



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Análisis Institucional

31 de julio de 2019

Presupuesto de Gastos Fiscales 2019- 2020

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México.

CEFP / 027 / 2019

Índice

Presentación	2
Introducción	4
1. Análisis de la Estimación de Gastos Fiscales	7
1.1 Impuesto Sobre la Renta Empresarial (ISRE)	8
1.1.1 Deducciones	9
1.1.2 Exenciones	10
1.1.3 Regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas)	11
1.1.4 Diferimientos	12
1.1.5 Facilidades Administrativas	15
1.1.6 Subsidio para el empleo	15
1.2 Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (ISR)	17
1.2.1 Deducciones	18
1.2.2 Exenciones	19
1.2.3 Regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas)	21
1.2.4 Diferimientos	22
1.3 Impuesto al Valor Agregado	23
1.3.1 Exenciones	24
1.3.2 Tasas Reducidas	24
1.4 Impuesto Especiales por exenciones	25
1.5 Estímulos fiscales	27
Fuentes de Información	29

Presentación

A fin de cumplir con lo establecido en el artículo 31 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2019, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entregó, el pasado 30 de junio, el Presupuesto de Gastos Fiscales 2019 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 dicho 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, tienen la finalidad de 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.

En este sentido, el reporte anual del Presupuesto de Gastos Fiscales 2019 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 residencia.¹

A fin de ponderar 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 propósito 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 los diputados el documento “Análisis del Presupuesto de Gastos Fiscales 2019-2020”, 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.

Introducción

En México, a través del sistema tributario no sólo se obtienen los recursos para financiar el gasto público y proveer a la sociedad de los bienes y servicios que requieren, sino que también persigue otros objetivos entre los que destacan:



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

Para dar cumplimiento a dichos objetivos, el Sistema contempla diversos beneficios que derivan en gastos fiscales, los cuales se han definido “como el tratamiento de carácter impositivo que se desvía de la estructura “normal” de los impuestos, que da lugar a un régimen de excepción y que implica una renuncia recaudatoria”.

El conjunto de estos beneficios da lugar al presupuesto de gastos fiscales, el cual contiene la estimación de la pérdida recaudatoria, derivada de los tratamientos impositivos diferenciales establecidos en las leyes y decretos en materia tributaria, vigentes para 2019 y 2020. Estos están conformados por

tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales.

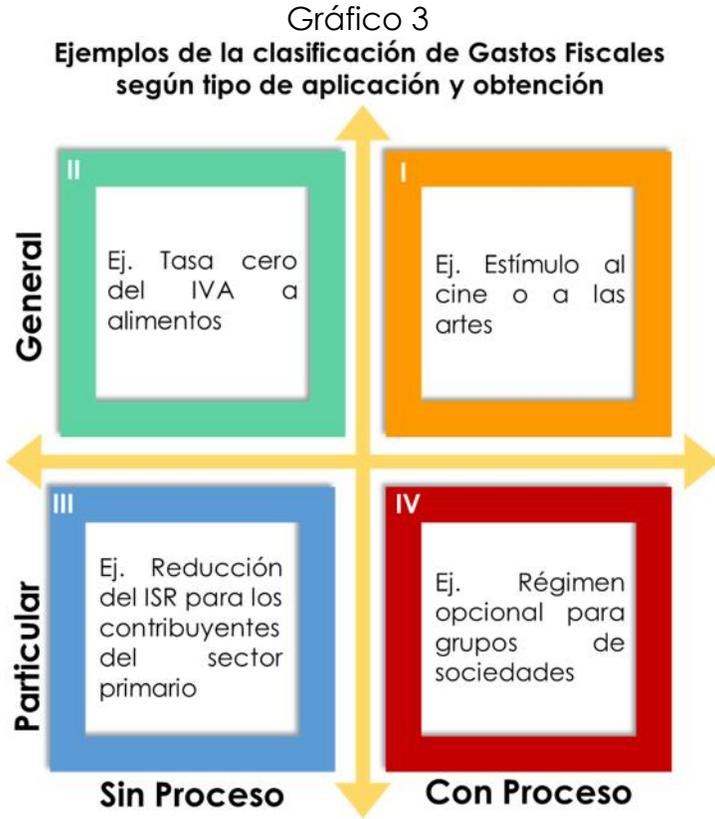
La estimación de pérdida recaudatoria se identifica en función del tipo de impuestos, por ende comprende los beneficios aplicables a los siguientes impuestos:



De acuerdo con la SHCP, para determinar los conceptos que generan gastos fiscales, primero es necesario definir la base gravable y la tasa que forman parte de la estructura “normal” de un impuesto. Una vez que éstas se precisan, los gastos fiscales se identifican como aquellos elementos que afectan la base gravable, la tasa o el impuesto determinado y que se alejan de su estructura previamente definida como “normal”.

De ahí que la metodología utilizada para la estimación de este Presupuesto, consiste en valorar el monto de recursos al que dimite el erario, derivado de la aplicación de un tratamiento fiscal diferencial. Este resultado es sólo una aproximación de la cantidad de recursos que se podrían dejar de recaudar, ya que el efecto de su eliminación puede contemplar efectos cruzados que no son valorados en este presupuesto.

