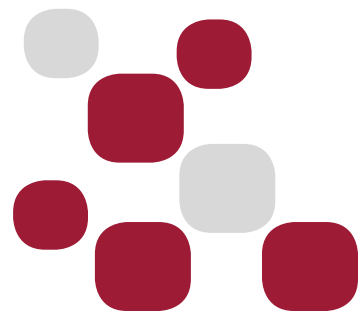




ethos fundación

**El Presupuesto de Gastos Fiscales 2009:
Avances y Retrocesos**

Liliana Alvarado Baena



El Presupuesto de Gastos Fiscales 2009: Avances y Retrocesos

En noviembre de 2008, Fundación Ethos, en colaboración con Fundación Idea, lanzó el segundo volumen de la Serie: El Gasto Social en México -denominado *Transparencia en el Presupuesto Social*- en el cual se formularon una serie de recomendaciones a partir del análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y del Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF). En concreto, una de las principales recomendaciones de dicho volumen en lo que respecta al PGF fue la siguiente:

Mejorar el formato del PGF para que brinde más información sobre los gastos fiscales, de manera que se incluyan elementos adicionales para la toma de decisiones. Para esto, es necesario clasificar los gastos fiscales de acuerdo a su función, incluir las referencias legislativas y una descripción sobre cada gasto fiscal, mayor número de estimaciones y proyecciones, entre otro tipo de información (ETHOS e IDEA, 2008, Pág. 72).

En concordancia con la recomendación anterior, el PGF de 2009, el cual fue publicado en junio del año en curso, incluyó varias modificaciones que demuestran un esfuerzo por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) encaminado a mejorar la cantidad de información contenida en dicho Presupuesto. Como se mencionó en el volumen *Transparencia en el Presupuesto Social*, en comparación con otros países miembros de la OCDE, el formato mexicano se encuentra rezagado en términos cuantitativos y cualitativos, al no contener información que resulta necesaria para la toma de decisiones. Sin embargo, los cambios incluidos en el recién publicado PGF representan un avance significativo, al incluirse información adicional que anteriormente estaba ausente como:

- *Referencia legislativa*- indica en qué artículo de las distintas leyes fiscales se establece el gasto fiscal.
- *Breve descripción de cada gasto fiscal*- en algunos casos se incluye un recuento sobre la evolución del gasto fiscal.
- *Información utilizada en las estimaciones*- se refiere a las fuentes a partir de las cuales se obtuvieron los datos para realizar las estimaciones relativas a la pérdida recaudatoria que implican los gastos fiscales.

Cabe resaltar que este formato en México todavía tiene un amplio espacio para ser mejorado y resulta crucial que la SHCP tome nota de la importancia de realizar lo siguiente:

1. Clasificar los gastos fiscales de acuerdo a su función (desarrollo social, desarrollo económico, entre otras).
2. Evaluar los gastos fiscales para saber si cumplen o no con el propósito para el cual fueron autorizados, de manera que se eliminen aquellos que han quedado desactualizados y cuya eficiencia sea cuestionable.
3. Demostrar que su autorización se basa en criterios como la eficiencia económica, no discriminación, temporalidad definida y progresividad, tal y como lo establece la Ley de Ingresos de la Federación (LIF).
4. Presentar el PGF al mismo tiempo que el PEF para evaluar a los gastos fiscales dentro del marco macroeconómico; es decir, considerando tanto a los ingresos, como a los gastos y a las pérdidas recaudatorias de manera simultánea.

5. Incluir un mayor número de estimaciones y proyecciones a futuro.
6. Presentar una justificación para los gastos fiscales recién autorizados, modificados o eliminados.¹
7. Someter los gastos fiscales a los controles presupuestarios convencionales.

Por otra parte, es importante mencionar que el PGF 2009 presentó una modificación esencial en lo que se refiere a la metodología usada para calcular el monto al que equivale la pérdida recaudatoria. El impacto más evidente se da en la cifra correspondiente a la totalidad de gastos fiscales en 2009 (como % del PIB) en comparación con la cifra que estimó para ese mismo año la propia SHCP en el PGF 2008, ya que representa una caída del 40%.

