

## POLÍTICA TRIBUTARIA: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGUIENTE SEXENIO

JUAN CARLOS SÁNCHEZ DUBEY<sup>■</sup>  
JORGE ARMANDO MORA BELTRÁN<sup>■</sup>

**D**urante toda su administración, la política tributaria emprendida por el presidente Vicente Fox ha sido una constante. En efecto, durante los ejercicios fiscales de 2001 a 2006, las diferentes iniciativas de reformas tributarias enviadas al Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal han versado, fundamentalmente, sobre los mismos temas, observando una persistencia inusitada.

Así, en una primera intentona, el 4 de abril de 2001, el presidente Vicente Fox envió al Congreso la propuesta denominada “Nueva Hacienda Pública Distributiva”, misma que implicaba no sólo una reforma tributaria, sino también una reforma presupuestaria y una reforma financiera.

En particular, su propuesta de reforma fiscal giraba en torno de cinco grandes líneas:

1. La adopción de medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del IVA.
2. Apoyar la inversión, el ahorro y el empleo.
3. Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
4. Otorgar mayor seguridad jurídica.
5. Combatir la economía informal.

En el aspecto estrictamente tributario, se proponía “establecer un nuevo sistema tributario” a partir de la expedición de nuevas

---

■ Contador público. Asesor del Área de Finanzas Públicas del Grupo Parlamentario del PRD, LIX Legislatura.

■ Doctor en Derecho, con especialidad en Derecho Fiscal y Finanzas Públicas. Asesor del Área de Finanzas Públicas del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

leyes del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado; así como reformas, adiciones y derogaciones al Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Sin embargo, con excepción de la introducción de la nueva Ley del impuesto sobre la renta –que en realidad mantenía la estructura contributiva vigente desde la Ley de 1980–, en general, las reformas tributarias fueron rechazadas, en razón de la fuerte oposición a la eliminación de la tasa cero del impuesto al valor agregado aplicable en la enajenación de alimentos y medicinas, así como a la eliminación de diversas exenciones en materia de servicios.

Ante el fracaso de la Iniciativa de “Nueva Hacienda Pública Distributiva”, la reforma fiscal para 2002 se redujo a una reforma fiscal “ligera”, pero el Congreso aprobó un nuevo impuesto al consumo, el impuesto a los bienes y servicios suntuarios, mismo que resultó en un fracaso por errores en su diseño constitucional y legal.

Ante tal escenario, al año siguiente, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una propuesta de reformas fiscales para 2003 francamente raquítica, consistente en unos cuantos ajustes técnicos derivados de las tesis jurisprudenciales emitidas por nuestro máximo tribunal, como consecuencia de que se avecinaban las elecciones intermedias para diputados federales de 2003.

La polarización del debate sobre los impuestos en las campañas políticas fue tal que algunas cuestiones como el aumento de la tasa del impuesto al valor agregado en alimentos y medicinas se convirtieron en consignas de los partidos de oposición, en tanto que la propaganda del partido en el gobierno sugería “quitar el freno al cambio”, otorgándole la mayoría en el Congreso. Sin embargo, el partido en el gobierno perdió numerosos escaños en la Cámara de Diputados.

En ese año, del seno del propio Congreso surgió un nuevo impuesto a la renta, el impuesto sustitutivo del crédito al salario, el cual naufragó también por errores de diseño constitucional.

Una vez superado el proceso electoral de 2003, de nueva cuenta, el Ejecutivo Federal envió al Congreso un paquete de reformas tributarias para 2004 cuyos ejes giraban en torno de:

1. El aumento de la tasa del impuesto al valor agregado a los alimentos y medicinas y la eliminación de exenciones.

2. La reducción de las tasas del impuesto sobre la renta y la eliminación de diversos ingresos exentos de las personas físicas.

3. Un nuevo régimen fiscal para Pemex mediante la reducción de la carga fiscal de la paraestatal a fin de dejarle un remanente que pudiera ser reinvertido en nueva infraestructura y exploración petroleras.

4. Una nueva Ley de Impuestos Ambientales.

5. Una nueva Ley del Impuesto a la Comercialización de Bienes y Servicios Específicos, acreditable contra el IVA.

6. Un impuesto a las ventas y servicios al público y un impuesto a las ventas y servicios específicos al público en la propuesta de Ley de los Impuestos a las Ventas y Servicios al Público, a manera de sobretasas locales del IVA y del IEPS, respectivamente, con una tasa máxima de 3 por ciento.

La propuesta de reforma fiscal para 2004 presentada por el Ejecutivo fue rechazada por un estrecho margen, ante la votación dividida de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional. En particular, la propuesta de nuevo régimen fiscal para Pemex presentada en la Iniciativa de reformas fiscales para 2004, fue rechazada al ir directamente vinculada con el aumento a las tasas del IVA antes señalada, dada la pérdida fiscal implícita en su aprobación.

A continuación, durante el primer semestre del año 2004, tuvo verificativo la Primera Convención Nacional Hacendaria pero, dado que los acuerdos tenían que alcanzarse por consenso, sus conclusiones fueron empañadas por la imposición de la visión tributaria impulsada desde el Ejecutivo Federal, de tal suerte que las conclusiones más importantes de la Convención se constriñeron a repetir la receta enviada por el Ejecutivo, en el sentido de promover la eliminación de las tasas cero y exenciones en el IVA, las modificaciones al impuesto sobre la renta de los asalariados y la necesidad de un nuevo régimen fiscal para Pemex.

Con este aval, en su paquete de reformas para 2005, el Ejecutivo volvió a insistir sobre el tema, proponiendo ahora la reducción de la tasa general del IVA a 12 y 7 por ciento, pero permitiendo la introducción de un IVA y un IEPS estatales a una tasa de 3 por

ciento, insinuando, en su Exposición de Motivos, la necesidad de eliminar algunas tasas cero (alimentos y medicinas) y exenciones, a fin de compensar la pérdida fiscal que recibiría el fisco federal con la reducción de la tasa general.

Por su parte, los diputados del PAN presentaron las propuestas de reformas fiscales, cuyos puntos centrales se referían a lo siguiente:

1. Reformas en la Ley del impuesto sobre la renta para continuar con la reducción gradual de la tasa de las personas morales.

2. Introducción del sistema del “costo de lo vendido” para la valoración de inventarios.

3. Reformas para endurecer la política de inversiones en paraísos fiscales.

4. Una nueva tarifa de las personas físicas asalariadas, eliminando exenciones, donde las clases altas pagarían menos impuesto, pero la clase trabajadora pagaría más.

La reforma en materia de personas morales fue aprobada para entrar en vigor en 2005, pero la propuesta en materia de personas físicas, inicialmente rechazada por la Cámara de Diputados, fue aprobada para entrar en vigor en 2006, a fin de establecer una *vacatio legis* que permitiera una discusión más amplia del tema y la construcción del consenso necesario.

Sin embargo, en 2005, ante la movilización de las organizaciones sindicales más importantes, a iniciativa de los diputados de los grupos parlamentarios del PRD y del PRI, la reforma en materia de personas físicas fue derogada por consenso, para mantener el *statu quo* vigente hasta entonces.

Asimismo, resulta importante destacar que el 4 de diciembre de 2003, el Grupo Parlamentario del PRD presentó la Iniciativa de Ley Federal de Derechos del Contribuyente, misma que fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras y está en vigor desde el 23 de julio de 2005.

En ese mismo año, el Congreso aprobó una propuesta surgida de su seno para establecer un nuevo régimen fiscal para Pemex; sin embargo, la reforma fue vetada por el Ejecutivo debido a los múltiples errores observados en el diseño de las nuevas contribuciones.

A consecuencia de lo anterior, a finales de ese año se aprobó una reforma consensuada con el Ejecutivo, vigente a partir de 2006.

Sin embargo, la reforma ha resultado insuficiente dadas las restricciones presupuestarias de la paraestatal incluidas en el Decreto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del Año 2006, agravadas con las limitantes operativas y de los diferentes fondos incorporadas en la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en vigor desde el pasado mes de abril, particularmente en materia de la determinación del precio estimado de la mezcla mexicana de petróleo crudo y la disposición de los ingresos excedentes derivados de su venta.

Finalmente, para 2006 la propuesta del Ejecutivo Federal se centró en una amplia reforma del Código Fiscal de la Federación en materia de las disposiciones generales del Código, derechos y obligaciones de los contribuyentes, facultades de las autoridades fiscales, procedimientos administrativos, así como respecto de los delitos e infracciones fiscales, misma que fue rechazada inicialmente en diciembre de 2005, pero aprobada con diversas modificaciones en abril de 2006, para entrar en vigor el 1º de octubre de ese mismo año.

En 2005, se derogó el título VI del Código para introducir una ley especial para el juicio contencioso administrativo –en razón de la ampliación de la materia del juicio a todos los temas administrativos–, la cual se había venido observado en los últimos años, mediante la promulgación de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor a partir del 1º de enero del presente año.

Asimismo, en abril de 2006 el Congreso aprobó la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, un ombudsman y defensor de oficio en materia fiscal, cuya propuesta había surgido del propio Congreso a finales de 2004, y fue aprobada en 2005, y vetada por el Ejecutivo en ese mismo año. A la fecha, su publicación se encuentra pendiente.

