

# Reporte del CEDRSSA

## Presupuesto de gastos fiscales 2014 y su incidencia en el sector rural

Agosto de 2014

### Contenido:

1. Introducción
2. Los gastos fiscales en el mundo
3. Los gastos fiscales en México
4. Gastos fiscales en el sector rural mexicano
5. Perspectivas



## 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 2014, el Poder Ejecutivo ha reportado que ha dejado de recibir en promedio 5.3% 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 2014, 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 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 2014 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 28 de junio de 2014 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 2014 por concepto de tratamientos tributarios preferenciales inscritos en las distintas leyes de los impuestos de la Federación y trae una estimación para 2015, 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. Los gastos fiscales en el mundo**

El concepto de gasto tributario surgió a comienzos de los años sesenta en Alemania y Estados Unidos, países que fueron los primeros en elaborar el PGF como un mecanismo para transparentar y rendir cuentas sobre las políticas económicas, tal como normalmente se hace con el gasto directo. Posteriormente, durante los años ochenta, esta práctica se hizo extensiva a casi todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a algunos países en desarrollo.

En 1998, el Fondo Monetario Internacional lanzó su Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal, el cual, junto con las recomendaciones de la OCDE sobre gastos tributarios, contribuyó a divulgar la problemática y llamar la atención sobre la importancia de su estimación.

Con base en lo anterior y ante la necesidad de los países por una mayor transparencia en materia de política fiscal, se extendió el interés por el tema de los gastos tributarios al resto del mundo.

En América Latina, Brasil fue el primero que inició con las estimaciones de los gastos fiscales y en adelante, otros países comenzaron generar sus estimaciones. Actualmente muchos de ellos tienen un marco legal sólido y una tradición arraigada de cálculo y publicación de los resultados, como es el caso de México. Entre los países latinoamericanos que realizan estimaciones parece haber una tendencia a que sea la administración tributaria la responsable de los cálculos (con la excepción de Argentina y México, donde son sus secretarías de Hacienda las que asumen esta función).

En cuanto a la estimación de los gastos fiscales, actualmente se identifican los siguientes tres métodos<sup>b</sup>:

- i) *Método de pérdida de ingresos.* Consiste en estimar el ingreso que se deja de percibir debido a un tratamiento fiscal preferencial. Aun cuando con este método sólo se obtienen aproximaciones, debido a que no consideran las variaciones en la conducta de los contribuyentes por la eliminación de los tratos diferenciales, es el más sencillo y por lo tanto el más utilizado.
- ii) *Método de gasto equivalente.* Busca estimar cuál sería el gasto equivalente de intercambiar el tratamiento fiscal preferencial por un programa de gasto directo, es decir, el gasto necesario para que un programa de apoyos directos produjera el mismo resultado que el tratamiento fiscal preferencial, independientemente del costo recaudatorio “real” del tratamiento preferencial.
- iii) *Método de ganancia de ingresos.* Se estima el incremento en ingresos que se podría esperar si un tratamiento preferencial fuera eliminado. Una de sus características importantes es que considera los posibles cambios en la conducta de los contribuyentes, así como los efectos secundarios ocasionados por la medida. Dado que estos cambios son difíciles de estimar, la utilidad práctica de este método es limitada.

Para efectos de la estimación del PGF en el caso de México, el método utilizado es el de pérdida de ingresos, sobre una base de devengado.

De una muestra de 17 países (14 de la OCDE más Chile, Argentina y Perú), se observa que todos utilizan el método de pérdida de ingresos para estimar sus gastos fiscales, y sólo Estados Unidos utiliza el método de gasto equivalente como un complemento a aquél<sup>c</sup>.

Dado que los gastos fiscales pueden ser un sustituto y/o complemento de los programas de gasto directo, ha habido opiniones en el sentido de que al menos, se sujeten a las mismas normas de control presupuestario que estos últimos. Algunos organismos internacionales como el BID, el FMI y la OCDE sugieren integrar las estimaciones de los gastos fiscales al resto de la documentación presupuestaria que se envía al Congreso, entre otras recomendaciones. Se muestran en el siguiente cuadro las que formula la OCDE.

