

El documento corresponde a lo mencionado por la Secretaria, en la página 38 del Diario de los Debates del 10 de septiembre de 2013

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO
Y ACUERDOS POLÍTICOS**

Oficio No. SEL/300/1150/13
México, D.F., a 8 de septiembre de 2013

DIP. RICARDO ANAYA CORTÉS
Presidente de la Cámara de Diputados
del H. Congreso de la Unión
P r e s e n t e

Por instrucciones del Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, me permito remitir la Iniciativa de **DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS Y DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**, documento que el Titular del Ejecutivo Federal propone por el digno conducto de ese Órgano Legislativo.

En relación con el impacto presupuestario se sujeta al procedimiento específico previsto en los artículos 40 y 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para su elaboración y presentación ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; en ese sentido, la exposición de motivos de dicho instrumento, comprende toda la información sobre el impacto presupuestario correspondiente.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle la seguridad de mi consideración distinguida.

El Subsecretario

LIC. FELIPE SOLÍS ACERO

C.c.p.- **Lic. Miguel Ángel Osorio Chong**, Secretario de Gobernación.- Presente.
Dr. Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público.- Presente.
Lic. Humberto Castillejos Cervantes, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.- Presente.- Ref.
Oficio número 1.1512/2013.
Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.
Minutario
UEL/311



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
Presente.**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto ante esa Honorable Asamblea, la presente Iniciativa de Decreto por el que se reforman, ~~adicionan~~ y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación.

A continuación se expresan los motivos que sustentan esta Iniciativa.

A. Ley del Impuesto al Valor Agregado.

El impuesto al valor agregado (IVA) representa la segunda fuente de ingresos tributarios en México; sin embargo, cabe destacar que a nivel internacional su recaudación resulta ser una de las más bajas.

Muestra de lo anterior es que mientras que en México en 2012 la recaudación del IVA fue de 3.74% del producto interno bruto (PIB), en promedio en los países de América Latina y en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) era de 6.5% y 6.9% del PIB, respectivamente. Así, de manera comparativa, la recaudación del IVA en México es inferior en 56% a la que en promedio se registró en Argentina, Chile y Uruguay, cuya recaudación asciende a 8.0%, 7.7% y 9.7% del PIB, respectivamente (8.5% del PIB en promedio).

Existe un indicador que permite medir la eficiencia recaudatoria del IVA y compararlo en el ámbito internacional. Dicho indicador, llamado coeficiente de eficiencia mide la relación entre la recaudación observada y aquella que teóricamente se obtendría de aplicarse la tasa general sobre una base amplia con pleno cumplimiento.¹ Conforme a este indicador, México ocupa el último

¹ Este indicador se identifica como "Value added tax revenue ratio" o VRR por sus siglas, en el documento "Tendencias en Impuestos al Consumo, 2012" (*Consumption Tax Trends 2012*) de la OCDE. El indicador de eficiencia que maneja la OCDE ha evolucionado en el tiempo. Anteriormente se utilizaba el Coeficiente de Eficiencia C ("C -efficiency ratio (CER)"); el cual medía la recaudación observada entre el consumo nacional por la tasa estándar. Actualmente, la OCDE utiliza el VRR, el cual mide la recaudación observada respecto del consumo final



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

lugar dentro de la OCDE y América Latina, en la medida en que en nuestro país se recauda el 35% de la recaudación potencial, mientras que en promedio en los países de la OCDE y de América Latina se recauda el 59% y 58% de la recaudación potencial, respectivamente.

Lo anterior, responde esencialmente a que la base gravada del IVA en México —medida como la recaudación observada como porcentaje del PIB entre la tasa general— es reducida, en virtud de que ésta asciende a 23% (3.74% del PIB entre 16%), en tanto que el promedio observado en los países de América Latina es de 38% y en los países de la OCDE es de 36%.

