

Una de las principales características del sistema tributario mexicano ha sido el bajo nivel de ingresos obtenidos, esto ha conducido a la necesidad de impulsar una reforma hacendaria que logre incrementar dicho monto. En este contexto ha surgido una propuesta por parte del Presidente de la República Vicente Fox, la cual ha denominado “Nueva Hacienda Pública Distributiva”. El presente capítulo tiene por objetivo analizar las características fundamentales de esta propuesta, a fin de establecer si realmente se trata de una reforma fiscal distributiva. En segundo lugar será analizada la miscelánea fiscal aprobada por el Congreso de la Unión el 1º de Enero de 2002.

4.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA “NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA”

Entre los principales planteamientos durante la campaña electoral de Vicente Fox para la Presidencia de la República se encontraban lograr tasas de crecimiento del PIB del 7 por ciento anual, finanzas públicas sanas, creación de más de un millón de empleos anuales, entre otros; sin embargo se argumentó que ello requería de mayores niveles de ingresos. El principal eje que se propuso para lograr dicho objetivo fue a través de una “reforma tributaria”. Con la propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva se pretende:

- a) Fortalecer las finanzas públicas y reducir los requerimientos de endeudamiento del sector público.
- b) Incrementar los gastos sociales en áreas principales como educación, salud e infraestructura.
- c) Fomentar un ambiente de bajas tasas de interés, lo cual es fundamental para lograr el crecimiento económico sostenido.

Esta Hacienda Distributiva se fundamenta en cinco grandes líneas:

1. Adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del impuesto al valor agregado.
2. Apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo.

3. Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
4. Otorgar mayor seguridad jurídica.
5. Combatir a la economía informal.

Esta reforma hacendaria se sustenta fundamentalmente en la creación de una nueva Ley del ISR; una nueva Ley del IVA; reformas, adiciones y derogaciones al Código Fiscal de la Federación, al IEPS y al ISAN; y reformas y adiciones a la Ley del SAT.

Existen en esta propuesta de reforma hacendaria algunos elementos que han sido de gran controversia, y estos se refieren fundamentalmente a las reformas a la Ley del IVA y del ISR. Fundamentalmente esta propuesta descansa en estos dos aspectos, resultando solamente en algunas modificaciones sobre los demás impuestos y disposiciones, por lo que esta propuesta en principio pierde ese sentido de integral que tanto proclama.

El rasgo más controvertido de esta propuesta descansa en su carácter redistributivo, según se argumenta ésta es una reforma cuyo principal eje es el de lograr mayores recursos logrando a su vez una mayor redistribución en el pago de los impuestos, ya que "se propone recaudar de quienes tienen más para beneficiar a los más pobres"¹. En segundo lugar se propone fomentar los niveles de ahorro e inversión principalmente a través de exenciones al ISR a las aportaciones y rendimientos de los fondos de ahorro; además se proponen modificaciones para hacer al sistema fiscal más competitivo en el ámbito internacional y así hacerlo más atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros. El combate a la economía informal se pretende lograr a través de cinco vertientes:

- a) Decomisar mercancías de contrabando a los grandes distribuidores.
- b) Combatir el contrabando técnico disfrazado de importaciones lícitas, que aprovecha las ventajas de los importadores legales.

¹ Gil Díaz Francisco "Propuesta de Reforma fiscal en México", en El Economista mexicano, núm. 2, México D.F., 2000, p.14.

- c) Realizar las prácticas de los proveedores que surten a la economía informal a través de la simulación de ventas o la destrucción de mercancías.

4.1.1 Nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Cuando se lee la Exposición de Motivos de la Nueva Hacienda Distributiva se puede ver que una de las supuestas prioridades es lograr la equidad, bajo este argumento se han esgrimido varios cambios que en vez de lograr este supuesto más bien reflejan lo contrario, este es el caso del Impuesto Sobre la Renta.

En el caso del Impuesto Sobre la Renta empresarial los principales cambios tienen como objetivo lograr una mayor equidad en el pago del impuesto y fomentar tanto el ahorro como la inversión. Para ello se pretende reducir la tasa máxima marginal del ISR empresarial del nivel 40 por ciento existente hasta el año 2001 a un nivel de 32 por ciento a partir del año 2002.² Con esta reducción se dice que no va a disminuir la recaudación por este impuesto, debido a que al reducir la tasa máxima se va a incentivar el pago de impuestos por parte de aquellas empresas que se mantienen cautivas.

Uno de los argumentos más mencionados se refiere a lograr una mayor equidad en este impuesto, por lo que se debe dar trato igual a todos los sectores económicos. Se argumenta que la gran cantidad de exenciones y tratos preferenciales que presenta este impuesto socava la recaudación, restándole efectividad y limitando la capacidad recaudatoria del gobierno en detrimento del efecto distributivo que se ejerce a través del gasto. Por lo tanto, la propuesta que se esgrime es eliminar todo tipo de exenciones y tratamientos preferenciales que no son justificables, por lo tanto sectores como la agricultura, ganadería, pesca, silvicultura, editores de libros y el autotransporte paguen impuestos en la misma forma como lo realizan los demás contribuyentes.

² El Congreso de la Unión aprobó esta reforma el 1º de enero de 2002 entrando en vigor a partir de ese mismo día, siendo la reducción de un punto porcentual al año hasta que en el 2005 se logre la tasa máxima marginal de 32 por ciento.

Por otra parte, se proponen nuevas mecánicas para deducir las inversiones en activos fijos por parte de las empresas a través de cualquiera de dos mecanismos a elección del contribuyente:

- a) Dedución lineal en el por ciento que para cada tipo de bien resulte considerando la vida útil o la obsolescencia del mismo.
- b) Dedución inmediata en un solo ejercicio del valor presente del monto total de la inversión realizada, mediante la aplicación del por ciento que para cada tipo de bien se establezca en la nueva Ley.

