

# **Análisis Institucional**

31 <u>de julio de 2020</u>

# Presupuesto de Gastos Fiscales 2020- 2021

## Índice

Int	troducción	2
1.	Antecedentes	4
2.	Análisis de la Estimación de Gastos Fiscales 2020 - 2021	9
	2.1 Impuesto Sobre la Renta Empresarial (ISRE)	10
	2.1.1 Deducciones	11
	2.1.2 Exenciones	12
	2.1.3 Regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas)	13
	2.1.4 Diferimientos	14
	2.1.5 Facilidades Administrativas	16
	2.1.6 Subsidio para el empleo	16
	2.2 Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (ISRPF)	18
	2.2.1 Deducciones	19
	2.2.2 Exenciones	20
	2.2.3 Regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas)	22
	2.2.4 Diferimientos	23
	2.3 Impuesto al Valor Agregado	24
	2.3.1 Exenciones	24
	2.3.2 Tasas reducidas	25
	2.4 IEPS e ISAN	26
	2.5 Estímulos fiscales	28
C	onsideraciones finales	30
Ar	nexo estadístico	31
Fu	entes de Información	31

#### Introducción

En cumplimiento a lo señalado en el artículo 27, apartado A, de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal 2020, el pasado 30 de junio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) hizo entrega del **Presupuesto de Gastos Fiscales** (PGF), a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados; al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de dicho órgano legislativo, y a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores, además de publicarlo en su página de Internet, tal como se instruye.

Este documento debe comprender, según lo allí establecido, un cálculo del monto que el erario federal deja de recaudar por conceptos de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

En consecuencia, el PGF se define como la estimación de la merma de los ingresos tributarios que se causará a lo largo del año fiscal, como resultado de la existencia de los estímulos e incentivos fiscales orientados al logro de ciertos objetivos de las políticas económica y social del Gobierno Federal.

En este sentido, dicho documento sirve de instrumento para el análisis de la política fiscal y de la intervención pública en la economía, pues provee información sobre sus tratamientos diferenciales y, por tanto, contribuye a un mejor conocimiento y transparencia de las aportaciones efectivas a la Hacienda Pública de cada sector o actividad económica y grupo social.

La metodología empleada para el cálculo de los gastos fiscales es una de tipo de equilibrio parcial, pues no considera de manera integral las interacciones e interrelaciones que su existencia provoca en las conductas de los contribuyentes, O sea, la estimación de cada tratamiento se realiza asumiendo que el resto de los rubros permanecen sin cambio alguno, sin importar el comportamiento que implicaría en los actores económicos, la eliminación de más de un tratamiento a la vez.

Es decir, no se toman en cuenta los efectos compensatorios, sustitutivos o escalares, que se podrían generar entre ellos, y que darían lugar a un efecto neto final mayor o menor a la sumatoria de sus componentes, lo que supone que las cuantificaciones obtenidas no son aditivas entre sí. Por lo que, la suma de todos los gastos no implicaría efectivamente una estimación de la pérdida recaudatoria agregada, si se eliminarán todos los gastos.

No obstante, para efectos de éste análisis se muestran, sólo a manera de ejemplo, algunos agregados totales con la finalidad de ponderar de algun modo la pérdida recaudatoria total y tener una base de comparación de los gastos fiscales entre ejercicios fiscales. Así, este documento presenta los montos estimados que el erario público deja de percibir de los contribuyentes, con los tratamientos fiscales diferenciados existentes, para los ejercicios fiscales 2020 y 2021.

#### 1. Antecedentes

A través del sistema tributario se obtienen los recursos para financiar la provisión de los bienes y servicios públicos que el Estado tiene entre sus funciones (educación, salud, seguridad, justicia, legislación, etcétera). El financiamiento del gasto público es el principal objetivo del cobro de impuestos, pero, además, el sistema tributario también persigue otros importantes objetivos como la promoción del desarrollo nacional, entre ellos.



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

Para lograr esos propósitos, el sistema tributario cuenta con diversos instrumentos, entre las que se hallan los tratamientos fiscales diferenciados. Sin embargo, su aplicación le genera al gobierno federal un costo, el cual se define como un gasto fiscal. La SHCP ha definido a este como el resultado del "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". En este sentido, los gastos fiscales no implican una erogación de recursos o ingresos obtenidos anticipadamente, sino que

permiten a los beneficiarios disminuir, evitar o diferir el pago de impuestos; hechos que se traducen en una merma de los ingresos públicos.

En este tenor, el PGF contiene la estimación de la pérdida recaudatoria derivada de los tratamientos impositivos diferenciales, según las leyes y decretos vigentes en materia tributaria, para 2020 y 2021. Estos tratamientos presentan diversas formas, entre las que pueden citarse: las deducciones; tasas diferenciadas; exenciones; subsidios y créditos fiscales; condonaciones; facilidades administrativas; estímulos fiscales, y regímenes especiales.

La SHCP formula su PGF para tres de los principales impuestos que existen a: la renta; la enajenación de bienes y servicios; y el especial sobre producción y servicios; además del específico a la adquisición de automóviles nuevos.

