



Presupuesto de Gastos Fiscales 2015

1. Presentación

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el Ejercicio Fiscal de 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregó el pasado 30 de junio de 2015 el Presupuesto de Gastos Fiscales 2015 a las comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública y al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Así, el reporte anual del Presupuesto de Gastos Fiscales de 2015 permite identificar los beneficios tributarios que se otorgan por medio del marco impositivo y estimar su impacto sobre los ingresos tributarios. De esta manera, la medición de los gastos fiscales contribuye a la evaluación del sistema tributario y conocer las características de cada uno de los impuestos y aquellas áreas que podrían incrementar el potencial recaudatorio de los distintos gravámenes.

2. Principales modificaciones respecto en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2015

En el Presupuesto de Gastos Fiscales 2015, la SHCP realizó algunos cambios en cuanto a la metodología utilizada para su elaboración, destacando los siguientes aspectos:

- El incremento del ISR de personas físicas se debe principalmente al gasto fiscal del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), que refleja el elevado dinamismo con el que los contribuyentes se han adherido al régimen. Considerando que los descuentos que se otorgan en el RIF son temporales y decrecientes, es previsible que el gasto fiscal estimado por este concepto disminuya en los próximos años conforme se reduzcan los descuentos en el pago de impuestos para sus participantes.
- Los montos de gastos fiscales que se reportan en este documento muestran una variación reducida respecto a los reportados en el año anterior. Esto debido a los nuevos lineamientos del marco tributario implementados a partir de 2014 con la reforma fiscal; las variaciones más significativas se observan en los regímenes especiales o sectoriales del

ISR de personas físicas, en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de combustibles, que se presenta en los impuestos especiales, y los estímulos fiscales.

- La eliminación del gasto fiscal por concepto del IEPS de combustibles, la cual se debe a que no se registrará un IEPS negativo en el periodo, por lo que no habrá un gasto fiscal asociado. En un resultado cercanamente relacionado, se observa un incremento de los gastos fiscales asociados a estímulos, explicado por la aplicación del acreditamiento del IEPS de diésel, el cual se activa cuando el impuesto registra tasas positivas.

3. Metodología

Para la estimación del Presupuesto de Gastos Fiscales 2015 y 2016, la SHCP utilizó información de las declaraciones de impuestos y dictámenes que para efectos fiscales presentan los contribuyentes, así como de otras fuentes complementarias de información, cuando es necesario. La información más reciente disponible de las declaraciones anuales e informativas, así como de los dictámenes fiscales que presentan los contribuyentes fue proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Para la estimación de algunos conceptos de gastos fiscales, para los que no existen datos fiscales, se utilizan otras fuentes de información como: la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH); el Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM) y la Cuenta Satélite de Turismo, todas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); estadísticas del Banco de México; del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR); de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), así como de cámaras y asociaciones empresariales¹.

En México se utiliza el método de *pérdida de ingresos*, el cual consiste en estimar el monto de recursos que deja de percibir el Gobierno Federal por la aplicación de un tratamiento fiscal diferencial. Cabe mencionar que los resultados obtenidos con este método son sólo aproximaciones de la cantidad de recursos que se podrían recaudar de suprimir las disposiciones que dan origen a un gasto fiscal, debido a que las estimaciones no consideran las variaciones en la conducta de los contribuyentes por la eliminación de los tratamientos diferenciales ni las repercusiones en el resto de la economía.

La estimación de los gastos fiscales con el método de pérdida de ingresos se puede realizar a través de diversas formas de cálculo, dependiendo de la información disponible y del tipo de

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informe Anual de Gastos Fiscales 2015, página 9; consultado en: http://www.hacienda.gob.mx/INGRESOS/ingresos_presupuesto_gastos/presupuesto_gastos_fiscales_2015.pdf

tratamiento diferencial de que se trate. Entre las fórmulas de cálculo más destacadas se encuentran las siguientes: i) Estimaciones con estadísticas agregadas, que consiste en realizar operaciones aritméticas sobre estadísticas a nivel agregado, como las de cuentas nacionales y; ii) los modelos de simulación agregada, para el cual se utilizan estadísticas agregadas de fuentes tributarias, así como de cuentas nacionales y encuestas, entre otras.

