

LAS AUSENCIAS DE CONTROL EN LOS GASTOS FISCALES.

Mtro. Gerardo Eduardo León Hernández

geleon@uv.mx

L.C. José Manuel Carrillo Ulloa

jmculloa@hotmail.com

Fecha de Recepción: 24.04.2014

Fecha de Aceptación: 30.06.2014

Resumen

El Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) es elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la Unidad de Política de Ingresos (UPI) y es el documento que contiene el importe de las estimaciones de los ingresos que deja de recaudar el Estado mexicano por otorgar "incentivos tributarios". El objetivo es analizar la elaboración del PGF por la magnitud de recursos que se dejan de captar por los incentivos tributarios que otorga el gobierno mexicano, describiendo los PGF elaborados desde 2002 al 2013, para destacar la ausencia de procesos presupuestarios del PGF para su aprobación y con el fin de considerar a los estímulos para asignarles una fecha de caducidad o revisión de objetivos alcanzados debido a que son ingresos que se dejan de percibir que de no existir significarían más recursos para el gobierno.

Palabras clave: Gastos Fiscales, Estimaciones, Presupuesto.

Abstract

The Tax Expenditure Budget (TEB) is prepared by the Secretary of Finance and Public Credit (SFPC) through the Policy Unit of Revenue (PUR) and is the document that contains the amount of estimated revenues to stop raise the Mexican government for giving "tax incentives". The objective is to analyze the elaboration of TEB by the magnitude of resources that fail to capture by tax incentives granted by the Mexican government, describing the TEB prepared from 2002 to 2013, to highlight the lack of budgetary processes TEB for approval and for the purpose of consider the incentives to assign an expiration date or revision of objectives achieved because they are revenue foregone that does not exist would mean more resources for the government

Keywords: Tax Expenditures, Estimates, Budget.

Introducción

El tema de los gastos fiscales resulta a veces complejo por la casi inexistente referencia al termino en las leyes fiscales, solo se hace referencia a este término en la Ley de Ingresos del ejercicio correspondiente, así como en el Presupuesto de Gastos Fiscales, objeto del estudio, por el contrario es común hacer referencia de manera indistinta a los términos de "reducción de tasas", "exenciones",

“subsidios”, “diferimientos”, “deducciones”, “estímulos”, “condonaciones” o “facilidades administrativas”, que en conjunto son los gastos fiscales.

El tema que nos atañe tiene una destacada importancia en las finanzas públicas por ser parte de las políticas económicas y sociales del gobierno mexicano, y aún más, porque repercuten en el ámbito fiscal, debido a la magnitud de recursos que se dejan de recaudar.

En el presente estudio se tiene el objetivo de analizar la elaboración del PGF por la magnitud de recursos que se dejan de captar de acuerdo a las estimaciones presentadas en dicho documento y que representa entre el 3% y el 7% del PIB lo que se deja de recaudar por los incentivos tributarios que otorga el gobierno mexicano, describiendo los PGF elaborados de 2002 al 2013, para destacar la ausencia en la elaboración y de un debido proceso presupuestario de los PGF para su aprobación y con el fin de que dichos estímulos contenidos en el documento deben ser considerados para asignarles una caducidad, debido a que son ingresos que se dejan de percibir, y de no existir, significarían más recursos para las arcas del gobierno.

En primer lugar, se presentan antecedentes referentes a los gastos fiscales para tener un panorama del contexto de lo que se habla, ya que es un tema, que quizá resulte desconocido para muchos o que no se haya oído hablar antes del término, pero que en la medida en que profundicemos en él, se hará familiar los términos que se mencionan.

Por otra parte, se hace mención a la elaboración de los PGF de 2002 a 2013 en los que se observan los montos que el erario ha dejado de recaudar año tras año desde que se empezaron a elaborar dichos documentos, sin contar que los gastos fiscales han estado presentes desde antes de la elaboración de estos, por lo que solo existen estadísticas desde esa fecha.