<sup>b</sup> Presupuesto de Gastos Fiscales 2010, p.13.

<sup>c</sup> Presupuesto de Gastos Fiscales 2010, p.5.

## Directrices de mejores prácticas para los gastos tributarios OCDE

### Identificación de los gastos tributarios

1. Los gastos tributarios deberían ser identificados mediante el uso de un impuesto de referencia. La referencia no tiene que representar necesariamente la base tributaria normativa, sino que debería ser global y única.

### Control presupuestario de los gastos tributarios

2. Todos los gastos tributarios tendrían que ser estimados e integrados en la documentación sobre gastos presentada a las autoridades de presupuesto, para todos los impuestos relevantes. Los gastos directos y los gastos tributarios deberían aparecer “frente a frente” en esta documentación, para el mismo número de años.

3. Los gastos tributarios tendrían que ser incluidos en los límites del gasto total, o bien habría que establecer un límite específico para ellos. Los gastos tributarios en exceso deberían ser totalmente compensados, al menos cuando se originen en cambios de política. Si se utiliza un límite específico para los gastos tributarios, la compensación puede tener lugar dentro de ese límite o mediante la reducción del límite del gasto regular.

4. Todos los gastos tributarios deberían ser revisados en la misma forma que los gastos regulares en el proceso presupuestario anual. Tendrían que ser revisados por el personal de los ministerios y de la oficina de presupuestos de la misma forma que los gastos regulares. Deberían ser sometidos a procedimientos especiales de evaluación, incluyendo la revisión de programas, de la misma forma que los gastos regulares.

5. Los gastos tributarios tendrían que ser asignados a los ministerios.

### Estimación de los gastos tributarios

6. Los gastos tributarios deberían ser estimados por el método del ingreso renunciado, corregidos por un margen tributario equivalente, si una transferencia equivalente está sujeta a impuestos (o por el método del subsidio equivalente).

7. La responsabilidad por la estimación de los gastos tributarios tendría que recaer en el Ministerio de Hacienda.

### 3. Gastos fiscales en México<sup>d</sup>

En el caso de México, en promedio durante el periodo 2002-2014 el 80% de los tratos 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.

En contraste con el PEF, el PEG no es autorizado por el Congreso, sino que únicamente es presentado por la SHCP con fines informativos. Cada gasto fiscal es autorizado mediante un Decreto Presidencial o como una adición o modificación a alguna ley tributaria. Una vez autorizados así permanecen hasta nueva indicación, a diferencia del PEF que tiene vigencia de un año.

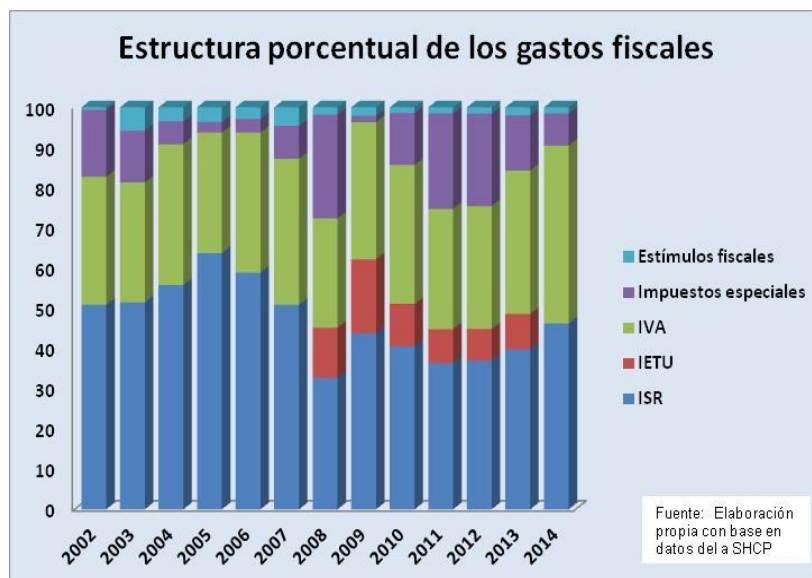
<sup>d</sup> Los datos a los que se hace referencia en este reporte y que están referidos al Presupuesto de Gastos Fiscales fueron tomados y procesados de los documentos que publicó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del año 2002 hasta el año 2014.

