

Propuesta Coparmex de Reforma Fiscal



Contenido

Resumen Ejecutivo

Análisis de Propuesta Fiscal

- I. Impuesto sobre la Renta
- II. Impuesto al Consumo
- III. Seguridad Jurídica
- IV. Fortalecimiento del Impuesto Predial
- V. En General

Paquete de iniciativas (10 propuestas)

Anexos

- Anexo I
- Anexo II
- Anexo II

Resumen Ejecutivo

PROPUESTA DE REFORMA FISCAL

Resumen Ejecutivo.

Se requiere una reforma fiscal que incentive la inversión productiva, que promueva la competitividad en el país, de tal forma que mantenga y atraiga inversiones, contribuyendo a detonar el crecimiento económico. El crecimiento económico se traduce en mayor inversión, creación de empleo, competitividad y fortalecimiento del mercado interno, lo que repercutirá en mayor recaudación tributaria, pero también en bienestar social para nuestra población. La mejor política social es la que crea empleos permanentes.

Es evidente que se requiere mejorar la calidad en el ejercicio del gasto público, ya que, como hemos señalado, nunca será suficiente una reforma tributaria orientada a aumentar el ingreso, si no corregimos esta problemática; al mejorar la calidad en el ejercicio del gasto, se estarán dando señales para que el contribuyente tenga confianza en el sano uso de los recursos públicos.

México necesita una reforma que promueva el crecimiento económico, el bienestar social, que mejore la calidad de vida de la población, que de sustentabilidad a nuestras finanzas públicas y promueva la formalidad, todo en un entorno hacendario transparente y que rinda cuentas.

Los principales ejes de la propuesta son los siguientes:

1. Fomento al empleo y bienestar social.
2. Impulso a la inversión.
3. Fortalecimiento de los ingresos tributarios.
4. Certidumbre jurídica a los contribuyentes.
5. Simplificación fiscal y formalidad.

En la presente propuesta identificamos aquellas que son viables mediante un decreto presidencial en el corto plazo, así como aquéllas que requieren un amplio debate en el proceso legislativo.

Resumen Ejecutivo

1. Deducción plena de las prestaciones laborales.

1.1 Prestaciones de previsión social y a las que obliga la Ley Federal del Trabajo.

El límite a la deducción de prestaciones laborales se ha traducido en una afectación directa para los trabajadores, pues no ayuda a elevar la calidad de vida de quienes laboran en la economía formal. Aumentar los costos laborales no es la política adecuada para revertir el empleo informal. Debido en gran parte a los altos costos del empleo formal, el 57.8% de la población ocupada en México es informal (INEGI, 2013). La informalidad es poco productiva; en promedio, un empleo formal produce cuatro veces más que un empleo informal. (INEGI 2013).

Proponemos restablecer la deducción al 100% de las prestaciones laborales otorgadas a los trabajadores, tanto las prestaciones de previsión social como las que obliga la Ley Federal del Trabajo. Solicitamos que, mediante un Decreto Presidencial, se establezca el mecanismo para lograr la deducción plena de las prestaciones laborales.

1.2. Aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social.

El límite a la deducción de las aportaciones a planes privados de pensiones, complementarios a los esquemas públicos, se ha traducido en una disminución del ahorro de los mexicanos. Por tanto, proponemos restablecer, mediante un Decreto Presidencial, la deducción al 100% de las aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social.

2. Mejorar la competitividad del sistema fiscal, homologando la tasa del ISR a la tasa promedio de los países miembros de la OCDE (24.66%).

La tasa del impuesto corporativo (i.e., la aplicable a las empresas) es uno de los muchos factores que hacen que la economía y el sistema fiscal de un país sean atractivos para la inversión. Sin embargo, es la referencia más común para medir la competitividad del sistema fiscal de un país.

En el caso de México, actualmente la tasa del ISR aplicable a personas morales residentes en México es 30%, la cual es mayor que la tasa corporativa promedio de los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (“OCDE”) (24.66% en 2016).

Proponemos mejorar la competitividad del sistema fiscal, a través de la homologación de la tasa del ISR aplicable a las empresas con la tasa promedio de los países miembros de la OCDE.

3. Acreditamiento de la retención del 10% del ISR por pago de dividendos a personas físicas.

La retención definitiva para una persona física residente en México que percibe dividendos le lleva a una carga fiscal mayor que la de otras actividades económicas (distintas de un accionista). Por lo que, además de reducir la tasa corporativa de las empresas, entendemos que gravar el pago de dividendos a personas físicas es razonable solamente cuando se permite el acreditamiento de dicha retención contra su impuesto del ejercicio.

4. Redistribución y actualización de la tarifa de ISR de personas físicas.

Desde 2009, no se han ajustado los límites inferiores y superiores ni las cuotas fijas, afectando así a trabajadores, profesionistas y arrendadores de inmuebles, entre otros. Para evitar que las personas físicas fácilmente cambien de rango en la tarifa a pesar de no incrementar su poder adquisitivo con el ingreso que perciben, con el consecuente incremento en el impuesto a su cargo, proponemos actualizar los montos de límite inferior, superior y cuota fija de la tarifa del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas.

Si bien consideramos que se debe mantener como gravamen máximo el 35% de impuesto a las personas físicas, opinamos que es necesario reestructurar la tarifa del Impuesto sobre la Renta para lograr dos objetivos: i) reducir de manera significativa el impuesto a cargo de quienes obtienen ingresos de hasta diez mil pesos mensuales, sin que dejen de contribuir, y ii) revisar los otros rangos de la tarifa para lograr una progresividad efectiva.

5. Fortalecer la certidumbre en las operaciones internacionales.

A efecto de dar certidumbre jurídica en las operaciones internacionales, proponemos implementar el arbitraje en controversias fiscales internacionales de acuerdo a las recomendaciones de la OCDE y el G20.

6. Ampliar la base de contribuyentes, reduciendo significativamente los gastos fiscales del IVA, sin afectar a los hogares de menores ingresos, de manera gradual.

Los beneficios que representan los tratamientos preferenciales en el Impuesto al Valor Agregado son aprovechados en mayor medida por los deciles de los hogares de mayor ingreso, cuando mediante una política adecuada de gasto social se pueden destinar recursos de manera directa a combatir los problemas que enfrentan los sectores vulnerables de la población, y así asignar de manera eficiente los recursos.

Proponemos ampliar la base de contribuyentes del IVA, reduciendo de manera gradual los gastos fiscales, sin afectar a los hogares de menores ingresos. Para establecer una medida en este sentido, además de la gradualidad antes señalada, es importante que previamente se tengan bien definidos los mecanismos para neutralizar los efectos en los hogares de menores ingresos, además de considerar el momento económico oportuno para ello.

7. Mejorar la eficacia de los impuestos especiales.

Es necesario mejorar la eficacia del IEPS, alineándolos a las mejores prácticas internacionales.

8. Acotar facultades discrecionales.

Una de las demandas más constantes de la comunidad de contribuyentes, es acotar lo más posible ciertas facultades discrecionales de las autoridades fiscales y, con ello, fortalecer una conducta objetiva en la aplicación de las disposiciones fiscales.

9. Mejorar recaudación del Impuesto Predial.

Existe un gran rezago en el cobro del Impuesto Predial, que no es un problema de aumentar tasas, sino de administrar con eficiencia la responsabilidad que tienen las autoridades locales para cobrar sus propios impuestos, por lo que es necesario modernizar sus modelos de recaudación.

10. Simplificar las disposiciones fiscales.

Proponemos simplificar las disposiciones fiscales, trabajando en conjunto con las autoridades fiscales a través de un Comité de Mejores Prácticas Fiscales, a efecto de abordar diversos temas como son: a) eliminar ajuste inflacionario en ciertos casos, b) mejorar las deducciones personales de las personas físicas, c) deducción de colegiaturas de nivel superior, d) mejorar el esquema alternativo de cumplimiento, e) bases homogéneas para impuesto sobre remuneraciones estatal, f) evaluar e identificar potenciales de mejoras del Régimen de Incorporación Fiscal.

Análisis de Propuesta Fiscal

PROPUESTA DE REFORMA FISCAL

Introducción.

Stephen D. Morris, quien realizó un interesante estudio de la corrupción en México, sostenía que "Se la ha definido como el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado"; "Todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político"; o simplemente como "el uso arbitrario del poder".

Guillermo Brizio proporciona otra definición con un énfasis más jurídico: "Se designa a la corrupción como un fenómeno social, a través del cual un servidor público es impulsado a actuar en contra de las leyes, normatividad y prácticas implementados, a fin de favorecer intereses particulares".

El gasto público debe ejercerse con mayor eficiencia en los tres órdenes de Gobierno: con transparencia (sin recurrir a artilugios jurídicos para evitarla); con rendición de cuentas en todas las áreas de gobierno; con respecto a los tiempos, montos y normas presupuestarios, y con un sistema de evaluación y resultados.

Es evidente que se requiere mejorar la calidad en el ejercicio del gasto público, ya que, como hemos señalado, nunca será suficiente una reforma tributaria orientada a aumentar el ingreso, si no corregimos esta problemática; al mejorar la calidad en el ejercicio del gasto, se estarán dando señales para que el contribuyente tenga confianza en el sano uso de los recursos públicos.

Se requiere que los recursos públicos se gasten con eficiencia y honradez, y con una desburocratizada, oportuna y eficiente fiscalización; revisar los procedimientos de ejercicio del gasto para prevenir la corrupción; elaborar indicadores de calidad en el ejercicio presupuestario y mecanismos ciudadanos de vigilancia del gasto público.

Se requiere una reforma fiscal que incentive la inversión productiva, que promueva la competitividad en el país, de tal forma que mantenga y atraiga inversiones, contribuyendo a detonar el crecimiento económico. El crecimiento económico se traduce en mayor inversión, creación de empleo, competitividad y fortalecimiento del mercado interno, lo que repercutirá en mayor recaudación tributaria, pero también en bienestar social para nuestra población. La mejor política social es la que crea empleos permanentes.

El presente análisis se suscribe antes de que sea discutida la iniciativa de reforma fiscal propuesta por el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica. En caso de que se apruebe una reducción de tasas impositivas en ese país, los comentarios y recomendaciones aquí vertidos deberán ser complementados con una serie de medidas extraordinarias.

Este documento divide las recomendaciones por materia, en cinco secciones: I. Impuesto sobre la Renta (“ISR”), II. Impuestos al Consumo, III. Seguridad Jurídica, IV. Fortalecimiento del Impuesto Predial, V. Mejora Continua. Cada sección contiene la recomendación correspondiente, la cual es seguida por una explicación breve.

Análisis de Propuesta Fiscal

I. Impuesto sobre la Renta

1. Deducción plena de prestaciones laborales y aportaciones a fondos de pensiones.

1.1 Reestablecer la deducción plena de prestaciones laborales, autorizando la deducción del 100% de las prestaciones laborales que a su vez constituyan ingresos exentos para los trabajadores.

A partir del 2014, se incorporó a la Ley del ISR un límite para efectuar la deducción parcial de prestaciones laborales, correspondientes a aquellos pagos que a su vez fueran ingresos exentos para los trabajadores, tal como los vales de despensa, becas educacionales, becas deportivas, fondos de ahorro, útiles escolares, y reembolso de gastos médicos, dentales y funerarios. Incluso el límite resulta aplicable también a aquéllas prestaciones que se otorgan por mandato de Ley conforme a la Ley Federal del Trabajo, tal como el aguinaldo, primas dominicales, vacacionales y horas extras. Con ello, estas prestaciones, en la parte que sea exenta para el trabajador, no son deducibles en un 47% o 53%.

