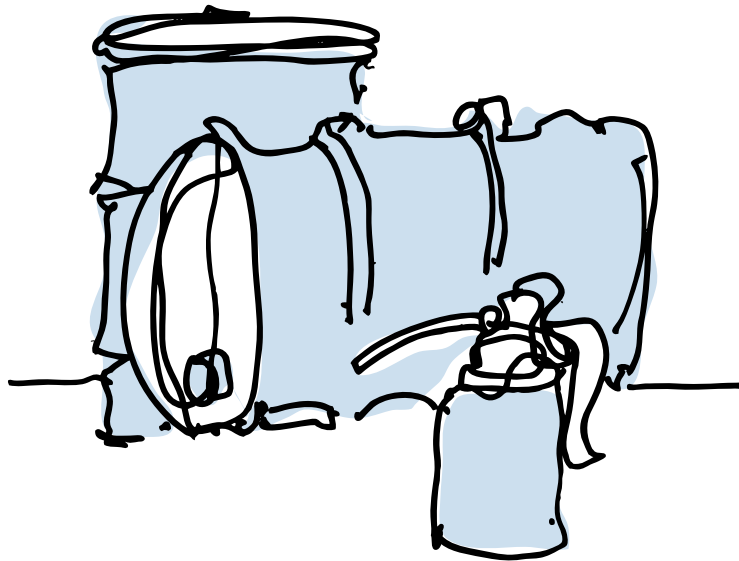


# Recaudación fiscal en 2010: el impacto de la recesión y la caída de los ingresos petroleros

*José Eduardo Flores González*



Ahora que ha sido aprobada la Ley de Ingresos de 2010, es oportuno hacer un ejercicio de comparación con la Ley aún vigente y que no es capaz de hacer frente a los gastos públicos planeados para el próximo año, por motivo de la caída en los ingresos petroleros y el desplome de la actividad económica a raíz de la crisis financiera y la contingencia sanitaria registrada en abril y mayo.

En relación con lo propuesto para 2009, la nueva Ley de Ingresos prevé un aumento de 2.7 por ciento, es decir, 83,609 millones de pesos más. Vía recaudación tributaria, se espera un incremento de 2.5 por ciento; por su parte, los ingresos derivados de financiamientos aumentarán, al menos, en 47.4 por ciento. Con ello, se

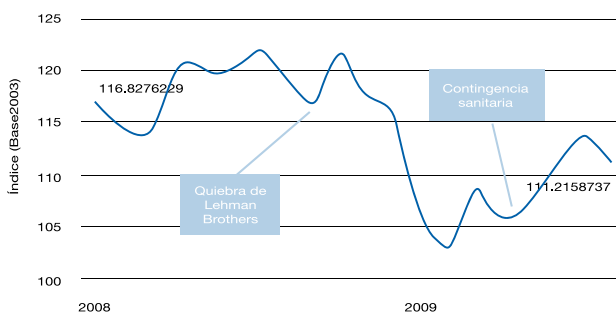
compensa la fuerte pérdida de ingresos por organismos y empresas públicos que se espera sea de 86,701 millones de pesos, implicando una caída en el rubro de 9.75% en tan sólo un año.

En cuanto a los ingresos del Gobierno federal por concepto de impuestos, resulta interesante que algunos gravámenes, pese a ser modificados a la alza, vayan a recaudar menos que en 2009. El mejor ejemplo es el IVA, que de recaudar 498,122 millones de pesos, en 2010 sólo conseguirá 483,898 millones; es decir, una reducción de 2.86%. A su vez, el incremento al gravamen a bebidas alcohólicas no compensa la contracción en tributación, la cual es de 208 millones de pesos -3.24% menor a lo que se hubiera alcanzado en 2009-. También tenemos el

caso de impuestos que van a recaudar menos, pero no fueron alterados: sobre la tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos, el IETU y a las importaciones.