A través de este mecanismo se pretende que las empresas que inviertan en activos productivos en el país puedan deducir en un solo ejercicio el valor presente del monto total de la inversión, de tal forma que se incentive el crecimiento económico y la generación de nuevos empleos. Además de ello se pretende que la deducción inmediata se aplique a todas aquellas áreas fuera de las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, de forma que se logren fomentar las políticas de crecimiento regional y local logrando redistribuir la inversión y el empleo.

Se propone exentar del pago de impuestos a los tenedores de acciones. Se afirma que al obligar a pagar a los accionistas un impuesto por retirar sus utilidades en lugar de incentivar la reinversión de esas utilidades en realidad se desincentiva, pues tienen que pagar un 10 por ciento por retirar las utilidades. Por lo tanto, se afirma que es más conveniente exentar del pago de impuestos por retención de utilidades a los accionistas, ya que de esta forma se logrará incentivar la inversión.

4.1.2 Impuesto Sobre la Renta Personal.

En primer lugar destaca la reducción del ISR personal para igualarlo con el ISR empresarial, de forma que ambos presenten la misma tasa máxima marginal en un nivel de 32 por ciento. Además de ello se pretende establecer una sola tarifa en lugar de las 49 que existen en la actualidad, ésta estará compuesta de siete tramos.

Tabla 4-1
Tarifa anual propuesta

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	% sobre excedente del límite inferior
0	50,000	0	0
50,000	100,000	0	10
100,000	200,000	5,000	16
200,000	300,000	21,000	20
300,000	400,000	41,000	25
400,000	500,000	66,000	30
500,000	En adelante	96,000	32

Fuente: Gil Diaz Francisco "propuesta de reforma fiscal para México".

Por otra parte se plantea exentar del pago de impuestos a las personas que tengan ingresos anuales hasta por 50 mil pesos.

Tabla 4-2
Crédito al salario

Para ingresos anuales de	Hasta ingresos anuales de	Créditos al salario
0.01	13,825	4,900
13,825	20,738	4,000
20,738	27,651	3,800
27,651	34,564	3,400
34,564	41,477	2,700
41,477	48,390	1,800
48,390	69,129	1,000
69,129	En adelante	0

Fuente: Gil Diaz Francisco "Propuesta de reforma fiscal para México".

4.1.3 Impuesto al Valor Agregado.

Uno de los elementos que más controversia ha generado se refiere a las modificaciones planteadas al Impuesto al Valor Agregado. De hecho esta reforma “integral” se fundamenta principalmente en las modificaciones hechas a este impuesto. Uno de los principales argumentos esgrimidos es que se necesitan más recursos, y como el IVA se encuentra repleto de exenciones injustificadas entonces hay que eliminarlas y hacer del IVA un impuesto más eficiente.

De acuerdo a información proporcionada por la Secretaría de Hacienda las exenciones y tasas cero aplicadas al IVA benefician en mayor medida a la población de los últimos deciles de ingreso de forma que a través de este mecanismo de exenciones el 3.1 por ciento del beneficio lo obtiene el 20 por ciento de las familias más pobres, mientras que el 20 por ciento de las familias con mayores ingresos percibe el 49 por ciento de dicho beneficio.³ De acuerdo a esta visión el beneficiar a los pobres a través de exenciones origina una gran reducción en los ingresos fiscales debido a que la clase rica deja de pagar IVA, por lo tanto lo ideal es eliminar la mayor cantidad de exenciones posibles para dar al IVA una mayor eficiencia en la recaudación y por lo tanto lograr incrementar los recursos obtenidos por este impuesto.

Entre los principales rubros en los que la propuesta plantea la eliminación de exenciones y tasas cero se encuentran los alimentos, medicamentos, servicios educativos como las colegiaturas, compra de libros, revistas, periódicos, es decir se plantea gravar con IVA todas aquellas transacciones que impliquen consumo, sin embargo se plantea exentar todas aquellas transacciones que implican únicamente transmisión de propiedad como lo son los servicios que presta el sistema financiero.

Uno de los cambios fundamentales a la Ley del IVA consiste en establecer la causación del impuesto con base en el mecanismo base flujo, a través del cual el impuesto se causará cuando el contribuyente efectivamente cobre la contraprestación; bajo este mecanismo se pretende dar mayor liquidez a las empresas, al no tener que pagar el impuesto cuando nazca el derecho a exigir el pago o cobro del precio por la

³ SHCP, “Exposición de motivos de la Nueva Reforma Fiscal integral”, p. 3.

contraprestación prestada.⁴

Es más que reconocido que el IVA es un impuesto regresivo, por lo cual en esta iniciativa se ha propuesto aplicar mecanismos compensatorios para las familias de menores ingresos. Entre éstos se encuentran:

- Crédito al salario
- Progresa
- Beneficiarios de Programas Alimentarios Urbanos de Sedesol en el primer quintil
- Disminución del ISR
- Subsidiar una canasta de medicamentos esenciales definida por la secretaria de Salud.
- Apoyó a los estados que eliminen las cuotas de recuperación en sus centros de salud.

