

Impacto de propuesta de reforma fiscal en las personas físicas



Reflexiones de aspectos relevantes



SOLÍS CÁMARA Y CÍA, S.C.
Asesores Fiscales

C.P.C. Pedro Solís Cámara Jiménez Canet, Socio
C.P. Adrián Urbina Galicia, Coautor

OBJETIVO

El Titular del Poder Ejecutivo Federal entregó al H. Congreso de la Unión su propuesta de reformas a la legislación fiscal federal, el pasado 8 de septiembre. Si bien la propuesta seguirá todo el proceso legislativo que culminará con la publicación de las reformas que lleguen a aprobarse, nos permitimos realizar una serie de reflexiones acerca de tan importantes propuestas y su afectación a las personas físicas residentes en México.

ANTECEDENTES

El Informe Tributario y de Gestión 2009 del segundo trimestre, difundido por el Servicio de

Administración Tributaria (SAT), revela que el padrón de contribuyentes en México se compone de un total de 24.444 millones de contribuyentes, de los cuales 0.800 millones corresponden a personas morales; 9.055 millones a personas físicas y 14.589 millones a personas físicas asalariadas.

Cabe resaltar que con respecto a las cifras del 2005 ha existido un incremento relevante en el padrón de contribuyentes, ya que en ese año se reportaban un total de 18.788 millones de contribuyentes, de los cuales 0.641 millones correspondían a personas morales, 8.338 millones a personas físicas y 9.809 millones a personas físicas asalariadas.

Por su parte, en la Exposición de Motivos de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, a que se hace referencia en el proemio del presente artículo, se revela que el 41% del total de la recaudación del impuesto sobre la renta (ISR) se obtiene de personas físicas asalariadas, en tanto que el 59% restante se obtiene del resto de los contribuyentes. El Informe Tributario y de Gestión 2008 reportó que el ISR recaudado por la Federación durante ese ejercicio fiscal ascendió a \$271,220 millones y que de ellos el 37.16%, equivalentes a \$100,792 millones, correspondieron a personas físicas.

En otras palabras, 14.537 millones de personas físicas asalariadas que *simple y sencillamente sufren la retención* que realiza el patrón, aportan el 41% del total de la recaudación del ISR. Cabe resaltar que, según palabras del secretario de Hacienda y Crédito Público, doctor Agustín Carstens, la modificación en el ISR de la tarifa aplicable a personas físicas aportará \$20,000 millones a la recaudación, que representa *nada más* un incremento del 20%.

En los últimos años ha sido insistente la demanda al Poder Ejecutivo Federal y a sus diferentes órganos relacionados con el diseño, administración, control, fiscalización y recaudación de las contribuciones que se causan en México, de que se incremente la base de contribuyentes y no se abuse de los "contribuyentes cautivos", que son precisamente quienes han aportado al financiamiento del gasto público de manera tradicional.

Por ello resulta interesante el contenido de la iniciativa de Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, sin hacer a un lado el hecho de que los "contribuyentes cautivos" volverán a ver disminuido su ingreso disponible al financiar la subida de impuestos.

Ante esto, el ISR y el impuesto empresarial a tasa única (IETU) ya cumplen la función de gravar la renta y el ingreso disponible de los contribuyentes. Por su parte, el impuesto a los depósitos en efectivo

(IDE) realiza una importante labor de control sobre los recursos depositados en las cuentas bancarias de los contribuyentes, bajo un esquema que por lo menos en teoría es neutral para los contribuyentes cumplidos.

No obstante, continúan existiendo importantes actores económicos que simplemente se niegan a expedir comprobantes fiscales, exigen el pago de sus contraprestaciones únicamente en efectivo o simple y sencillamente no son objeto del ISR, IETU e IDE (tales como instituciones educativas y otras denominadas "no lucrativas").

PROPUESTAS DE REFORMA

A continuación se encontrará la parte propositiva de las propuestas de reforma:

Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza

Con independencia del destino de los recursos que se recaudarían a través de la contribución para el combate a la pobreza (CCP) y de la viabilidad de gravar conceptos indispensables para la subsistencia humana, es evidente que se trata de una contribución que en esencia es similar al impuesto al valor agregado (IVA), pero con correcciones sustanciales. Digamos que "la CCP es al IVA, lo que el IETU al ISR".