Por último, en las diferentes reformas fiscales para 2006, el Congreso aprobó la creación de un título especial para las sociedades cooperativas en el impuesto sobre la renta, con una tasa reducida.

En este contexto, en lo fundamental, la reforma tributaria emprendida por la administración del presidente Fox ha girado en torno de seis líneas, muy claras:

1. En el impuesto sobre la renta, la reducción de las tasas del impuesto de 35 a 32 y luego a 28 por ciento; y permitir la deducción de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; la introducción del sistema de costo de lo vendido; la introducción de una nueva tarifa para los asalariados; y la eliminación de las exenciones.

2. En la Ley del impuesto al valor agregado, gravar todo a la tasa de 15 por ciento, reduciendo los bienes y servicios gravados con la tasa cero y exentos; establecer nuevas reglas en materia de acreditamiento; y establecer un régimen para los pequeños contribuyentes. Esta última disposición ha sido reformada en diversas ocasiones dados sus vicios de inconstitucionalidad decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. En el Código Fiscal de la Federación se propusieron diversas reformas en materia de obligaciones de los contribuyentes, simplificación y modernización de los diferentes procedimientos tributarios, y para fortalecer las facultades de la autoridad fiscal. Al respecto, es de hacer notar que, con algunas salvedades, el Congreso aprobó las diferentes iniciativas de reformas enviadas por el Ejecutivo, a fin de aumentar la recaudación.

4. Un nuevo régimen fiscal para Pemex, el cual ha sido saboteado por el propio Ejecutivo a través del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2006 y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

5. En materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, del impuesto sobre automóviles nuevos, del impuesto sobre producción y servicios y de impuestos al comercio exterior, las diferentes reformas emprendidas durante la administración que culmina, se refieren a modificaciones derivadas del proceso de integración económica con los Estados Unidos y Canadá en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como de las sentencias en la materia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6. En tanto que, las reformas en materia de la Ley de Coordinación Fiscal han sido las mínimas necesarias para la actualización del sistema, en razón de que, durante el periodo que se revisa, los ingresos excedentes del petróleo permitieron eliminar la presión fiscal de las entidades federativas y, consecuentemente,

han permitido postergar los reclamos de mayores ingresos en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

De lo anteriormente expuesto, resulta previsible que, en los próximos años, el debate sobre la reforma tributaria se centrará en los siguientes puntos:

- En el impuesto sobre la renta de las personas morales, continuará la reducción de la tasa por razones de competitividad internacional, a fin de atraer capitales extranjeros.
- En cuanto al impuesto sobre la renta de las personas físicas asalariadas, proseguirá la presión para aumentar la base gravable, eliminar las exenciones e introducir una tarifa más simple, mas no necesariamente menos regresiva.
- En el impuesto al valor agregado, la tendencia será eliminar la tasa cero y exenciones, para evitar devoluciones vía acreditamiento del impuesto, así como establecer un régimen definitivo para los pequeños contribuyentes, que sortee los vicios de inconstitucionalidad señalados, tras varias reformas, por la Corte.
- En cuanto a los impuestos sobre la tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, se prevén presiones para su abrogación; sin embargo, éstas difícilmente prosperarán puesto que la totalidad de sus ingresos se entrega a las entidades federativas, en tanto que resulta bastante complejo encontrar nuevas fuentes de ingresos que los sustituyan. En el mismo sentido, las reformas en materia de dichas contribuciones, así como en el impuesto especial sobre producción y servicios y los impuestos al comercio exterior atenderán a las diferentes variaciones de las políticas internacionales y por razones de competitividad, particularmente en América del Norte.
- En cuanto al régimen fiscal de Pemex, en los próximos años continuará el proceso de afinamiento del mismo, particularmente en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Orgánica de Pemex, a fin asegurar su viabilidad financiera.
- Resulta también previsible el endurecimiento de las facultades y políticas de las autoridades fiscales con vistas

al aumento de la recaudación, mediante un *continuum* de reformas al Código Fiscal de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Esta misma situación se observará respecto de la novedosa Ley Federal de Derechos de los Contribuyentes, la cual deberá ser abrogada e incorporada en el cuerpo del propio Código Fiscal, así como respecto de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, cuyas atribuciones deberán afinarse y acotarse por resultar excesivas.

- En cuanto a la Ley de Coordinación Fiscal, la previsible pluralidad en el Congreso federal para el periodo 2006-2009, así como en los ejecutivos estatales, aunado a la segura estabilización de los precios internacionales del petróleo e incluso de su posible caída en el mediano plazo, seguramente presionarán para modificar las fórmulas de las participaciones (ramo 28) y de los fondos de aportaciones federales (ramo 33), para asegurar mayores recursos estables para las entidades federativas y municipios en el futuro próximo.