Este primer grupo de impuestos, sea que hayan sido alterados o no, tienen en común que reportarán menos recursos a las arcas nacionales el próximo año. Para lo anterior existen dos posibles explicaciones: primero, el aumento de impuestos desincentiva el consumo de los bienes objeto de estos gravámenes, provocando una menor recaudación esperada; segundo, es reflejo de la profunda recesión por la que atravesó el país (véase Gráfico 1), siendo que a menor actividad económica (menor consumo y producción) necesariamente se colecta menos.

**Gráfico 1: Indicador global de la actividad económica**



Fuente: INEGI, 2009.

Es importante recordar que la Ley de Ingresos de 2009 (en tanto que sus cifras son proyecciones hechas en 2008 de lo que se espera ocurra en 2009) no incorpora el impacto de la caída anual de 7% del PIB ocasionada por la crisis financiera internacional y la contingencia sanitaria. Puesto que la economía mexicana será menor a principios de 2010 de lo que fue al inicio de 2009, el impacto de la recesión en términos de recaudación en realidad se observa en las cifras de la Ley de Ingresos de 2010.

La primera hipótesis puede ser rápidamente descartada, dado que no explica la menor recaudación por parte de impuestos que no sufrieron modificación alguna. En el caso de los

impuestos sobre la tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos (ISAN) es claro que las bajas ventas motivaron un ajuste a la baja en las proyecciones de recaudación,<sup>1</sup> así como la caída de 32% en las importaciones de enero a agosto. Por otro lado, es claro que si el rendimiento de aumentar los impuestos es negativo en términos de recaudación, no hay motivo alguno para aumentarlos, puesto que se ha llegado al máximo nivel de aprovechamiento del instrumento tributario.

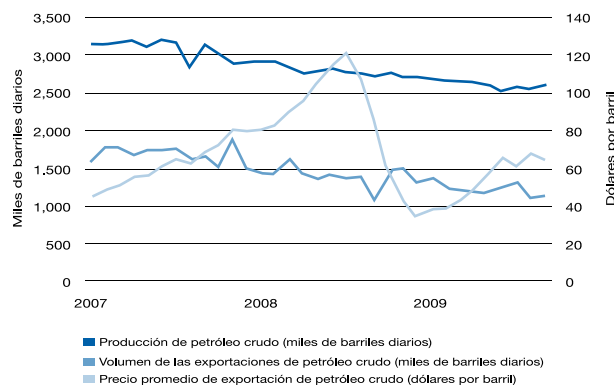
Si la menor actividad económica es lo que está detrás de una menor tributación, queda preguntarse por qué algunos impuestos que sí fueron alzados van a recaudar más que en 2009. La respuesta es inmediata: el incremento de la tasa impositiva más que compensa la reducción de la masa gravable. En el caso del ISR, que se espera recaude 6% más (36,584 millones de pesos); a las cervezas, bebidas refrescantes, tabacos labrados, juegos con apuestas y sorteos, que deben sumar 46,245 millones de pesos, 14.15% por arriba de lo que estos tres impuestos especiales recaudan en 2009; y el IDE, que recibirá 5,451 millones más: un aumento de 71.5 por ciento. Este grupo de impuestos supone el escenario opuesto a lo esperado para el IVA, donde mayores tasas impositivas coinciden con menores ingresos fiscales.

Como ya se ha mencionado, la caída de la producción petrolera repercutirá fuertemente en los ingresos que el país espera recibir para el próximo año. No sólo la renta de Pemex se verá reducida en 14.7 por ciento, sino que los derechos a hidrocarburos se desplomarán 136,796 millones de pesos (-24.3 por ciento). A su vez, el impuesto a los rendimientos petroleros recaudará 58.8% menos que en 2009, con la que la reducción será de 3,460 millones de pesos. En total, se espera que la contracción en los ingresos petroleros sea de 202,495 millones. Esto, pese a las proyecciones más optimistas sobre el precio de barril de crudo en 2010, que pasó de 53.90 a 59.00 dólares.

<sup>1</sup> En comparación con el mismo mes del año pasado, la producción de vehículos automotores bajó 13.9% en octubre.

