

EL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES 2008



RESUMEN EJECUTIVO

No.16 -2008

boletín técnico.

El presupuesto de gastos fiscales cuantifica los ingresos que deja de percibir la Hacienda Pública Federal al proporcionar tratamientos fiscales preferenciales a ciertos sectores productivos o contribuyentes.

La metodología para calcular el costo fiscal de estos tratamientos preferenciales la estableció la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la década de los setentas, pero su aplicación no es obligatoria para los Países miembros de la Organización...

COMITÉ TÉCNICO NACIONAL DE ESTUDIOS FISCALES

Responsable: Lic. Marco A. Pérez Valtier

CONSEJO DIRECTIVO NACIONAL 2008

Presidente

Lic. Federico Casas Alastriste Urquiza

Presidente del Consejo Técnico

C .P. José Coballasi Hernández

Vicepresidente de Contenidos

C .P. Antonio Quesada Palacios

Secretario CDN y Director General IMEF

IQ MBA Juan Carlos Erdozain Rivera

COMITÉ TÉCNICO NACIONAL DE FINANZAS CORPORATIVAS

Presidente

Francisco Macías Valadéz

Integrantes

Arellanos Robledo Angelina
Bastidas Yffert Rodríguez Teresa
Besil Bardawil José
Carvajal Trillo Arturo
Cortés Martínez Teresa
De Leon Ostos Mario
Díaz Vargas Raúl
Escarcega Espinosa Carlos
Eseverri Ahuja José Ángel
Fabián Roque Raúl
Fernández Fernández José Luis
Fernández Palazuelos Héctor
Gama Baca Héctor Armando
García Robles Domingo
Guadarrama Gómez Juan
Halgraves Cerda Arturo
Hernández Ortiz Noé
Labrador Goyeneche Francisco Javier
Luviano Lomelí Andrés
Magaña Sesma Horacio
Maynez Cervantes Ramón
Mendez Alvarado Xavier
Méndez Vital Eduardo
Mercado Monroy Saúl
Naime Haddad Carlos
Nyssen Ocaranza Eduardo
Ortega Jonguitud Joel
Puertas Maiz José Ignacio
Pérez Reguera Martínez de
Escobar Alfonso Rafael
Ramírez Figueroa Enrique
Rodríguez Islas Eduardo
Sánchez Torrado Alfredo
Silva Sánchez Gavito José Carlos
Serrano de la Vega Jesús Alfonso
Tagle Cazares Raúl
Vergara Fernández Juan Melquiades
Nora Elia Cantú Suárez
Sergio García Garza
Guillermo Gómez Aguado
Mario Humberto García Treviño
Marco Antonio Pérez Valtier
Jorge Eduardo Galindo Daniel

Georgina Nava Uribe
Coordinadora del Comité Técnico
Nacional de Finanzas Corporativas

En el caso de México, la Secretaría de Hacienda realiza este cálculo anualmente por mandato de la Ley de Ingresos de la Federación, la que año con año establece esta obligación para el Gobierno Federal.

El presupuesto de gastos fiscales calculado por la SHCP para el 2008, alcanza los \$772,364.5 millones de pesos, cantidad equivalente al 7.4% del PIB. Sin embargo en el presupuesto de gastos fiscales presentado el año de 2007, se proyectaba para el 2008 una estimación de \$604,556 millones de pesos, (5.7% del PIB). Los rubros que explican las principales modificaciones se resumen a continuación.

Paradójicamente, la entrada en vigor del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), viene a incrementar no solo la carga fiscal efectiva, sino también los beneficios fiscales, ya que las exenciones y tratamientos diferenciados que incluye, se suman a los ya existentes, incrementando el presupuesto de gastos fiscales en \$96,306 millones de pesos (0.9% del PIB).

Por otra parte, el costo fiscal del IEPS negativo a las gasolinas y el diesel sube de \$32,475 millones de pesos proyectado en 2007 para el 2008, a \$195,504 millones, cantidad equivalente al 1.9% del PIB.

En contrapartida, el ISR de personas físicas baja de \$164,505 millones de pesos, a \$93,665 millones, debido a la eliminación del subsidio acreditable.

La metodología aplicada por Hacienda sobreestima el verdadero costo fiscal, ya que solo considera los efectos iniciales de algunas medidas, como la depreciación acelerada, que si bien incide en una menor recaudación inicial, posteriormente se revierte, compensando al fisco, efecto que no contabiliza Hacienda,

De esta manera, de los \$159,298 millones de pesos que según el reporte le "cuestan" al fisco los tratamientos preferenciales en el ISR empresarial, casi \$65,000 millones no son costo neto efectivo, sino meras posposiciones en el pago del tributo, encabezando la lista la "consolidación fiscal" con \$31,801 millones de pesos.

