

# Reporte del CEDRSSA

## Presupuesto de gastos fiscales 2015 y su incidencia en el sector rural

Julio de 2015

### Contenido:

1. Introducción
2. Gastos fiscales en México
3. Gastos fiscales en el sector rural mexicano
4. Recomendaciones



## 1. Introducción

Desde el año 2002, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha publicado el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF), con la finalidad de dar a conocer los ingresos que el Gobierno Federal deja de percibir por concepto 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. Desde ese año hasta el año 2015, el Poder Ejecutivo ha reportado que ha dejado de recibir en promedio 4.9% del PIB por concepto de estos tratamientos.

Este Presupuesto contiene estimaciones tanto del año corriente como del siguiente, suponiendo que se mantenga sin cambios la estructura normal de los impuestos federales, excepto cuando las leyes contemplen modificaciones previamente aprobadas por el Poder Legislativo. También contiene la estimación de los tratamientos especiales que representan los estímulos fiscales otorgados por el Poder Ejecutivo, es decir, aquellos que no fueron objeto de un proceso legislativo. El método de estimación que se utiliza es el de la pérdida de ingresos, sin considerar variaciones en la conducta de los contribuyentes.

Al igual que en otros países, en México también se trabaja con fuentes de información internas tales como las declaraciones de los contribuyentes y externas como el Sistema de Cuentas Nacionales y la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares, entre otros.

Actualmente, el artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, establece la obligación para la SHCP de publicar el PGF en su página de internet y entregarlo 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 (CEFP) 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 2015 el PGF.

El Presupuesto deberá contener los montos referidos estimados para el ejercicio fiscal del año en curso, en los siguientes términos:

- I. El monto estimado de los recursos que dejará de percibir en el ejercicio el Erario Federal.
- II. La metodología utilizada para realizar la estimación.
- III. La referencia o sustento jurídico que respalde la inclusión de cada concepto o partida.

IV. Los sectores o actividades beneficiados específicamente de cada concepto, en su caso.

V. Los beneficios sociales y económicos asociados a cada uno de los gastos fiscales.

En este contexto, el pasado 26 de junio de 2015 la SHCP entregó al Congreso, en cumplimiento de la Ley de Ingresos, el PGF del año en curso. Dicho documento contiene la estimación de los recursos que el Gobierno Federal dejará de percibir durante 2015 por concepto de tratamientos tributarios preferenciales inscritos en las distintas leyes de los impuestos de la Federación y trae una estimación para 2016, aunque ésta se actualizará en ese año. También incluye el costo o impacto en el erario de cada tratamiento preferencial.

Es relevante mencionar que a partir del año 2010, el PGF sufrió varios cambios en su forma de presentarse, entre los que destaca la eliminación del cuadro resumen que se presentaba desde el año 2002; mismo que resultaba de gran utilidad para tener un panorama general de la magnitud de los gastos fiscales. Al respecto, la SHCP señaló en ese año que

“...no se presentan en este informe las cifras totales de gastos fiscales, reportando los montos individuales que permiten al analista efectuar, en su caso, las acumulaciones que considere apropiadas de acuerdo con el estudio que desee realizar. El análisis individual de los gastos fiscales es el que permite tener una idea clara de las áreas de oportunidad que existen en los impuestos federales, lo que es fundamental para el estudio del sistema impositivo”<sup>a</sup>.

Otro cambio importante consistió en la eliminación de la enumeración de los gastos fiscales, lo que dificulta conocer de primera instancia la cantidad de gastos fiscales que se aplican. Adicionalmente, a partir de ese año no todos los montos de los gastos fiscales se presentan en los cuadros insertados a lo largo del PGF, sino dentro del texto o incluso en las notas al pie, lo cual entorpece su identificación. Finalmente, la información relativa al impuesto negativo por enajenación de gasolinas y diesel no se presenta desglosada por tipo de combustible ni por sector (autotransporte, agropecuario y otros consumidores), como se venía haciendo desde el PGF 2007.

A diferencia del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el PGF es sólo informativo, no está sujeto a debate ni a aprobación por parte del Congreso. Más aun,

---

<sup>a</sup> Presupuesto de Gastos Fiscales 2010, p.7.

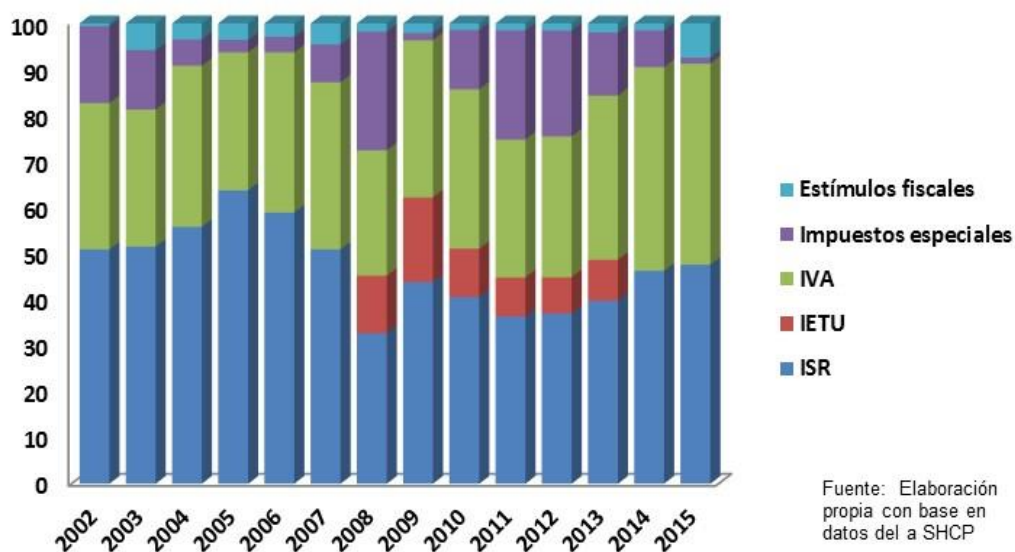
tampoco se informa de su ejercicio o resultado real, a fin de cuentas son sólo estimaciones estadísticas, sin documentación comprobatoria alguna, que siempre se refieren a proyecciones de lo que va a ocurrir y nunca a cálculos de lo que efectivamente pasó.