Un diseño ideal del IVA es aquél en el que no haya excepciones ni tratamientos preferenciales y que, por lo tanto, todos los contribuyentes deban pagar la misma tasa del impuesto, ya que ello simplificaría la administración y control del impuesto; asimismo evitaría la simulación de actividades que le permite al contribuyente ubicarse en un tratamiento más favorable.

El bajo potencial recaudatorio del IVA en México se explica fundamentalmente por la aplicación de diversos regímenes especiales como lo son la tasa del 0% a un amplio número de bienes y servicios, así como la aplicación de una tasa reducida en la región fronteriza. Estas tasas, además de erosionar la base gravable dificultan su administración, ya que dan lugar a un gran número de solicitudes de devolución, las cuales demandan de parte de la administración tributaria importantes recursos, tanto materiales como humanos, para revisar la veracidad de la información, documentación y operaciones reportadas en dichas solicitudes.

Durante más de 30 años de aplicación en nuestro país del IVA se han realizado reformas que han erosionado sensiblemente su base gravable, de tal forma que la proporción del consumo gravado pasó de 72% a 54% de 1980 a 2013; lo que implica una disminución de 18 puntos porcentuales.

Si bien en el momento de realizar las adecuaciones o reformas al impuesto se consideró que con la aplicación de los regímenes especiales en el IVA, se atenuaba la afectación en el poder adquisitivo de las familias menos favorecidas del país, la experiencia ha demostrado que dichos regímenes son un mecanismo ineficiente para la asignación de recursos a dichas familias pues

menos el IVA, multiplicado por la tasa estándar, incorporando ajustes en el consumo privado por autoconsumo y renta imputada de casa habitación y en el consumo del gobierno por sueldos. Estos ajustes no se realizaban en el indicador CER.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

su aplicación generalizada causa que la mayor parte de los beneficios sean absorbidos por los hogares de mayores ingresos.

Cabe destacar que del subsidio implícito que se deriva de los regímenes especiales en el IVA, sólo el 2.8% lo obtiene el 10% de las familias de menores ingresos del país, mientras que el 10% de las familias con mayores ingresos percibe el 21.1%, es decir 7.5 veces mayores recursos que los que reciben las familias de menores ingresos.

En este sentido, si se considera que conforme al Presupuesto de Gastos Fiscales para 2013 el subsidio implícito por la aplicación de los regímenes especiales en el IVA, asciende a 251,162 millones de pesos de 2013 por año, se puede señalar que mientras que el 10% de las familias de menores ingresos del país se benefician con un monto total equivalente a 7,033 millones de pesos de 2013 por año, el 10% de las familias de mayores ingresos del país se benefician con un total de 52,995 millones de pesos de 2013 por año. Lo anterior, implica que en promedio cada hogar del decil más rico se beneficia con 18,200 pesos por año, mientras que cada hogar del decil más pobre se beneficia con 2,400 pesos por año.

Debe considerarse que de ampliar los conceptos gravados por el IVA a través de la eliminación de la tasa del 0% y las exenciones a determinados bienes y servicios, además de favorecer la capacidad recaudatoria del Gobierno Federal, se obtendría un efecto redistributivo del ingreso al existir la posibilidad de que mediante el gasto público se ofrezcan mayores y mejores servicios a los grupos sociales más vulnerables del país.

1. ELIMINACIÓN DEL TRATAMIENTO A LA REGIÓN FRONTERIZA.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado establece que las operaciones realizadas por los residentes de la región fronteriza, objeto de dicho impuesto, están gravadas a una tasa preferencial de 11%. Este tratamiento resulta inequitativo frente a las operaciones similares que se realizan en el resto del territorio nacional. La aplicación de una tasa reducida en dicha región, además de implicar una menor recaudación, dificulta la administración y el control del impuesto, por lo que se abren espacios para la evasión y elusión fiscales.

