

EL IMPACTO DE LA REFORMA SOCIAL Y HACENDARIA

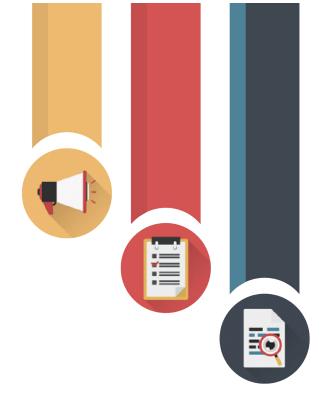
EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES





ÍNDICE:

3	Introducción
4	Los gastos fiscales que se fueron (o están por irse)
6	Los gastos fiscales que le cuestan más al gobierno
7	Mejoras en el formato del PGF 2014
8	Conclusiones y recomendaciones
10	Anexos
14	Bibliografía



EL IMPACTO DE LA REFORMA SOCIAL Y HACENDARIA

EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES

2014

LA REFORMA SOCIAL Y HACENDARIA PARA 2014, propuesta por el Ejecutivo Federal y aprobada por el Congreso de la Unión, tuvo como objetivo general transitar hacia un sistema tributario equitativo, simple y de base amplia. Lo anterior, en teoría, impactaría positivamente en los bajos niveles de recaudación. En el caso de México, si se excluyen los ingresos petroleros, la recaudación representa sólo el 10% del PIB, ubicando a nuestro país en los últimos lugares entre los países miembros de la OCDE, e incluso por debajo de países de América Latina con similar nivel de desarrollo (SHCP, 2014).

Parte de la estrategia para cumplir con los objetivos de esta Reforma fue revisar los "huecos" del sistema fiscal que se generan mediante la existencia de los gastos fiscales, es decir, los tratamientos preferenciales que se otorgan a individuos y empresas y que cobran vida a través de exenciones, estímulos, tasas reducidas, deducciones, entre otros. Así, el gobierno federal llevó a cabo importantes modificaciones al esquema tributario que se vieron reflejadas en el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) 2014.

Dicho documento deja ver que algunos de los cambios realizados a los gastos fiscales no tuvieron precedente. Por ejemplo, la Gráfica 1 muestra que nunca antes¹ la pérdida recaudatoria como proporción del PIB, ² había sido tan baja, al alcanzar en el 2014 niveles de 2.9%.³

Sin duda, la disminución tan marcada en la pérdida recaudatoria resultó de la eliminación/modificación de diversos gastos fiscales. Concretamente, para 2014 se eliminaron 15 de éstos, se modificaron 29 y hubo 9 de reciente creación.⁴ Con todo ello, el PGF 2014 registra 76 gastos fiscales.

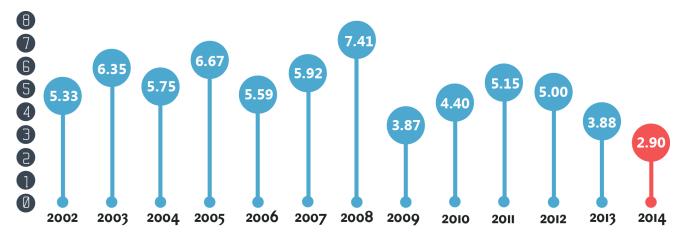
¹ Desde 2002, año en el que la SHCP publica el primer PGF.

² La pérdida recaudatoria se puede entender como el monto que el erario federal deja de percibir por desviaciones en la estructura normal de los impuestos.

³ A pesar de que 2014 representa el monto más bajo de pérdida recaudatoria como proporción del PIB desde que se contabilizan los gastos fiscales, la disminución más importante ocurrió en 2009, al transitar de 7.41% a 3.87% como proporción del PIB.

⁴ En el Anexo 1 se especifica el nombre de los 15 gastos fiscales que fueron eliminados y los 9 que fueron creados.