No obstante que el gasto fiscal es por definición distinto al gasto público, en la práctica coinciden en el efecto que ambos tienen sobre los recursos públicos, ya que ambos disminuyen los ingresos. Aunado a lo anterior, tanto los gastos directos como los gastos fiscales son mecanismos a través de los cuales se puede impulsar el crecimiento y desarrollo económicos.

## 2. Gastos fiscales en México<sup>b</sup>

En promedio durante el periodo 2002-2015 el 81% de los tratamientos fiscales preferenciales provienen de la desviación en la estructura normal del ISR e IVA, por lo tanto, los beneficiarios de estas exenciones son los contribuyentes de estos impuestos. Esta situación es similar en otros países.

**Estructura porcentual de los gastos fiscales, 2002-2015**



<sup>b</sup> Los datos a los que se hace referencia en este documento y que están referidos al Presupuesto de Gastos Fiscales fueron tomados y procesados de los documentos que publicó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del año 2002 hasta el año 2015.

Cabe destacar que en el año 2015, el 91.2% de los gastos fiscales corresponden a IVA e ISR, representando 43.6% y 47.6%, respectivamente. Esta proporción es superada solamente por la que se reportó en los años 2005 y 2006, cuando el gasto fiscal correspondiente a IVA e ISR representó el 94% de los gastos fiscales totales.

Cómo se observa en el siguiente cuadro, los montos de los gastos fiscales del año 2015 muestran poca variación respecto a los reportados en el 2014. Las variaciones más significativas se observan: en el ISR de personas físicas, en los impuestos especiales (específicamente en el IEPS de combustibles) y en los estímulos fiscales.

<b>GASTOS FISCALES*</b>														
(Miles de millones de pesos)														
<b>CONCEPTO</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Impuesto Sobre la renta (ISR)</b>	168	215	227	337	296	296	253	204	231	266	284	281	229	253
<b>ISR de empresas</b>	52	102	118	215	177	143	159	149	143	140	155	145	83	83
<b>ISR de personas físicas</b>	115	113	109	122	118	153	94	55	88	126	129	136	146	170
<b>Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)</b>	-	-	-	-	-	-	96	86	60	62	61	63	-	-
<b>Impuesto al Valor Agregado (IVA)</b>	105	124	143	159	175	211	210	159	197	219	235	252	219	232
<b>Impuestos especiales</b>	55	54	23	14	17	48	199	7	74	174	177	97	40	7
<b>Estímulos fiscales</b>	2	24	14	19	15	27	14	10	8	11	12	14	8	40
<b>TOTAL**</b>	<b>329</b>	<b>417</b>	<b>407</b>	<b>529</b>	<b>502</b>	<b>581</b>	<b>676</b>	<b>379</b>	<b>511</b>	<b>669</b>	<b>708</b>	<b>643</b>	<b>496</b>	<b>532</b>

\* Los totales pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

\*\* El IETU, es un impuesto que estuvo vigente del año 2008 al 2013. Sobre este gravámen, la SHCP considera que al ser un impuesto mínimo y de control del ISRE, no tiene asociados gastos fiscales adicionales. De hecho, los gastos fiscales del ISRE se encuentran sobreestimados en la medida en que no consideran la recuperación que la recaudación del IETU representa. Éstos sólo se constituirán en gasto fiscales en el caso de que el IETU fuese un impuesto separado e independiente. Con base en lo anterior, el IETU se registra en el cuadro para que se conozca la magnitud que implica este impuesto, pero no se contempla en la suma de los gastos fiscales totales.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Prepuesto de Gastos Fiscales de la SHCP de 2002 a 2015.

En el caso del ISR de personas físicas el incremento se debe principalmente al gasto fiscal del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF).

El RIF, es un régimen que entró en vigor a partir del 1° de enero de 2014 como producto de la Reforma Fiscal de 2013, en la que desapareció la figura de los REPECOS, entre otros esquemas de tributación.

El artículo 111 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR), establece que el RIF es opcional y aplica únicamente a personas físicas que realicen actividades empresariales, enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera para su realización título

profesional, siempre y cuando los ingresos declarados en el año inmediato anterior no hayan excedido los dos millones de pesos.