Gráfico 2

Gastos Fiscales por desagregación de Impuestos

ISR IVA Impuestos
Especiales ISAN

Desde la perspectiva metodológica, el PGF 2020 utiliza el método de pérdida de ingresos<sup>1</sup>, el cual consiste en estimar el monto de recursos que deja de percibir el erario debido a la aplicación de un tratamiento fiscal diferencial<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Este método se puede realizar a través de diversas formas de cálculo, dependiendo de la información disponible y del tipo de tratamiento diferencial de que se trate. Existen las siguientes formas específicas de cálculo: Obtención directa desde las estadísticas de ingresos; Estimaciones con estadísticas agregadas; Modelos de simulación agregada; y Modelos de microsimulación.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Otros métodos de estimación de los gastos fiscales son: (1) el método de gasto equivalente, por medio del cual se busca estimar cuál sería el gasto necesario para sustituir el tratamiento fiscal diferencial por un programa de gasto directo, es decir, el gasto directo que se requeriría realizar para otorgar un beneficio neto de impuestos similar a los contribuyentes que aplican el tratamiento preferencial que se evalúa y (2) el método de ganancia de ingresos, a través del cual se estima el incremento en ingresos que se podría esperar si un tratamiento preferencial fuera eliminado, y que tiene por característica considerar los posibles cambios en la conducta de los contribuyentes, así como los efectos secundarios ocasionados por la medida.

De ahí que la metodología utilizada para la estimación de este Presupuesto consista en valorar el monto de recursos al que dimite el erario, derivado de la aplicación de un tratamiento fiscal diferencial. Éste resultado es sólo una aproximación de la cantidad de recursos que se podrían dejar de recaudar.

Como se mencionó con anterioridad, el análisis para la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales parte del enfoque conceptual que remite a una estructura "normal" impositiva, que es la base de referencia más amplia, para identificar un mayor número de gastos fiscales.

De acuerdo con la SHCP, la estructura "normal" se define de manera particular para cada uno de los impuestos estudiados en el PGF, como se señala a continuación:

- Impuesto sobre la Renta Empresarial (ISRE): "...es aquélla que se aplica bajo los principios de renta mundial y de residencia"<sup>3</sup>... "el ISRE grava las actividades empresariales sobre una base neta con una tasa uniforme, permite la deducción de las erogaciones estrictamente indispensables para realizar dichas actividades, autoriza la deducción de las inversiones con el método de línea recta y evita la doble tributación internacional".
- Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas: "...consiste en un esquema global de ingresos, que obliga a la acumulación de todos los ingresos netos independientemente de su naturaleza y los grava con una tarifa progresiva; utilizando un esquema cedular para los ingresos por actividades empresariales que fueron previamente gravados al nivel de la empresa".

6

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Es decir, que obliga a los nacionales a acumular la totalidad de los ingresos sin importar el país en donde se generen y a los extranjeros a acumular los ingresos provenientes de fuente de riqueza nacional.

- Impuesto al Valor Agregado: "... grava el valor agregado en todas las etapas del proceso productivo, la comercialización y la venta al consumidor final. Se aplica sobre la base más amplia posible y con una tasa uniforme, otorgando la tasa cero sólo a las exportaciones y con un número reducido de exenciones a sectores que por dificultades técnicas no pueden ser gravados o que por tratarse de conceptos de ahorro (al ser un IVA base consumo) deben ser excluidos de este impuesto".
- Impuestos especiales: "...se aplica con una tasa ad-valorem y/o cuota específica sobre una base amplia sin excepciones por tipo de bien o de servicio. En el caso de los impuestos selectivos al consumo de tipo advalorem, el efecto del gravamen debe ser equivalente al de gravar todas las etapas de la cadena de producción y comercialización, evitando su acumulación, aun cuando sólo se aplique en una etapa (como por ejemplo el IEPS ad-valorem de tabacos labrados, cuya base es el precio al detallista). En el caso de impuestos selectivos al consumo de tipo específico, dado que se aplican en una sola etapa sobre una unidad física (por ejemplo, litros o gramos) esta condición no es necesaria (como por ejemplo el IEPS de cuota específica por cigarro o gramos de tabaco o el IEPS de bebidas saborizadas con azúcares calóricos añadidos por litro de bebida). Ello se debe a que la aplicación de los impuestos especiales de tipo específico tiene como finalidad gravar el consumo de los bienes, independiente al valor de éstos".

Adicionalmente a la metodología descrita, se consideran distintos tipos de tratamientos diferenciales, a través de los cuales se evita o reduce el pago del impuesto en el presente. Es decir, los gastos fiscales se pueden ubicar en los siguientes cuatro casos, considerando su grado de aplicación (particular o general) y su forma de obtención (sin proceso o con proceso), lo que da lugar

a la tipología expuesta en el Gráfico 3; así 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; (III) no requieren un proceso y son de aplicación particular; y, por último, (IV) los que requieren de un proceso y son de aplicación particular.

Gráfico 3 Ejemplos de la clasificación de Gastos Fiscales según tipo de aplicación y obtención General Ej. Estímulo al Ej. Tasa cero del IVA cine o a las alimentos artes Ej. Estímulo en Ej. Reducción ISR del ISR para los contribuyentes contribuyentes de la Región del sector Fronteriza primario Norte. **Con Proceso** Sin Proceso

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

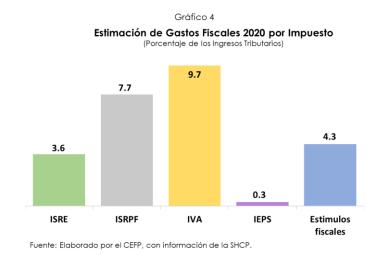
Si bien, el PGF profundiza en la ampliación del detalle de los conceptos en que se clasifica el gasto fiscal, en esta edición 2020, en particular, el análisis destaca el caso que se ubica en el cuadrante IV del gráfico, "Estímulo fiscal en el ISR a los contribuyentes de la Región Fronteriza Norte", mismo que no se incluía en el PGF 2019.