GRÁFICA 1. Evolución de la pérdida recaudatoria de los gastos fiscales como porcentaje del PIB en México 2002-2014



Fuente: PGF 2002-2012

LOS GASTOS FISCALES QUE SE FUERON (O ESTÁN POR IRSE)

Los ajustes de los gastos fiscales impactaron de distinta manera la recaudación de los diferentes impuestos de que son objeto. Sin duda, los tratamientos preferenciales del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) tuvieron los mayores recortes en términos de pérdida recaudatoria, siendo la reducción del impuesto negativo por enajenación de gasolinas y diésel (subsidio a las gasolinas), el más representativo.

La disminución de 2013-2014 de la pérdida recaudatoria del IEPS (60%) se debe al aumento del precio de estos productos.

Cabe resaltar que con la reforma fiscal para 2014 se refrendó la política del gobierno anterior sobre el aumento de los combustibles y se definió un aumento mensual de nueve centavos para la gasolina Magna y de once centavos para la Premium. Se prevé que este gasto fiscal desaparezca para 2015, por lo que el gobierno finalmente dejaría de perder recursos a causa de este subsidio.

TABLA 1. Pérdida recaudatoria como porcentaje del PIB. Comparación 2013-2014.

IMPUESTO	Pérdida recaudatoria % PIB 2013	Pérdida recaudatoria % PIB 2014	Variación porcentual
Impuesto sobre la renta (ISR)	1.69	1.34	-20.77
ISR empresarial	0.87	0.49	-44.23
ISR personas físicas	0.82	0.85	4.12
Impuesto al valor agregado (iva)	1.52	1.28	-15.41
IEPS	0.58	0.23	-60.23
Estímulos fiscales	0.08	0.04	-48.11
TOTAL	3.87	2.90	-32.17

Fuente: Elaboración propia con base al PGF 2014

Los **estímulos fiscales**, los cuales incluyen aquéllos establecidos por decreto presidencial, por las leyes fiscales y la Ley de Ingresos de la Federación, también registran una importante disminución en términos de la pérdida recaudatoria que generan. De hecho, ésta se redujo a casi la mitad, al pasar de 14,090 MDP en 2013 a 7,519 en 2014. Dicha disminución se debe, principalmente, a la eliminación total del estímulo fiscal a las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales del D.F.,⁵ cuya pérdida recaudatoria en 2013 ascendió a 9,682 MDP.

Otro impuesto que se vio afectado por la reducción y modificaciones de los gastos fiscales fue el Impuesto Sobre la Renta Empresarial (ISRE).

En este caso, la pérdida recaudatoria disminuirá en 44%, principalmente por:

- 1. La eliminación de la deducción inmediata de inversiones de activos fijos.
- 2. La eliminación de la consolidación fiscal.⁶
- 3. Los límites a las facilidades administrativas del sector primario.

Particularmente, la eliminación de la deducción inmediata de activos fijos va a generar una mayor recaudación en aproximadamente 27,179 MDP. La justificación de esta eliminación tiene que ver con su uso y aplicación, ya que aparentemente era utilizada principalmente por las empresas grandes y no cumplía con los objetivos inicialmente planteados.⁷

Por el contrario, la pérdida recaudatoria derivada de los gastos fiscales del Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas (ISRP) registra un ligero incremento del 4% respecto a la pérdida en 2013. En este último año se dejaron de recaudar 136,206 MDP, suma que ascendió a 146,128 MDP en 2014.

Destaca que para el ISRPF se elimina el gasto fiscal Enajenación de acciones en la bolsa de valores. Para este impuesto las exenciones siguen siendo los tratamientos que generan una mayor pérdida recaudatoria (129,784 MDP).

En el IVA, la pérdida recaudatoria total disminuirá en un 15%. Tan sólo la eliminación de la tasa del 11% en las zonas fronterizas disminuirá la pérdida recaudatoria en aproximadamente 15,927 MDP. La exposición de motivos para eliminar este tratamiento indica que resultaba inequitativo frente a las operaciones similares que se realizan en el resto del territorio nacional, además de que la existencia de este beneficio fiscal generaba evasión fiscal.⁸

⁵ Este estímulo fiscal, consistía en el acreditamiento del 60% y 30% para los ejercicios fiscales de 2012 y 2013, respectivamente, del excedente de comparar el promedio mensual del ISR enterado de sus trabajadores del ejercicio fiscal 2007 y el ISR a enterar en el mes que se trate de los ejercicios fiscales 2012 y 2013, cuando este último monto sea mayor.

