



Estudio

31 de julio de 2018

Análisis al Presupuesto de Gastos Fiscales 2018- 2019

Índice

Presentación	2
I. Aspectos generales	4
II. Estimación de Gastos Fiscales 2018 - 2019.....	6
II.1. Impuesto sobre la Renta Empresarial (ISRE)	6
II.1.2 Exenciones	9
II.1.3 Regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas)	9
II.1.4 Diferimientos	11
II.1.5 Facilidades Administrativas	13
II.1.6 Subsidio para el empleo	13
II.2. Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas	15
II.2.1 Deducciones.....	16
II.2.2 Exenciones	18
II.2.3 Regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas)	20
II.2.4 Diferimientos	22
II.3 Impuesto al Valor Agregado.....	22
II.3.1 Exenciones	22
II.3.2 Tasas Reducidas	24
II.4 Impuesto Especiales	26
II.4.1 Exenciones	26
II.5 Estímulos fiscales	27
II.5.1 Zonas Económicas Especiales (ZEE)	29
III. Consideraciones finales.....	30
Anexo Único	32
Fuentes de Información.....	33

Presentación

A fin de cumplir con lo establecido en el artículo 31 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2018, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entregó, el pasado 30 de junio, el Presupuesto de Gastos Fiscales 2018 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, tal como señala este ordenamiento.

El Presupuesto de Gastos Fiscales es una estimación robusta de los ingresos que potencialmente deja de recaudar el Erario Federal, en el cobro de distintos tipos de impuestos, conforme al marco legislativo del sistema tributario mexicano; en virtud de la aplicación de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales de tributación.

Estos tratamientos diferenciados se dirigen a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar el bienestar de determinados grupos sociales, fomentar la inversión y el empleo, o promover alguna actividad sectorial específica, o bien para compensar o neutralizar alguna externalidad negativa presente.

En este sentido, el reporte anual del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018 permite identificar los beneficios tributarios, que se otorgan por medio del marco impositivo vigente, y la estimación de las posibles pérdidas recaudatorias, causadas por los tratamientos fiscales especiales que propician la desviación de la estructura “normal” de los impuestos, es decir, de la definición de los elementos esenciales de los impuestos: la materia imponible, el hecho generador, la unidad

contribuyente, la base y la tasa o tarifa; así como del procedimiento administrativo, y del tratamiento a los contribuyentes según su calidad de residencia¹.

Entre los impuestos incluidos en las estimaciones de este Presupuesto se encuentra el Impuesto sobre la Renta (ISR) tanto el empresarial como el de personas físicas, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los impuestos especiales, así como los estímulos fiscales y las medidas en materia tributaria establecidas en diversos Decretos Presidenciales, destacando para 2018 y 2019 los beneficios e incentivos fiscales otorgados en las Zonas Económicas Especiales.

Si bien es oportuno adelantar que, dado que los beneficios e incentivos otorgados por Decreto para estas Zonas aún no se materializan, no ocurre aún una renuncia recaudatoria, en consecuencia, pero su inclusión en este documento se justifica para dar cumplimiento al tercer párrafo del artículo 42 de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y del artículo 36 de su Reglamento, sin que sea procedente su estimación.

Habida cuenta de esta salvedad, con el fin de dimensionar las estrategias implementadas por el Gobierno Federal para incentivar a diversos sectores económicos -vía impuestos-, la SHCP realiza la estimación de los gastos fiscales, con el fin de aportar elementos para la evaluación del sistema tributario federal mexicano. Con base en ello, este Centro de Estudios pone a disposición de las diputadas y diputados el documento “Análisis del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018-2019”, cuyo objetivo es constituirse como una herramienta técnica de análisis del Sistema Tributario Mexicano.

¹ En la literatura divulgada por la OECD, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo incluyen en la estructura normal de un impuesto, además, las normas contables, las deducciones, las facilidades administrativas y las disposiciones relacionadas con obligaciones internacionales. Acotación hecha por SHCP, 2018.

I. Aspectos generales

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)² los gastos fiscales pueden presentar diversas formas, entre las que destacan: las deducciones³, exenciones⁴, tasas reducidas⁵, diferimientos⁶ y acreditamientos⁷; además de los regímenes sectoriales y las facilidades administrativas⁸. Todas ellas implican una pérdida recaudatoria.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de entre los distintos métodos disponibles⁹, todos los países que elaboran presupuestos de gastos fiscales, incluido México, utilizan el método de pérdida de ingresos, el cual consiste en estimar el monto de recursos que deja de percibir el erario por la aplicación de un tratamiento fiscal diferenciado. Los resultados obtenidos con este método son sólo aproximaciones, debido a que las estimaciones no consideran las variaciones que ocurrirían en la conducta de los contribuyentes, por la eliminación de los tratamientos diferenciales, ni las repercusiones en el resto de la economía, es decir son estimaciones de equilibrio parcial.

² OCDE, 2010, Tax Expenditure in OECD countries.

³ De acuerdo con Calvo Blanco, se entiende por deducción o deducible, para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, aquellas partidas que permite la ley restar de los ingresos acumulables del contribuyente para así conformar la base gravable sobre el cual se paga el impuesto. En México, la Ley del Impuesto sobre la Renta tiene gran variedad de tipos de deducción, dependiendo éstas del sujeto de que se trate. Disponible en https://mexico.leyderecho.org/deducciones/#Mas_sobre_el_Significado_de_Deducciones.

⁴ A través de este tratamiento diferencial se exentan ciertos tipos de ingresos, actos o actividades, que conforme a la estructura “normal” deberían ser objeto de los impuestos.

⁵ Las tasas reducidas y los créditos fiscales impactan el monto del impuesto que se debe pagar.

⁶ Son esquemas a través de los cuales se evita o reduce el pago del impuesto en el presente. Tienen la característica de generar pérdidas de ingresos en el ejercicio presente, las cuales se deberían recuperar en ejercicios futuros.

⁷ Deducción del impuesto al valor agregado que cobra el contribuyente por sus ventas, al que está obligado a pagar por sus compras y gastos.

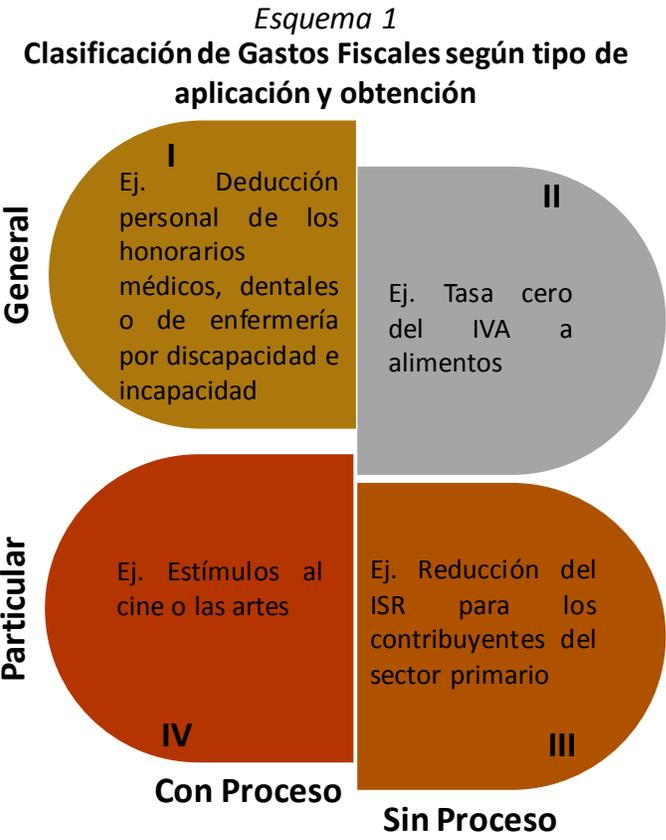
⁸ Las facilidades administrativas que se incluyen se desvían de la estructura “normal” del impuesto, ya que constituyen excepciones al cumplimiento de obligaciones formales que impactan la integración de la base del impuesto.

⁹ Los métodos disponibles son: Obtención directa desde las estadísticas de ingresos; Estimaciones con estadísticas agregadas; Modelos de simulación agregada; y Modelos de microsimulación.