La LISR establece que el pago de impuestos en el RIF será bimestral y se considerará definitivo, determinándose por el total de ingresos percibidos en efectivo, en bienes o servicios menos las deducciones autorizadas y menos las erogaciones realizadas para adquisición de activos, gastos y cargos diferidos. Al resultado obtenido se le aplicará la tarifa definida en el artículo 111 de La LISR vigente, y se establece que quienes tributen en este régimen durante el primer año tendrán una reducción del ISR al 100%, y durante los 9 años subsecuentes tendrán reducciones escalonadas del 10%, y a partir del onceavo año se hará la incorporación al régimen de personas físicas con actividades empresariales y profesionales.

Quienes hasta el año 2013 se encontraban en el régimen de REPECOS, pasarán automáticamente al RIF, mientras que para los contribuyentes del Régimen Intermedio será opcional pertenecer a este nuevo esquema.

Con base en lo anterior, el RIF generará un incremento de los gastos fiscales correspondientes al ISR de personas físicas, pues como se mencionó, los contribuyentes del Régimen Intermedio, pueden optar por este régimen y el ISR que venían pagando, en el 2014, se verá reducido al 100%, es decir, no pagarán impuesto, y se podrán beneficiar de acuerdo con los porcentajes descritos durante 10 años. No obstante, en materia de IVA, seguirán declarando conforme lo venían haciendo.

Debido al dinamismo con el que los contribuyentes se adhirieron al RIF, y considerando que los descuentos que otorga el Régimen son temporales y decrecientes, se espera que el gasto fiscal por este concepto disminuya en los próximos años conforme se reduzcan los descuentos en el pago de impuestos. Al respecto, el CEFP de la Cámara de Diputados, señaló que en los primeros 15 meses de vigencia del RIF, el número de contribuyentes aumentó 470 mil 184 causantes, por lo que se estima que cada mes se adhirieron a este esquema en promedio 31 mil 346 personas o empresas pequeñas.

En relación con los impuestos especiales, que fue otro de los renglones con variaciones significativas en el PGF, cabe destacar que en el año 2015 se observa el valor más bajo durante el periodo 2002-2015, significando el 1.3% de los gastos fiscales totales. Al respecto sobresale la eliminación del gasto por concepto del IEPS de combustibles, la cual se debe a que no se registrará un IEPS negativo en el periodo, por lo tanto no habrá gasto fiscal. Al respecto, vale la pena entender el hecho de que no se presentará un gasto fiscal por este concepto:

“De acuerdo a la mecánica con que se determina mensualmente la tasa del IEPS a las gasolinas y diésel, establecida en el artículo 2-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS), el monto de este impuesto puede ser positivo o negativo. El IEPS negativo se genera cuando el precio de venta al público de las gasolinas y diésel es menor al costo de Petróleos Mexicanos (PEMEX), el cual a su vez está basado en la referencia en el mercado internacional relevante, los costos de transporte, almacenamiento, distribución y comercialización. El impuesto por la enajenación de gasolinas y diésel puede variar considerablemente, toda vez que depende de los precios internacionales de estos productos, que a su vez dependen del precio del petróleo crudo, el cual muestra una alta volatilidad, En los casos en que el monto del IEPS a las gasolinas y diésel resulta negativo se está ante la presencia de un gasto fiscal, debido a que dicha disposición genera una renuncia recaudatoria. Por el contrario, en los casos en que el monto del IEPS es positivo, no se genera gasto fiscal alguno por este concepto.

En 2015 y 2016, dada la política de precios máximos al público de las gasolinas y el diésel, así como los precios a futuro de las gasolinas y diésel, se estima que la tasa de este impuesto no será negativa, por lo que no se genera ningún gasto fiscal”<sup>c</sup>.

En contraparte con lo que se presenta para los impuestos especiales, se observa un incremento de los gastos fiscales asociados a estímulos fiscales, explicado por la aplicación del acreditamiento del IEPS de diésel, el cual se activa cuando el impuesto registra tasas positivas. En año 2015 refleja un aumento en el monto de los gastos fiscales asociados a los estímulos fiscales en relación con años anteriores, al ubicarse en 0.22% del PIB, como se observa en el siguiente cuadro. Básicamente esto se debe al registro de un monto positivo en los acreditamientos del IEPS de diésel, que pasan de un valor de cero en años anteriores, en que el impuesto no fue positivo. Cabe mencionar que el aumento en el gasto fiscal asociado a este concepto es una contraparte natural de la desaparición del gasto fiscal asociado al IEPS de combustibles.

Con base en la revisión de los documentos sobre el PGF de 2002 a 2015 emitidos por la SHCP, se observa que durante este periodo los gastos fiscales representan en promedio

---

<sup>c</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de gastos fiscales 2015, p. 44.

el 4.9% como porcentaje del PIB, dichos gastos desde el año 2002 muestran una tendencia a la baja, y una gran variabilidad, con 6.5% y 2.9% como porcentaje del PIB en los años de 2008 y 2014, respectivamente.

El año 2008 refleja el mayor valor de gastos fiscales, este hecho se debió principalmente al IEPS negativo por enajenación de gasolinas y diésel, que paso de 42,693.5 mdp a 195,503.9 mdp. A su vez, el mayor decremento en el periodo referido se observa del año 2008 al 2009, nuevamente explicado por el IEPS negativo relativo a los combustibles que reportó un valor de 5,649.4 mdp.