Por último, se hacen observaciones con respecto a la elaboración del PGF así como la caducidad de los gastos fiscales, debido a que la elaboración del PGF se hace de meras estadísticas sin que se tenga conocimiento de quienes aplican esos “gastos fiscales”, y la caducidad que pudiera ayudar en la recaudación.

Este documento es en concreto propositivo y el fin que se persigue es dar un panorama general de la importancia de los gastos fiscales y la elaboración del presupuesto que los contiene, además para que la sociedad tenga una idea respecto al tema, pues tiene incidencias en la recaudación.

En resumen, el presente trabajo se pone a consideración del o los lectores, por lo que se confía que resulte de utilidad, tanto para el lector especializado como para los que no son expertos en la materia.

Metodología

La investigación es de tipo descriptiva-documental, ya que se inicia de una revisión y consulta general de las definiciones, términos y estudios que se

conocen al respecto, para dar un panorama general de los “gastos fiscales”, posteriormente se hace un análisis de los presupuestos de gastos fiscales elaborados y publicados desde el año 2002 por la SHCP, tomando cifras, en las que se observa lo que ha dejado de recaudar el Estado mexicano por otorgar estos gastos fiscales contemplados en las leyes tributarias.

Antecedentes históricos

Antes de la aparición de los beneficios o incentivos tributarios existían en las leyes lagunas fiscales que eran aprovechados por los contribuyentes que los detectaban, las autoridades al darse de cuenta de estos gastos fiscales y ver que se habían convertido en una práctica común optaron por otorgarlos a través de las mismas leyes, más tarde se darían cuenta que estos en lugar de frenar las evasiones seguían proliferando por lo que se dieron a la tarea de recolectar información que permitiera identificarlos.

Así surge el término gastos fiscales en la década de los sesenta y fue acuñado por Stanley S. Surrey quien en esa época se desempeñaba como secretario adjunto del Tesoro de los Estados Unidos de América bajo el mandato del presidente Johnson.

Surrey utilizó la expresión “tax expenditures” en un discurso efectuado en Nueva York para referirse a la proliferación de incentivos fiscales.

Gasto fiscal: La definición ha sido causa de controversias desde su aparición; se encuentran definiciones tan variadas, incluso entre los países que otorgan estos beneficios.

El término tuvo inmediata aceptación en los Estados Unidos de América, siendo plasmado en el Informe Anual del Secretario del Tesoro del año 1968, aunque su mayor desarrollo se produjo en la Ley del Presupuesto de 1974, donde se recogieron e identificaron los beneficios fiscales. En dicha Ley se definieron los "gastos fiscales" como "aquellas pérdidas de ingresos atribuibles a disposiciones de las leyes federales que permiten una exclusión especial, exención o deducción de la renta bruta o que permiten un crédito especial, una alícuota impositiva preferente o un diferimiento de la deuda tributaria".(Sánchez, 2007: 7)

Señala Fuentes (1974b, p. XXXIV y 1974a, p. 8) citado por Sánchez (1997) que las exenciones son "auténticos gastos públicos aunque sean gastos fiscales", y explicaba que "es un gasto en cuanto que la renuncia del ingreso del Tesoro supone una inmediata aplicación en favor de quien disfruta del incentivo correspondiente, aunque sea un gasto sin pago, puesto que no exige desembolso efectivo del Tesoro".

Lo anterior tiene que ver con una de las principales características de los gastos fiscales que es la disponibilidad inmediata, puesto que no se tiene que enfrentar a todo el aparato burocrático y eso ya representa una gran ventaja.

El PGF de la SHCP (2008: 3) señala que “el concepto de gastos fiscales, en sentido amplio, consiste en la transferencia de recursos del gobierno hacia

diversos sectores de la economía o de contribuyentes, a través de tratamientos fiscales diferenciados o preferenciales. Conforme a ello, los gastos fiscales se derivan de la aplicación de esquemas que desvían de la estructura normal de cada uno de los impuestos, por lo que la determinación de los gastos fiscales implica identificar los tratamientos fiscales que están fuera del esquema considerado normal.”