En el PGF en México no se clasifican los gastos de acuerdo con su finalidad, es decir, seguridad social, salud, desarrollo económico, etc.

Los gastos tributarios en México se clasifican en varios conceptos, tales como:

- *Deducciones*: es la disminución de ciertos gastos de los ingresos acumulables para obtener la base gravable a la que se aplican tasas o tarifas.
- *Exenciones*: éstas se refieren a la exoneración del pago de los impuestos previstos en las leyes.
- *Tasas reducidas*: pagos de impuestos inferiores a las de aplicación general
- *Regímenes especiales*, es la simplificación del cumplimiento de las obligaciones formales por parte de los sujetos fiscales.
- *Diferimientos*: se refiere a la postergación o rezago en el pago de un impuesto.
- *Facilidades Administrativas*: es la facultad del Ejecutivo Federal, que ejerce a través del Servicio de Administración Tributaria mediante resoluciones administrativas para otorgar beneficios fiscales a través de formas simplificadas de declaración de impuestos.
- *Subsidio para el empleo*: es una ayuda o apoyo que se le paga al patrón cuando el trabajador percibe el salario mínimo.

Con base en la revisión de los documentos sobre el PGF de 2002 a 2014, se observa



que durante este periodo los gastos fiscales representan en promedio el 5.3% como porcentaje del PIB; cabe mencionar que el valor más bajo se reporta en el año 2014, con 2.9% y el más alto en el 2008, con 7.4 por ciento.

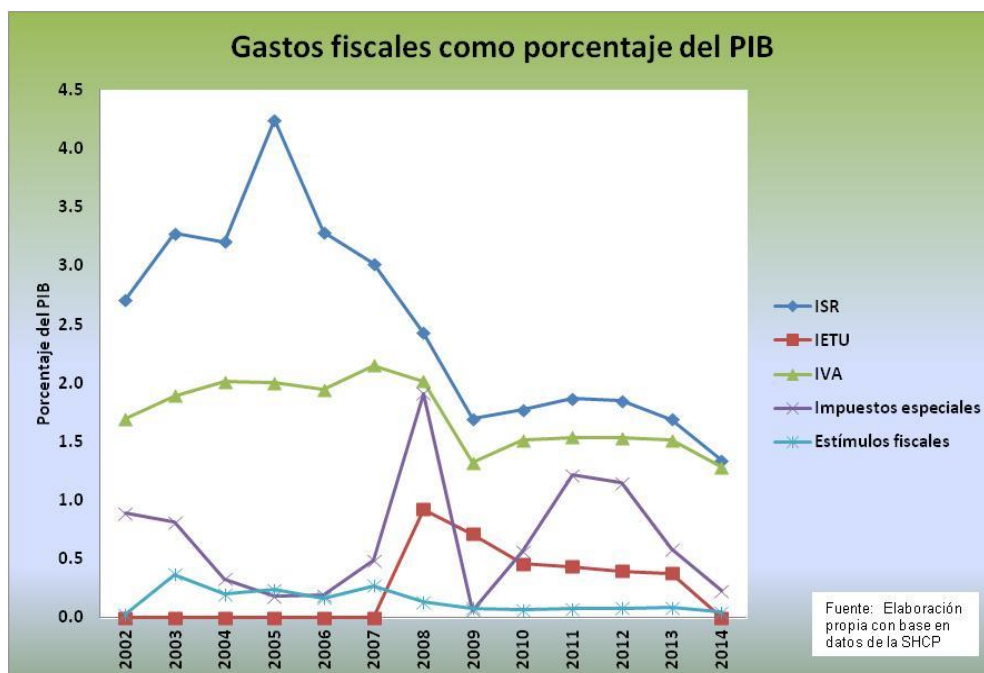
Como se observa en la siguiente gráfica, en México durante los últimos 12 años

los gastos fiscales corresponden en su mayoría a condiciones preferenciales en materia de Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Sobre la renta (ISR), representando 33% y 47% en promedio en el periodo de referencia.