El 2014, es el año en el que los gastos fiscales reflejan el menor valor durante el periodo 2002-2015 (2.9% del PIB), en su mayor parte debido a que la Reforma Fiscal de 2013 eliminó el IETU, el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) y unificó el IVA en la frontera al pasar de 11% a 16%, entre otros.

GASTOS FISCALES COMO PORCENTAJE DEL PIB*														
CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Impuesto Sobre la renta (ISR)</b>	2.71	3.27	3.20	4.25	3.29	3.02	2.43	1.70	1.77	1.87	1.85	1.69	1.34	1.39
<b>ISR de empresas</b>	0.84	1.56	1.67	2.71	1.97	1.45	1.53	1.24	1.10	0.98	1.01	0.87	0.49	0.46
<b>ISR de personas físicas</b>	1.87	1.72	1.54	1.54	1.32	1.56	0.90	0.46	0.68	0.88	0.84	0.82	0.85	0.94
<b>Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)</b>	-	-	-	-	-	-	0.92	0.71	0.46	0.43	0.40	0.38	-	-
<b>Impuesto al Valor Agregado (IVA)</b>	1.70	1.89	2.01	2.00	1.94	2.15	2.02	1.32	1.51	1.54	1.53	1.52	1.28	1.28
<b>Impuestos especiales</b>	0.89	0.82	0.33	0.18	0.19	0.49	1.91	0.06	0.56	1.22	1.15	0.58	0.23	0.04
<b>Estímulos fiscales</b>	0.03	0.37	0.20	0.24	0.17	0.27	0.13	0.08	0.06	0.08	0.08	0.08	0.04	0.22
<b>TOTAL**</b>	5.33	6.35	5.75	6.67	5.59	5.92	6.49	3.16	3.91	4.70	4.61	3.87	2.90	2.93

\* Los totales pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

\*\* El IETU, es un impuesto que estuvo vigente del año 2008 al 2013. Sobre este gravámen, la SHCP considera que al ser un impuesto mínimo y de control del ISRE, no tiene asociados gastos fiscales adicionales. De hecho, los gastos fiscales del ISRE se encuentran sobreestimados en la medida en que no consideran la recuperación que la recaudación del IETU representa. Éstos sólo se constituirán en gasto fiscales en el caso de que el IETU fuese un impuesto separado e independiente. Con base en lo anterior, el IETU se registra en el cuadro para que se conozca la magnitud que implica este impuesto, pero no se contempla en la suma de los gastos fiscales totales.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Prepresupuesto de Gastos Fiscales de la SHCP de 2002 a 2015.

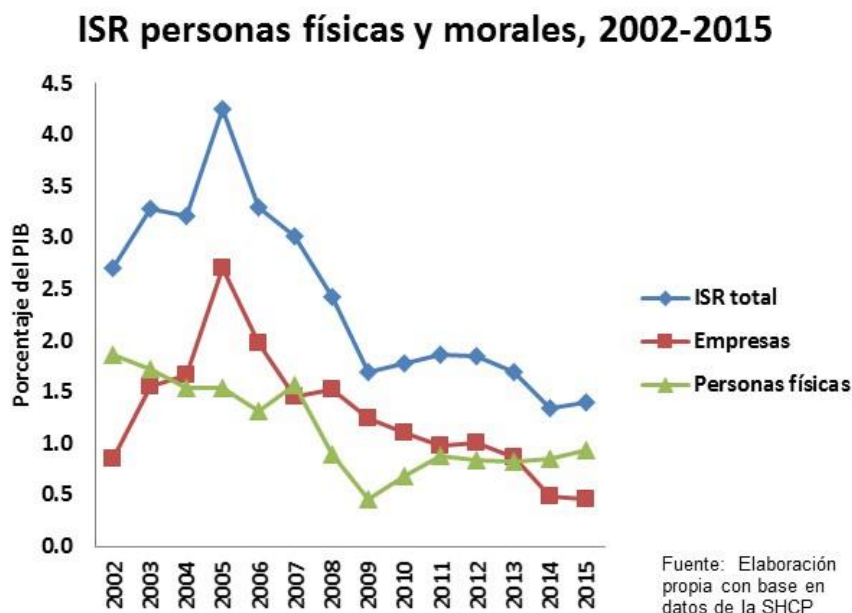
En este contexto, la reforma hacendaria que se aprobó a finales del año 2013 y que entró en vigor el 1° de enero de 2014, cumplió uno de sus objetivos, que fue disminuir los beneficios fiscales que se otorgaban a ciertos sectores económicos para los cuales no existía una justificación clara en sentido económico. Este último aspecto es relevante en el caso de México, toda vez que como se mencionó en el reporte del CEDRSSA “Sector Rural, nuevas disposiciones tributarias para 2014”



“...diversas actividades productivas y sectores económicos recibieron tratamientos preferenciales de difícil justificación económica o administrativa. México destina aproximadamente la mitad de cada peso recaudado en otorgar algún tipo de tratamiento preferencial”<sup>d</sup>.

Para el año 2015, la SHCP reportó que el Gobierno Federal dejará de recaudar 532 mil 207 millones de pesos, que equivalen al 2.93% del Producto Interno Bruto (PIB) proyectado para ese año.