Se consideran diferentes tipos de tratamientos diferenciales, a través de los cuales se evita o reduce el pago del impuesto en el presente. Es decir, que los gastos fiscales se pueden ubicar en los siguientes cuatro casos considerando su grado de aplicación (particular o general) y la forma de obtención (sin proceso o con proceso); como se observa en el gráfico 3, donde existen gastos fiscales que: (I) requieren de un proceso y son de aplicación general; (II) no requieren ningún proceso para su obtención y son de aplicación general. Por otro lado, existen gastos fiscales que, (III) no requieren un proceso y son de aplicación particular; y los que (IV) requieren de un proceso y son de aplicación particular.



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

Este documento presenta los montos estimados de los conceptos descritos con anterioridad, para los ejercicios fiscales 2019 y 2020. Es importante destacar que el Presupuesto no presenta cantidades totales de los gastos fiscales ya que se analizan de manera individual, en virtud de que cada estimación del gasto sólo considera el efecto de la eliminación de un tratamiento y no la pérdida recaudatoria asociada a los demás.

A pesar de lo anterior, para este análisis se muestran algunos agregados con la finalidad de poder dimensionarlos y compararlos entre sí.

1. Análisis de la Estimación de Gastos Fiscales

Para efectos del presente análisis, los gastos fiscales se presentan por impuesto y a su vez por tipo de gasto fiscal, agrupando de esta forma los tratamientos con características similares en cuanto a su forma de operación.

Gráfico 4



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

En este sentido, los gastos fiscales se desagregan por tipo de impuesto en ISR Empresarial, ISR de Personas Físicas, IVA e Impuestos Especiales. Para 2019, destacan los estímulos fiscales que concentran 49.6 por ciento del total; los beneficios por IVA que representa 26.4 por ciento; mientras que los del ISR de personas físicas y morales, y los impuestos especiales, en conjunto, absorben 24.1 por ciento.

1.1 Impuesto Sobre la Renta Empresarial (ISRE)

Las disposiciones fiscales que se contemplan para este impuesto, incluyen 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 través de ellos, la SHCP

estima renuncias recaudatorias para 2019 de aproximadamente 123 mil 86 mdp; de los cuales, el subsidio para el empleo concentra poco más de 40.1%; de forma complementaria, a las deducciones corresponde 20.0%; a los diferimientos y exenciones, 16.5% y 9.6% respectivamente; y los 13.8 puntos porcentuales restantes corresponden a facilidades administrativas y regímenes especiales o sectoriales.



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

Gráfico 6

Impuesto sobre la Renta Empresarial, 2019

(millones de pesos y porcentaje del PIB)



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

1.1.1 Deducciones²

Las deducciones que reducen la base gravable del ISRE, se estiman en 24 mil 666 mdp para 2019. A su interior destaca la deducción de hasta 175 mil pesos por la adquisición de automóviles de combustión interna, y la de automóviles híbridos, eléctricos y con motor de hidrógeno, por un monto de 250 mil pesos por unidad, cuyo gasto fiscal para 2019 se estima en 18 mil 823 mdp. Ambas representan 76.31% del gasto fiscal asociado a deducciones, seguidas por las deducciones por donativos no onerosos ni remunerativos que concentran 12.43%.

Por otro lado, para 2020, los sectores económicos que más se beneficiarán directamente con las deducciones del impuesto, aplicado a la adquisición de automóviles de combustión interna, son el Sector de Servicios

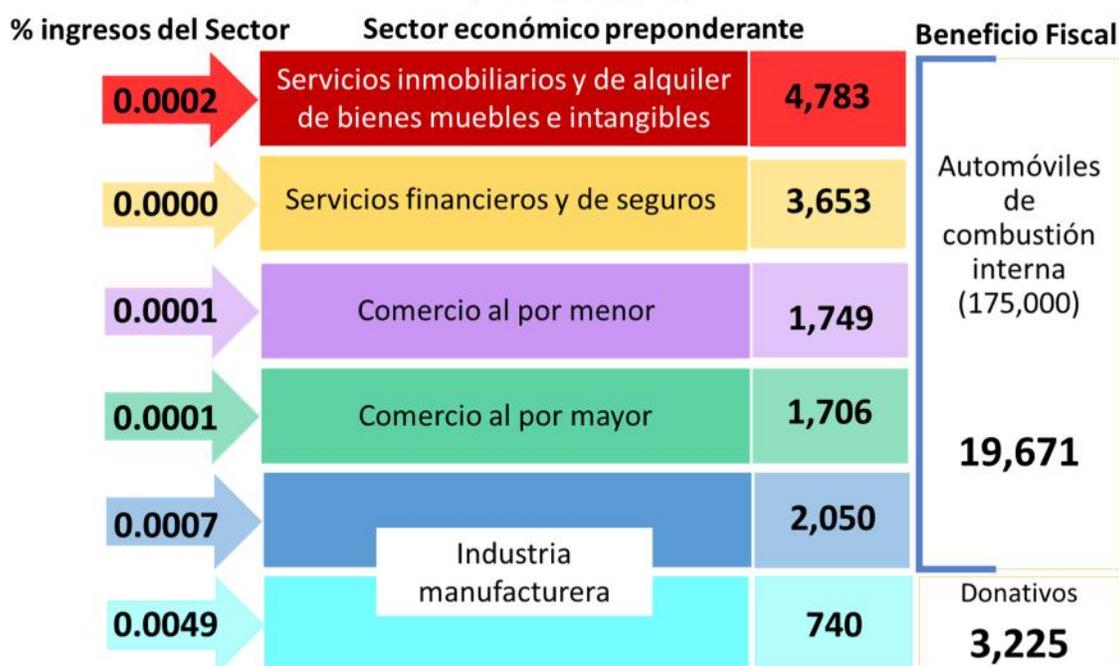
² Son los gastos que la ley autoriza para ser disminuidos del ingreso que recibe el contribuyente, los cuales deben ser indispensables para llevar a cabo su actividad, dependiendo del régimen fiscal en que se encuentre inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes.