⁶ Dicho régimen le permitía a las empresas sumar las operaciones de sus subsidiarias a fin de compensar pérdidas con ganancias y así reducir los impuestos (http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/09/09/consolidacion-reforma-fiscal-pena-nieto).

⁷ Para conocer más sobre el impacto de la deducción inmediata de activos fijos durante el período de su implementación se puede consultar a: http://media.wix.com/ugd/5a5f52_d2127ec1e35240b4acaf15bac-16cf40c.pdf

⁸ http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/03_liva.pdf

LOS GASTOS FISCALES QUE LE CUESTAN MÁS CARO AL GOBIERNO⁹

Concretamente, los gastos fiscales que generarán una mayor pérdida recaudatoria en 2014 son:

TABLA 2. Gastos fiscales que generarán mayor pérdida recaudatoria en 2014.

GASTO FISCAL	Monto de pérdida recaudatoria 2014 (MDP)	% PIB
Tasa o del iva (alimentos, medicinas, libros, periódicos y revistas, etc.)	182,930	1.07
Subsidio para el empleo del ISREº	41,293	0.24
Exención del ISRPF por jubilaciones, pensiones o haberes de retiro	39,060	0.23
Exenciones al IVA (servicios de enseñanza, vivienda," servicios médicos, espectáculos públicos, etc.)	36,463	0.21
IMPUESTO NEGATIVO POR ENAJENACIÓN DE GASOLINAS Y DIESEL	33,870	0.20

Fuente: Elaboración propia con base al PGF 2014

Por una parte, según el PGF 2014, la Tasa 0 del IVA en alimentos, medicinas, agua potable, libros, etc., sigue siendo el gasto fiscal más importante, ya que para 2014, su pérdida recaudatoria ascendió a 182,930 MDP (1.07 como porcentaje del PIB).

Por otra parte, el Subsidio para el empleo también significa una pérdida fuerte de ingresos para el gobierno, siendo para el 2014 de 41,293 MDP.

Las exenciones del ISR a personas físicas por jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, así como las exenciones al IVA por educación, vivienda, servicios médicos y otros, también generan una pérdida recaudatoria importante.

⁹ Ver Anexo 2

¹⁰ El subsidio para el empleo permite a los contribuyentes que obtienen ingresos por salarios por hasta aproximadamente3.6 S.M. reducir su impuesto a pagar.

¹¹ Incluye venta, renta y pago de interés de créditos hipotecarios de vivienda.

MEJORAS EN EL FORMATO DEL PGF 2014



El contar con un PGF cada año resulta muy positivo en términos de rendición de cuentas. Sin embargo, la información y formato en que ésta se presenta, también son elementos que deben tomarse en cuenta para mejorar la transparencia. El PGF 2014 muestra algunas mejorías en estos aspectos que vale la pena mencionar:

- Se incluye una explicación del impacto, en términos recaudatorios, de las modificaciones hechas a los gastos fiscales como consecuencia de la Reforma Social y Hacendaria 2014. Lo anterior es importante porque genera mayor entendimiento de los aumentos o disminuciones de la pérdida recaudatoria por cada categoría impositiva.
- En la sección "Descripción de los conceptos, fuentes de información y referencias legales" se expone cómo estaban los gastos fiscales antes de las modificaciones planteadas en la reforma fiscal.
- En general, se observa un mayor esfuerzo por describir con más detalle cada uno de los cuadros en los que se expone información, lo cual facilita la identificación de puntos relevantes, cambios o modificaciones de los datos publicados.
- Asimismo, el cuadro síntesis: Gastos Fiscales por Tipo de Tratamiento expuesto en el Anexo 2 del PGF 2014, incluye información referente a la pérdida recaudatoria de tres años consecutivos (2013, 2014 y 2015) y no sólo de dos años como se venía haciendo en los PGF's pasados. Contar con este comparativo temporal resulta importante para conocer la tendencia y evolución de la pérdda recaudatoria que generan los gastos fiscales.