Por otra parte, se contabiliza también como costo el permitir deducciones parciales, como automóviles y consumos en restaurantes, situación por demás absurda, ya que esto equivale a decir que estos gastos deberían de ser no deducibles, por lo que permitir una deducción parcial, tiene un costo en recaudación.

En materia del IETU, el cálculo es muy preliminar, pues se realiza con información a Marzo del 2008, por lo que resulta prematuro emitir una opinión, ya que el contribuyente todavía no termina de hacer sus ajustes.

Por otra parte, Hacienda incluye dentro del costo algunas partidas consideradas ya en el ISR, lo cual no es correcto, así como las concesiones que hicieron mediante decreto presidencial para permitir la deducción parcial de inventarios, inversiones y pérdidas fiscales anteriores, lo cual debió haber sido considerado al 100%.

En materia de IVA, se pone de manifiesto que la tasa cero es la que más le cuesta al gobierno, ya que representa el 1.46% del PIB, mientras que las exenciones alcanzan el 0.42% del producto interno bruto.

En materia del IEPS negativo a las gasolinas, es preciso señalar que no es ningún tratamiento fiscal preferencial, y que lo correcto es que PEMEX reciba un subsidio, vía gasto, y no que reduzca el pago de impuestos y contribuciones como lo hace ahora.

Si se ajustara este presupuesto, eliminando las partidas que solo representan una mera posposición en el entero del impuesto, así como las partidas cuestionadas, el total se reduciría a una cifra ligeramente superior al 3% del PIB, donde el IVA aporta dos terceras partes del costo fiscal total.

Comparando los beneficios fiscales que otorga México en relación al promedio otorgado por los Países miembros de la OECD, se encuentra que en nuestro País se ofrecen beneficios ligeramente por encima del promedio, el cual es de 5.7% del PIB, sin embargo, si nos comparamos con nuestros principales socios comerciales, Estados Unidos ofrece 7.7 % y Canadá 13.8% de beneficios fiscales como proporción del PIB.

El corolario final es que ni eliminando todos los tratamientos fiscales preferenciales, nuestro País alcanzaría una recaudación a PIB similar a la de los Países miembros de la OCDE, ya que en el fondo la baja recaudación tributaria es un reflejo del bajo ingreso per cápita del mexicano, y no de la evasión, la elusión, o los tratamientos fiscales preferenciales.

I. Introducción.

El Presupuesto de Gastos Fiscales cuantifica los ingresos que deja de percibir la Hacienda Pública Federal por concepto de exenciones, tasas diferenciadas de impuestos, subsidios, créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes y ordenamientos fiscales que aplican a nivel Federal.

La metodología original "Tax Expenditure" fue establecida por la OECD desde la década de los setentas, pero la Organización no obliga su elaboración. En México, este ejercicio lo viene elaborando la Secretaría de Hacienda desde el año 2002, y actualmente es obligatoria su presentación, debido a que el Poder Legislativo así lo dispuso por disposición expresa en la Ley de Ingresos.

En términos económicos, los Gastos Fiscales reflejan el costo de oportunidad en el que incurre el Fisco Federal, como resultado de man-

tener un régimen fiscal diferenciado y complejo, y de ninguna manera miden la elusión, la evasión o el potencial de recaudación que tienen las autoridades tributarias.

El verdadero potencial recaudatorio que se tendría, si se eliminaran los tratamientos diferenciados o las exenciones, es incierto, ya que la conducta del contribuyente podría verse modificada ante el cambio fiscal y alteraría sus decisiones económicas, buscando minimizar el impacto recaudatorio, además de que se introducen cambios de segunda ronda y posteriores.

En ocasiones, la política fiscal no solo se utiliza como instrumento recaudatorio, sino que coadyuva a conseguir objetivos parafiscales, reduciendo cargas impositivas como apoyo a la inversión o a la generación de empleos.

La correcta medición del Presupuesto de Gastos Fiscales, es crucial para la evaluación de estas políticas, y contribuye también a mejorar la transparencia de la Política Económica y Social del Gobierno Federal, haciendo explícito el costo fiscal de cada medida de apoyo o de estímulo.

