

Mirada Legislativa

Núm. 41, marzo de 2014

El Acuerdo Para la Estabilidad Tributaria y la Reforma Hacendaria

Resumen.

- Esta publicación sintetiza y resalta los vínculos entre la reforma hacendaria aprobada por el Congreso (en la dimensión y estructura de los ingresos) y los objetivos del Acuerdo anunciado el pasado 27 de febrero por el gobierno federal.
- Su primer anuncio esbozaba que dicho instrumento tendría una vigencia de tres años y, una vez transcurrido ese periodo, el gobierno federal como la sociedad y los diputados y senadores harían una evaluación de la economía y la situación fiscal, a fin de realizar modificaciones de ser necesarias.
- Son ocho los compromisos anunciados por el Gobierno Federal. Entre los más importantes se encuentran: no se propondrán nuevos impuestos, no se realizarán aumentos a las tasas de los impuestos existentes, y no se modificarán los beneficios fiscales ni las exenciones existentes.
- Con la aprobación de la Reforma Hacendaria, las variaciones más significativas de la estructura tributaria se concentraron en los rubros del Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS).
- A partir del Acuerdo recién anunciado, algunos voceros de los sectores productivos y de opinión pública han señalado que se deja de lado la posibilidad de redefinir una estructura de ingresos que no necesariamente respondió a las expectativas recaudatorias y que ha sido calificada como inconsistente con los objetivos económicos propuestos en la exposición de motivos de las iniciativas turnadas por el Ejecutivo federal, toda vez que generarían impactos negativos en algunos sectores económicos y zonas del País, especialmente sus franjas fronterizas.

El Acuerdo Para la Estabilidad Tributaria y la Reforma Hacendaria

El 24 de enero de 2014, el Secretario de Hacienda y Crédito Público anunció que el gobierno federal prepararía un acuerdo de estabilidad tributaria a fin de dar certidumbre a empresas y trabajadores sobre las reglas fiscales para los próximos tres años.¹

De inmediato se dieron a conocer posicionamientos del sector empresarial y aclaraciones de los funcionarios de la SHCP que intentan precisar su contenido y alcances.

Esta publicación sintetiza los alcances de la reforma hacendaria aprobada por el Congreso, enfatiza la dimensión y estructura de los ingresos, y los objetivos del Acuerdo anunciado el pasado 27 de febrero por el gobierno federal.²

Los alcances del acuerdo

Una vez anunciada la intención del Gobierno Federal de establecer un acuerdo que dé certidumbre en el pago de impuestos como factor que contribuya al crecimiento y la inversión, el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda señaló que el compromiso no trastocaría los términos en que se acordó la Reforma Hacendaria;

“No prevemos que tengamos que estar moviendo de nuevo la estructura del ISR, del IVA o del IEPS”.³

Más aún, reiteró que se tenía previsto que dicho instrumento tuviera una vigencia de tres años, y una vez transcurrido ese periodo se evaluaría realizar modificaciones legales promovidas por el Gobierno Federal, la sociedad ó los legisladores: “Tampoco quiere decir que dentro de tres años por fuerza se estarán haciendo cambios tributarios”.⁴

Durante la mañana del jueves 27 de febrero, en sesión del *Gabinete Especializado México Próspero*, La Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció que, por instrucciones del Presidente de la República, las dependencias y organismos integrantes de dicho órgano del Gobierno Federal suscribieron el Acuerdo de Certidumbre Tributaria.

¹ Véase SHCP Anuncia pacto fiscal para febrero en periódico El Universal, 24 de enero de 2014, disponible en <http://goo.gl/MhttJ2>, (consultado el 28 de enero de 2014).

² Véase SHCP, Comunicado de prensa, 27 de febrero de 2014, disponible en <http://goo.gl/xHCHx6>, (consultado el 27 de febrero de 2014).

³ Véase Pacto fiscal no dará tregua: Messmacher en Periódico El Economista, 27 de enero de 2014, disponible en <http://goo.gl/yH3Fgj>, (consultado el 28 de enero de 2014).

⁴ *Ibid*

Mirada Legislativa

Núm.41

El Acuerdo señala que la Reforma Hacendaria aprobada durante 2013 representa un paso importante en la construcción de un sistema hacendario más fuerte, progresivo y simple, al tiempo que amplía la capacidad financiera del Estado mexicano para atender las necesidades básicas de la población.

Considera que toda vez que las modificaciones realizadas representan un cambio importante al sistema tributario mexicano, el Gobierno Federal no propondrá cambios a la estructura tributaria aplicable en el periodo 2014 a 2018, a fin de dar certidumbre, fomentar la inversión y el crecimiento económico en el país. Asimismo, ratifica el compromiso del Gobierno Federal por mejorar la eficiencia, la oportunidad y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Los ocho compromisos anunciados por el Gobierno Federal son:

1. No proponer al poder legislativo cambios en la estructura tributaria a partir de este momento y hasta el 30 de noviembre de 2018. Ello quiere decir que:

- No se propondrán nuevos impuestos.
- No se propondrán aumentos a las tasas de los impuestos existentes.
- No se plantearán modificaciones a los beneficios fiscales y las exenciones existentes.

2. Se reitera la obligación del Gobierno Federal, en coordinación con los estados y Municipios, de combatir la evasión fiscal y promover la formalidad, con objeto de generar una competencia leal entre todos los agentes e incrementar la contribución al gasto público como lo exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. El Gobierno Federal reconoce el pleno derecho de los contribuyentes para interponer juicios de amparo y acatar las decisiones que emita el Poder Judicial de la Federación.

4. En lo que se refiere al gasto público, se establecieron dos compromisos fundamentales:

- Implementar acciones para mejorar la eficiencia del gasto y destinarlo a actividades de valor público en un contexto de cercanía al ciudadano.
- Impulsar una política de transparencia que permita a los ciudadanos conocer el origen, destino y uso de dichos recursos.

5. Se propondrán, al H. Congreso de la Unión, niveles de déficit consistentes con la trayectoria decreciente planteada en los Criterios Generales de Política Económica para 2014, y cada una de las dependencias del Gobierno Federal establecerán las medidas necesarias para que se cumpla con el balance público aprobado por el H. Congreso de la Unión.

6. En el Acuerdo se aclara que únicamente se realizarán ajustes al marco tributario en respuesta a eventos macroeconómicos sustanciales ante los cuales sea imperante realizar modificaciones.

7. Adicionalmente, anticipa que plantearán modificaciones al régimen fiscal del sector energético con el propósito de que Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad cuenten con los recursos para alcanzar una mayor producción de hidrocarburos, así como una producción de electricidad más eficiente que permita reducir las tarifas eléctricas de forma sostenible.

8. El Acuerdo señala que se mantendrá comunicación permanente y cercana con la sociedad civil a través de todas las dependencias y organismos miembros del Gabinete Especializado de México Próspero.

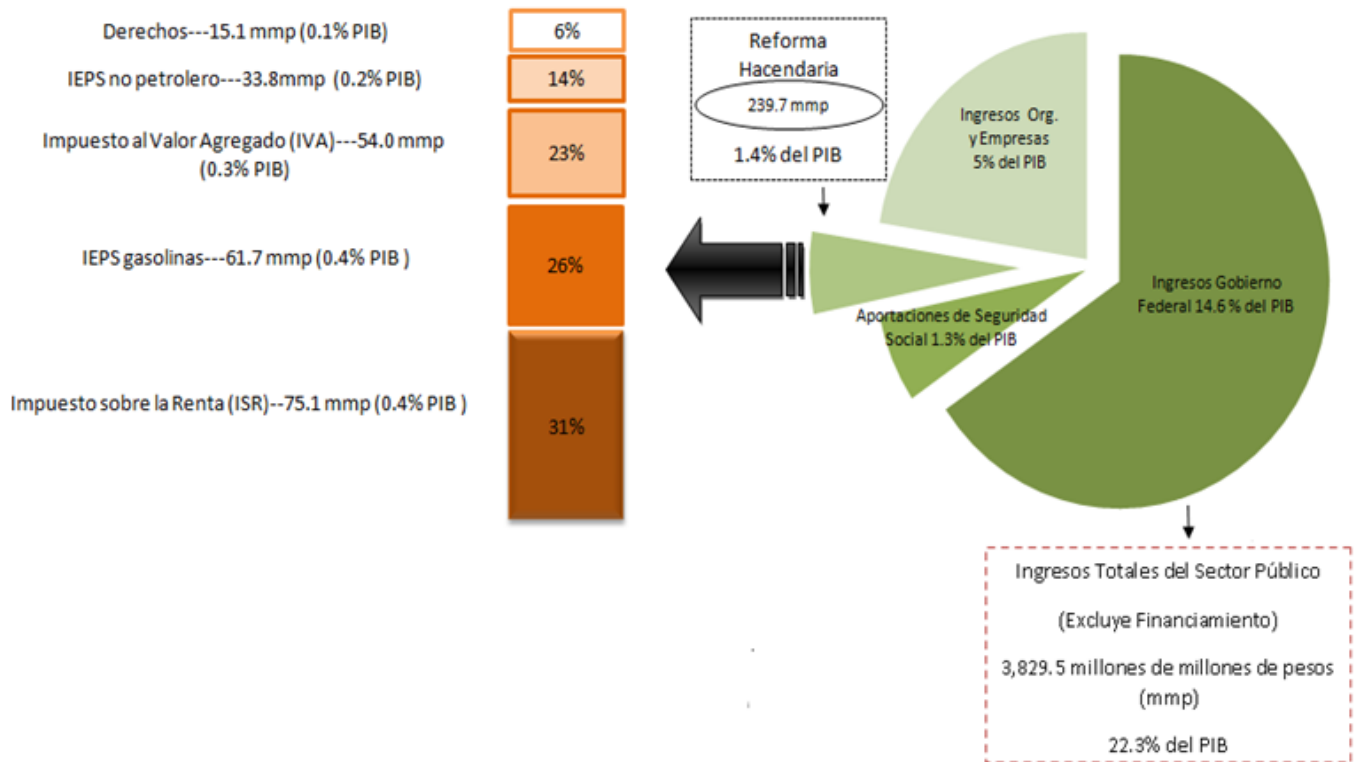
La dimensión de los ingresos y sus fuentes

En materia de ingresos, la Reforma Hacendaria se integró por seis iniciativas, las cuales implican dos nuevas leyes, reformas a nueve y la derogación de dos.

Cabe recordar que la Reforma Hacendaria tiene una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR), la cual reduce las deducciones, aplica tasas graduales a contribuyentes con ingresos anuales más altos (16 por ciento del IVA en frontera, y tributos a comida con alto contenido calórico y bebidas azucaradas).

Los cálculos agregados apuntan a que las modificaciones significarán ingresos del orden de 239.7 mil mdp, asociados a los siguientes tributos:

Gráfico 1
Ingresos Presupuestarios 2014

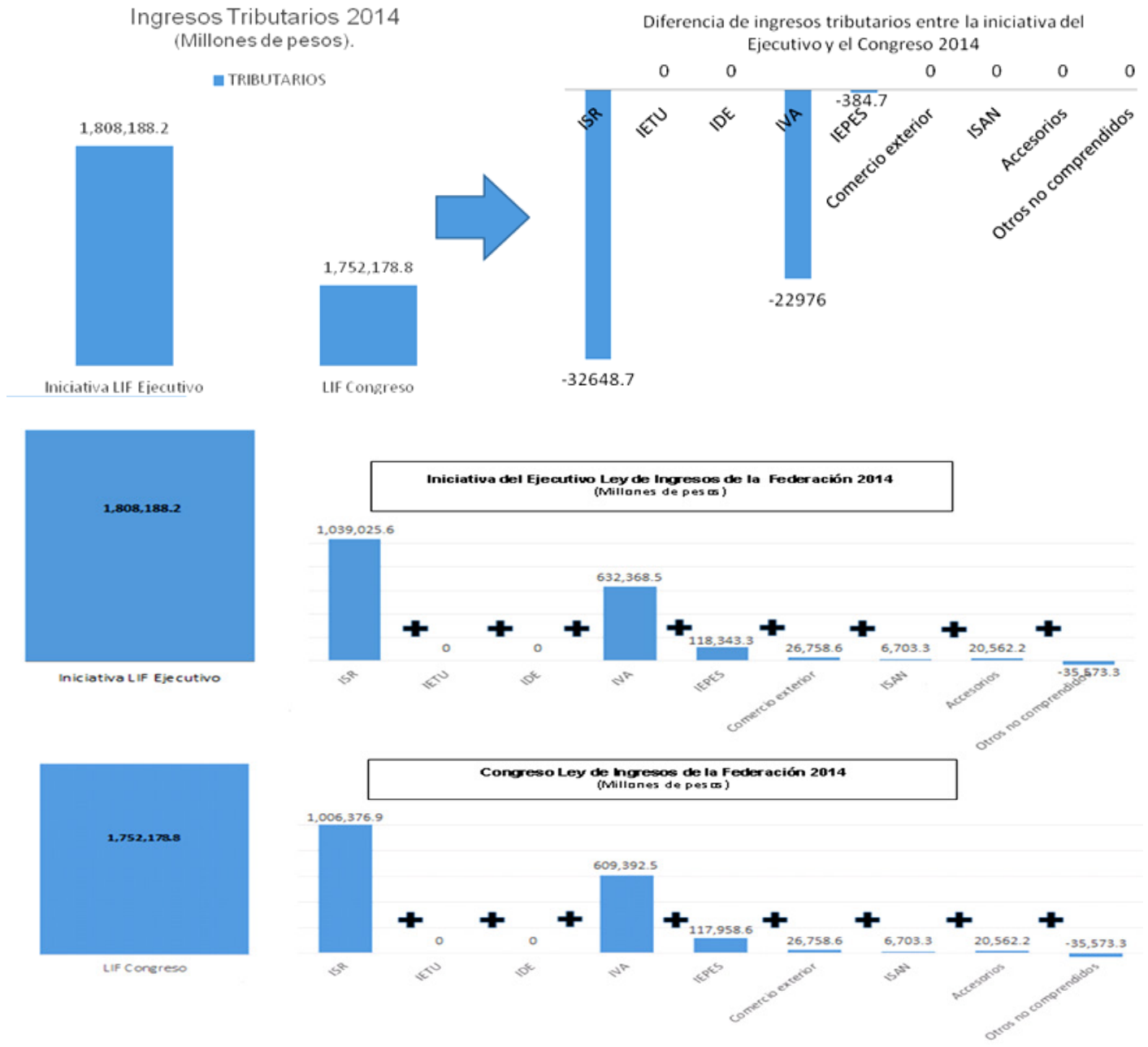


Fuente: Elaboración propia a partir de Ingresos Presupuestarios Aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación 2014, disponible en <http://goo.gl/yP3SaH> (consultado en 4 de febrero de 2014).

Es importante señalar que estos ingresos adicionales por cambios a la legislación fiscal están integrados en los montos propuestos en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el 2014, mismos que fueron modificados por el Congreso, tal como se ilustra en la gráfica 2:

Mirada Legislativa

Gráfico 2
Adecuación en el Ingreso Tributario de la Iniciativa del Ejecutivo y el Congreso, 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de Ingresos Presupuestarios Aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación 2014, disponible en <http://goo.gl/yP3SaH> (consultado en 4 de febrero de 2014).

Mirada Legislativa

Núm.41

De acuerdo con la gráfica 2, las variaciones más significativas en la estructura tributaria se concentraron en los rubros del ISR, IVA y al IEPS.⁵

La diferencia en el monto de ingresos solicitados por el Ejecutivo en su iniciativa y la finalmente aprobada fue del orden de 56 mil millones de pesos, tal como puede advertirse en la misma gráfica 2.

El Congreso consideró además conveniente efectuar algunas adecuaciones al marco macroeconómico presentado en los Criterios Generales de Política Económica, así como al análisis de las previsiones de ingresos contenidos en el paquete económico 2014, y ajustar las estimaciones plasmadas en la carátula de la Ley de Ingresos.

Por lo que se refiere al promedio ponderado del precio del barril de petróleo crudo de exportación, en el Legislativo se realizaron cambios derivados del comportamiento más reciente del precio internacional de los hidrocarburos respecto del existente al momento en que se formuló la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal.

En este sentido, se ajustó de 81.0 a 85.0 dólares el precio por barril; asimismo, respecto de la previsión del tipo de cambio del peso frente al dólar de los Estados Unidos de América, se incrementó el promedio anual esperado para el próximo año de 12.6 a 12.9 pesos. Dichas adecuaciones dieron como resultado un aumento en los ingresos petroleros de 40 mil 991 mdp.⁶

Como parte del proceso legislativo a que se sometió el paquete económico 2014, el Congreso aprobó diversas modificaciones a la miscelánea fiscal. Entre otras, mantuvo las exenciones en el IVA a la educación y vivienda, dando como resultado un ajuste a la baja respecto de la propuesta original del Ejecutivo Federal en las estimaciones de los ingresos por impuestos por 56 mil 009 millones de pesos (Véase gráfica 3).

De este modo, con el voto favorable de los grupos parlamentarios del PRI, PVEM y Panal, así como del PRD, se aprobó una nueva reforma fiscal que generó diversos señalamientos, especialmente en el sector empresarial. Los señalamientos adversos los sintetizó Jesús Cantú de la siguiente forma:⁷

⁵ Véase Centro de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados Ingresos Presupuestarios Aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación 2014, disponible en <http://goo.gl/yP3SaH> (consultado en 4 de febrero de 2014).

⁶ *Ibíd.*
⁷ Véase Jesús Cantú ¿Pacto fiscal o contrarreforma hacendaria?, en periódico El siglo de Torreón, 26 de enero de 2014, disponible en <http://goo.gl/D5o4oV>, (consultado el 28 de enero de 2014).

Mirada Legislativa

Núm.41

- Es insuficiente para lograr el incremento deseado en los ingresos tributarios. Si desde el inicio la propuesta enviada por el Ejecutivo, en septiembre, no respondió a las expectativas recaudatorias, posteriormente se hicieron modificaciones que disminuyeron sus posibilidades de incrementar la recaudación como porcentaje del PIB y, de 1.4 puntos porcentuales como contemplaba la propuesta inicial, se redujo a alrededor de un punto.⁸
- Es inconsistente con algunos de los objetivos económicos propuestos en la exposición de motivos de las iniciativas turnadas por el Ejecutivo federal, toda vez que las medidas aprobadas generarían impactos negativos en algunos sectores económicos y zonas del país, especialmente en las franjas fronterizas.⁹
- Además, se señaló que algunos de los cambios introducidos, como el impuesto a los alimentos con alto valor calórico, podrían impactar directamente las actividades productivas.¹⁰

El gobierno federal comenzó a revertir algunos de los principales impactos al publicar el 27 de diciembre de 2013 un decreto, denominado de simplificación administrativa, en el cual -entre otras cosas- eliminó el IVA a los chicles y gomas de mascar; compensó con un incentivo fiscal el impuesto especial a los combustibles fósiles, en el caso de la turbosina; y otorgó facilidades a las empresas mineras (uno de los regímenes fiscales especiales más favorables) para el cumplimiento de las nuevas obligaciones fiscales.¹¹

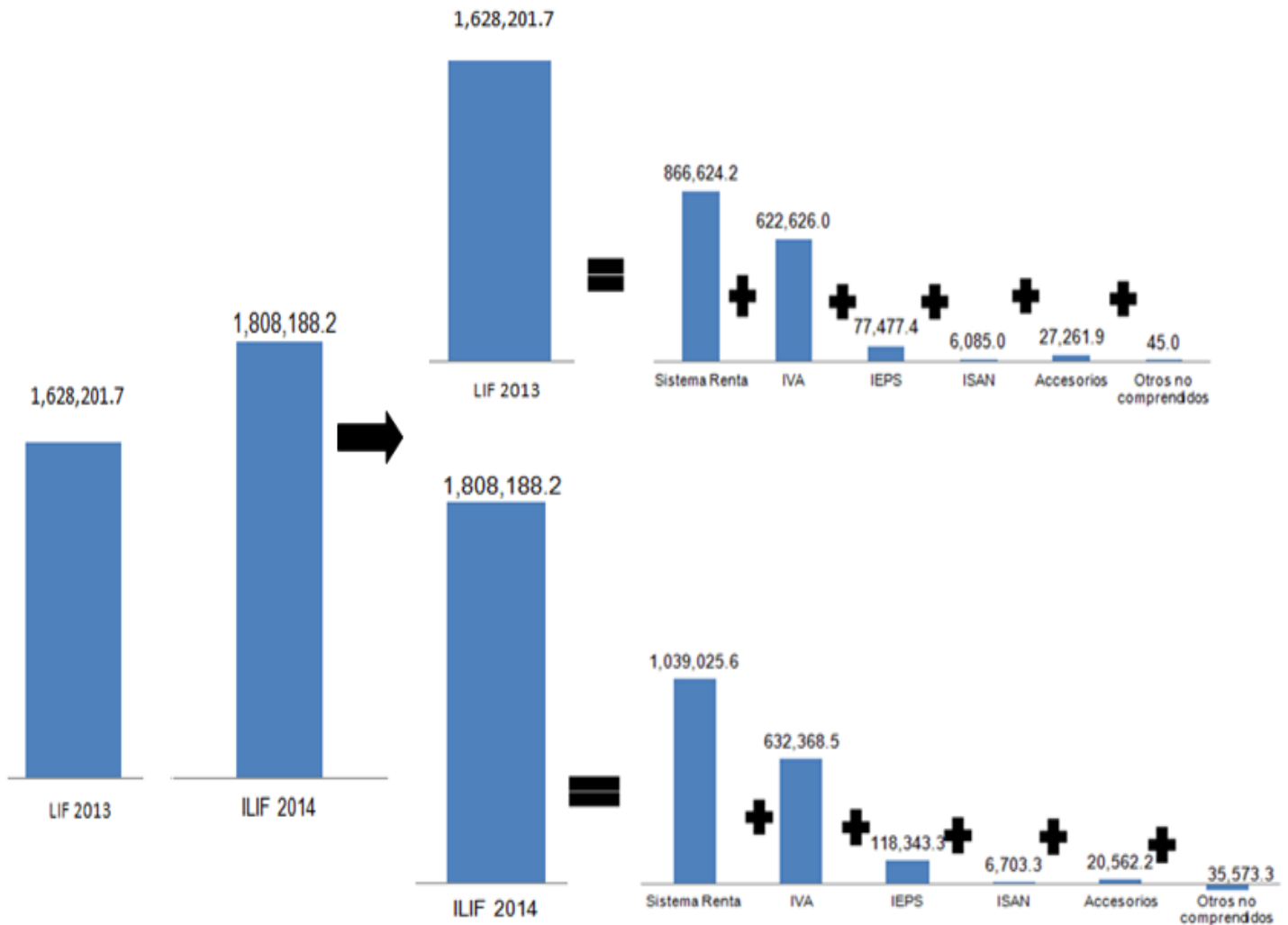
8 Op. cit.

9 Véase Presentación alegatos contra reforma fiscal, en periódico El Universal, 03 de marzo de 2014, disponible en <http://goo.gl/ESleMJ>, (consultado el 3 de marzo de 2014).

10 Véase declaración de Octavio Jiménez, dirigente de la Coparmex de Veracruz en Pacto Fiscal no traerá muchos beneficios a los empresarios: Octavio Jiménez, en periódico. El Demócrata, 20 de febrero de 2014, disponible en <http://goo.gl/8JToz6>, (consultado el 3 de marzo de 2014).

11 Véase Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2013, disponible en dof.gob.mx (consultado el 2 de febrero de 2014).

Gráfico 3
Comparativo del Ingreso Tributario 2013 y 2014
(Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ingresos Presupuestarios Aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación 2014, disponible en <http://goo.gl/yP3SaH> (consultado en 4 de febrero de 2014).

Mirada Legislativa

Núm.41

Entre las inquietudes más comunes se encontraban:

- Restablecer la deducción de las prestaciones laborales a los trabajadores;
- Eliminar el pago de impuestos en la distribución de dividendos a los accionistas;
- Revertir las modificaciones a las tasas impositivas del Impuesto sobre la Renta;
- La deducción inmediata de las inversiones que realicen las empresas, y
- La eliminación de los impuestos a los productos de cierto nivel.

Durante las negociaciones con el sector empresarial, los representantes de la iniciativa privada lograron articular sus reservas a apoyar al Acuerdo con base en siete consideraciones:

1. No combate la economía informal e ilegal,
2. No ofrece certidumbre a los agentes económicos,
3. Mantiene un elevado déficit presupuestal, superior al 4% del PIB,
4. No hay rendición de cuentas,
5. No es transparente,
6. Debe impulsar la inversión con política hacendaria,
7. No fortalece a la iniciativa privada.¹²

Además, en el transcurso de las mismas negociaciones se estimó que en los tribunales están en trámite aproximadamente 500 amparos, que van desde las empresas refresqueras, panaderas hasta empresas de la frontera norte.¹³

¹² Véase Condiciona Hacienda el Pacto Fiscal; no deberá la IP promover amparos, en periódico La Crónica de hoy, 13 de febrero de 2014, disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2014/815065.html>, consultado el 28 de febrero de 2014.

¹³ Ibid

Mirada Legislativa

Núm.41

Comentarios finales

Durante los debates legislativos se expresaron de forma reiterada las inquietudes sobre si la reforma fiscal aprobada en octubre del año pasado solucionaba el problema de ingresos del Gobierno Federal.

Llama la atención que el Acuerdo sea una medida al interior del Gabinete y no un pacto celebrado con representantes del conjunto de los contribuyentes.

Si bien en un principio se anunció que su vigencia sería por tres años, ahora se da a conocer que ésta será por lo que resta de la actual administración federal, sin descartar (en su punto 6), que pueden realizarse “ajustes al marco tributario en respuesta a eventos macroeconómicos sustanciales ante los cuales sea imperante realizar modificaciones”.

Mirada Legislativa

El presente número pertenece a la serie *Mirada Legislativa*
Si desea consultar algún documento, favor de entrar en contacto con la Dirección.

ML 1 Deuda en estados y municipios de México

ML 2 Dragon Mart y los intereses de China en el extranjero

ML3 La policía comunitaria en México

ML 4 La reforma energética en México

ML 5 El mercado de las telecomunicaciones en México

ML 6 Panorama de la Juventud mexicana

ML 7 La cruzada contra el hambre en México

ML 8 Acciones locales y regionales para el control de armas
perspectiva global

ML 9 Panorama de la niñez en México y el mundo

ML 10 Préstamos de la banca comercial: prioridad legislativa y de gobierno

ML 11 Situación, rezago y déficit de la vivienda en México

ML 12 Panorama del turismo internacional

ML 13 Panorama del turismo en México

ML 14 Fortalecimiento a la CONDUSEF

ML 15 Beneficios, ventajas y riesgos comerciales de la incorporación de México al acuerdo TTP

ML 16 Serie especial Elecciones Electorales Región 1

ML 17 Serie especial Elecciones Electorales Región 2

ML 18 Serie especial Elecciones Electorales Región 3

ML 19 Panorama de la discapacidad en México y el mundo

ML 20 Banca de desarrollo en México

ML 21 Supervisión ciudadana de publicidad de gobierno en medios de comunicación

Dirección General de Análisis Legislativo
Donceles No. 14, primer piso,
Col. Centro, Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.
Contacto
Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx

Mirada Legislativa

El presente número pertenece a la serie *Mirada Legislativa*
Si desea consultar algún documento, favor de entrar en contacto con la Dirección.

**ML 22 A 60 años del dercho femenino al voto:
del sufragio a las cuotas de género**

ML 23 Consumo de drogas en México y el mundo

ML 24 Panorama de la población indígena en México

ML 25 El debate sobre el servicio profesional docente

ML 26 Día del Adulto Mayor

ML 27 Infraestructura y movilidad en México

ML 28 Eficacia del gasto público y transparencia

ML 29 El consumo de refrescos en la población mexicana y su impacto en la salud y economía de los hogares

ML 30 Gasto Federalizado en Educación

ML 31 Simplificación hacendaria

ML 32 Del avance legislativo a la participación real de las mujeres en los tres poderes de la Unión (parte II)

ML 33 Las aportaciones federales (Ramo 33) en la reforma fiscal

ML 34 Los migrantes indocumentados en su paso por México

ML 35 Envejecimiento de la población y seguridad social en México: un panorama general

ML 36 Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

ML 37 La figura del arraigo en México

ML 38 Reforma política del Distrito Federal

ML 39 Elecciones en México en 2014

ML 40 El trabajo de las Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura (primer período del segundo año legislativo)

ML 41 El Acuerdo Para la Estabilidad Tributaria y la Reforma Hacendaria

Dirección General de Análisis Legislativo
Donceles No. 14, primer piso,
Col.Centro,Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.
Contacto
Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx

Instituto Belisario Domínguez

Presidente	Senador Miguel Barbosa Huerta
Secretario	Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario	Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario	Senador Ángel Benjamín Robles Motoya

Directora General de Análisis Legislativo

Dra. María de los Ángeles
Mascott Sánchez

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

Mtro. Cornelio Martínez López

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Lic. Alfredo Rafael Gracia Favela

Lic. Alejandro Hernández Garrido

Mirada
Legislativa



Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles No. 14, primer piso,
Col.Centro, Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.

Contacto

Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

Mirada Legislativa es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo Legislativo.