El Gráfico 2 ilustra el comportamiento del mercado petrolero mexicano. Se aprecia una clara tendencia a la baja en producción y exportación de barriles de crudo que no va cambiar en el futuro cercano. A principios de 2007, Pemex extraía 3,143 miles de barriles diarios. La producción se ha contraído a septiembre de 2009, con sólo 2,599 miles de barriles al día –es decir, cuatro quintas partes de lo logrado hace menos de tres años–. A su vez, el mercado de exportación de crudo se ha hecho menos atractivo, siendo que forzosamente se exporta menos (1,582 miles de barriles diarios a principios de 2007 contra 1,128 en septiembre de 2009, es decir, 28.7% menos) y a precios inferiores a lo observado desde octubre de 2007. Sobre esto último es importante hacer la aclaración de que el precio del petróleo ha tenido un comportamiento errático en los últimos meses (como consecuencia de la incertidumbre en los mercados financieros de una pronta recuperación económica de los EEUU, principal comprador de petróleo en el mundo), con lo que cualquier apuesta poco conservadora sobre el precio del petróleo debe tomarse con suma cautela. Todos estos elementos se conjugan en un menor pronóstico de renta petrolera para el país.

**Gráfico 2: Tendencias en el mercado petrolero mexicano**



Fuente: Pemex, 2009.

Para hacer frente al desplome de los ingresos petroleros, las autoridades hacendarias recurrirán al alza de impuestos en 2010. Como hemos

visto, los embates de la crisis financiera internacional y la epidemia del virus de influenza AH1N1 impiden que el primer grupo de impuestos al que se hizo referencia (los que recaudarían menos que lo propuesto en 2009: bebidas alcohólicas, importaciones, tenencia, IVA, ISAN y IETU) logren el objetivo de suplir aquel faltante. Se cuenta con el segundo grupo de impuestos (ISR, a las cervezas, bebidas refrescantes, juegos con apuestas y sorteos, tabacos labrados y el IDE) para compensar, pero no llega a ser suficiente. De ahí que se implemente un nuevo gravamen que contribuya en equilibrar el balance fiscal. Es el caso del impuesto especial a las redes públicas de telecomunicaciones, que espera recabar 10,433 millones de pesos. Por su parte, en mucho asistirán los aprovechamientos, cuyo monto debiera ser superior a los 100 mil millones –cifra tres veces mayor a la de 2009–.

Pese a todo, es un hecho que el país presentará un déficit fiscal importante que será financiado con mayor emisión de deuda pública. Para esto se ha estipulado un techo de endeudamiento neto interno del Gobierno federal de 380 mil millones de pesos y un endeudamiento neto externo de hasta 8 mil millones de dólares.<sup>2</sup> Se mantendrá la flexibilidad con que cuenta el Ejecutivo federal para su manejo, con lo que podrá contratar obligaciones internas o externas en los mercados de valores o con organismos financieros nacionales e internacionales.

Con esto, la ley de Ingresos de 2010 permite que en el corto plazo el país salga del atolladero fiscal que la recesión (causada por factores exógenos) y la contracción de la plataforma petrolera (que pudo haber sido corregida con la propuesta de reforma energética presentada por el Ejecutivo federal en 2008) ocasionaron y seguirán ocasionando, a menos que el país aproveche óptimamente su riqueza petrolera y haga otros esfuerzos por recuperar la senda del crecimiento económico sostenido.

<sup>2</sup> Respectivamente, estas cifras son 47.4% y 700% superiores a lo pactado en 2009.