Inmobiliarios y de Alquiler de Bienes Muebles e intangibles con 4 mil 783 mdp (24.08%); los Servicios financieros y de seguros con 3 mil 653 mdp (18.57%); y la Industria Manufacturera con 2 mil 50 mdp (10.42%); que en conjunto concentran 53.07% de la deducción total contemplada para este rubro.

Gráfico 7

Principales deducciones, por sector económico en ISRE, 2020

(millones de pesos)



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

1.1.2 Exenciones

Las Exenciones son tratamientos fiscales que eximen a los contribuyentes de una parte de la renta potencialmente gravable. Para 2019, la SHCP estima el gasto fiscal asociado a ingresos exentos por intereses recibidos, de los cuales los organismos descentralizados concentran 4 mil 547 mdp, las donatarias 4 mil 387 mdp, las Entidades Federativas 2 mil 439 mdp, los

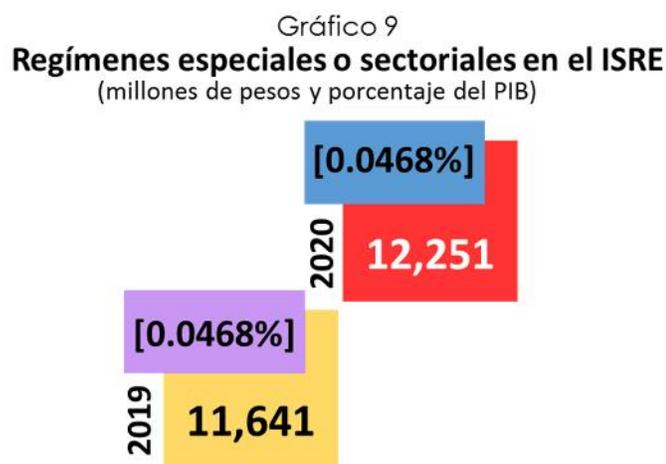
Municipios 385 mdp, y los partidos políticos 7 mdp.³ Mientras tanto, para 2020 se estiman un incremento superior a la inflación esperada para ese año en dos puntos porcentuales⁴.



1.1.3 Regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas)

Este régimen es aplicado a las empresas y personas físicas dedicadas exclusivamente a la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura y se destina en dos fases; primero se considera una exención a los ingresos; y, en una segunda fase una reducción del impuesto.

Para 2019, se estima una pérdida recaudatoria por este concepto, de 11 mil 641 mdp, mientras que para 2020, se prevé un incremento de este beneficio fiscal de 610 mdp.



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

³ El Artículo 79 de la Ley del ISR establece que las personas morales con fines no lucrativos no son contribuyentes del ISR; sin embargo, estos deberán pagar el impuesto cuando perciban ingresos por enajenación de bienes, intereses y obtención de premios, conforme se establece en el artículo 81 de dicha Ley. No obstante, de acuerdo con los artículos 54, 79 y 81, están exentos de esta obligación la Federación, las Entidades Federativas, Municipios, partidos políticos, organismos descentralizados y donatarias autorizadas.

⁴ Pre criterios Generales de Política Económica 2020.

Este estímulo consiste en reducir el ISR a pagar por los contribuyentes de este sector, en comparación con el del resto de los sectores económicos.

Además, es de resaltar que los gastos fiscales del ISRE relacionados con el sector primario, incluye tres estratos, el primero, consiste en la exención de los ingresos de hasta 20 Unidades de Medida y Actualización (UMAs) anuales, aplicable por cada socio o integrante, con un límite total de 200 UMAs anuales; para este caso, el beneficio obtenido en el ISR consiste en la exención de dichos ingresos. El segundo estrato considera una reducción sobre el ingreso que excede la exención, de 200 UMAs anuales y hasta 4,230 UMAs anuales, para sociedades de productores y aquéllas constituidas por socios o asociados personas físicas; en este caso, el beneficio del ISR consiste en una reducción de 30% del impuesto por el excedente de ingresos exentos y, en su caso la deducción de inversiones como gasto. A partir del tercer estrato de los ingresos mencionados, se pagará ISR completo por los ingresos que excedan del monto por el que aplica dicha reducción⁵.

