

# Iniciativa de los senadores del PRI para reformar diversas leyes fiscales

## INTRODUCCIÓN

**E**l senador Manlio Fabio Beltrones Rivera presentó, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto al Valor Agregado y Federal de Derechos; del Código Fiscal de la Federación y se abroga la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, Iniciativa que, de ser aprobada, entrará en vigor a partir de 2013.

El documento generó innumerables críticas por parte de diversos sectores de la sociedad mexicana, incluyendo los legisladores; sin embargo, ninguno de ellos discrepó de la necesidad de reformar el sistema fiscal mexicano con el objeto de incorporar a un mayor número de personas en la base de contribuyentes, simplificar los procesos para cumplir las obligaciones fiscales y promover la inversión.

Análisis y críticas a la Iniciativa, vista como un primer paso en el necesario proceso de reforma del sistema fiscal mexicano



C.P. Pedro Carreón Sierra, Socio

La Iniciativa presentada por el senador Beltrones, constituye el primer paso en ese sentido. Sobre ella, los distintos actores deberían analizar, discutir, ajustar y aprobar una ley que logre el objetivo común. A fin de cuentas, en eso consiste el proceso legislativo.

Con la finalidad de ayudar en el análisis, a continuación expreso mis comentarios a la Iniciativa del Decreto:

## LISR

El impuesto sobre la renta (ISR) de las sociedades mercantiles tendría los siguientes cambios:

### 1. Determinación del ingreso y deducciones con base en flujo de efectivo

La acumulación de los ingresos y la deducción de las erogaciones, por parte de las personas morales, coincidiría con los momentos de pago y acreditamiento del impuesto al valor agregado (IVA) y con el momento en el cual, para efectos del ISR, en la mayoría de los casos las personas físicas acumulan sus ingresos, es decir, la base del gravamen se reconocería atendiendo al flujo de efectivo y no al devengado.

Lo anterior implicaría, en principio, la obligación de acumular los ingresos o el derecho a deducir los gastos, cuando los primeros hayan sido efectivamente percibidos en efectivo, en bienes o en servicios, y los segundos efectivamente erogados, aunque existirían ciertas excepciones como: los ingresos derivados de la exportación de bienes y servicios que se acumularían al término de 12 meses de haberse realizado la operación, si la contraprestación no fue cobrada en ese periodo, así como los costos directos e indirectos estimados, tratándose de contribuyentes dedicados a desarrollos inmobiliarios; quienes celebren contratos de obra inmueble, etcétera.

Con el régimen de flujo de efectivo se eliminarían las asimetrías que actualmente tiene la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) en cuanto al momento de deducir la adquisición de mercancías, por ejemplo, que serían deducibles al momento de realizar la erogación por su adquisición, en lugar de cuando se enajenen. También las inversiones en activo fijo utilizadas permanentemente en el territorio nacional podrían deducirse cuando la contraprestación sea erogada, en lugar de depreciarlas. Asimismo, se eliminaría el ajuste por inflación y los intereses se acumularían o deducirían cuando efectivamente sean cobrados o pagados, sin ajuste alguno. Sin embargo,

el sector financiero continuaría calculando un ajuste inflacionario.

La transición del régimen de devengado al de flujo de efectivo sería tersa; por ejemplo, los inventarios pendientes de deducir a la entrada en vigor de la ley podrían deducirse conforme las mercancías fueran enajenadas y cobradas; también los activos fijos pendientes de depreciar podrían seguir depreciándose. Evidentemente, esto originará una importante reducción en la base del impuesto en los primeros años de vigencia de la ley.

En términos generales, el régimen de devengado de la actual LISR se basa en criterios contables, por lo cual la utilidad contable coincide más o menos con la fiscal. Además, es un régimen más o menos similar al que utilizan la mayoría de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Un régimen de flujo de efectivo como el que la propuesta plantea, originará una discrepancia temporal importante entre las utilidades contables—base para el reparto de utilidades a los accionistas— y las fiscales. Previsiblemente, en los primeros años existirán utilidades contables y pérdidas fiscales que posteriormente se irán revirtiendo; sin embargo, ese desfase podrá dar lugar a retrasos en el retorno de la inversión a los accionistas, problemas de acreditamiento del impuesto mexicano en el extranjero, o sobrepagos del impuesto al distribuir utilidades.

Adicionalmente, ese régimen originará un importante costo administrativo para los grupos de empresas mexicanos con subsidiarias en el extranjero, a fin de realizar los cálculos para definir si deben o no reconocer anticipadamente los ingresos provenientes de inversiones en entidades o figuras jurídicas ubicadas en regímenes fiscales preferentes.