Tabla 1. Estimación de la proporción de los gastos fiscales totales en México (% PIB)²

PGF 2008	2008	2009
	7.4	6.5
PGF 2009	2009	2010
	3.9	4.0

Fuente: PGF 2008 y 2009. SHCP

De acuerdo con la explicación contenida en el PGF 2009, este cambio se debió básicamente a lo siguiente:³ i) la utilización del PIB del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM) actualizado,⁴ y ii) se descuenta el efecto de la evasión en algunos conceptos con el fin de reflejar únicamente la renuncia recaudatoria del tratamiento preferencial.

¹Como en el caso de la eliminación del estímulo fiscal a la investigación y desarrollo de tecnología a partir del PGF 2009.

²Tal y como se muestra en la Tabla 1, el PGF 2008 incluyó estimaciones para los años 2008 y 2009, mientras que el PGF 2009 incluye estimaciones para 2009 y 2010.

³En el caso de los ingresos exentos por salarios de las personas físicas, se considera que también influyó en la caída en la estimación, la información reportada por los empleadores sobre los ingresos gravados y exentos de sus trabajadores, así como la información observada para el régimen de salarios.

⁴Con la actualización que llevó a cabo el INEGI en 2008 del SCNM, se cambió el año base de 1993 a 2003.

En lo que al primer punto se refiere, cabe señalar que los PIBs utilizados en las estimaciones de los PGF de 2008 y 2009 son los siguientes:

Tabla 2. PIBs utilizados en la estimación de los gastos fiscales

	PIB para 2009 (millones de pesos)
PGF 2008	\$11,215,300
PGF 2009	\$12,008,300
variación %	7%

Fuente: PGF 2008 y PGF 2009. SHCP

En este sentido, el incremento porcentual entre los diferentes PIBs empleados para las estimaciones es de un 7%, el cual afectó por igual a las estimaciones de todos los gastos fiscales incluidos en el PGF 2009. Por lo anterior, la segunda variable de ajuste –el efecto de la evasión– adquiere mayor relevancia. De acuerdo con la SHCP, esta variable impacta únicamente a las estimaciones de aquellos gastos fiscales que se realizan a partir de información no fiscal y es en estos gastos justamente donde, en teoría, deberían de reflejarse los cambios más significativos que dieron como resultado que la estimación de gastos fiscales totales como porcentaje del PIB cayera de 6.5 a 3.9%.

De acuerdo con el PGF 2009, son sólo 14 los gastos fiscales ajustados por evasión⁵ y, por ende, aquellos que explican mayormente la caída en la estimación de los gastos fiscales totales como porcentaje del PIB (sombreados en gris dentro de la Tabla 3). Sin embargo, tras comparar todos los gastos fiscales estimados para 2009 (dentro del PGF 2008) con los respectivos de 2009 (dentro del PGF 2009), resulta que varios de los cambios más significativos no se dieron en aquellos gastos fiscales que fueron ajustados por evasión. Al respecto, la Tabla 3 también muestra los gastos fiscales que sufrieron una caída significativa y que, de acuerdo a lo mencionado por la SHCP, no tuvieron un ajuste por evasión (localizados en los renglones sin sombreado en la Tabla 3).⁶

Se han identificado más de 25 gastos fiscales cuya variación porcentual en relación al PGF 2008 es incluso mayor a aquellos identificados por la SHCP, y para los cuales no se proporciona justificación alguna. En este sentido, si hay gastos fiscales que sufrieron cambios significativos y éstos no se debieron a la actualización en el PIB o al ajuste por el efecto de la evasión, entonces se desconocen las verdaderas razones por las que hubo una disminución tan grande en ciertos gastos fiscales y, en consecuencia, en la estimación de la pérdida recaudatoria total.

⁵Uno de los catorce gastos fiscales se refiere al IVA (de manera agregada) y no se especifica en detalle de qué gastos fiscales se trata.

⁶Fueron eliminados aquellos gastos fiscales cuya caída fue menor a un 10%.