II. Análisis Técnico

El presupuesto de gastos fiscales presentado por la Secretaría de Hacienda alcanza los \$772,364.5 millones de pesos para el 2008, cantidad equivalente al 7.4% del PIB. Los gastos fiscales se concentran principalmente en el impuesto sobre la renta, el cual representa 32.7% del total de los gastos fiscales, seguido del impuesto al valor agregado y de los impuestos especiales, cuya pérdida recaudatoria equivale a 27.2 y 25.8% del total, respectivamente. Por otra parte, el impuesto empresarial a tasa única y los estímulos fiscales agrupan 12.5 y 1.8% de la pérdida, respectivamente.

Sin embargo el reporte presentado el año pasado, proyectaba para este 2008 un presupuesto de gastos fiscales de \$604,556 millones de pesos, (5.7% del PIB).

Dos factores explican de manera preponderante este incremento, por una parte, la inclusión del IETU, el cual reporta un presupuesto de gasto fiscal de \$96,306 millones de pesos (0.9% del PIB) y el IEPS negativo a las gasolinas, el cual se incrementa en \$163,029 millones de pesos, ya que inicialmente se esperaban \$32,475 millones de pesos, y pasa a \$195,504 millones de pesos, cantidad equivalente al 1.9% del PIB.

Por su parte, en el ISR de personas físicas el costo baja de \$164,505 millones de pesos, a \$93,665 millones, debido básicamente a la eliminación del subsidio acreditable.

Si bien dentro del documento la Secretaría de Hacienda establece que en su metodología únicamente considera los costos anuales en que se incurre al aplicar las diversas medidas favorables al contribuyente, es omisa en incluir los efectos positivos recaudatorios que se generan en años posteriores, originados por la aplicación de las ya referidas medidas de estímulo.

Esto es así, porque muchas de las medidas fiscales que reducen la recaudación en el año en que se aplican, inciden en una mayor carga fiscal en años posteriores, compensando el quebranto inicial.

Ejemplo de lo anterior es la depreciación acelerada, o la basada en flujo en efectivo, que si bien inciden en un menor pago inicial, posteriormente se incrementa la carga fiscal, compensando al fisco por su diferimiento inicial en el cobro de impuestos.

De esta manera, de los \$159,298 millones de pesos que según el reporte le "cuestan" al fisco los tratamientos preferenciales en el ISR empresarial, casi \$65,000 millones no son costo neto efectivo, sino meras posposiciones en el pago del tributo, encabezando la lista la "consolidación fiscal" con \$31,801 millones de pesos.

Mención particular requiere el denominado "subsidio al empleo" el cual Hacienda dice que le cuesta \$34,756 millones de pesos, misma cantidad que la registra en el ISR empresarial, como si fuera un beneficio que reciben las empresas.

Adicionalmente, Hacienda calcula también el costo en el que incurre por permitir deducciones parciales, como el caso de los automóviles y los consumos en restaurantes, situación por demás absurda, ya que esto equivale a decir que estos gastos deberían de ser no deducibles, por lo que permitir una deducción parcial, tiene un costo en recaudación.

En materia del IETU, llama la atención que el cálculo se realiza con la información disponible al mes de Marzo, por lo que resulta prematuro emitir una opinión sobre el mismo, ya que resulta difícil evaluar el impacto a nivel anual, pues el contribuyente todavía no termina de hacer sus ajustes.

Sin embargo, se pone de manifiesto que incluyen dentro del costo algunas partidas consideradas ya en el ISR, como los autos y los consumos en restaurantes, lo cual no es correcto, así como las concesiones que hicieron mediante decreto presidencial para permitir la deducción parcial de inventarios, inversiones y pérdidas fiscales anteriores, lo cual debió haber sido considerado al 100%.

En materia de IVA, se pone de manifiesto que la tasa cero es la que más le cuesta al gobierno,

pues representa el 1.46% del PIB, mientras que las exenciones alcanzan el 0.42% del producto.

De esta manera, el IEPS negativo asociado a las ventas de gasolinas y diesel ascendió a \$26 mil millones de pesos al primer trimestre del año, ya que la cifra de \$54 mil millones de pesos que consigna el reporte de las finanzas al primer trimestre, incluye \$28 mil millones de un saldo a favor de PEMEX, generado en 2007, y que aparentemente no había sido recuperado por la paraestatal.

Para el segundo trimestre, reportan ya \$103 mil millones de pesos de IEPS negativo, lo que equivale a que la gasolina debería tener un precio al público 50% superior al que actualmente tiene, lo cual no es plausible, considerando los precios de las gasolinas en la zona golfo de los EUA a la fecha del reporte.

