



REFORMA FISCAL 2001 Y MEDIO SEGUNDA PARTE

Por C.P. Roberto Soto Leyva

Como comentamos en nuestro número anterior las Reformas Fiscales incluyen dos tipos de exposición de motivos, la general que resumimos y comentamos y la particular sobre las reformas a las reglas fiscales. En esta ocasión comentaremos la exposición de motivos particular que desde nuestro punto de vista puede formarnos un criterio sobre el objetivo del Gobierno Federal, nuestros comentarios se incluyen en letras negrillas y no pertenecen al texto original. Esperamos que alguno de nuestros comentarios sea de utilidad.

Exposición de Motivos del Decreto que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales

En ejercicio de la facultad constitucional concedida al Ejecutivo Federal, se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, por el digno conducto de usted, la presente Iniciativa de Decreto que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales.

Con la llegada al gobierno de esta nueva Administración, se han puesto en marcha una serie de acciones cuya finalidad es lograr un país que tenga entre sus ejes principales, una Nueva Hacienda Pública Distributiva, con la cual, sin duda, se podrá construir un México de menos contrastes y más justo. Este reto, se propone sea un compromiso compartido con la sociedad.

COMENTARIO 1

El concepto de “Nueva Hacienda Pública Distributiva” es un concepto que pretende incluir todos los aspectos involucrados en el manejo de las finanzas públicas es decir ingresos y gastos. Este concepto fue mencionado por primera ocasión por el Secretario de Economía Luis Ernesto Derbez Bautista. A diferencia de la Reforma Fiscal Integral que solo incluye aspectos referidos a ingresos del Gobierno Federal.

Existe una coincidencia generalizada respecto al bajo nivel que presenta la recaudación en México, aun comparado con países de similar desarrollo al nuestro. Ello, evidentemente limita las posibilidades de atender las necesidades crecientes en materia de gasto social e inversión pública, principalmente las de los grupos más vulnerables. Tal situación no es propia del Gobierno Federal, también se observa en el nivel estatal y municipal.

Por ello, uno de los principales retos de esta Administración es mejorar la actitud de las personas a cumplir con sus obligaciones fiscales. La nueva cultura del cumplimiento fiscal debe basarse en el compromiso de asegurar que cada peso que aporten los ciudadanos por concepto de pago de contribuciones, se vincule estrechamente con el ejercicio transparente y honesto del gasto público, bajo un estricto sistema de rendición de cuentas, mediante el cual se declare a la sociedad los gastos e inversiones realizadas.

COMENTARIO 2

Uno de los principales objetivos de la nueva administración, es el tratar de efectuar un uso transparente de los recursos, nuestro comentario a esta parte de la exposición de motivos, es que la transparencia que ofrece debe de tener como sustento una modificación en los procedimientos internos respecto al manejo de la información. Efectivamente el mejoramiento de la actitud de los contribuyentes, hacía el pago de impuestos es muy importante, el problema es: ¿que es primero, la transparencia o el cambio de actitud de los contribuyentes? ¿Tendrá en cuenta la nueva administración que este proceso llevara tiempo?

Desde esta perspectiva, las contribuciones más que una carga para el contribuyente, son un compromiso que el gobierno contrae para ofrecer servicios en la cantidad y calidad que demandan los mexicanos.

El impulso a la Nueva Hacienda Pública Distributiva permitirá sobre una base más amplia captar más recursos recurrentes e impulsar y fortalecer los programas sociales. De esta manera, un México de menos contrastes se construirá en la medida en que se generalice la contribución al gasto público, lo que posibilitará ampliar los programas para combatir la pobreza, mismos que hoy en día son insuficientes al cubrir sólo 3.2 millones de hogares (13.3% de la población) que viven en pobreza extrema; apoyar a los jóvenes que hoy se quedan sin concluir su proyecto educativo para que tengan la posibilidad de terminarlo y puedan acceder a un nivel mejor de vida; atender las crecientes necesidades de infraestructura y conservarla en un estado óptimo de utilización mediante adecuados programas de mantenimiento de la misma; y depender menos del endeudamiento del país. Para ganar esta lucha, es condición necesaria eliminar la competencia desleal que produce la existencia de la economía informal y apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa.

En un estado de derecho como al que aspiramos los mexicanos, no hay cabida a la informalidad, de ahí que se proponga introducir a la Ley del Impuesto sobre la Renta esquemas simples que permitan incorporar a la tributación a los agentes que actúan de manera informal; adicionalmente, se fortalecerá la fiscalización para combatir frontalmente este problema. Parte importante dentro de esta estrategia, es otorgar una adecuada asistencia a los contribuyentes que evite el incumplimiento o la informalidad por el desconocimiento de los esquemas de tributación y las facilidades que ofrecen.

COMENTARIO 3

El propósito de simplificación, siempre ha sido motivo de preocupación de todas las Reformas realizadas a nuestros ordenamientos fiscales, hasta donde recordamos no ha existido un proyecto en los últimos veinte años, que no haya incluido este objetivo. Sin embargo la historia nos ha enseñado que este objetivo lejos de llevarse a cabo, es contrario en todos aspectos a las modificaciones fiscales, pues nuestros ordenamientos fiscales se han tornado complejos y de difícil aplicación, al grado de requerir de especialistas en la materia para casi cualquier cálculo o trámite.

Con este nuevo sistema tributario se tendrá un México más justo al recaudar más y mejor, entendiéndose por esto que sean contribuciones equitativas y pagadas por todos los mexicanos de manera proporcional a su capacidad contributiva, facilitando su pago con un sistema más simple y comprensible; eliminando trámites burocráticos y logrando que los agentes económicos que actúan en la informalidad y que hoy no contribuyen, se sumen al esfuerzo de los mexicanos. De esta manera, todos mejoraremos, en especial los menos favorecidos, entre los que se encuentran los grupos indígenas. Con ello también el país dejará de vivir de prestado y se evitará incurrir en la carga más egresiva, la inflación.