Esto resulta aún más apremiante en los casos en donde la pérdida recaudatoria de un determinado gasto fiscal- como porcentaje del total de gastos fiscales de un mismo impuesto- es elevada o bien la disminución de un año a otro (en términos de la estructura porcentual) es significativa, como por ejemplo (Ver Tabla 3, rubros resaltados en color amarillo): i) el crédito fiscal por enajenaciones a plazo, que para efectos del ISR se hayan acumulado, otorgado por la parte del precio cobrado en el ejercicio, efectuadas con anterioridad al 1 de enero de 2008 (IETU), ii) crédito fiscal para empresas que lleven a cabo operaciones de maquila en los términos del decreto del 1 de noviembre de 2006 (IETU), iii) alimentos (IVA), iv) servicio de transporte público terrestre de personas (IVA), v) diesel para otros consumidores (IEPS), y vi) diesel para el sector autotransporte (IEPS).

En conclusión, el PGF 2009 no incluye una explicación –distinta a la de las dos variables antes consideradas- que aclare porqué hubo una caída tan abrupta en un número significativo de gastos fiscales. En este sentido, a pesar de que hubo avances importantes en términos de la cantidad de información incluida en el PGF 2009, también se dieron retrocesos en lo que respecta a la transparencia en la metodología y, por ende estimación, de los gastos fiscales contenidos en el PGF 2009. En ese sentido, es deseable que se continúe avanzando por el camino de la transparencia, lo cual sin duda favorecerá aún más la credibilidad de los mexicanos en su gobierno y le permitirá a éste contar con mayores herramientas para ejercer de la mejor manera posible los recursos disponibles.

El contenido de este artículo es responsabilidad de la autora y no necesariamente refleja la visión de Fundación Ethos o de su equipo.

Bibliografía

ETHOS e IDEA. (2008). Transparencia en el presupuesto social. Serie: El Gasto Social en México, Fundación ETHOS y Fundación IDEA, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). Presupuesto de Gastos Fiscales, México.

_____ (2009). Presupuesto de Gastos Fiscales, México.

Tabla 3. Comparativo de los gastos fiscales estimados para 2009 de acuerdo con el PGF 2008 y PGF 2009