Para el año 2014, la SHCP reportó que el Gobierno Federal dejará de recaudar 495 mil 781 millones de pesos, que equivalen al 2.9% del Producto Interno Bruto (PIB) proyectado para ese año.

No obstante que la cifra resulta grande, ésta es menor que la reportada en el año 2013, cuando fue 643 mil 419 millones de pesos equivalente al



3.9% del PIB de ese año. Es relevante mencionar que el monto que el gobierno dejará de recaudar en el 2014, es el menor reportado en los últimos 12 años.

Otro aspecto importante, como se muestra en el siguiente cuadro, es que los gastos fiscales como porcentaje del PIB, desde el año 2002 muestran una tendencia a la baja. Adicionalmente, en el año 2014 todos los conceptos reflejan los valores más bajos de todo el periodo de referencia, 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
Impuesto Sobre la Renta (ISR)	2.7	3.3	3.2	4.2	3.3	3.0	2.4	1.7	1.8	1.9	1.8	1.7	1.3
ISR de empresas	0.8	1.6	1.7	2.7	2.0	1.5	1.5	1.2	1.1	1.0	1.0	0.9	0.5
ISR de personas físicas	1.9	1.7	1.5	1.5	1.3	1.6	0.9	0.5	0.7	0.9	0.8	0.8	0.9
Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)**	-	-	-	-	-	-	0.9	0.7	0.5	0.4	0.4	0.4	-
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	1.7	1.9	2.0	2.0	1.9	2.1	2.0	1.3	1.5	1.5	1.5	1.5	1.3
Impuestos especiales	0.9	0.8	0.3	0.2	0.2	0.5	1.9	0.1	0.6	1.2	1.2	0.6	0.2
Estímulos fiscales	0.03	0.4	0.2	0.2	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.04
<b>TOTAL</b>	<b>5.3</b>	<b>6.3</b>	<b>5.7</b>	<b>6.7</b>	<b>5.6</b>	<b>5.9</b>	<b>7.4</b>	<b>3.9</b>	<b>4.4</b>	<b>5.1</b>	<b>5.0</b>	<b>4.3</b>	<b>2.9</b>

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

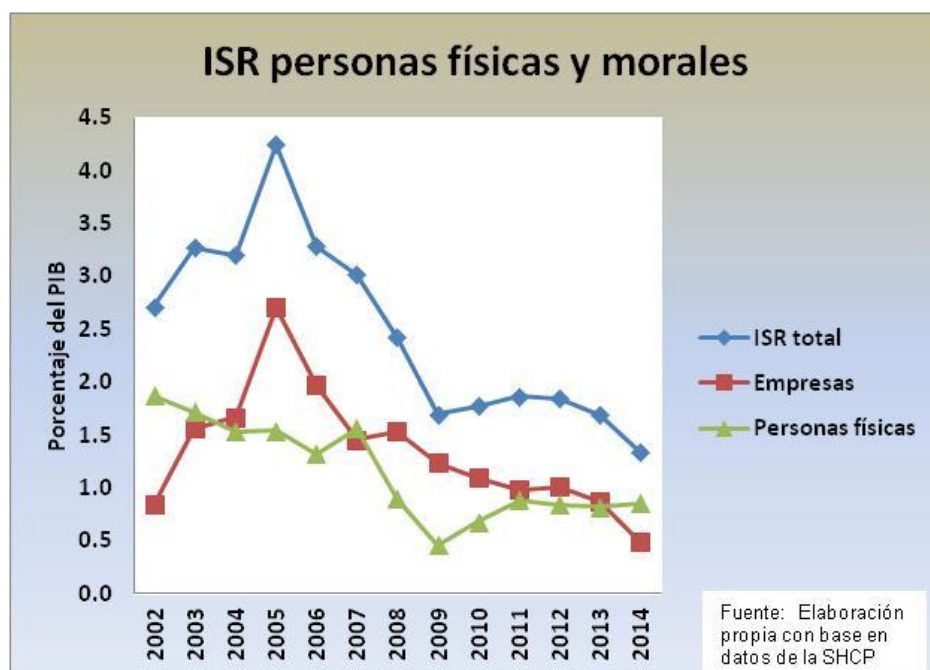
\*\* El IETU se implementó en el año 2008 y desapareció en el año 2014 como parte de la Reforma Fiscal aprobada a finales del año 2013