Como se comentó en párrafos previos, durante los últimos 14 años en México los gastos fiscales corresponden en su mayoría a condiciones preferenciales en materia ISR e IVA. En lo que respecta al ISR, desde el año 2014 el sector empresarial ha resentido de manera importante las nuevas medidas fiscales que entraron en vigor con la Reforma Hacendaria, pues perdió 43% del monto de apoyos y beneficios fiscales que recibió en 2013. Y en el año 2015 el monto de beneficios fiscales se mantuvo en el mismo nivel que el año anterior.



En relación con el ISR de personas físicas a diferencia del ISR empresarial, el monto de beneficios fiscales del año 2015 fue el mayor en términos absolutos reportado durante el periodo 2002-2015, representando 170 miles de millones de pesos, lo que implica pérdidas por un monto de 0.94% del PIB estimado para ese año. Sobre este gasto fiscal cabe destacar que del año 2002 al 2009 se observa una clara tendencia a la baja, y a partir de ese año, hasta el 2015 la tendencia es a la alza. Este hecho se contrapone con uno de los principales objetivos de la pasada reforma fiscal, que ya se mencionó

<sup>d</sup> La aseveración de “México destina aproximadamente la mitad de cada peso recaudado en otorgar algún tipo de tratamiento preferencial” fue tomada de *Tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. Estudio del caso de México*. Daniel Álvarez Estrada, CEPAL agosto de 2009, p.7.

previamente, y que fue disminuir los beneficios fiscales para los cuales no existe una clara justificación económica. Sin embargo, se espera que este incremento en el gasto fiscal por concepto de ISR de personas físicas sea temporal, y que disminuya una vez que las exenciones aplicadas por el RIF vayan a la baja.

Como se mencionó anteriormente, el IVA es uno de los tratamientos fiscales más importantes, representando en el año 2015 el 1.3% del PIB y el 34% del total de gastos fiscales. Dentro de las exenciones por este concepto, la tasa cero aplicada a los alimentos implica 162 mil 711 millones de pesos, lo que equivale al 0.9% del PIB y la tasa cero a las medicinas representa un vacío fiscal de 12 mil 999 millones de pesos, es decir, el 0.07% del PIB. Las tasas reducidas aplicadas a alimentos y medicinas representan un vacío fiscal de 175 mil 710 millones de pesos, que a su vez representan el 76% de las exenciones por concepto de IVA.

### **3. Gastos fiscales en el sector rural mexicano**

La existencia de tratamientos preferenciales para productores que se dedican a las actividades agropecuarias se espera que les permita continuar funcionando mientras se consolidan. A su vez, dichos tratamientos también pueden funcionar como incentivos para que los productores que han estado abandonando el campo en los últimos años retomen sus actividades en este sector.

La Reforma Fiscal de 2013, mantuvo una serie de privilegios y exenciones para el sector rural<sup>e</sup>; de esta forma el sistema fiscal, a través de la reducción de la carga impositiva tiene objetivos extra fiscales para el sector, tales como el mejoramiento del nivel de ingresos de los individuos y el fomento de las actividades sobre todo de los pequeños productores. No obstante lo anterior, el sector agropecuario

“...conservó buena parte de los tratamientos preferenciales después de la reforma fiscal llevada a cabo a finales del año 2013, ya que inicialmente la Reforma proponía eliminar las exenciones, deducciones y facilidades administrativas, así como aumentar el ISR de una tasa diferencial de 21% a una tasa general del 30% y suprimir el régimen especial para el campo”<sup>f</sup>.

<sup>e</sup> Para mayores detalles sobre los beneficios fiscales para el campo revisar el reporte del CEDRSSA “Sector Rural, nuevas disposiciones tributarias para 2014” que se encuentra disponible en <http://www.cedrssa.gob.mx/?idnot=177>

<sup>f</sup> Op. cit. p.8 y 9.

Una de las características de los gastos fiscales en México, tal como lo muestran los resultados de los análisis reportados en los PGF de 2010 a 2015, es la regresividad de la mayoría de los gastos fiscales. Este aspecto, para el caso del sector rural, se consideró en la legislación fiscal actual, de tal forma que se efectuó una segmentación de los productores en tres niveles diferenciados con base en su nivel anual de ingresos, y se les establecieron beneficios decrecientes conforme los ingresos de los productores incrementan.

Al igual que para otros sectores de la economía, el sector rural en México se beneficia tanto de gastos directos integrados en el PEF, como de transferencias indirectas de recursos a través de acciones en materia tributaria. Para el año 2015, el PEF reportó un presupuesto modificado al primer trimestre para el sector rural a través del Programa Especial Concurrente (PEC) de 335,333 millones de pesos, a su vez para ese mismo año los gastos fiscales para el sector rural ascienden a 13,388 millones de pesos. Otra comparación pertinente es con el programa Proagro, que se entiende como el renglón más importante en lo individual para los productores nacionales, y que en el 2015 cuenta con un presupuesto de 13,651 mdp, cifra muy cercana a los gastos fiscales del sector.

Los gastos fiscales del sector rural en los últimos 14 años, en su mayoría, reflejan una tendencia a la baja. El renglón que más disminuciones ha reportado en materia de gastos fiscales para el sector rural, en el periodo 2002-2015, es el ISR empresarial; este hecho se acentuó en el año 2014 al disminuir 56% respecto a los tratamientos que recibían las empresas agropecuarias en el año 2013. Este aspecto se fundamenta básicamente en las modificaciones que sufrió la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que incorporó a los productores de mayores ingresos a un mecanismo de contribución general aplicable al resto de los contribuyentes.