#### 2. Análisis de la Estimación de Gastos Fiscales 2020 - 2021

El análisis de los gastos fiscales se presenta, conforme a lo establecido por la SHCP, por impuesto y por tipo de gasto fiscal; lo que implica, en el segundo caso, agrupar los tratamientos con características similares, en cuanto a su forma de operación

Como se adelantó, el PGF comprende el análisis del Impuesto Sobre la Renta (ISR), en sus modalidades *Empresarial y de Personas Físicas*; además del análisis del Impuesto al Valor Agregado (IVA); el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), y el Impuesto Especial de Producción y Servicios (IEPS).

Si se sumaran el total de gastos fiscales de un mismo impuesto, se observaría que su tamaño es, en algunos casos, muy representativo si se compara con lo que actualmente se espera recaudar por concepto de ingresos tributarios; es decir, que los gastos fiscales aplicados al IVA representan 9.7 por ciento de la recaudación tributaria; los asociados al ISR de personas físicas y morales, se ubicarían en 7.7 y 3.6 por ciento del total de ingresos por ISR; los estímulos fiscales concentran 4.3 por ciento; y los impuestos especiales ascienden al 0.3 por ciento de los ingresos por impuestos esperados en la LIF 2020.



#### 2.1 Impuesto Sobre la Renta Empresarial (ISRE)

Las disposiciones fiscales contempladas para este impuesto, incluyen aplicación de tratamientos diferenciales de diversa naturaleza deducciones, exenciones. como: reaimenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas), diferimientos, facilidades administrativas, y el subsidio para el empleo. En este sentido, la SHCP



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

estima renuncias recaudatorias para 2020 de aproximadamente 127 mil 677 mdp; de los cuales, el subsidio para el empleo concentra el 39.2 por ciento; seguido por las deducciones con 21.4 por ciento; mientras que los diferimientos y exenciones reúnen 16.9 por ciento y 9.3 por ciento, respectivamente; los 13.2 puntos porcentuales restantes, corresponden a regímenes especiales o sectoriales y facilidades administrativas.

Gráfico 6
Impuesto sobre la Renta Empresarial, 2020



Si se comparan con la recaudación del ISR se observa que el subsidio para el empleo representa 2.7 por ciento de lo esperado para este impuesto; las deducciones alcanzan 1.5 por ciento, mientras que las facilidades administrativas sólo representan el 0.3 por ciento de la captación esperada. (Véase gráfico 6).

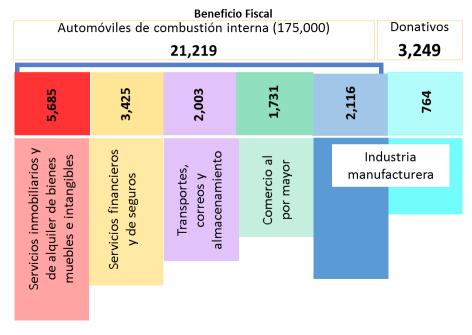
#### 2.1.1 Deducciones

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.

Gráfico 7

Principales deducciones, por sector económico en ISRE, 2020

(millones de pesos)



La pérdida recaudatoria por deducciones, que reduce la base gravable del ISRE, se estima en 27 mil 379 mdp para 2020. A su interior destaca la deducción permitida de hasta 175 mil pesos por la adquisición de automóviles de combustión interna; y de hasta 250 mil pesos por unidad, para la de automóviles híbridos, eléctricos, y con motor de hidrógeno. Este gasto fiscal para 2020 se estima en 20 mil 677 mdp. Ambas deducciones representan 75.5 por ciento de este gasto fiscal; seguidas por las deducciones originadas por donativos no onerosos ni remunerativos que concentran 11.2 por ciento.

Los sectores económicos que más se beneficiarán con la deducción del ISRE en 2020, por la adquisición de automóviles de combustión interna son el Sector de Servicios Inmobiliarios y el de Alquiler de Bienes Muebles e intangibles, con 5 mil 685 mdp (26.8%); los Servicios financieros y de seguros con 3 mil 425 mdp (16.1%); y la Industria Manufacturera con 2 mil 116 mdp (10.0%); que consolidan 52.9 por ciento de la deducción total estimada para este rubro.

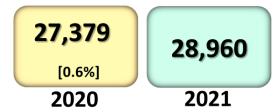
#### 2.1.2 Exenciones

Son tratamientos fiscales que exentan parte de la renta potencialmente gravable, se aplican sobre los ingresos por intereses que perciben diversos organismos como: las entidades federativas, los municipios, los partidos políticos, los organismos descentralizados y las donatarias autorizadas. Para

2020, la SHCP estima un gasto fiscal asociado a este tipo de ingresos por intereses recibidos por un monto de 27 mil 379 mdp, donde los organismos descentralizados concentran 50.1 por ciento (5,962 mdp) de

# Gráfico 8 **Exenciones ISRE**

(millones de pesos y porcentaje respecto al ISR total)



este total; las donatarias 34.3 por ciento (4,083 mdp); las Entidades Federativas 12.7 por ciento (4,083 mdp); los Municipios 2.7 por ciento (322 mdp), y los partidos políticos 0.1 por ciento (13 mdp). El gasto fiscal por exenciones representa el 0.6 por ciento del ISR estimado.

