

EN QUÉ CONSISTE LA REFORMA HACENDARIA 2013

HILARIO BARCELATA CHÁVEZ

La reforma hacendaria propuesta por el Ejecutivo para su discusión, modificación y aprobación, incluye seis grandes temas.

1.- Reformas al cobro del Impuesto sobre la Renta.

1.1. ISR personas físicas.

El primer gran tema es el conjunto de reformas para el cobro del Impuesto sobre la Renta que incluye las siguientes medidas para el caso del ISR de las personas físicas, las medidas:

- a) La creación del Impuesto a los ingresos de las personas físicas por enajenación de acciones en bolsa con una tasa del 10%.
- b) Se crea un Impuesto adicional a los dividendos que distribuyan personas morales con una tasa de 10% que pagará la persona moral residente en México que distribuye los dividendos.
- c) Aumento de la tasa máxima del (ISR) para personas físicas a 32% para aquellos contribuyentes con ingresos anuales mayores a 500 mil pesos (unos 41,666.68 pesos mensuales)
- d) Se reduce el monto de las deducciones que pueden realizar al año, las personas físicas con actividad. El límite, de acuerdo con la ley es el monto que resulte menor entre el 10% del ingreso anual total del contribuyente, incluyendo ingresos exentos y un monto equivalente a 2 salarios mínimos anuales correspondientes al área geográfica del Distrito Federal.
- e) Se propone que el beneficio del subsidio para el empleo se reoriente para cubrir las cuotas de seguridad social a cargo de los trabajadores de menores ingresos, con lo cual se dará un fuerte impulso a la formalidad. Con la propuesta, el Gobierno Federal cubrirá para los trabajadores con ingresos de hasta dos salarios mínimos, las cuotas obreras al IMSS en su totalidad y las cuotas obreras al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) hasta por un monto equivalente a las cuotas obreras del IMSS. En contraparte a esta modificación, el subsidio al empleo para los trabajadores con esos niveles de ingresos se ajustará en el monto de las cuotas, que pasarán de ser cubiertas por el trabajador a ser cubiertas por el Gobierno Federal. Así, se reduce la carga de seguridad social dejando intacto el ingreso neto de los trabajadores.

1.2. ISR personas morales.

En cuanto al ISR empresarial, destacan las siguientes medidas propuestas:

- a) La eliminación del Régimen de Consolidación;
- b) Desaparición del Régimen Simplificado (Repecos)
- c) Desaparece el Régimen de Sociedades Cooperativas de Producción;
- d) Se crea el “Régimen Opcional para Grupos de Sociedades” que resulta equivalente al Régimen de consolidación que desaparecerá y permitirá que los grandes grupos corporativos sigan deduciendo las pérdidas de algunas de sus empresas con ganancias de las otras, es decir, los mismos términos del Régimen de Consolidación. Esto permitirá que 4 mil 300 empresas agrupadas en 422 grupos económicos, puedan seguir consolidando de manera fiscal sus utilidades en pérdidas y de esa

forma pagar sólo 1.7% de sus ingresos, en lugar de pagar el 17% que correspondería al 30% de sus utilidades. Si realmente se eliminara la consolidación fiscal, podrí a incrementarse la recaudación hasta casi un billón de pesos, muy lejos de los 75 mil millones de pesos adicionales por ISR que generará la propuesta actual.

- e) Se homologa la tasa del ISR del Sector Primario con la del régimen general.
- f) Se crea el “Régimen de Incorporación Fiscal” que tiene como propósito preparar a los negocios para el cumplimiento completo de sus obligaciones fiscales, a través del otorgamiento de descuentos decrecientes en el pago de impuestos durante los primeros años de participación. Adicionalmente, permitirá a la autoridad contar con información para evitar que las grandes empresas utilicen operaciones con pequeños negocios para realizar prácticas de evasión fiscal. Solamente podrán participar contribuyentes con ingresos anuales de hasta 1 millón de pesos.
- g) Se crea el “Régimen de Incorporación a la Seguridad Social”, por el que las personas que se registren en dicho Régimen recibirán los servicios de seguridad social con descuentos sobre las obligaciones por pago de cuotas.
- h) Se elimina el tratamiento de las ventas a plazos.
- i) Desaparecen la deducción inmediata de activos y la de gasto de restaurantes.
- j) Se establece un límite del 4% a las deducciones por donaciones a gobiernos.
- k) Los funcionarios de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios, que tengan asignados automóviles que no reúnan los requisitos del artículo 35, fracción II de esta Ley (su valor sea mayor a 130 mil pesos) considerarán como ingresos en servicios, la diferencia entre esa la cantidad y valor del automóvil y deberán pagar ISR por ese monto.