Por lo anterior, es de resaltar que el Presupuesto de Gastos Fiscales no implica la sumatoria de montos totales de los rubros de tratamientos diferenciales del sistema impositivo en su conjunto; en virtud de que las valoraciones se realizan en forma independiente, por lo que la eliminación de varios o todos los tratamientos diferenciales no implicaría una recaudación similar a la suma de las estimaciones particulares.

Actualmente, en México los gastos fiscales se clasifican de acuerdo a distintos criterios, enfoques y al proceso necesario para su obtención; los cuales están

establecidos en el siguiente esquema.



De acuerdo con esta clasificación, los gastos fiscales se pueden ubicar considerando su grado de aplicación (general o particular) en los siguientes cuatro casos, (I) aquellos que requieren de efectuar un proceso para su obtención y son de aplicación general; (II) los que no requieren tal proceso y son de aplicación general; (III) los gastos fiscales que no requieren un proceso y son de aplicación particular; (IV) aquellos que requieren de efectuar un proceso y son de aplicación particular.

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

II. Estimación de Gastos Fiscales 2018 - 2019

En este apartado se muestra la distribución de los gastos fiscales por tipo de impuesto y tratamiento, cuyas características son similares en cuanto a su forma de operación y *por tipo de impuesto*, particularmente al *Impuesto Sobre la Renta Empresarial, Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas, Impuesto al Valor Agregado, Impuestos Especiales y Estímulos Fiscales*.

Dentro de cada impuesto se identifican los conceptos por tipo de beneficio y/o estímulo fiscal, es decir, que se agrupan los tratamientos que tienen características similares en cuanto a su forma de operación.

Para ambos ejercicios fiscales, la mayor parte se concentrará en las operaciones vinculadas al ISR y el IVA, que en 2018 concentrarán 40.17 y 36.82 por ciento, respectivamente. Para 2019 se estima que representarán 44.72 y 43.21 por ciento, en el mismo orden.

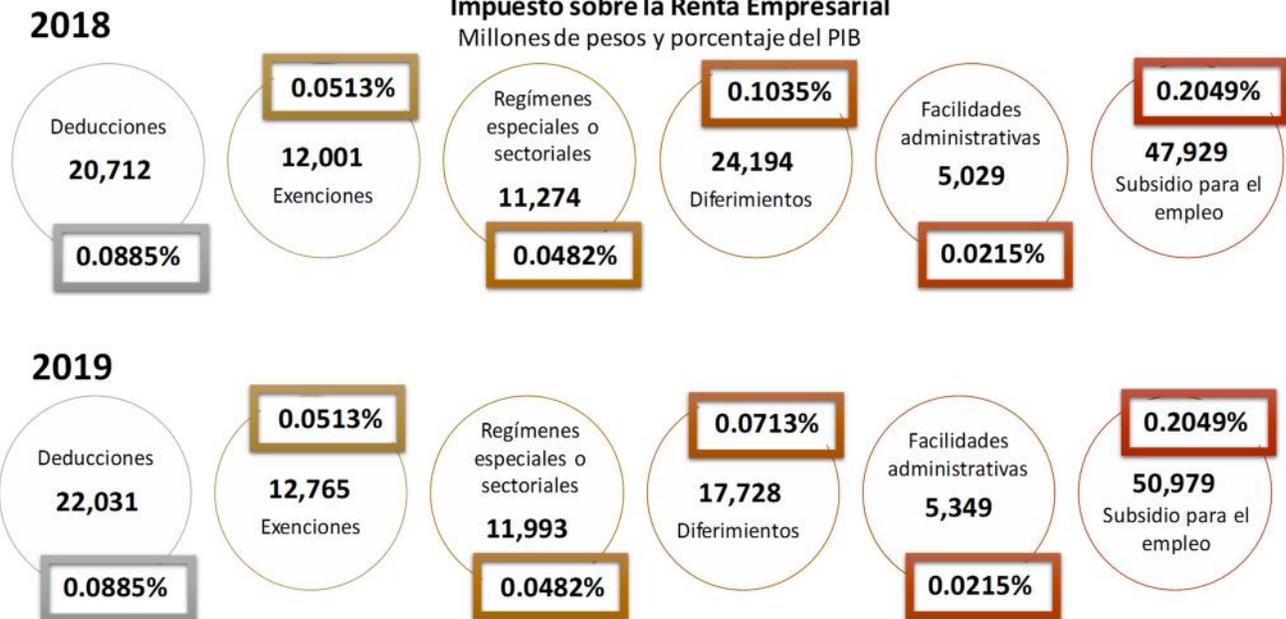
II.1. Impuesto sobre la Renta Empresarial (ISRE)

Dentro de las disposiciones fiscales que contempla este impuesto, se incluye la aplicación de tratamientos diferenciales, de diversa naturaleza como: deducciones, exenciones, regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas), diferimientos, facilidades administrativas y el subsidio para el empleo.

A su interior, en 2018, destacan los gastos fiscales de subsidio al empleo que concentrarán cerca de 39.6 por ciento, seguido de los diferimientos con 20.0 por ciento, las deducciones con 17.1 y las exenciones con 9.9 por ciento.

De acuerdo con el tamaño de la economía, los beneficios fiscales de ISR a empresas representarán el 0.518 por ciento del PIB, cifra superior al 0.486 por ciento previsto para 2019.

Esquema 2
Estimación de Gastos Fiscales 2018-2019,
Impuesto sobre la Renta Empresarial
 Millones de pesos y porcentaje del PIB



Fuente: Elaborado por el CEF, con información de la SHCP.

II.1.1 Deducciones

Las deducciones que reducen la base gravable del ISRE se estiman en 20 mil 712 mdp para 2018, cifra que representa 0.0885 por ciento del PIB y que es inferior en 3.0 por ciento en términos reales al monto de 22,031 mdp estimado para 2019. A su interior destacan las deducciones por la adquisición de automóviles de combustión interna, con una deducción de hasta 175 mil pesos y la de automóviles híbridos, eléctricos y con motor de hidrógeno, que permite deducir un valor de hasta 250 mil pesos por unidad. Ambas representan en 2018 el 78.5 por ciento del gasto fiscal total por deducciones, mientras que los donativos concentran 13.1 por ciento, quedando el resto de deducciones por motivo de: arrendamiento de automóviles, consumos en restaurantes y las deducciones del 25 por ciento del salario a trabajadores de 65 años y más.

Esquema 3
**Estimación de Gastos Fiscales por Deducciones
 Impuesto sobre la Renta Empresarial**

Millones de pesos y porcentaje del PIB



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Los sectores económicos que más se beneficiarán en 2019 con las deducciones de este impuesto son: 1) el de Servicios Inmobiliarios y de Alquiler de Bienes Muebles e intangibles con 4,107 mdp, equivalentes a 23.8 por ciento de la deducción en automóviles de combustión interna; 2) la industria manufacturera se beneficia, en mayor medida, con los donativos, arrendamiento de automóviles y con el beneficio adicional por el empleo de adultos mayores o con capacidades diferentes, que en conjunto, alcanzan un gasto fiscal de 994 mdp.

Esquema 4
Deducciones seleccionadas y por sector económico en ISR, 2018-2019

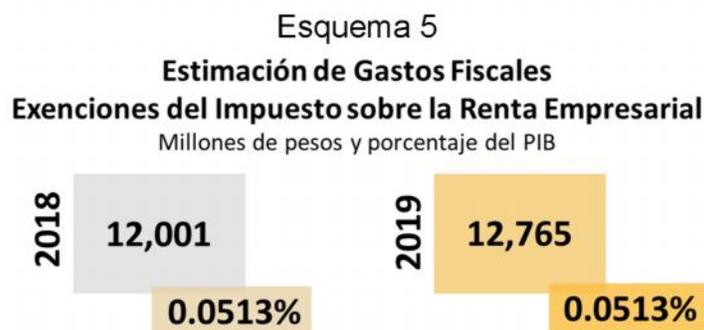
Millones de pesos



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

II.1.2 Exenciones

Las exenciones son tratamientos fiscales diferenciales, que exentan parte de la renta potencialmente gravable¹⁰. Para 2018, la SHCP estima que el gasto fiscal asociado a este tratamiento del ISRE ascenderá a doce mil un mdp, de los cuales, los organismos descentralizados absorberán 70.8 por ciento, equivalente a 8 mil 513 mdp; y el 29.1 por ciento restante se distribuirá entre las donatarias, las Entidades Federativas, los Municipios y los partidos políticos. El monto total de las exenciones es equivalente al 0.513 por ciento del PIB, pero menor en 3.0 por ciento real respecto al monto estimado para 2019, año en que se ubicaría en 12 mil 765 mdp.