El límite a la deducción de prestaciones laborales se ha traducido en una afectación directa para los trabajadores, pues no ayuda a elevar la calidad de vida de quienes laboran en la economía formal.

De acuerdo con los estudios de la Asociación Mexicana de Actuarios Consultores (AMAC), se puede identificar que el incremento en el costo de la nómina oscila entre el 3 y el 8% de ésta. La afectación en incrementos de costos es mayor para trabajadores operativos; el comportamiento por tipo de trabajadores es el siguiente:

- 5% para trabajadores operativos y sindicalizados.
- 4% en niveles gerenciales.
- 3% en directivos.

Aumentar los costos laborales no es la política adecuada para revertir el empleo informal. Debido en gran parte a los altos costos del empleo formal, el 57.8% de la población ocupada en México es informal (INEGI, 2013). La informalidad es poco productiva; en promedio, un empleo formal produce cuatro veces más que un empleo informal (INEGI 2013).

En 2015, el aumento real en los ingresos tributarios fue del 27.4%, en tanto que la captación del ISR tuvo incremento real del 24%; los ingresos tributarios con relación al PIB representaron un 9.7% del PIB en 2013 y alcanzaron un 13.00% en 2015. En 2015, la recaudación de ISR en relación con el año 2014 creció en 251.5 mil mdp. Se estima que la deducción parcial de prestaciones laborales genera recursos por aproximadamente 30 mil mdp.

Proponemos restablecer la deducción al 100% de las prestaciones laborales otorgadas a los trabajadores, tanto las prestaciones de previsión social como las que obliga la Ley Federal del Trabajo.

Solicitamos que, mediante un Decreto Presidencial, se establezca el mecanismo para lograr la deducción plena de las prestaciones laborales.

1.2 Reestablecer la deducción plena de las aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social.

Al igual que en el punto anterior, a partir del 2014 se incorporó a la Ley del ISR un límite (independiente del anterior) para efectuar la deducción parcial de dichas aportaciones, permitiendo únicamente deducir en un 47% o 53%.

El límite a la deducción de las aportaciones a planes privados de pensiones, complementarios a los esquemas públicos, se ha traducido en una disminución del ahorro de los mexicanos.

Estudios de la AMAC y el reporte anual de Estadísticas del Registro Electrónico de Planes Privados de Pensiones 2016 (dado a conocer el 31 de agosto de 2016) acreditan la caída en el ahorro de los planes para el pago de futuras pensiones. Ello, a pesar de que las estadísticas revelan el incremento de la edad de vida esperada de la población. Según se puede acreditar en las propias cifras de dicho reporte anual, los fondos privados de pensiones se han dejado de fondear de manera oportuna y suficiente.

Por tanto, proponemos restablecer la deducción al 100% de las aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social.

Cabe señalar que la incorporación de ambos límites se ha pretendido justificar con la eliminación del Impuesto Empresarial a Tasa Única (“IETU”), lo cual resulta insustentable, pues se puede demostrar que sólo el 5% de la recaudación del sistema renta provenía del IETU, siendo que el tope a la deducción está calculado bajo la consideración de que el 100% de los contribuyentes hubiese sido pagador de dicho impuesto.

2. Mejorar la competitividad del sistema fiscal, homologando la tasa del ISR a la tasa promedio de los países miembros de la OCDE (24.66%).

La tasa del impuesto corporativo (i.e., aquél aplicable a las empresas) es uno de los muchos factores que hacen que la economía y el sistema fiscal de un país sean atractivos para la inversión. Sin embargo, es la referencia más común para medir la competitividad del sistema fiscal de un país.

En la última década, los países alrededor del mundo han reducido sus tasas corporativas, disminuyendo considerablemente la tasa promedio a nivel mundial. En 2003, el promedio mundial era 30% aproximadamente. Para 2016, la tasa promedio había declinado un poco más de siete puntos porcentuales a 22.5%.

En el caso de México, actualmente la tasa del ISR aplicable a personas morales residentes en México es 30%, la cual es mayor que las tasas corporativas

promedio a nivel mundial (22.49%), de los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (“OCDE”) (24.66%), y de los países miembros del G20 (28.28%).¹

Así las cosas, es evidente que México se encuentra rezagado respecto de los esfuerzos que han hecho otros países por disminuir la tasa de su impuesto corporativo y así mejorar la competitividad de su sistema fiscal.

En este sentido, proponemos mejorar la competitividad del sistema fiscal, a través de la homologación de la tasa del ISR aplicable a las empresas con la tasa promedio de los países miembros de la OCDE.

Esta recomendación podría implementarse de manera paulatina (e.g., disminuir un punto porcentual por ejercicio fiscal).

3. Permitir el acreditamiento del 10% de ISR de dividendos.

El pago de dividendos a personas físicas y residentes en el extranjero se grava con una retención de ISR del 10%, la cual es definitiva. Ello es aplicable cuando los dividendos provengan de las utilidades generadas de 2014 en adelante.

En el caso de países con los que México tenga en vigor un tratado para evitar la doble tributación, la retención podría ser menor. Esta retención definitiva para una persona física residente en México que percibe dividendos le lleva a una carga fiscal mayor que la de otras actividades económicas (distintas de un accionista).

Actualmente, la tasa marginal máxima para personas físicas es 35%, en tanto que la tasa para personas morales es 30%. El actual gravamen adicional del 10% por pago de dividendos a las personas físicas, eleva la carga tributaria e inhibe la inversión, por lo que una manera de neutralizar este efecto es permitiendo su acreditamiento. Por lo que, además de reducir la tasa corporativa de las empresas, gravar el pago de dividendos a personas físicas es razonable solamente cuando se permite el acreditamiento de dicha retención contra su impuesto del ejercicio.

¹ Fuente: <https://taxfoundation.org/corporate-income-tax-rates-around-world-2016>

4. Actualización y reestructura de la tarifa de ISR de personas físicas.

4.1 Actualización de la tarifa.

A pesar de que las tarifas previstas en la Ley del ISR contemplan una progresividad del impuesto, pues a mayores recursos, el contribuyente está obligado a pagar un impuesto más elevado, lo cierto es que desde 2009 no se han ajustado los límites inferiores y superiores ni las cuotas fijas, afectando así a trabajadores, profesionistas y arrendadores de inmuebles, entre otros.

Esto resulta relevante si se consideran los efectos de la inflación desde entonces, pues las personas físicas y, en particular, aquéllas que perciben menores ingresos, a pesar de recibir monetariamente el mismo ingreso, considerando una inflación en su salario, son sujetos del impuesto a una tasa mayor, pues los valores no han seguido la misma suerte.

Para evitar que las personas físicas fácilmente cambien de rango en la tarifa a pesar de no incrementar su poder adquisitivo con el ingreso que perciben, con el consecuente incremento en el impuesto a su cargo, proponemos actualizar los montos de límite inferior, superior y cuota fija que están contenidos en las tarifas referidas.

4.2 Reestructura de la tarifa.

Si bien consideramos que se debe mantener como gravamen máximo el 35% de impuesto a las personas físicas, opinamos que es necesario reestructurar la tarifa del ISR para lograr dos objetivos:

- i) reducir de manera significativa el impuesto a cargo de quienes obtienen ingresos de hasta \$10,000 mensuales, sin que dejen de contribuir, y
- ii) revisar los otros rangos de la tarifa para lograr una progresividad efectiva.

Para ello, se propone que la cuota fija y la tasa del impuesto hasta el quinto nivel sean gravados con un impuesto menor², de forma tal que se reacomode el monto del impuesto a cargo de las personas físicas con ingresos de hasta \$10,000 mensuales.

A efecto de lograr una progresividad efectiva en la tarifa, se sugiere reducir la brecha en la cuota fija y tasa del impuesto que existe entre el séptimo³ y octavo⁴ niveles, en donde se presenta un incremento de tasa del 7% sin que exista una causa justa.

Finalmente, se recomienda recorrer el noveno nivel⁵ para ingresos superiores a \$100,000 mensuales o \$1'200,000 anuales.

5. Fortalecer la certidumbre en las operaciones internacionales, permitiendo el arbitraje en controversias fiscales internacionales e implementando las recomendaciones de la OCDE y el G20.

A finales de 2015, la OCDE y el G20 dieron a conocer las conclusiones del proyecto *Base Erosion and Profit Shifting* (“BEPS”) para establecer un marco fiscal internacional en el que las utilidades se graven donde la actividad económica y la creación de valor ocurren.

Ahora, los países deben trabajar para implementar y aplicar las reglas de una manera consistente y coherente, de tal manera que exista certidumbre en las operaciones internacionales.

Una de las 15 acciones del proyecto BEPS (i.e., la acción 14) contempla la posibilidad de que los países se comprometan a prever el arbitraje fiscal (obligatorio y vinculante) en sus tratados para evitar la doble tributación, como un mecanismo para garantizar que las controversias fiscales internacionales se

² Actualmente, ingresos mensuales entre \$8,601.51 y \$10,298.35, e ingresos anuales entre \$103,218.01 y \$123,580.20.

³ Actualmente, ingresos mensuales entre \$32,736.84 y \$62,500, e ingresos anuales entre \$249,243.49 y \$392,841.96.

⁴ Actualmente, ingresos mensuales entre \$8,601.51 y \$10,298.35, e ingresos anuales entre \$392,841.97 y \$750,000.

⁵ Actualmente, ingresos mensuales entre \$62,500.01 y \$83,333.33, e ingresos anuales entre \$750,000.01 y \$1'000,000.

resolverán en cierto periodo de tiempo.⁶ México todavía no ha adoptado ese compromiso.

Por otra parte, el sistema fiscal mexicano o bien contiene reglas que no son consistentes o coherentes con las conclusiones del proyecto BEPS (e.g., créditos respaldados, regímenes fiscales preferentes), o bien no contiene reglas que implementen dichas conclusiones (e.g., establecimiento permanente).

En este sentido, recomendamos fortalecer la certidumbre en las operaciones internacionales, permitiendo el arbitraje en controversias fiscales internacionales e implementando las recomendaciones del proyecto BEPS de la OCDE y el G20, en la medida en que estas últimas sean congruentes con los principios constitucionales en materia fiscal.

Recientemente, la OCDE señaló que, aun cuando México comenzó a introducir modificaciones en línea con el proyecto BEPS en las reformas fiscales de 2014 y 2015, necesita continuar fortaleciendo las reglas fiscales internacionales en línea con dicho proyecto.⁷

⁶ Ver, al respecto, OECD (2015), *Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective, Action 14 – 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, París.

⁷ OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, París, p. 31.

II. Impuestos al Consumo.

1. Ampliar la base de contribuyentes, reduciendo significativamente los gastos fiscales del IVA, sin afectar a los hogares de menores ingresos.

La base de contribuyentes de un impuesto se puede ampliar ya sea aumentando la cantidad de contribuyentes o aumentando la base gravable. Lo primero se logra fundamentalmente combatiendo la informalidad, mientras que lo segundo, ya sea ampliando el hecho imponible (i.e., haciendo que la realización de más situaciones causen el impuesto) o reduciendo los gastos fiscales.

