



Presupuesto de Gastos Fiscales 2013

1. Resumen

La presente nota informativa describe los principales elementos contenidos en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2013 identificando aquellos rubros que en términos de magnitud significan una mayor pérdida recaudatoria para la hacienda federal derivados de los beneficios fiscales establecidos en la legislación tributaria del país; además de señalar los principales cambios en cuanto a la metodología empleada.

2. Generalidades

En atención con lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación¹ para el ejercicio fiscal 2013, el 28 de junio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presentó el Presupuesto de Gastos Fiscales 2013, documento que contiene los montos que deja de recaudar el erario federal por conceptos de tasas diferenciadas, 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.

3. Antecedentes

- a) La SHCP dio a conocer el primer documento de gastos fiscales el 25 de noviembre de 2002, con una estimación total de 329 mil 446 millones de pesos (mdp), equivalente a 5.3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB); dicho documento integró 75 rubros de gastos fiscales en 15 páginas, pero casi la mitad de los rubros no disponían de estimaciones; además, careció de

¹ Artículo 27. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar en su página de Internet y entregar a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, así como 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 a más tardar el 30 de junio de 2013, el Presupuesto de Gastos Fiscales.

contenido explícito sobre los propios gastos fiscales, como definición y metodología, limitándose en exponer únicamente las estimaciones para el ejercicio en curso.

- b) Para 2007, la SHCP realizó cambios importantes al documento de Presupuesto de Gastos Fiscales, el cual se dividió en tres grandes apartados: el primero señaló el *fundamento legal* para la elaboración del documento así como la descripción de la función del Presupuesto de Gastos Fiscales; el segundo apartado, integró la *Definición y Medición de Gastos Fiscales*. El tercer y último apartado, denominado *Principales Resultados*, dio a conocer una estimación total para 2007 y 2008 en cantidades de 581 mil 123 mdp (5.9% del PIB) y 604 mil 556 mdp (5.7% del PIB), en ese orden. Cabe señalar que a partir de 2007 se incorporó la estimación referente al subsidio a las gasolinas.
- c) El Presupuesto de Gastos Fiscales para 2009 y 2010, dio a conocer estimaciones del orden de 464 mil 915 mdp (3.9% del PIB) y 502 mil 533 mdp (4.0% del PIB) respectivamente, que en contraste con las estimaciones realizadas en el año previo, disminuyeron considerablemente debido a que la SHCP incorporó la cuantificación del efecto de la evasión fiscal a fin de aproximar dichas estimaciones a la recaudación potencial que podría obtenerse de eliminar los tratamientos diferenciales.

4. Principales modificaciones respecto en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2013

En el Presupuesto de Gastos Fiscales 2013, la SHCP realizó algunos cambios en cuanto a la metodología utilizada para su elaboración, destacando los siguientes aspectos:

- Señaló que el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) es un impuesto mínimo de control del Impuesto Sobre la Renta (ISR); en este sentido consideró que el IETU no puede dar origen a gastos fiscales adicionales a los que se observan en ISR, por lo que las estimaciones asociados al IETU no se presentaron como gastos fiscales para este año.
- Para la estimación del Presupuesto de Gastos Fiscales 2013, la SHCP utilizó información proveniente de las declaraciones fiscales de los contribuyentes en lugar de fuentes secundarias de información como venía haciéndolo anteriormente; en este sentido, diversos rubros mostraron variaciones significativas en sus estimaciones (deducciones por colegiaturas, programa de estímulo al primer empleo, salarios pagados a trabajadores de 65 años o más y a trabajadores con capacidades diferentes, entre otros).

A continuación se presentan los principales rubros, respecto a su importancia monetaria, que integran el Presupuesto de Gastos Fiscales 2013, describiendo cada tipo de tratamiento y mostrando la renuncia recaudatoria que se genera al mantenerlos vigentes.

5. Principales Conceptos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2013²

Para el ejercicio fiscal 2013, la autoridad hacendaria estimó que los gastos fiscales ascenderían a 643 mil 419 mdp, equivalente a 3.87 por ciento del PIB –como punto de comparación, dicho monto es mayor a lo que se espera recaudar por concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA) para 2013 en cantidad de 622 mil 626 mdp–. Al interior de los gastos fiscales resalta el hecho de que alrededor del 80 por ciento del total, se integra por tres conceptos: tasas reducidas, exenciones y subsidios.