Ya se ha mencionado que en esta propuesta se plantea incrementar el crédito al salario para aquellas personas que ganen hasta 50 mil pesos anuales, sin embargo dado que en México gran parte de las personas pobres laboran en el sector informal este mecanismo se restringe a un pequeño núcleo de personas, lo mismo sucede con la reducción del ISR, que en gran medida beneficiará a las personas de mayores ingresos; por lo tanto los mecanismos más factibles para compensar a las personas de menores recursos –primeros dos deciles de ingreso- son a través de una retribución directa vía el Progresa (equivalente a aproximadamente 110 pesos mensuales por familia), además de ello se establecen deducciones sobre colegiaturas y seguros de gastos médicos. El costo por dichas compensaciones sería de 4 mil 860 millones de pesos a través de Progresa más 2 mil 380 millones de pesos (precios de 2000) vía crédito fiscal al salario.⁵

De acuerdo a los mecanismos mencionados se estima que la población perteneciente al primer decil de ingreso tenga una carga promedio por concepto de IVA de 22.6 pesos, sin embargo, se espera una compensación directa a través del programa Progresa de 51.9 pesos y 24.6 pesos de compensación indirecta a través del beneficio

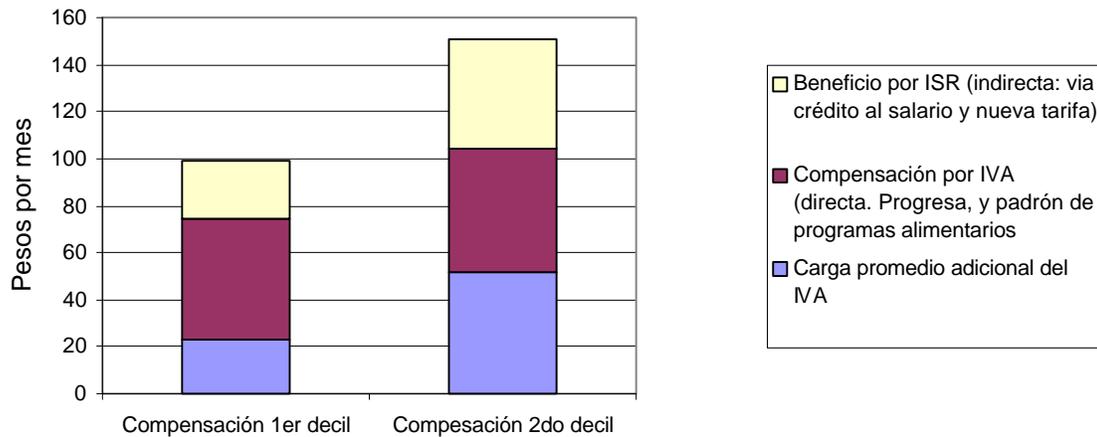
⁴ Idem, p. 29.

⁵ Caballero Emilio “Nueva hacienda Pública distributiva”, en *Economía Informa* núm. 298, junio 2001, p. 35.

por ISR, es decir se estima que la población del primer ingreso obtenga un beneficio de 53.9 pesos bajo este nuevo esquema. Por otra parte, el segundo decil de ingreso espera obtener un beneficio de 46.7 pesos.

Gráfica 4-1

Compensación directa e indirecta el primer quintil de ingresos



Fuente: Gil Diaz Francisco "propuesta de reforma fiscal para México"

Con relación al Impuesto Sobre Automóviles Nuevos se proponen "medidas tendientes a mantener la progresividad del gravamen acorde con el precio de venta del vehículo de que se trate, y por la otra, contribuir al esfuerzo nacional de disponer de vehículos que emitan menos contaminantes."⁶ Para lograr dicho objetivo se propone modificar este impuesto de forma tal que parte de éste se determine por el precio de enajenación del vehículo, mientras que la otra parte del impuesto estará determinada por el grado de emisiones de óxido de nitrógeno que emita el vehículo. Se plantea que la parte del impuesto correspondiente al precio de enajenación del vehículo logre una reducción hasta del 90 por ciento de su valor actual para el año 2005. Además se plantea la eliminación de exenciones para los vehículos populares y equipo de blindaje para evitar dar tratos preferenciales.

⁶ SHCP, "Exposición de motivos...", p. 4.

Con relación al Servicio de Administración Tributaria se propone otorgarle mayores atribuciones que le permitan participar en forma directa en el diseño de la política de ingresos y en los anteproyectos de los instrumentos legales de coordinación fiscal del gobierno federal.

Las características de esta propuesta nos indican que es altamente regresiva, debido a que las medidas que plantean modificar el IVA afectan proporcionalmente en mayor medida a las personas de menores recursos económicos, igualmente la reducción en las tasas máximas marginales del ISR beneficiarán en mayor medida a las personas que obtienen mayores ingresos. Estos aspectos han incidido para que la propuesta tenga un amplio rechazo entre la sociedad.

Entre todos los sectores de la sociedad solamente el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) avala totalmente la propuesta hacendaria de Fox, esto se debe a que las medidas planteadas en la reforma benefician totalmente al sector empresarial. De acuerdo al CCE esta propuesta es la mejor opción que tiene el país para salir de su atraso económico, en opinión del presidente del CCE “si la sociedad quiere un México mejor tiene que sacrificar algo”,⁷ por supuesto que se refiere al sacrificio que implica el incremento en el IVA en alimentos, medicamentos, colegiaturas, libros y revistas. Por otra parte, la disminución en ISR empresarial dice fomentará el ahorro y la inversión. El CCE pide la abrogación del Impuesto al Activo, debido a que argumentan desincentiva el ahorro y la inversión, en realidad lo que se busca es aportar menos recursos al fisco en beneficio propio, esta actitud claramente va en contra del mencionado sacrificio que exigen muestra la sociedad.

La sociedad en general ha mostrado un amplio rechazo a esta propuesta hacendaria, su carácter regresivo sin lugar a dudas va a afectar a la mayoría de la población, sobre todo a la gente de menores recursos. Además los sectores alimenticio, farmacéutico, y educativo se han mostrado altamente preocupados por las implicaciones que pueda tener esta propuesta, debido a que se va a afectar seriamente a sus industrias, pero sobre todo por las implicaciones que esto tiene para la población. El hecho de gravar la educación muestra la falta de compromiso por parte del gobierno federal por atender los rezagos que existen en el país en la materia, sobre todo se observa que el titular del

⁷ “Pide Fox inteligencia a legisladores” en *El Economista*, p. 1.

Poder Ejecutivo no alcanza a ver a la educación como una inversión a largo plazo, sino simplemente como un sector del que puede obtener recursos.

Se quiere gravar al sector educativo bajo el argumento de que es necesario eliminar todo tipo de exenciones a fin de lograr mayor eficiencia en la recaudación del IVA, los diputados del PAN han argumentado que un impuesto a las colegiaturas es la única manera de que todos sean contribuyentes.⁸ Argumentan legisladores panistas que la tendencia internacional es utilizar con mayor medida el IVA sobre los otros impuestos, sin embargo la realidad es que precisamente los países industrializados utilizan en mayor medida el ISR, mientras que el IVA se utiliza en bienes y servicios que no afecten seriamente a la población, tal es el caso de la educación, la cual de una muestra de 21 países sólo en dos de ellos -Nueva Zelanda y Turquía- se gravan las colegiaturas con IVA, siendo que ambos países muestran un nivel de vida superior al de México, y aún así en Nueva Zelanda se grava la educación con una tasa de 13%, por lo tanto México sería un caso especial a nivel mundial al gravar este sector.

Uno de los mayores problemas en México ha sido precisamente los bajos niveles de aprovechamiento escolar, además del promedio tan bajo en años de educación (siete años), sin lugar a dudas que el implemento del IVA en colegiaturas, libros, revistas y periódicos será más bien un desincentivo para seguir estudiando. El implemento del IVA en colegiaturas traerá consigo un impacto mínimo en a recaudación para Hacienda, sin embargo podría generarse una caída de más de 20 por ciento en la matrícula estudiantil.

En lo que respecta a la aplicación del IVA a los libros existe una gran antipatía, sobre todo por que este impuesto es un impuesto contra la educación, porque la aplicación de este impuesto traería consigo el incremento en el precio de los libros y por lo tanto éstos serían inaccesibles para la población que en sí paga precios muy altos por los libros. El incremento en la recaudación para Hacienda por este concepto sería solamente de entre 180 y 400 millones de pesos.

Por otra parte el establecimiento del IVA para medicamentos traería severos problemas para la industria farmacéutica, ya que se perjudicaría principalmente a las pequeñas y medianas farmacias. Según afirma Rafael Gual, Presidente de la Asociación

⁸ Diario *Reforma* núm. 2926, 17 de diciembre de 2001, p. 1.

Mexicana de Industrias Farmacéuticas (AMIF) este incremento aumentaría la inflación y perjudicaría al consumidor. En los últimos cinco años la industria farmacéutica ha logrado crecer a tasas de 2.5 por ciento anual, con ventas en este lapso de cinco mil millones de dólares, y con dicho impuesto se retrocedería en este aspecto.⁹

Existe un gran riesgo para las pequeñas farmacias, debido a que el establecimiento del IVA requeriría el contratar a contadores y gente avezada en la cuestión fiscal, y estas empresas no tienen la infraestructura para hacerlo. Además la industria farmacéutica tiene problemas con la exportación de sus productos, pues los impuestos en este rubro ya son altos, y con el IVA sería más difícil para las empresas lograr circular sus productos en otros países.

Por otra parte, no hay que ignorar que el precio de la mayoría de los medicamentos es muy alto para una persona que gane el salario mínimo, hay que tener en consideración que el precio de los medicamentos llega a incrementarse hasta en un 200 por ciento por la ruta que siguen entre productores, distribuidores, comercializadores y finalmente el consumidor final, por lo que un aumento más a través del IVA sería sumamente gravoso para el consumidor y la industria farmacéutica se vería muy afectada ya que cerrarían miles de negocios y podrían ser afectados casi 100 mil empleos relacionados con esta industria.¹⁰

Se ha afirmado que para no dañar a las familias de menores recursos a través de esta propuesta se establecerán mecanismos de compensación a través del crédito al salario y transferencias directas a través del Progreso; sin embargo, surgen algunos cuestionamientos sobre la factibilidad de tales mecanismos. En primer lugar el crédito al salario solo beneficiará a aquellos trabajadores que laboran en la economía formal. Una de las principales características de las familias más pobres es que en su mayoría trabajan en sectores informales, por lo tanto este mecanismo sólo sería efectivo para un pequeño sector de familias que se ubican en los primeros deciles de ingreso. En segundo lugar, las transferencias directas se otorgarán a aquellas familias que se encuentren en el padrón del Progreso, por lo que desde un principio quedarán fuera miles de familias. Además, existen cuestionamientos sobre la forma en que se transferirían dichos recursos,

⁹ Daza Christian "Afectaría a la industria farmacéutica el incremento al IVA", en *Economía Nacional*, núm. 242, año 23, septiembre de 2001, p. 16.

para lo cual se ha afirmado que se realizaría a través de giros telegráficos, u otros mecanismos que tendrían como principal función hacer llegar esos recursos a quien le corresponde, sin embargo, esto traería consigo altos costos por todo el aparato burocrático necesario para esta tarea así como todo el esfuerzo de instrumentación. Además de ello existe desconfianza por parte de aquellas personas a las que se les ha prometido aquella “*devolución copeteada*” que tanto han prometido las autoridades, esto sin duda alguna porque no existe certidumbre sobre si en verdad se les otorgará dicha transferencia o se perderá entre tanta corrupción que dicho mecanismo pueda generar. Bajo el supuesto de que no se generarán costos por dicho mecanismo de transferencia y de que se les van a otorgar sus 110 pesos mensuales a cada familia del primer quintil de ingreso este mecanismo será insuficiente, sobre todo porque no logrará compensar al resto de familias que también se encuentran en la pobreza.

En un estudio realizado por Emilio Caballero¹¹ sobre el impacto que tendrá esta reforma sobre la población se llegó a la conclusión de que ésta afecta sobre todo a las clases medias y bajas. Dicho estudio supone la reducción al ISR personal, incremento en el IVA en medicamentos, alimentos, libros y colegiaturas; y el sistema de compensación mediante crédito al salario y transferencias vía Progresá, mientras que no se consideraron en el modelo deducciones por pago de colegiaturas y primas de seguros de gasto médicos ni tampoco la reducción al ISR empresarial.