Por lo que aquí se abre la posibilidad de que al ser recursos trasferidos del gobierno puedan ser objetos de la tan de moda transparencia de la que tanto se habla, y que no tendrían que estar sujetos al tan famoso secreto fiscal del que luego se excusan las autoridades administrativas.

El mismo documento hace una aclaración que se considera pertinente ya que menciona que “los gastos fiscales se han definido en la literatura y en la práctica por los países que los estiman como aquellos tratamientos de carácter fiscal que significan una disminución – aquí le podemos agregar disminución real- en la recaudación tributaria y derivan de la aplicación de regímenes de excepción”. (SHCP, 2008: 3)

Se dice que es una disminución real porque aun cuando en el PGF se presentan cifras estimadas una vez que los incentivos son aplicados por los contribuyentes, representan cifras que de no haberse aplicado significaría más recaudación.

Continuando con el mismo análisis, la definición que se puede considerar valida al menos en el caso de México al estar en el documento oficial que contiene los gastos fiscales, “como gastos fiscales todas aquellas exenciones, reducciones y desgravaciones (que incluso pueden resultar en un impuesto negativo como es el caso del subsidio para el empleo o del impuesto especial a los combustibles, en su caso), que desvían la estructura normal de cualquier impuesto, constituyendo un régimen fiscal favorable para cierto tipo de ingresos o sectores de actividad y que tienen objetivos extra fiscales o de política económica”. Que además se deben considerar otras medidas, como son “la aplicación de tasas diferenciales, el otorgamiento de créditos fiscales y de deducciones más favorables, así como esquemas que permiten el diferimiento del pago de los impuestos o que otorgan alguna facilidad administrativa, entre otras, como la condonación de impuestos”. (SHCP, 2008:3).

Entonces de todo lo anterior, se puede considerar a los gastos fiscales como “las disminuciones que representan una disminución real aun cuando sean estimados, en los ingresos tributarios que el Estado deja de percibir a través del otorgamiento de estos incentivos en los diversos impuestos, como parte de su política fiscal para atraer inversión y que representa algún beneficio justificado en pro de la sociedad”. (SHCP, 2012:5).

Justificación de los gastos fiscales

La justificación de la existencia de gastos fiscales como ya se dijo en un principio, surgieron de las lagunas que presentaban los diversos esquemas o tipos de

impuestos que después se convirtieron en incentivos otorgados por el gobierno, pero que no disminuyeron la evasión, por el contrario proliferaron, los que ya se encontraban, por decir, legalizados y además, los que iban descubriendo los mismos contribuyentes.

Actualmente señala el PGF que el sistema fiscal no sólo se utiliza como un instrumento de recaudación, sino que en ocasiones, a través de la reducción de la carga impositiva, tiene objetivos extra fiscales, como pueden ser el fomento de la inversión y la generación de empleos, así como el apoyo o estímulo para algunos sectores específicos, entre otros. La integración del Presupuesto de Gastos Fiscales tiene una importancia particular para el análisis de la política fiscal, para evaluar su impacto sobre los ingresos tributarios y para transparentar las transferencias de recursos hacia el sector privado. (SHCP, 2008:3)

Con este párrafo se da la justificación de porque los PGF deben pasar un debido proceso presupuestario. Primero porque de acuerdo con la constitución para la discusión de nuevos impuestos se deben iniciar en la cámara de diputados, en segundo lugar porque la evaluación de la que habla debería permitir saber si cumplen los objetivos por los que se otorgan, y en tercer lugar como ya se dijo la transparencia de la que tanto se habla.

De acuerdo al presupuesto de gastos fiscales “no tiene sentido hablar de una “aprobación anual” de los gastos fiscales cuando estos ya fueron aprobados por el Congreso de la Unión en las Leyes. Por otro lado, las evaluaciones costo beneficio como las que se aplican a algunos rubros de gasto directo, sólo tienen sentido tratándose de gastos fiscales como los estímulos al cine y teatro”. (SHCP, 2012:15).