Así, las estimaciones de cada gasto fiscal son de equilibrio parcial y no reflejan los cambios en el resto de las variables económicas ni consideran cambios en la conducta de los contribuyentes. En consecuencia, el documento de la SHCP, no presenta cifras totales de gastos fiscales, sólo se reportan montos individuales, ya que cada estimación de gasto fiscal no considera el efecto que la eliminación de un tratamiento tendría en la pérdida recaudatoria asociada a los demás. *Sin embargo, el presente documento considera necesario presentar la sumatoria de todos los conceptos que integran al Presupuesto de Gastos Fiscales con la finalidad de poner en contexto la magnitud de estos en la economía.*

4. Principales Conceptos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2015²

Los gastos fiscales se originan de beneficios que están establecidos en las leyes del Sistema Tributario Mexicano y en Decretos emitidos por el Ejecutivo Federal; dichos beneficios son: i) Las tasas reducidas que se refiere a la renuncia en la obtención de ingresos provenientes del IVA, como la aplicación de la tasa cero por ciento a bienes y servicios; ii) Exención de impuestos que se refieren a ingresos, actos o actividades, distintos de la estructura normal del objeto del gravamen por lo que no pagan impuestos; iii) Subsidios que son asignaciones que el Gobierno otorga a las actividades prioritarias de interés general, como el subsidio al empleo; iv) Los diferimientos son los costos en que se incurre en el corto plazo y que se espera recuperar en ejercicios posteriores; v). Créditos fiscales que corresponden a disposiciones que permiten reducir el importe de los impuestos a pagar mediante diversos créditos otorgados; vi) Las deducciones que se refiere a los gastos o inversiones que permiten disminuir la base gravable en ISR; vii) Facilidades administrativas son aquellos tratamientos fiscales que permiten al contribuyente deducir erogaciones sin comprobantes fiscal y; viii) Regímenes sectoriales que son estímulos aplicables a los sectores productivos de la economía.

Para el ejercicio fiscal 2015, la autoridad hacendaria estimó que los gastos fiscales ascenderían a 532 mil 207 mdp, cifra mayor en 7.34 a los gastos fiscales del año previo y equivalente a 2.93 por

² El Presupuesto de Gastos Fiscales contiene las estimaciones de las pérdidas recaudatorias causadas por los tratamientos que se desvían de la estructura “normal” de los impuestos federales considerando las disposiciones fiscales vigentes, por lo que las estimaciones para 2016 corresponden a lo establecido actualmente para cada disposición, excepto cuando, mediante disposiciones transitorias, ya esté legislada alguna modificación para dicho año.

ciento del PIB –como punto de comparación, dicho monto representa el 75.6 por ciento de los ingresos que se espera recaudar por concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) 703 mil 848.5 mdp para 2015–. Al interior de los gastos fiscales resalta el hecho de que el 81.6 por ciento del total de gastos fiscales de 2015, se integra por tres conceptos: tasas reducidas, exenciones y subsidios.

En este sentido, se destaca el ingreso que el Gobierno Federal deja de recaudar por aplicar el régimen de tasa reducida en el IVA, misma que en 2014 y 2015 representó alrededor del 83 por ciento del total de gastos fiscales aplicados al impuesto al consumo y casi el 37 por ciento del total de gastos fiscales registrados en ambos años. Adicionalmente, se espera que para el 2016, la tasa reducida de este concepto alcance los 208 009 mdp., cifra que representará el 83.0 por ciento del total de gastos fiscales aplicados al consumo (IVA) y el 36.8% del total de gastos fiscales estimados para 2016.

Asimismo, se destaca un crecimiento importante de 12 mil 630 mdp de 2014 a 2015 en los regímenes especiales o sectoriales, lo que significó que aumentará de 1.3 a 3.6 por ciento su participación en el total de gastos fiscales registrados para 2015.