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

II.1.3 Regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas)

La Ley del ISR contempla que las personas físicas y empresas dedicadas exclusivamente a la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura, tendrán un régimen especial, integrado por una exención a los ingresos de hasta 20 Unidades de Medida y Actualización (UMA's); y una reducción del 30 por ciento del ISR para un segundo tramo de ingresos cuando estos superen el nivel exento, pero sean inferiores a 423 UMA's anuales o 4,230 UMA's anuales para sociedades de productores y aquéllas, constituidas por socios o asociados personas físicas. La

¹⁰ Incluye el gasto fiscal asociado a las exenciones del ISRE de los intereses que perciben las Entidades Federativas, Municipios, partidos políticos, organismos descentralizados y donatarias.

aplicación de ambos beneficios da como resultado que el ISR a este sector económico sea menor que el del resto de los contribuyentes.

Para 2018, se estima un gasto fiscal de 11 mil 274 mdp, cifra equivalente al 0.048 por ciento del PIB, pero inferior en 3 por ciento real respecto a los 11 mil 993 mdp

estimados por este concepto para 2019. Estos recursos son destinados a beneficiar a empresas y personas físicas dedicadas exclusivamente a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura, por lo que el beneficio que resulta de este régimen abona a mejorar la competitividad y reducir los costos de producción.



Esquema 7

Beneficios fiscales para personas morales dedicadas a la agricultura, ganadería, silvicultura o pesca.

	Primero estrato	Segundo estrato	Tercer estrato
Descripción	Ingresos menores a 20 UMAs anuales por socio, siempre que no exceda en su totalidad de 200 UMAs anuales.	Ingresos mayores a 200 UMAs anuales, o que no supere de 20 UMAs anuales por socio y que no exceda de 423 UMAs anuales. Para sociedades o asociaciones de productores constituidas por personas físicas por ingresos superiores a 200 UMAs anuales, y no excedan de 4,230 UMAs anuales.	Ingresos mayores a 423 UMAs anuales. Para Sociedades o Asociaciones de productores constituida por personas físicas con ingreso individual superior a 20 UMAs anuales, por los ingresos superiores a 4,230 UMAs anuales.
Beneficio	Ingresos exentos de ISR.	*Ingresos exentos de ISR hasta por 200 UMAs anuales. *Reducción del 30% de ISR por el excedente de ingresos exentos. *Deducción de inversiones como gasto.	*Ingresos exentos de ISR hasta por 200 UMAs anuales. *Reducción del 30% de ISR por el excedente de ingresos exentos y hasta 423 UMAs anuales o 4,230 UMAs anuales, según sea el caso. *Por los ingresos que excedan del monto por el que aplica la reducción se pagará el ISR completo.

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Los gastos fiscales del ISRE asociados al sector primario, que incluyen la exención de 20 UMA's anuales, concentrarán en 2018 y 2019 el 97 por ciento del gasto fiscal asociado a este régimen sectorial, mientras que la reducción aplicable al ingreso que excede dicha exención, representará 3.0 por ciento del gasto fiscal asociado a este sector.

II.1.4 Diferimientos

Los tratamientos diferenciales del ISRE, ya sea a través de deducciones u otro tipo de medidas, que dan lugar al diferimiento del pago de impuestos se presentan en esta categoría. Éstos tienen la característica de producir pérdidas de ingresos en el ejercicio presente, las cuales se deberían recuperar en ejercicios futuros.

Para 2018, se estima una pérdida recaudatoria por concepto de diferimientos en el ISRE por 24 mil 194 mdp, cifra que equivale a 0.103 por ciento del PIB, y menor en 29.1 por ciento real respecto a 2019, que se estima en 17 mil 728 mdp. Dicha pérdida se vincula, principalmente, con la deducción



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

inmediata de la inversión para las micro y pequeñas empresas realizada en 2018, que durante se estima en 7 mil 528 mdp, misma que no será aplicable para el siguiente año.

En el monto contemplado para 2019, destaca la deducción parcial de las aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones¹¹ por 10 mil 11 mdp; seguido de

¹¹ En este beneficio es deducible el 47% de las aportaciones que realiza el empleador para la creación o incremento de reservas destinadas a fondos de primas de antigüedad de los trabajadores y a fondos de pensiones o jubilaciones complementarias a las que establece la Ley

la deducción del 100 por ciento de la maquinaria y equipo utilizado para la generación de energía de fuentes renovables o sistemas de cogeneración de electricidad eficiente por 3 mil 185 mdp; que en conjunto representan alrededor de 74.4 por ciento del total diferido.

La distribución por sector económico de los montos de gastos fiscales para 2019, muestran que cerca del 50 por ciento de la deducción por aportaciones al fondo de pensiones y jubilaciones la absorbe el sector minero; mientras que las deducciones de maquinaria y equipo para la generación de energías renovables o sistemas de cogeneración es utilizada, en mayor medida, por el sector de electricidad, agua y gas, que tiene una deducción de un mil 825 mdp, equivalente a 57.3 por ciento; mientras que la deducción de adaptación a instalaciones para personas con capacidades diferentes son aplicadas, en mayor medida, por el sector de servicios financieros y de seguros con un monto equivalente a 40.8 por ciento de este diferimiento, como se muestra en el siguiente esquema:

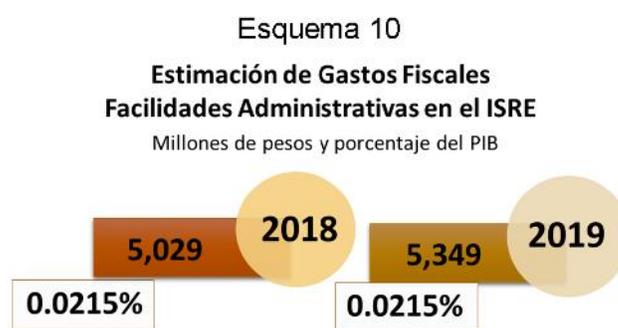


del Seguro Social. Este porcentaje de deducción se puede incrementar a 53% cuando las prestaciones otorgadas por los contribuyentes a favor de sus trabajadores que a su vez sean ingresos exentos para dichos trabajadores, no disminuyan respecto de las otorgadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, de conformidad con lo establecido en la Fracción X del Artículo 25 de la Ley del ISR.

II.1.5 Facilidades Administrativas

Las facilidades administrativas hacen referencia a aquellos tratamientos que, en el ISR, permiten la deducción de erogaciones del contribuyente sin documentos comprobatorios, que cumplan con los requisitos fiscales. Este beneficio afecta la cadena de comprobación fiscal, a través de la cual se logra que a toda deducción de parte de un adquirente, corresponda la acumulación de ingresos por parte del proveedor del bien o servicio; de esta forma, se rompe la simetría fiscal del ISR.

Para 2018 se estiman gastos fiscales de las facilidades administrativas del ISRE por un monto de 5 mil 29 mdp, monto que representará 0.021 por ciento del PIB, e inferior en 3.0 por ciento respecto al monto previsto para 2019 por 5 mil 349 mdp, de los cuales, la mayor parte se aplica al sector de autotransporte de carga y pasaje, que equivale a 53.5 por ciento.



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

II.1.6 Subsidio para el empleo

El subsidio para el empleo, permite a los contribuyentes que obtienen ingresos por salarios de aproximadamente 2.7 salarios mínimos anuales (S.M.A.), reducir su impuesto a pagar; sin embargo, por su importancia y características particulares se reporta por separado. Para aquellos asalariados con ingresos de hasta 1.9 S.M.A., el subsidio que se otorga es mayor al impuesto que les corresponde, de tal manera que obtienen un incremento en su ingreso neto en un monto equivalente a la diferencia entre ambos conceptos.