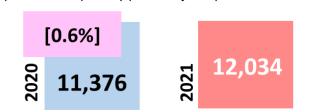
#### 2.1.3 Regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas)

Este régimen es aplicable a las empresas y personas físicas dedicadas exclusivamente a la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura, se aplica a dos

tramos de ingresos; en el primero se considera una exención a los ingresos<sup>4</sup>; y, en una segunda fase una reducción del impuesto<sup>5</sup>. Y consiste en reducir el ISR a pagar por los contribuyentes de este sector económico.

Gráfico 9

Regímenes especiales o sectoriales en el ISRE
(millones de pesos y porcentaje respecto al ISR total)



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

Para 2020, por este concepto se estima una pérdida recaudatoria de 11 mil 376 mdp, que equivalen a un 0.6 por ciento del monto estimado por ISR para este año, mientras que para 2021, se prevé un incremento de 658 mdp en este beneficio fiscal. A su interior, destaca la deducción de los contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería y silvicultura en las exenciones de 20

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Las personas morales de los seis primeros deciles de ingreso no efectúan pago alguno por concepto del ISR, ya que sus ingresos no exceden el monto de la exención, sino que, reciben el 33.2 por ciento del gasto fiscal total que representa la exención de ingresos; los contribuyentes de los deciles séptimo y octavo se benefician con el 39.1 por ciento del gasto fiscal de la exención; y el 27.7 por ciento de este gasto fiscal beneficia a las personas morales del noveno y décimo deciles de ingreso.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Los contribuyentes personas morales que se ubican entre el primer y sexto decil de ingresos reciben el 1.9 por ciento del gasto fiscal de la reducción, en la medida en que aun cuando sus ingresos no exceden del monto exento, es posible que apliquen alguna reducción del ISR en caso de renunciar al beneficio de la exención. Mientras que, los deciles de ingreso séptimo y octavo obtienen el 12.4 por ciento del beneficio de la reducción del ISR por los ingresos excedentes al nivel de exención y los del noveno decil obtienen el 26.8 por ciento de este beneficio. El 10 por ciento de las personas morales del régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras con mayores ingresos obtienen el 58.9 por ciento del gasto fiscal de la reducción del ISR.

Unidades de Medida y Actualización (UMA´s) anuales, que absorben el 96.4 por ciento de la pérdida recaudatoria relacionada con los regímenes especiales o sectoriales.

Además, importa resaltar que los gastos fiscales del ISRE relacionados con el sector primario, incluyen la exención de 20 UMA's anuales aplicable por cada socio o integrante, con un límite total de 200 UMA's anuales, así como la reducción en el pago del ISR<sup>6</sup>.

#### 2.1.4 Diferimientos

Los diferimientos son un tratamiento fiscal que permite a los contribuyentes prorrogar 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

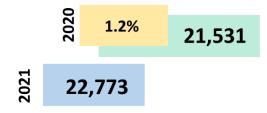
ingresos en el ejercicio presente, las cuales se deberían recuperar en ejercicios futuros. (Vea gráfico 10)

Éstos generaran una pérdida de ingresos en el ejercicio actual, que será recuperada en ejercicios futuros. Para 2020, se estima una

Gráfico 10

# Diferimientos en el ISRE

(millones de pesos y porcentaje respecto al ISR total)



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

pérdida recaudatoria por concepto de diferimientos en el ISRE por 25 mil 639 mdp (1.2% de la recaudación del ISR) los cuales se vinculan, principalmente, con la deducción del 52.2 por ciento de las aportaciones a fondos de pensiones

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> La reducción se aplica sobre el ingreso excedente a la exención hasta por un monto de 423 UMAs anuales o 4,230 UMAs anuales para sociedades de productores y aquellas constituidas por socios o asociados personas físicas, y el gasto fiscal otorgado a las personas morales del derecho agrario.

y jubilaciones por 11 mil 234 mdp; seguido por la deducción de maquinaria y equipo para la generación de energía por fuentes renovables de 5 mil 749 mdp, y el régimen opcional para grupos de sociedades por 2 mil 379 mdp. Estos beneficios tributarios representan alrededor del 89.9 por ciento del total diferido.

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

Gráfico 11



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

En cuanto a la distribución por sector económico, muestra que 71.9 por ciento de las deducciones por aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones, las absorbe la Industria Manufacturera con 45.1 por ciento y la Minería con 26.9 por ciento; mientras que, el 28.0 por ciento restante se distribuye en los otros dieciocho sectores catalogados por la SHCP. En lo que respecta a las deducciones de maquinaria y equipo para la generación de energía renovable o sistemas de cogeneración, el sector económico que concentra el 72.3 por ciento de beneficios es el enfocado a electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final. Por último, las deducciones de

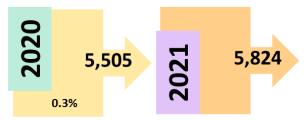
adaptación a instalaciones para personas con capacidades diferentes, son utilizadas, principalmente, por los servicios financieros y de seguros (29.6%); los servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación (28.9%); los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles (12.8%), mientras que los 17 sectores restantes absorben el 28.7 por ciento.