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Presupuestos de Gastos Fiscales de la SHCP de 2002 a 2014



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>e</sup>.

Como se ha comentado, durante los últimos 12 años en México los gastos fiscales



corresponden en su mayoría a condiciones preferenciales en materia ISR e IVA. En lo que respecta al ISR, en el año 2014 el sector empresarial resintió 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.

De igual manera en el año 2013 la SHCP dejó de recaudar por concepto de ISR empresarial, 144 mil 566 millones de pesos; en el 2014 este sector continuará con una serie de apoyos, aunque más acotados, cuyo costo está estimado en 83 mil 063 millones de pesos. Lo anterior implica que en el año 2013 el Gobierno Federal renunció a un monto de ISR empresarial de 0.9% del PIB y para 2014 será de 0.5%. Los

<sup>e</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.

conceptos en los que el sector empresarial observó una acotación de sus beneficios, fueron las deducciones, exenciones, diferimientos y facilidades administrativas.

En relación con el ISR de personas físicas a diferencia del ISR empresarial, el monto de beneficios fiscales fue mayor en el año 2014 en relación con el 2013 en 7 por ciento. En el año 2013, la SHCP dejó de recaudar 136 mil 206 millones de pesos y en 2014 dejará de recaudar 146 mil 128 millones de pesos, lo que implica pérdidas por un monto de 0.8% y de 0.9% del PIB, respectivamente.

Con base en las cifras anteriores se observa que en el 2014, las pérdidas recaudatorias en materia de ISR empresarial y de personas físicas favorecen a las segundas y no a las primeras.

Como se mencionó anteriormente, el IVA es uno de los tratamientos fiscales más importantes, representando en el año 2014 el 1.3% del PIB y el 33% del total de gastos fiscales. Dentro de las exenciones por este concepto, la tasa cero aplicada a los alimentos implica 153 mil 431 millones de pesos, lo que equivale al 0.9% del PIB y las medicinas representan un vacío fiscal de 12 mil 593 millones de pesos, es decir, el 0.07% del PIB.

En lo que se refiere al subsidio a la gasolina, el Gobierno Federal y el Congreso de la Unión habían estimado que para el año 2014, éste tendría un costo de 4 mil 283 millones de pesos; sin embargo, hasta mayo de este año ya se habían desembolsado 6 mil 267 millones de pesos. Con base en lo anterior, se reestimó el costo de este subsidio y el nuevo monto para 2014 es de 33 mil 870 millones de pesos, mismo que equivale al 0.2% del PIB y se contabiliza en los impuestos especiales del PGF. En general el PGF para el año 2014 muestra una reducción en prácticamente todos los privilegios fiscales, a excepción del ISR para personas físicas.

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

Los gastos fiscales en el sector rural pueden utilizarse como una herramienta para reducir los costos y obstáculos a la formalización de este sector, toda vez que pertenecer a la economía formal implica el pago de cantidades considerables de impuestos, lo que resulta especialmente complicado sobre todo para los pequeños

productores rurales debido a que obtienen pocas o nulas ganancias debido a su baja productividad, entre otros factores.