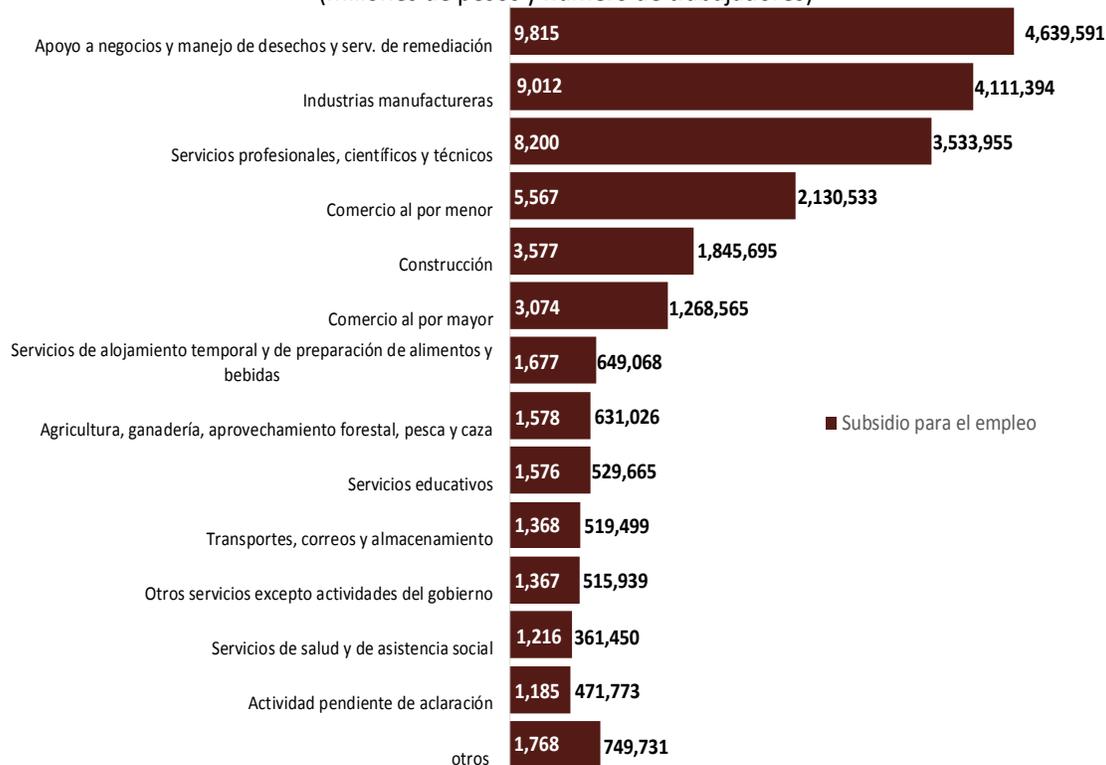
En este sentido, este subsidio se clasifica como un gasto fiscal del ISRE, ya que si bien pretende apoyar el ingreso de los asalariados de menores recursos, en la práctica ha significado también un beneficio para las empresas, al ser una vía por

la que el fisco financia parte de los ingresos de los trabajadores. Se estima que este subsidio representará un gasto fiscal de 47 mil 929 mdp y 50 mil 979 mdp para 2018 y 2019, respectivamente, con una aportación del 0.20 por ciento del PIB y una disminución real de 3.0 por ciento.

Para 2019, la distribución por sector económico del subsidio para el empleo muestra que los servicios de apoyo a los negocios; manufacturas; servicios profesionales, científicos y técnicos; y el comercio al por menor concentrarán 32 mil 594 mdp, es decir 64 por ciento del total, favoreciendo a 14.4 millones de trabajadores. El sector servicios de apoyo a los negocios, por sí mismo, concentra un monto equivalente a 19.3 por ciento de este subsidio, y respalda a 4.6 millones de trabajadores. El sector manufacturero absorbe 17.7 por ciento, y lo distribuye entre 4.1 millones de asalariados. En el caso de los servicios profesionales, científicos y técnicos, el subsidio se estima en 16.1 por ciento del total y beneficia a 3.5 millones de empleados, finalmente el sector comercio al por menor concentra 10.9 por ciento del total y favorece a 2.1 millones de trabajadores, como se muestra en el siguiente esquema.

Esquema 11

Subsidio para el empleo en el ISRE
(millones de pesos y número de trabajadores)



Fuente: elaborado por el CEFP, con información de la SHCP

II.2. Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas

Como en el ISR empresarial, las disposiciones fiscales que contempla el ISR de Personas Físicas, incluyen tratamientos diferenciales de diversa naturaleza como: deducciones, exenciones, regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas) y, diferimientos, mismos que se distribuirán de la siguiente manera:

Esquema 12

Estimación de Gastos Fiscales 2018-2019, Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas

Millones de pesos y porcentaje del PIB



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

II.2.1 Deducciones

Entre 2018 y 2019 se estima que habrá un crecimiento real de las deducciones de 3 por ciento, pues para 2018 los gastos fiscales se estiman en 27 mil 530 mdp, de los cuales destacan por su monto, los asociados a las deducciones de intereses reales de créditos hipotecarios por 11 mil 251 mdp, de

Esquema 13

Deducciones personales 2018-2019

ISR de Personas Físicas

Millones de pesos

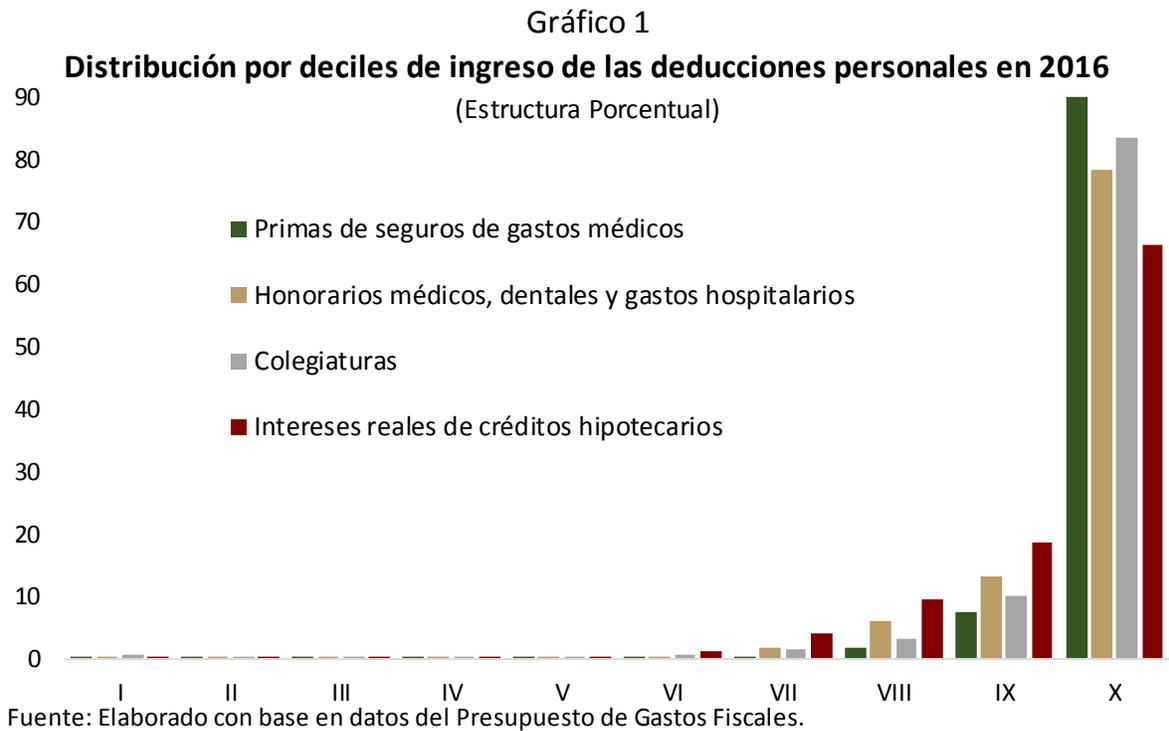


Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

honorarios médicos por 6 mil 12 mdp, de colegiaturas por 2 mil 900 mdp y de primas de seguros de gastos médicos por 3 mil 158 mdp; subcategorías que en conjunto absorben el 84.7 por ciento del total de gastos fiscales por deducciones personales. Para 2019, los gastos fiscales se estiman en 29 mil 284 mdp.