#### 2.1.5 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. Para 2020 se estima por este concepto un gasto fiscal de 5 mil 505 mdp, (0.3% del ISR) de los cuales, el sector de autotransporte terrestre absorbe 53.5 por ciento (2,947 mdp) del total y el sector primario 46.5 por ciento (2,558 mdp).

Gráfico 12

Facilidades Administrativas en el ISRE
(millones de pesos y porcentaje respecto al ISR total)



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

#### 2.1.6 Subsidio para el empleo

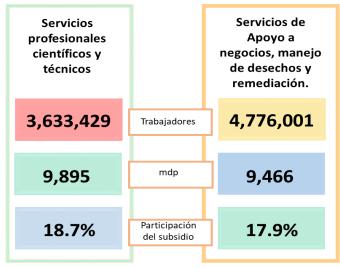
El subsidio para el empleo, permite reducir el impuesto a pagar por los contribuyentes que obtienen ingresos por salarios de hasta aproximadamente 2.0 Salarios Mínimos Generales Anuales (S.M.G.A.). Para aquellos asalariados con ingresos de hasta 1.4 S.M.G.A., el subsidio otorgado es mayor que el impuesto 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. Para 2020, se estima que este subsidio represente un gasto fiscal de 49 mil 997 mdp y de 52 mil 887 mdp para 2021.

Gráfico 13

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

Millones de pesos



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

Al analizar por sector económico, se observa que a través del subsidio al empleo se benefician 14.9 millones de trabajadores, y se concentra principalmente en los servicios de apoyo a los negocios (17.9%); los servicios

profesionales, científicos y técnicos (18.7%); manufacturas (15.1%) y el sector de comercio al por menor con 9.4 por ciento, el resto lo absorben 16 sectores restantes.

#### 2.2 Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (ISRPF)

Las disposiciones fiscales que contempla el ISR de Personas Físicas, incluyen tratamientos diferenciales como: deducciones personales, exenciones, regímenes especiales o sectoriales y diferimientos.

Para 2020, se estima que la hacienda pública federal dejará de recaudar alrededor de 269 mil 622 mdp por la aplicación de estos tratamientos, destacando las exenciones que concentran 80.4 por ciento, seguidas por los regímenes especiales o sectoriales y las deducciones con 9.9 y 9.7 por ciento, respectivamente, mismos que se distribuyen de la siguiente manera:

Gráfico 14

Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas



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

Durante 2020, los gastos fiscales por exenciones representarán el 1.4 por ciento del ISR, mientras que los regímenes especiales o sectoriales y las deducciones

serán equivalentes, cada una, al 1.4 por ciento de lo esperado para dicho impuesto.

Para 2021, la SHCP, contempla estímulos superiores en 1.2 por ciento respecto al año previo, debido al incremento en la estimación de 5.8 por ciento en las deducciones y 0.8 por ciento en las exenciones.

#### 2.2.1 Deducciones

Las deducciones reducen la base gravable y la tasa efectiva del ISR que deben pagar las personas físicas. La estimación de los gastos fiscales por deducciones personales<sup>7</sup> que pueden realizar los contribuyentes presentadas por la SHCP, asciende a 26 mil 67 mdp para 2020 y 27 mil 573 mdp para 2021, cifra que representa el 10.8 por ciento de la estimación total del ISR a personas físicas. Los gastos fiscales por deducciones se clasifican en cuatro categorías: 1) seguridad social; 2) asistencia social; 3) ahorro; y, 4) servicios educativos.

En este sentido, destaca que la estructura porcentual de las deducciones personales relacionadas con el ahorro, absorben 44.3 por ciento del total estimado, seguido por los gastos de seguridad social con 38.8 por ciento y los relacionados con la educación con 12.3 por ciento, mientras que los de asistencia social representan 4.6 por ciento.

Para los años que se estima (2020 y 2021), destacan por su monto los gastos fiscales asociados a las deducciones de intereses reales de créditos hipotecarios por 9 mil 330 mdp y 9 mil 869 mdp respectivamente; seguido de la deducción de honorarios médicos por 5 mil 920 mdp y 6 mil 262 mdp; las primas

19

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Dichas estimaciones consideran el límite global de deducciones personales por 15 por ciento 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.

de seguros de gastos médicos por 3 mil 971 mdp y 4 mil 200 mdp; y finalmente de colegiaturas por 3 mil 94 mdp y 3 mil 273 mdp.

En conjunto estas cuatro subcategorías explican el 85.6 por ciento del total de gastos fiscales por deducciones personales.

Gráfico 15

#### Deducciones de ISR de Personas Físicas

Millones de pesos

2020	Gastos de asistencia social	Gastos relacionados al ahorro	Gastos de Seguridad Social	Gastos relacionados con educación	
26,067	1,194	11,547	10,110	3,216	
2021	Gastos relacionados al ahorro	Gastos de Seguridad Social	Gastos relacionados con educación	Gastos de asistencia socia	
27,573	12,214	10,694	3,402	1,263	

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

Es de destacar que el beneficio de estas deducciones personales se concentra principalmente en los contribuyentes que se ubican en el décimo decil de ingresos, con 79.9 por ciento del beneficio total, caso contrario se observa en aquellos contribuyentes ubicados en el primer decil con apenas 0.1 por ciento del monto total deducido.