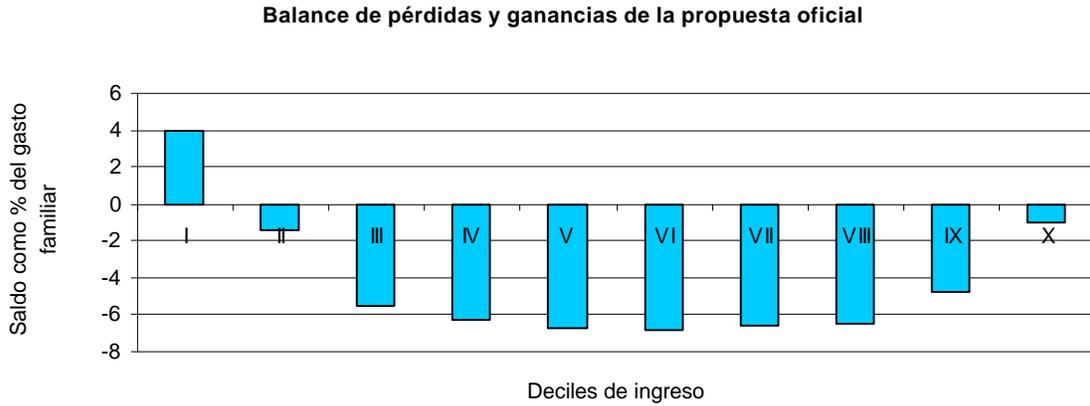
En la gráfica 4-2 se puede ver que la implementación de esta reforma efectivamente beneficiaría al primer decil de ingreso, ya que éstos lograrían un saldo a favor del 3.95 por ciento del gasto familiar. Sin embargo, la situación es diferente para el resto de los deciles de ingreso, los cuales presentan un saldo negativo en su gasto familiar. A pesar de que la presente administración se ha encargado de difundir los beneficios de su reforma fiscal y de lo progresiva que es, la verdad es que de los deciles II al X el menos afectado sería el décimo, ya que éste sólo vería una pérdida en su gasto familiar de 0.99 por ciento, mientras que los más afectados serían las clases medias las cuales tendrían una pérdida de 6.79 por ciento (decil VI), lo cual confirma lo expresado anteriormente, esto es, que la propuesta de reforma fiscal de Vicente Fox es altamente

¹⁰ Idem, p. 18.

¹¹ Caballero Emilio, op. cit. p. 36.

regresiva, ya que afecta en mayor medida a las familias de clase baja y media (excepto decil I).

Gráfica 4-2



Fuente: Caballero Emilio, "Nueva Hacienda pública Distributiva".

Se pretenden eliminar las exenciones en ISR corporativo al transporte, agricultura, ganadería y publicación de libros argumentando que no debe haber tratos preferenciales para nadie. Sin embargo, no se ha considerado que éstos han sido precisamente los sectores más afectados en los últimos años debido a la apertura económica que los pone frente a una muy dura competencia exterior, lo cual los ha sometido en una severa descapitalización. Creo que estos sectores deberían ser desgravados en forma paulatina, sin embargo para ello deberían establecerse políticas macroeconómicas que incentiven a estos sectores a fin de que tengan mayores niveles de productividad, bajo el sistema actual sería muy peligroso para estos sectores gravarlos, debido a los enormes costos en los que incurren y las bajas ganancias que obtienen.

Con relación a la reducción en ISR personal y empresarial a la tasa máxima marginal de 32 por ciento se ha esgrimido que mediante esta reducción se fomentará el pago de impuestos, según esta concepción existe evasión porque las personas y las empresas deben soportar altos niveles de gravación, por lo tanto mediante la reducción del ISR se logrará incentivar el pago de impuestos por aquellos que actualmente no lo hacen. Esta reducción en ambas tasas lo único que logrará será reducir la captación que por este impuesto se tiene, por lo tanto el gobierno no tiene más opción que incrementar la recaudación a través del IVA. La reducción en la tasa del ISR muestra nuevamente que

se trata de una política tributaria altamente regresiva en pro de las personas de mayores ingresos. Reducción del ISR empresarial y personal.

Uno de los argumentos más mencionados en esta propuesta ha sido el de promover la equidad, sin embargo, las medidas propuestas para incrementar los ingresos tributarios más bien tienden a concentrar la riqueza. Muestra de ello ha sido la negativa a gravar las transacciones financieras, argumentado que esto desincentivaría el ahorro y la inversión. Existen 13 rubros en los que se puede aplicar el IVA en México (ver tabla 3-6) sin embargo, en la propuesta de Fox se argumenta que hay que eliminar todas las exenciones para hacer más eficiente la recaudación, no obstante en esta propuesta quedan fuera de gravar con IVA solamente las transacciones financieras y casa habitación, mientras que las demás quedan con una tasa del 15 por ciento. Bajo este supuesto entonces se restaría eficiencia en la recaudación del IVA al no gravar estos dos elementos, sin lugar a dudas esto es una contradicción. Además, si se pretende proteger a la inversión, entonces porqué se grava la educación (colegiaturas, libros, revistas, publicación de libros) y los servicios de salud, ¿es que las autoridades no ven a la educación y la salud como inversiones a largo plazo?