COMENTARIO 4

Como anteriormente externamos, el objetivo de la simplificación ha quedado en simples deseos, y debe entenderse que un sistema tributario por si solo no implica mejor recaudación. El sistema tributario se integra por todos los ordenamientos que rigen nuestra vida social y específicamente la que nos ocupa, el pago de los impuestos. Desgraciadamente las modificaciones que se proponen como analizaremos posteriormente carecen de la profundidad para ser consideradas como una Reforma Fiscal Integral, y peor aún, contienen un gran número de problemas de orden técnico y operativo por lo que nos hace concluir que la propuesta generada es igual a las realizadas con anterioridad. Si bien tenemos que reconocer que existen conceptos innovadores y cuyo propósito es el simplificar, estos avances se ven opacados por las gravísimas fallas que derivan en una falta de seguridad jurídica y alto grado de discrecionalidad, temas que más adelante comentaremos.

Por su parte, el nuevo gobierno se compromete a construir una relación Estado-Sociedad, en la que la premisa del cumplimiento fiscal para, no de lo que las personas le deben al fisco, sino de lo que todos los mexicanos le debemos a México.

COMENTARIO 5

Este párrafo de la exposición de motivos resulta altamente esperanzador, ojala y se llegue a cumplir, sin embargo es necesario hacer notar que las acciones que las autoridades fiscales han emprendido recientemente no coinciden con este objetivo. Como ejemplo podemos mencionar el programa denominado “Cuenta nueva y borrón”, programa que desgraciadamente carece de elementos que lo hagan atractivo a contribuyentes morosos o informales, y por el contrario incluye una gran cantidad de restricciones que difícilmente pueden ser cumplidas.

La Nueva Hacienda Pública Distributiva que se propone a esta Soberanía, se basa en criterios de estabilidad macroeconómica y flexibilidad microeconómica, creando compromisos compartidos entre gobierno y sociedad como una fórmula imprescindible para lograr un país más próspero, en donde el primero se compromete a ofrecer un sistema tributario eficiente, equitativo, moderno, competitivo y transparente, que reduzca los costos de cumplimiento y otorgue seguridad jurídica a los contribuyentes; en tanto que la sociedad se responsabiliza a desarrollar una nueva cultura de

cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

COMENTARIO 6 (VER COMENTARIOS 3 Y 5)

México ha superado una transición sin crisis por primera vez en muchos años y se encuentra en un proceso de mejorar la calificación de su deuda. Esta reforma pretende, entre otros objetivos, reducir el nivel de inflación y que ésta se mantenga en el futuro en los niveles que se observan en los países que son nuestros principales socios comerciales. Esta situación, incluso, motiva que en la Iniciativa se proponga la eliminación de la actualización de muchos conceptos fiscales. De esta forma, la Nueva Hacienda Pública Distributiva que plantea esta Administración se agrupa en cinco grandes líneas

1. Adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del impuesto al valor agregado.
2. Apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo.
3. Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
4. Otorgar mayor seguridad jurídica.
5. Combatir a la economía informal.

COMENTARIO 7

Si bien es cierto que se ha logrado una transición sin crisis, las circunstancias económicas no son las mejores. La reforma efectivamente propone una eliminación de los conceptos que involucran actualización, específicamente, existe la propuesta de eliminar el procedimiento de cálculo mensual o trimestral relativo al efecto inflacionario por la tenencia de activos monetarios, en otras palabras el mal denominado cálculo del componente inflacionario. La eliminación no es total, ya que como examinaremos más adelante el procedimiento es sustituido por un cálculo anual que afortunadamente se simplifica en forma significativa. Sin embargo, nos cuestionamos, si tanta confianza existe en que se logrará abatir la inflación ¿Por qué conservar el reconocimiento de un efecto inflacionario?

En cuanto a las cinco líneas en que se estructura la Nueva Hacienda Pública Distributiva, se hace conveniente comentar que durante mucho tiempo se incluyó la simplificación administrativa como un punto particular, sin embargo desde la Reforma del 31 de diciembre del 2000, se excluyó como concepto específico, para ser incluido en el punto 3. Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En cuanto a los puntos 4 y 5, seguridad jurídica y combate a la economía informal, como examinaremos más adelante existe una gran cantidad de artículos en la propuesta, cuya redacción generan precisamente falta de seguridad jurídica. En lo relativo al combate a la economía informal, las reformas que se generan, desde nuestro punto de vista resultarán poco efectivas, pues no existe un incentivo o una medida de coacción que obligue a estos contribuyentes a cumplir con sus obligaciones fiscales.

A continuación la exposición de motivos explica en mayor detalle cada uno de estos cinco puntos.

1. Adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del impuesto al valor agregado.

- Adecuación del beneficio que significa la tasa cero y las exenciones en el impuesto al valor agregado

De acuerdo con el estudio denominado “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de ingreso de las familias”, entregado al H. Congreso de la Unión el pasado 13 de marzo, las familias con menores ingresos destinan una proporción importante de su gasto a la adquisición de productos sujetos a tasa cero o exentos del impuesto al valor agregado.

COMENTARIO 8

El estudio a que hace mención este párrafo puede ser obtenido en la página de internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en la página de la Presidencia. (www.shcp.gov.mx)

La aplicación de la tasa cero a los alimentos y medicinas, así como las exenciones en el impuesto al valor agregado, han resultado ser un mecanismo ineficiente para apoyar el ingreso de las familias más desvalidas, ya que el subsidio implícito que significa su aplicación, se otorga en forma generalizada y beneficia más a la población de mayores ingresos. Además, con ello se produce un hueco en la recaudación derivado del costo de dichos mecanismos.