Pero, aquí cabe aclarar, que no se está hablando de una aprobación anual de cada gasto fiscal, pues eso representaría una gran carga de trabajo, aquí se habla de la elaboración y aprobación del presupuesto de gastos fiscales, del documento en sí. Por otro lado las medidas de control servirían para decidir cuales beneficios si cumplen con los objetivos y tienen el alcance para el que fueron creados, si no, es mejor desecharlos y buscar otros que si permitan alcanzarlos.

Desde luego que algunos de estos beneficios son necesarios para el funcionamiento de la economía y se justifica plenamente su existencia por los efectos que tiene, ya que cumplen una función de índole productiva, económica o social. Pero, también existen algunos que no sólo, no cumplen estas funciones, sino que, por el contrario, distorsionan la estructura del sistema tributario y su correcto funcionamiento. Estos que no cumplen las funciones, son los que deberían ser modificados o incluso eliminados con el fin de mejorar la distribución de la carga fiscal entre los distintos grupos sociales del país.

Clasificación de los gastos tributarios

De acuerdo con el documento “*Tax Expenditures in OECD Countries*” (2010), “los gastos fiscales pueden presentarse de diversas formas insertas en el marco tributario entre las que se encuentran:

- **Deducciones.-** Son los importes que reducen la base del impuesto.
- **Exenciones.-** Importes excluidos de la base del impuesto.
- **Tasas reducidas.-** Las reducciones en las diferentes tasas.
- **Diferimientos.-** Los pagos realizados de manera parcial o postergados, y
- **Acreditamientos.-** Los importes deducidos directamente del impuesto.

Otra forma de clasificación de los gastos fiscales dice el PGF (2012:14) es con base en la forma de aplicación del trato diferencial, es decir, si son generales o sólo aplican para un sector o grupo de contribuyentes. Un ejemplo de un gasto fiscal general es la aplicación de la tasa cero a los alimentos en el IVA que beneficia a todos los consumidores, en tanto que un gasto fiscal de aplicación particular es la reducción del ISR que permite la Ley del Impuesto Sobre la Renta en su Artículo 81 para los contribuyentes del sector primario.

Señala el mismo documento que también se clasifican los tratamientos diferenciales de acuerdo al proceso necesario para su obtención, ya que en algunos casos se requiere un proceso o trámite específico y en otros la aplicación es automática. Ejemplos de tratamientos diferenciales que requieren un trámite específico son los estímulos fiscales para el cine o el teatro que se otorgan en el ISR, en tanto que un tratamiento diferencial que no requiere trámite alguno, es la aplicación de la tasa cero a los alimentos en el IVA. (SHCP, 2012:14).

Objetivos de los gastos fiscales

Los “gastos fiscales” tienen varios objetivos y no sólo se otorgan para disminuir las cargas contributivas, algunos persiguen objetivos extrafiscales, entre las cuales se encuentran los estímulos para inhibir el consumo de ciertos productos (tabaco, alcohol, etc.), encontramos algunos que sirven de estímulo a la inversión, pero eso sí, todos o la gran mayoría se otorgan a través de deducciones, exenciones, reducciones de tasas, diferimientos o acreditamiento de impuestos; los cuales se encuentran otorgados ya sea mediante decretos como el reciente *ponte al corriente* o insertos en el mismo marco tributario como la deducción inmediata, incluso algunos de estos han surgidos como decretos que después han pasado a formar parte de la estructura tributaria.

Ventajas de los Gastos Fiscales

Los gastos fiscales que se otorgan representan algunas ventajas para los contribuyentes debido a la rapidez con que se aplican, la generalidad y el bajo costo administrativo que representan.