A pesar de estas mejoras, todavía falta mucho camino por recorrer en términos del formato. Por ejemplo, no contamos con información referente al objetivo que persigue cada gasto fiscal, tampoco existe su clasificación funcional, y no se adjuntan las evaluaciones que muestren la pertinencia de la eliminación o modificación de algunos gastos fiscales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



La publicación periódica del PGF, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es un paso positivo que contribuye a la transparencia de las finanzas públicas. No obstante, es apenas el primer paso necesario para consolidar una cultura de mejores prácticas en la evaluación de los gastos fiscales. Existe, aún mucho camino por recorrer en lo que respecta a la cantidad y calidad de la información que se presenta:

- A la par de la publicación del PGF, se requiere que la SHCP evalúe (a través de una metodología pública y replicable), el impacto de los gastos fiscales vigentes, o por lo menos de aquellos que tienen la pérdida recaudatoria más grande.
- Evaluar de manera integral el impacto de los gastos fiscales implica, definir de manera clara y precisa su intencionalidad, esto es, el fin que se persigue con su aplicación.
 Por tanto, es importante que el PGF detalle los objetivos que se persiguen con cada uno de los gastos fiscales. En el caso de muchos de ellos, como el Subsidio para el empleo del ISRE o el estímulo en el ISR a los proyectos de inversión en la producción teatral nacional, la intencionalidad es obvia y fácil de deducir. Sin embargo, en la mayoría de ellos el fin que se persigue no es claro ni explícito.
- La publicación del PGF es importante porque nos permite separar dos dimensiones de actuación del gobierno: el gasto público directo y el gasto fiscal. Conocer ambas dimensiones hace posible contar con una visión integral del gasto total del gobierno. Por tanto es necesario que el PGF incluya una clasificación de los gastos fiscales de acuerdo a su función presupuestaria. De esta forma, podríamos conocer en qué medida el gasto fiscal del gobierno se complementa con las funciones y finalidades del gasto público directo. Además, tendríamos un panorama completo de los esfuerzos que el gobierno realiza en diversos ámbitos, como desarrollo social y económico, seguridad pública, educación, vivienda, entre otros.

La clasificación funcional¹² de los gastos fiscales permitiría contar con tendencias consistentes de gasto público a través del tiempo, lo que facilitaría el análisis del gasto y su impacto económico y social.

- Se requiere incorporar cláusulas de caducidad a todos los gastos fiscales, tanto los vigentes como los de reciente creación. La mayoría de los gastos fiscales que actualmente operan en el sistema fiscal mexicano no cuentan con fechas de caducidad, en muchos casos pareciera que su existencia es inercial. Una cláusula de caducidad obligaría a que, transcurrido cierto tiempo después de autorizado el gasto fiscal, la SHCP tendría que evaluar su desempeño (basado en metas previamente establecidas) y decidir si desea continuar con el incentivo o promover su modificación o derogación. Incorporar candados de vigencia es una recomendación crucial que fomentaría una mejor práctica en la evaluación de los gastos fiscales.
- Se requiere una mayor difusión del PGF, debido a que el tema sigue siendo materia exclusiva de especialistas, no existe una estrategia de comunicación que le permita al ciudadano conocer la lógica, funcionamiento y justificación del esquema de gastos fiscales en México. En este sentido, no sólo es importante cumplir con la responsabilidad de publicar el PGF, es necesario otorgarle una mayor difusión y evaluar la posibilidad de elaborar una versión ciudadana que resulte sencilla y fácil de entender.¹³

¹² En el siguiente link se puede consultar una revisión más detallada de la estructura de la Clasificación Funcional del Gasto y sus ventajas: http://dof.gob.mx/nota detalle.php?codigo=5172595&fecha=27/12/2010

¹³ El documento que contiene el Presupuesto de Gastos Fiscales para 2014 puede consultarse en la siguiente liga: http://www.shcp.gob.mx/ INGRESOS/Ingresos pres gasto/Presupuesto%20de%20Gastos%20Fiscales%202014.pdf



La Reforma Social y Hacendaria para 2014 implicó importantes modificaciones al esquema de gastos fiscales, que están impactando las decisiones de individuos, familias y empresas. Lo anterior es un argumento de peso para exigir una adecuada evaluación de los gastos fiscales.