Visto de esta forma, resulta necesario buscar otros esquemas que permitan que aquéllos contribuyentes que de manera sistemática han evitado contribuir al financiamiento de los gastos públicos, participen de la carga económica que implica vivir en un Estado. La CCP persigue ese objetivo, entre otras medidas, con las siguientes:

1. Gravar con el 2% a la enajenación de productos destinados a la alimentación. En la actual Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), también la adquisición de productos con poco valor nutrimental o inclusive aquellos productos que se destinan a la alimentación de animales, gozan de la tasa del 0%. No sobra decir que del tratamiento diferenciado en el IVA, a la tasa del 0%, se benefician más aquéllos que tienen un mayor poder adquisitivo.

2. Gravar con el 2% a la enajenación de medicinas de patente y a la prestación de servicios médicos. El principal comprador de medicamentos en México es el Estado, a través de las dependencias que conforman el Sector Salud. Quienes menos recursos tienen, normalmente acuden a atender sus necesidades de atención de la salud en las clínicas gubernamentales. Aquéllos que tienen un

“En la dinámica de cobro de la CCP es altamente probable que un sector importante de personas que hoy en día no aporta al financiamiento del gasto público, no encuentre caminos para evitar pagarla, al ser un impuesto indirecto...”

mayor poder adquisitivo, acuden a instituciones privadas; en múltiples ocasiones, las personas físicas prestadoras de dichos servicios se niegan a expedir comprobantes fiscales.

3. Gravar con el 2% a la enajenación de libros, periódicos y revistas sin distinguir su contenido. Es cierto que el nivel de lectura en México requiere estímulos; sin embargo, es una realidad que la inmensa mayoría de mexicanos adquiere los periódicos y revistas que le entretienen, no del tipo que le aporta conocimiento importante.

4. Gravar con el 2% a la enajenación de artículos relacionados con la agricultura, así como la prestación de servicios relacionados con ella. Es una realidad que en México existen múltiples tipos de cultivos que hoy en día también perjudican la salud y el bienestar general de la sociedad. También es cierto que en la actualidad se comercializan productos que pudieran relacionarse con la agricultura y que sin embargo también se utilizan para podar el jardín familiar. Estos últimos también gozan de la aplicación de la tasa del 0% del IVA.

5. Gravar con el 2% la enajenación de billetes y demás comprobantes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos o juegos con apuestas y concursos de toda clase.

6. Gravar con el 2% la enajenación de la casa habitación del contribuyente, así como las comisiones y otras contraprestaciones que se cubran con

motivo del otorgamiento de créditos hipotecarios. También quedarían gravados los intereses que se cobren por el otorgamiento de estos créditos.

7. Gravar con 2% la prestación de servicios educativos. Para muchos mexicanos, la educación es algo efímero que escapa de sus posibilidades. No distingamos si se trata de educación pública o privada; sin embargo, a través de diversos esquemas y no de manera exclusiva con contribuciones, de manera sistemática se han encarecido los servicios educativos. Tal es el caso del transporte escolar obligatorio en el Distrito Federal. La propuesta de gravar con el 2% a la educación privada permitirá fiscalizar no sólo a quienes pagan las colegiaturas, sino también a los prestadores de servicios, ya que en ciertos casos actualmente operan sin estrictos controles impositivos.

8. Gravar con el 2% la prestación del servicio de transporte público de personas. De manera análoga a los servicios educativos, los sectores dedicados al autotransporte históricamente han gozado de tratamientos particulares, que han provocado que las autoridades pierdan control sobre el monto real de sus actividades económicas.

Por la aplicación de la nueva CCP, el Estado estima que se obtendrán recursos por \$71,775 millones, equivalentes al 135% respecto a lo que estima recaudar por concepto del IETU en el ejercicio fiscal 2010.

Todas estas propuestas buscan ampliar la base del padrón de contribuyentes, ya que no se estaría distinguiendo la forma en que se obtuvieron los ingresos, sino que simple y sencillamente pagarán la CCP quienes realicen las erogaciones correspondientes. En la dinámica de cobro de la CCP es altamente probable que un sector importante de personas que hoy en día no aporta al financiamiento del gasto público, no encuentre caminos para evitar pagarla, al ser un impuesto indirecto que gravará a aquellas personas que eroguen recursos para obtener sus satisfactores.