### 2. Diferencias entre la tasa corporativa y la tasa marginal máxima de las personas físicas

Las personas morales estarían sujetas a una tasa del ISR del 25% a partir de 2015. La actual tasa del 30% se mantendría en 2011 y 2012, en 2013 la tasa sería del 27% y en 2014 del 26%.

Las utilidades de las empresas estarían gravadas al 25%; cuando las utilidades se distribuyan deberá pagarse un 10% de impuesto adicional sobre el dividendo piramidado, si es que proviene de la cuenta de utilidad fiscal neta (cufin), o el 35% si no proviene de ésta.

La propuesta también plantea una nueva tarifa del ISR para personas físicas, con una tasa marginal

máxima de 35% para los contribuyentes cuyos ingresos sean superiores a \$500,000 mensuales.

Una diferencia entre la tasa corporativa y la tasa marginal máxima de personas físicas incentiva la realización de conductas elusivas que eliminan el posible incremento en la recaudación. Además, no parece proceder el pago del 10% del ISR en dividendos pagados entre personas morales, pues éstas estarían gravadas a una tasa del 25%.

### **3. Integración a la LISR de los elementos más importantes del impuesto empresarial a tasa única (IETU) y abrogación de éste**

El Decreto abrogaría la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (LIETU); sin embargo, incorporaría a la LISR algunos conceptos de esa ley, como sería la no deducción de sueldos, salarios y regalías, incluso cuando fueran pagadas a partes no relacionadas.

Por los sueldos y salarios pagados se gozaría de un crédito contra el ISR del ejercicio, por el equivalente al 25% sobre los ingresos gravados de los trabajadores. Este crédito no podrá gozarse en ejercicios futuros si la empresa sufre una pérdida fiscal, lo cual incentivará la tercerización del trabajo.

Por otra parte, la no deducibilidad de las regalías originará un incremento en los costos de la mayoría de las empresas pues, desafortunadamente, nuestro país es importador de tecnología.

La Iniciativa no establece algún procedimiento para recuperar el impuesto al activo (IA) pagado en los 10 ejercicios anteriores cuando se paga ISR, como actualmente establece la LIETU, por lo cual deberá incorporarse en el proceso legislativo.

### **4. Régimen opcional de tributación simple**

La Iniciativa propone crear un régimen opcional para las personas morales y las personas físicas que realicen actividades empresariales, con ingresos anuales de hasta 20 millones de pesos. El impuesto sería del 5% sobre el total de ingresos percibidos, sin deducción alguna.

Los productores rurales con ingresos anuales de hasta cuatro millones de pesos, gozarían de una tasa reducida del 3% de los ingresos totales percibidos.

Este régimen opcional no sería aplicable a los contribuyentes que consolidan fiscalmente, a las sociedades de inversión de capitales, y a quienes tributan en el régimen de pequeños contribuyentes, entre otros. Asimismo, este régimen será aplicable a personas morales cuyos accionistas sean residentes en México.

Los ingresos estarán gravados al 5 o al 3%, en la medida en que las utilidades no sean distribuidas. Al distribirse las utilidades, deberá cubrirse un impuesto adicional para gravarlas a la tasa del 35%, mediante un procedimiento un tanto complejo, el cual incluye calcular la utilidad que se habría tenido de no haber estado en el régimen opcional.

Mantener este tipo de regímenes preferenciales de tributación también será un incentivo para la realización de conductas elusivas tendientes a gravar ingresos a la tasa del 5% y efectuar deducciones con efectos del 25%.

Por otra parte, las pérdidas fiscales de contribuyentes, pendientes de amortizar antes de la entrada en vigor de la reforma, no podrán ser utilizadas.

Por último, aunque los contribuyentes puedan elegir tributar en el régimen opcional, la determinación de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas (PTU) se haría con base en ingresos acumulables cobrados y deducciones autorizadas pagadas.

### **LIVA**

En materia del IVA, se proponen diversas modificaciones sobre las siguientes líneas generales:

#### **1. Establecer una canasta básica alimentaria sujeta a tasa del 0%**

Con el fin de reducir la evasión y elusión fiscal, así como la aplicación indebida de la tasa del 0% a productos cuyo destino no es la alimentación, se propone gravar los alimentos a la tasa general, dejando la tasa del 0% únicamente a una canasta básica alimentaria integrada por: carne en estado natural; tortillas, masa, harina y pan, sean de maíz o trigo; pastas secas; leche natural y huevo, cualquiera que sea su presentación; azúcar, mascabado y piloncillo; sal; aceite comestible; atún y sardinas enlatadas, y animales y vegetales que no estén industrializados, salvo el hule.