••••

Es importante que la **SHCP** asuma como prioritarias las recomendaciones que se han vertido en la presente editorial, puesto que constituyen asignaturas pendientes y necesarias para una gestión eficiente de los gastos fiscales en México.

ANEXO 1: GASTOS FISCALES ELIMINADOS Y CREADOS

	GASTOS FISCALES ELIMINADOS EN 2014			
Impuesto		Categoría	Gasto fiscal	Pérdida recaudatoria 2013 (MDP)
1	ISRE	Deducciones	Cuotas obreras pagadas por los patrones al IMSS	1,191
2	ISRE	Exenciones	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	3,460
3	ISRE	Diferimientos	Deducción inmediata de inversiones de activos fijos	27,179
4	ISRE	Diferimientos	Contribuyentes dedicados al autotransporte terrestre	3,836
5	ISRE	Facilidades Administrativas	Sector de autotransporte terrestre de carga federal. Deducción sin requisitos fiscales de gastos por concepto de: 1) Maniobras: i. Por tonelada de carga o m³ \$45.53 ii. Por tonelada en paquetería \$75.92 iii. Por tonelada en objetos voluminosos y/o de gran peso \$182.24 2) Viáticos de la tripulación por día \$113.90 3) Refacciones y reparaciones menores de \$0.61 por km. recorrido	996
6	ISRE	Facilidades Administrativas	Sector de autotransporte terrestre foráneo de pasaje y turismo. Deducción de 5% del total de ingresos propios, sin requisitos fiscales por concepto de gastos de viaje, gastos de imagen y limpieza, compras de refacciones de medio uso y reparaciones menores	897
7	ISRPF	Exenciones/ Ingresos exentos // Exenciones (2014)	Enajenación de acciones en bolsa de valores	358
8	ISRPF	Regímenes Especiales o Sectoriales	Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) sujetos a una cuota fija	730

GASTOS FISCALES ELIMINADOS EN 2014				
Impuesto C		Categoría	Gasto fiscal	Pérdida recaudatoria 2013 (MDP)
9	IVA	Tasas reducidas	Tasa de 11% en la región fronteriza	15,927
10	Estímulos Fiscales	Decretos Presidenciales	Estímulo fiscal a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo a sus organismos descentralizados, consistente en: acreditamiento del 60% y 30% para los ejercicios fiscales de 2012 y 2013, respectivamente, del excedente de comparar el promedio mensual del ISR enterado de sus trabajadores del ejercicio fiscal 2007 y el ISR a enterar en el mes que se trate de los ejercicios fiscales 2012 y 2013, cuando este último monto sea mayor	9,682
11	Estímulos Fiscales	Decretos Presidenciales	Estímulo para el rescate de las zonas de monumentos históricos de las ciudades de Mazatlán, Sinaloa; Mérida, Yucatán; México, Distrito Federal; Morelia, Michoacán; Oaxaca de Juárez, Oaxaca; Puebla de Zaragoza, Puebla y Veracruz, Veracruz	50
12	Estímulos Fiscales	Decretos Presidenciales	Estímulo a contribuyentes que destinen mercancías al régimen de recinto fiscalizado estratégico, para ser objeto de elaboración, transformación o reparación	-
13	Estímulos Fiscales	Decretos Presidenciales	Exención de 80% del pago del ISR por los ingresos por arrendamiento de remolques o semiremolques importados de manera temporal hasta por un mes	ND
14	Estímulos Fiscales	Decretos Presidenciales	Exención del IVA por la enajenación de locales comerciales en las plazas que se establezcan mediante programas gubernamentales para reubicar a las personas físicas dedicadas al comercio en la vía pública	-
15	Estímulos Fiscales	Decretos Presidenciales	Estímulo a las personas físicas residentes en la franja fronteriza que califiquen como REPECOS consistentes en que podrán pagar el ISR por los ingresos que obtengan por la enajenación de mercancías de procedencia extranjera, aplicando la tasa establecida en el artículo 138 de la LISR	ND