El presidente Fox ha dicho que su propuesta de reforma fiscal es "integral", sin embargo, su principal defecto es no serlo, debido a que solamente hace mención sobre algunos aspectos relacionados con el sistema tributario (reducción al ISR y aumento al IVA), mientras tanto quedan fuera otros de gran importancia, como por ejemplo, las políticas de gasto, endeudamiento y financiera, federalismo fiscal, combate a la economía informal, atribuciones del SAT y en general un nuevo marco institucional que haga más eficiente y transparente el uso de los recursos públicos. En primer lugar, hay que destacar que mientras no se haga un uso más eficiente de los ingresos públicos de nada servirá lograr mayores niveles de recaudación, ya que el costo por ello es bastante alto (30 centavos por peso, mientras que en el resto de las naciones es inferior a 8 centavos por peso recaudado); además, es necesario combatir con severidad la evasión y elusión fiscales, ya que de hacerlo se lograría incrementar la recaudación hasta 5 puntos del PIB solamente por esta acción. No es posible que no se mencionen acciones tendientes a combatir este tipo de prácticas, de no hacerlo sólo se fomentará que la contribución solamente recaiga sobre una pequeña parte de la población mientras que las personas que tienen posibilidades de contribuir no lo hagan debido a que incurren en evasión o

elusión fiscales. La política de endeudamiento no ha sido mencionada para nada en esta propuesta, es muy importante lograr renegociar o reestructurar la deuda externa a plazos mayores para que de esta forma no se destinen demasiados recursos para pagar el servicio de la deuda durante el presente sexenio.¹²

No se hace mención en ningún momento sobre las atribuciones que las entidades federativas puedan tener para cobrar más o menos impuestos, pero sobre todo no se establecen mecanismos que logren hacer más eficiente la recaudación a nivel subnacional, mientras no se consideren estos aspectos la recaudación de los estados y municipios seguirá siendo magra, y mayor su dependencia hacia las transferencias federales.

4.2 REFORMAS APROBADAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2002.

El poder legislativo aprobó en las últimas horas del 31 de diciembre de 2001 y las primeras del 2002 la ley de Ingresos de la Federación. La propuesta Hacendaria del presidente Vicente Fox planteada a principios de abril de 2001 tuvo inmediatamente un profundo rechazo por parte de la sociedad mexicana, razón por la cual los partidos de oposición en las cámaras de diputados y senadores decidieron no avalar esta propuesta. En cambio, surgió un largo debate sobre las posibles alternativas a dicha propuesta. Las principales discusiones tuvieron que ver con la aplicación del IVA en alimentos y medicinas, para lo cual surgieron propuestas como aplicar una tasa general de 12 por ciento, aplicar una tasa de 10 por ciento general y 5 por ciento para alimentos y medicinas, etc. El presidente Vicente Fox propuso establecer una canasta de 100 alimentos y 800 medicamentos exentos de IVA, finalmente ninguna de las propuestas prosperó y las reformas aplicadas a partir del 1° de enero de 2002 versan fundamentalmente sobre el IEPS y el ISR.

La Ley de Ingresos de la Federación para el 2002 en su artículo 1° establece que se pretender recaudar por concepto de impuestos 806,200 millones de pesos. Entre las

¹² Ver Huerta Arturo, “ Consideraciones a las iniciativas fiscal, financiera y presupuestaria presentadas por el Gobierno Federal”, en *Economía Informa*, núm. 298, junio 2001, p. 25.

principales modificaciones realizadas al IVA se encuentran la forma de cobrarlo, de acuerdo a esta ley se establece que este impuesto " *se causará en el momento que se cobren efectivamente las contraprestaciones y sobre el monto de cada una de ellas. Tratándose de los intereses a que se refiere el artículo 18-A el impuesto se causará cuando se devenguen, a excepción de los intereses generados por enajenaciones a plazo en los términos del Código Fiscal de la Federación.*"

A continuación se mencionan los principales cambios realizados al sistema tributario mexicano para el año 2002.

4.2.1 Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios.

Este impuesto se establece a cargo de las personas físicas y morales que en el territorio nacional realicen las siguientes actividades:

- Presten servicios,
- Enajenen bienes,
- Importen bienes,
- Otorguen uso o goce temporal de bienes.

Se establece una tasa de 5 por ciento¹³:

a) En la enajenación de:

- 1) Caviar, salmón ahumado y angulas.
- 2) Motocicletas de más de 350 centímetros cúbicos de cilindrada, esquí acuático motorizado, motocicletas acuáticas y tablas de oleaje con motor, rines de magnesio y techos móviles para vehículos, así como aeronaves excepto aviones fumigadores.
- 3) Perfumes, armas de fuego, articulas para acampar, automóviles con capacidad hasta de 15 pasajeros con precio superior a \$250 mil pesos, accesorios deportivos para automóviles; prendas de vestir de seda o piel, excepto zapatos; relojes con valor superior a los 5 mil pesos; televisores con pantalla de más de 25 pulgadas; monitores o televisores de pantalla plana; equipos de sonido con precio superior a 5 mil pesos; equipo de cómputo con precio superior a 25 mil pesos, y equipos auxiliares; agendas electrónicas; videocámaras; reproductor de videos en formato

¹³ Se establece la tasa del 15 por ciento por IVA más 5 por ciento por impuesto suntuario, es decir una tasa del 20 por ciento.

de disco compacto; equipos reproductores de audio y video con precio superior a 5 mil pesos.

- 4) Oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales cuyo precio sea superior a 10 mil pesos y lingotes, medallas conmemorativas y monedas mexicanas o extranjeras que no sean de curso legal en México o en su país de origen, cuyo contenido mínimo de oro sea del 80 por ciento siempre que su enajenación se efectúe con el público en general.

b) En la prestación de los siguientes servicios:

- 1) Los de instalación de techos móviles para vehículos;
- 2) Los que permitan la práctica del golf, la equitación, el polo, el automovilismo deportivo o las actividades deportivas náuticas, incluyendo las cuotas de membresía y las demás contraprestaciones que se tengan que erogar por la práctica de esas actividades y el mantenimiento de las instalaciones, los animales y el equipo necesario.
- 3) Las cuotas de membresía para restaurantes, centros nocturnos o bares, de acceso restringido;
- 4) Los de bares, cantinas, cabarés, discotecas, así como de restaurantes en los que se vendan bebidas alcohólicas, excepto cerveza y vino de mesa, ya sea en el mismo local o en un anexo que tenga conexión directa del lugar de consumo de bebidas alcohólicas al de alimentos aún cuando ambos pertenezcan a contribuyentes diferentes. Tratándose de establecimientos en donde se proporcionen servicios de hospedaje y de alimentos y bebidas al 40 por ciento de la contraprestación cobrada, sobre la que se aplicará la tasa del 5 por ciento.

c) El uso o goce temporal de:

- 1) Aeronaves, excepto aviones fumigadores,
- 2) motocicletas de más de 350 centímetros cúbicos de cilindrada, esquí acuático motorizado, motocicletas acuáticas y tablas de oleaje con motor.
- 3) Los bienes a que se refiere el subinciso 3 del inciso a) de esta fracción, en su caso.