#### 2.2.2 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 2020 la pérdida recaudatoria más significativa se relaciona con la exención a ingresos por

salarios con 169 mil 291 mdp; a su interior, destaca por SU monto, las jubilaciones, pensiones o haberes del retiro con 58 mil 1 mdp, cifra que representa 34.3 por ciento del total señalado; no obstante, para 2021 prevé pérdida una recaudatoria superior en 3



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

mil 353 mdp a la proyectada para 2020.

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 32 mil 158 mdp para 2020, cifra que representa 19.0 por ciento del total de las exenciones estimadas por ingresos exentos por salarios. En este rubro, resalta su disminución en un mil 475 mdp para 2021.

En menor medida, sobresalen las exenciones hechas a las cajas y fondos de ahorro que importarán 22 mil 884 mdp para 2020, equivalentes a 13.5 por ciento de las exenciones totales.

En lo que respecta al total de gastos fiscales asociados a ingresos exentos por salarios, estos representan 78.0 por ciento, mientras que el 22.0 por ciento restante corresponde a los otros ingresos exentos del ISR para personas físicas.

En la distribución por deciles de los ingresos exentos por salarios, resalta que el 10 por ciento de la población con mayores ingresos concentra más del 50 por ciento 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 reembolsos de gastos médicos, dentales y hospitalarios.

#### 2.2.3 Regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas)

De acuerdo con la SHCP, son cuatro regímenes especiales los que se incluyen en esta categoría: uno, Incorporación Fiscal (RIF), que otorga descuentos a los contribuyentes en el pago de sus impuestos, durante los primeros diez años de tributación, a cambio del cumplimiento de obligaciones en materia de información fiscal (es decir, que los contribuyentes provean información sobre ingresos, erogaciones y proveedores); dos, 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 UMA's anuales; tres, las deducciones de diversos conceptos similares a los que efectúan las empresas en el régimen con base de efectivo, aplicable para las personas físicas con actividades empresariales y profesionales; y cuatro, el régimen para pequeños productores del sector primario, el cual otorga una exención de hasta una UMA anual, siempre que sus ingresos totales no excedan de 8 UMA's al año y que al menos el 25 por ciento de éstos provengan del desarrollo de actividades en dicho sector.

En 2020, se contempla una pérdida recaudatoria derivada de los regímenes especiales y sectoriales por 26 mil 646 mdp. Al interior destaca por su monto, el

RIF8 con 14 mil 418 mdp, cifra que representa 55.8 por ciento del total estimado en regímenes especiales; seguido por el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras con 9 mil 647 mdp, en lo que respecta al concepto de exención hasta por 40 UMA's anuales.

Gráfico 17

Regimenes Especiales o Sectoriales, ISR de Personas Físicas Millones de pesos 14,418 13,726 10,205 Régimen de Régimen de Incorporación Fiscal actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y **Total** pesqueras Régimen de base de Regimenes efectivo para personas 9,647 físicas con actividades especiales empresariales y Régimen para pequeños profesionales productores del sector 1,718 1,624 26,646 primario 2021 957 1,012 2021 2020

#### 2.2.4 Diferimientos

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

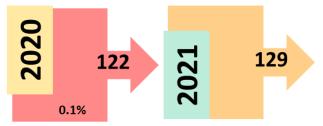
Se estiman gastos fiscales por concepto de diferimientos en el ISR de personas físicas por 122 mdp para 2020 y 129 mdp para 2021, dichos diferimientos son aplicados específicamente al régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, ésta deducción de inversiones como gasto aplica para contribuyentes con ingresos inferiores a 423 UMA's anuales. Como proporción de la recaudación del ISR de 2020, los diferimientos alcanzan el 0.1 por ciento.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> El RIF, observa un decrecimiento de los montos, que son consistentes con el diseño de los descuentos graduales decrecientes y el ritmo de crecimiento de estos contribuyentes.

Gráfico 18

#### Diferimientos en el ISR de Personas Físicas

(millones de pesos y porcentaje respecto al ISR total)



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

#### 2.3 Impuesto al Valor Agregado

De acuerdo con la SHCP, en este impuesto se contempla para 2020 una pérdida por gastos fiscales estimada en 339 mil 554 mdp (33.7% de los ingresos por IVA y 9.7% de los ingresos tributarios), mientras que para 2021, el monto se incrementaría 19 mil 627 mdp por encima de lo estimado para 2020, es decir, llegaría a 359 mil 181 mdp.

En este impuesto se contemplan dos tipos de tratamientos diferenciales, por un lado, está el régimen de exención, con 57 mil 295 mdp para 2020 y 60 mil 607 mdp para 2021; y, por otro, el de tasa 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 282 mil 259 mdp para 2020 y 298 mil 570 mdp en 2021.

#### 2.3.1 Exenciones

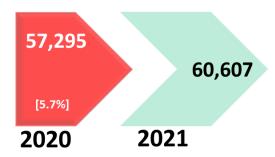
Para 2020 los gastos fiscales por concepto de exenciones ascenderán a 57 mil 295 mdp, monto que representa 5.7 por ciento del monto estimado para el IVA durante este ejercicio fiscal. Para 2020 y 2021, destaca que 87.8 por ciento del total de las exenciones aplicables en el IVA derivan principalmente de 2 rubros:

1) prestación de servicios de enseñanza, el cual explica 59.1 por ciento de los gastos fiscales por exenciones; y, 2) enajenación de casa habitación (incluyendo arrendamiento y pago de intereses de créditos hipotecarios), con 28.7 por ciento. El 12.2 por ciento restante se distribuye en tres conceptos: los servicios profesionales de medicina (6.8%), servicios de transporte público terrestre (3.0%) y los espectáculos públicos (2.3%).