1. Rapidez; dado que su aplicación es inmediata y no requieren ningún proceso para su obtención

2. Generalidad; pues aplica para todas aquellas personas que caigan en el supuesto
3. Bajo costo administrativo (para quien lo aplica) al no tener que hacer algún trámite en el que se enfrente a la burocracia imperante en el país y en el que se le requiera muchos requisitos. (Mata, AÑO: 1)

Los presupuestos de gastos fiscales

El Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) es el documento elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la Unidad de Política de Ingresos (UPI) en el que se presenta el importe de las estimaciones de los montos que se dejan de recaudar por cada tipo de incentivo fiscal y se elabora en atención a lo dispuesto por la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para cada ejercicio fiscal.

El primer PGF que se dio a conocer fue en el 2002 con una estimación de 329 mil 446 millones de pesos (mdp) (Véase Figura 1), equivalente al 5.3 % del Producto Interno Bruto (PIB), este documento careció de estimaciones en algunos rubros, además no explicaba en qué consistía cada gasto y tampoco proporcionaba la metodología que se utilizó para determinar las estimaciones. (CEFP, 2013: 1)

PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES 2002			
CUADRO RESUMEN			
Concepto	% del PIB ^{1/}	Millones de Pesos (MDP)	Estructura porcentual
Total	5.3274	329,445.5	100.0
Impuesto sobre la renta (ISR)	2.7107	167,631.0	50.9
ISR de empresas	0.8434	52,148.8	15.8
ISR de personas físicas	1.8673	115,482.2	35.1
Impuesto al valor agregado	1.6960	104,875.6	31.8
Impuestos especiales ^{2/}	0.8892	54,989.3	16.7
Estímulos fiscales	0.0315	1,949.6	0.6

1/ Se utilizó el PIB de 6,183,700 millones de pesos, publicado en los Criterios Generales de Política Económica para 2002.
2/ Incluye el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), el impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios (IVBSS), el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (ISTUV).

Figura 1 Fuente: SHCP PGF 2002

Para el PGF de 2007, se observó una mejoría, en cuanto a la información que se presentó, dividiéndose en tres apartados consistentes en la fundamentación, la definición y los resultados, se dio a conocer una estimación de 581,123 mdp, (véase figura 2) casi 6% del PIB. En el mismo PGF de 2007, se incluyó la estimación para el ejercicio 2008, en una cantidad que rondaba los 604,556 mdp equivalente al 5.7% del PIB.

Presupuesto de Gastos Fiscales 2007

Cuadro Resumen

Concepto	2007			2008		
	Millones de Pesos (MDP)	% del PIB ^{1/}	Estructura porcentual	Millones de Pesos (MDP)	% del PIB ^{1/}	Estructura porcentual
Total (A+B+C+D)	581,123.3	5.9247	100.0	604,556.2	5.7488	100.0
A. Impuesto sobre la renta (ISR) (A.1+A.2)	296,090.8	3.0186	50.9	316,674.7	3.0113	52.4
A.1 ISR empresarial	142,646.7	1.4543	24.5	152,169.7	1.4470	25.2
A.2 ISR de personas físicas	153,444.1	1.5643	26.4	164,505.0	1.5643	27.2
B. Impuesto al valor agregado	210,859.6	2.1496	36.3	226,057.2	2.1496	37.4
C. Impuestos especiales ^{2/}	47,581.6	0.4853	8.2	36,248.7	0.3447	6.0
D. Estímulos fiscales	26,591.3	0.2712	4.6	25,575.6	0.2432	4.2

1/ Se utilizó un PIB de 9,809,200 millones de pesos para 2007 y de 10,516,200 millones de pesos para 2008, presentados en el Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

2/ Incluye el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV).
Nota: En este documento las cantidades en millones de pesos y como por ciento del PIB pueden no coincidir debido al uso de redondeos.

Figura 2. Fuente: SHCP PGF 2007

Para el ejercicio 2009 el PGF presentó una estimación en una cantidad de 464,914 mdp que representó un 3.87% del PIB. Este se presentó la estimación para 2010 en una cantidad de 502,533 mdp (véase figura 3) representando un 3.97% del PIB. En estos dos presupuestos se observan una disminución respecto a los años anteriores que venía incrementados considerablemente, justificándose en que a mayor recaudación mayor será la pérdida recaudatoria por los gastos fiscales.