Las estimaciones del gasto fiscal del ISR a Personas Físicas considera el límite global a las deducciones personales, equivalente al mínimo entre 15 por ciento de los ingresos brutos del contribuyente y 5 UMAs anuales; y, exceptúa para dicho límite las colegiaturas; los donativos; las aportaciones complementarias de retiro, incluyendo aquéllas a planes personales de retiro contratados de manera individual o colectiva o a la subcuenta de aportaciones voluntarias; los depósitos en las cuentas especiales para el ahorro; las primas de contratos de seguros para planes de pensiones y acciones de sociedades de inversión; así como, los honorarios y gastos médicos por discapacidad e incapacidad.

Finalmente, es de resaltar que, de acuerdo con la SHCP, este beneficio se concentra principalmente entre los contribuyentes con mayor capacidad económica, es decir, aquellos ubicados en el último decil de ingresos, que representan el 71.1 por ciento del total de deducciones personales, mientras que solo el 0.1 por ciento se encuentran dentro del primer decil. Esto se debe a dos efectos principales, por una parte, la alta concentración de conceptos de gasto deducibles entre las personas con mayores ingresos y, por otro lado, a que los contribuyentes del último decil son quienes tienen mayor interés en presentar su declaración anual.



Si analizamos la distribución de las cuatro principales deducciones a personas físicas, tenemos que la mayor parte de éstas beneficia a los tres deciles de mayor ingreso, siendo el decil X el más favorecido con esta medida; por ejemplo, para la prima de seguros de gastos médicos, las deducciones que realizan los últimos tres deciles representan el 99.3 por ciento del total, donde el decil X incorpora el 90.02 por ciento, seguido del 7.5 y 1.7 por ciento de los deciles IX y VIII.

Por otro lado, en colegiaturas los tres deciles de mayor ingreso obtienen el 96.7 por ciento de los beneficios por estas deducciones; a su interior, es el decil X el que engloba el 83.5 por ciento, mientras que los deciles IX y VIII significan el 10.0 y 3.2 por ciento, en ese orden.

II.2.2 Exenciones

En este tratamiento diferencial se exentan del ISR ciertos tipos de ingresos, actos o actividades, que conforme a la estructura “normal” deberían ser objeto del

impuesto. Destaca la exención a diversos conceptos laborales remunerativos que forman parte de los ingresos que perciben los trabajadores.

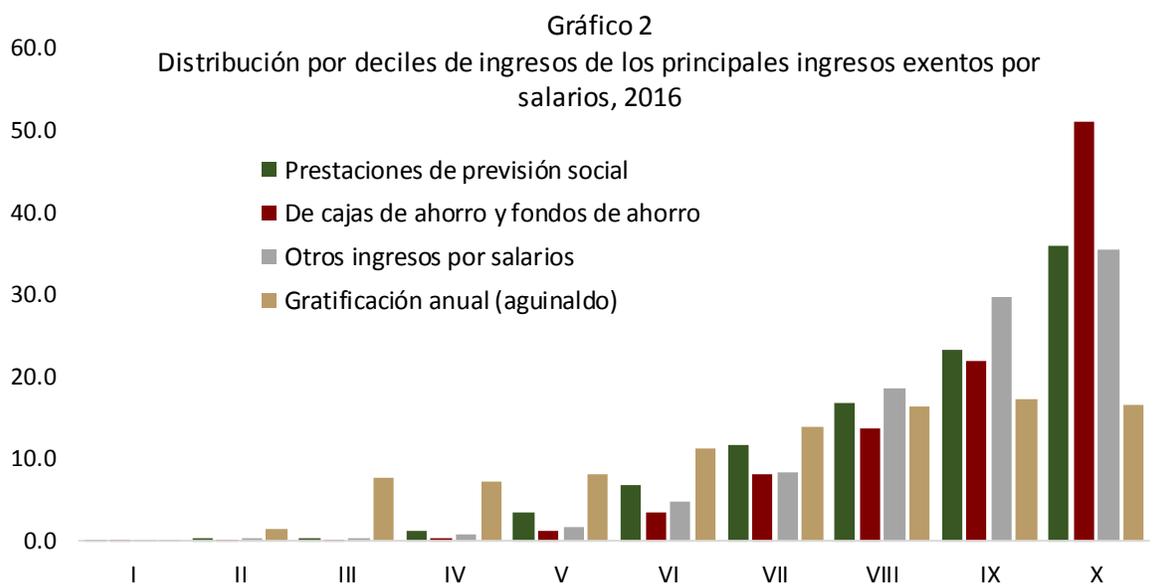
Resaltan por su monto, la exención a las jubilaciones, los ingresos por concepto de prestaciones de previsión social, otros ingresos por salarios, y los provenientes de cajas y fondos de ahorro.

Entre 2018 y 2019 se estima que las exenciones decrecerán en 1.8 por ciento en términos reales; del total de los gastos fiscales asociados a ingresos exentos por salarios, que en 2018 y 2019 representarán el 0.62 y 0.59 por ciento del PIB, respectivamente, y el 87.3 y 86.7 por ciento del monto total por exenciones del ISR para personas físicas, en el mismo orden.



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Cabe destacar que las exenciones a diferencia de las deducciones tienen un comportamiento más distribuido como se puede ver en la gráfica 2, sin embargo los tres deciles de mayor ingreso son los que más se favorecen, por ejemplo, en prestaciones de previsión social el 76.1 por ciento es otorgado a los tres deciles de mayor ingreso, donde los deciles VIII y IX representan el 16.9 y 23.3 por ciento respectivamente; mientras que el decil X representa el 35.9 por ciento.



Fuente: Elaborado con base en datos del Presupuesto de Gastos Fiscales.

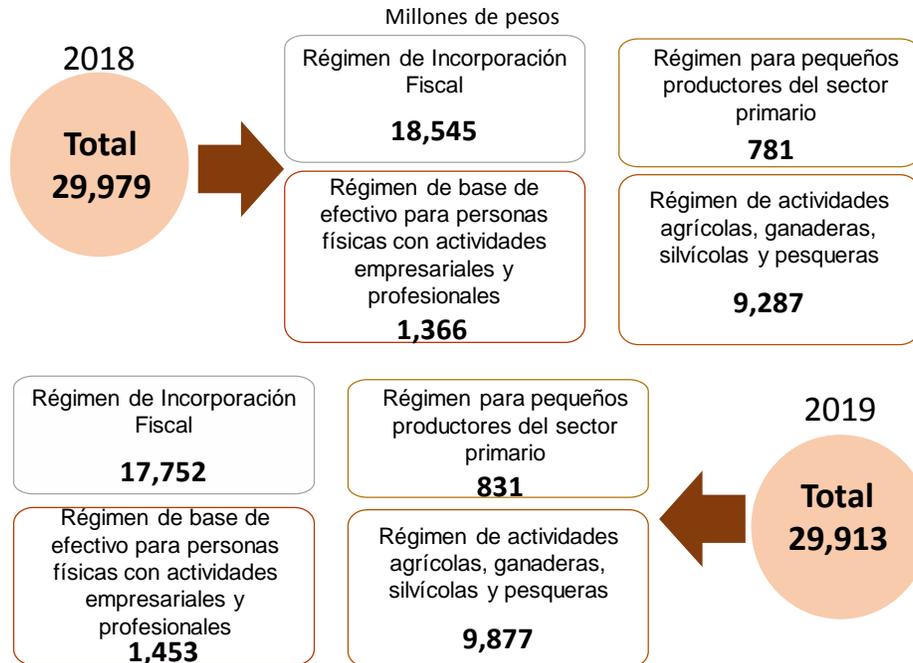
II.2.3 Regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas)

Esta categoría incluye cuatro regímenes especiales: 1) Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)¹²; 2) Régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras¹³; 3) Régimen de base de efectivo para las personas físicas con actividades empresariales y profesionales, que pueden efectuar deducciones similares a las que realizan las empresas, y 4) Régimen para pequeños productores del sector primario, el cual otorga una exención de hasta 1 UMA anual siempre que sus ingresos totales no excedan de 8 UMAs al año y que al menos el 25 por ciento de sus ingresos provengan del desarrollo de actividades en dicho sector.