Lo anterior representa, sin lugar a dudas, un avance para generalizar el IVA, aunque seguramente la integración de la canasta básica dará lugar a un sinnúmero de opiniones, por ejemplo, por qué se seleccionó el atún y las sardinas enlatados y no se incluyó a los chiles y verduras enlatados.

Además, la propuesta no grava otros bienes y servicios exentos, como podrían ser los libros, periódicos, revistas y servicios educativos, por lo cual el alcance en la recaudación no sería muy importante.

## 2. Devolución garantizada de tres puntos de la tasa general del 16%

Las personas físicas que sin ser contribuyentes del IVA reciban el traslado del impuesto por la adquisición de bienes, servicios o el uso o goce temporal de bienes, podrán obtener la devolución del monto que resulte de aplicar al impuesto trasladado el 18.75% (tres puntos de tasa del 16%, es decir, el 3%).

Esa devolución del impuesto sería automática (en un plazo máximo de 30 días naturales) cuando las personas cumplan varios requisitos, entre los que destacan: estar inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), adquirir los bienes, servicios o el uso o goce temporal de bienes de personas físicas o morales inscritas en el RFC; obtener el comprobante digital correspondiente, y proporcionar a sus proveedores los datos de la cuenta bancaria en que la autoridad fiscal depositará el monto del impuesto a devolver.

Cuando la devolución no proceda realizarse en forma automática por no proporcionar la información antes señalada, la persona podrá solicitarla en los términos del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación (CFF), cumpliendo los requisitos aplicables.

El mecanismo para solicitar la devolución del 3% del IVA (18.75% de la tasa general) parece adecuado, y podría alentar el consumo al sector formal de la economía; sin embargo, en la práctica podrá resultar muy complicado, sobre todo porque no todos los mexicanos tienen acceso a los servicios bancarios y, difícilmente, la generalidad de la población se acercará a la autoridad fiscal a solicitar una devolución. Además, un 3% de devolución no parece tener sentido para personas acostumbradas a adquirir bienes del mercado informal. Tal vez, una reducción en la tasa y un incremento en el número de bienes y servicios gravados darían una mejora en la recaudación.

## 3. Homologación de la tasa general en todo el territorio nacional

Con la finalidad de evitar evasión por diferenciales en las tasas del IVA, éste se homologaría al 16% en las zonas fronterizas y otras localidades.

## 4. Transporte terrestre de personas

El transporte terrestre de personas en autobús, cuya distancia de recorrido sea mayor a 25

kilómetros y siempre que atraviere al menos dos entidades federativas, quedaría gravado al 16%.

Habría que evaluar el impacto de esta reforma en la recaudación, considerando el efecto que podría originar el acreditamiento del IVA por las inversiones realizadas por transportistas, lo cual podría dar lugar a conductas elusivas.

## LFD

El Decreto contemplaría una reducción en los derechos pagados por Petróleos Mexicanos (PEMEX) Exploración y Producción, por el importe de las inversiones que realice para la exploración, recuperación secundaria y mejorada, así como para el mantenimiento de las instalaciones productivas. Esto también reduciría en forma importante los recursos del Estado.

## CONCLUSIONES

La propuesta de los senadores del PRI contiene aspectos importantes para mejorar la recaudación del país. Sin lugar a dudas, el gravamen a los alimentos procesados constituye el rompimiento de un paradigma de casi tres lustros; sin embargo, esto por sí solo no lograría un incremento sustancial en la recaudación; sería necesario gravar con el IVA a un mayor número de los bienes y servicios que actualmente están exentos.

Asimismo, la devolución del impuesto sería un procedimiento muy complicado y costoso para la administración pública; podría ser más sencilla una reducción generalizada en la tasa del impuesto, ampliando, a su vez, el número de bienes y servicios gravados.

Por lo que se refiere al ISR, un esquema de flujo de efectivo como el propuesto podría dar lugar a una falta de competitividad de México con respecto a otros países, por problemas de acreditamiento de impuestos en el extranjero, ocasionados por las importantes diferencias entre las utilidades contables y fiscales, principalmente originadas por las inversiones deducibles y los salarios y regalías no deducibles.

Por último, la diferencia entre la tasa de impuesto corporativa y la tasa marginal máxima de las personas físicas, constituirá un importante incentivo para realizar conductas elusivas que inhibirán un incremento en la recaudación. 