Presupuesto de Gastos Fiscales 2009

Cuadro Resumen

Concepto	2009			2010		
	Millones de Pesos (MDP)	% del PIB ^{1/}	Estructura porcentual	Millones de Pesos (MDP)	% del PIB ^{1/}	Estructura porcentual
Total (A+B+C+D+E)	464,914.7	3.8717	100.0	502,533.4	3.9760	100.0
A. Impuesto sobre la renta (ISR) (A.1+A.2)	203,666.8	1.6961	43.8	213,030.0	1.6855	42.4
A.1 ISR empresarial	148,691.9	1.2382	32.0	155,151.9	1.2276	30.9
A.2 ISR de personas físicas	54,974.9	0.4579	11.8	57,878.1	0.4579	11.5
B. Impuesto empresarial a tasa única	85,567.7	0.7127	18.4	82,791.5	0.6550	16.5
C. Impuesto al valor agregado	158,521.6	1.3201	34.1	166,859.3	1.3201	33.2
D. Impuestos especiales ^{2/}	7,481.7	0.0621	1.6	33,550.1	0.2655	6.7
E. Estímulos fiscales	9,676.9	0.0807	2.1	6,302.5	0.0499	1.2

1/ Se utilizó un PIB estimado de 12,008,300 millones de pesos para 2009 y de 12,639,900 millones de pesos para 2010.

2/ Incluye el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV).

Nota: En este documento las cantidades en millones de pesos y como por ciento del PIB pueden no coincidir debido al uso de redondeos.

Figura 3. Fuente: SHCP PGF 2009

La presentación del PGF 2012, fue un parte aguas en la elaboración del documento, o al menos eso se esperaba, ya que anteriormente la Fundación Ethos señaló una serie de recomendaciones en la publicación "Los gastos fiscales como herramienta para el desarrollo económico" que deberían tomarse en cuenta

al momento de la elaboración de los PGF. Entre las que se incluyeron un nuevo apartado en el que se observan las distintas formas en las que se pueden clasificar los gastos fiscales.

La diferencia con respecto a los anteriores PGF es que en él, no se presentó el cuadro resumen que reflejara la cantidad estimada de la pérdida recaudatoria, si no que se justificó, el que no se agregara el cuadro resumen al mencionar que las estimaciones no deben suponer que de no otorgarse tales beneficios, reflejaría una mejora en la recaudación, pues son estimaciones de cantidades que aún no se recaudan.

Para el PGF 2013 se estimó una cantidad de 643,419 mdp (véase figura 4) que equivale al 3.87% del PIB, menciona el CEFP que *“Aunque la autoridad hacendaria menciona que la suma de las cantidades correspondientes a los gastos fiscales no representa una estimación adecuada de la recaudación adicional que se obtendría si éstos son eliminados, la presente nota realiza la sumatoria de todos los conceptos que integran dichos gastos fiscales con la finalidad de poner en contexto la magnitud de estos en las finanzas públicas.”* (CEFP, 2013:3)

Presupuesto de Gastos Fiscales 2013 (Millones de pesos y porcentajes)									
Concepto	Tasas Reducidas	Exenciones	Subsidios	Diferimientos	Créditos Fiscales	Deducciones	Facilidades Administrativas	Regímenes Sectoriales	Total
Como porcentaje del PIB ^{1/}	1.24	1.13	0.79	0.33	0.08	0.18	0.08	0.04	3.87
Total	205,756	187,755	131,732	54,358	14,090	29,612	12,788	7,328	643,419
IVA	205,756	45,987							251,743
ISR Empresarial		21,415	40,526	51,634		16,426	12,788	1,777	144,566
ISR Personas Físicas		114,745		2,724		13,186		5,551	136,206
Estímulos Fiscales					14,090				14,090
Impuestos Especiales		5,608	91,206						96,814

1/ Se utilizó un PIB de 16,607,900 mdp para 2013.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2013 - SHCP.