Por su parte, el ISR para persona físicas refleja una tendencia a la baja a partir del año 2008 hasta el 2011, y a partir de ese año muestra una recuperación para ubicar el presupuesto de gastos por este concepto como el mayor, en términos nominales, del periodo 2002-2015, con un gasto de 3,854 millones de pesos.

También destaca el comportamiento del Acreditamiento del IEPS de diésel al sector agropecuario y silvícola en el año 2015, en el que el gasto por este concepto representó el 21% de los gastos fiscales totales para el sector rural, como se observa en el siguiente cuadro.

## GASTOS FISCALES EN EL SECTOR RURAL \*

(millones de pesos)

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio
<b>Impuesto Sobre la Renta empresarial</b>															
Tratamientos especiales															
Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura	11,836	13,472	15,802	20,487	16,770	12,762	12,342	7,625	4,839	1,283	1,553	1,777	3,542	4,109	9,157
Reducción del ISR <sup>1</sup>	9,857	10,968	12,599	11,933	11,204	7,622	5,504	5,044	4,070	385	554	614	719	800	5,848
Exención de 20 S.M.A. por cada socio o integrante	1,979	1,098	2,579	7,966	4,802	4,149	5,080	985	770	898	999	1,163	2,823	3,309	2,757
Otros	-	1,407	624	587	764	991	1,759	1,597	-	-	-	-	-	-	1,104
Facilidades administrativas															
Deducción 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 <sup>2</sup>	-	1,611	2,176	2,674	5,998	8,181	8,673	9,006	7,396	11,673	8,764	8,902	1,451	1,582	6,007
Deducción inmediata de inversiones en activo fijo, deducción de inversiones en el régimen intermedio, deducción anticipada de terrenos dedicados a actividades agropecuarias	-	-	-	-	-	-	-	-	2,113	2,209	2,568	2,890	1,027	1,073	1,980
<b>Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas</b>															
Tratamientos especiales															
Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura. Exención hasta por 40 SMA <sup>3</sup>	1,181	1,380	1,623	1,833	2,383	3,139	2,523	516	731	788	911	2,823	3,216	3,854	1,921
IETU <sup>4</sup>															
Exención de los ingresos provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras que se encuentren exentos del pago del ISR	-	-	-	-	-	-	7,872	2,013	1,745	1,840	2,418	3,338	-	-	3,204
<b>Impuestos especiales</b>															
Impuesto negativo por enajenación de IEPS de las gasolinas para el sector agropecuario*	-	-	-	-	-	35	156	16	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	69
Impuesto negativo por enajenación de IEPS de diesel para el sector agropecuario*	-	-	-	-	-	1,624	5,699	10	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,444
Tasas reducidas del IEPS a los plaguicidas aplicables en 2014	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	140	-	140
<b>Estímulos fiscales</b>															
Acreditamiento del IEPS de diesel al sector agropecuario y silvícola	n.d.	1,817	1,513	122	0	1,137	1,078	102	52	135	174	0	0	2,770	685
<b>Gasto fiscal rural</b>	<b>13,017</b>	<b>18,280</b>	<b>21,113</b>	<b>25,115</b>	<b>25,150</b>	<b>26,878</b>	<b>30,471</b>	<b>17,275</b>	<b>15,131</b>	<b>16,088</b>	<b>13,970</b>	<b>16,392</b>	<b>8,349</b>	<b>13,388</b>	<b>18,615</b>
<b>Gasto rural como % de los gastos fiscales totales</b>	<b>3.95%</b>	<b>4.38%</b>	<b>5.19%</b>	<b>4.75%</b>	<b>5.01%</b>	<b>4.63%</b>	<b>3.95%</b>	<b>3.72%</b>	<b>2.65%</b>	<b>2.20%</b>	<b>1.82%</b>	<b>2.32%</b>	<b>1.68%</b>	<b>2.52%</b>	<b>3.48%</b>

\* A partir del año 2010, el PGF sufrió varios cambios en su forma de presentarse, por lo que no fue posible obtener los montos correspondientes al impuesto negativo por enajenación de gasolinas y diesel, ya que a partir de ese año ya no se presentó desglosada por tipo de combustible ni por sector (autotransporte, agropecuario y otros consumidores), como se venía haciendo desde el PGF 2007.

1. De 2002 a 2004 la reducción fue de 50%; en 2005 de 46.67%; en 2006 de 44.83%; en 2007 de 42.86; en 2008 y 2009 de 32.14%; de 2010 a 2013 de 30%; y en 2014 de 30% para ingresos superiores al nivel de la exención pero inferiores a 423 veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año