El efecto distributivo de estos mecanismos es ineficiente, toda vez que del beneficio que se deriva de estos esquemas, sólo el 3.1% lo obtiene el 20% de las familias más pobres del país (5 millones); mientras que el 20% de las familias con mayores ingresos percibe el 49% de dicho beneficio. En otras palabras, para compensar fiscalmente a las familias más pobres a través de estos esquemas, se requiere también realizar un sacrificio fiscal en beneficio de las familias de mayores ingresos.

COMENTARIO 9

Respecto a los dos párrafos anteriores es conveniente resaltar que en los países que imponen impuestos indirectos, como el Impuesto al Valor Agregado mantienen conceptos que no están gravados (exentos) o con tasa del 0%. Entre otros razones son:

Sociales, eliminación de distorsiones competitivas, culturales, reducción del costo al consumidor, subsidio a bienes esenciales, artículos de primera necesidad, servicios financieros, educación, libros y periódicos, servicios y productos médicos.

Como se aprecia muchos de los conceptos se encuentra asociados con la educación, la cultura y conceptos que se consideran básicos como es el caso de los alimentos. Con respecto a este tema existen diversos estudios muy profundos, recomendamos la lectura del libro “Propuesta

de un Impuesto al Valor Agregado Promotor del Desarrollo” de la Academia de Estudios Fiscales de la Contaduría Pública, A.C. de Dofiscal Editores.

Se reconoce que las familias que destinan la mayor parte de su ingreso al gasto en alimentos y medicinas, son aquellas de menores ingresos; sin embargo, la recaudación que de este sector se obtenga si se gravan estos productos con la tasa general, representa, como ya se indicó, tan sólo el 3.1% del total de la recaudación que se obtendría de gravarse alimentos y medicinas. Cabe aclarar que a través de una serie de medidas, en adición a otras de carácter fiscal, se compensará por encima del efecto que significará gravar con el impuesto al valor agregado a las medicinas y los alimentos, cuyo costo representará aproximadamente el 6% de la recaudación que se obtenga del gravamen a dichos productos. Adicionalmente, es a este grupo al que se le destina una parte importante del gasto social, el cual se incrementará al aprobarse esta Iniciativa.

COMENTARIO 10

La propuesta de Reforma Fiscal, incluye la gravación de todos los conceptos exentos o con tasa 0%, el párrafo anterior, menciona que las familias de menor ingreso, canalizan mayor cantidad de recursos proporcionalmente hablando al pago del Impuesto al Valor Agregado, situación que es lógica, si partimos de la base que el pago de cualquier cantidad representa un mayor porcentaje con respecto al total del ingreso de una familia con niveles de ingreso bajo. Desde luego esta proporción se vuelve menor a medida que una familia tiene mayor cantidad de ingresos. Bajo este supuesto y con la intención de cancelar el efecto que tendría la gravación de los artículos exentos o gravados con tasa 0% la propuesta incluye una compensación que según el estudio por deciles eliminará el efecto que el nuevo gravamen pudiera tener. Con respecto a esta propuesta, es conveniente hacer dos aclaraciones, la compensación propuesta no incluye a todos los contribuyentes, exclusivamente esta destinada a compensar a familias con ingresos bajos; segundo la compensación operará en forma posterior a la imposición del gravamen, esto significa que las familias de bajos ingresos primero tendrán que pagar el IVA sobre los nuevos productos, y posteriormente recibirán la “compensación”.

El tema ha sido severamente cuestionada, y si bien tiene una muy buena intención, el hecho de gravar artículo exentos o gravados con tasa 0% tiene un impacto en el flujo de efectivo de los contribuyentes, y desde luego el impacto en los contribuyentes finales, que tendrán que cubrir el monto del incremento en los artículos mencionados. Entre los productos gravados en la propuesta se encuentran las colegiaturas, los alimentos (con algunas excepciones) y las medicinas, imagine el lector el impacto que va a causar en su gasto el supuesto de acudir a un supermercado y agregar al costo de los productos un 15%.

Las reformas al impuesto al valor agregado constituyen uno de los pilares de la nueva propuesta distributiva, dado que la aplicación de diversas tasas complica su administración y fomenta prácticas de evasión y elusión fiscales. En particular, la aplicación de la tasa cero y las exenciones en este gravamen limitan la capacidad recaudatoria del gobierno, en detrimento del efecto distributivo que se ejerce a través del gasto público, limitando la atención que demandan y requieren las personas y los grupos sociales más vulnerables.

COMENTARIO 11

El párrafo que anteriormente se transcribe, resulta cierto. Efectivamente tanto las exenciones como la tasa 0% distorsiona y dificulta la aplicación del Impuesto al Valor Agregado. Sin embargo en la mayor parte de los países donde se aplica existen estos conceptos. Sugerimos ver el comentario 9.

- Mecanismos de compensación

La afectación a los grupos más desprotegidos de la población se compensará con programas sociales de transferencias directas, inclusive, más allá del doble del gasto adicional que tendrán que efectuar por aplicar el 15% del impuesto al valor agregado a esos productos.

Al 20% de la población de menores ingresos se le compensará a través de PROGRESA y de los Programas Urbanos de la Secretaría de Desarrollo Social, entregando una cantidad que se canalizará por familia. Adicionalmente, con la reestructuración de la tarifa del impuesto sobre la renta y el incremento al crédito al salario, se beneficiará a aquellas familias que cuentan con trabajadores formales a través del aumento adicional de su ingreso disponible.