Figura 4.

Ahora bien, la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio 2014 en su Artículo 23 señala que:

“Los estímulos fiscales y las facilidades administrativas que prevea la iniciativa de LIF para el Ejercicio Fiscal de 2015 se otorgarán con base en criterios de eficiencia económica, no discriminación, temporalidad definida y progresividad.

Pero aquí se observa que solo habla de “estímulos y facilidades”, que se otorgan para el ejercicio subsecuente, no dice nada al respecto de los demás gastos fiscales, que sin embargo señala el mismo PGF que no tiene sentido hablar de una aprobación de anual de Gastos Fiscales, cuando ya han sido aprobados por los legisladores, pero como ya se dijo anteriormente, no se pretende que se realice una aprobación de cada gasto año con año, si no que cada año se revise si cumplieron los criterios por los que se otorgaron, y en caso de no cumplir, modificarlos o eliminarlos. Ya lo menciona el segundo párrafo del mismo artículo al señalar que:

“Para el otorgamiento de los estímulos fiscales deberá tomarse en cuenta si los objetivos pretendidos pudiesen alcanzarse de mejor manera con la política de gasto. Los costos para las finanzas públicas de las facilidades

administrativas y los estímulos fiscales se especificarán en el Presupuesto de Gastos Fiscales.”.

Esto debería tomarse en cuenta cada vez que se aprueba un gasto fiscal, sobre todo de aquellos gastos fiscales que tal vez cumplirían mejor sus objetivos a través de un gasto directo.

Continuando con la LIF en su Artículo 25 establece los términos para la elaboración del PGF, como a continuación se señala:

- 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.

Si se hace una revisión a detalle del PGF, el documento no cumple con lo estipulado por la LIF, con respecto al primer punto, si se presentan los montos estimados por cada concepto de gasto fiscal, pero no se presenta el monto total de lo que se dejara de recaudar, aun cuando esto representaría un buen ejercicio de la transparencia, el sustento jurídico que se le da a cada gasto fiscal aún es insuficiente, ya que no se presentan los objetivos y criterios que llevaron a su aprobación, no se presentan los resultados que se obtienen en beneficios sociales por otorgar estos gastos fiscales.

Importancia de los presupuestos de gastos fiscales (PGF)

El Presupuesto de Gastos Fiscales (2012: 3) señala que “la integración del mismo adquiere una importancia particular para el análisis de la política tributaria, al evaluar el impacto sobre los ingresos tributarios y para identificar los beneficios impositivos que se otorgan por medio del marco tributario”.

El presupuesto no dice cuál es la política tributaria, tampoco se observan cuáles son los beneficios que se obtienen por otorgar los estímulos fiscales, si incluyera los objetivos por los que fueron otorgados los beneficios así como el desempeño que han tenido durante su vigencia, daría una mejor pauta para su evaluación, pues el documento solo muestra cifras y la forma en que se estiman lo que se dejara de recaudar en cada ejercicio fiscal.

La importancia del PGF radica en la magnitud de recursos que deja de recaudar el gobierno mexicano, ya que como se ha observado anteriormente, representa alrededor del 5% del PIB.

Comentarios Finales

Los Presupuestos de Gastos Fiscales que elabora la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a través de la Unidad de Política de Ingresos tienen la característica de no seguir un proceso presupuestario, ya que no se presenta al

mismo tiempo que el Presupuesto de Egresos de la Federación Y no contar con medidas de control y evaluación adecuadas que permitan saber si los beneficios cumplen con los objetivos por el que se otorgaron.

La Fundación Ethos señala en la publicación *“Los gastos fiscales como herramienta para el desarrollo económico”* la necesidad de contar con un proceso de autorización más riguroso, integrar el PGF al ciclo presupuestario, diseñar un proceso de evaluación y auditoría, así como incorporar más información y de mejor calidad al PGF.