Es necesario tener en cuenta que la aplicación de la tasa reducida en la región fronteriza es regresiva, ya que ésta reduce el pago de impuesto a los



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

habitantes de regiones que en promedio obtienen ingresos mayores a los del resto del país. El ingreso promedio per cápita en la zona fronteriza del país, en donde se aplica la tasa reducida, es mayor al promedio nacional en 27%. De manera similar se observa que el porcentaje de la población en condiciones de marginación alta y muy alta es considerablemente menor en la zona fronteriza. La diferencia es particularmente elevada para niveles de marginación muy altos, pues la prevalencia en la zona fronteriza es tres veces menor al del resto del país, con tasas de 1.3% y 5.3%, respectivamente.

En su momento, el otorgamiento de dicho beneficio obedeció a la necesidad de mantener la competitividad entre los contribuyentes que residen en la citada región. Su justificación estuvo basada principalmente en el aislamiento que existía de las poblaciones fronterizas y el resto del país.

Con respecto al aislamiento que existía entre las poblaciones fronterizas del resto del país que originalmente justificaba este tratamiento, se puede señalar que actualmente este argumento no tiene sustento, debido a que la infraestructura de comunicaciones y avances tecnológicos han estrechado la integración económica y comercial de la región fronteriza con el resto del territorio nacional. Actualmente, la zona fronteriza cuenta con mejor infraestructura de comunicaciones y transportes que el resto del país. En el caso de acceso a Internet, el porcentaje de los hogares que cuentan con este servicio en las entidades fronterizas es de 16%, en tanto que en las entidades no fronterizas este indicador es de 12%; en el caso de la telefonía fija y móvil, la brecha es mayor ya que en las entidades fronterizas existen 95 líneas telefónicas por cada 100 habitantes y en el caso de entidades no fronterizas existen 80 líneas por cada 100 habitantes.

Se debe mencionar que el diferencial de tasas no ha beneficiado a los consumidores de la región fronteriza. Resultados de un análisis con una muestra de precios a nivel localidad muestran que la menor tasa en la frontera no se ha reflejado en menores precios al consumidor. Una comparación de los precios de diversos bienes sujetos a tasa general con el resto del país indica que de hecho éstos tienden a ser mayores en la frontera. En particular, los datos indican que los precios de bienes y electrodomésticos son mayores en 4% en la frontera, en tanto que los precios de bienes dedicados a la higiene y el cuidado personal son mayores en 2%. Para todos los bienes estudiados, la diferencia es de 4%. Lo anterior, indica que la tasa reducida del citado impuesto lejos de ser una herramienta efectiva para reducir los precios finales,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

beneficiando con ello a los consumidores, ha beneficiado a productores y comercializadores.

De acuerdo con lo anterior, se considera que los factores que justificaron, en su momento, la aplicación de un tratamiento preferencial en materia del IVA en la mencionada región fronteriza, han desaparecido, por lo que ya no se justifica mantener dicho tratamiento y se estima necesario que, en términos de la obligación prevista en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, todos los contribuyentes paguen el impuesto a una misma tasa, eliminando privilegios, lo que generará que la tributación sea más justa al sujetarse todos a la misma tasa impositiva.

Asimismo, la eliminación de la tasa para la región fronteriza, resulta constitucional, ya que su establecimiento fue una decisión de política tributaria que atendía al fin extrafiscal de estimular el comercio nacional en la frontera, desalentando el consumo de bienes y servicios extranjeros en tal región, por lo que su otorgamiento no es exigible constitucionalmente², además de que la libertad de configuración del legislador en materia fiscal, reconocida por el texto constitucional, debe entenderse bajo la idea de que en ella se da espacio para diversas políticas tributarias, en virtud de que no se encuentran previamente establecidas las opciones de los modelos impositivos, ni las tasas aplicables³ a los impuestos.

Al desaparecer las razones de política tributaria que sustentaban el establecimiento de una tasa diferenciada en ciertas regiones fronterizas del país, se carece de una base objetiva para mantenerla vigente, por lo que su permanencia no resulta razonable. Esto es, ya no existe justificación para el trato desigual en la tasa.

A causa de la baja efectividad de las tasas regionales reducidas para alcanzar fines extrafiscales y de los problemas que genera en materia de evasión y elusión fiscales, su uso en el ámbito internacional no es aplicable.

Nuestro país es el único que aplica una tasa diferencial en su región fronteriza. La evidencia internacional muestra que países con frontera común y tasa de IVA distinta no hacen uso de una tasa reducida en la frontera. En los países

² Vid. Tesis: 1a. XXII/2011 SISTEMA TRIBUTARIO. EL OTORGAMIENTO DE INCENTIVOS FISCALES PARA LA CONSECUCCIÓN DE FINES EXTRA FISCALES, NO ES EXIGIBLE CONSTITUCIONALMENTE, POR LO QUE NO RESULTA VÁLIDO SOSTENER QUE NO PODÍA LIMITARSE LA DEDUCIBILIDAD DE DONATIVOS PARA EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

³ Cfr. Tesis.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

que conforman la Unión Europea, que tienen un grado similar de integración comercial que el de México con los Estados Unidos de América y los cuales cuentan con tasas nacionales distintas, no se aplican tasas diferenciales en regiones fronterizas.

Un ejemplo más cercano es el de los Estados Unidos de América, en donde se aplican impuestos estatales a las ventas a tasas que varían en cada estado. No obstante el incentivo que se podría producir para el arbitraje fiscal por las tasas diferenciales, los estados no aplican tasas especiales en sus zonas colindantes con otros estados.

Otro caso es el de Canadá, donde tampoco existen tasas diferenciadas en las fronteras interestatales ni en la frontera con Estados Unidos de América. Similarmente, en Turquía, país en situación similar a la de México por su nivel de desarrollo económico y por su cercanía con una economía altamente desarrollada como es la Unión Europea, tampoco existe un régimen de tasas diferenciadas.

Es importante mencionar que la aplicación de tasas diferenciales en la región fronteriza de México, implica los siguientes efectos no deseados:

- Reduce la recaudación tanto en operaciones domésticas como en importaciones, por el efecto de simulaciones realizadas con el fin de aplicar indebidamente la tasa menor.
- Abre espacios a la evasión y elusión fiscales y dificulta su fiscalización ya que se requiere implementar mecanismos de control y verificación respecto de las operaciones realizadas en la región fronteriza.
- Impacta a la administración y al control del impuesto, limita las ventajas que representa la aplicación de un impuesto al consumo general, ya que requiere que la autoridad fiscal verifique de manera adecuada y certera que dichas operaciones efectivamente se realicen en la región fronteriza.
- Atenta contra el federalismo fiscal, toda vez que no se justifica que el costo de este tratamiento sea absorbido por las entidades federativas que no gozan del mismo, ya que la distribución de la recaudación federal participable, que incluye a los impuestos federales, no se hace con la distinción de las que aplican o no el citado tratamiento, lo que da como



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

resultado una transferencia de recursos de las entidades federativas que no aplican este régimen, hacia las entidades que sí gozan de la tasa reducida.

Finalmente, como se ha señalado, la razón de política tributaria que, en su momento, se determinó para prever una tasa diferenciada en la región fronteriza, en la actualidad ya no existe o se justifica y, adicionalmente, cabe señalar que, conforme a los criterios que ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴, los contribuyentes no tienen un derecho adquirido a tributar de la misma manera ejercicio tras ejercicio.

Por lo anterior, se propone modificar los artículos 1o.-C, 2o.-A, 5o., último párrafo y derogar el artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a efecto de derogar la aplicación de la tasa preferencial de 11% vigente actualmente en la región fronteriza.

2. EXENCIONES:

Como se señaló, el bajo potencial recaudatorio del IVA en México se explica fundamentalmente por la aplicación de diversos regímenes especiales, como lo son la exención o la tasa del 0% a un amplio número de bienes y servicios, lo que reduce la base del impuesto.

El Poder Ejecutivo a mi cargo propone ampliar la base gravable del IVA a través de la eliminación de un número importante de regímenes especiales en el mismo y con ello dotar de mayor progresividad al sistema impositivo. Con ese fin, se evitan mecanismos que afectarían particularmente a los sectores más vulnerables de la población. En particular, se plantea eliminar el régimen de exención a la enajenación, prestación y arrendamiento de los siguientes bienes y servicios.

⁴ "CRÉDITO AL SALARIO. EL ARTÍCULO 115, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, VIGENTE PARA 2003, AL LIMITAR SU DISMINUCIÓN ÚNICAMENTE CONTRA ESE TRIBUTOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 247 "



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

a) ELIMINAR LA EXENCIÓN A LA COMPRA, RENTA Y PAGOS DE HIPOTECA DE CASA HABITACIÓN.

Exentar la enajenación de casa habitación del IVA implica el que la enajenación de propiedades de alto valor, que son las adquiridas por la población de más altos ingresos en el país, se beneficien de dicha medida, lo cual implica que los hogares de mayores ingresos absorban la mayor parte de la renuncia recaudatoria que implica mantener la exención. Una situación similar se presenta en el caso del arrendamiento de casa habitación.

Ahora bien, en el caso de los intereses de créditos hipotecarios, este tratamiento permite exentar del pago del IVA a los contribuyentes que obtienen intereses que tienen como origen la adquisición de propiedades de alto valor, beneficiándose con este régimen especial en mayor medida a los hogares de mayores ingresos.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que el Gobierno Federal cuenta con programas sociales que buscan satisfacer las necesidades de vivienda de los hogares de ingresos bajos y medios para apoyarlos en la adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda, de forma que puedan consolidar su patrimonio familiar. Este tipo de mecanismos resultan ser herramientas más eficaces para atender a los hogares de menores ingresos en la medida en que los recursos públicos pueden direccionarse directamente a este segmento de la población, ello respecto a lo ineficiente que resulta la aplicación de regímenes especiales por ser de aplicación generalizada, tal como lo es el caso de la exención en el IVA.

Existe evidencia de que del beneficio que implica la exención en el IVA a la enajenación de casa habitación, intereses de créditos hipotecarios y el uso o goce de casa habitación, el 37% lo recibe el 10% de los hogares de mayores ingresos, mientras que el 10% de los hogares de menores ingresos recibe tan sólo el 2%.

Por lo anterior, se propone a esa Soberanía derogar los artículos 9o., fracción II, 15, fracciones I y X, inciso d), 20, fracción II y 41, fracción V de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el fin de eliminar la exención en el IVA por la enajenación de casa habitación, interés de créditos hipotecarios y el uso o goce de casa habitación.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

b) ELIMINAR LA EXENCIÓN A LOS SERVICIOS DE ENSEÑANZA.

Se ha privilegiado en México un sistema de educación pública, pero es necesario mejorarlo. En efecto, considerando el impacto positivo de la educación sobre la calidad de vida de las personas, sobre la igualdad de oportunidades y sobre la productividad de la economía en su conjunto, el fomento a la educación es un objetivo prioritario de las políticas de la actual Administración. Por las características del país, donde prevalece un grado de desigualdad económica, se considera que un modelo educativo en el que la educación provista por instituciones del Estado de manera gratuita juegue un papel prioritario resulta el más adecuado. Ello se debe al elevado impacto que este tipo de modelos tiene sobre la igualdad de oportunidades.

La política fiscal, a través de la política tributaria y de gasto público, tiene como una de sus principales funciones lograr un impacto redistributivo del ingreso. De acuerdo al documento "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2010", la incidencia del gasto social se concentra en los hogares de menores ingresos, ya que en promedio casi el 40% del total de gasto público en educación lo recibe el 30% de la población con menores ingresos.

Este resultado ilustra que el gasto público es la principal herramienta que tiene el gobierno para la redistribución de la riqueza entre la población y que ésta es de vital importancia para incrementar el desarrollo humano, en especial de los hogares de menores ingresos. Ello se debe a la aguda concentración del gasto total en el país, que causa que los beneficios de un tratamiento especial sean absorbidos mayormente por los hogares de ingresos más altos.

Para avanzar en el objetivo de que la incidencia del pago de impuestos se concentre en los hogares de mayores ingresos, se propone a esa Soberanía eliminar la exención en el IVA a los servicios de educación. Esta medida se plantea considerando que el 39% del gasto corriente monetario en educación de los hogares se concentra en el 10% de los hogares de mayores ingresos, mientras que sólo 1.5% corresponde al 10% de los hogares de menores ingresos.

Con esta medida se amplía la base del IVA, ya que actualmente la prestación de estos servicios está exenta y se logra mejorar la progresividad del sistema impositivo, así como contar con mayores recursos para programas de gasto público directo en favor de la población de menores ingresos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La carga fiscal que implica gravar los servicios de educación recae sobre los servicios prestados por el sector privado en la medida en que la educación pública al tener el carácter gratuito, no se encuentra gravada por el IVA.

Muestra del beneficio que significa la exención en el IVA a los servicios de enseñanza, es que mientras que el 56% de los estudiantes de los hogares del decil de mayores ingresos asiste a escuelas privadas, el 98.2% de los estudiantes de los hogares del decil de menores ingresos asiste a escuelas públicas.

Por lo anteriormente expuesto, se propone a esa Soberanía derogar la fracción IV, del artículo 15 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a fin de eliminar la exención del IVA en materia de enseñanza.

c) LIMITAR LA EXENCIÓN EN MATERIA DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE DE PERSONAS, ÚNICAMENTE AL SERVICIO DE TRANSPORTE PRESTADO EN ÁREAS URBANAS, SUBURBANAS O ZONAS METROPOLITANAS.

Como se señaló, el bajo potencial recaudatorio del IVA en México se explica fundamentalmente por la aplicación de diversos regímenes especiales como lo son la exención o la tasa del 0% a un amplio número de bienes y servicios.

Si bien en la presente iniciativa se propone ampliar la base gravable del IVA, eliminando ciertos regímenes especiales, también se pretende que el conjunto de medidas propuestas doten de mayor progresividad al sistema impositivo.

Actualmente, la Ley del Impuesto al Valor Agregado exenta del pago de este impuesto a la prestación del servicio de transporte público terrestre de personas; ello abarca a los servicios de autotransporte terrestre de pasajeros foráneo, urbano y suburbano.

Con objeto de ampliar la base del IVA, se propone eliminar la exención al servicio de transporte público foráneo de pasajeros.

Por otro lado, el transporte público terrestre de personas, prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, se estima que debe permanecer exento en todas sus modalidades, incluyendo al servicio ferroviario. Lo anterior, obedece a que éste, a diferencia del foráneo, es utilizado para trasladarse a los centros de trabajo y escuelas y tiene un efecto



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

particularmente elevado en el presupuesto de los hogares de menores ingresos.

Así, manteniendo la exención sólo al servicio de transporte público terrestre de personas, prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, se logra ampliar la base gravable del IVA, al tiempo que se protege a los hogares de menores ingresos.

Muestra de la importancia del transporte público terrestre de pasajeros urbano y suburbano es que en promedio el 87% del gasto corriente en transporte corresponde a esta modalidad. Además, se observa que la proporción del gasto corriente monetario en transporte público terrestre urbano y suburbano, respecto del gasto corriente total, es 90% mayor para el 30% de los hogares con menores ingresos respecto de la proporción que significa para el 30% de los hogares de mayores ingresos.

Lo anterior, se debe a que la movilidad de los hogares de mayores ingresos se da, principalmente, a través del automóvil. Así lo demuestra el hecho de que del total del gasto corriente monetario en la adquisición de automóviles y camionetas, así como en rubros relacionados al uso del automóvil como son gasolina, reparaciones, refacciones, llantas y seguros de daños para automóviles, el 75% es realizado por el 30% de los hogares más ricos, mientras que sólo el 5% es realizado por los hogares de los primeros tres deciles.