En este sentido la existencia de tratamientos preferenciales, les permitirá a los productores que se dedican a las actividades agropecuarias 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.

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 2014, es la regresividad de la mayoría de los gastos fiscales. Este aspecto, para el caso del sector rural, fue considerado por la pasada reforma fiscal, ya que para el tratamiento preferencial a los ingresos del sector 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 fueran mayores.

Al igual que para otros sectores de la economía, el sector rural en México se beneficia tanto con gastos directos integrados en el PEF, como con transferencias indirectas de recursos a través de acciones en materia tributaria. La pasada reforma fiscal mantuvo una serie de privilegios y exenciones para dicho sector<sup>f</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.

Como se observa en el siguiente cuadro, los gastos fiscales en el sector rural durante el periodo 2002-2014 representaron en promedio el 0.2% del PIB y el 3.8% de los gastos fiscales totales. Se observa también que los gastos fiscales del sector rural en los últimos 12 años, en su mayoría, reflejan una tendencia a la baja.

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*

---

<sup>f</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>

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>9</sup>.

GASTOS FISCALES EN EL SECTOR RURAL COMO PORCENTAJE DEL PIB *														
CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	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	0.1126
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	0.0767
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	0.0293
Otros	-	0.0214	0.0088	0.0074	0.0085	0.0101	0.0169	0.0133	-	-	-	-	-	0.0123
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	0.0546
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	-	0.0165
<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	0.0174
<b>IETU <sup>4</sup></b>														
Exención de los ingresos provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras que se encuentren	-	-	-	-	-	-	0.0755	0.0168	0.0134	0.0129	0.0157	0.0201	-	0.0257
<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.	0.0007
Impuesto negativo por enajenación de IEPS de diesel para el sector agropecuario*	-	-	-	-	-	0.0166	0.0547	0.0001	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0001
Tasas reducidas del IEPS a los plaguicidas aplicables en 2014	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0008	0.0008
<b>Estímulos fiscales</b>														
Acreditamiento del IEPS de diesel al sector agropecuario y silvícola	n.d.	0.0276	0.0214	0.0015	0	0.0116	0.0103	0.0009	0.0004	0.0009	0.0011	0	0	0.0063
<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>0.3678</b>	<b>0.1607</b>	<b>0.1294</b>	<b>0.1257</b>	<b>0.1065</b>	<b>0.1188</b>	<b>0.0488</b>	<b>0.2088</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>4.96</b>	<b>4.15</b>	<b>2.96</b>	<b>2.45</b>	<b>2.13</b>	<b>2.79</b>	<b>1.68</b>	<b>3.7714</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. Para el 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

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

El renglón que más disminuciones reportó en materia de gastos fiscales para el sector rural, en el periodo 2002-2014, fue el ISR empresarial; este hecho se acentuó en el año 2014 al disminuir 44% 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.

## 5. Perspectivas

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. Actualmente en México al igual que en otros países no se cuenta con metodologías sistemáticas que permitan evaluar la dimensión de los gastos tributarios y hacer comparaciones y análisis entre países.

En México, ciertos regímenes preferenciales han sido evaluados, como la tasa 0% en el IVA a los alimentos y medicinas y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a las gasolinas y diesel. No obstante, la gran mayoría de los tratamientos no cuentan con evaluaciones, entre ellos los otorgados al sector rural. En este sector valdría la pena medir el impacto de las medidas llevadas a cabo con la Reforma Fiscal del año 2013, en la que los productores de mayores ingresos se incorporaron al régimen general y los pequeños y medianos productores<sup>h</sup> conservaron tratamientos preferenciales, a la espera de que se consolidaran y gradualmente se incorporarán al sector formal de la economía.

---

<sup>h</sup> Pequeños y medianos productores para personas físicas implica un ingreso de hasta \$982,434 (zona A) y hasta \$931,042 (zona B); y para personas morales un ingreso de hasta \$4,912,1710.

En México, también 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, y en el año 2013 el sector primario aportó el 3% al PIB.

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.