La nueva tarifa del impuesto sobre la renta exenta a los asalariados con ingresos de hasta 50 mil pesos y a las personas físicas con actividades empresariales o que presten servicios independientes, con ingresos netos por dicho monto. Cabe señalar que poco más del 60% de los asalariados y un número importante de los otros contribuyentes, se ubican en ese nivel de ingresos, siendo que con la reforma quedarán exentos.

En la actualidad, las instituciones de seguridad social y los Estados atienden a 83 millones de personas a las cuales se les proporciona en forma gratuita el 50% de las medicinas que se consumen en el país. Además, se propone establecer un mecanismo que produzca el mismo efecto que la tasa cero para una canasta de medicamentos esenciales definida por la Secretaría de Salud.

Adicionalmente, se buscará el apoyo de los Estados, para que los servicios públicos de salud que prestan no tengan cuotas de recuperación. Esto indudablemente es un servicio que favorece en mayor medida a las familias más necesitadas.

Como puede observarse, con estos apoyos no sólo se está evitando dañar a las familias más pobres, sino que se están proponiendo mecanismos que al ponerse en práctica de inmediato les significarán un aumento importante en su ingreso disponible.

Por su parte, a los trabajadores se les compensará por medio de un mayor crédito al salario y una exención del impuesto sobre la renta a los primeros 50 mil pesos anuales, y a la clase media, con una reducción en el mismo.

COMENTARIO 12

Uno de los principales problemas que existen en el aspecto de compensación, y que ha sido

severamente cuestionado, es precisamente el proceso mediante el cual se le retribuirá a las clases marginadas el efecto del Impuesto al Valor Agregado, en nuestros comentarios anteriores, hicimos referencia al estudio denominado “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de ingresos de las familias”. Este estudio, utiliza información desagregada sobre la distribución, monto y estructura del ingreso y el gasto de los hogares en México. El propósito de retribuir a las clases marginadas de los efectos que el IVA generará es un objetivo que a nuestro juicio es socialmente correcto. Sin embargo nos cuestionamos ¿Tendrá la capacidad el Gobierno para hacer llegar a través de instrumentos como el PROGRESA, la devolución de 108 pesos a través del crédito fiscal que contempla la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta? ¿El estudio refleja realmente la situación del gasto de una familia? ¿El PROGRESA no incluye a todas las familias marginadas, como se repondrá estas familias el efecto del incremento en el IVA?

Otro punto que nuestro juicio resulta altamente preocupante, es el hecho de que el incremento en el IVA alejará la posibilidad de adquirir muchos productos a familias de bajos recursos, pues si bien se está pretendiendo compensar el efecto del IVA este solo se logrará para efectos de los gastos que tenían en 1998, cuando se realizó el estudio a que se hace referencia en el párrafo anterior.

En el texto antes transcrito de la exposición de motivos, se hace referencia también al servicio al servicio que brindan las instituciones de seguridad social y los estados, al atender a 83 millones de personas, mencionando que se proporciona en forma gratuita el 50% de las medicinas que se consumen en el país. Ciertamente el caso del IMSS es una de las instituciones que socialmente ha venido a resolver un serio problema de asistencia médica, sin embargo, también se ha convertido en un verdadero problema, al no haber previsto financieramente situaciones que hoy en día lo tienen al borde de la quiebra. El comentario que realizamos tiene como intención el hacer ver al lector que una de las justificaciones más utilizadas por el Presidente, así como elementos del gabinete es el uso que se le darán a la recaudación que se generará por el incremento del IVA. Desgraciadamente esta justificación nos parece que no dejan de ser buenas intenciones por tres razones:

- El modificar una Ley, en este caso el IVA, no resolverá todos los problemas, adicionalmente, el incremento en contribuciones indirectas (como es el caso del IVA) va a generar una franca recesión pues la población en general, tendrá menos capacidad adquisitiva.
 - El incremento en la recaudación derivado de una corrección en una legislación no tiene efectos inmediatos, mucho menos considerando la situación económica mundial así como la particular de nuestro país.
 - Una reforma fiscal integral no es un proceso que se logró en un lapso de tiempo corto, es un proceso que según la experiencia toma una buena cantidad de recursos económicos, humanos y desde luego un factor que no se puede evitar, tiempo.
- Medidas en materia de educación, salud y prestaciones sociales

En cuanto a la educación, la salud y las prestaciones sociales, se propone otorgar en el impuesto

sobre la renta de personas físicas un crédito fiscal por las erogaciones realizadas por concepto de colegiaturas, establecer la deducibilidad de las primas pagadas por concepto de seguros de gastos médicos, exentar del impuesto prestaciones sociales, tales como ayuda por maternidad, ayudas por enfermedad, pensiones, servicios deportivos o transporte colectivo.

En el caso de los pensionados, se excluirá un monto equivalente a cinco salarios mínimos y por el remanente se estará exento cuando éste no exceda de 50 mil pesos al año.

COMENTARIO 13

Probablemente el segundo punto más discutido de la reforma fiscal, es la eliminación de deducciones. En esta parte de la exposición de motivos el ejecutivo ofrece un crédito fiscal por colegiaturas y deducción de primas de seguros de gastos médicos, y exención de prestaciones de previsión social.

El problema de esta parte de la propuesta es que se elimina la deducibilidad de los gastos médicos menores, como dentistas, consultas, etc. Situación que desde luego incrementa la base gravable de los contribuyentes.

El segundo comentario tiene que ver con la modificación que se realiza a la deducibilidad de los gastos que implica la modificación de la fracción XII del artículo 31 de la nueva Ley (antes 24) y desde luego por otra parte la modificación para los ingresos de las personas físicas que reciban prestaciones sociales de las empresas.