1.1.4 Diferimientos⁶

Para 2019, se estima una pérdida recaudatoria por concepto de diferimientos en el ISRE por 20 mil 307 mdp los cuales se vinculan,



⁵ Para mayor información, consultar nota CEFP7037/2019, Gastos Fiscales del Sector Primario 2019, disponible en http://www.cefp.gob.mx/new/mas_informes.php

⁶ Los diferimientos son un tratamiento fiscal que permite a los contribuyentes aplazar el plazo de aplicación de una contribución. 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 común de provocar pérdidas de ingresos en el ejercicio presente, las cuales se deberían recuperar en ejercicios futuros.

principalmente, con la deducción del 53% de las aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones por 9 mil 875 mdp; seguido por el régimen opcional para grupos de sociedades⁷ por 4 mil 347 mdp; adicionalmente, la deducción al 100% de la adquisición de maquinaria y equipo para la generación de energía por fuentes renovables por 3 mil 980 mdp. Estos beneficios tributarios representan alrededor del 89.6% del total proyectado.

Para 2020, se estima que los gastos fiscales por diferimientos asciendan a 21 mil 372 mdp, de los cuales 89.6% del total estimado corresponde a aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones, el régimen opcional para grupos de sociedades y la generación de energía de fuentes renovables o sistemas de cogeneración de electricidad eficiente; mientras que 10.4% lo concentran los relativos a las actividades agropecuarias, terrenos para desarrolladores inmobiliarios y en menor medida aquellos relacionados con las inversiones para la adaptación de inmuebles y espacios cuyo fin sea facilitar a personas con capacidades diferentes, el acceso a sus instalaciones.

⁷ El régimen optativo para grupos de sociedades es aplicable para aquellas empresas que forman parte de un grupo y cumplen con ciertos requisitos. El beneficio consiste en diferir el impuesto y pagarlo una vez transcurridos tres ejercicios, conforme a lo establecido en los Artículos 59 al 71 de la LISR.

Gráfico 11
Diferimientos seleccionados, por sector económico en ISRE, 2020
 Millones de pesos



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

La distribución por sector económico de los gastos fiscales, muestra que 76.3% de las deducciones por aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones, las absorbe la Industria Manufacturera con 52.1% y la Minería con 24.2%; mientras que, el 23.7% restante se distribuye en los otros dieciocho sectores catalogados por la SHCP. En lo que respecta a las deducciones para adaptación de instalaciones para personas con capacidades diferentes son utilizadas, principalmente, por los servicios financieros y de seguros (26.8%); los servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación (16.5%); los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles (14.4%); la construcción (10.3%); y la Industria manufacturera (9.1%).

1.1.5 Facilidades Administrativas

Las facilidades administrativas se refieren 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 rompe la cadena de comprobación fiscal, en virtud de que no obliga a los contribuyentes a presentar la factura correspondiente a las deducciones, por lo tanto, la acumulación de ingresos por parte del prestador del bien o servicio no es totalmente comprobable, lo que rompe la simetría fiscal del ISR.

Para 2019 se estiman 5 mil 348 mdp por concepto de facilidades administrativas del ISRE, de los cuales su distribución señala que al autotransporte de carga y pasaje corresponden 2 mil 811 mdp y al sector primario 2 mil 537 mdp. Para 2020, se prevé un incremento general del 5.2% sobre el monto estimado para 2019, al ubicar los gastos fiscales en 5 mil 628 mdp.



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

1.1.6 Subsidio para el empleo

El subsidio para el empleo, permite a los contribuyentes que obtienen ingresos por salarios de hasta aproximadamente 2.4 Salarios Mínimos Generales Anuales (S.M.G.A.) reducir su impuesto a pagar. Para aquellos asalariados con ingresos de hasta 1.7 S.M.G.A., el subsidio otorgado es mayor que el impuesto que les corresponde pagar, por lo que obtienen un

incremento en su ingreso neto en un monto equivalente a la diferencia entre ambos conceptos.

Este subsidio se cataloga en el ISRE, pues como menciona la SHCP, si bien mejora el ingreso de los trabajadores con menores ingresos, en la práctica, las condiciones propias de este subsidio han permitido que las empresas se beneficien de la reducción del impuesto y el costo laboral que pagan. Se estima que este subsidio representa un gasto fiscal de 49 mil 359 mdp y 51 mil 947 mdp para 2019 y 2020, respectivamente.

Por otra parte, la distribución por sector económico muestra que, 31 mil 716 mdp, es decir 61.1%, del total proyectado para el subsidio al empleo, lo absorben los servicios de apoyo a los negocios (18.0%); servicios profesionales, científicos y técnicos (16.9%); manufacturas (16.5%); y, el comercio al por menor (9.7%), beneficiando con éste a más de 15 millones de trabajadores.