<b>A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL</b>	<b>1,994,495.80</b>	<b>1,946,123.94</b>	<b>2.49%</b>	<b>48,371.86</b>
<b>I. Impuestos:</b>	1,310,661.50	1,179,204.35	11.15%	131,457.15
1. Impuesto sobre la renta.	641884.4	605,300.33	6.04%	36,584.07
2. Impuesto empresarial a tasa única.	53,195.10	56,267.94	-5.46%	-3,072.84
3. Impuesto al valor agregado.	483,898.70	498,122.91	-2.86%	-14,224.21
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:	50,704.50	-60,552.49	183.74%	111,256.99
a. Gasolinas, diesel para combustión automotriz:	-12,214.90	-107,514.26	88.64%	95,299.36
b. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:	26,499.40	23,932.89	10.72%	2,566.51
i) Bebidas alcohólicas.	6,240.90	6,449.62	-3.24%	-208.72
ii) Cervezas y bebidas refrescantes.	20,258.50	17,483.27	15.87%	2,775.23
c. Tabacos labrados.	23,449.90	21,701.51	8.06%	1,748.39
d. Juegos con apuestas y sorteos.	2,536.80	1,327.38	91.11%	1,209.42
e. Redes públicas de telecomunicaciones.	10,433.30	0.00	#¡DIV/0!	10,433.30
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	21,067.90	21,376.85	-1.45%	-308.95
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	4,027.10	5,271.73	-23.61%	-1,244.63
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	0.00	#¡DIV/0!	0.00
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.	2,424.50	5,884.90	-58.80%	-3,460.40
9. Impuestos al comercio exterior:	27,911.90	28,040.54	-0.46%	-128.64
a. A la importación.	27,911.90	28,040.54	-0.46%	-128.64
b. A la exportación.	0	0.00	#¡DIV/0!	0.00
10. Impuesto a los depósitos en efectivo.	13,079.70	7,628.02	71.47%	5,451.68
11. Accesorios.	12,467.70	11,863.63	5.09%	604.07
<b>II. Contribuciones de mejoras:</b>	19.9	18.79	5.92%	1.11
<b>III. Derechos:</b>	577,247.80	725,185.47	-20.40%	-147,937.67
<b>IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.</b>	55	80.43	-31.62%	-25.43
<b>V. Productos:</b>	5,982.20	6,751.33	-11.39%	-769.13
<b>VI. Aprovechamientos:</b>	100,529.40	34,883.57	188.19%	65,645.83
<b>B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS</b>	<b>802,466.30</b>	<b>889,168.03</b>	<b>-9.75%</b>	<b>-86,701.73</b>
<b>I. Ingresos de organismos y empresas:</b>	647,075.90	728,673.65	-11.20%	-81,597.75
1. Ingresos propios de organismos y empresas:	647,075.90	728,673.65	-11.20%	-81,597.75

a. Petróleos Mexicanos.	359,892.30	422,131.79	-14.74%	-62,239.49
b. Comisión Federal de Electricidad.	237,831.10	270,094.60	-11.95%	-32,263.50
c. Instituto Mexicano del Seguro Social.	15,083.60	14,332.54	5.24%	751.06
d. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.	34,268.90	30,476.05	12.45%	3,792.85
e. Luz y Fuerza del Centro	NA	-8,361.33		#¡VALOR!
2. Otros ingresos de empresas de participación estatal.	0	0.00	#¡DIV/0!	0.00
<b>II. Aportaciones de seguridad social:</b>	155,390.40	160,494.38	-3.18%	-5,103.98
1. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	0	0.00	#¡DIV/0!	0.00
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.	155,390.40	160,494.38	-3.18%	-5,103.98
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patrones.	0	0.00	#¡DIV/0!	0.00
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.	0	0.00	#¡DIV/0!	0.00
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.	0	0.00	#¡DIV/0!	0.00
<b>C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS</b>	379,369.90	257,430.35	47.37%	121,939.55

## Paquete Fiscal 2010: lo aprobado contra lo propuesto

Con la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010 por parte del Poder legislativo se espera que el gobierno federal obtenga un total de 3,176,332 millones de pesos, de los cuales, \$1,994,495.8 millones corresponden a los ingresos del gobierno federal; \$802,466.3 millones a ingresos de organismos y empresas; y \$379,369.9 millones a ingresos derivados de financiamientos. Si se compara con la cifra propuesta por el Ejecutivo federal, la aprobada resulta superior en 7 mil millones de pesos. Ello por dos motivos: primero, el ajuste al precio acumulado del barril de petróleo crudo de exportación, que el Congreso de la Unión contempla sea de 59.00 USD, a diferencia de la propuesta del Ejecutivo federal que era de 53.90 dólares; segundo, el incremento al techo de endeudamiento de la federación de 0.5% a 0.75% del PIB. Con ello, la par-