Anexo 1: Comparativo de Gastos Fiscales por Tipo de Tratamiento, 2014 - 2016

Tipo de Tratamiento	Millones de pesos			Estructura %			Como porcentaje del PIB		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
ISR de Empresas	83,063	83,135	89,324	16.75	15.62	15.82	0.4840	0.4573	0.4573
Deducciones	14,288	13,815	14,846	2.88	2.60	2.63	0.0833	0.0760	0.0760
Exenciones	9,766	8,784	9,438	1.97	1.65	1.67	0.0569	0.0483	0.0483
Tasas reducidas y regímenes especiales o sectoriales	3,542	4,109	4,414	0.71	0.77	0.78	0.0206	0.0226	0.0226
Diferimientos	10,988	10,032	10,777	2.22	1.88	1.91	0.0640	0.0552	0.0552
Facilidades administrativas	3,186	3,582	3,848	0.64	0.67	0.68	0.0186	0.0197	0.0197
Subsidio para el empleo	41,293	42,813	46,001	8.33	8.04	8.15	0.2406	0.2355	0.2355
ISR de Personas Físicas	146,128	170,160	181,332	29.47	31.97	32.12	0.8515	0.9360	0.9283
Deducciones	9,650	11,218	12,053	1.95	2.11	2.14	0.0562	0.0617	0.0617
Exenciones	129,784	139,603	149,992	26.18	26.23	26.57	0.7563	0.7679	0.7679
Regímenes especiales o sectoriales	6,454	19,084	19,014	1.30	3.59	3.37	0.0376	0.1050	0.0973
Diferimientos	240	255	273	0.05	0.05	0.05	0.0014	0.0014	0.0014
Impuesto al Valor Agregado	219,393	232,215	249,497	44.25	43.63	44.19	1.2784	1.2773	1.2773
Exenciones	36,463	38,615	41,488	7.35	7.26	7.35	0.2125	0.2124	0.2124
Tasas reducidas	182,930	193,600	208,009	36.90	36.38	36.85	1.0659	1.0649	1.0649
Impuestos Especiales^{1/}	39,678	6,962	7,480	8.00	1.31	1.32	0.2312	0.0383	0.0383
Exenciones	5,668	6,962	7,480	1.14	1.31	1.32	0.0330	0.0383	0.0383
Tasas reducidas	140	N.A.	N.A.	0.03	N.A	N.A	0.0008	N.A	N.A
IEPS de combustibles	33,870	0	0	6.83	0.00	0.00	0.1974	0.0000	0.0000
Estímulos Fiscales	7,519	39,735	36,910	1.52	7.47	6.54	0.0438	0.2186	0.1890
Total de Gastos Fiscales	495,781	532,207	564,543	100.00	100.00	100.00	2.8889	2.9274	2.8902

N.A: No aplica.

1/ Para calcular la proporción del PIB se utilizaron los siguientes datos: para el año 2014 se utilizó el PIB de 17,161,370.7 mdp; para 2015 el de, 18,180,000.0 mdp y para 2016 el de, 19,533,300.0 mdp.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del reporte anual del Presupuesto de Gastos Fiscales de 2015.

Adicionalmente, y de acuerdo con la sumatoria realizada de los conceptos individuales que presenta la SHCP, se espera que para el 2016 el monto de gastos fiscales asciendan a 564 mil 543 mdp, cifra que representaría el 2.89 por ciento del PIB. Asimismo, se espera que el 47.9 por ciento de los gastos fiscales estén asociados al ISR, cifra menor al 47.59 prevista para 2015 y mayor al 46.23 por ciento de 2014. Por su parte, la pérdida de ingresos por los beneficios tributarios que se otorgan por medio del IVA representará el 44.2 por ciento del total de gastos fiscales previstos para el 2016, equivalentes al 1.28 por ciento del PIB estimado para el siguiente año.

Fuentes de Información

- Presupuesto de Gastos Fiscales 2015 – SHCP. Disponible en:
http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_presupuesto_gastos/presupuesto_gastos_fiscales_2015.pdf

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Mtro. Pedro Ángel Contreras López

Director de Área: Lic. José Alfredo Ramírez Fontes