¹² El RIF otorga a los contribuyentes descuentos en el pago de sus impuestos durante los primeros diez años de tributación, a cambio del cumplimiento de obligaciones en materia de información fiscal.

¹³ Este régimen incluye los beneficios de exentar parte del ingreso, reducir el pago del ISR por el excedente y deducir las inversiones como gasto para contribuyentes con ingresos de hasta 423 UMAs anuales.

Esquema 15
Estimación de Gastos Fiscales
Regímenes Especiales o Sectoriales 2018-2019, ISR de Personas Físicas



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Para 2019 estos regímenes especiales generarán un gasto fiscal por 29 mil 913 mdp, de los cuales 17 mil 752 mdp corresponderá al régimen de incorporación fiscal y 9 mil 877 mdp a la exención del régimen para pequeños productores del sector primario, los cuales en conjunto representarán el 92.3 por ciento del gasto fiscal asociado a estos regímenes especiales.

Esquema 18
Estimación de Gastos Fiscales
Diferimientos en el ISR Personas Físicas



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

II.2.4 Diferimientos

Los gastos fiscales estimados para 2018 por concepto de diferimientos en el ISR de personas físicas, asciende a 847 mdp, cifra superior en 83.0 por ciento a la prevista en 2019 por 149 mdp. Al interior destaca la deducción inmediata de la inversión como gasto para contribuyentes con ingresos de hasta 100 mdp, cuyo costo fiscal en 2018 ascenderá a 707 mdp (0.0030 por ciento del PIB), mientras que, para 2019 no será aplicable, de acuerdo con la legislación vigente. Con un gasto fiscal menor se encuentra la exención al sector primario, misma que ascenderá a 140 mdp y que para el siguiente ejercicio fiscal será de 149 mdp (0.0006 por ciento del PIB).

II.3 Impuesto al Valor Agregado

Entre el 2018 y 2019, se estima que la pérdida recaudatoria por el beneficio fiscal del IVA aumente en 3.0 por ciento; y representará el 1.361 por ciento del PIB para ambos años. A su interior se dividen en dos tipos de tratamientos diferenciales, por un lado, está el régimen de exención, con 63 mil 344 mdp; y por otro, el de tasas reducidas, con un monto estimado de 275 mil 221 mdp.

II.3.1 Exenciones

Para 2019, las exenciones ascenderán a 63 mil 344 mdp, lo que significa un crecimiento de 3.0 por ciento en términos reales comparados con el monto esperado para 2018 por 59 mil 555 mdp; en términos del PIB estos



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

gastos fiscales representarán 0.255, para ambos años.

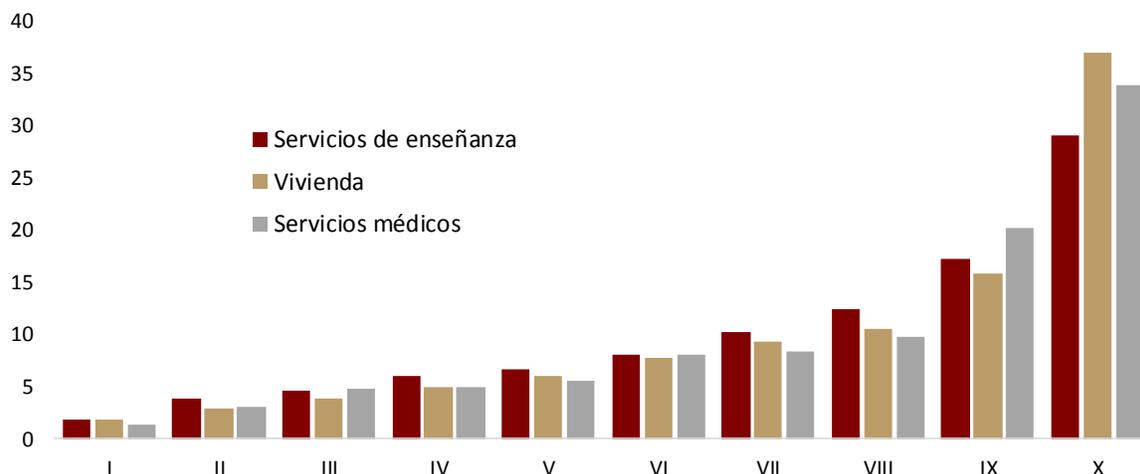
En 2019, el 89.9 por ciento del total de las exenciones se derivan principalmente de 2 rubros: 1) Prestación de servicios de enseñanza, el cual explica el 51.4 por ciento, con un monto de 32 mil 543 mdp; y, 2) enajenación de casa habitación (incluyendo venta, renta y pago de intereses de créditos hipotecarios), con 38.5 por ciento, con un monto de 24 mil 382 mdp; ambos en relación con el total de los gastos fiscales por exenciones en el IVA.

Si analizamos la distribución porcentual por deciles de ingreso, tenemos que las exenciones en materia de IVA benefician a los tres deciles de mayores ingresos, pues si consideramos la deducción de servicios médicos el 63.8 por ciento de las exenciones se dirigen a estos deciles, siendo el decil X el que percibe el 33.8 por ciento, seguido por el decil IX y VII con 20.2 y 9.8 respectivamente. Por otro lado, los tres deciles de menores ingreso reciben el 9.3 por ciento; siendo el primer decil el que menos beneficios obtiene de este beneficio fiscal con el 1.4 por ciento de las exenciones totales.

De igual manera las exenciones a los servicios de enseñanza y vivienda tienen el mismo comportamiento, dando a los tres deciles de mayor ingreso el 58.7 y 63.8 respectivamente; mientras que el primer decil percibe el 1.8 y 1.4 por ciento, en ese mismo orden.

Gráfico 3

Distribución por decil de ingresos de la transferencia tributaria al mantener la exención
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaborado con base en datos del Presupuesto de Gastos Fiscales.

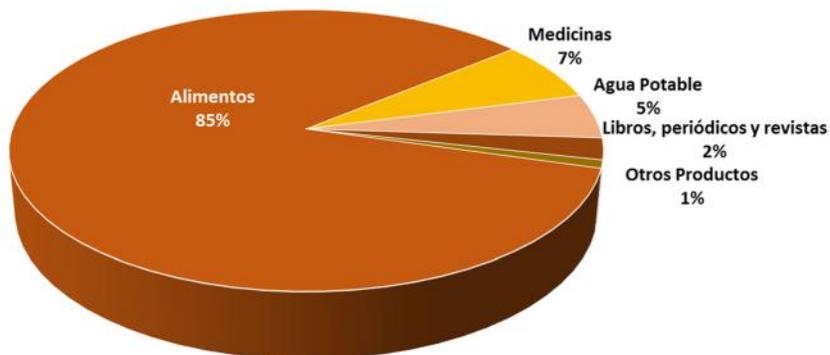
II.3.2 Tasas Reducidas

La aplicación de este estímulo representa una transferencia tributaria para todos los hogares, con independencia de su nivel de ingresos, pues se otorga de manera generalizada. En este sentido, se observa que el gasto fiscal de mayor relevancia en el IVA es la tasa cero, que observa una estimación para 2018 de 258 mil 753 mdp, cifra inferior en 3.0 por ciento a la prevista en 2019, por 275 mil 221 mdp. En términos del PIB, este gasto fiscal constituirá 1.106 por ciento, en ambos años. Esta tendencia se deriva del aumento en el cumplimiento y la recaudación del impuesto.

A su interior, durante 2019 la tasa cero para alimentos será de 232 mil 751 mdp; seguido en menor medida por el rubro de medicinas, cuyo monto ascenderá a 19 mil 58 mdp, esto representa en proporción del PIB, el 0.9355 y 0.0766 por ciento, respectivamente.