Presupuesto de Gastos Fiscales 2013 (Millones de pesos y porcentajes)									
Concepto	Tasas Reducidas	Exenciones	Subsidios	Diferimientos	Créditos Fiscales	Deducciones	Facilidades Administrativas	Regímenes Sectoriales	Total
Como porcentaje del PIB ^{1/}	1.24	1.13	0.79	0.33	0.08	0.18	0.08	0.04	3.87
Total	205,756	187,755	131,732	54,358	14,090	29,612	12,788	7,328	643,419
IVA	205,756	45,987							251,743
ISR Empresarial		21,415	40,526	51,634		16,426	12,788	1,777	144,566
ISR Personas Físicas		114,745		2,724		13,186		5,551	136,206
Estímulos Fiscales					14,090				14,090
Impuestos Especiales		5,608	91,206						96,814

1/ Se utilizó un PIB de 16,607,900 mdp para 2013.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2013 - SHCP.

Aunque la autoridad hacendaria menciona que la suma de las cantidades correspondientes a los gastos fiscales no representa una estimación adecuada de la recaudación adicional que se obtendría si éstos son eliminados, la presente nota realiza la sumatoria de todos los conceptos que integran dichos gastos fiscales con la finalidad de poner en contexto la magnitud de estos en las finanzas públicas.

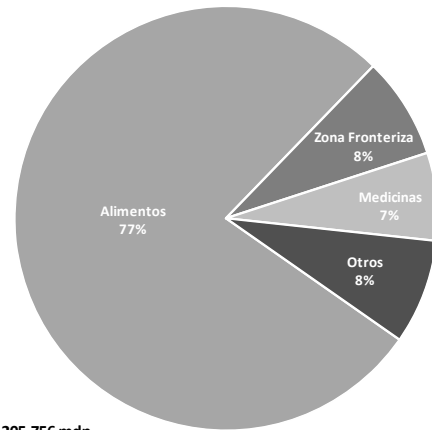
5.1. Tasas Reducidas

La autoridad hacendaria menciona que las tasas reducidas impactan directamente el nivel del impuesto que se debe pagar, razón por la cual se consideran gastos fiscales; en este sentido, el IVA contempla, como parte de este tratamiento especial, la tasa de 11 por ciento que se aplica en la región fronteriza y la tasa cero por ciento sobre bienes y servicios de primera necesidad como alimentos y medicinas.

² El Presupuesto de Gastos Fiscales contiene las estimaciones de renuncia recaudatoria correspondientes al año en curso y al año siguiente; sin embargo, la presente nota informativa aborda las cifras relacionadas a 2013, debido a que las cantidades estimadas para 2014 podrían variar debido a que no incorporan ningún efecto de la reforma hacendaria que será propuesta por el Ejecutivo Federal.

Gastos Fiscales por Tasas Reducidas en el IVA 2013
Estructura Porcentual

Por este tipo de gasto fiscal se estima que en 2013 se dejarán de recaudar 205 mil 756 mdp, siendo la tasa cero a alimentos, el rubro que genera la mayor pérdida recaudatoria, al representar 77 por ciento del total (159,021 mdp), la tasa cero que se aplica a medicinas abarca el 7 por ciento (13,785 mdp), mientras que la aplicación de la tasa de 11 por ciento en la región fronteriza equivale a 8 por ciento (15,927 mdp).



Total 205,756 mdp

Otros: Incluye servicio o suministro de agua potable para uso doméstico; libros, periódicos y revistas y otros productos.

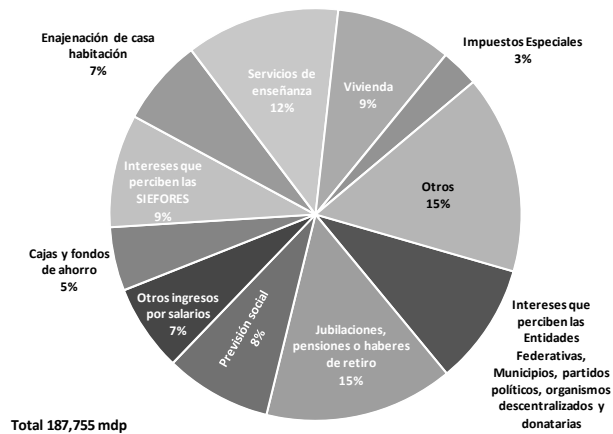
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2013 - SHCP.