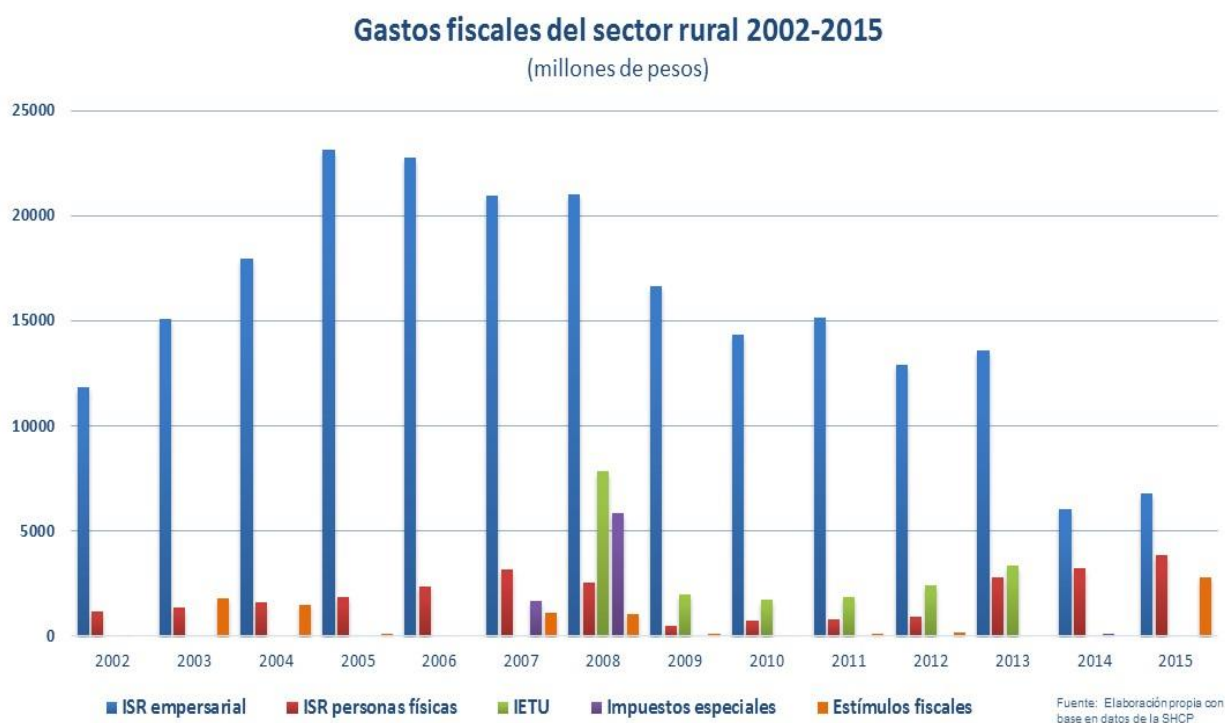
2. En 2003 la deducción fue del 30%; en 2004 del 24%; en 2005 del 20%; en 2006 del 19%; del 2007 al 2010 del 18%; en 2011 y 2012 del 16%; en 2013 del 14% y en 2014 del 10% con un límite de 800 mil pesos.

3. A partir del año 2014 además incluye la reducción del 40% del ISR

4. El IETU se implementó en el año 2008 y desapareció en el año 2014 como parte de la Reforma Fiscal aprobada a finales del año 2013. En este cuadro se registra para efectos informativos, pero no se contabiliza en los gastos fiscales totales por ser un impuesto de control asociado al Impuesto Sobre la Renta.

Los gastos fiscales en el 2015 muestran el mayor incremento respecto al año anterior durante el periodo 2002-2015, con un aumento de 60% en términos nominales.

Finalmente, los gastos fiscales del sector rural en promedio, durante el periodo 2002-2015, representan el 3.5% de los gastos fiscales totales. En el año 2015, los gastos fiscales rurales ascendieron a 13,388 mdp, y fueron ligeramente superiores a los gastos fiscales de la tasa cero aplicada a medicinas (12,999 mdp) y representaron el 7.3% de los gastos correspondientes a las tasas reducidas de IVA (182,930 mdp).



Como se observa en el siguiente cuadro, los gastos fiscales en el sector rural durante el periodo 2002-2015 representaron en promedio el 0.19% del PIB y el 3.48% de los gastos fiscales totales. La proporción que los gastos fiscales del sector rural representan en los gastos totales es similar a lo que el sector primario aporta al PIB nacional, ya que durante el periodo referido, la aportación del sector a la economía nacional fue de 3.2 por ciento.