Esquema 18

Gastos Fiscales por Tasas Reducidas en el IVA, 2019 (Estructura porcentual)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

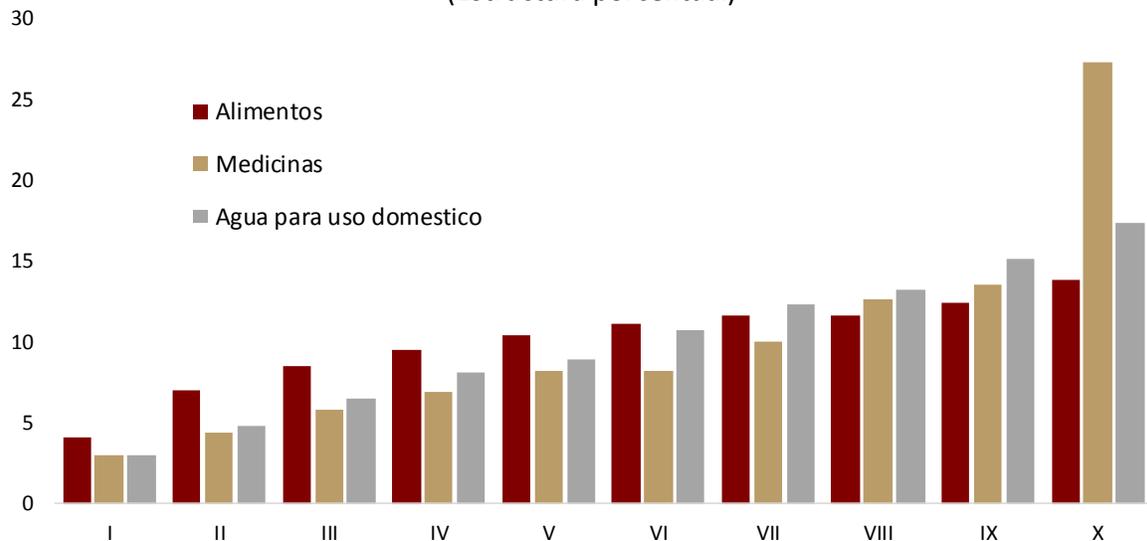
En su estructura porcentual se observa que la tasa cero a la enajenación e importación de alimentos representa el 85.0 por ciento del total, seguido de las medicinas con el 7.0 por ciento y el servicio o suministro de agua potable para uso doméstico que alcanza el 5.0 por ciento; el 3.0 por ciento restante lo absorben los rubros de libros, periódicos y revistas, y otros productos.

Cabe destacar que si analizamos el beneficio fiscal de la tasa de 0 por ciento entre los deciles de ingreso vemos que existe una mayor captación para los últimos tres deciles. El rubro de medicinas tiene este comportamiento más marcado, pues los tres deciles de mayor ingreso incorporan el 53.4 por ciento del beneficio total, destacando el decil de mayor ingreso, que es el más beneficiado con el 27.3 por ciento, seguido por los deciles IX y VIII con el 13.5 y 12.6 por ciento; mientras que los tres deciles de menores ingresos obtienen el 13.2 por ciento, siendo el primer decil el que menos obtiene este beneficio fiscal con el 3 por ciento.

Para alimentos y uso doméstico de agua, el comportamiento es el mismo, pues los tres deciles de mayor ingreso obtienen el 37.8 y 45.7 por ciento del beneficio total respectivamente, mientras que el primer decil obtiene 4.1 y 3.0 por ciento.

Gráfico 4

Distribución por decil de ingresos de la transferencia tributaria al mantener la tasa 0%
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaborado con base en datos del Presupuesto de Gastos Fiscales.

II.4 Impuesto Especiales

El presupuesto de Gastos Fiscales, incluye dos impuestos especiales del sistema impositivo federal, por un lado está el *Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios* (IEPS) que es un impuesto indirecto, debido a que, los contribuyentes lo trasladan o cobran a sus clientes; y por otra parte el *Impuesto sobre Automóviles Nuevos* (ISAN), que grava la enajenación de automóviles nuevos de producción nacional, así como la importación definitiva de automóviles cuyo año modelo corresponde al año en que se efectúa la importación, o a los 10 años modelo inmediatos anteriores.

II.4.1 Exenciones

Las exenciones a impuestos especiales se centran particularmente en el IEPS, sobre prestación de servicios de telefonía pública y fija rural, así como los

servicios de Internet; mientras que, en el ISAN se exenta totalmente a los automóviles con un precio sin IVA de hasta 244 mil 565.77 pesos y del 50 por ciento a aquellos que tengan un valor de 244 mil 565.78 y hasta 309 mil 783.32 pesos.

En este sentido, la estimación del gasto fiscal para 2019, será de 10 mil 372 mdp, cifra superior en 3.0 por ciento a la prevista para el cierre de 2018 por 9 mil 752 mdp, cifras que representan el 0.042 por ciento del PIB para ambos años.

En 2019, el monto de gastos fiscales se distribuirá de la siguiente manera: 6 mil 96 mdp (58.8 por ciento) corresponde al IEPS en telecomunicaciones y 4 mil 223 mdp (40.7 por ciento) corresponde al ISAN.



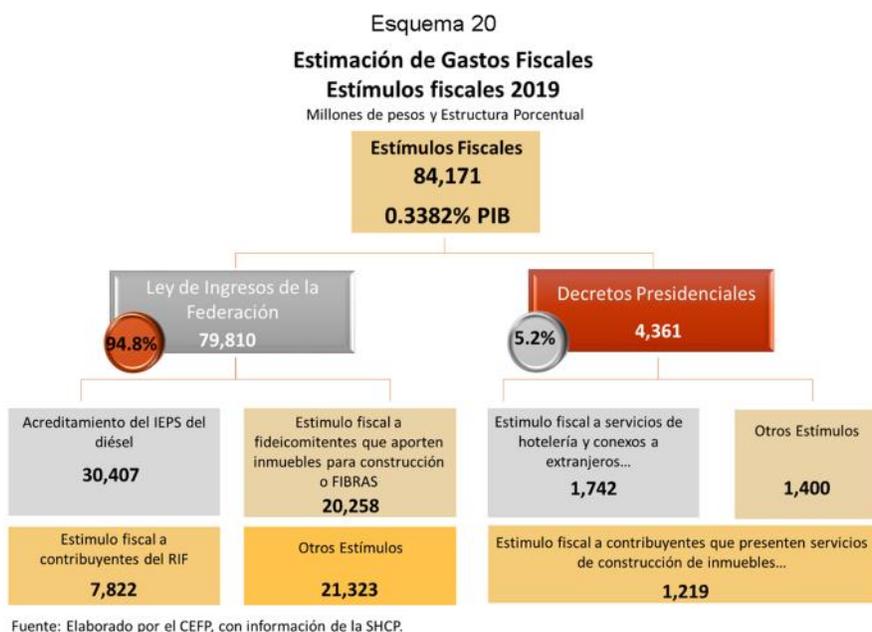
Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

II.5 Estímulos fiscales

Los gastos fiscales asociados a estos estímulos, pueden ser diseñados como deducciones o créditos fiscales, y en ocasiones representar únicamente un diferimiento del impuesto. No obstante, para el periodo 2018 – 2019 la gran mayoría de éstos son créditos fiscales.

La estimación realizada por la SHCP para 2018, asciende a 189 mil 213 mdp, mientras que la de 2019 es por un monto de 84 mil 171 mdp, esta reducción de 56.9 por ciento, en términos reales, se relaciona principalmente, con las cuotas establecidas en los decretos presidenciales aplicables, muchas de las cuales concluyen su vigencia en este ejercicio fiscal, tal es el caso de los estímulos fiscales en materia del IEPS a combustibles automotrices, que en 2018 significará un gasto fiscal por 107 mil 816 mdp y que se estima no tendrá vigencia para 2019.

Al clasificar estos estímulos fiscales por su origen, se reporta los contemplados en la Ley de Ingresos de la Federación se valoran en 75 mil 724 mdp, mientras que los aprobados por Decreto Presidencial ascienden a 113 mil 789 mdp. Es importante destacar que los decretos presidenciales que contemplan estímulos que conservarán su vigencia en 2019 se valoran en 4 mil 361 mdp.



En este concepto, destacan cuatro estímulos que concentran el 84.66 por ciento del total de gasto fiscal para 2019, entre los cuales se encuentra el acreditamiento del IEPS para diésel, con una pérdida recaudatoria por 30 mil 407 mdp (38.1 por

ciento); seguido del estímulo fiscal a los fideicomitentes que aporten inmuebles a fideicomisos cuyo fin primordial sea la construcción o adquisición de inmuebles (FIBRAS), consistente en diferir el pago de su impuesto, con un monto de 20 mil 258 mdp (25.38 por ciento); así como el acreditamiento de los peajes pagados en la red carretera por 9,081 mdp (11.38 por ciento), y el estímulo fiscal para contribuyentes del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), consistente en la reducción del IVA que deban pagar por las actividades realizadas con el público en general, por 7 mil 822 mdp (9.8 por ciento).