5.2. Exenciones

Las exenciones se consideran gastos fiscales debido a que dejan fuera del alcance del gravamen a algunos tipos de ingresos, estos tratamientos representan para 2013 una renuncia recaudatoria del orden de 187 mil 755 mdp.

Los principales componentes de las exenciones son los ingresos por jubilaciones, pensiones o haberes de retiro que representan 15 por ciento del total (27,828 mdp), así como los servicios de enseñanza con 12 por ciento (22,670 mdp) y los intereses que perciben las Entidades Federativas, municipios, partidos políticos, organismos descentralizados y donatarias con 10 por ciento (17,955 mdp).

Gastos Fiscales por Ingresos y Servicios Exentos 2013
Estructura Porcentual



Total 187,755 mdp

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2013 - SHCP.

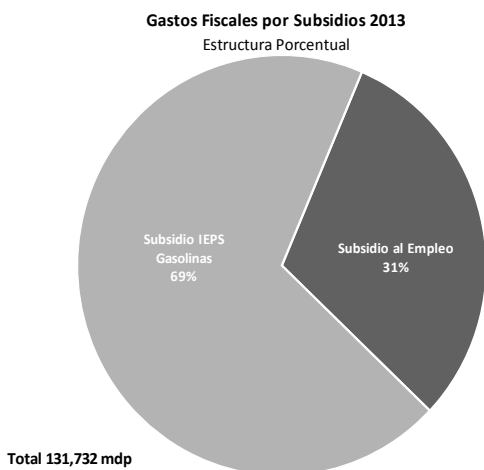
Otros: Incluye exención parcial del ISR para maquiladoras al estimar la utilidad fiscal como el 3% del valor total de los activos o del monto total de los costos y gastos de operación y reducción de la base al excluir los inventarios; gratificación anual (aguinaldo); otros pagos por separación; horas extras; principalmente.

5.3. Subsidios

Se estima que para 2013, los gastos fiscales relacionados con los subsidios asciendan a 131 mil 732 mdp. Este rubro se encuentra integrado por dos conceptos: el subsidio a gasolinas en el impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) con 69 por ciento y subsidio al empleo en ISR con 31 por ciento.

En el caso del IEPS a gasolinas y diesel, cuando este impuesto resulta negativo, Petróleos Mexicanos (PEMEX) podrá disminuir el monto que resulte de dicho IEPS negativo de otras contribuciones a su cargo, como son el IVA y el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos. Esta reducción en la recaudación constituye un gasto fiscal.

El subsidio para el empleo permite a los contribuyentes que obtienen ingresos por salarios por hasta aproximadamente 3.7 salarios mínimos, reducir su impuesto a pagar e incluso para quienes reciben hasta 2.5 salarios mínimos, obtener un incremento en su ingreso.



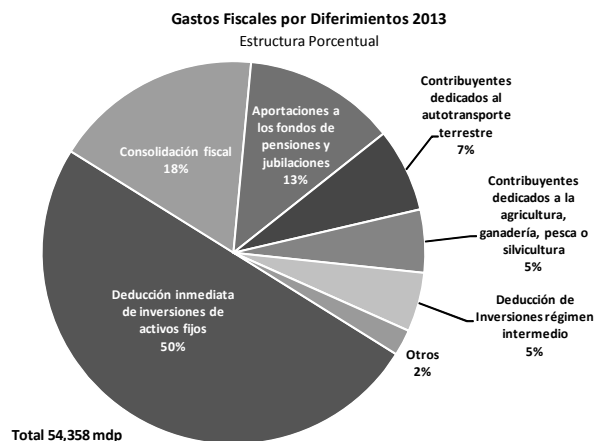
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2013 - SHCP.

La SHCP hace mención que el subsidio para el empleo es un gasto fiscal a favor de los patrones debido a que los empleadores lo han utilizado para aumentar los salarios de sus trabajadores, en un monto equivalente al subsidio para el empleo, disfrazando los salarios con cargo a los ingresos del Gobierno Federal por medio del subsidio fiscal.