“El concepto de gasto fiscal se ha definido como aquel tratamiento de carácter impositivo que se desvía de la estructura ‘normal’ de los impuestos, que da lugar a un régimen de excepción y que implica una renuncia de recaudación tributaria. La definición de gastos fiscales incluye todas aquellas exenciones, reducciones y desgravaciones... constituyendo un régimen impositivo favorable para cierto tipo de ingresos o sectores de la economía...”⁸

El gasto fiscal de mayor relevancia en México es el régimen de tasa 0% del IVA. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estima que su aplicación a conceptos como alimentos y medicinas equivale a 1.08% del PIB (221,038 mdp para 2017).⁹

Ahora bien, este gasto fiscal no impacta a todos los hogares de la misma manera. “Como se aprecia en la [siguiente] gráfica 6, los hogares del primer decil de ingresos son los que reciben una menor proporción de la transferencia que el gasto fiscal implica, mientras que los del decil más alto concentran la mayor parte de la transferencia. Ello obedece a que los hogares más ricos concentran la mayor parte del gasto en alimentos”.¹⁰

⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), *Presupuesto de Gastos Fiscales 2016*, pp. 6-7.

⁹ *Ídem*, p. 44.

Gráfica 6. Distribución por decil de ingresos de la transferencia tributaria de mantener la tasa de 0% a los alimentos
Porcentaje



Fuente: Elaborado por la SHCP con datos de la ENIGH 2014.

Algo similar sucede con la tasa 0% a medicinas, donde los hogares del último decil de ingresos reciben la mayor parte de la transferencia.

En este sentido, recomendamos ampliar la base de contribuyentes del IVA, reduciendo de manera gradual los gastos fiscales, sin afectar a los hogares de menores ingresos. Para establecer una medida en este sentido, además de la gradualidad antes señalada, es importante que previamente se tengan bien definidos los mecanismos para neutralizar los efectos en los hogares de menores ingresos.

La relevancia de esto último no solo es política, sino también de naturaleza humana, pues son los hogares de los primeros deciles de ingresos quienes destinan la mayor proporción de sus ingresos a alimentos y medicinas.

Una manera de garantizar que tal afectación no suceda es mediante el establecimiento de un programa de transferencias directas (similar al programa de inclusión social PROSPERA), a través del cual se garantice que los hogares de menores ingresos reciban de manera anticipada los recursos necesarios para adquirir alimentos y medicinas.

Cabe mencionar que, recientemente, la OCDE reiteró la recomendación de que México remueva los gastos fiscales ineficientes, tales como la tasa 0% del IVA, la cual se podría eliminar paulatinamente.¹¹

¹⁰ Ídem.

¹¹ OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, París, pp. 11, 30.

2. Mejorar la eficacia de los impuestos especiales, alineando el IEPS a las mejores prácticas internacionales.

Fundamentalmente, existen dos maneras de estructurar un impuesto especial: (a) con una cuota (“impuesto ad quantum”), i.e., una cantidad fija por unidad de producto (e.g., \$10 por litro), con lo cual el impuesto especial es un impuesto sobre el volumen de ventas; y (b) con una tasa, i.e., una proporción del precio del producto (e.g., 10% del precio de venta), con lo cual el impuesto especial es sobre el valor de ventas. Casi todos los países miembros de la OCDE combinan los dos métodos para incluir tanto el volumen como el valor.¹²

La mayoría de los expertos en política fiscal y salud coinciden que el propósito principal de un impuesto especial es desincentivar el consumo nocivo. Los costos sociales del consumo nocivo dependen de la cantidad de producto consumido y no del tipo de producto consumido. Entonces, si los efectos del producto son los mismos por unidad, entonces el monto del impuesto pagado también debe ser el mismo.

Un impuesto *ad quantum* tiene, además, otras ventajas: fácil de administrar, difícil de evadir, incentiva decisiones de consumo responsable, no discriminatorio, incentiva el derecho a elegir de los consumidores, desincentiva el contrabando, reduce las barreras al comercio, e incentive la inversión y el desarrollo de productos.

En este sentido, recomendamos mejorar la eficacia del IEPS, alineándolo a las mejores prácticas internacionales.

¹² Ver, al respecto, OECD (2016), *Consumption Tax Trends 2016: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues*, OECD Publishing, París, pp. 123-124.

III. Seguridad Jurídica.

Acotar las facultades discrecionales, para dar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes.

Una de las demandas más constantes de la comunidad de contribuyentes, es acotar lo más posible las facultades discrecionales de las autoridades fiscales, para fortalecer con ello una conducta objetiva en la aplicación de las disposiciones fiscales. Actualmente, existen dos rubros que mencionamos a continuación:

1. Cancelación de Sellos (artículo 17-H, fracción X del CFF).

La cancelación del Certificado de Sello Digital ha ido mucho más allá del fin para el que fue creada esa facultad (i.e., combatir la evasión y elusión fiscales), ya que las causales de inhabilitación del sello consignadas en el Código Fiscal de la Federación (“CFF”) son genéricas y ambiguas, lo cual propicia que se coloque a los particulares en un estado de incertidumbre jurídica, al no tener una aproximación real y concreta de las situaciones en las que el fisco puede ejercitar esa medida.

Aunado a lo anterior, la carencia de certeza de los supuestos de cancelación, permite a las autoridades fiscales utilizar de manera injustificada esa facultad en algunas ocasiones, causando daños considerables a los particulares al impedir el ejercicio de sus actividades, convirtiéndola, con ello, en un mecanismo de presión y sometimiento de los contribuyentes.

Por esas razones y con el fin de atender de forma real y efectiva a los fines para los que fue creada esa facultad, se deberán establecer en la legislación supuestos de cancelación concretos y precisos que tengan por objeto detectar, combatir e inhibir a conductas evasivas y elusivas, con las que se otorgue seguridad jurídica a los contribuyentes de que no sufrirá afectaciones por una facultad discrecional de la autoridad al momento de aplicar la ley.

2. Declaración de Operaciones Relevantes (artículo 31-A del CFF).

Recomendamos hacer las adecuaciones pertinentes a la obligación de presentar una declaración informativa de operaciones relevantes, tomando en consideración las tesis aisladas emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a principios de 2017 y las recomendaciones de la acción 12 del proyecto BEPS, en la medida en que estas últimas sean congruentes con los principios constitucionales en materia fiscal.

IV. Fortalecimiento del Impuesto Predial.

El esfuerzo que se requiere implica acciones de los tres órdenes de gobierno. Se deben modernizar los modelos de recaudación tributaria también en los órdenes estatal y municipal. No es posible seguir observando como la eficiencia recaudatoria y del gasto público sean tan heterogéneas entre las entidades federativas.

Por ello la insistencia para modernizar los modelos de recaudación, por ejemplo, del impuesto predial, que recauda casi 15 veces menos en relación al PIB de nuestros principales socios comerciales. Su eficiencia recaudatoria está por debajo del 40% de su potencial; en algunas entidades, incluso del 25%. No es un problema de aumentar tasas, sino de administrar con eficiencia la responsabilidad que tienen las autoridades locales para cobrar sus propios impuestos.

Una de las acciones que se requieren para promover la eficiencia recaudatoria en materia de impuesto predial es que las participaciones federales que reciben los Municipios tengan mayor relación con su eficiencia recaudatoria en este impuesto. Ello lograría que, de manera generalizada, los municipios mejoren la recaudación del impuesto predial. Para ello, se debe implementar un plan estratégico organizado por cada uno de los gobiernos estatales para que sus municipios puedan alcanzar mejores estándares de recaudación del impuesto, y medir de manera continua el desempeño de su recaudación. Los municipios no están ejerciendo sus facultades recaudatorias y se requieren acciones contundentes para corregir este grave problema.

V. En general

Simplificar las disposiciones fiscales, trabajando en conjunto con las autoridades fiscales a través de un Comité de Mejores Prácticas Fiscales.

Conceptualmente, un sistema fiscal se mueve entre la simplicidad y la precisión (o la justicia); mientras más simple es, es menos preciso (i.e., reconoce menos diferencias), y mientras más preciso es, es menos simple.

Al respecto, la probabilidad de cumplir debe servir como justo medio ente la simplicidad y la precisión, pues si bien un sistema fiscal puede llegar a ser muy justo, es probable que sea un sistema complejo, con costos de cumplimiento elevados e incentivos para no cumplir.

En el caso de México, existe una percepción generalizada de que las disposiciones fiscales son complejas y difíciles de cumplir, lo cual es respaldado, en cierta medida, por la alta evasión fiscal.

Así las cosas, recomendamos simplificar las disposiciones fiscales, trabajando en conjunto con las autoridades fiscales a través de un Comité de Mejores Prácticas Fiscales.

La propuesta de trabajar en conjunto con las autoridades fiscales a través de un Comité de Mejores Prácticas Fiscales habla del procedimiento para simplificar las disposiciones fiscales. Por una parte, reconoce que la simplificación es una responsabilidad de mediano o largo plazo, compartida entre el sector público y el sector privado; por otra parte, indica que este ejercicio permitiría adoptar ciertas mejores prácticas, tales como la conformación de un grupo de expertos (i.e., un comité), con una función de asesoría vinculada a mejores prácticas (i.e., no puede tomar decisiones), con una duración limitada, etc.

Entre los aspectos a analizar en este Comité destacan:

1. Eliminar reconocimiento de los efectos de la inflación.

La propuesta de eliminar el reconocimiento de los efectos de la inflación no es más que un ejemplo del tipo de medidas que podrían llevar a simplificar significativamente las disposiciones fiscales.

En materia fiscal, el reconocimiento de los efectos de la inflación se introdujo a finales de los 80s, cuando México registraba una inflación de dos dígitos. Aun cuando ese no es el caso desde principios de la década pasada, el sistema fiscal mantiene la obligación de reconocer los efectos de la inflación en todas las transacciones monetarias.

En materia contable, por el contrario, a partir de 2008 se modificaron las normas de información financiera¹³ para limitar el reconocimiento de los efectos de la inflación únicamente para entornos inflacionarios, los cuales todavía no han existido.

2. Mejorar las deducciones personales de personas físicas.

Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que una limitante general a las deducciones personales no viola los derechos fundamentales de proporcionalidad y equidad tributaria, también reconoció que las deducciones personales son erogaciones que se encuentran vinculadas con diversos derechos humanos (e.g., a la salud, a una vivienda digna y decorosa).

En ese sentido, eliminar el tope general a las deducciones personales es una buena política pública para que los contribuyentes incrementen su nivel de vida, acceso y protección a los derechos fundamentales relacionados con esos gastos.

Eliminar el tope general a las deducciones personales incentiva, a su vez, la formalidad y ayuda a reducir la evasión fiscal que difícilmente puede ser detectada y auditada por las autoridades fiscales, pues crea un aliciente para que los

contribuyentes soliciten comprobantes fiscales a quienes les proporcionen bienes o servicios y formalicen el pago a través del sistema financiero.

Ante un escenario de inflación creciente como el que está ocurriendo en este año, el Banco de México ha ido incrementando la tasa de interés interbancaria, lo que genera que los créditos en general (incluyendo los hipotecarios) sean más caros. Como una buena política pública para reducir el costo de los créditos hipotecarios y en cumplimiento al artículo 4 constitucional (i.e., derecho a una vivienda digna y decorosa), eliminar el tope general a las deducciones personales permitirá que más personas opten por adquirir un crédito hipotecario que les permita comprar su casa habitación.

Adicionalmente, si los contribuyentes pueden deducir los intereses reales derivados de créditos hipotecarios para comprar su casa habitación, por equidad tributaria, se debiera permitir deducir, a aquéllos que no sean dueños de una casa habitación, la totalidad o, al menos, parte de las erogaciones por el arrendamiento de casa habitación.

Mejorar las deducciones personales de personas físicas, evaluando el mejor mecanismo para lograrlo, con las restricciones convenientes, en ámbitos tal como:

- Medicinas de patente o genéricas, para ser congruentes con el nuevo tratamiento otorgado a los aparatos de rehabilitación.
- Gastos de vestido, con ello se disminuirá el comercio de mercancías ilegales.
- Se propone permitir una deducción personal topada por concepto de pagos por alquiler de casa habitación.

Reconociendo que el vestido (entendiéndose como tal las erogaciones que una persona física realiza para adquirir ropa y calzado para sí, su cónyuge, sus ascendientes o descendientes en línea recta) son un gasto relacionado con su desarrollo y convivencia en la sociedad, y que es necesario establecer incentivos a la población para adquirir el vestido de establecimientos incorporados al Registro Federal de Contribuyentes y combatir la informalidad, piratería y contrabando de

13 En particular, la Norma de Información Financiera B-10.

mercancías, se propone que se incorpore como deducción personal cierta cantidad anual por este concepto, siempre que esté amparada en un comprobante fiscal, que se pague mediante sistema bancario y que la erogación que se pretenda deducir corresponda a las efectivamente realizadas en el ejercicio. Esta propuesta no es ajena a lo reconocido y aplicado por otros países. A manera de ejemplo, se citan algunos países que la permiten conforme a su clasificación:

- Deducciones de vestido dentro del régimen de salarios en función de la necesidad para el desarrollo de un trabajo.
 - ✓ Alemania
 - ✓ Hong Kong
 - ✓ Irlanda
 - ✓ Japón
 - ✓ Puerto Rico

- Deducciones de vestido, consideradas como deducciones personales (aunque relacionadas con el desempeño de un trabajo).
 - ✓ Australia¹⁴
 - ✓ Ecuador¹⁵
 - ✓ Honduras
 - ✓ Paraguay¹⁶
 - ✓ Portugal¹⁷

Asimismo, hacemos nuestra la iniciativa presentada por el diputado Ariel Enrique Corona Rodríguez, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados correspondiente al 30 de marzo de 2017, la cual reconoce que: i) el derecho a la vivienda es un derecho humano reconocido por el artículo 4 constitucional y diversos tratados internacionales; ii) que se debe complementar la oferta actual en materia de vivienda; iii) que su iniciativa es congruente con la posibilidad que actualmente tiene una persona física para deducir los pagos de intereses por la adquisición de una casa habitación; y iv) que se debe combatir la informalidad que se presenta de parte de los arrendadores de vivienda, quienes en muchas ocasiones no reportan sus ganancias ni pagan sus contribuciones.

14 Solo si el gasto está relacionado con la obtención del ingreso.

15 Se permite de forma anual sin el requisito de estar relacionada con un trabajo o ingreso.

16 Se permite de forma anual sin el requisito de estar relacionada con un trabajo o ingreso.

Las medidas anteriores son también una fuente atractiva para incrementar la base de contribuyentes.

3. Estímulo fiscal para la deducción de colegiaturas de nivel superior.

El 15 de febrero de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”), por primera vez, el Decreto por el que se otorgó un estímulo fiscal por los pagos de servicios educativos. Posteriormente, el 26 de diciembre del 2013, se publicó en el DOF, dentro del decreto de estímulos fiscales, el correspondiente a la deducción de colegiaturas, con los mismos importes, para los tipos de educación básico y medio superior. Como una medida que favorezca y permita mayor acceso a la educación superior, proponemos que también se permita la deducción de la educación superior y que se incrementen los límites que actualmente son iguales a los permitidos desde hace seis años.

4. Mejoras al esquema alternativo de cumplimiento.

Reconocemos el nuevo marco legal que entró en vigor a partir de este año para el esquema alternativo de cumplimiento para personas morales con ingresos de hasta 5 mdp, así como la plataforma tecnológica que implementará el SAT para simplificar su cumplimiento de obligaciones. Es necesario seguir perfeccionando este nuevo esquema, por lo que proponemos que el régimen fiscal de dividendos no sea aplicable a estos contribuyentes (esto lo simplificaría de manera significativa), aumentar el nivel de ingresos para que puedan acceder al mismo esquema, así como la opción de elegir la transparencia fiscal.

5. Régimen de Incorporación Fiscal.

Continuar impulsando de manera coordinada el RIF para las personas físicas (Crecamos Juntos), además del ámbito fiscal, en temas de seguridad social, financiamiento y capacitación, evaluando el desempeño de todas las instituciones y

17 Entendemos que se encuentran incluidas en el rubro de deducción de gastos familiares.

entidades federativas que participan en el programa, a efecto de identificar sus potenciales de mejora.

6. Modificar el reconocimiento para las personas físicas de la ganancia cambiaria.

Actualmente, la Ley del ISR prevé que las personas físicas que mantengan inversiones en el extranjero, deben considerar como ingreso la ganancia cambiaria que produzcan sus inversiones en el extranjero, aun cuando las mismas inversiones no se realicen.

En ejercicios de alta volatilidad cambiaria, esta ficción de ingreso se traduce en que las personas físicas deben pagar altos impuestos sobre recursos que en realidad no tienen depositados en sus carteras.

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre para personas físicas, si éstas mantienen su inversión a través de una entidad o figura en un régimen fiscal preferente (“REFIPRE”), el vehículo puede calcular el impuesto sobre su utilidad en moneda extranjera en la que deba llevar su contabilidad y convertirse a moneda nacional al tipo de cambio del cierre del ejercicio.

En este sentido, se propone homologar el procedimiento de determinación del impuesto para establecer que, en ambos casos, ya sea como persona física o moral, las personas puedan determinar el impuesto a su cargo en la moneda extranjera del país en el que mantenga la inversión, considerando el tipo de cambio del cierre del ejercicio, con lo cual se eliminarán ingresos ficticios que en realidad no modifican el patrimonio del contribuyente.

Asimismo, se propone eliminar el criterio adoptado por la autoridad fiscal en el sentido de que para regularizar la situación de los contribuyentes sea necesario repatriar la totalidad de los recursos que se mantienen invertidos en el extranjero y se adopte el criterio de repatriar sólo los recursos que no habían pagado impuestos, como ocurre en otros programas implementados por los países miembros de la OCDE.

7. Deducción inmediata de inversiones.

Dar continuidad a la deducción inmediata de inversiones para los siguientes años. Para 2017, mediante decreto presidencial se permite un esquema de deducción inmediata para empresas con ingresos en el ejercicio anterior de hasta 100 mdp. Es importante que, para 2018 en adelante, se permitan por lo menos los mismos porcentajes de deducción previstos para 2017. Incluso, se pueden revisar nuevos esquemas de deducción acelerada de inversiones, que logren tanto promover la inversión, así como distribuir el efecto en el impacto recaudatorio por la aplicación del estímulo.

8. Sector minero.

A partir del 2014, los gastos pre-operativos del sector minero se deducen en diez ejercicios. Se propone que quienes se dediquen a la explotación de yacimientos de mineral puedan deducir las erogaciones realizadas en periodos pre-operativos, en el ejercicio en que las realicen.

9. Impuesto sobre remuneraciones, coordinación fiscal, bases homogéneas.

En la totalidad de las entidades federativas, existe el impuesto que se causa por la nómina. El problema es que en algunas el impuesto se causa cuando la nómina se paga en la entidad federativa y en otras, cuando los servicios se prestan en la entidad federativa, con independencia del lugar en el que se paga la nómina, dando como resultado doble tributación respecto de ciertos empleados.

Por tanto, proponemos que haya una mayor coordinación entre las entidades federativas, a efecto de que no se duplique el gravamen sobre una misma nómina y pagos relacionados, estableciéndose un mecanismo que homologue su causación.

Paquete de Iniciativas

PROPUESTA DE REFORMA FISCAL

Paquete de Iniciativas

Propuesta No. 1

A. Descripción breve

Deducción al 100% de prestaciones laborales y aportaciones a fondos de pensiones.

B. Exposición de motivos

Ver Anexo I.

C. Modificación de disposiciones

Se reforma el artículo 25, fracción X de la Ley del Impuesto sobre la Renta:

“Artículo 25. ...

- X.** Las aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social, y de primas de antigüedad constituidas en los términos de esta Ley. ~~El monto de la deducción a que se refiere esta fracción no excederá en ningún caso a la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.47 al monto de la aportación realizada en el ejercicio de que se trate. El factor a que se refiere este párrafo será del 0.53 cuando las prestaciones otorgadas por los contribuyentes a favor de sus trabajadores que a su vez sean ingresos exentos para dichos trabajadores, en el ejercicio de que se trate, no disminuyan respecto de las otorgadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior.~~

...”

Se deroga el artículo 28, fracción XXX de la Ley del Impuesto sobre la Renta:

“Artículo 28. ...

- XXX.** ~~Los pagos que a su vez sean ingresos exentos para el trabajador, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.53 al monto de dichos pagos. El factor a que se refiere este párrafo será del 0.47 cuando las prestaciones otorgadas por los contribuyentes a favor de sus trabajadores que a su vez sean ingresos exentos para dichos trabajadores, en el ejercicio de que se trate, no disminuyan respecto de las otorgadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior. (Se deroga)~~

...”

Propuesta No. 2

A. Descripción breve

Mejorar la competitividad del sistema fiscal, homologando la tasa del ISR a la tasa promedio de los países miembro de la OCDE (24.66%).

B. Exposición de motivos

“La tasa del impuesto corporativo (i.e., la aplicable a las empresas) es uno de los muchos factores que hacen que la economía y el sistema fiscal de un país sean atractivos para la inversión, y es la referencia más común para medir la competitividad del sistema fiscal de un país. En el caso de México, actualmente la tasa del impuesto sobre la renta aplicable a personas morales residentes en México es 30%, la cual es mayor que la tasa corporativa promedio de los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (24.66% en 2016). Por tanto, se propone mejorar la competitividad del sistema fiscal, a través de la homologación de la tasa del ISR aplicable a las empresas con la tasa promedio de los países miembros de la OCDE, de manera gradual (i.e., un punto porcentual por ejercicio fiscal).”

C. Modificación de disposiciones

Se adiciona la siguiente disposición de vigencia temporal a la Ley del Impuesto sobre la Renta:

“**Artículo [I]**. Para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se aplicarán las disposiciones siguientes:

- I. Para el ejercicio fiscal de 2018, se estará a lo siguiente:
 - a) Para los efectos del artículo 9, primer párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se aplicará la tasa de 29%.
 - b) Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar el factor de 1.4286, se aplicará el factor de 1.4085.
 - c) Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar el factor de 0.4286, se aplicará el factor de 0.4085.
 - d) Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar la reducción de 30%, se aplicará la reducción de 29%.

- II.** Para el ejercicio fiscal de 2019, se estará a lo siguiente:
- a)** Para los efectos del artículo 9, primer párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se aplicará la tasa de 28%.
 - b)** Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar el factor de 1.4286, se aplicará el factor de 1.3889.
 - c)** Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar el factor de 0.4286, se aplicará el factor de 0.3889.
 - d)** Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar la reducción de 30%, se aplicará la reducción de 28%.
- III.** Para el ejercicio fiscal de 2020, se estará a lo siguiente:
- a)** Para los efectos del artículo 9, primer párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se aplicará la tasa de 27%.
 - b)** Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar el factor de 1.4286, se aplicará el factor de 1.3699.
 - c)** Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar el factor de 0.4286, se aplicará el factor de 0.3699.
 - d)** Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar la reducción de 30%, se aplicará la reducción de 27%.
- IV.** Para el ejercicio fiscal de 2021, se estará a lo siguiente:
- a)** Para los efectos del artículo 9, primer párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se aplicará la tasa de 26%.
 - b)** Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar el factor de 1.4286, se aplicará el factor de 1.3514.
 - c)** Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar el factor de 0.4286, se aplicará el factor de 0.3514.
 - d)** Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar la reducción de 30%, se aplicará la reducción de 26%.
- V.** Para los ejercicios fiscales de 2022 y siguientes, se estará a lo siguiente:
- a)** Para los efectos del artículo 9, primer párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se aplicará la tasa de 25%.
 - b)** Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar el factor de 1.4286, se aplicará el factor de 1.3333.
 - c)** Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar el factor de 0.4286, se aplicará el factor de 0.3333.
 - d)** Cuando, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se deba aplicar la reducción de 30%, se aplicará la reducción de 25%.”

Propuesta No. 3

A. Descripción breve

Acreditamiento de la retención del 10% del ISR por pago de dividendos a personas físicas

B. Exposición de motivos

“El pago de dividendos a personas físicas y residentes en el extranjero se grava con una retención de ISR del 10%, la cual es definitiva. Ello es aplicable cuando los dividendos provengan de las utilidades generadas de 2014 en adelante. En el caso de países con los que México tenga en vigor un tratado para evitar la doble tributación, la retención podría ser menor. Esta retención definitiva para una persona física residente en México que percibe dividendos le lleva a una carga fiscal mayor que la de otras actividades económicas (distintas de un accionista). Actualmente, la tasa marginal máxima para personas físicas es 35%, en tanto que la tasa para personas morales es 30%. El actual gravamen adicional del 10% por pago de dividendos a las personas físicas, eleva la carga tributaria e inhibe la inversión, por lo que una manera de neutralizar este efecto es permitiendo su acreditamiento. Por lo que, además de reducir la tasa corporativa de las empresas, gravar el pago de dividendos a personas físicas es razonable solamente cuando se permite el acreditamiento de dicha retención contra su impuesto del ejercicio.”

C. Modificación de disposiciones

Se reforma el artículo 140, segundo párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta:

“Artículo 140. ...

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, las personas físicas estarán sujetas a una tasa adicional del 10% sobre los dividendos o utilidades ~~distribuidos~~ **distribuidas** por las personas morales residentes en México. Estas últimas, estarán obligadas a retener el impuesto cuando distribuyan dichos dividendos o utilidades, y lo enterarán conjuntamente con el pago provisional del periodo que **les** corresponda. ~~El pago realizado~~ **La retención realizada** conforme a este párrafo ~~será definitiva~~ **tendrá el carácter de pago provisional. Las personas físicas podrán acreditar dicho pago provisional contra su impuesto anual, siempre que acumulen a sus demás ingresos, además de los dividendos o utilidades percibidas, el impuesto sobre la renta retenido en los términos de este párrafo y cuenten con el comprobante fiscal a que se refiere el artículo 76, fracción XI, inciso b) de esta Ley.**

...”

Se reforma el artículo 142, fracción V, segundo párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta:

“**Artículo 142.** ...

V. ...

Las personas físicas que perciben dividendos o utilidades referidos en esta fracción, además de acumularlos para efectos de determinar el pago del impuesto sobre la renta al que estuvieren obligados conforme a este Título, deberán enterar de forma adicional, el impuesto sobre la renta que se cause por multiplicar la tasa del 10%, al monto al cual tengan derecho del dividendo o utilidad efectivamente distribuido por el residente en el extranjero, sin incluir el monto del impuesto ~~retenido~~ que en su caso se hubiere ~~efectuado~~ **retenido**. El pago de este impuesto tendrá el carácter de ~~definitivo~~ **provisional** y deberá ser enterado a más tardar el día 17 del mes **inmediato** siguiente a aquél en el que se percibieron los dividendos o utilidades. **Las personas físicas podrán acreditar dicho pago provisional contra su impuesto anual, siempre que acumulen a sus demás ingresos, además de los dividendos o utilidades percibidas, el impuesto sobre la renta pagado en los términos de este párrafo.**

...”

Propuesta No. 4

A. Descripción breve

Redistribución y actualización de la tarifa del ISR.

B. Exposición de motivos

“Desde 2009, no se han ajustado los límites inferiores y superiores ni las cuotas fijas, afectando así a trabajadores, profesionistas y arrendadores de inmuebles, entre otros. Para evitar que las personas físicas fácilmente cambien de rango en la tarifa a pesar de no incrementar su poder adquisitivo con el ingreso que perciben, con el consecuente incremento en el impuesto a su cargo, se propone actualizar los montos de límite inferior, superior y cuota fija de la tarifa del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas.

Si bien se considera que se debe mantener como gravamen máximo el 35% de impuesto a las personas físicas, es necesario reestructurar la tarifa del Impuesto sobre la Renta para lograr dos objetivos: i) reducir de manera significativa el impuesto a cargo de quienes obtienen ingresos de hasta diez mil pesos mensuales, sin que dejen de contribuir, y ii) revisar los otros rangos de la tarifa para lograr una progresividad efectiva.”

C. Modificación de disposiciones

Se adiciona la siguiente disposición de vigencia temporal a la Ley del Impuesto sobre la Renta:

“**Artículo [I].** Para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se aplicarán las disposiciones siguientes:

- I. Para el ejercicio fiscal de 2018, se estará a lo siguiente:
 - a) Para los efectos del artículo 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se calculará el impuesto correspondiente conforme a las disposiciones contenidas en dicho artículo, aplicando la siguiente:
TARIFA [I]¹⁸

¹⁸ La tarifa se elaborará en conjunto con las autoridades fiscales federales.

- b)** Para los efectos del artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se calculará el impuesto correspondiente conforme a las disposiciones contenidas en dicho artículo, aplicando la siguiente:
TARIFA [I]¹⁹

II. Para el ejercicio fiscal de 2019, se estará a lo siguiente:

- a)** Para los efectos del artículo 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se calculará el impuesto correspondiente conforme a las disposiciones contenidas en dicho artículo, aplicando la siguiente:
TARIFA [I]²⁰
- b)** Para los efectos del artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se calculará el impuesto correspondiente conforme a las disposiciones contenidas en dicho artículo, aplicando la siguiente:
TARIFA [I]²¹

III. Para el ejercicio fiscal de 2020, se estará a lo siguiente:

- a)** Para los efectos del artículo 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se calculará el impuesto correspondiente conforme a las disposiciones contenidas en dicho artículo, aplicando la siguiente:
TARIFA [I]²²
- b)** Para los efectos del artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se calculará el impuesto correspondiente conforme a las disposiciones contenidas en dicho artículo, aplicando la siguiente:
TARIFA [I]²³

IV. Para el ejercicio fiscal de 2021, se estará a lo siguiente:

- a)** Para los efectos del artículo 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se calculará el impuesto correspondiente conforme a las disposiciones contenidas en dicho artículo, aplicando la siguiente:
TARIFA [I]²⁴
- b)** Para los efectos del artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se calculará el impuesto correspondiente conforme a las disposiciones contenidas en dicho artículo, aplicando la siguiente:
TARIFA [I]²⁵

19 *Ídem.*

20 *Ídem.*

21 *Ídem.*

22 *Ídem.*

23 *Ídem.*

24 *Ídem.*

25 *Ídem.*

- V.** Para los ejercicios fiscales de 2022 y siguientes, se estará a lo siguiente:
- a)** Para los efectos del artículo 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se calculará el impuesto correspondiente conforme a las disposiciones contenidas en dicho artículo, aplicando la siguiente:
TARIFA [I]²⁶
 - b)** Para los efectos del artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se calculará el impuesto correspondiente conforme a las disposiciones contenidas en dicho artículo, aplicando la siguiente:
TARIFA [I]²⁷

²⁶ Ídem.

²⁷ Ídem.

Propuesta No. 5

A. Descripción breve

Fortalecer la certidumbre en las operaciones internacionales, permitiendo el arbitraje en controversias fiscales internacionales e implementando las recomendaciones de la OCDE y el G20.

B. Exposición de motivos

“Al amparo del proyecto conjunto sobre la erosión de la base imponible nacional y el traslado de beneficios (“BEPS” por sus siglas en inglés), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el G20 desarrollaron un paquete de medidas relacionadas con los tratados a fin de abordar ciertos mecanismos híbridos, impedir la utilización abusiva de los tratados fiscales, hacer frente a la elusión artificiosa del estatus de establecimiento permanente y mejorar la resolución de controversias.

El 9 de julio de 2017, más de 70 jurisdicciones participaron en la ceremonia de firma del Convenio Multilateral para adoptar las medidas de prevención de BEPS que afectan a los convenios fiscales. El Convenio Multilateral fue firmado por 67 países y jurisdicciones (incluyendo a México), cubriendo 68 jurisdicciones de todos los continentes y todos los niveles de desarrollo.

El nuevo Convenio Multilateral modificará los convenios fiscales bilaterales existentes con el fin de introducir y aplicar rápidamente las medidas previstas en los distintos tratados y desarrolladas en el marco del Proyecto BEPS. Las medidas convencionales incluidas en el nuevo Convenio Multilateral se refieren, precisamente, a los mecanismos híbridos, al abuso de los tratados, al establecimiento permanente y a los procedimientos amistosos, al tiempo que se incluye una disposición facultativa sobre el arbitraje obligatorio y vinculante aceptada por 25 países firmantes (sin incluir a México).

Por tanto, se propone que el Poder Legislativo instruya al Poder Ejecutivo para que, con el fin de fortalecer la certidumbre en las operaciones internacionales, acepte la disposición facultativa sobre el arbitraje obligatorio y vinculante del nuevo Convenio

Multilateral, en la medida en que estas últimas sean congruentes con los principios constitucionales en materia fiscal.”

C. Modificación de disposiciones

Se adiciona la siguiente disposición de vigencia temporal a la Ley del Impuesto sobre la Renta:

“**Artículo [I].** Se instruye a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, en el ámbito de sus respectivas competencias y a más tardar el 30 de marzo de 2018, opten por aplicar la VI Parte (Arbitraje) de la Convención multilateral para aplicar las medidas relacionadas con los tratados fiscales para prevenir la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios, firmada en París el 9 de junio de 2017, respecto de todos los Convenios fiscales comprendidos de México y notifiquen la decisión de México al Depositario de dicha Convención.”

Propuesta No. 6

A. Descripción breve

Ampliar la base de contribuyentes, reduciendo significativamente los gastos fiscales del IVA, sin afectar a los hogares de menores ingresos, de manera gradual.

B. Exposición de motivos

“La base de contribuyentes de un impuesto se puede ampliar ya sea aumentando la cantidad de contribuyentes o aumentando la base gravable. Lo primero se logra fundamentalmente combatiendo la informalidad, mientras que lo segundo, ya sea ampliando el hecho imponible (*i.e.*, haciendo que la realización de más situaciones causen el impuesto) o reduciendo los gastos fiscales.

‘El concepto de gasto fiscal se ha definido como aquel tratamiento de carácter impositivo que se desvía de la estructura ‘normal’ de los impuestos, que da lugar a un régimen de excepción y que implica una renuncia de recaudación tributaria. La definición de gastos fiscales incluye todas aquellas exenciones, reducciones y desgravaciones... constituyendo un régimen impositivo favorable para cierto tipo de ingresos o sectores de la economía...’²⁸

El gasto fiscal de mayor relevancia en México es el régimen de tasa 0% del impuesto al valor agregado (“IVA”). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estima que su aplicación a conceptos como alimentos y medicinas equivale a 1.08% del PIB (221,038 mdp para 2017).²⁹

Ahora bien, este gasto fiscal no impacta a todos los hogares de la misma manera. *‘Como se aprecia en la [siguiente] gráfica 6, los hogares del primer decil de ingresos son los que reciben una menor proporción de la transferencia que el gasto fiscal implica, mientras que los del decil más alto concentran la mayor parte de la transferencia. Ello obedece a que los hogares más ricos concentran la mayor parte del gasto en alimentos’³⁰*

²⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), *Presupuesto de Gastos Fiscales 2016*, pp. 6-7.

²⁹ *Ídem*, p. 44.

³⁰ *Ídem*.

Gráfica 6. Distribución por decil de ingresos de la transferencia tributaria de mantener la tasa de 0% a los alimentos
Porcentaje



Fuente: Elaborado por la SHCP con datos de la ENIGH 2014.

Algo similar sucede con la tasa 0% a medicinas, donde los hogares del último decil de ingresos reciben la mayor parte de la transferencia.

En este sentido, se propone ampliar la base de contribuyentes del IVA, reduciendo de manera gradual los gastos fiscales, sin afectar a los hogares de menores ingresos. Para establecer una medida en este sentido, además de la gradualidad antes señalada, es importante que previamente se tengan bien definidos los mecanismos para neutralizar los efectos en los hogares de menores ingresos.

La relevancia de esto último no solo es política, sino también de naturaleza humana, pues son los hogares de los primeros deciles de ingresos quienes destinan la mayor proporción de sus ingresos a alimentos y medicinas.

Por tanto, se propone garantizar que tal afectación no suceda es mediante el establecimiento de un programa de transferencias directas, a través del cual se garantice que los hogares de menores ingresos reciban de manera anticipada los recursos necesarios para adquirir alimentos y medicinas.

Finalmente, cabe mencionar que, a principios de 2017, la OCDE reiteró la recomendación de que México elimine los gastos fiscales ineficientes, tales como la tasa 0% del IVA.³¹

³¹ OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, París, pp. 11, 30.

C. Modificación de disposiciones

Se adiciona la siguiente disposición de vigencia temporal a la Ley del Impuesto al Valor Agregado:

“**Artículo [I].** Para los efectos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se aplicarán las disposiciones siguientes:

- I. Para el ejercicio fiscal de 2018, cuando, conforme a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, su Reglamento y las demás disposiciones fiscales en materia del impuesto al valor agregado, se deba aplicar la tasa de 0%, salvo tratándose de la exportación de bienes o servicios, se aplicará la tasa de 4%.
- II. Para el ejercicio fiscal de 2019, cuando, conforme a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, su Reglamento y las demás disposiciones fiscales en materia del impuesto al valor agregado, se deba aplicar la tasa de 0%, salvo tratándose de la exportación de bienes o servicios, se aplicará la tasa de [I]³².
- III. Para el ejercicio fiscal de 2020, cuando, conforme a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, su Reglamento y las demás disposiciones fiscales en materia del impuesto al valor agregado, se deba aplicar la tasa de 0%, salvo tratándose de la exportación de bienes o servicios, se aplicará la tasa de [I]³³.
- IV. Para el ejercicio fiscal de 2021, cuando, conforme a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, su Reglamento y las demás disposiciones fiscales en materia del impuesto al valor agregado, se deba aplicar la tasa de 0%, salvo tratándose de la exportación de bienes o servicios, se aplicará la tasa de [I]³⁴.
- V. Para los ejercicios fiscales de 2022 y siguientes, cuando, conforme a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, su Reglamento y las demás disposiciones fiscales en materia del impuesto al valor agregado, salvo tratándose de la exportación de bienes o servicios, se deba aplicar la tasa de 0%, se aplicará la tasa de [I]³⁵.
- VI. Para los ejercicios fiscales de 2018 y siguientes, no será aplicable la exención a que se refiere la fracción III del artículo 25 de la Ley del Impuesto del Impuesto al Valor Agregado, tratándose de las importaciones de los bienes o servicios señalados en el artículo 2o.-A de dicha Ley.

El presente artículo entrará en vigor a partir del día siguiente a aquél en que la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publiquen en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria de inicio de operación del Programa de Anticipos de Impuesto al Valor Agregado a Hogares de Menores Ingresos.”

³² La tasa se calculará en conjunto con las autoridades fiscales federales.

³³ Ídem.

³⁴ Ídem.

³⁵ Ídem.

Se adiciona la siguiente disposición de vigencia temporal a la Ley del Impuesto al Valor Agregado:

“**Artículo [I].** Se instruye a la Secretaría de Desarrollo Social y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, creen el Programa de Anticipos de Impuesto al Valor Agregado a Hogares de Menores Ingresos, con el fin de anticipar a los hogares del primer, segundo, tercer y cuarto deciles de ingresos, el impuesto al valor agregado que les será trasladado por la adquisición de alimentos y medicinas.

Asimismo, se les instruye para que, en el ámbito de sus respectivas competencias y a más tardar el 30 de marzo de 2018, emitan los lineamientos de dicho Programa y los publiquen en el Diario Oficial de la Federación.”

Se adiciona la siguiente disposición de vigencia temporal a la Ley del Impuesto al Valor Agregado:

“**Artículo [I].** Se instruye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, en el ámbito de su competencia y a más tardar el 30 de marzo de 2018, presente un informe a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados sobre la conveniencia o no de derogar el impuesto previsto en el artículo 2, fracción I, incisos F), G) y J) de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a partir del ejercicio fiscal de 2019.”

Propuesta No. 7

A. Descripción breve

Mejorar la eficacia de los impuestos especiales, alineando el IEPS a las mejores prácticas internacionales.

B. Exposición de motivos

“En términos generales, el impuesto especial sobre producción y servicios (“IEPS”) no está alineado a las mejores prácticas internacionales, tales como aquéllas de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (“OCDE”) o aquéllas recomendadas por organizaciones de la sociedad civil (e.g., *International Tax & Investment Center*).

Fundamentalmente, existen dos maneras de estructurar un impuesto especial: (a) con una cuota, *i.e.*, una cantidad fija por unidad de producto (e.g., \$15 por litro de alcohol etílico), con lo cual el impuesto especial es un impuesto sobre el volumen de ventas (“impuesto específico”); y (b) con una tasa, *i.e.*, una proporción del precio del producto (e.g., 35% del precio de venta), con lo cual el impuesto especial es un impuesto sobre el valor de ventas. Casi todos los países miembros de la OCDE combinan los dos métodos para incluir tanto el volumen como el valor (“impuesto híbrido”).³⁶

La mayoría de los expertos en política fiscal y salud coinciden que el propósito principal de un impuesto especial es desincentivar el consumo nocivo. *Los costos sociales del consumo nocivo dependen de la cantidad de producto consumido y no del tipo de producto consumido.* Entonces, si los efectos del producto son los mismos por unidad, entonces el monto del impuesto pagado también debe ser el mismo.

Tanto el impuesto específico como el impuesto híbrido tiene, además, otras ventajas: puede implementarse sin impacto recaudatorio, fácil de administrar, difícil de evadir, incentiva decisiones de consumo responsable, no discriminatoria, incentiva el derecho a elegir de los consumidores, desincentiva el contrabando,

³⁶ Ver, al respecto, OECD (2016), *Consumption Tax Trends 2016: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues*, OECD Publishing, París, pp. 123-124.

reduce las barreras al comercio, e incentiva la inversión y el desarrollo de productos.

En este sentido, se propone mejorar la eficacia del IEPS, alineándolo a las mejores prácticas internacionales (e.g., en materia de impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas).”

C. Modificación de disposiciones

Se reforma el artículo 2, fracción I, inciso A) de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios:

“**Artículo 2.** ...

I. ...

A) Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:

- ~~1. Con una graduación alcohólica de hasta 14° G.L. 26.5%~~
- ~~2. Con una graduación alcohólica de más de 14° y hasta 20° G.L. 30%~~
- ~~3. Con una graduación alcohólica de más de 20° G.L. 53% [I]³⁷~~

En adición a la tasa establecida en este inciso, se pagará una cuota de \$[I]³⁸ por litro de alcohol etílico, contenido en bebidas con contenido alcohólico y cerveza, enajenadas o importadas. Dicha cuota se actualizará conforme a lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

La cuota por la enajenación o importación de una bebida con contenido alcohólico o cerveza se calculará multiplicando la cuota a que se refiere este inciso, por el volumen total del envase o recipiente de la bebida con contenido alcohólico o cerveza expresado en litros, por el contenido alcohólico de dicha bebida o cerveza expresado en por ciento de alcohol en volumen. Para estos efectos, la información contenida en la etiqueta de dicho envase o recipiente se presumirá cierta, salvo prueba en contrario.

...”

37 La tasa se calculará en conjunto con las autoridades fiscales federales.

38 La cuota se calculará en conjunto con las autoridades fiscales federales.

Se adiciona un artículo a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios:

“**Artículo [1].** El Servicio de Administración Tributaria podrá otorgar a los contribuyentes a que se refiere esta Ley, facilidades administrativas respecto de las obligaciones señaladas en el Capítulo V de esta Ley, su Reglamento y las demás disposiciones fiscales en materia del impuesto especial sobre producción y servicios, con el fin de alinearlas a las mejores prácticas internacionales, mediante reglas de carácter general.”

Propuesta No. 8

A. Descripción breve

Acotar facultades discrecionales.

B. Exposición de motivos

“Con el propósito de otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, ajustar las facultades discrecionales de la autoridad al marco legal que rige toda actuación del poder público, alinear su ejercicio al propósito que se buscó con su creación, eliminar el ejercicio indebido que se ha presentado por su amplitud en la interpretación y aplicación de las respectivas disposiciones fiscales, así como eliminar aquellos preceptos que han sido declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se propone modificar ciertas disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

Respecto de los supuestos en los que las autoridades fiscales pueden, unilateralmente, cancelar los certificados de sello digital, se considera que van más allá del propósito expreso que se buscó con la creación de esta facultad (*i.e.*, combatir la evasión y la elusión fiscal), ya que las causales de inhabilitación del sello son demasiado genéricas y ambiguas, lo cual propicia que se coloque al particular en un estado de incertidumbre jurídica, al no tener una aproximación real y concreta de las situaciones en las que el fisco puede ejercitar esa medida.

Aunado a lo anterior, la carencia de certeza de los supuestos de cancelación permite, en algunas ocasiones, que la autoridad utilice esa facultad de sobre manera, causando daños de consideración al particular, al impedir el ejercicio de sus actividades, convirtiéndola con ello en un mecanismo de presión y sometimiento del contribuyente.”

C. Modificación de disposiciones

Se reforma el artículo 17-H, fracción X, incisos b) y c); se deroga el artículo 17-H, fracción X, inciso d) y se adiciona el artículo 17-H con un séptimo y un octavo párrafos, del Código Fiscal de la Federación:

“**Artículo 17-H.** ...

X. ...

- b)** Durante el procedimiento administrativo de ejecución ~~no localicen al el contribuyente o éste desaparezca.~~
- c)** En el ejercicio de sus facultades de comprobación, ~~detecten que el contribuyente no puede ser localizado; éste desaparezca durante el procedimiento, o bien, se tenga conocimiento de que los comprobantes fiscales emitidos por el contribuyente revisado se utilizaron para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas.~~
- d)** ~~Aun sin ejercer sus facultades de comprobación, detecten la existencia de una o más infracciones previstas en los artículos 79, 81 y 83 de este ordenamiento, y la conducta sea realizada por el contribuyente titular del certificado. (Se deroga)~~

...

Previo a dejar sin efectos el certificado de sello digital, el contribuyente deberá de ser notificado de la supuesta irregularidad detectada, para que aporte las pruebas que a su derecho convenga.

La autoridad fiscal deberá emitir la resolución en ambos procedimientos, en un plazo máximo de tres días, debidamente fundada y motivada.”

Se deroga el artículo 31-A del Código Fiscal de la Federación:

~~“**Artículo 31-A.** Los contribuyentes deberán presentar la información de las operaciones que se señalen en la forma oficial que al efecto aprueben las autoridades fiscales, dentro de los treinta días siguientes a aquél en el que se celebraron.~~

~~Quando los contribuyentes presenten la información de forma incompleta o con errores, tendrán un plazo de treinta días contado a partir de la notificación de la autoridad, para complementar o corregir la información presentada.~~

~~Se considerará incumplida la obligación fiscal señalada en el presente artículo, cuando los contribuyentes, una vez transcurrido el plazo señalado en el párrafo que antecede, no hayan presentado la información conducente o ésta se presente con errores. (Se deroga)”~~

Se deroga el artículo 42-A del Código Fiscal de la Federación:

~~“**Artículo 42-A.** Las autoridades fiscales podrán solicitar de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, datos, informes o documentos, para planear y programar actos de fiscalización, sin que se cumpla con lo dispuesto por las fracciones IV a IX del artículo 48 de este Código.~~

~~No se considerará que las autoridades fiscales inician el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando únicamente soliciten los datos, informes y documentos a que se refiere este artículo, pudiendo ejercerlas en cualquier momento. **(Se deroga)**”~~

Propuesta No. 9

A. Descripción breve

Mejorar recaudación del impuesto predial.

B. Exposición de motivos

“Existe un gran rezago en el cobro del Impuesto Predial, que no es un problema de aumentar tasas, sino de administrar con eficiencia la responsabilidad que tienen las autoridades locales para cobrar sus propios impuestos, por lo que se considera necesario modernizar sus modelos de recaudación.”

C. Modificación de disposiciones

La propuesta de modificación a las disposiciones fiscales locales se elaborará en conjunto con los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (e.g., el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas) y, en su caso, el Comité de Mejores Prácticas Fiscales.

Propuesta No. 10

A. Descripción breve

Simplificar las disposiciones fiscales, trabajando a través de un Comité de Mejores Prácticas Fiscales, para abordar ciertos temas específicos.

B. Exposición de motivos

“Conceptualmente, un sistema fiscal se mueve entre la simplicidad y la precisión (o la justicia); mientras más simple es, es menos preciso (*i.e.*, reconoce menos diferencias), y mientras más preciso es, es menos simple. Al respecto, la probabilidad de cumplir debe servir como justo medio ente la simplicidad y la precisión, pues si bien un sistema fiscal puede llegar a ser muy justo, es probable que sea un sistema complejo, con costos de cumplimiento elevados e incentivos para no cumplir. En el caso de México, existe una percepción generalizada de que las disposiciones fiscales son complejas y difíciles de cumplir, lo cual es respaldado, en cierta medida, por la alta evasión fiscal.

Así las cosas, se propone simplificar las disposiciones fiscales, trabajando en conjunto con las autoridades fiscales a través de un Comité de Mejores Prácticas Fiscales. La propuesta de trabajar en conjunto con las autoridades fiscales a través de un Comité de Mejores Prácticas Fiscales habla del procedimiento para simplificar las disposiciones fiscales. Por una parte, reconoce que la simplificación es una responsabilidad de mediano o largo plazo, compartida entre el sector público y el sector privado; por otra parte, indica que este ejercicio permitiría adoptar ciertas mejores prácticas, tales como la conformación de un grupo de expertos (*i.e.*, un comité), con una función de asesoría vinculada a mejores prácticas (*i.e.*, no puede tomar decisiones) y con una duración limitada.”

Ver [Anexo II](#) y [Anexo III](#) respecto de ciertas medidas que podrían discutirse en el Comité.

C. Modificación de disposiciones

Se adiciona la siguiente disposición de vigencia temporal al Código Fiscal de la Federación:

“**Artículo [I].** Se crea el Comité de Mejores Prácticas Fiscales en los términos siguientes:

- I. El fin del Comité será asesorar a las autoridades fiscales y recomendarles medidas para simplificar y mejorar las disposiciones fiscales de manera consistente con las mejores prácticas internacionales.
- II. La duración del Comité será por el periodo comprendido desde el 1 de enero de 2018 y hasta el 31 de diciembre de 2020, y se podrá prorrogar por unanimidad de votos de sus integrantes.
- III. Los integrantes del Comité serán:
 - a) Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
 - b) Servicio de Administración Tributaria;
 - c) Instituto Mexicano del Seguro Social;
 - d) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores;
 - e) Procuraduría de la Defensa del Contribuyente;
 - f) Confederación Patronal de la República Mexicana;
 - g) Consejo Coordinador Empresarial;
 - h) Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo, A.C.;
 - i) Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C.;
 - j) Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.; e
 - k) Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C.
- IV. El Comité deberá sesionar, por lo menos, una vez al bimestre.
- V. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente fungirán como Presidente y Secretario del Comité, respectivamente.
- VI. El Comité tomará sus decisiones por la mayoría de votos de sus integrantes. En caso de empate, el Presidente del Comité decidirá con voto de calidad.
- VII. El Comité deberá presentar un informe anual a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, a más tardar el 31 de marzo del año inmediato siguiente a aquél de que se trate.”

Se adiciona la siguiente disposición de vigencia temporal al Código Fiscal de la Federación:

“**Artículo [I].** Para los efectos del artículo [I], el Comité dará a conocer los lineamientos para su funcionamiento a más tardar el 30 de marzo de 2018.”

Anexos

PROPUESTA DE REFORMA FISCAL

Anexos

Anexo I. PROPUESTA DE INICIATIVA DE REFORMAS A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, EN MATERIA DE DEDUCCIÓN PLENA DE PRESTACIONES LABORALES.

Exposición de motivos.

Con la expedición de la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta (“LISR”), vigente a partir del 1º de enero de 2014, entraron en vigor diversas disposiciones, entre las que se encuentran los artículos 25 fracción X, y 28 fracción XXX, que limitan la deducibilidad de pagos realizados por los patrones a sus trabajadores, por concepto de prestaciones laborales y de previsión social y de aportaciones a planes de pensiones privados.

Mediante las disposiciones anteriores se incorporó a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (“ISR”) un límite para efectuar la deducción parcial de prestaciones laborales, correspondientes a aquellos pagos que a su vez fueran ingresos exentos para los trabajadores, como son por ejemplo: los vales despensa, becas educacionales, becas deportivas, fondos de ahorro, útiles escolares, reembolso de gastos de funeral, entre otros más. Incluso el límite resulta aplicable también a aquéllas prestaciones que se otorgan por mandato de Ley conforme a la Ley Federal del Trabajo, como son el aguinaldo, primas dominicales, vacacionales, horas extras, entre otras. Además de las aportaciones a planes de pensiones privados. Con ello, estas prestaciones, en la parte que sea exenta para el trabajador no son deducibles en un 47% o 53%.

Esta situación se justificó como un mecanismo supletorio ante la eliminación del Impuesto Empresarial a Tasa Única (“IETU”), en la comparación de sus tasas impositivas con el propósito de recuperar la base gravable. La pretensión de justificar la incorporación de este límite con la eliminación del IETU, resulta insustentable, pues se puede demostrar que sólo el 5% de la recaudación del sistema renta en el año 2013 provenía del IETU, mientras que el restante 95% del ISR, siendo que el porcentaje de deducción parcial está calculado considerando que el 100% de los contribuyentes hubieran aportado a la recaudación del IETU.

Por otra parte, se replicó ese mismo límite a la deducción de las aportaciones a planes privados de pensiones complementarios a los públicos, sustentando ese hecho en que las empresas anticipan la deducción de un pago futuro a los trabajadores y, en consecuencia, se difiere el pago del impuesto.

De acuerdo a estudios de la Asociación Mexicana de Actuarios Consultores, A.C. (“AMAC”), la deducción parcial ha incrementado el costo laboral en la economía formal entre un 3% y un 8%. El aumento del costo laboral por esta deducción parcial se da en todas las empresas, sin importar si son pequeñas, medianas o grandes.

Derivado de este mismo estudio se tiene identificado que el incremento en el costo laboral afecta principalmente a trabajadores operativos o sindicalizados, ya que de acuerdo con las estadísticas de AMAC se puede identificar que el costo incremental es del 5% en ese rubro, mientras que dicho costo se incrementa en un 4% en niveles gerenciales y 3% en directivos.

Según dichas estadísticas, el costo puede llegar a incrementales de hasta un 8% en aquellas empresas que proveen a sus empleados paquetes de compensaciones con mayores niveles de prestaciones.

Es evidente que una forma de revertir la economía informal sería facilitando y reduciendo el costo del empleo formal.

La limitación de la deducción de las aportaciones para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones complementarias a las del Seguro Social, tiene una fórmula idéntica a la prevista para las prestaciones laborales exentas. Esto se ha traducido en poner en riesgo el futuro de los trabajadores, pues ante la falta de la deducción integral de dichas aportaciones, las empresas han dejado de fondear los planes privados de pensiones, ya que con base a información de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (*i.e.*, Sistema de Registro Electrónico de Planes de Pensiones) en 2014 el 63.90% de los planes tenía un nivel de financiamiento menor o igual al 70%, mientras que en 2015 este porcentaje representó el 65.50% de los planes, agudizándose la insuficiencia de recursos que eventualmente se podría ver reflejada en la imposibilidad para las empresas de

hacer frente al pago de las pensiones de los trabajadores.

Por otra parte de acuerdo a estudios de AMAC, del total de empresas que pretendían establecer un Plan de Pensiones antes del 1o. de enero de 2014, sólo el 20% de las empresas crearon el plan de pensiones a pesar de la Reforma, 50% de las empresas decidieron no hacerlo y el 30% restante suspendieron la creación del Plan hasta que se diera a conocer una posible restitución del incentivo fiscal.

En conclusión las aportaciones para fondear el retiro de los empleados, se ve inhibida por esta regla que limita su deducción, aun cuando se trata de un instrumento que complementa las obligaciones a las que tendrán que hacer frente las instituciones públicas (IMSS & ISSSTE).

Debido al alto impacto económico que les representaron tales limitantes a los contribuyentes, a partir del mes de febrero de 2014, un número importante de contribuyentes interpuso juicios de amparo en contra de las citadas disposiciones, mismos que, según datos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, sumaron más de 7,000 juicios promovidos.

El pasado 21 de septiembre en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (“SCJN”), se resolvió el primer amparo promovido contra la deducibilidad parcial de las prestaciones laborales y de previsión social. La SCJN declaró la constitucionalidad de la deducción parcial de prestaciones laborales (por lo que avala que es constitucional que no sean deducibles el 47% o 53% de las prestaciones laborales de los trabajadores).

El límite a la deducción de erogaciones que a su vez constituyen ingresos exentos para los trabajadores se ha traducido en una afectación directa para los trabajadores, ya que con la resolución de la SCJN y el aumento en el costo de dichas prestaciones, se desalienta el otorgamiento de las mismas, como es el caso de las aportaciones a planes privados de pensiones que han dejado de ser fondeados.

La deducción parcial de las prestaciones laborales no ayuda a elevar la calidad de vida de los trabajadores que laboran en la economía formal. Debido

en gran parte a los altos costos del empleo formal, el 57.8% de la población ocupada en México es informal (INEGI, 2013). La informalidad es poco productiva, en promedio un empleo formal produce cuatro veces más que un empleo informal (INEGI, 2013).

Esa H. Legislatura deberá considerar que la naturaleza de la política económica estatal siempre es extrafiscal *“tomando en cuenta que la recaudación en sí no constituye un fin, sino que es un medio para obtener ingresos encaminados a satisfacer las necesidades sociales, dentro del trazo establecido en el texto constitucional, tal como se desprende del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que conmina a contribuir a los gastos públicos, y no a la acumulación de recursos fiscales”*³⁹.

En ese sentido, conforme al artículo 1º Constitucional, uno de los principios que rige el Estado Constitucional de Derecho es el principio *pro personae*, que implica aplicar la disposición o regla más favorable a un particular, resolver y/o legislar, siempre a favor de la persona. En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. XXVI/2012 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, cuyo rubro es “PRINCIPIO PRO PERSONA. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL”, ha sostenido lo siguiente:

El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio *pro persona* que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es

³⁹ Cfr. Tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada como 1ª.J.107/2011, cuyo rubro es “FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES”.

decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.

Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio *pro personae* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro.

Como establecimos más arriba, en 2014 la Ley del ISR actualmente vigente estableció límites parciales a las deducciones de prestaciones laborales, como son los vales despensa, becas educacionales, becas deportivas, fondos de ahorro, útiles escolares, reembolso de gastos de funeral, entre otros más, lo que afecta directamente la base gravable del impuesto que tienen que pagar los empleadores que las otorgan.

Corresponde a esa H. Legislatura restablecer el orden constitucional y, aplicando el principio *pro personae*, autorizar las deducciones, sin ningún límite a las prestaciones que a su vez sean ingresos exentos para los trabajadores, como son las ya mencionadas más arriba, que contribuyen al cumplimiento de fines constitucionalmente válidos de que toda persona tiene derecho a la alimentación, a la salud, a practicar algún deporte, a la educación, contemplados esencialmente en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del mismo modo, para garantizar una vida digna al momento de retiro, debe a los contribuyentes permitirse la deducción de las aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social, y de primas de antigüedad constituidas en términos de la Ley.

Anexo II

A. Descripción breve

Estímulo fiscal a las personas físicas en relación con los pagos educativos.

B. Exposición de motivos

“La inversión en enseñanza, a cualquier nivel, es fundamental para el crecimiento de toda nación. Si bien es cierto que el Estado Mexicano es quien tiene la responsabilidad de proporcionar la educación obligatoria en el país, también lo es que todavía la demanda de la misma educación es superior a la oferta, por lo que la educación particular coadyuva a conseguir los fines que a nivel nacional e internacional se buscan para la población. El que los contribuyentes puedan deducir las colegiaturas, desde el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2011, fue una medida buena, pero insuficiente, considerando que en más de 6 años los límites de deducción han sido iguales y que han concurrido circunstancias que han provocado que las colegiaturas se incrementen de forma sustancial.

En este sentido, se propone incluir la deducibilidad de la educación superior, para que más personas puedan acceder a este tipo de estudios, ya que en este nivel es donde hay más demanda de la educación pública y más insuficiencia, además de que el Estado no está obligado a proporcionarla, por lo que los particulares podrían incrementar sus capacidades, conocimientos y en general su nivel educativo, pagando para sí mismos sus estudios, con el aliciente de poder deducir dichos pagos.

Asimismo, se propone permitir la deducción de las cuotas de inscripción o reinscripción, porque también son pagos que tienen que realizarse para que el alumno quede matriculado en la institución que corresponda; incluir como medios de pago los cheques nominativos y monederos electrónicos, y eliminar las referencias al área geográfica del contribuyente.”

C. Modificación de disposiciones

Se reforma el artículo 1.8., primer párrafo y se derogan el artículo 1.8., inciso b) y último párrafo, del Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa:

“**Artículo 1.8.** Se otorga un estímulo fiscal a las personas físicas residentes en el país que obtengan ingresos de los establecidos en el Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, consistente en disminuir del resultado obtenido conforme al artículo 152, primer párrafo, primera oración, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la cantidad que corresponda conforme al artículo 1.10. del presente Decreto, por los pagos por servicios de enseñanza correspondientes a los tipos de educación básico y, medio superior **y superior** a que se refiere la Ley General de Educación, efectuados por el contribuyente para sí, para su cónyuge o para la persona con quien viva en concubinato y para sus ascendientes o sus descendientes en línea recta, siempre que el cónyuge, concubino, ascendiente o descendiente de que se trate no perciba durante el año de calendario ingreso en cantidad igual o superior a la que resulte de calcular el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año y se cumpla con lo siguiente:

...

b) Correspondientes a cuotas de inscripción o reinscripción. (Se deroga)

...

~~Para determinar el área geográfica del contribuyente se estará a lo dispuesto en el artículo 151, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta. (Se deroga)”~~

Se reforma el artículo 1.9., primer párrafo del Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa:

“**Artículo 1.9.** Los pagos a que se refiere el artículo 1.8. del presente Decreto deberán realizarse mediante cheque nominativo del contribuyente, transferencias electrónicas de fondos desde cuentas abiertas a nombre del contribuyente en instituciones que componen el sistema financiero y las entidades que para tal efecto autorice el Banco de México, o mediante tarjeta de crédito, de débito e, de servicios, **o los denominados monederos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria.**

...”

Se reforma la tabla contenida en el artículo 1.10. del Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa:

“**Artículo 1.10.** ...

Nivel educativo	Límite anual de deducción
Preescolar	[] ⁴⁰
Primaria	[] ⁴¹
Secundaria	[] ⁴²
Profesional técnico	[] ⁴³
Bachillerato o su equivalente	[] ⁴⁴
Superior	[] ⁴⁵

...”

40 El límite se calculará en conjunto con las autoridades fiscales federales.

41 Ídem.

42 Ídem.

43 Ídem.

44 Ídem.

45 Ídem.

Anexo III

A. Descripción breve

Deducciones personales.

B. Exposición de motivos

“Se propone agregar como deducción personal lo siguiente:

- i) Los pagos por medicinas de patente y genéricos autorizados conforme a las leyes de la materia.*

En congruencia con la evolución legislativa que ha tenido la deducción de pagos por honorarios médicos y gastos hospitalarios, al ser la intención del Legislador que las deducciones personales relacionadas con la salud sean reconocidas y permitidas dentro del marco de la ley y, en ciertos casos, con sus limitaciones, es que se considera que el siguiente paso es reconocer como deducción personal los gastos en medicamentos.

Se propone establecer que solo se permita la deducción de medicinas de patente y genéricos que sean autorizados conforme a las leyes de la materia. Ello con la finalidad de que sean la Secretaría de Salud y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, en el ámbito de sus respectivas competencias, quienes auxilien al Servicio de Administración Tributaria en el control de qué sustancias se consideran como medicamentos.

- ii) Pagos por alquiler de casa-habitación.*

Se propone establecer como deducción personal, los gastos que realice un contribuyente por concepto de alquiler de casa-habitación.

Si bien es cierto que se podría considerar que el contribuyente podría realizar deducciones de gastos que serían en beneficio de terceros (e.g., esposa o hijos), se busca que el propio monto deducibles sea limitado con la finalidad de desincentivar conductas indeseables y, en caso de existir, que su impacto en

la recaudación sea mínimo. Es por ello que se propone que el valor deducible no sea mayor que el valor anual de una Unidad de Medida y Actualización, importe que para 2017 equivalió a \$27,538.80.”

C. Modificación de disposiciones

Se reforma el artículo 151, fracción I, primer párrafo y se adiciona el artículo 151, fracción IV con un tercer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta:

“Artículo 151. ...

- I. Los pagos por honorarios médicos, dentales y por servicios profesionales en materia de psicología y nutrición prestados por personas con título profesional legalmente expedido y registrado por las autoridades educativas competentes, así como los gastos hospitalarios **y medicamentos de patente o genéricos, autorizados conforme a la legislación aplicable**, efectuados por el contribuyente para sí, para su cónyuge o para la persona con quien viva en concubinato y para sus ascendientes o descendientes en línea recta, siempre que dichas personas no perciban durante el año de calendario ingresos en cantidad igual o superior a la que resulte de calcular el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año, y se efectúen mediante cheque nominativo del contribuyente, transferencias electrónicas de fondos, desde cuentas abiertas a nombre del contribuyente en instituciones que componen el sistema financiero y las entidades que para tal efecto autorice el Banco de México o mediante tarjeta de crédito, de débito, o de servicios, **o los denominados monederos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria.**

...

- IV. ...
Asimismo, podrán deducir los pagos por uso o goce temporal de una casa-habitación, efectuados por el contribuyente para sí, para su cónyuge o la persona con quien viva en concubinato, o para sus ascendientes o descendientes en línea recta, siempre que ninguna de dichas personas perciba durante el año de calendario ingresos iguales o mayores que el valor anual de una Unidad de Medida y Actualización, siempre que se efectúen mediante cheque nominativo del contribuyente, transferencias electrónicas de fondos, desde cuentas abiertas a nombre del contribuyente en instituciones que componen el sistema financiero y las entidades que para tal efecto autorice el Banco de México, o mediante tarjeta de crédito, de débito, de servicios, o los denominados monederos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria, y el contribuyente obtenga el comprobante fiscal digital por Internet respectivo. El monto de la deducción a que se refiere este párrafo será de hasta el monto equivalente al valor anual de una Unidad de Medida y Actualización.

...”