Creemos que en relación a esta nueva contribución, el gran reto será un uso eficiente de los recursos obtenidos para lograr el objetivo de destinarlo en forma correcta al combate a la pobreza y lograr uno de los objetivos del Estado mexicano: la redistribución eficaz de la riqueza en el país.

Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios

El impuesto especial sobre producción y servicios (IESPYS), según se aprecia en la exposición

de motivos, fortalecerá la recaudación a través de cuatro esquemas que se proponen:

1. Incrementará la recaudación por venta de tabacos labrados, así como por la enajenación de cigarros. Como fin extrafiscal, se plantea que el consumo de estos productos daña la salud y que la Federación debe destinar importantes recursos para atender las enfermedades relacionadas con estos productos.

2. Incrementar la recaudación por venta de cerveza. En la exposición de motivos correspondiente se indica que un incremento a los impuestos que se cobran a este producto no afectaría su mercado. El potencial de recaudación de este producto es sumamente interesante, ya que se indica, aporta el 60% del IESPYS de bebidas alcohólicas.

3. Se propone cobrar 4% por servicios de telecomunicaciones proporcionados a través de una o más redes públicas de éstas. Dentro de estos servicios quedan comprendidos los de telefonía fija, telefonía celular, Internet y televisión restringida.

4. Incrementar al 30% la tasa del IESPYS a la realización de juegos con apuestas y sorteos (actualmente se impone un gravamen del 20%). Adicionalmente, la iniciativa de reforma contempla dotar al

SAT de mayores herramientas de control, al imponer la obligación a los contribuyentes que cuenten con centro de apuestas, de operar sus establecimientos de apuestas y sorteos con mecanismos que permitan a las autoridades conocer el monto de sus operaciones en tiempo real.

Es interesante la información que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) brinda al respecto ya que indica que la recaudación del IESPYS relacionado con juegos y sorteos actualmente no guarda congruencia con la participación del mercado que ostentan sus jugadores.

En la propuesta de reforma se aprovecha la experiencia adquirida en otros países que han aplicado esquemas similares de control sobre las máquinas electrónicas que se operan en los centros de apuestas y sorteos, que les permitan conocer el detalle y monto de las operaciones en el mismo momento en que se está realizando el juego.

Prácticamente los cuatro ejes de reforma al IESPYS en definitiva caerán en el consumidor final, quien normalmente será una persona física. Es evidente que la aplicación de estas reformas contribuiría al incremento de la base del padrón de contribuyentes que si bien afectaría el ingreso disponible de las personas físicas, salvo los servicios de telefonía fija, no se estaría en presencia de un gravamen que se impone a bienes de consumo básicos.

Tratándose de las propuestas de la CCP y del IESPYS, vistos de manera aislada, resulta plausible la creatividad del Poder Ejecutivo Federal para incrementar la base del padrón de contribuyentes; sin embargo, negar la carga tributaria a la que se verán sometidas las personas físicas por impuestos directos, sería tanto como negar la realidad.



IMPUESTOS DIRECTOS A CARGO DE LAS PERSONAS FÍSICAS

En consecuencia, a continuación se encontrarán algunas consideraciones sobre impuestos directos a cargo de las personas físicas:

1. En el ISR

a) Incremento “temporal” en la tasa aplicable a las personas físicas

Se propone al H. Congreso de la Unión que la tasa máxima aplicable a las personas físicas se incremente del 28% al 30% para los ejercicios fiscales 2010 a 2012; misma que se reduciría al 29% para el ejercicio fiscal 2013, regresando a la tasa del 28% a partir de 2014. Resulta novedoso que en esta ocasión no sólo sea el último tramo de la tarifa la que vería afectada la tasa, sino que para esta reforma se propone un ajuste a los últimos cinco tramos de la tarifa, que por otro lado también se estaría modificando la “cuota fija” aplicable a algunos tramos de la misma.

Como se expuso en párrafos precedentes, este simple cambio incrementaría la recaudación en \$20,000 millones, equivalentes al 20% de la aportación que hacen las personas físicas a la recaudación del ISR.

b) Nuevo esquema de retención de intereses

Actualmente quienes invierten sus recursos a través del sistema financiero sufren una retención sobre el capital invertido, lo que provoca que la retención efectuada en la mayoría de los casos no se realice en proporción de su tasa efectiva de impuesto (de hecho en 2008 se generó un importante monto de saldos a favor de las personas físicas que recibieron intereses provenientes del sistema financiero mexicano). Actualmente los intereses percibidos se acumulan para los efectos del cálculo anual del ISR; contra el ISR determinado, se permite acreditar el ISR que se hubiere retenido al contribuyente.

En la iniciativa de reforma fiscal, se propone que los integrantes del sistema financiero efectúen la retención, aplicando la tasa del artículo 10 (30% para 2010 a 2012, 29% para 2013 y 28% a partir de 2014) sobre el monto del interés real.

El impuesto retenido se considerará como un pago definitivo.

Como están las reglas definidas hoy en día el efecto impositivo era temporal, toda vez que una retención excesiva durante el ejercicio se neutralizaba o se recuperaba al momento de efectuar el cálculo anual del impuesto; sin embargo, con las reglas que se proponen, en todos los casos los rendimientos estarían gravados a la tasa máxima del ISR, sin que

necesariamente esa tasa refleje la tasa efectiva a la que debería pagar el ISR el contribuyente.

En otras palabras, las personas físicas verán incrementada la carga fiscal sobre los rendimientos que logren, obtenidos por colocar sus recursos a través del sistema financiero.

c) Modificaciones a la exención en la enajenación de la casa habitación del contribuyente

Actualmente se permite la exención de una enajenación cada ejercicio fiscal, sujeto a que se compruebe que en efecto en ella residía el contribuyente. Inclusive la exención actual es ilimitada, para lo cual debe demostrarse que la casa enajenada en realidad era la casa habitación del contribuyente.

En caso de que dicha situación no pueda demostrarse, se considerará exento sólo el monto que no exceda al equivalente a 1.5 millones de unidades de inversión (Udis) (\$6.4 millones, aproximadamente), por cada ejercicio fiscal.

En la propuesta de reforma se contempla que la exención en cita únicamente procederá siempre que en los cinco ejercicios previos no haya existido enajenación de otra casa habitación por la que hubiere aplicado la exención citada y en todos los casos, estará limitada al equivalente a 1.5 millones de Udis.

En la propuesta se contempla que en el fedatario público recaerá la obligación de consultar al SAT si previamente el contribuyente enajenó alguna casa habitación durante los cinco años inmediatos anteriores a la fecha de la enajenación de que se trate, ya que de ser éste el caso, no se tendrá derecho a la exención en cita.

Se enfatiza el hecho de que en la actualidad si se cumple con las reglas de exención, la casa habitación podría estar exenta al 100%, en tanto que la propuesta de reforma contempla la limitación al equivalente a 1.5 millones de Udis.

d) Modificación al esquema de cálculo del interés real para la deducción de créditos hipotecarios

Se conservan las reglas para la deducción de intereses reales relacionados con créditos hipotecarios; sin embargo, se modifica la mecánica de su cálculo, llevándolo a Udis y previendo la determinación, tomando en cuenta el valor del crédito y el valor de la Udi al cierre del ejercicio inmediato anterior y al cierre del ejercicio por el que se tomará la deducción.

2. En el IETU

En la Iniciativa de Ley de Ingresos para la Federación (LIF) para el Ejercicio Fiscal 2010 se contempla

un tratamiento particular para el crédito establecido en el artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (LIETU), que se obtiene cuando en un ejercicio fiscal las deducciones superan a los ingresos y hasta el monto de la diferencia entre estos conceptos.

La LIETU establece que dicho crédito del IETU podrá aplicarse contra el IETU a cargo de los siguientes 10 ejercicios fiscales hasta agotarse, o bien, aplicarse contra el ISR causado del mismo ejercicio.