Gráfico 19

### **Exenciones en el IVA**

(millones de pesos y porcentaje respecto al IVA total)



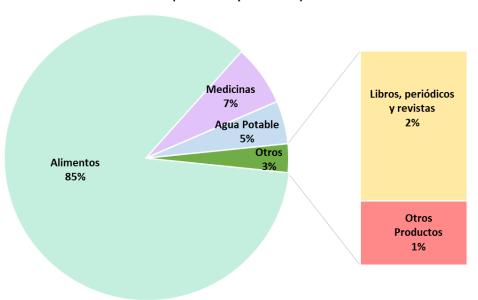
Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

#### 2.3.2 Tasas reducidas

En lo que respecta a los gastos fiscales asociados con tasas reducidas, se observa una estimación de 282 mil 259 mdp para 2020 y una de 298 mil 574 mdp para 2021. Al interior, el gasto fiscal de mayor relevancia en este régimen es el de alimentos y medicinas con un estimado de 259 mil 409 mdp para 2020.

En su estructura porcentual se observa que la tasa cero a la enajenación e importación de alimentos representa 85.0 por ciento del total, seguido de las medicinas con el 6.8%, mientras que, el 8.1 por ciento restante, lo concentran el servicio o suministro de agua potable para uso doméstico; los libros, periódicos y revisas; y, otros productos.

Gráfico 20
Gastos Fiscales, Tasa Cero en el IVA
(Estructura porcentual)



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

#### 2.4 IEPS e ISAN

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)<sup>9</sup> 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 en que se efectúa la importación, o a los vehículos con hasta 10 años de antigüedad.

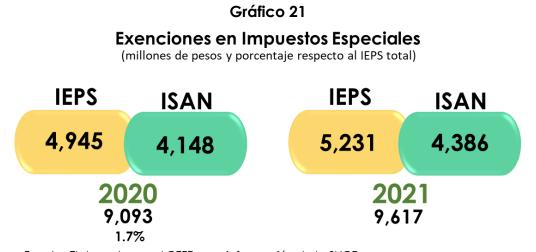
La SHCP estima un gasto fiscal por ambos conceptos de 9 mil 93 mdp para 2020, monto que equivale a 0.3 por ciento de los ingresos tributarios contempladas

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Es un impuesto indirecto, debido a que, los contribuyentes lo trasladan o cobran a sus clientes.

en la LIF 2020 y 1.7 por ciento de los ingresos esperados por la recaudación de ambos impuestos. Para 2021 se espera que el gasto fiscal se incremente a 9 mil 617 mdp.

A su interior, las exenciones del IEPS representaran 54.5 por ciento del total, las cuales contemplan la prestación de servicios de Internet (92.6%) y los servicios de telefonía pública y fija rural (7.3%), mientras que las del ISAN absorben 45.5%, resaltando la exención del 100 por ciento a los automóviles con un precio sin IVA de hasta 263 mil 690.54 pesos y una exención del 50 por ciento a aquellos cuyo valor fluctúa entre 263,690.54 y 334 mil 9.02 pesos. Adicionalmente, se considera la exención total del ISAN causado por la enajenación o importación de vehículos propulsados por baterías eléctricas recargables con 1.0 por ciento del total del beneficio.

Por su parte, la prestación del servicio de Internet absorbe el 50.4 y 53.3 por ciento en 2020 y 2021, respectivamente.



La exención al ISAN se estima en 4 mil 194 mdp para 2020 y en 4 mil 386 mdp para 2021, en ese orden, alcanzando 96.7 por ciento de la exención correspondiente al ISAN para automóviles de combustión interna.

#### 2.5 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 una actividad mediante esquemas de deducciones o créditos fiscales; 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.

**Estímulos Fiscales** Millones de pesos porcentaje respecto a los Ingresos Tributarios) Acreditamiento del IEPS del diésel Estímulos fiscales en la región fronteriza norte 17,961 74.973 stimulo a fideicomitente que aporten inmuebles de IEPS aplicables a los para construcción o 2020 combustibles auto Ley de Ingresos 22 424 Decretos 14,703 de la Federación 151,972 Presidenciales Estimulo fiscal a Estímulo fiscal a los [6.0%] contribuyentes del RIF 59,023 servicios de hotelería 92.949 conexos 7,053 1.559 Otros Estímulos 11.585 1,714 Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Gráfico 22

Para 2020, estos tratamientos alcanzan un monto de 151 mil 972 mdp, lo que representa 6.0 por ciento de los ingresos tributarios, mientras que para 2021 ascenderían a 75 mil 985 mdp; esta reducción se debe a que las cuotas establecidas en los decretos presidenciales culminan su vigencia en 2020.

Al clasificar estos estímulos por su origen, se reporta que para 2020, 61.2 por ciento de los beneficios, valorados en 92 mil 949 mdp, se incluyen en los

Decretos Presidenciales, mientras que el 38.8 por ciento restante, equivalente a 59 mil 23 mdp, se sustenta en la Ley de Ingresos de la Federación 2020.