De los estímulos otorgados por Decreto Presidencial sobresalen los asociados a servicios de hotelería a extranjeros¹⁴ y el de servicios de construcción de inmuebles¹⁵ que en conjunto ascienden a 2 mil 961 mdp y representan el 67.9 por ciento de los estímulos otorgados a través de decretos presidenciales.

II.5.1 Zonas Económicas Especiales (ZEE)¹⁶

A partir de 2018, el presupuesto de gastos fiscales incorpora un apartado específico para las ZEE¹⁷ relativo a los gastos fiscales derivados de los beneficios e incentivos fiscales otorgados a través de las siete declaratorias de ZEE, ubicadas en: Lázaro Cárdenas – La Unión; Coatzacoalcos; Salina Cruz; Puerto Chiapas; Progreso; Campeche y Tabasco.

¹⁴ Estímulo fiscal a los servicios de hotelería y conexos a extranjeros para congresos, convenciones, exposiciones o ferias, consistente en una cantidad equivalente al 100 por ciento del IVA que deba pagarse por las prestaciones de los servicios o el uso temporal de los centros de convenciones o exposiciones.

¹⁵ Estímulo fiscal a los contribuyentes que presten servicios parciales de construcción de inmuebles destinados a casa habitación, consistente en el 100 por ciento del IVA que se cause por dichos servicios.

¹⁶ La Zona Económica Especial, se refiere a las áreas geográficas del territorio nacional, determinada en forma unitaria o por secciones, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley, en la cual se podrán realizar, de manera enunciativa y no limitativa, actividades de manufactura, agroindustria, procesamiento, transformación y almacenamiento de materias primas e insumos; innovación y desarrollo científico y tecnológico; la prestación de servicios de soporte a dichas actividades como servicios logísticos, financieros, informáticos, profesionales, técnicos y de otra índole que se consideren necesarias conforme a los propósitos de este ordenamiento, así como la introducción de mercancías para tales efectos.

¹⁷ En cumplimiento con lo establecido en el artículo 42, tercer párrafo de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y 36, segundo párrafo de su Reglamento.

Los estímulos fiscales más importantes son: a) la disminución del impuesto sobre la renta, en 100 por ciento los primeros 10 años y 50 por ciento los siguientes 5 años; b) deducción adicional del 25 por ciento del gasto efectivamente erogado por concepto de capacitación y, c) un crédito fiscal contra el ISR equivalente al 50 por ciento de la aportación patronal del seguro de enfermedades y maternidad pagada por el contribuyente durante los primeros 10 años y equivalente al 25 por ciento durante los 5 años subsecuentes.

No obstante, es de resaltar que los tratamientos preferenciales de las ZEE aún no representan una renuncia recaudatoria, toda vez que los “Lineamientos para el Otorgamiento de Permiso, Asignaciones y Autorizaciones en materia de ZEE” se publicaron hasta el 29 de junio de 2018. Sin embargo, cuando sean aplicables la Autoridad Hacendaria los dará a conocer, para su respectivo análisis.

III. Consideraciones finales

Del análisis realizado al documento denominado Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, se concluye que el total de la pérdida recaudatoria estimada para 2018, por el otorgamiento de diversos beneficios fiscales a los contribuyentes lo concentran los beneficios fiscales vinculados al ISR de empresas y de personas físicas, destacando las deducciones por adquisición de automóvil, arrendamiento de automóviles, consumo en restaurantes, servicios de enseñanza y vivienda a personas físicas.

Por otro lado, para medir en un contexto general el impacto de los gastos fiscales en los componentes de la recaudación del Gobierno Federal, se observa que la pérdida recaudatoria por los beneficios fiscales otorgados a los contribuyentes por el IVA es la más importante, seguido por los beneficios considerados en materia de IEPS.

Para el 2019, se estima que el monto de gastos fiscales se reducirá en 81 mil 84 mdp respecto al año previo, lo que significa que se ubicará en 783 mil 520 mdp,

cifra que representa el 3.7 por ciento del PIB. Esta reducción obedece particularmente a la abolición por Decreto Presidencial de los estímulos fiscales vinculados al IEPS aplicables a los combustibles automotrices para 2019.

Por último, es evidente que la mayor parte de los gastos fiscales que se asocian a los beneficios fiscales por deducciones del ISR se concentran en los individuos con mayores ingresos, pues son ellos los obligados a presentar la declaración anual además de ser quienes utilizan con mayor frecuencia los servicios médicos y escuelas privados.

Esta situación es diferente para el caso del IVA, pues en este gravamen los beneficios de los tratamientos diferenciales presentan una mejor distribución, al tratarse, principalmente, de artículos de primera necesidad.

Anexo Único

Anexo 1: Comparativo de Gastos Fiscales por Tipo de Tratamiento, 2017 - 2019

Tipo de Tratamiento	Millones de pesos			Var. Real 2019/2018	Estructura %			Como porcentaje del PIB		
	2017	2018	2019		2017	2018	2019	2017	2018	2019
Impuesto al Valor Agregado	316,301	318,308	338,565	3.0	38.76	36.82	43.21	1.452	1.361	1.361
Tasas reducidas	258,822	258,753	275,221	3.0	31.72	29.93	35.13	1.188	1.106	1.106
Exenciones	57,479	59,555	63,344	3.0	7.04	6.89	8.08	0.264	0.255	0.255
ISR de Personas Físicas	218,811	226,192	229,567	-1.8	26.81	26.16	29.30	1.004	0.967	0.923
Exenciones	167,053	167,836	170,221	-1.8	20.47	19.41	21.73	0.767	0.718	0.684
Regímenes especiales o sectoriales	30,590	29,979	29,913	-3.4	3.75	3.47	3.82	0.140	0.128	0.120
Deducciones	20,221	27,530	29,284	3.0	2.48	3.18	3.74	0.093	0.118	0.118
Diferimientos	947	847	149	-83.0	0.12	0.10	0.02	0.004	0.004	0.001
ISR de Empresas	116,164	121,139	120,845	-3.4	14.23	14.01	15.42	0.533	0.518	0.486
Subsidio para el empleo	45,757	47,929	50,979	3.0	5.61	5.54	6.51	0.210	0.205	0.205
Deducciones	17,928	20,712	22,031	3.0	2.20	2.40	2.81	0.082	0.089	0.089
Diferimientos	26,922	24,194	17,728	-29.1	3.30	2.80	2.26	0.124	0.103	0.071
Exenciones	10,308	12,001	12,765	3.0	1.26	1.39	1.63	0.047	0.051	0.051
Tasas reducidas y regímenes especiales o sectoriales	10,746	11,274	11,993	3.0	1.32	1.30	1.53	0.049	0.048	0.048
Facilidades	4,503	5,029	5,349	3.0	0.55	0.58	0.68	0.021	0.021	0.021
Estímulos Fiscales	154,854	189,213	84,171	-56.9	18.98	21.88	10.74	0.711	0.809	0.338
Impuestos Especiales	9,916	9,752	10,372	3.0	1.22	1.13	1.32	0.046	0.042	0.042
Exenciones	9,916	9,752	10,372	3.0	1.22	1.13	1.32	0.046	0.042	0.042
Total de Gastos Fiscales	816,046	864,604	783,520	-12.3	100.00	100.00	100.00	3.746	3.696	3.149

N.A: No aplica.

1/ Para calcular la proporción del PIB se utilizaron los siguientes datos: para el año 2017 se utilizó el PIB de 20,845,800 mdp; para 2018 el de, 23,391,100 mdp y para 2019 el de, 24,879,900 mdp.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del reporte anual del Presupuesto de Gastos Fiscales de 2018.

Fuentes de Información

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, disponible en

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/340074/PGF_2018.pdf

Deducciones, mexico.leyderecho.org Revisado en julio de 2018, disponible en

<https://mexico.leyderecho.org/deducciones/>



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas