

! "#\$%&%&'()*'9%*%!*+%,'!

()' -)./-0!' 1!*")(!-%! '

!

"#\$%"&'!(! (#)!*#!&,-#./%!

.%0"#!(!" #1/' !

2334567896:7!#;<9=>678!@<6A896:7

(23455267'847439:;4'%7<4=>2?95267')=>39>@?259

#349';(4=933A::A)5A25A'C&D=>47>9E2:2;9;



! %2/-0"#!BCDE

ÍNDICE

Reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta

1. Contenido general de la iniciativa	1
2. Implicaciones	4
3. Referencias internacionales en materia de ISR	7
4. Consideraciones generales	10
Referencias bibliográficas	12

Análisis de la Iniciativa de Reforma Hacendaria

Octubre de 2013

Reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta

1. Contenido general de la iniciativa.

a) ISR para personas físicas

- Crear un nuevo escalón en el ISR con una tasa de 32% para individuos con ingresos mayores a 500 mil pesos.
- Crear un impuesto de 10% a las ganancias de capital y dividendos.
- Eliminar el régimen de pequeños contribuyentes y régimen de intermedios.
- Establecer un límite global a las deducciones personales: 2 salarios mínimos o 10% del ingreso.
- Establecer que las prestaciones distintas del salario que reciban los trabajadores del salario mínimo general deberán transferirse por tarjetas aprobadas por el SAT.
- Reducir la exención en la enajenación de casa habitación, el límite será de aproximadamente 1.2 millones de pesos.
- Estipular que la deducción del valor de las inversiones se realizará a través de los años de la vida útil del bien y no de forma inmediata.
- Ajustar el monto deducible de las inversiones en automóviles hasta 130 mil pesos por unidad sin IVA.
- Ajustar el monto deducible de la renta de automóviles a 200 pesos diarios por unidad.
- Considerar como no deducibles las cuotas de seguridad social del trabajador pagadas por el patrón.

- Limitar a 4% las deducciones por donativos a la Federación, entidades federativas, municipios y sus organismos descentralizados.
- Eliminar la deducción de los consumos en restaurantes.

b) ISR para personas morales

- Eliminar los siguientes regímenes:
 - Régimen de consolidación fiscal.
 - Régimen simplificado.
 - Régimen aplicable a las sociedades inmobiliarias de bienes raíces.
 - Régimen de sociedades cooperativas.
- Estipular que el beneficio fiscal para empresas de maquila sólo lo aplicarán aquellas que exportan el 90% de su producción total.
- Crear el régimen de incorporación, en el cual quedarán amparados los contribuyentes resguardados por los regímenes eliminados.
- El valor de las inversiones debe ser deducible a través de los años de la vida útil del bien y no de forma inmediata.
- Ajustar el monto deducible las inversiones en automóviles hasta 130 mil pesos por unidad sin IVA.
- Ajustar el monto de la renta de automóviles a 200 pesos diarios por unidad.
- Eliminar la deducción de gastos de exploración en el sector minero.
- Cambiar la deducción de las reservas preventivas globales que realizan las instituciones de crédito por la deducción de los quebrantos.
- Las deducciones de la empresa podrán realizarse, cuando la empresa realice la erogación real.
- Considerar como no deducibles las cuotas de seguridad social del trabajador pagadas por el patrón.
- Los vales de despensa serán deducibles siempre que se otorguen a través de monederos electrónicos autorizados por el SAT.
- Limitar a 4% a las deducciones por donativos a la Federación, entidades federativas, municipios y sus organismos descentralizados.
- Eliminar la deducción de los consumos en restaurantes.

Modificaciones previstas en el dictamen de la Cámara de Diputados

Los trabajos de dictaminación realizados por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, han propiciado modificaciones a la iniciativa de reforma del Gobierno Federal, entre las que destaca la introducción de tasas escalonadas en la aplicación del ISR, que van del 31 al 35 por ciento para los segmentos de altos ingresos, conforme a la siguiente clasificación.

Tasa de ISR propuesta	Ingreso Anual
Porcentajes	Pesos
30	392 mil 842
31	500 mil
32	750 mil
34	1 a 2 millones
35	3 millones

c) Eliminar IETU e IDE.

- La iniciativa contempla suprimir el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU)
- También se dejará de aplicar el Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE)

2. Implicaciones.

Justificación oficial

La arquitectura actual de los impuestos directos se basa en lo que se denomina “sistema renta”, conformado por tres diferentes impuestos: ISR, IETU e IDE. La interacción de los componentes de este sistema representa un alto grado de complejidad tanto para el contribuyente como para la autoridad fiscal, que se traduce en un elevado costo de cumplimiento y de control y una menor recaudación.

Por ello, los objetivos del Gobierno Federal son mejorar la progresividad impositiva, disminuir los costos administrativos relacionados con el pago de los impuestos y, como consecuencia, incrementar la recaudación.

a) Capacidad de recaudación del ISR en el Estado Mexicano.

Una de las implicaciones más importantes que se espera tener es el incremento en la recaudación fiscal. La capacidad de recaudación del Estado mexicano ha sido históricamente baja e insuficiente, en comparación con otros países y considerando las necesidades de financiamiento de la hacienda y las políticas públicas. La recaudación en México era del 10.3 por ciento del PIB, en 2010, tal como se observa en la tabla 1, cifra que se ubica muy por debajo de la recaudación que se registra en distintos países latinoamericanos, entre los que destaca Brasil con el 24.6 por ciento y Argentina con el 29 por ciento.

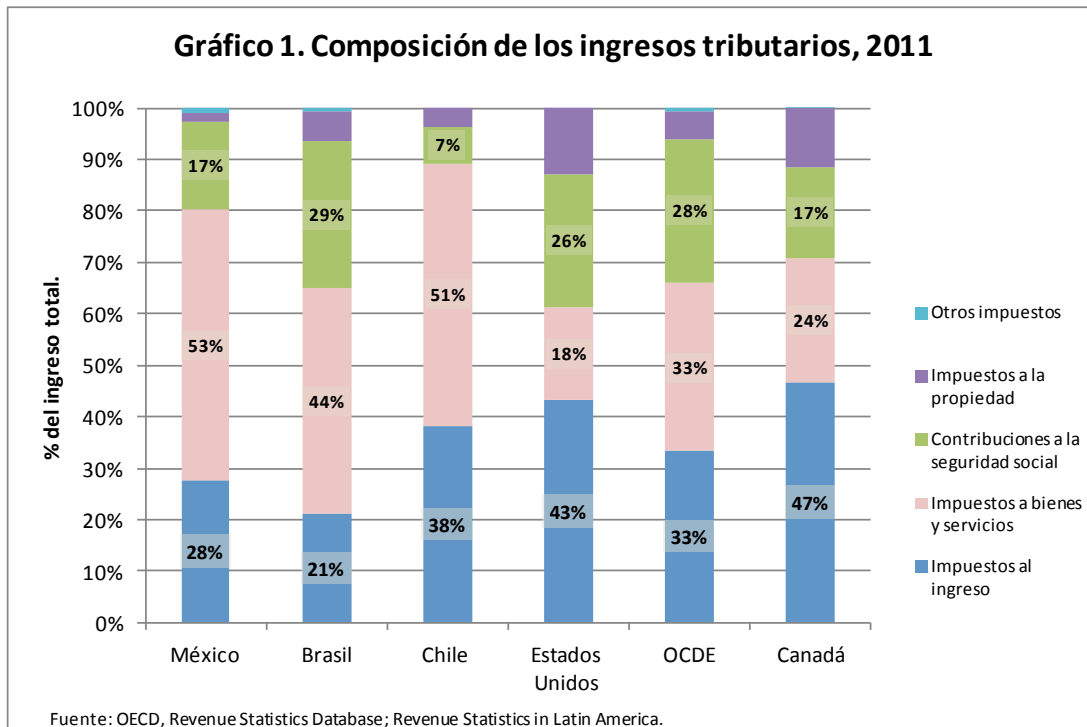
Tabla 1. Clasificación de impuestos en países de América Latina, 2010.

	Argentina	Brasil	Chile	México	Perú	Uruguay
Total ingresos tributarios	29.0	24.6	17.2	10.3	14.7	19.3
Ingresos tributarios directos	10.1	9.7	7.1	6.0	6.6	7.0
Impuestos sobre ingreso, utilidades y ganancias de capital	6.5	6.9	6.4	5.4	6.4	5.7
Personas físicas	2.5	0.4	1.3	2.7	1.6	2.5
Corporaciones y empresas	3.8	3.4	2.9	2.2	4.7	3.0
No clasificables	0.2	3.0	2.2	0.5	0.0	0.2
Impuestos sobre la propiedad	3.6	2.0	0.8	0.5	0.2	1.4
Otros impuestos directos	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0
Ingresos tributarios indirectos	18.5	14.7	10.0	4.2	7.7	12.3
Impuestos generales sobre bienes y servicios	13.0	13.2	7.6	3.9	6.2	9.0
Impuestos específicos sobre bienes y servicios	2.0	0.9	2.2	0.1	1.1	2.2
Comercio y transacciones internacionales	3.6	0.6	0.2	0.2	0.4	1.1
Otros indirectos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros impuestos	0.4	0.2	0.1	0.2	0.4	0.0

* Año 2012

Fuente: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPALSTAT).

Como se observa en el gráfico 1, a nivel internacional, los impuestos que aportan la mayor cantidad de recursos a la hacienda de los Estados, más del 60 por ciento, son: los impuestos a los ingresos (ISR en México) y los impuestos a la compra de bienes y servicios (IVA, IEPS en México). De acuerdo con distintos estudios (Hernández, 2003; Salinas, 2012; SHCP, 2013), los impuestos al consumo son regresivos, lo cual significa que extraen proporcionalmente mayores recursos a quien menos ingresos tiene; en tanto, los impuestos al ingreso son progresivos, pues quien más gana paga proporcionalmente más impuestos.



En general, en los países de la OCDE se sostienen esquemas tributarios diversificados, esto es, la recaudación no se concentra en un tipo de impuesto; tanto el impuesto al ingreso como el impuesto al consumo de bienes son buenas fuentes de ingreso. En Estados Unidos, el esquema tributario se concentra, en mayor medida, en los impuestos al ingreso, mientras que en México la mayor fuente de ingresos son los impuestos al consumo.

Los esquemas tributarios diversificados de las naciones desarrolladas tienen cierto sesgo a favor de impuestos progresivos (impuestos al ingreso), en tanto, las naciones menos desarrolladas, como las latinoamericanas, los impuestos regresivos (impuestos al consumo de bienes y servicios) prevalecen como principal fuente de recursos. Esta condición hace más regresivo al sistema tributario mexicano en comparación con otras economías y genera efectos directos sobre la desigualdad social del país.

La preferencia por la aplicación de los impuestos al consumo de bienes y servicios radica en que son sencillos de monitorear y recaudar. En este caso, los contribuyentes tienen incentivos a declarar sus impuestos, ya que con ello logran acreditar los pagos y exigir la devolución parcial del impuesto pagado. Si el contribuyente acredita el pago del impuesto como parte del gasto de producción por su actividad económica, se obtienen deducciones que reducen la carga fiscal de las empresas. Con estos impuestos, los contribuyentes son fiscalizadores de otros contribuyentes, facilitando la supervisión del recaudador.

Sin embargo, el abuso en los incentivos para la deducción fiscal termina por lesionar al sistema tributario. Si el consumo de bienes no es empleado en el proceso productivo, tanto comprador como vendedor tienen incentivos a no declarar la transacción. En esta situación, existen claros incentivos a evadir y eludir el pago de impuestos, lo cual, para minimizar el daño a la Hacienda se requiere monitoreo administrativo e instrumentos efectivos de castigo (Palacios 2013).

Por su parte, el impuesto al ingreso no es fácil de fiscalizar. Los contribuyentes tienen incentivos a ocultar su verdadero nivel de ingresos y tratarán de aparentar un ingreso menor al real. Para lograr un buen desempeño en la recaudación de impuestos al ingreso, se requieren de sistemas administrativos que tengan la capacidad para fiscalizar y asignar sanciones a los evasores (Leal 2011), de lo contrario, la evasión y la elusión en el pago de impuestos será la regla.

En el caso de los países desarrollados se tiene mayor control sobre los contribuyentes, pues es mayor la probabilidad de vigilar eficazmente y sancionar a los evasores, en comparación con lo que ocurre en países latinoamericanos (Leal, 2011). Ello supone que en los países desarrollados se puede diversificar las fuentes de ingreso y aprovechar las ventajas por diversificar el riesgo de recaudación, en tanto, los países menos desarrollados dependen de impuestos regresivos por su sencillez. En cualquier caso, el éxito recaudatorio depende tanto de reglas formales como de los sistemas administrativos que puedan implantar esas reglas.

En términos generales, con la reforma a la Hacienda Pública, el Gobierno Federal pretende recaudar 1.4 por ciento del PIB. Los montos y porcentajes pueden encontrarse en la tabla 2. Con la eliminación del IETU la recaudación cae en 114 miles de millones de pesos. Esa caída se cubre con limitaciones a las deducciones, eliminación de privilegios fiscales, aumento de impuestos a personas físicas y aumentos en la tasa del IVA.

Tabla 2. Efectos recaudatorios

	Miles de millones de pesos de 2014	% PIB en 2014
Desaparece IETU	-114.5	-0.74
ISR personas físicas	58.6	0.33
ISR personas morales	131.0	0.74
IVA	54.0	0.31
Saldo por reformas en impuestos al consumo e ingreso	129.1	0.64
Reformas a IEPS	95.5	0.54
Derechos	15.1	0.09
Saldo total	239.7	1.36

Fuente: Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, Presidencia de la República.

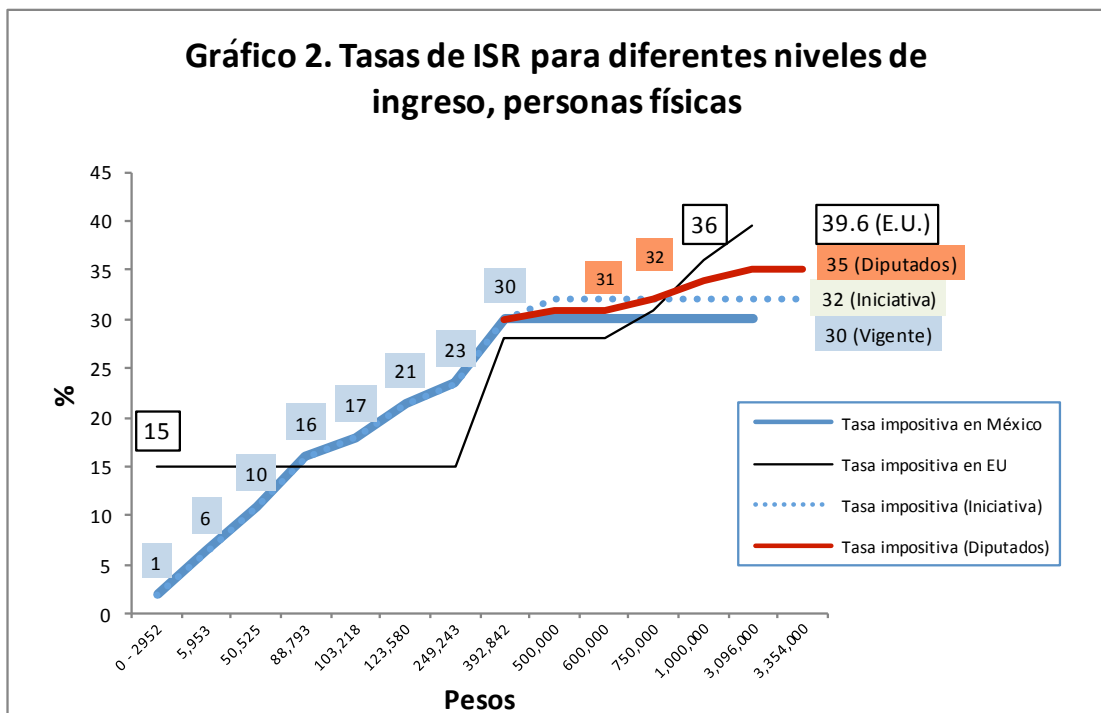
3. Referencias internacionales en materia de ISR

a) ISR para personas físicas

En un país con alta concentración de la riqueza, como México, aumentar las tasas de impuestos a los contribuyentes de altos ingresos es una buena medida, que posibilita una redistribución del ingreso más justa. No obstante, para lograrlo, el aumento de las tasas debiera ser mayor a las establecidas en la iniciativa del Gobierno Federal.

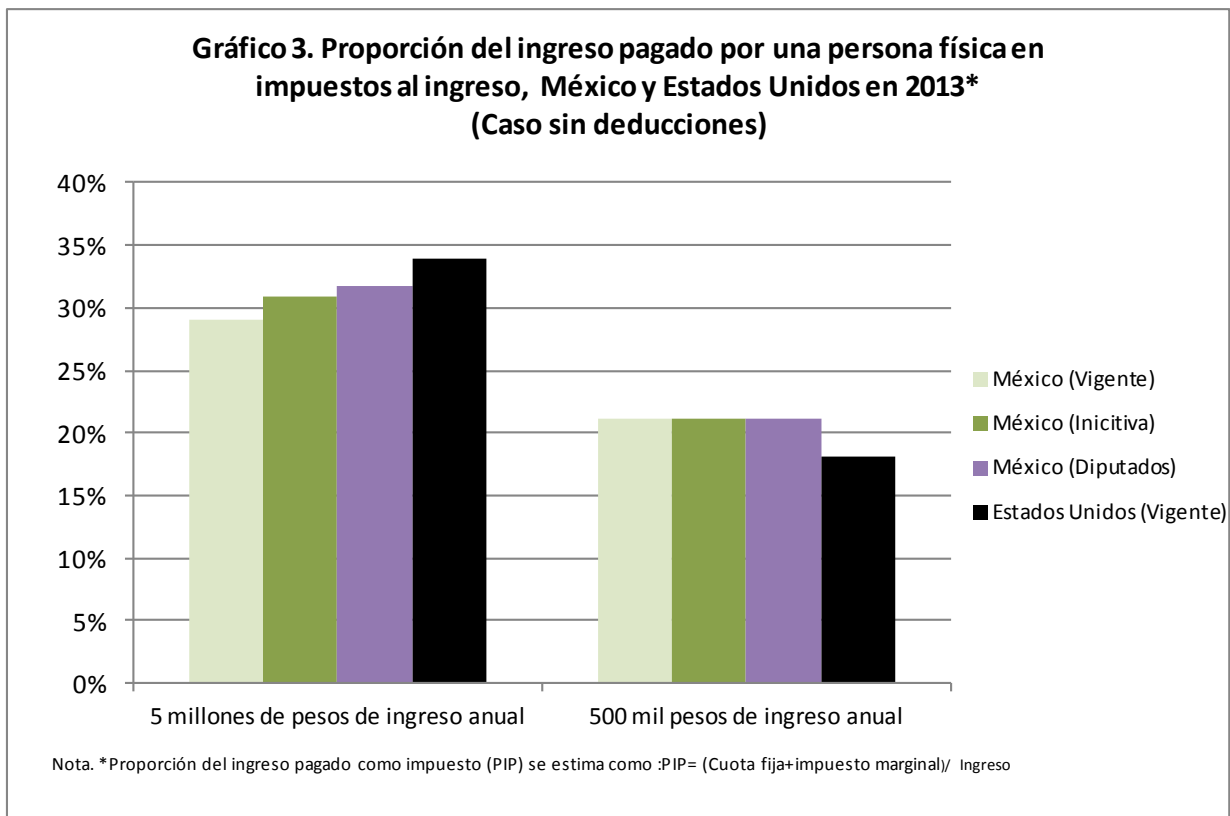
La comparación entre los sistemas del ISR de México y Estados Unidos ayuda a ilustrar esta situación. El esquema fiscal para personas físicas en México establece 8 rangos de ingreso y en Estados Unidos existen 5 rangos. En los dos esquemas, la tasa del ISR aumenta a medida que el rango abarca ingresos mayores.

En el gráfico 2, se presentan las tasas de impuesto en los dos países y cómo se distribuyen con respecto al ingreso, que se encuentra expresado en pesos mexicanos. En la gráfica se aprecian tres tramos, el primero de ellos se ubica en la cota inferior de la distribución del ingreso, la segunda en medio de la distribución y, el tercer tramo, en la cota superior. En la cota inferior las tasas de impuesto en Estados Unidos son mayores a las de México; en el tramo mediano las tasas del impuesto en México son mayores, y; en la última cota, las tasas de impuesto en Estados Unidos son superiores.



De tal forma que, en México el sistema fiscal favorece a los individuos con bajos y muy altos ingresos, los individuos de ingresos medios son menos favorecidos. Esta situación está presente con las tasas vigentes y no se modificaría con las tasas sugeridas en la reforma del Ejecutivo. Como se observa en el gráfico 2, los ajustes propuestos por la Cámara de Diputados hacen más progresivo el gravamen en la parte superior, lo que implica recaudar más de los que más ingresos obtienen.

Para apreciar mejor los efectos en la inequidad fiscal en México, se presentan estimaciones sobre la proporción del ingreso que aportarían dos individuos como impuesto al ISR en México y Estados Unidos. Para ello se establecen dos casos, un individuo que tiene 500 mil pesos como ingreso anual, el otro tiene como ingreso 5 millones de pesos. Ninguno de los individuos realiza deducciones. Los resultados del ejercicio pueden observarse en el gráfico 4. El individuo que gana 250 mil pesos, en México pagaría como impuesto el 23 por ciento de su ingreso (antes y después de la reforma), pero en Estados Unidos ese mismo individuo pagaría como impuesto el 15 por ciento. Pero, el individuo con ingresos de 5 millones, en México pagaría 28 por ciento de su ingreso antes de la reforma y 35 por ciento después de la reforma, pero si paga el impuesto en Estados Unidos, el individuo aportaría el 39.6 por ciento de su ingreso. Esto refrenda que el sistema fiscal mexicano afecta con mayor fuerza a los individuos de ingresos medios que a los de ingresos elevados.



Ahora, siguiendo el análisis en lo referente a las ganancias de capital, la tasa sugerida en la reforma es baja. Brasil, Chile, Estados Unidos y Canadá asignan una carga tributaria mucho mayor, como se observa en la tabla 3. Incluso, las ganancias de capital en Brasil, Estados Unidos y Canadá son diferenciadas. La tasa del impuesto aumenta, cuando las ganancias son mayores. Y, las inversiones de corto plazo pagan una tasa mayor a las inversiones de largo plazo, asignando un costo mayor a las inversiones pasajeras y altamente especulativas.

Tabla 3. Impuesto a las ganancias de capital, personas físicas

País	Tasa %
México	0 (10*)
Brasil	15-20
Chile	17
Estados Unidos	10 -39.6
Canadá	15-29

Fuente: OECD Estadísticas por países.

*Tasa del impuesto establecida en la propuesta de reforma.

b) ISR para personas morales

México tiene una baja capacidad de recaudación del ISR a personas morales, pero cuenta con una tasa elevada del ISR, comparada con las tasas en Brasil, Chile, Estados Unidos y Canadá. Las tasas del impuesto y la capacidad de recaudación están anotadas en la tabla 4.

Tabla 4. Impuestos al ingreso, personas morales/corporativo

País	Tasa %	Ingreso como %PIB
México	30	5.2
Brasil	15-25	6.9
Chile	17	7.5
Estados Unidos	35	10.8
Canadá	19	14.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Palacios (2013).

La baja recaudación en México de ISR a personas morales, según algunos analistas (Hernández, 2004; Leal, 2011; Levy, 2011) se debe, en parte, a la baja efectividad del Estado para aplicar la regla y sancionar a los evasores, pero también al esquema de deducciones y regímenes especiales. Por ejemplo, en 2012, por concepto de ISR se devolvieron 34 mil millones de pesos a personas morales, que representa un aumento de 26.1 por ciento real respecto a 2011. De acuerdo con el SAT (2011), las devoluciones derivadas por juicios administrativos o legales se presentan, en gran medida, por la existencia de los regímenes especiales que hoy pretenden eliminarse.

4. Consideraciones generales

La iniciativa de reforma que presenta el Poder Ejecutivo en materia de ISR, tiene un sentido progresivo al incrementar el impuesto a los grupos de altos ingresos; sin embargo, la propuesta es aún limitada, pues los grupos que se ubican en la parte más alta de la distribución de los ingresos mantendrían una contribución reducida en comparación otros países y con su propia riqueza. Al respecto, los ajustes propuestos por la Cámara de Diputados mejoran la estructura del ISR y fortalecen el sentido progresivo de la reforma.

No se debe olvidar que el diseño e instrumentación de un buen sistema de tributación está sustentado en los principios de igualdad, equidad y justicia, entre otros, por lo que las modificaciones a la arquitectura actual de los impuestos directos deben procurar estos principios y considerar las condiciones de pago de los contribuyentes y la solidaridad que subyace en el sistema hacendario.

Por ello, se recomienda considerar los siguientes aspectos específicos.

1. Resulta conveniente la ampliación en el número de escalones del ISR a personas físicas, ya atendida en el dictamen de la Cámara de Diputados. Es importante evitar que con la aplicación de una misma tasa se afecte por igual a personas que ganan un determinado ingreso anual, que a las que ganan más de dos veces ese ingreso. Para mantener los principios fiscales de justicia e igualdad y contar con un sistema más progresivo en la parte superior de la distribución del ingreso, conviene introducir escalones que podrían establecerse a ingresos de 1 millón de pesos y 3 millones, los cuales podrían asociarse a tasas de 34 y 36 por ciento, respectivamente. Estos escalones estarían alineados con los establecidos en Estados Unidos y en otras economías desarrolladas.
2. La tasa de 10 por ciento no elimina los incentivos a invertir los ingresos en la bolsa de valores de corto plazo, es preferible tasar un impuesto por ganancias en la bolsa de 10 por ciento, en contraste a una tasa de ingreso de 30 por ciento. Por tal motivo, se sugiere que la tasa propuesta para el impuesto a las ganancias de capital debe incrementarse, de 10 a 20 por ciento. Una tasa mayor no afecta la competitividad, pues países del mismo nivel de desarrollo del continente, tienden a gravar las ganancias de capital con mayor rigidez que en México.
3. También se recomienda que el esquema impositivo sobre ingresos por ganancias en la bolsa sea progresivo con respecto al ingreso y el tiempo, en lugar de una tasa fija de 10 por ciento. La intención es cobrar un impuesto por la magnitud de la ganancia y desmotivar las inversiones de corto plazo, esto da lugar a que la bolsa de valores sirva como instrumento de financiamiento para la producción e inhibe prácticas especulativas.
4. Se recomienda un aumento sustantivo en el presupuesto asignado al Servicio de Administración Tributaria, institución que ha tenido grandes logros para minimizar la evasión y la elusión fiscal. En la actualidad, si el contribuyente cuenta con los recursos para pelear en los tribunales la carga tributaria a pagar, la autoridad fiscal afronta un serio problema. En 2012, poco más del 45 por ciento de los juicios fueron favorables a los contribuyentes (SAT, 2013), lo

cual generó una pérdida de 39 mil millones de pesos, esa cantidad representa el 80 por ciento de los ingresos por IETU, en ese mismo año. Por tal situación, urge que el incremento presupuestal deba orientarse principalmente a mejorar la capacidad de auditoría y litigio del SAT, ello, por supuesto, en el marco de una estrategia para mejorar la eficiencia en el sistema de tributación.

5. Conviene abrir una amplia reflexión acerca de los usos del amparo fiscal, así como asegurar que las normas fiscales que emite el Poder Legislativo sean claras y sólidas técnica y jurídicamente para que no resulten fácilmente controvertibles.

Referencias bibliográficas.

- Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (2011). *Estudio de evasión fiscal en el sector de la construcción 2002-2010*. Documento del SAT, México.
- Canada Revenue Agency (2013). *Federal tax rates*. Revisado en: <http://www.cra-arc.gc.ca/tx/ndvdl/fq/txrts-eng.html>
- Fuentes, Hugo (2012). *Estudio de Evasión Fiscal Mediante el Uso de Efectivo*. Documentos del SAT, México.
- Hernández, Fausto (2003). *Primero lo primero: ¿Cómo financiar el desarrollo económico para México?* Documento de Trabajo, CIDE, núm. DTE 275, México.
- Hernández, Fausto, Andrés Zamudio y Pablo Guerrero (2000). Los impuestos en México: ¿quién los paga y cómo? CIDE. Texto completo en: <http://www.esalud.gob.mx/documents/29752/74591/Los-impuestos-en-Mexico.pdf>
- ITESM (2012). *Estudio de evasión fiscal mediante el uso de efectivo*. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. México.
- Leal, Julio César (2011). *Combate a la informalidad*. Documento de trabajo, DTE 518, CIDE. México.
- Levy, Santiago, Arturo Antón y Fausto Hernández (2011). *The end of informality in México?*. Documento de Trabajo. BID.
- Legal Information Institute (2013). *Tax imposed in USA*. Cornell University. Revisado en: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/1>
- Palacios, Oscar (2013). *Reforma fiscal, crecimiento económico y desigualdad: Lecciones de política económica para México*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Políticas Públicas, CIDE, México.
- Presidencia de la República (2013). *Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*, México.
- Salinas, Ángel (2012). *Estudio de Evasión Fiscal del IVA por Subvaluación en Sectores Sensibles de Comercio Exterior: Caso de Textiles y Calzado*. Documentos del SAT, México.
- SAT (2013). *Informe tributario y de gestión*. Texto completo en: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_8833.html
- SHCP (2013). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*. Texto completo en: <http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/distribucionPago.aspx>