Gráfico 13
Subsidio al empleo y número de trabajadores
beneficiados, principales sectores económicos en
ISRE, 2020

Millones de pesos

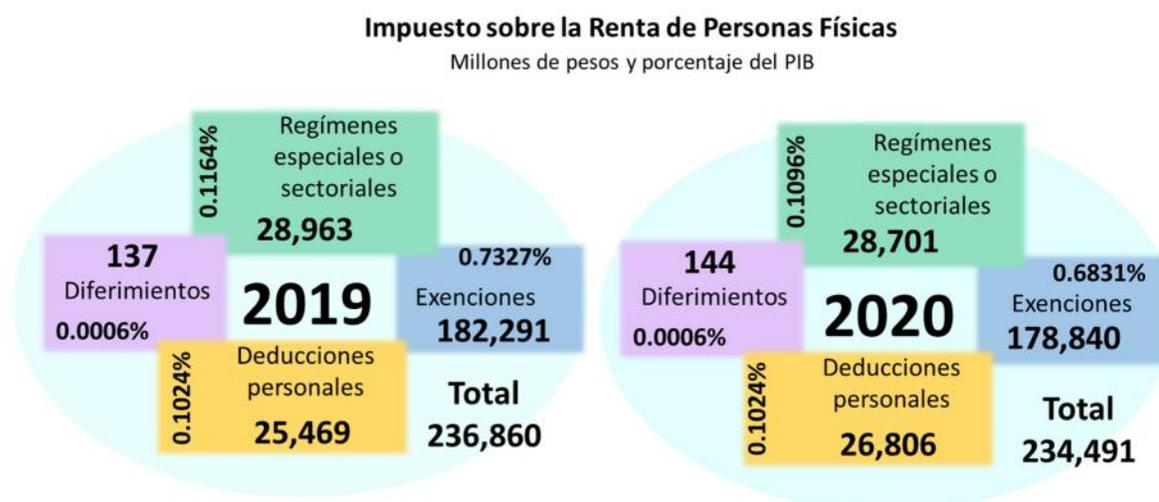


Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

1.2 Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (ISR)

Las disposiciones fiscales que contempla el ISR de Personas Físicas, incluyen tratamientos diferenciales como deducciones, exenciones, regímenes especiales o sectoriales y, diferimientos. Para 2019, se estima que la hacienda pública federal dejará de recaudar alrededor de 236 mil 860 mdp por la aplicación de estos tratamientos, mismos que se distribuyen de la siguiente manera:

Gráfico 14



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

Para 2020, la SHCP, contempla estímulos inferiores en 4.1% respecto al año previo debido a la disminución de 9.9% en la estimación de las exenciones y del 4.0% para los regímenes especiales o sectoriales.

1.2.1 Deducciones

La estimación de los gastos fiscales para las deducciones personales⁸ que pueden realizar los contribuyentes, asciende a 25 mil 469 mdp para 2019 y 26 mil 806 mdp para 2020, cifra que representa 10.8% de la estimación total del ISR a personas físicas. Los gastos fiscales por deducciones se clasifican en cuatro categorías asociadas:

- 1) seguridad social;
- 2) asistencia social;
- 3) relacionadas con el ahorro; y,
- 4) las relativas a los servicios educativos.

En este sentido, destaca que la estructura porcentual de las deducciones personales relacionadas con el ahorro, absorben 45.3% del total estimado, seguido por los gastos de seguridad social con 37.2% y los relacionados con la educación con 12.5%, mientras que los de asistencia social representan 5.0%.

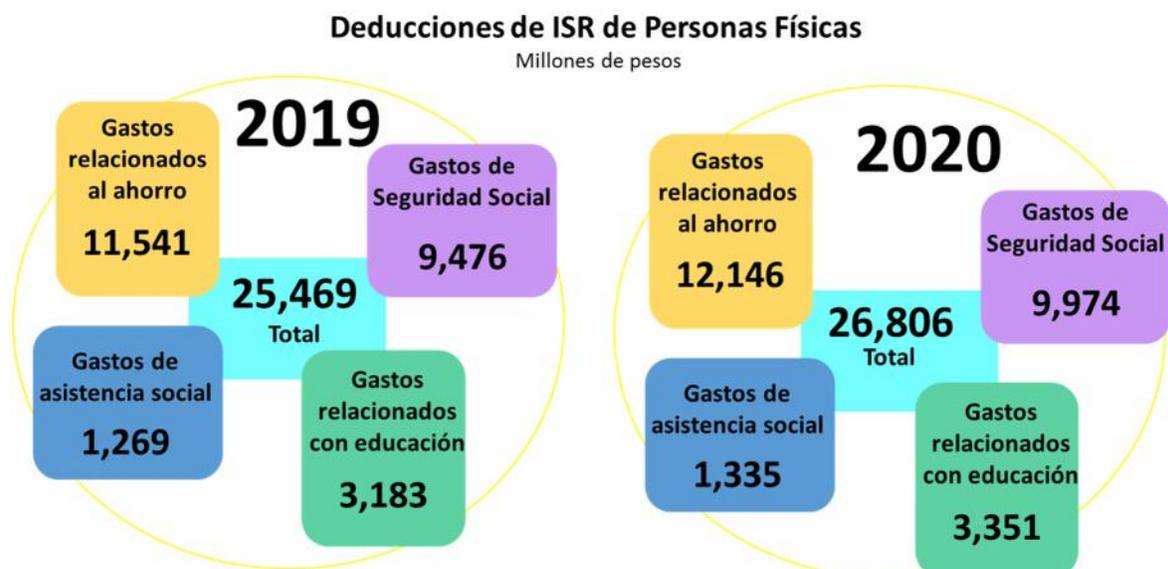
En los años que se informa (2019 y 2020), destacan por su monto los gastos fiscales asociados a las deducciones de intereses reales de créditos hipotecarios por 9 mil 203 mdp y 9 mil 686 mdp respectivamente, seguido la deducción de honorarios médicos por 5 mil 820 mdp y 6 mil 126 mdp, las primas de seguros de gastos médicos por 3 mil 457 mdp y 3 mil 639 mdp; y