4.2.2 Ley del Impuesto especial sobre Productos y Servicios.

Los principales cambios relativos al IEPS son:

Se aplican las siguientes tasas al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan:

- I. En la enajenación o en su caso, en la importación de los siguientes bienes:
 - a) bebidas con contenido alcohólico y cerveza:
 - 1. Con una graduación alcohólica de hasta 13.5°25 por ciento.
 - 2. Con una graduación alcohólica de más de 13.5° y hasta 20° G.L
...30 por ciento.
 - 3. con una graduación alcohólica de más de 20° G.L.60 por ciento.
 - b) Alcohol y alcohol desnaturalizado... .. 60 por ciento.
 - c) Tabacos labrados:
 - d) Cigarros... ..110 por ciento.
 - e) Puros y otros tabacos labrados... ..20.9 por ciento.
 - f) Gasolinas; la tasa que resulte para el mes de que se trate en los términos de esta ley.
 - g) Diesel: la tasa que resulte para el mes de que se trate en los términos de los artículos 2a y 2b de esta ley.
 - h) Gas natural para combustión automotriz; la tasa que resulte para el mes de que se trate en los términos del artículo 2c de esta ley.
 - i) Aguas gasificadas o minerales, refrescos; bebidas hidratantes o rehidrantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidrantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña... .. 20 por ciento.
 - j) Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña... .. 20 por ciento.

- II) En la prestación de los siguientes servicios:
 - k) Comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, con motivo de la enajenación de los bienes señalados en los incisos a) b) c) g) y h) de la fracción I de este artículo. La tasa aplicable será la que le corresponda a la enajenación en territorio nacional del bien de que se trate en los términos que para tal efecto dispone esta ley.

- l) De telecomunicaciones y conexos¹⁴:.... .. 10 por ciento.

En su artículo 18° se establece que no se pagará el impuesto:

I. Por las enajenaciones de los servicios siguientes:

- a) Telefonía rural, consistente en el servicio que se presta en poblaciones que se acuerdo al último censo disponible, cuente con menos de 3 mil habitantes.
- b) Telefonía básica residencial, consistente en el servicio automático de telefonía básica local, por la parte correspondiente al cobro del servicio para línea telefónica de uso residencial hasta por 250 pesos mensuales.
- c) Telefonía pública, consistente en el acceso a los servicios prestados a través de redes públicas de telecomunicaciones, y que deberá prestarse al público en general por medio de instalación, operación y explotación de aparatos de uso público.
- d) Los servicios de hospedaje compartido o dedicado, de coubicación, elaboración de páginas, portales o sitios de Internet, servicios de administración de dominios, nombres y direcciones de Internet, servicios de administración de seguridad, de distribución de contenido, de almacenamiento y administrador de datos y de desarrollo y administración de aplicación, todos ellos siempre que sean conexos a los servicios de datos o Internet.
- e) Los que se presten entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones o entre éstos y proveedores de servicios de Internet y que no sean un servicio final

¹⁴ Se entiende por servicios de telecomunicaciones y conexos los siguientes:

- a) Radiotelefonía móvil con tecnología celular y acceso inalámbrico fijo o móvil.
- b) Radiolocalización móvil de personas o de bienes.
- c) Servicio de radiocomunicación especializada de flotillas o aquellos servicios que comprenden grupos cerrados de usuarios o grupos de usuarios determinados, definidos como aquellos que desarrollan actividades comunes o interrelacionadas y que requieren servicios de radiocomunicación móvil de voz y datos, en forma permanente e inmediata, sea de carácter grupal o privada entre pares de usuarios, haciendo uso de equipos fijos o móviles.
- d) Servicio de televisión restringida, tales como sistemas de televisión por cable, satelitales o los que utilicen cualesquiera otro medio de transmisión alámbrico o del espectro radioeléctrico.
- e) Cualquier otro servicio proporcionado por concesionarios o permisionarios de servicios de telecomunicaciones, proveedores de servicios de valor agregado o cualesquiera otro proveedor de servicios, siempre que en todos los casos el servicio que se preste sea transmisión de señales de voz, datos o video.

Conexos, todos aquellos prestados por las empresas de telecomunicaciones, independientemente del nombre con el que se les designe, distintos de los señalados en el inciso anterior, que se presten a los usuarios del servicio de telecomunicaciones como consecuencia o complemento de dichos servicios; aún cuando estos

sino un servicio intermedio, entre otros, interconexión nacional e internacional, servicios de transporte o reventa de larga distancia, servicios de acceso a redes, la prestación de enlaces de interconexión de enlaces dedicados o privados, servicios de coubicación, servicios de provisión de capacidad del espectro radioeléctrico, cargos relacionados a la prescripción o cambios de operador o troncales digitales para servicios de Internet, siempre que estos servicios constituyan un servicio intermedio para que a su vez se utilicen para prestar un servicio final.