	GASTOS FISCALES CREADOS PARA 2014				
Impuesto Categoría		Categoría	Gasto fiscal	Pérdida recaudatoria 2014 (MDP)	
1	ISRE	Diferimientos	Régimen opcional para grupos de sociedades	3,957	
2	ISRPF	Regímenes Especiales o Sectoriales	Régimen de incorporación fiscal (RIF) Reducción del ISR a contribuyentes que provean información sobre ingresos, erogaciones y proveedores.	2,219	
3	IEPS	Tasas reducidas	Tasas reducidas del IEPS a los plaguicidas	140	
4	Estímulos Fiscales	Ley de Ingresos de la Federación o leyes fiscales	Acreditamiento en contra del ISR del derecho especial sobre minería a los contribuyentes titulares de concesiones y asignaciones mineras cuyos ingresos brutos totales anuales por venta o enajenación de minerales y sustancias a que se refiere la Ley Minera sean menores a 50 mdp	89	
5	Estímulos Fiscales	Ley de Ingresos de la Federación o leyes fiscales	Acreditamiento del IEPS de los combustibles fósiles utilizados en procesos productivos para la elaboración de otros bienes y que en su proceso no se dediquen a la combustión	13	
6	Estímulos Fiscales	Decretos Presidenciales	Estímulo fiscal a los servicios de hotelería y conexos a extranjeros para congresos, convenciones, exposiciones o ferias, consistente en una cantidad equivalente al 100% del IVA que deba pagarse por la prestación de los servicios o el uso temporal de los centros de convenciones o exposiciones	804	
7	Estímulos Fiscales	Decretos Presidenciales	Estímulo fiscal para contribuyentes del Régimen de Incorporación Fiscal consistente en una cantidad equivalente al 100% del IVA que deban pagar por la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes o el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes muebles, acreditable contra el IVA que deban pagar por las citadas actividades	157	
8	Estímulos Fiscales	Decretos Presidenciales	Estímulo fiscal a los importadores o enajenantes de chicles o gomas de mascar, consistente en una cantidad equivalente al 100% del IEPS que se pague por la importación o enajenación de dicho producto	77	
9	Estímulos Fiscales	Decretos Presidenciales	Estímulo fiscal a los contribuyentes, personas físicas que únicamente realicen actos o actividades con el público en general y opten por tributar en el Régimen de Incorporación Fiscal, consistente en una cantidad equivalente al 100% del IEPS que deban pagar por la enajenación de bienes o por la prestación de servicios acreditable contra el IEPS que deban pagar por las citadas actividades	26	

Fuente: Elaboración propia con base en el PGF 2014

ANEXO 2: GASTOS FISCALES CON MAYOR DISMINUCIÓN DE 2013 A 2014

RANKING	GASTO FISCAL 2014	DISMINUCIÓN ABSOLUTA (MDP)	CATEGORÍA
1	Impuesto negativo por enajenación de gasolinas y diésel	-57,336	IEPS
2	Deducción inmediata de activos fijos	-27,179 ELIMINADO	ISRE
3	Tasa de 11% en la región fronteriza	-15,927 ELIMINADO	IVA
4	Estímulo fiscal a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo a sus organismos descentralizados	-9,682 ELIMINADO	Estímulos Fiscales
5	Exenciones al IVA	-9,524	IVA
6	Régimen de consolidación fiscal para 2014 (empresas que se encuentran en el plazo de 5 años desde su entrada)	-8,252	ISRE
7	Ingresos exentos por intereses que perciben las entidades federativas, municipios, partidos políticos, organismos descentralizados y donatarias	-8,189	ISRE
8	Exención por enajenación de casa habitación	-7,535	ISRPF
9	Facilidades administrativas al sector primario. Deducción del 14% del total de ingresos propios, sin requisitos fiscales por concepto de mano de obra de trabajadores eventuales del campo, alimentación de ganado y gastos menores	-7,451	ISRE
10	Tasa 0 del IVA (alimentos, medicinas, libros, periódicos y revistas, etc.)	-6,899	IVA

Fuente: Elaboración propia con base en el PGF 2014



Bibliografía

SHCP. (2014). Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/06_lir.pdf







