diesel, que se estima se generará 8,388.9 millones de pesos.

Sin embargo en términos generales la modificación al rubro de impuestos sufre un incremento de 135,951.50 millones de pesos, desglosado de la siguiente forma:



**Ajustes a la Ley de Ingresos 2008 realizados por la Cámara de Diputados
(Millones de Pesos)**

| Concepto | 2008 ¹ | Nuevos conceptos | Reformada 2008 ² | Ajustes al Ejecutivo | Porcentaje de variación del ajuste | |
|---|--------------------|--------------------------------|-----------------------------|----------------------|------------------------------------|----------------------|
| | | | | | Por concepto | Representa del total |
| I. Impuestos: | 1,089,009.4 | - | - | 135,951.50 | 12.48% | - |
| 1. Impuesto sobre la Renta | 516,444.6 | - | 580,983.80 | 64,539.20 | 12.50% | 5.93% |
| 2. Impuesto al Activo | 16,472.7 | 2.- IETU ³ | 69,687.50 | 53,214.80 | 323.05% | 4.89% |
| 3. Impuesto al Valor Agregado | 436,865.3 | - | 448,359.90 | 11,494.60 | 2.63% | 1.06% |
| 4. Imp. Especial s/Producción y Servicios | 53,141.2 | - | 56,822.70 | 3,681.50 | 6.93% | 0.34% |
| a. Gasolinas, diesel automotriz | 10,353.4 | - | 12,348.30 | 1,994.90 | 19.27% | - |
| b. Bebidas alcohólicas y cerveza | 22,005.5 | - | 22,047.00 | 41.50 | 0.19% | - |
| c. Tabacos labrados | 20,782.3 | - | 20,821.40 | 39.10 | 0.19% | - |
| d. Juegos y Sorteos | - | - | 1,606.00 | 1,606.00 | - | - |
| 5. Imp. s/tenencia o uso de vehículos | 20,196.6 | - | 20,234.60 | 38.00 | 0.19% | 0.00% |
| 6. Impuesto sobre automóviles nuevos | 5,123.0 | - | 5,132.70 | 9.70 | 0.19% | 0.00% |
| 7. Imp. Sobre Serv. expresamente declarados | 0 | - | 0 | - | - | 0.00% |
| 8. Impuesto a los rendimientos petroleros | 5,000.0 | - | 5,000.00 | - | 0.00% | 0.00% |
| 9. Impuestos al Comercio Exterior: | 24,300.6 | - | 24,346.40 | 45.80 | 0.19% | 0.00% |
| - | - | 10. Imp.Depósitos ⁴ | 2,906.30 | 2,906.30 | N/a | 0.27% |
| 10. Accesorios | 11,465.4 | 11. Accesorios ⁵ | 11,487.00 | 21.60 | 0.19% | 0.00% |

1. Las cifras corresponden a la propuesta enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados para su análisis

2. Cifras correspondientes al dictamen que realizó la Cámara de Diputados

3. Se integra la ley del IETU y se abroga la Ley del Impuesto al Activo.

4. Se incorpora el impuesto a depósitos bancarios

5. El concepto de accesorios cambia de numeral por la inclusión del impuesto a depósitos.



Integración de la modificación de la fracción III, Numeral 3, Derechos de hidrocarburos

Derivado de la aprobación de la iniciativa que contiene reformas y adición de diversas disposiciones de la ley Federal de Derechos en materia de hidrocarburos, se contempla dentro del dictamen de la Cámara de Diputados las adecuaciones dentro del rubro “derechos a los hidrocarburos”, el cual arroja una disminución total de 11,039.90 millones de pesos, integrada primordialmente por la disminución de pago de derechos que entera Pemex por la extracción de estos, así como un aumento.

Cabe señalar que la Cámara de Senadores, dentro de la discusión en lo general para la aprobación de las reformas a la Ley de Derechos, sólo se reservó un artículo para discusión en lo particular, el cual corresponde al pago de derechos

por servicios migratorios, estableciendo el pago de derecho de 56 pesos, por los servicios que presta el Instituto Nacional de Migración por la expedición de la autorización de la característica migratoria de visitante local entrando por puertos, que se otorga hasta por 3 días, independientemente del número de puertos que se visiten en cada viaje. Están exentos quienes ingresen al país bajo esta misma característica migratoria por vía terrestre. Debido a la controversia que causó este pago se generó una aprobación dividida, ya que fue aprobado en sus términos por 60 votos en pro; 46 en contra y 2 abstenciones.

A continuación se presenta el desglose de la modificación de este rubro:

Ajustes a la Ley de Ingresos 2008 realizados por la Cámara de Diputados Rubro “derechos a los hidrocarburos” (Millones de pesos)

| Concepto | 2008 ¹ | Nuevos conceptos | Reformada 2008 ² | Ajustes al Ejecutivo | Porcentaje de variación del ajuste | |
|--|-------------------|--|-----------------------------|----------------------|------------------------------------|----------------------|
| | | | | | por concepto | representa del total |
| 3. Derechos a los hidrocarburos | 514,607.7 | - | 503,567.80 | -11,039.90 | -2.15% | |
| a. Derecho ordinario sobre hidrocarburos | 449,471.6 | - | 435,412.60 | - 14,059.00 | -3.13% | -2.73% |
| b. Derechos sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización | 60,738.9 | - | 63,465.00 | 2,726.10 | 4.49% | 0.53% |
| c. Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo | 3,989.2 | - | 3,573.80 | -415.40 | -10.41% | -0.08% |
| d. Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en materia de energía | 384.9 | d. Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía ³ | 1,092.60 | 707.70 | 183.87% | 0.14% |
| e. derecho para la Fiscalización petrolera | 23.1 | | 23.80 | 0.70 | 3.03% | 0.00% |
| f. Derecho Adicional | 0 | f. Derecho único sobre hidrocarburos ⁴ | - | 0 | 0.00% | 0.00% |
| | | | | | Total % | -2.15% |