## GASTOS FISCALES EN EL SECTOR RURAL COMO PORCENTAJE DEL PIB\*

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio
<b>Impuesto Sobre la Renta empresarial</b>															
Tratamientos especiales															
Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura	0.1914	0.2050	0.2230	0.2582	0.1865	0.1301	0.1184	0.0635	0.0371	0.0090	0.0101	0.0107	0.0207	0.0226	<b>0.1062</b>
Reducción del ISR <sup>1</sup>	0.1594	0.1669	0.1778	0.1504	0.1246	0.0777	0.0528	0.0420	0.0312	0.0027	0.0036	0.0037	0.0042	0.0182	<b>0.0725</b>
Exención de 20 S.M.A. por cada socio o integrante	0.0320	0.0167	0.0364	0.1004	0.0534	0.0423	0.0487	0.0082	0.0059	0.0063	0.0065	0.0070	0.0165	0.0044	<b>0.0275</b>
Otros	-	0.0214	0.0088	0.0074	0.0085	0.0101	0.0169	0.0133	-	-	-	-	-	-	<b>0.0123</b>
Facilidades administrativas															
Deducción 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 <sup>2</sup>	-	0.0245	0.0307	0.0337	0.0667	0.0834	0.0832	0.0750	0.0567	0.0819	0.0570	0.0536	0.0085	0.0087	<b>0.0510</b>
Deducción inmediata de inversiones en activo fijo, deducción de inversiones en el régimen intermedio, deducción anticipada de terrenos dedicados a actividades agropecuarias	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0162	0.0155	0.0167	0.0174	0.0060	0.0059	<b>0.0130</b>
<b>Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas</b>															
Tratamientos especiales															
Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura. Exención hasta por 40 SMA <sup>3</sup>	0.0191	0.0210	0.0229	0.0231	0.0265	0.0320	0.0242	0.0043	0.0056	0.0055	0.0059	0.0170	0.0188	0.0212	<b>0.0177</b>
<b>IETU<sup>4</sup></b>															
Exención de los ingresos provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras que se encuentren exentos del pago del ISR	-	-	-	-	-	-	0.0755	0.0168	0.0134	0.0129	0.0157	0.0201	-	-	<b>0.0257</b>
<b>Impuestos especiales</b>															
Impuesto negativo por enajenación de IEPS de las gasolinas para el sector agropecuario*	-	-	-	-	-	0.0004	0.0015	0.0001	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	<b>0.0007</b>
Impuesto negativo por enajenación de IEPS de diesel para el sector agropecuario*	-	-	-	-	-	0.0166	.0547	0.0001	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	<b>0.0001</b>
Tasas reducidas del IEPS a los plaguicidas aplicables en 2014	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0008	-	<b>0.0008</b>
<b>Estímulos fiscales</b>															
Acreditamiento del IEPS de diesel al sector agropecuario y silvícola	n.d.	0.0276	0.0214	0.0015	0.00	0.0116	0.0103	0.0009	0.0004	0.0009	0.0011	0.00	0.00	0.0152	<b>0.0070</b>
<b>Gasto total rural como % del PIB</b>	<b>0.2105</b>	<b>0.2781</b>	<b>0.2980</b>	<b>0.3165</b>	<b>0.2797</b>	<b>0.2741</b>	<b>0.2923</b>	<b>0.1439</b>	<b>0.1160</b>	<b>0.1128</b>	<b>0.0908</b>	<b>0.0987</b>	<b>0.0548</b>	<b>0.0736</b>	<b>0.19</b>
<b>Gasto rural como % de los gastos fiscales</b>	<b>3.95</b>	<b>4.38</b>	<b>5.19</b>	<b>4.75</b>	<b>5.01</b>	<b>4.63</b>	<b>3.95</b>	<b>3.72</b>	<b>2.65</b>	<b>2.20</b>	<b>1.82</b>	<b>2.32</b>	<b>1.68</b>	<b>2.51</b>	<b>3.48</b>

\* A partir del año 2010, el PGF sufrió varios cambios en su forma de presentarse, por lo que no fue posible obtener los montos correspondientes al impuesto negativo por enajenación de gasolinas y diesel, ya que a partir de ese año ya no se presentó desglosada por tipo de combustible ni por sector (autotransporte, agropecuario y otros consumidores), como se venía haciendo desde el PGF 2007.

1. De 2002 a 2004 la reducción fue de 50%; en 2005 de 46.67%; en 2006 de 44.83%; en 2007 de 42.86; en 2008 y 2009 de 32.14%; de 2010 a 2013 de 30%; y en 2014 de 30% para ingresos superiores al nivel de la exención pero inferiores a 423 veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año

2. En 2003 la deducción fue del 30%; en 2004 del 24%; en 2005 del 20%; en 2006 del 19%; del 2007 al 2010 del 18%; en 2011 y 2012 del 16%; en 2013 del 14% y en 2014 del 10% con un límite de 800 mil pesos.

3. A partir del año 2014 además incluye la reducción del 40% del ISR

4. El IETU se implementó en el año 2008 y desapareció en el año 2014 como parte de la Reforma Fiscal aprobada a finales del año 2013. En este cuadro se registra para efectos informativos, pero no se contabiliza en los gastos fiscales totales por ser un impuesto de control asociado al Impuesto Sobre la Renta.

#### 4. Recomendaciones

Los gastos fiscales, al igual que el gasto directo, se pueden ver como una herramienta a través de la cual el gobierno logre una serie de objetivos. En México, la gestión de los gastos fiscales presenta diversas áreas de oportunidad, entre otras cosas, debido a que el tema ha sido poco explorado.

Los gastos tributarios constituyen una de las herramientas que utilizan los gobiernos para financiar sus políticas públicas, y como tales persiguen el logro de resultados similares a los que se podrían obtener mediante el gasto público directo. Por lo tanto, deberían estar sujetos a los mismos controles y criterios de transparencia que este último, tal como lo recomiendan diversos organismos internacionales.

En México, es importante dimensionar los gastos tributarios para el sector rural, de cuyo análisis se pueden derivar ciertas conclusiones sobre la magnitud de la acción gubernamental en el sector. Anualmente se destinan importantes sumas de dinero tanto a través del gasto directo como mediante tratamientos preferenciales al campo.

En este contexto, el gobierno podría avanzar y complementar periódicamente el PGF con análisis detallados sobre la eficiencia de los gastos fiscales para los distintos sectores beneficiados, lo que contribuiría a transparentar las acciones de política económica en materia tributaria y con base en ello evaluar qué gastos fiscales funcionan y para cuáles vale la pena incurrir en pérdidas recaudatorias, así como cuáles podrían reducirse o ser sustituidos por instrumentos más eficientes de gasto directo.