Lo primero que salta a la luz en el PGF es que resulta necesario que el gobierno o los responsables de elaborar el PGF hagan una correcta clasificación de los gastos fiscales que se otorgan y que estén de acuerdo a los objetivos que persigue, es decir si son porque tienen algún impacto social, si buscan desarrollar inversión, etc.

Con respecto a este punto, en el documento de la Fundación Ethos *“Los gastos fiscales como herramienta para el desarrollo económico”* recomendó hacer una clasificación de acuerdo a la función que persiguen (económica, social, fiscal, política) que reflejen los verdaderos fines que persiguen.

Como segundo comentario se puede agregar que no basta con solo otorgar estos beneficios, sino que cada uno debe ir asignado a un objetivo específico y evaluar si cumple con este objetivo, o en cuyo caso, como ya se dijo anteriormente, tal vez resultaría mejor un gasto directo.

Como tercer punto a destacar, es la caducidad de la que carecen los gastos fiscales, lo cual es apremiante que se haga una revisión, y así estos gastos fiscales no se perpetúen y los contribuyentes no consideren que sean derechos adquiridos, como normalmente sucede cuando se quitan los estímulos. Además de lo que menciona la Fundación Ethos en su documento *“Los gastos fiscales como herramienta para el desarrollo económico”* “Si los contribuyentes conocieran los períodos de vigencia de los gastos fiscales, se podría aumentar la eficiencia de esta herramienta, al obligarlos a hacer el mejor uso posible de dicho tratamiento por el tiempo estipulado.”

Como cuarto punto a mencionar, se deben publicar los resultados que se obtuvieron al otorgar estos beneficios, no basta con la estimativa que se hace, además se debe dar a conocer quienes los aplicaron, ya que aunque no sean gastos directos, se consideran que son recursos que dejo de obtener el estado y que de haberlos obtenidos se hubieran traducido en beneficios sociales.

Y por último, la información que el PGF contiene es útil pero insuficiente, ya que no permite medir las repercusiones fiscales, tampoco permite evaluar la política fiscal como se menciona en él, entonces hay que profundizar en el estudio de los gastos fiscales, buscar alternativas que pongan de manifiesto las prácticas del buen gobierno.

Referencias Bibliográficas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2013). Presupuesto de Gastos Fiscales 2013. Notacefp/050/2013.

Fundación Ethos (2012). El Presupuesto de Gastos Fiscales 2012: “lo bueno, lo malo y lo que sigue.”

Fundación Ethos (2012). Los gastos fiscales como herramienta para el desarrollo económico. Primera edición 2012.

Ley de Ingresos de la Federación 2014.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2010). Tax Expenditures in OECD Countries.

Ramírez, S. A. (2013, agosto). Presupuesto de Gastos Fiscales 2013-2014: El pavoroso subsidio a las gasolinas 2006-2013. Revista Puntos Finos, 38-45.

Sánchez Armas, M. (1997). La teoría del gasto fiscal: Un replanteamiento. España: Universidad de La Laguna. Tesis Doctoral.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2002). Presupuesto de Gastos Fiscales. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2003). Presupuesto de Gastos Fiscales. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004). Presupuesto de Gastos Fiscales. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2005). Presupuesto de Gastos Fiscales. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2006). Presupuesto de Gastos Fiscales. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007). Presupuesto de Gastos Fiscales. México.

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

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009). Presupuesto de Gastos Fiscales. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010). Presupuesto de Gastos Fiscales. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011). Presupuesto de Gastos Fiscales. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012). Presupuesto de Gastos Fiscales. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). Presupuesto de Gastos Fiscales. México.

Mtro Gerardo Eduardo León Hernández: Académico Investigador del Instituto de la Contaduría Pública de la Universidad Veracruzana y Docente de la Maestría en Administración Fiscal

L.C. José Manuel Carrillo Ulloa: Licenciado en Contaduría. Actualmente estudiante del cuarto semestre de la Maestría en Administración Fiscal y Becario CONACyt