Concepto	Millones de pesos (MDP)	Estructura % en 2009 ^{1/}	MDP	Estructura % en 2009 ^{2/}	Δ% MDP
	2009 ^{1/}		2009 ^{2/}		
Impuesto sobre la renta empresarial (ISRE)	\$ 170,428.20	100%	\$ 148,691.90	100%	-12.75%
<i>I. Tratamientos especiales</i>					
3. Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura					
d. Exención de 20 S.M.A. por cada socio o integrante con un límite de 200 veces el S.M.G. del D.F.	\$ 5,461.90	3.20%	\$ 984.70	0.66%	-81.97%
e. Deducción anticipada de terrenos dedicados a actividades agropecuarias	\$ 224.30	0.13%	\$ 132.10	0.09%	-41.11%
<i>III. Deducciones autorizadas</i>					
14. 12.5% del consumo en restaurantes	\$ 1,390.70	0.82%	\$ 888.60	0.60%	-36.10%
16. Pagos por el uso o goce de automóviles hasta por \$250.00 diarios por vehículo	\$ 224.30	0.13%	\$ 166.40	0.11%	-25.81%
Impuesto sobre la renta de personas físicas (ISRPF)	\$ 100,791.80	100%	\$ 54,974.90	100%	-45.46%
<i>I. Tratamientos especiales</i>					
25. Régimen de pequeños contribuyentes sujetos a una cuota fija	\$ 18,337.00	18.19%	\$ 2,173.50	3.95%	-88.15%
23. Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura. Exención hasta por 40 S.M.A.	\$ 2,714.10	2.69%	\$ 516.40	0.94%	-80.97%
<i>III. Otros ingresos exentos</i>					
43 (44). Derechos de autor hasta por 20 S.M.A.	\$ 123.40	0.12%	\$ 24.00	0.04%	-80.55%
Impuesto empresarial a tasa única (IETU)	\$ 89,032.20	100%	\$ 85,567.70	100%	-3.89%
67 (68). Crédito fiscal por enajenaciones a plazo, que para efectos del ISR se hayan acumulado, otorgado por la parte del precio cobrado en el ejercicio, efectuadas con anterioridad al 1 de enero de 2008	\$ 7,525.50	8.45%	\$ 955.60	1.12%	-87.30%
54 (55). Exención de los ingresos provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras que se encuentren exentos del pago del ISR	\$ 8,725.50	9.80%	\$ 2,013.30	2.35%	-76.93%
68 (69). Crédito fiscal para empresas que lleven a cabo operaciones de maquila en los términos del decreto del 1 de noviembre de 2007(2006)	\$ 4,788.90	5.38%	\$ 2,331.20	2.72%	-51.32%
66 (67). Crédito fiscal para los contribuyentes del régimen simplificado que para efectos del ISR tengan pérdidas fiscales pendientes de disminuir al 1 de enero de 2008, derivadas del cambio de régimen a que se refiere el Artículo Segundo, fracción XVI de las Disposiciones Transitorias de la Ley del ISR para 2002	\$ 157.00	0.18%	\$ 96.10	0.11%	-38.79%
65 (66). Crédito fiscal por las pérdidas pendientes de disminuir a partir del ejercicio fiscal de 2008 para efectos del ISR, generadas en los ejercicios fiscales de 2005, 2006 y 2007, por las erogaciones en inversiones de activo fijo por las que se haya aplicado la deducción inmediata o total	\$ 336.50	0.38%	\$ 240.20	0.28%	-28.62%
63 (64). Crédito fiscal por el saldo pendiente a deducir de las inversiones adquiridas desde el 1 de enero de 1998 y hasta el 31 de diciembre de 2007, aplicable sobre el 5% de este saldo cada año, durante 10 años	\$ 6,931.10	7.78%	\$ 5,139.60	6.01%	-25.85%
61 (62). Deducción adicional durante un periodo de tres años por las erogaciones en inversiones nuevas de activo fijo realizadas en el periodo comprendido del 1 de septiembre de 2007 al 31 de diciembre de 2007	\$ 13,996.70	15.72%	\$ 11,648.10	13.61%	-16.78%
56 (57). Deducción de 12.5% del consumo en restaurantes	\$ 538.30	0.60%	\$ 468.30	0.55%	-13.00%
64 (65). Crédito fiscal por el inventario de materias primas, productos semiterminados, productos terminados o mercancías que tengan los contribuyentes al 31 de diciembre de 2007, aplicables sobre el 6% del inventario de cada año, durante 10 años	\$ 3,117.90	3.50%	\$ 2,737.90	3.20%	-12.19%
58 (59). Deducción de los pagos por el uso o goce de automóviles hasta por \$250.00 diarios por vehículo	\$ 89.70	0.10%	\$ 80.10	0.09%	-10.70%
Impuesto al valor agregado (IVA)	\$ 226,078.00	100%	\$ 158,521.60	100%	-29.88%
70. Tasa cero					
g. Servicios de hotelería y conexos a extranjeros para congresos, convenciones, exposiciones o ferias	\$ 583.20	0.26%	\$ 276.20	0.17%	-52.64%
c. Libros, periódicos y revistas	\$ 8,310.50	3.68%	\$ 4,731.30	2.98%	-43.07%
a. Alimentos	\$ 131,465.70	58.15%	\$ 82,593.10	52.10%	-37.18%
71. Exentos					
c. Servicio de transporte público terrestre de personas	\$ 11,506.90	5.09%	\$ 1,981.40	1.25%	-82.78%
Impuestos Especiales	\$ 132,234.30	100%	\$ 7,481.70	100%	-94.34%
<i>I. Impuesto especial sobre producción y servicios</i>					
76 (75). Impuesto negativo por enajenación de gasolinas y diesel					
f. IEPS de diesel para otros consumidores	\$ 7,189.10	5.44%	\$ 0.20	0.00%	-100.00%
b. IEPS de diesel para el sector autotransporte	\$ 50,500.30	38.19%	\$ 126.00	1.68%	-99.75%
d. IEPS de diesel para el sector agropecuario	\$ 3,792.90	2.87%	\$ 9.50	0.13%	-99.75%
e. IEPS de las gasolinas para otros consumidores	\$ 49,610.10	37.52%	\$ 3,511.80	46.94%	-92.92%
a. IEPS de las gasolinas para el sector autotransporte	\$ 18,608.80	14.07%	\$ 1,986.40	26.55%	-89.33%
c. IEPS de las gasolinas para el sector agropecuario	\$ 105.00	0.08%	\$ 15.50	0.21%	-85.24%
73. Exención del pago del IEPS causado por la enajenación de mieles incristalizables	\$ 358.90	0.27%	\$ 144.10	1.93%	-59.85%
74. Exención del pago del IEPS causado por la enajenación de alcohol desnaturalizado en envases de hasta 20 litros, cuando ésta se realice a hospitales privados y a dependencias del sector salud y en envases de hasta 1 litro al público en general, y acreditamiento del IEPS pagado en la adquisición del alcohol desnaturalizado contra el ISR e IVA	\$ 11.20	0.01%	\$ 12.00	0.16%	7.14%
<i>II. Impuesto sobre automóviles nuevos</i>					
77 (76). Exención a vehículos:					
b. Con valor de \$162,255.50 (\$172,364.02) y hasta \$205,523.62 (\$218,327.74) [exención del 50%]	\$ 560.80	0.42%	\$ 327.10	4.37%	-41.67%
<i>III. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos</i>					
78 (77). Tasa reducida para automóviles eléctricos (Tasa cero para automóviles eléctricos y eléctricos nuevos, que además cuenten con motor de combustión interna o con motor accionado por hidrógeno)	\$ 5.60	0.00%	\$ 3.90	0.05%	-30.36%