- f) Larga distancia nacional residencia hasta por 40 pesos, y larga distancia internacional o cualquier otro servicio que se origine o termine como voz entre usuarios de México y un país extranjero, independientemente de que durante su transmisión se hubiera formado de datos.
- g) El servicio de Internet conmutado en lo que corresponde a renta básica.
- h) Las comunicaciones de servicios de emergencia.
- i) Los de telefonía celular, siempre que dichos servicios se presten a través de tarjetas prepagadas que incluyan hasta 200 pesos fuera de los contratos regulares de servicios.
- j) Telefonía básica local en todas sus modalidades.
- k) Larga distancia nacional que se origine o termine como voz entre usuarios de dos áreas locales, independientemente de los medios o formatos utilizados durante su transmisión.

II. Por la exportación de los bienes a que se refiere la Ley del IEPS.

Con relación al ISR se homologan las tasas del ISR personal e ISR empresarial quedando las tasas máximas marginales en 32 por ciento. En lo que respecta al crédito al salario éste recaerá sobre los patrones y ya no sobre la federación; para el año 2002 éste se incrementó hasta llegar a 4 mil 228 pesos anuales para personas que ganen hasta 18 mil 376 pesos anuales. Además se faculta a los estados para cobrar un impuesto de cinco por ciento sobre las utilidades de las personas físicas con actividad empresarial o profesionistas, cuyos ingresos sean inferiores a los cuatro millones de pesos.

Se pretende recaudar por concepto de IEPS más de cinco mil millones de pesos, de los cuales mil 300 millones son por telecomunicaciones y el impuesto a la venta de

servicios conexos no estén condicionados al citado servicio de telecomunicaciones, tales como el servicio de llamada en espera, identificador de llamadas o buzón de voz, entre otros.

Bienes Suntuarios generará ocho mil 751 millones de pesos. Sin embargo, se ha puesto en duda lograr obtener dichos montos. Por una parte, se asegura que los impuestos suntuarios violan el principio de equidad, ya que ponen a unas industrias en desventaja con respecto a otras, tal es el caso de los servicios de telefonía celular, la cual se le aplica un impuesto que no se le aplica a sus competidores de telefonía básica. Igualmente sucede con la industria refresquera, la cual aseguran se les está obligando a dejar de comprar un insumo determinado, como es la fructuosa. A su vez las firmas productoras de este edulcorante hecho a partir de jarabe de maíz podrían argumentar que por un impuesto la están obligando a retirarse del mercado en beneficio de un sector de la economía, como es la industria azucarera. Se ha argumentado que este impuesto va a fomentar el contrabando ya que se va a preferir en muchas ocasiones adquirir bienes más baratos aunque su origen sea ilícito. Además se puede fomentar la evasión ya que la nueva ley del IEPS establece la posibilidad de exención para las empresas o personas con cédula fiscal, por lo que los asalariados podrían tratar de conseguir una cédula para evadirlo.¹⁵

Además de ello existe la posibilidad de que muchas industrias se amparen en contra de este impuesto por considerarlo injusto, lo cual redundaría en contra de los niveles de reducción esperados.

Del total de recursos que el gobierno federal espera obtener aproximadamente el 60 por ciento de dichos recursos va a ser para las entidades federativas. Entre éstos más de 12 mil millones se destinarán en forma de participaciones adicionales; 5 mil millones se destinarán a los fondos del ramo 33 relacionados con la recaudación participable y 14 mil 700 millones del programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Además se ha facultado a los estados para cobrar un impuesto del 5 por ciento a las personas físicas con actividad empresarial o profesionistas sobre sus utilidades cuyos ingresos sean inferiores a 4 millones de pesos anuales. Esto sin duda alguna resulta totalmente inequitativo, ya que las personas con ingresos inferiores a esta suma deberán pagar dos impuestos sobre la renta distintos, uno federal y otro estatal.

¹⁵ Ver Gazcón Felipe, “Violan impuestos el principio de equidad: consultores”, en El Financiero, 8 de enero de 2002.

Existen muchas dudas sobre la efectividad que tendrá esta miscelánea fiscal, entre los puntos a favor de ella se encuentran el no haber gravado con IVA alimentos, medicamentos, y servicios de educación; sin embargo en vez de ello se decidió recaer gran parte de la recaudación sobre los Impuestos suntuarios y el IEPS. Estos impuestos difícilmente lograrán recaudar lo esperado, debido a que se aplican en muchos casos sobre productos de baja demanda y que son fácilmente sustituibles (tal es el caso de televisores de pantalla plana, caviar, salmón ahumado, etc.), mientras que en otros casos resultan impuestos sumamente regresivos, ya que se consideran ciertos bienes y servicios como de lujo cuando en verdad se trata de bienes de primera necesidad como es el caso de los servicios de telefonía celular y básica (gravada a partir de tarifa mayor a 250 pesos).

La sociedad mexicana esperaba una verdadera reforma fiscal, la cual fuera capaz de generar recursos suficientes para las necesidades del país, principalmente a través de otras líneas de acción como son la incorporación de un mayor número de contribuyentes y del combate a la economía informal, así como del combate a la evasión y elusión fiscales. La actual miscelánea fiscal logrará incrementar la recaudación, sin embargo esto será en forma muy limitada¹⁶.

Sin duda alguna que esta nueva miscelánea fiscal tiene un carácter menos regresivo que la propuesta foxista, por lo cual serán menores los daños que pudieran ocasionarse sobre las familias de menores recursos a través de una mayor carga, pero tampoco tendrá los resultados que el poder legislativo ha pensado, por lo que en los próximos meses seguirá la discusión sobre la reforma fiscal necesaria para el país. El tema sobre la reforma fiscal no se ha agotado, sino más bien lo contrario, deben establecerse propuestas viables que logren incrementar la recaudación en forma equitativa, y que esta se transforme en oportunidades para las familias de menores recursos, a través de un mayor gasto en infraestructura física y humana.

¹⁶ Según Marco Camarillo de la Universidad Panamericana con estas reformas apenas se podrá recaudar el 1 por ciento del PIB de ingresos adicionales (o menos).