En la parte de las empresas la modificación implica que solo serán deducibles los gastos de previsión social que se otorguen en forma general en beneficio de todos los trabajadores, sin que pueda ser distintas para los trabajadores de confianza y los otros trabajadores. Hasta el día de hoy, esta fracción incluye conceptos específicos como es el caso de prestaciones destinadas a jubilaciones, fallecimientos, invalidez, servicios médicos y hospitalarios, subsidios por incapacidad, becas educacionales, fondo de ahorro, guarderías infantiles, o actividades culturales y deportivas y otras de naturaleza análoga. La modificación resulta importante, primero porque elimina conceptos específicos, segundo porque elimina el concepto de “análogos” que da oportunidad a considerar otras prestaciones que son importantes para los trabajadores y que de aprobarse las modificaciones se convertirían en ingresos gravables para los trabajadores (contribuyentes).

Adicionalmente a este comentario es necesario resaltar que existen empresas con sindicatos y obviamente con contratos Ley, que consideran este tipo de prestaciones, nos preguntamos: ¿Piensa el lector que los sindicatos van a permitir que dichas prestaciones sean gravadas? Pensamos que no, sin embargo si se efectuará la modificación, seguramente quien terminaría pagando el costo fiscal sería la empresa, ¿no cree usted?

2. Apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo

Con el fin de fomentar el ahorro de mediano y largo plazo, tan necesarios para financiar el desarrollo del país, se propone exentar en el impuesto sobre la renta las aportaciones y rendimientos de los fondos de

ahorro, siempre que permanezcan invertidos por lo menos cuatro años antes de ser retirados. En el caso de que las aportaciones y sus rendimientos no se retiren durante un plazo de 8 años, se propone otorgar la exención aun cuando se retire el total de los recursos del fondo. Asimismo, se establece la posibilidad de que los recursos del fondo y sus rendimientos puedan destinarse, sin cumplir los plazos señalados anteriormente, al pago inicial por la adquisición de vivienda a través del INFONAVIT, o para saldar los adeudos que se tengan con dicha institución. De esta manera se premia crecientemente la permanencia del ahorro en este tipo de esquemas.

COMENTARIO 14

Uno de los principales aspectos que en nuestro país ha sido relevado a un segundo plano, por no decir a un olvido por parte de las administraciones pasadas es la promoción de ahorro. Siempre se ha considerado un aspecto prioritario en el desarrollo del país, inclusive se ha incluido en el texto de los programas de desarrollo sexenales, sin embargo siempre ha quedado como un buen propósito. En esta ocasión se habla de una exención de las aportaciones que se realicen a los fondos de ahorro, exención que nos parece de los más lógica. Nuestro comentario a esta parte del texto, sería en cuanto a la seguridad jurídica de la modificación, en otras palabras, ¿Qué asegura al contribuyente que en un futuro no se gravaran los retiros?

La segunda parte del texto se refiere al INFONAVIT, el objetivo resulta atractivo y nuestro comentario solo se reduce a recordar que el INFONAVIT, es un organismo que ha dejado mucho que desear en cuanto a cumplimiento de sus objetivos.

Por otra parte, se propone que en el caso de intereses derivados de inversiones en el sistema financiero, éstos sólo se graven con el impuesto sobre la renta sobre el interés real. Es importante resaltar que con este nuevo esquema, cuando la tasa de rendimiento de dichas inversiones sea menor o igual a la inflación, se quedará exento de este impuesto.

Asimismo, se proponen modificaciones para hacer al sistema fiscal más competitivo en el ámbito internacional y, por tanto, atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros, con el consiguiente efecto positivo en la captación de proyectos de inversiones que posibiliten mayores empleos y mejores salarios.

Para las sociedades mercantiles se fija una tasa de 32%, en lugar de la de 35% que hoy deben pagar; respecto de la cual pueden diferir un 5%, ya que el esquema de diferimiento impuesto no ha demostrado ser un incentivo para la reinversión de utilidades, sino que sólo ha motivado la retención de los mismos a nivel de la empresa, en activos financieros, sin que se invierta en nuevos proyectos.

COMENTARIO 15

En el texto anterior se establece la necesidad de que nuestro sistema fiscal sea competitivo, objetivo que cualquier gobierno sensato debería de tener. Sin embargo nos preguntamos como es posible que se hable de un sistema competitivo, cuando en el anteproyecto de la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta se establece en el artículo 26, la

facultad para que la autoridad autorice, si lo considera “oportuno”, la reestructuración de sociedades, cuando este tipo de reestructuraciones son prácticamente la forma en que un grupo de corporaciones busca crear sinergia para lograr una mejor posición de mercado. Adicionalmente al establecer conceptos de competitividad, habría que preguntarse lo que significa reestructuración, concepto que desde luego no esta regulado en el la Ley del Impuesto Sobre la Renta, ni en el Código Fiscal.

Otro comentario importante al texto antes transcrito, es que desafortunadamente, el artículo mencionado habla de un Reglamento, y nos preguntamos ¿Cuál reglamento? Ya que el actual ni siquiera ésta actualizado. Desgraciadamente este tipo de objetivos que se alejan de la realidad, nos hace suponer que quien redacto la propuesta, no se encuentra muy actualizado sobre la operatividad de la Ley, y desde luego de la factibilidad de llevar a cabo reformas que cumplan con el objetivo mencionado.