ticipación de la recaudación tributaria federal en el total de ingresos que se espera percibir se ve reducido de 64.2% originalmente propuesto a 62.8% de lo efectivamente aprobado. Sobre esto último, se estableció una disposición para que, en caso de que en 2011 se aprobara un déficit mayor a los \$40 mil millones, el déficit observado en el 2010 se ajuste a la baja por el monto en que el déficit de 2011 se encuentre por arriba de esos \$40 mil millones, salvo que las circunstancias económicas se modifiquen de forma no anticipada.

Además de los cambios mencionados, el Poder legislativo decidió eliminar la contribución para el combate a la pobreza (que pretendía gravar 2% del valor agregado de alimentos y medicinas) y modificar las tasas y objetos gravables por IEPS –siendo la más controversial el gravamen de 3% en internet, que finalmente fue desechado–. Otra modificación relevante fue al régimen



de consolidación fiscal. Bajo este esquema de tributación, inicialmente las empresas tenían que pagar 60% de lo adeudado por concepto de ISR en el primer semestre de 2011, situación que se redujo a 40% en la Cámara de Diputados y a 25% en la de Senadores. Esto supone una reducción de \$9,196 millones con respecto al planteamiento original de recaudación vía ISR.

Otra medida para sustituir los \$71,775 millones que se dejarán de recolectar por la eliminación de la contribución para el combate a la pobreza y los \$37,546 millones por alteraciones en el IEPS, es el incremento de 1% en el IVA; con lo que se espera recaudar \$483,898 millones, \$29,147 millones más. Por derechos sobre hidrocarburos también se hacen adecuaciones al alza que suponen \$47,154 millones más de lo programado preliminarmente. Asimismo, se espera recibir \$16,189 millones extra por ingresos de organismos y empresas; concretamente, por el ajuste del precio del barril de petróleo.

A continuación, se enumera las modificaciones más relevantes que la Ley de Ingresos del 2010 incorpora con respecto a la del 2009:

- Impuesto al Valor Agregado (IVA): a partir de enero de 2010 se incrementa el IVA de 15 a 16 por ciento. En zonas fronterizas, el aumento será de 10 a 11 por ciento.
- Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE): Aumenta de 2 a 3% en depósitos superiores a los 15 mil pesos (en 2009, el límite inferior es de 25 mil pesos).
- Impuestos Especiales sobre Productos y Servicios (IEPS): la tributación a la cerveza pasa de 25 a 26.5% en 2010, 2011 y 2012; tabaco sube a 170.9 por ciento, para juegos y sorteos se incrementa de 20 a 30 por ciento; y en bebidas alcohólicas de más de 20 grados el gravamen pasa del 50 a 53 por ciento.
- Impuesto Sobre la Renta (ISR): para asalariados, empleados y contribuyentes cautivos que ganan más de 10 mil 298 pesos al mes pasa del 28 al 30 por ciento.
- Ley federal de Derechos: aumenta en 3% el impuesto a telefonía en general (casa y celular), así como a la Televisión por cable. No se gravará internet y la telefonía rural y pública. Además, los nuevos concesionarios de telefonía celular tendrán 2 años de gracia para pagar impuestos al gobierno federal.
- Consolidación Fiscal: empresarios con deudas con el fisco tienen 5 años para cubrirlas. En 2010 y 2011, pagarán 25 por ciento; en 2012 pagarán 20 por ciento; y en 2013 y 2014 pagarán 15 por ciento.

Con lo anterior, se pretende cubrir parte de un enorme agujero fiscal causado, fundamentalmente, por la caída de la producción petrolera proyectada en 2010 y los ingresos que coincidentemente se dejarán de percibir. Así, el paquete fiscal aprobado tiene la virtud de evitar un posible recorte en la calificación de la deuda nacional que inhiba la inversión en nuestro país. **B**