Al interior destaca que para 2020, tres estímulos concentran 80.4 por ciento del total estimado para los contemplados en la LIF, destacando el estímulo fiscal de acreditamiento del IEPS del diésel, con una pérdida recaudatoria por 17 mil 961 mdp (30.4%), 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 424 mdp (38.0%), y el estímulo fiscal para contribuyentes del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) con 7 mil 53 mdp (11.9%).

De los estímulos otorgados por Decreto Presidencial sobresale el asociado a estímulos fiscales en la región fronteriza norte, con una pérdida recaudatoria de 74 mil 973 mdp, que representa el 80.7 por ciento del total de éstos estímulos.

#### **Consideraciones finales**

El Presupuesto de Gastos Fiscales para 2020 representa el 3.9 por ciento del PIB y el 27.3 por ciento del total de ingresos tributarios aprobados en la LIF 2020. El 85.7 por ciento de los gastos fiscales corresponde a tributos, concentrados en IVA (35.5%), el ISR a personas Físicas (28.2%) y los estímulos fiscales (21.9%).

El gasto fiscal de ISR empresarial y el ISR a personas físicas representan en conjunto el 21.4 por ciento de la recaudación de este gravamen (1,852,852 mdp); mientras que los estímulos del IVA significan 33.7 por ciento de los ingresos anuales de este impuesto (1,007,546 mdp). En menor medida se observa al IEPS, cuyos gastos fiscales ascienden al 1.0 por ciento del total estimado (515,733.5 mdp).

Como novedad normativa más significativa, con incidencia en el Presupuesto de Gastos Fiscales de 2020, respecto al del ejercicio anterior, destaca un gasto fiscal nuevo, como parte de los regímenes especiales o sectoriales, consistente en la reducción del 30% del ISR para las personas morales del derecho agrario con ingresos de hasta 5 mdp y que provengan de la industrialización y comercialización de productos del sector primario al menos en 80 por ciento.

Adicionalmente, se observa un incremento sustancial en los estímulos fiscales otorgados a los contribuyentes de la región fronteriza norte en materia del ISR e IVA, los cuales son mayores en 335 mdp, respecto a los reportados en el documento de 2019.

#### Anexo estadístico

#### Gastos Fiscales 2020 -2021

(Millones depesos y porcentajes)

Impuestos	2020	2021	Diferencia nominal	Diferenci _	% PIB		Estructura %		% de los ingresos Tributarios
ICDE	127 677 0	125 052 0	7 275 0	a % 5.8	2020	2021	2020 100.0	2021 100.0	2020 3.6
ISRE Deducciones	<b>127,677.0</b> 27.379.0	28,960.0	•	5.8	<b>0.5241</b> 0.1122	<b>0.5241</b> 0.1122	21.4	21.4	0.8
Excenciones	11.889.0	12,574.0	1,581.0		0.1122	0.0489	9.3	9.3	0.3
Regímenes especiales o sectoriales	11,376.0	12,034.0	685.0		0.0467	0.0467	8.9	8.9	0.3
Diferimientos	21,531.0	22,773.0	658.0	5.8	0.0407	0.0407	16.9	16.9	0.5
Facilidades Administrativas	5,505.0	5,824.0	1,242.0		0.0226	0.0334	4.3	4.3	0.0
Subsidio al empleo	49,997.0	52,887.0	319.0		0.0220	0.0220	39.2	39.2	1.4
'	,	,	2,890.0				100.0	100.0	7.7
ISR Personas Físicas	269,744.0	•	•	1.2	1.1073	1.0597			
Deducciones	26,067.0	27,573.0	1,506.0	5.8	0.1070	0.1070	9.7	10.1	0.7
Excenciones	216,909.0	218,702.0	1,793.0	0.8	0.8901	0.8486	80.4	80.1	6.2
Regímenes especiales o sectoriales	26,646.0	26,661.0	15.0	0.1	0.1094	0.1035	9.9	9.8	0.8
Diferimientos	122.0	129.0	7.0	5.7	0.0005	0.0005	0.0	0.0	0.0
IVA	339,554.0	359,181.0	19,627.0	5.8	1.3939	1.3939	100.0	100.0	9.7
Excenciones	57,295.0	60,607.0	3,312.0	5.8	0.2352	0.2352	16.9	16.9	1.6
Tasa Cero	282,259.0	298,574.0	16,315.0	5.8	1.1587	1.1587	83.1	83.1	8.1
Impuestos Especiales (Excenciones)	9,093.0	9,617.0	524.0	5.8	0.0374	0.0373	100.0	100.0	0.3
Estímulos Fiscales	151,972.0	75,985.0	-75,987.0	-50.0	0.6239	0.2949	100.0	100.0	4.3
LIF	59,023.0	62,456.0	3,433.0	5.8	0.2424	0.2424	38.8	82.2	1.7
Decretos presidenciales	92,949.0	13,529.0	-79,420.0	-85.4	0.3812	0.0523	61.2	17.8	2.7

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo

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

#### Fuentes de Información

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Gastos Fiscales 2020, disponible en <a href="https://www.gob.mx/shcp/documentos/presupuesto-degastos-fiscales-2020">https://www.gob.mx/shcp/documentos/presupuesto-degastos-fiscales-2020</a>