Con el fin de eliminar la percepción que tienen los inversionistas de que México es un país impositivamente caro, debido a que actualmente además de pagar el 40% de impuesto sobre la renta (35% empresarial y 5% de dividendos), también se debe pagar un 10% adicional por la no deducibilidad de la PTU, lo que se traduce en una carga adicional, que en conjunto con el impuesto sobre la renta significa alrededor del 50% de las utilidades de las empresas, se propone permitir en el impuesto sobre la renta empresarial la deducibilidad de la participación en las utilidades pagada a los trabajadores (PTU). Esta medida, junto con el establecimiento de una tasa de 32%, hará que el país sea más atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros. Adicionalmente, se reincorpora a la Ley del Impuesto sobre la Renta la deducción inmediata de las inversiones realizadas fuera de las áreas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y Distrito Federal. Con esta medida, se reducirá la tasa efectiva para las empresas, promovándose una mayor inversión fuera de estas áreas. Asimismo, para fomentar un desarrollo regional más equilibrado, se permitirá la deducción inmediata en un porcentaje más elevado a las inversiones realizadas en las regiones de mayor marginalidad.

Las medidas en este apartado permitirán construir un círculo virtuoso: de más ahorro, mayor inversión y con ello, más empleos y mejor remunerados con los beneficios que ello implica.

COMENTARIO 16

Con respecto a los párrafos anteriores, es necesario recordar que la deducibilidad de la PTU ya existía, si bien era necesario utilizar un coeficiente en base a las prestaciones que la empresa pagaba, permitía la deducción de la parte que era gravada. La modificación que consiste en hacer deducible toda la partida de PTU, tiene como fundamento que todas las partidas de previsión social prácticamente serían acumulables en su totalidad. Aquí sería conveniente recordar que en otros sistemas tributarios las deducciones personales como la educación, los intereses hipotecarios, etc. son conceptos deducibles, por lo que al hablar de competitividad en nuestro sistema tributario, habría que hacer una revisión muy detallada pues tal vez no tengamos tal competitividad.

- Apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (PyMEs)

Para evitar que las PyMEs causen el impuesto al valor agregado sobre devengado, que los obliga a financiar a otras empresas o a otros contribuyentes, se propone que este gravamen lo paguen tras haber cobrado el bien o servicio prestado, y en las compras lo acrediten una vez que lo hayan pagado. Adicionalmente, para hacer neutral este régimen, se propone generalizarlo a todos los contribuyentes

Cuando se trate de personas físicas que realizan actividades empresariales con ingresos anuales de hasta 4 millones de pesos, podrán deducir sus inversiones en activos fijos conforme los paguen. Además se plantea se sujeten a obligaciones de registro más sencillas.

COMENTARIO 17

Probablemente la reforma que se menciona en los párrafos anteriores referentes al pago del Impuesto al Valor Agregado en base a lo cobrado (flujo de efectivo) es una de las muy buenas modificaciones que se proponen, sin embargo como todo lo buen tiene otro cara. En la propuesta se habla de acumulación en base al pago, pero también esta regla es aplicable para los gastos. El acreditamiento de un gasto será en función de su pago situación lógica y de acuerdo a un principio de simetría fiscal. El problema radica en que en la propuesta la autoridad se “sirve de más”, pues se propone que el acreditamiento se realice hasta en tanto se cumpla con el entero del impuesto, esto es traducido al español, que el contribuyente haya presentado la declaración. Explicado de otra forma, no podré acreditar el impuesto pagado hasta en tanto no haya presentado la declaración por lo que existirá un financiamiento adicional a la autoridad, ésta modificación ya existía en la Resolución Miscelánea, y se pretende incorporar en Ley, por lo que nos preguntamos ¿No quedamos que se pretendía cumplir con un principio de simetría fiscal?

3. Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales

Una mayor simplicidad de las disposiciones fiscales mejora la actitud hacia el cumplimiento por parte de los contribuyentes, al tiempo que les otorga mayor seguridad jurídica, y reduce sus costos administrativos

COMENTARIO 18

Uno de los principales objetivos durante los últimos 20 años ha sido la simplificación fiscal, este objetivo desgraciadamente no ha sido alcanzado y en múltiples ejemplos, en lugar de simplificarse se ha elevado el número de obligaciones y procedimientos para los contribuyentes.

- Régimen de base de efectivo

Se propone que el 100% de los contribuyentes (personas morales y físicas) paguen el impuesto al valor agregado cuando se reciba su pago, mientras que las empresas que adquieran bienes o servicios lo acrediten hasta que lo hayan pagado.

En el impuesto sobre la renta se propone que las personas físicas con actividades empresariales y que prestan servicios personales independientes (las cuales representan el 64% de los contribuyentes, sin considerar a los asalariados), causen el impuesto sobre la renta sobre la base de efectivo. Bajo este régimen, los ingresos se acumularán cuando se cobren y las compras se deducirán cuando se paguen.

Para las inversiones en activo fijo se tendrán la opción de deducirlas en línea recta o bajo el esquema de la deducción inmediata.

COMENTARIO 19

Esta modificación es probablemente una de las más relevantes para los contribuyentes, el hecho de no acumular un ingreso para efectos del IVA hasta que se cobre resulta sumamente importante, muchos contribuyentes tuvieron y tienen serios problemas con las autoridades por facturas que fueron emitidas y no cobradas lo que generó la obligación de pago para efectos del IVA. Lo más grave de esta situación es que la falta de pago fue en muchas ocasiones generada por autoridades gubernamentales que contrataban servicios y compra de productos que no pagaron en tiempo. Desafortunadamente la propuesta solo incluye el IVA, el ISR queda bajo el mismo esquema de acumulación y como consecuencia el contribuyente deberá generar registros especializados para IVA, ISR y contabilidad, lo que desde luego representa una mayor complejidad para las organizaciones.

- Autotransporte, sector agropecuario, silvicultura y pesca

Se propone que también los contribuyentes de los sectores del autotransporte, agropecuario, silvícola y pesquero tributen en el impuesto sobre la renta en el régimen de base de efectivo.