A través de la LIF se plantea que el crédito así determinado en 2010, no podrá utilizarse para pagar el ISR causado del ejercicio 2010, sino que necesariamente se deberá emplear contra el IETU que se llegara a generar durante los 10 ejercicios siguientes.

En el ejercicio fiscal 2008 los contribuyentes llegaron a recuperar parte de los pagos que hicieron por concepto de impuestos, precisamente porque obtuvieron el crédito del artículo 11 de la LIETU, por lo que en caso de aprobarse esa medida, verán mermados los recursos netos disponibles.

La aplicación del crédito en cita era una “ayuda” para al contribuyente; sin embargo, su aplicación iba en contra del espíritu original del IETU, que implica recaudar un impuesto mínimo, por lo que desde este punto de vista, su existencia en 2008 y 2009 fue un verdadero “regalo” para los contribuyentes.

3. En el IDE

Como parte de las propuestas de reforma se modifica el monto exento de causación del impuesto, disminuyéndolo de \$25,000 a \$15,000 mensuales por cada institución de crédito de que se trate. Adicionalmente, se incrementa del 2 al 3% la tasa que se aplicará sobre la diferencia entre los montos depositados en efectivo y los citados \$15,000.

Además se propone que computarán para el cálculo de los depósitos en efectivo, aquellos depósitos que se realicen en cuentas propias abiertas con motivo de los créditos que les hayan otorgado las instituciones del sistema financiero a contribuyentes que tributen en los términos del Capítulo II “De los ingresos por actividades empresariales y profesionales” del Título IV “De las personas físicas” de la LISR.

Tenemos conocimiento de que algunas instituciones del sistema financiero promovían el otorgamiento de una línea de crédito semanal e instruían a sus clientes que el monto de sus depósitos a realizarse en efectivo los utilizaran para pagar las disposiciones de la línea de crédito, lo cual desde luego limitaba la efectividad del IDE, por lo que en nuestra opinión, es acertada la propuesta de

la autoridad para eliminar la exención que venían disfrutando las personas morales sobre los depósitos en efectivo que efectuaran en cuentas propias abiertas, con motivo de los créditos otorgados por las instituciones que se indican.

Si bien se comprende el motivo de esta reforma, (el hecho de que los contribuyentes dirigen sus depósitos en efectivo no a sus cuentas de ahorro o cheques, sino a pagar los créditos otorgados por el sistema financiero) resulta preocupante que las baterías se enfoquen de manera exclusiva a las personas físicas empresarias y prestadores de servicios profesionales, cuando estas personas ya vienen siendo fiscalizadas por diversos esquemas; en tanto que hay otras personas físicas que obtienen ingresos periódicos relativamente fáciles de fiscalizar, como aquéllos que obtienen ingresos afectos al Capítulo III “De los ingresos por arrendamiento y en general por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles”, que no expiden comprobantes fiscales y ello impide su fiscalización.

Consideramos que la medida adoptada para fiscalizar mejor a las personas físicas que tributan en el Capítulo II debiera hacerse extensiva a todas las personas físicas (pudieran exentarse asalariados), a efecto de generar condiciones más equitativas.

Por otra parte, las personas físicas que tributan en el régimen de pequeños contribuyentes, quizá observarán que el sistema financiero les recauda un IDE mucho mayor al que hoy en día vienen aportando a la Federación, pues para este tipo de contribuyentes no se permite el acreditamiento del monto recaudado de IDE para pagar las cuotas fijas impuestas por las entidades federativas, no obstante que una parte de la cuota la conforma precisamente el ISR empresarial.

CONCLUSIONES

Las propuestas entregadas al H. Congreso de la Unión contienen interesantes mecanismos para fortalecer la recaudación a través de impuestos indirectos y de control que permitan superar las necesidades del Estado, al ampliar el padrón de contribuyentes en definitiva.

No obstante lo anterior, el fortalecimiento de los esquemas indirectos de tributación pudiera enfocarse a gravar de una manera más relevante aquellas actividades que generan externalidades negativas a la sociedad o a sectores que tradicionalmente no contribuyen al financiamiento del gasto público, en lugar de incrementar la carga fiscal de los contribuyentes cumplidos, de nivel medio a alto, a través de los impuestos directos, como el ISR y el IETU.