Por otra parte, este no es ningún tratamiento fiscal preferencial, ya que lo correcto es que PEMEX reciba un subsidio, vía gasto, y no que reduzca el pago de impuestos y contribuciones como lo hace ahora.

El IEPS negativo a las gasolinas, de \$195,504 millones de pesos, merece mención particular, pues definitivamente la cifra consignada luce elevada, más ahora con la reducción que se ha venido observando en el precio del petróleo, lo que ha llevado de nuevo a las gasolinas mexicanas a ser más caras que en Estados Unidos.

En resumen, si se ajustara este presupuesto de gastos fiscales, eliminando las partidas que solo representan una mera posposición en el entero del impuesto, así como las partidas cuestionadas, el total se reduciría a una cifra ligeramente superior al 3% del PIB, donde el IVA aporta dos terceras partes del costo fiscal total.

Ahora, bien, ¿cómo compara México con otros Países a este respecto?

La evidencia indica que ofrecemos beneficios fiscales ligeramente superiores a los que se otorgan en promedio en la OCDE, pero por debajo de los que otorgan nuestros principales socios comerciales. El promedio de beneficios fiscales que otorgan los Países miembros de la OCDE es de 5.7%, mientras que en EUA este porcentaje es de 7.7 y en Canadá de 13.8%.

IV. Alternativas de Solución.

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo del documento, el cálculo que presenta la Secretaría de Hacienda en materia de Presupuesto de Gastos Fiscales, resulta parcial e incompleto al no incorporar los efectos de mediano plazo de algunos tratamientos fiscales preferenciales, lo que redundará en una sobreestimación importante del verdadero costo fiscal de estas medidas de apoyo y estímulo.

De tal suerte, el ejercicio debe realizarse incluyendo los efectos recaudatorios positivos que tienen estas medidas en años posteriores, o alternativamente, estimar el costo financiero de posponer la recaudación, como consecuencia de estas medidas.

Por otra parte, Hacienda incluye el costo fiscal de otorgar deducciones parciales, cuando lo correcto sería permitir estas deducciones al 100% y eliminar estas partidas dentro del total.

En materia de IETU, se requiere eliminar la doble contabilización de conceptos que ya se incluyen en el ISR, así como recalcular el total con base a los datos más recientes.

El costo fiscal proveniente del IEPS negativo a las gasolinas y al diesel, definitivamente debe eliminarse del total, ya que la actual mecánica de

aplicar esta recaudación negativa contra otros impuestos y contribuciones a cargo de PEMEX es definitivamente irregular, por lo que debe legislarse un subsidio a PEMEX vía gasto.

V. Conclusiones.

Los datos que presenta la Secretaría de Hacienda en materia de Presupuesto de Gastos Fiscales sobreestiman el verdadero nivel del costo fiscal efectivo, el cual solo alcanzaría el 3% del PIB de ajustarse este cálculo.

El corolario que desprende de este cálculo correcto, es que aún y cuando se eliminaran todos los beneficios fiscales, la recaudación tributaria, como porcentaje del PIB, sería aún muy baja y no alcanzaría a comparar con la de los Países miembros de la OECD.

La conclusión final, es que la recaudación está estrechamente asociada al ingreso per cápita de los contribuyentes, y no tanto a diseño de leyes y a eficiencia recaudatoria.

A mayor ingreso por habitante, mayor pago de impuestos, por lo que es el bajo ingreso del mexicano promedio es el que explica la baja recaudación impositiva como proporción del PIB.

No hay que olvidar que el pago del ISR se realiza finalmente con tarifa, ya que la recaudación que se obtiene de aplicar la tasa impositiva de 28% aplicable a las personas morales, es finalmente acreditada por los socios accionistas dentro de sus declaraciones anuales como personas físicas, por lo que al final del día, el pago del ISR se hace con tarifa, y no con tasa, razón por la cual comparar recaudación a PIB resulta incorrecto e inapropiado, pues las diferencias en recaudación son originadas por diferencias en la distribución del ingreso, y no por evasiones, elusiones, o tratos diferenciados.

ESTIMADO SOCIO

boletín técnico.

Cualquier comentario, observación
o sugerencia a este Boletín
favor de hacerlo llegar
directamente a los autores.

Marco Antonio Perez Valtier
Econometría Aplicada, s.c.
Socio Director
mperezv@intercable.net