1. Las cifras corresponden a la propuesta enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados para su análisis.

2. Cifras correspondientes al dictamen que realizó la Cámara de Diputados.

3. Se cambia la denominación de este derecho.

4. Derivado de la reforma se incluye este derecho.



Integración de la modificación de la fracción VII, Numeral 1 Ingresos propios de organismos y empresas

El dictamen de la Cámara de Diputados contempla una disminución a la tarifa eléctrica, es por esto que se realiza el ajuste a la Comisión Federal de Electricidad, en donde se disminuyen sus ingresos por 7,470.40 millones de pesos.

Por otra parte, la Cámara de Diputados estimó en su dictamen que el precio del barril de petróleo que el Ejecutivo contemplaba en su

propuesta no reflejaba la tendencia del precio actual, de ahí que se modificó, pasando de 46.6 dólares a 49.0 dólares por barril, y se realizaron las adecuaciones a Pemex, adicionándole un incremento total de 35,278.50 millones de pesos, de los cuales 17,884.6 millones, corresponden al incremento del precio³.

1. Fuente: Dictamen de la ley de Ingresos de la Federación 2008.

Ajustes a la Ley de Ingresos 2008 realizados por la Cámara de Diputados Rubro "Ingresos propios de organismos y empresas" (Millones de pesos)

| CONCEPTOS | 2008 ¹ | Reformada 2008 ² | Ajustes al Ejecutivo | Porcentaje de variación del ajuste | |
|--|-------------------|-----------------------------|----------------------|------------------------------------|----------------------|
| | | | | Por concepto | Representa del total |
| VII. Ingresos de organismos y empresas. | | | | | |
| 1. Ingresos propios de organismos y empresas | 584,728.2 | 612,585.10 | 27,856.90 | 4.76% | |
| a. PEMEX | 309,364.4 | 344,642.90 | 35,278.50 | 11.40% | 6.03% |
| b. CFE | 232,904.6 | 225,434.20 | - 7,470.40 | -3.21% | -1.28% |
| c. LFC | -2,528.3 | - 2,479.50 | 48.80 | -1.93% | 0.01% |
| d. IMSS | 16,389.0 | 16,389.00 | - | 0.00% | 0.00% |
| e. ISSSTE | 28,598.5 | 28,598.50 | - | 0.00% | 0.00% |
| | | | | Total % | 4.76% |

¹Las cifras corresponden a la propuesta enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados para su análisis.
²Cifras correspondientes al dictamen que realizó la Cámara de Diputados.

La consideración del incremento en el precio del barril de petróleo por parte de la Cámara de Diputados, es sin duda un planteamiento objetivo; sin embargo, se queda corto en la estimación conforme a la tendencia que se ve en estos días del precio del petróleo, ya que si tomamos en cuenta que en la segunda

semana de noviembre de 2007 el promedio del precio de la mezcla mexicana está alrededor de 80 dólares y considerando que esta tendencia continúe en el próximo año, entonces habrá una gran cantidad de excedente en los ingresos por la venta de este producto, alrededor de los 230,490, millones de pesos.



Ahora bien, dentro de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su capítulo II “Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria”, se contempla el tratamiento que se dará a estos excedentes; sin embargo, en la práctica se pierde el control de los movimientos de estos excedentes, lo cual nos deja la reflexión de buscar criterios de control para este tipo de excedentes.

Estos criterios de control se pueden correlacionar o fundamentar con los estipulados en la Ley de Ingresos, capítulo IV correspondiente a información, transparencia y a la evaluación de la eficiencia recaudatoria, la fiscalización y el endeudamiento, específicamente en la emisión de informes sobre el comportamiento de los excedentes.

Cabe mencionar que al dictamen de la Ley de Ingresos también se le modificaron los artículos 23 y 28, y se adicionó un artículo 31, todos concernientes a la transparencia del ejercicio.

En conclusión, la ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, contempla los ingresos de mayor magnitud registrados, como resultado de las adecuaciones antes descritas.

Ahora la Cámara de Diputados deberá efectuar

las modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008, para distribuir los 152 millones de pesos adicionales, tomando en cuenta el planteamiento que en un inicio hizo el Ejecutivo federal para la distribución de los recursos que generaría la Reforma Fiscal, y en el cual contempla dos vertientes: I. Competitividad y generación de empleo a través de infraestructura de carreteras y puertos, presas, y energía, y II. Generación de desarrollo humano, a través de infraestructura hospitalaria, cobertura en educación media superior y superior, infraestructura del IMSS, apoyo a municipios con elevados niveles de marginación y seguridad pública municipal.

Sin embargo, también es de suma importancia que en la discusión para las adecuaciones del Presupuesto de Egresos, se tomen en cuenta los antecedentes de subejercicios en el gasto programable de 2006, como el caso de la Secretaría de Agricultura que tuvo un subejercicio de 2,241.7 millones de pesos y la PGR por 688.2⁴ millones, con la finalidad de optimizar y aprovechar los recursos al máximo.

4 Fuente: Cuenta de Hacienda Pública Federal 2006, análisis de resultados generales, página de Internet SHCP.