Concepto	Millones de pesos (MDP)	Estructura % en	MDP	Estructura %	Δ% MDP
	2009 ^{1/}	2009 ^{1/}	2009 ^{2/}	en 2009 ^{2/}	
Estímulos fiscales	\$ 14,102.10	100%	\$ 9,676.90	100%	-31.38%
79. Estímulo para el rescate del Centro Histórico de la Ciudad de México	\$ 112.20	0.80%	\$ 19.90	0.21%	-82.26%
82 (81). Estímulo para el rescate de las zonas de monumentos históricos de Ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca	\$ 78.50	0.56%	\$ 41.50	0.43%	-47.13%
91 (90). Estímulo equivalente al total del ISAN causado por la enajenación o importación de vehículos propulsados por baterías eléctricas recargables	\$ 1.10	0.01%	\$ 0.07	0.00%	-93.64%
85. Acreditamiento del IEPS de diesel al sector agropecuario y silvícola	\$ 1,253.40	8.89%	\$ 101.80	1.05%	-91.88%
a. Acreditamiento del IEPS conforme a la fracción IV del artículo 16 de la LIF	\$ -	0.00%	\$ 66.10	0.68%	---
b. Acreditamiento del IEPS de acuerdo con el inciso b) de la fracción V del artículo 16 de la LIF	\$ 1,253.40	8.89%	\$ 35.70	0.37%	-97.15%
93 (92). Estímulo a los contribuyentes fabricantes, ensambladores o distribuidores autorizados de autobuses y camiones para modernizar la flota del sector de autotransporte de carga y pasaje					
a. Tractocamiones tipo quinta rueda, camiones unitarios de 2 ejes, camiones unitarios de 3 ejes, autobuses integrales y convencionales con capacidad de 30 asientos, así como plataformas o chasis para éstos	\$ 426.20	3.02%	\$ 278.50	2.88%	-34.66%
89. Acreditamiento de los peajes pagados en la red carretera	\$ 6,961.60	49.37%	\$ 4,869.60	50.32%	-30.05%
95 (94). Deducción adicional de 5% del costo de lo vendido a los contribuyentes que donen bienes básicos para la subsistencia humana en materia de alimentación o salud	\$ 33.60	0.24%	\$ 24.00	0.25%	-28.57%
84. Acreditamiento del IEPS de diesel adquirido para su consumo final utilizado en maquinaria general, excepto vehículos	\$ -	0.00%	\$ 465.00	4.81%	---
86. Acreditamiento del IEPS de diesel para los autotransportistas	\$ -	0.00%	\$ 3,048.10	31.50%	---

^{1/}Datos obtenidos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2008 (PGF 2008). El PIB utilizado para ese año fue de 11,215,300 millones de pesos.

^{2/}Datos obtenidos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2009 (PGF 2009). El PIB utilizado para ese año fue de 12,008,300 millones de pesos.

() Entre paréntesis se encuentra el cambio en el rubro del gasto fiscal entre el PGF 2008 y PGF 2009 (numeración u otro).

Fuente: PGF 2008 y PGF 2009. SHCP.