⁸ Dichas estimaciones consideran el límite global de deducciones personales por 15% de los ingresos brutos del contribuyente y 5 UMAs anuales. Este monto excluye colegiaturas, donativos, aportaciones complementarias de retiro, depósitos en las cuentas especiales para el ahorro, primas de seguros de planes de pensiones, así como, honorarios y gastos médicos por discapacidad o incapacidad.

finalmente de colegiaturas por 3 mil 84 mdp y 3 mil 246 mdp, todas en el orden señalado.

En conjunto estas cuatro subcategorías explican 84.7% del total de gastos fiscales por deducciones personales.

Gráfico 15



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

Es de destacar que, el beneficio de estas deducciones personales lo reciben, principalmente, los contribuyentes que se ubican en el décimo decil de ingresos, mismos que concentran 81.5% del total, caso contrario se observa en aquellos ubicados en el primer decil con apenas 0.1% del monto total deducido.

1.2.2 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 remunerativos laborales que forman parte de los ingresos que perciben los trabajadores.

En 2019 y 2020, la pérdida recaudatoria más significativa está relacionada con los ingresos exentos por salarios con 161 mil 506 mdp y 156 mil 966 mdp respectivamente, a su interior, destacan por su monto, los ingresos que perciben los trabajadores por jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, con 52 mil 344 mdp, cifra que representa 30.8%; no obstante, es de resaltar, que para 2020 se prevé una pérdida recaudatoria superior en 2 mil 745 mdp a la proyectada para 2019.

Asimismo, destacan las prestaciones de previsión social

(integradas por los subsidios por incapacidad, becas educacionales, guarderías infantiles y actividades culturales y deportivas, entre otras) con 30 mil 511 mdp y 28 mil 238 mdp para 2019 y 2020, respectivamente, cifras que representan 15.8% del total de las exenciones estimadas. Resalta la disminución de 2 mil 273 mdp para 2020.

En menor medida sobresalen las exenciones de los ingresos de cajas y fondos de ahorro por 22 mil 861 mdp para 2019, mismos que representan



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

11.8% del total de exenciones. Para 2020, se observa una baja de un mil 722 mdp en la estimación del gasto fiscal.

El total de gastos fiscales asociados a ingresos exentos por salarios representa 88.6% del total de exenciones del ISR para personas físicas.

En cuanto a la distribución por deciles de los ingresos exentos por salarios, sobresale que el 10% de la población con mayores ingresos concentra más del 50% del gasto fiscal de aportaciones a cajas y fondos de ahorro; pagos por separación, cuotas de seguridad social de los trabajadores pagadas por los patrones, y los reembolsos de gastos médicos, dentales y hospitalarios.

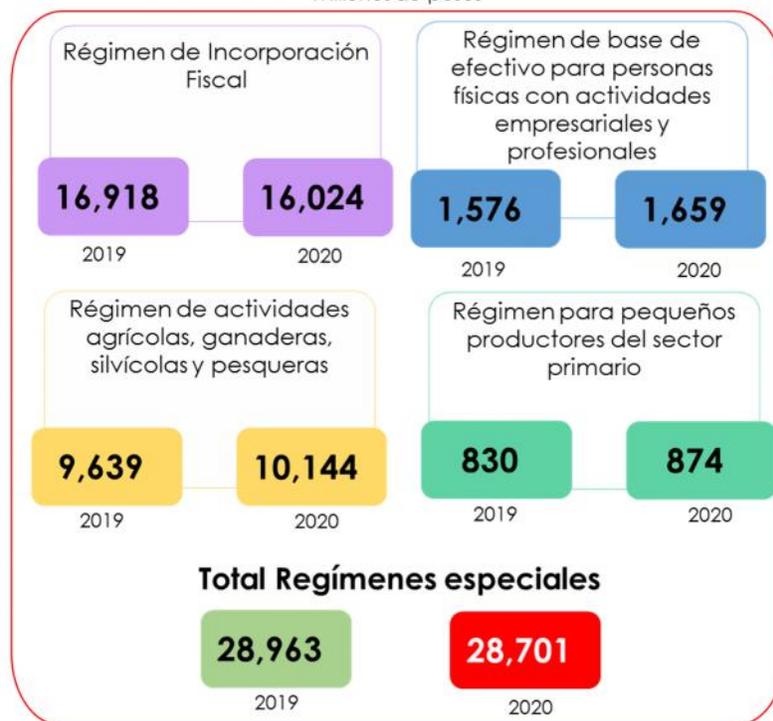
1.2.3 Regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas)

De acuerdo con la SHCP, son cuatro regímenes especiales incluidos en esta categoría; el de *Incorporación Fiscal (RIF)*, que 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;⁹ el de *actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras*, que 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; las deducciones de diversos conceptos similares a los que efectúan las empresas en el régimen de base de efectivo, aplicable para las personas físicas con actividades empresariales y profesionales; y el *régimen para pequeños productores del sector primario*, el cual otorga una exención de hasta 1 UMA anual siempre

⁹ Los contribuyentes proporcionan información sobre sus ingresos, erogaciones y proveedores para obtener un descuento en el impuesto a pagar.

que, sus ingresos totales no excedan de 8 UMA's al año y que al menos 25% estos provengan del desarrollo de actividades en dicho sector.