COMENTARIO 20

Esta parte de la propuesta resulta altamente preocupante, los sectores mencionados representan aspectos prioritarios para el país, el querer gravar estos actos o actividades resulta preocupante, pues definitivamente se incrementará el costo de los productos en un mínimo de 15%. Adicionalmente en el caso del autotransporte habría que recordar que gracias al tratamiento fiscal del régimen simplificado se lograron inversiones muy altas en este sector, logrando mejorar radicalmente el servicio que muchos años estuvo en manos del denominado “pulpo camionero”. Las autoridades han mencionado que el propósito de la propuesta es evitar el abuso por parte de algunos contribuyentes que han utilizado el régimen como un instrumento para dejar de pagar impuestos y nos preguntamos: ¿No sería más fácil, que en lugar de eliminar el régimen se instrumentarán candados para evitar el abuso de la figura jurídica? ¿Por que la autoridad elimina una figura jurídica que ha generado inversiones en una industria que durante mucho tiempo no recibió un impulso económico?

- ISR de personas físicas

En cuanto a la simplificación, se plantea un sistema de tarifas impositivas en el ISR para personas físicas más sencillo de calcular y además con un impuesto que será menor. De esta forma, se tendrá una sola tarifa del impuesto sobre la renta en lugar del sistema actual de 49, para que las personas físicas paguen menos en todos sus tramos y sin que la tasa marginal máxima exceda de 32%, lo que resulta muy favorable si se compara con la de 40% que hoy se llega a pagar.

La nueva tarifa propuesta es más sencilla de aplicar, con ello se da respuesta a las múltiples y reiteradas exigencias que en este sentido había venido manifestando la sociedad respecto del esquema fiscal, de tal

manera que cualquier asalariado, profesionista o empresario, pueda calcular el impuesto sobre la renta que le corresponde de manera simple y certera.

COMENTARIO 21

Con respecto a la propuesta de modificación de la tarifa, se hace necesario comentar que en otros países, las tarifas de cálculo de impuesto incluyen un impuesto diferenciado, esto es que hasta un determinado monto el porcentaje de impuesto es bajo o inclusive esta exento, a partir de esta cantidad se grava el excedente, solo el excedente por tasas que inclusive llegan a alcanzar el 50%, pero solo sobre el diferencial, de ahí el término de impuestos diferenciales, ya que se reconoce una cantidad básica para vivir y un excedente.

- ISR de personas morales

En el impuesto sobre la renta empresarial se incorporan modificaciones que lo simplifican:

a) Se sustituye el cálculo mensual de intereses acumulables, deducibles y pérdidas o ganancias inflacionarias, por uno que se haga una vez al año en donde se determine el ajuste por inflación anual acumulable o deducible.

b) Se elimina el cálculo complejo que significa aplicar tasas diferenciales en el impuesto sobre la renta empresarial, el cual obliga a las empresas a llevar la cuenta de utilidad fiscal neta reinvertida (CUFINRE), y la utilidad fiscal neta (CUFIN), eliminándose la primera de éstas.

c) Se elimina la obligación de realizar un ajuste semestral a los pagos provisionales, el cual les significa a las empresas hacer un cierre de ejercicio a mitad de año, con información real de sus operaciones.

COMENTARIO 22

En materia de personas morales, existen aspectos positivos y negativos, positivo al proponer la eliminación del componente inflacionario y sustituirlo por un ajuste anual. Negativo, el hecho de eliminar los pagos provisionales trimestrales para solo dejar pagos mensuales y nos preguntamos: ¿Dónde quedo la simplificación fiscal?

- Medidas adicionales de simplificación que se proponen

a) El pago de contribuciones vía transferencia electrónica de fondos, sin necesidad de dedación, así como pagar en las ventanillas de los bancos, incluso para los contribuyentes que no tienen una cuenta de cheques.

b) La presentación de declaraciones fiscales vía Internet, así como la realización de diversos trámites por este medio. Cuando los contribuyentes no cuenten con equipo de cómputo, podrán hacer la

presentación de las mismas acudiendo a las oficinas de asistencia al contribuyente,

c) La eliminación de diversas declaraciones informativas y múltiples avisos que deben presentar los contribuyentes,

d) Se libera a los contribuyentes de la obligación de expedir facturas impresas en talleres autorizados, cuando sus clientes utilicen los estados de cuenta bancarios para efectos de comprobar sus deducciones.

4. Otorgar mayor seguridad jurídica

Con la finalidad de dar mayor certeza y seguridad jurídica a los particulares, en la iniciativa que se envía a esa Soberanía se incorporan como disposiciones de carácter legal, diversas disposiciones reglamentarias o bien que actualmente aparecen como disposiciones de carácter administrativo, y que si bien es cierto que las autoridades administrativas las habían establecido como interpretación de las disposiciones legales, para tratar de integrar algunas lagunas de la ley o para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, también es cierto que por su naturaleza jurídica dichas disposiciones podían ser modificadas o dejadas sin efectos en cualquier momento, sin que produjeran mayores efectos legales a favor de los contribuyentes, por lo que resulta necesario incorporarlas al texto de la ley, para que surtan plenamente sus efectos legales frente a los particulares y la administración pública.

Igualmente, en la iniciativa que se somete a consideración de esa Soberanía, se elimina en algunas disposiciones legales, la posibilidad de que en forma administrativa se establezcan requisitos y condiciones para que los contribuyentes puedan acogerse a diversos tratamientos o para que respecto de ellos se produzcan efectos fiscales, procurando que en todos aquellos casos en que es posible, se establezcan en el texto de la ley, los requisitos necesarios que los particulares deben cumplir para obtener diversas prerrogativas o para que la autoridad pueda resolver su situación particular.