2.- Reformas al cobro de Impuestos al Consumo:

2.1. Impuestos al Valor Agregado

- Se mantiene la exención del cobro del IVA a los alimentos y medicinas. Si bien dicha medida hubiera tenido un impacto recaudatorio significativo, de aproximadamente 163 mil millones de pesos, (3.8% del PIB) afectaría de manera significativa la situación de los hogares más pobres del país pues haría pasar el porcentaje de personas en pobreza extrema del 19.7% de la población a 32.1 por ciento, un total de 14 millones y medio de personas más. Se consideró que el costo social era inaceptable.
- Se homologa la tasa fronteriza con la del resto del país. Del 11 al 16%
- Se elimina la exención del pago del IVA en los siguientes bienes y servicios:
 - Servicios de enseñanza (colegiaturas)
 - Los intereses sobre hipotecas
 - La enajenación de casa habitación
 - La renta de casa habitación.
 - Los servicios de hotelería y conexos a turistas extranjeros.
 - El servicio de transporte público foráneo de pasajeros. El transporte público terrestre de personas, prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, permanecerá exento.
 - Los espectáculos públicos, a excepción de teatro y circo.
 - Los chicles o gomas de mascar.

- Los perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar y productos procesados para su alimentación.
- El oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes.
- Las importaciones temporales.
- La enajenación de bienes efectuadas entre residentes en el extranjero o por un residente en el extranjero,
- La enajenación de bienes a personas morales que cuenten con un programa IMMEX.
- Las empresas que cuenten con un programa de comercio exterior o a empresas de la industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos de autotransporte o de autopartes para su introducción a depósito fiscal.
- La enajenación de bienes en recinto fiscalizado estratégico.

2.2. Impuesto Especial sobre producción y a la producción y servicios

- Se mantienen la carga fiscal actual a la enajenación e importación de las bebidas alcohólicas y cerveza que en 2010 se había previsto disminuyera en 2014: La tasa para la enajenación e importación de cerveza con una graduación alcohólica de hasta 14° G.L. se mantiene en 26.5%; la de las bebidas alcohólicas y cerveza con una graduación alcohólica mayor de 20° G.L., seguirá siendo del 53%. Las bebidas con contenido alcohólico con una graduación de hasta 14° G.L., seguirán pagando una 26.5%.

3. – Creación y desaparición de impuestos y derechos

- a) Desaparece el Impuesto Empresarial a Tasa única.
- b) Se elimina el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE).
- c) Se crea el Impuesto a las bebidas azucaradas, que gravará con el IEPS, a nivel de productor e importador, una cuota específica de un peso por litro a las bebidas saborizadas, así como a los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, dependiendo del rendimiento, que al diluirse permitan obtener bebidas que contengan cualquier tipo de azúcares añadidas.
- d) Se crea el Impuesto a los combustibles fósiles. (Petróleo, carbón y gas natural) que es un tributo que grava la enajenación e importación de combustibles fósiles de acuerdo con su contenido de carbono. Pagarán el impuesto serán los fabricantes, productores e importadores por la enajenación o importación que realicen de los combustibles fósiles, siendo éstos los únicos sujetos del mismo.
- e) SE crea el Impuesto a los plaguicidas. Este impuesto gravará los plaguicidas de acuerdo con la clasificación de peligro de toxicidad aguda establecida en la NOM-232-SSA1-2009, de la siguiente manera: Categorías uno y dos 9%, categoría tres 7% y categoría cuatro, 6%. El impuesto se aplicará a las enajenaciones e importaciones que se realicen de los plaguicidas,
- f) Se incrementa el cobro de derechos, destacando aquéllos cobrados al sector minero, al uso de aguas nacionales y por el espectro radioeléctrico.

4.- Medidas para la reorganización del federalismo fiscal.

- a) Para el cálculo de la recaudación federal participable, se propone no incluir el impuesto sobre la renta (ISR) causado por los trabajadores de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios con el fin de que las entidades reciban directamente en su totalidad, lo correspondiente al impuesto causado por los empleados de los gobiernos subnacionales, siempre y cuando el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados.
- b) Se autoriza a las entidades federativas al cobro de Impuestos locales respecto de espectáculos públicos por el boleto de entrada, excepto cine, siempre que en el caso de espectáculos públicos sobre teatro y circo y cuando el gravamen en el ámbito estatal y municipal no supere 8% sobre el ingreso total de dichas actividades.
- c) Se propone modificar la fórmula del Fondo de Fomento Municipal con el objeto de incentivar a que las entidades federativas asuman (mediante la firma de convenios) la operación del cobro del impuesto predial de sus municipios, con la finalidad de incrementar la eficacia en el mismo. La fórmula propuesta garantiza que las entidades recibirán el mismo monto que recibieron de dicho Fondo en 2013, mientras que el excedente se distribuirá en un 70% conforme a los criterios actuales y el 30% restante, con base en el porcentaje que represente el incremento en la recaudación del impuesto predial, respecto de la misma en el total de las entidades que tengan la responsabilidad del cobro del tributo en mención.
- d) Se propone el establecimiento de un Fondo de Estabilización de los recursos que corresponden a las entidades federativas por concepto del Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI).
- e) Actualización de la fórmula de reparto del FAIS basada en fuentes de información más oportunas; que se distribuya con base en indicadores directos de pobreza extrema y rezago social, y que tenga un componente que premie la reducción de la pobreza. La actualización de la fórmula permitirá canalizar los recursos atendiendo plenamente el objetivo del Fondo. La medición más oportuna obedecerá al uso de estadísticas de carencias de la población en pobreza extrema publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- f) Se propone la creación del Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), el cual generará un adecuado control administrativo de la nómina de los maestros transferidos a los estados. Incluye los recursos para cubrir los gastos en servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados.
- g) Adicionalmente, dicho Fondo incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento. La distribución de estos recursos operativos obedecerá a una fórmula que contará con criterios de matrícula y de densidad poblacional para niños de 5 a 14 años que estén en edad de cursar la educación básica dentro del territorio nacional.
- h) Se crear un nuevo programa para apoyar la enseñanza en los estados con mayor atraso educativo.
- i) Se reforzarán los programas federales ya existentes (Escuelas Dignas, Programa de Escuelas de Calidad y Programa de Escuela Segura), cuyo objetivo en general es apoyar la operación y equipamiento de escuelas.

5. -Medidas para promover la formalidad y ampliar los servicios de seguridad social.

- Creación del Seguro de Desempleo para los trabajadores formales
- Creación de la Pensión universal para los adultos mayores.

6. Medidas para mantener la fortaleza y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el tiempo.

- a) Fortalecer la regla de balance actual para transitar hacia una regla de balance estructural, que otorgue mayor fortaleza a la conducción macroeconómica añadiendo un límite máximo de crecimiento al gasto corriente para generar ahorro en la parte alta del ciclo económico y garantizar una mayor calidad del gasto público. Así, la regla de balance modificada funcionaría de la siguiente manera: (1) cuando el PIB se encuentra cerca de su nivel de tendencia, la regla funciona con un objetivo de balance cero, como hasta ahora; (2) cuando el PIB crece por debajo de su tendencia la regla también funcionaría como hasta ahora, permitiendo un déficit por debajo del objetivo de balance y estableciendo ex-ante la ruta para regresar al objetivo de balance de largo plazo; y (3) cuando el PIB crece por encima de su tendencia, la regla modificada añade un techo de gasto corriente para mejorar la posición fiscal que permita generar ahorros y pagar deuda, así como para incrementar la calidad del gasto público.
- b) Se crea el Fondo de Ahorro Soberano (FAS), cuyo objeto será generar ahorro de largo plazo que facilite la transferencia de recursos excedentes entre generaciones y que pueda servir para pagar anticipadamente deuda pública o enfrentar contingencias estructurales de las finanzas públicas.
- c) Simplificar el régimen de ingresos excedentes y fondos de estabilización, eliminando el Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX) y del Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones (FARP). Los recursos que anteriormente correspondían al FEIPEMEX se destinen ahora al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) correspondiéndole el 65 por ciento de los recursos excedentes. Otro 25% corresponde a Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y el 10 por ciento destinado a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Además se establecen límites FEIEF y el FEIP así como para que con los recursos que excedan dichos límites se destinen en un 25% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas, como hasta ahora, y en un 75% al nuevo Fondo de Ahorro Soberano.
- d) Establecer un ancla fiscal de mediano plazo con base en los Requerimientos Financieros del Sector Público estableciéndolos no sólo como un indicador, sino como un elemento adicional de manejo macroeconómico y de planeación de las finanzas públicas.

7. Cambio del Régimen fiscal de PEMEX.

- a) Se plantea que, en adelante, se reconozcan los costos reales de PEMEX, lo cual implica que la determinación de la rentabilidad no depende de un límite fijado artificialmente, evitando las distorsiones antes mencionadas. Asimismo, para la

captura de la renta petrolera por parte del Estado, se contará con dos mecanismos: (i) una regalía que se calculará en proporción de los ingresos por ventas, y (ii) el porcentaje de las utilidades, que se determinará para cada contrato. Por otra parte, se propone que por la ejecución de los trabajos, PEMEX reciba el porcentaje de las utilidades que le corresponden al reconocer el costo de su capital invertido. Con base en éstas, pagará el impuesto sobre la renta que le resulte. Los elementos de esta nueva estructura se describen más adelante, así como la mecánica que se plantea para determinar los niveles de dividendos y reinversión.

- b) Se propone que el dividendo estatal se destine a proyectos y programas de inversión que se determinarán anualmente en el Presupuesto de Egresos.
- c) La exploración y extracción de hidrocarburos propiedad de la Nación se realizará mediante asignaciones otorgadas exclusivamente a PEMEX y sus organismos subsidiarios, o a través de contratos de utilidad compartida celebrados con dichos organismos.
- d) El nuevo régimen fiscal se introducirá de manera gradual, siendo aplicable a todos los nuevos desarrollos y existiendo la opción de migrar para los desarrollos existentes. Por lo tanto, esta medida no tendrá un efecto sobre los ingresos públicos durante 2014, año durante el cual se completará la migración. Este régimen permitirá a PEMEX recibir un tratamiento equivalente al de cualquier otra empresa, lo que incrementará sus utilidades netas de impuestos. Por otra parte, a través de la figura del dividendo estatal, el nuevo régimen creará el espacio para una asignación de los recursos eficiente en términos sociales.