5.4. Diferimientos

Los diferimientos son considerados gastos fiscales debido a que son esquemas a través de los cuales se evita o se reduce el pago de impuestos en el presente pero compensados en el futuro; es decir, la renuncia recaudatoria solo se presenta en el año en que se produce el diferimiento; sin embargo, en los años siguientes el erario federal va recuperando de forma paulatina la pérdida recaudatoria estimada en el año base.

Dentro de los diferimientos destacan la deducción inmediata de inversiones de activos fijos que se permite realizar a las personas morales al representar 50 por ciento de este gasto fiscal (27,179 mdp), seguida por el régimen de consolidación fiscal con 18 por ciento (9,554 mdp) y las aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones también realizadas por las personas morales con 13 por ciento (6,979 mdp).



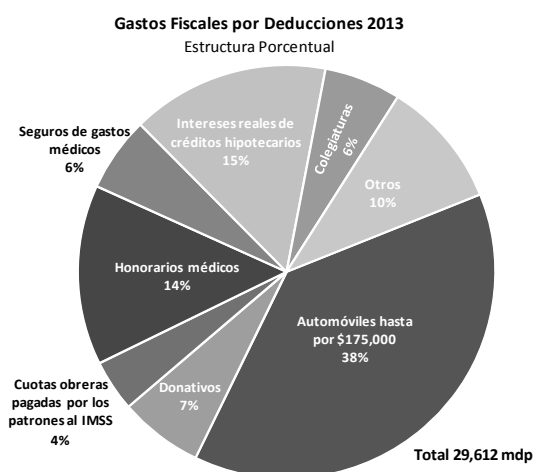
Otros: Incluye deducción de terrenos para desarrolladores inmobiliarios en el ejercicio en que los adquieran; deducción en el ejercicio de maquinaria, principalmente.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2013 - SHCP.

Es de resaltar que la estimación del gasto fiscal que generan las aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones no incluye a organismos y empresas del sector público. De incluirlos, dicha estimación se incrementaría a 20 mil 096 mdp para 2013.

5.5. Deducciones

Las deducciones afectan la integración de la base gravable del impuesto que se trate, lo que



origina que se genere un gasto fiscal. Para 2013 se estima que éstas generarán una renuncia recaudatoria de 29 mil 612 mdp.

La deducción que es más utilizada por los contribuyentes es la de automóviles al representar 38 por ciento del total (11,342 mdp), seguida por los intereses reales por créditos hipotecarios con 15 por ciento (4,551 mdp) y los honorarios médicos con 14 por ciento (4,169 mdp).

Otros: Incluye deducción adicional por el estímulo del fomento al primer empleo; 12.5% del consumo en restaurantes; pagos por el uso o goce de automóviles hasta por \$250 diarios por vehículo, principalmente.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2013 - SHCP.

6. Consideraciones Finales

En los últimos años, la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales por parte de la autoridad hacendaria ha permitido conocer la magnitud del potencial recaudatorio en los distintos impuestos que integran nuestro sistema tributario, mediante la cuantificación de las renuncias recaudatorias derivadas de los beneficios fiscales otorgados a ciertos contribuyentes; por lo que en la búsqueda de estrategias que permitan fortalecer los ingresos tributarios de nuestro país para cubrir eficientemente las necesidades de gasto, resulta indispensable la revisión de dichos beneficios fiscales.

Se considera que además de la cuantificación de los beneficios fiscales en términos de renuncia recaudatoria, la revisión de los gastos fiscales debe enfocarse al cumplimiento de los objetivos que, en su caso, se plantearon al momento de dar origen a los diferentes tratos diferenciados en la legislación tributaria; a partir de la evaluación del cumplimiento de estos objetivos, se podría conocer si dichos beneficios son eficientes en el impulso de alguna actividad económica, o si su existencia se encamina a la protección de ciertos segmentos de la población, o bien si cumplen con políticas socioeconómicas de distribución del ingresos.

Fuentes de Información:

- Presupuesto de Gastos Fiscales 2013 – SHCP. Disponible en:
http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_pres_gasto/presupuesto_gastos_fiscales_2013.pdf

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Raúl Mejía González

Director de Área: José Marco Antonio Olmedo Árcega

Revisó: Eduardo Licea Arellano

Elaboró: Juan Montes Quintero