5. Combatir la economía informal

Dentro de la estrategia de desarrollar una nueva cultura de cumplimiento de las obligaciones fiscales es importante incentivar la entrada a la economía formal de quienes hasta ahora se mantienen al margen, facilitándoles el cumplimiento de sus obligaciones fiscales a través del régimen de base de efectivo. Lo anterior hará posible la ampliación de la base y la liberación de recursos adicionales para reorientarlos hacia el crecimiento de la economía.

Para evitar el desvío de mercancías del sector formal a la economía informal, se ha diseñado una ofensiva en cuatro vertientes:

a) Decomisar mercancías de contrabando a los grandes distribuidores,

b) Combatir el contrabando técnico disfrazado de importaciones lícitas, que aprovecha las ventajas de

los importadores legales,

c) Realizar acciones concretas en contra de los comerciantes medianos de mercancías pirata y de contrabando,

d) Combatir las prácticas de los proveedores que surten a la economía informal a través de la simulación de ventas o la destrucción de mercancías.

En otra vertiente y dentro del esfuerzo por ampliar la economía formal y acabar con la competencia desleal, se propone que el crédito al salario sea algo más que un simple mecanismo de compensación, ya que será un sólido incentivo a la formalidad, pues se plantea que sólo se otorgue a los trabajadores cuyos patrones cumplen con las obligaciones, que como tales tienen en otras leyes.

Como parte de la estrategia de combate a la informalidad que se observa en el sector de autotransporte, se propone establecer un crédito fiscal aplicable contra los pagos provisionales o el pago anual del impuesto sobre la renta, por la adquisición de diesel y por las cuotas de peaje. La generalización del impuesto al valor agregado también logrará que aumenten su contribución las personas que operan en la economía informal, a través del pago de este impuesto en sus consumos.

COMENTARIO 23 (VER COMENTARIO 21)

6. Otras medidas

- Eliminación para los sectores primario, autotransporte y editores de libros de los regímenes preferenciales en el impuesto sobre la renta

Debido a que el sistema fiscal debe ser equitativo y eficiente, en esta Iniciativa que se pone a consideración de este H. Congreso de la Unión, se plantea eliminar tratamientos preferenciales cuya permanencia no se justifica, así como las reducciones impositivas a los sectores dedicados a la agricultura, ganadería, pesca, silvicultura, editores de libros y al autotransporte, los cuales deberán pagar impuestos igual que los demás contribuyentes.

- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)

El actual esquema del IEPS aplicable a las bebidas alcohólicas, ha generado ciertas distorsiones caracterizadas por desviación en los precios relativos y en las cargas fiscales que enfrentan las distintas bebidas alcohólicas, así como cada uno de los productores, envasadores e importadores. Para corregir esta problemática, se propone reestablecer el impuesto que anteriormente era aplicado con un gravamen con tasas ad-valorem (tipo valor agregado), aplicable a todas las etapas de producción y comercialización de bebidas alcohólicas, esquema que es más eficiente y equitativo, al tiempo que otorga seguridad jurídica a los contribuyentes y transparencia en la determinación del impuesto.

- Combatir el deterioro del medio ambiente

En esta Iniciativa se plantea a través del impuesto sobre automóviles nuevos un mecanismo que incentive la práctica que ha venido realizando la industria automotriz para promover un medio ambiente limpio. Así, se propone introducir una fórmula que reduce este gravamen para aquellos automóviles menos contaminantes.

El nuevo sistema tributario que se propone a esta Soberanía consiste en:

I. Una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta.

II. Una nueva Ley del Impuesto al Valor Agregado.

III. Reformas, Adiciones y Derogaciones al Código Fiscal de la Federación y a las Leyes del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos

IV. Reformas y Adiciones a la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

De ser aprobada por el H. Congreso de la Unión la reforma que se propone, el Gobierno Federal contará con recursos adicionales que le permitirán atender el desarrollo de la población, principalmente la de menores recursos, en aspectos como son la educación y la salud, factores elementales para el desarrollo integral de los individuos, que les permitirán alcanzar una mejor preparación para el trabajo y con esto, mejores remuneraciones.

La reforma fiscal sí implica un incremento en la recaudación, pero este incremento permitirá que en el futuro se tenga un menor endeudamiento año con año, y se disponga de mayores recursos que podrán destinarse a atender programas sociales y a la creación de una sólida infraestructura económica.

Esta reforma fiscal que hoy se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, representa una oportunidad impostergable de mantener la congruencia en nuestras aspiraciones de alcanzar un México mejor para todos, especialmente para aquellos que tradicionalmente han carecido de lo más elemental y que hoy reclaman su derecho.

COMENTARIO FINAL

Consideramos que el Gobierno Federal tiene un propósito correcto, justo, sin embargo el proyecto carece de elementos importantes como la falta de seguridad jurídica, modificaciones que no coinciden con otros ordenamientos y falta de consenso. Existen propuestas que consideramos positivas, sin embargo existe también aspectos negativos que por su importancia opacan o eliminan lo aspectos positivos, nuestra esperanza es que el Gobierno Federal tenga la suficiente capacidad para entender que una Reforma Fiscal no se

SOPC Net

Año 1, Número 2

MAYO 15, 2001

realiza de la noche a la mañana y que requiere del apoyo de todos los sectores, no solo de su buena voluntad.

Esperamos que nuestros comentarios resulten interesantes y oportunos, y los invitamos a enviar sus participaciones o sugerencias a nuestro correo electrónico consultores@sotoprieto.com.mx con la seguridad de que los mismos serán de la mayor utilidad para mejorar nuestro compromiso con ustedes lograr la mayor rentabilidad de sus organizaciones.