Gráfico 17
Regímenes Especiales o Sectoriales, ISR de Personas Físicas
 Millones de pesos



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

En 2019, se contempla una pérdida recaudatoria derivada de los Regímenes especiales y sectoriales por 28 mil 963 mdp. Al interior destaca por su monto, el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) con 16 mil 918 mdp para 2019, cifra que representa 55.8% del total estimado para éstos.

1.2.4 Diferimientos

Se estiman gastos fiscales por concepto de diferimientos en el ISR de personas físicas por 137 mdp para 2019 y 144 mdp para 2020, dichos

diferimientos son aplicados específicamente al régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, ésta deducción de inversiones como gasto aplica para contribuyentes con ingresos inferiores a 423 UMAs anuales.



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

1.3 Impuesto al Valor Agregado

El IVA es un impuesto indirecto, ya que los contribuyentes lo trasladan o cobran a sus clientes. De acuerdo con la SHCP, en este impuesto se contempla para 2019 una pérdida por gastos fiscales estimada en 356 mil 142 mdp, mientras que para 2020, el monto se incrementaría hasta 374 mil 816 mdp, esto es 18 mil 647 mdp más que en 2019. Este impuesto contempla dos tipos de tratamientos diferenciales, por un lado, está el régimen de exención, con 65 mil 965 mdp y 69 mil 424 mdp para 2019 y 2020; y, por otro, el de Tasas Cero que aplica a bienes y servicios diferentes de las exportaciones, siendo éste, el de mayor relevancia en el IVA, con un monto estimado de 290 mil 177 mdp para 2019 y 305 mil 392 mdp en 2020.

Se observa, un gasto fiscal vinculado a este impuesto equivalente al 1.4318% del PIB para ambos años, a su interior los beneficios ofrecidos a los contribuyentes a través de las exenciones y tasa cero equivalen a 0.2652% y 1.1666% del PIB, en el mismo orden.

1.3.1 Exenciones

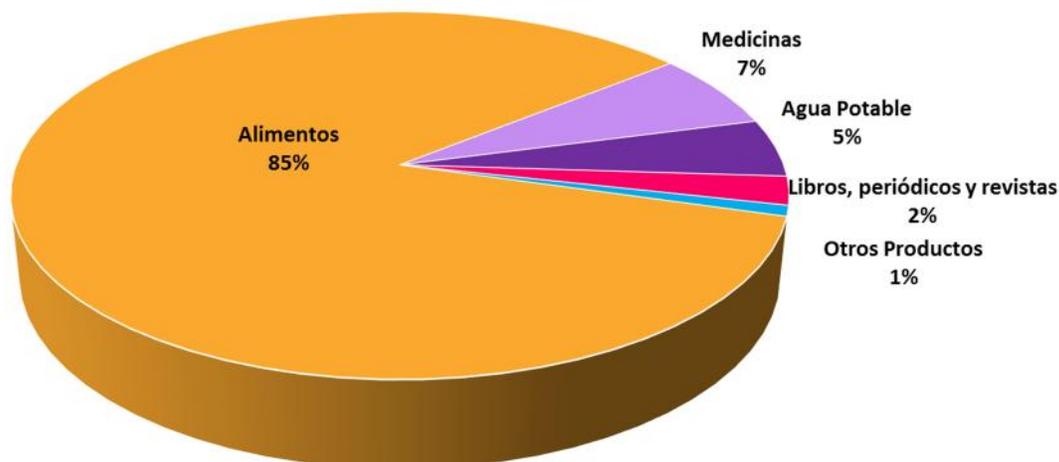
Para los años de análisis, destaca que 89.7% del total de las exenciones se derivan principalmente de 2 rubros: 1) prestación de servicios de enseñanza, el cual explica 52.1% de los gastos fiscales por exenciones; y, 2) enajenación de casa habitación (incluyendo arrendamiento y pago de intereses de créditos hipotecarios), con 37.6%, ambos en relación con el total de los gastos fiscales por exenciones en el IVA. El 10.3% restante se distribuye en tres conceptos: los servicios profesionales médicos (5.8%), servicios de transporte público terrestre (2.5%) y los espectáculos públicos (2.0%).

1.3.2 Tasas Reducidas

En lo que respecta a los gastos fiscales asociados con las tasas reducidas, se observa una estimación por 290 mil 177 mdp para 2019 y 305 mil 392 mdp para 2020. Al interior, el gasto fiscal de mayor relevancia en este régimen se asocia con los conceptos de alimentos y medicinas, por 258 mil 848 mdp para el siguiente ejercicio fiscal.

En su estructura porcentual se observa que la tasa cero a la enajenación e importación de alimentos representa 84.8% del total, seguido de las medicinas con 6.7%, mientras que, el servicio o suministro de agua potable para uso doméstico alcanza 5.1%; quedando 3.4% del rubro de libros, periódicos y revistas; y, otros productos.

Gráfico 20
**Gastos Fiscales por Tasas Reducidas en el IVA
(Estructura porcentual)**



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

1.4 Impuesto Especiales por exenciones

Los impuestos especiales del sistema impositivo federal que se incluyen en el Presupuesto de Gastos Fiscales son 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 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 modelo en que se efectúa la importación, o a los 10 años modelo inmediatos anteriores.

La SHCP estima un gasto fiscal por este concepto de 9 mil 964 mdp para 2019 y 10 mil 486 mdp para 2020.

En este sentido, las exenciones del IEPS son las de mayor peso, pues representan 57.9% del total de las exenciones, las cuales contemplan la

prestación de servicios de Internet (90.5%), así como los servicios de telefonía pública y fija rural (9.5%), mientras que, el ISAN concentra 41.8%, con la exención de los automóviles con un precio sin IVA de hasta 256 mil 84.82 pesos y el pago del 50% de este impuesto para automóviles con valor entre 256 mil 84.83 y 324 mil 374.11 pesos. Adicionalmente, se considera la exención del total del ISAN causado por la enajenación o importación de vehículos propulsados por baterías eléctricas recargables con 0.3% del total del beneficio.

Gráfico 21



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

La estimación del gasto fiscal de las exenciones por IEPS totalizan 5 mil 770 mdp para 2019 y 6 mil 73 mdp para 2020, de los cuales, en ambos casos, 90.5% corresponde al IEPS por la prestación del servicio de Internet, mientras que en la exención al ISAN se estiman 4 mil 194 mdp y 4 mil 413 mdp para 2019 y 2020 en ese orden, alcanzando 99.3% de la exención correspondiente al ISAN a automóviles de combustión interna.

1.5 Estímulos fiscales

Un estímulo fiscal es una medida de carácter tributario por medio de la cual los contribuyentes o un grupo de éstos obtienen un beneficio, que busca promover o “estimular” una conducta o actividad; estos tienen su origen en la LIF, en Decretos Presidenciales o bien en el Título VII “De los Estímulos Fiscales” de la Ley del ISR.

Los gastos fiscales asociados a estos, son una medida de carácter tributario, a través del cual los contribuyentes obtienen un beneficio que estimula una conducta o actividad mediante esquemas de deducciones o créditos fiscales.

Para 2019 representan 209 mil 744 mdp, mientras que para 2020, se estima que asciendan a 130 mil 584 mdp, esta reducción se debe a las cuotas establecidas en los decretos presidenciales cuya vigencia termina en 2019. Principalmente se concentran en estímulos fiscales en materia del IEPS a combustibles automotrices que en 2019 significarán un gasto fiscal por 84 mil 722 mdp.

Al clasificar estos estímulos por su origen, se reporta que para 2019, 58.4% de los beneficios, valorados en 123 mil 94 mdp, se incluyen en los Decretos Presidenciales, mientras que el 41.3% restante, equivalente a 86 mil 650 mdp, se sustenta en la Ley de Ingresos de la Federación 2019.

Gráfico 22



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

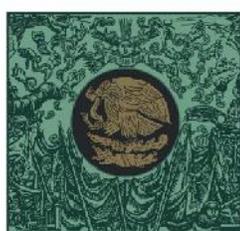
Para 2020, cuatro estímulos concentran 58.1% del total estimado para los contemplados en la LIF, donde destaca el estímulo fiscal de acreditamiento del IEPS del diésel, con una pérdida recaudatoria por 34 mil 865 mdp (26.7%), seguido del estímulo a los fideicomitentes que aporten inmuebles a fideicomisos cuyo fin primordial sea la construcción o adquisición de inmuebles (FIBRAS), consistente en diferir el pago de su impuesto, con un monto de 22 mil 350 mdp (17.1%), y el acreditamiento de los peajes en la red carretera con 10 mil 393 mdp (8.0%). Adicionalmente, destaca el estímulo fiscal para contribuyentes del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) con 8 mil 198 mdp (6.3%) que consiste en la reducción del IVA que debe pagar por las actividades realizadas con el público en general.

De los estímulos otorgados por Decreto Presidencial sobresale el asociado a estímulos fiscales en la región fronteriza norte, con una pérdida recaudatoria de 35 mil 893 mdp (27.5%) que representa 88.9% del total de éstos estímulos.

Finalmente, una consideración sobre la existencia de los beneficios fiscales: se considera pertinente evaluar periódicamente los gastos fiscales, para determinar si cumplen con el objetivo por el que fueron creados, y en su caso, modificarlos, sustituirlos o eliminarlos para que sean acordes a la situación del país.

Fuentes de Información

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Gastos Fiscales 2019, disponible en <https://www.gob.mx/shcp/documentos/presupuesto-de-gastos-fiscales-2019>



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