Por lo anterior, se propone modificar la fracción V del artículo 15 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a fin de precisar que únicamente se mantendrá exento del pago del IVA el transporte público terrestre de personas, prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas.

d) LIMITAR LA EXENCIÓN A LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS SÓLO AL TEATRO Y CIRCO.

Para evitar la múltiple tributación se ha convenido con las Entidades Federativas, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que éstas no graven aquellos actos o actividades que están gravados con el IVA, así como algunos actos o actividades exentos del pago de dicho impuesto.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Actualmente, los espectáculos públicos por el boleto de entrada se encuentran exentos del IVA, salvo los de teatro y circo, en caso de que a nivel local se establezcan gravámenes que en su conjunto superen el 8% sobre el ingreso total de dichas actividades.

La exención en el IVA a las funciones de teatro y circo y la potestad de las Entidades Federativas para establecer gravámenes locales sobre las mismas, están condicionadas a que dichos gravámenes, en su conjunto no superen el 8%. Lo anterior, pretende uniformar un límite en los gravámenes locales y municipales sobre dichos espectáculos públicos e impedir que el establecimiento de diversos gravámenes sobre los mismos evite su crecimiento y, en ocasiones, contribuya al cierre de estas fuentes de ingresos y de trabajo.

De no cumplirse la condición antes mencionada, las funciones de teatro y de circo quedarían gravadas con el IVA y, en consecuencia, las Entidades Federativas estarían impedidas para gravarlas.

El gasto corriente monetario en espectáculos públicos está concentrado en los hogares de mayores ingresos: el 30% de los hogares de mayores ingresos realiza el 80% del total de gasto por este concepto, en comparación con 3.7% que significa para el 30% de los hogares de menores ingresos. Considerando lo anterior, con el fin de darle mayor progresividad al sistema impositivo en su conjunto, se propone a esa Soberanía eliminar la exención en el IVA a los espectáculos públicos, manteniéndola únicamente para las funciones de teatro y circo en los términos que hoy se prevé.

Lo anterior es así, toda vez que no obstante los esfuerzos del Gobierno Mexicano para promover estas actividades, las mismas requieren ser apoyadas. En efecto, los datos estadísticos del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) al realizar encuestas que permiten vislumbrar los porcentajes a nivel nacional del acceso y asistencia a estos espacios culturales, reflejan la conveniencia de que sean apoyados.

En este tenor, de acuerdo con los datos captados en la Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Cultural 2010, publicada por CONACULTA, sólo el 9.8% de la población nacional encuestada (en el período de agosto de 2009 a agosto de 2010) ha asistido a estos eventos culturales, situación distinta que se refleja en los eventos musicales (con una asistencia del 33.3% de la población nacional encuestada), dejando entrever que las grandes compañías promotoras de este tipo de eventos destinan mayores cantidades pecuniarias



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

para efectos de promover con soltura dichas actividades, situación que resulta divergente y que causa una afectación en el ámbito teatral.

De igual manera resulta importante manifestar, que la afectación que ha sufrido este ámbito cultural, se encuentra reflejado en la infraestructura destinada para su difusión.

Así, el Sistema de Información Cultural del CONACULTA tiene registrados (datos obtenidos del portal electrónico de difusión del señalado programa, actualizados al año 2013) 608 teatros en todo el país, incluyendo aquellos espacios escénicos que, independientemente de su denominación como foro o sala, están equipados técnicamente para ofrecer representaciones teatrales. Entre las entidades con mayor número de teatros destacan el Distrito Federal con 136 recintos, seguido por los estados de Nuevo León (31) y Veracruz (31), y con menor presencia en los estados de Nayarit (3), Hidalgo (6) y Quintana Roo (8).

Por otro lado, es de considerarse que gran parte de la actividad teatral realizada en México, se lleva a cabo por universidades e instituciones culturales del país, las cuales no tienen fines de lucro, cuyo fin primordial es ofrecer lugares de recreación y esparcimiento a un bajo costo, para el acceso del 90.2% restante de la población que jamás ha ido al teatro (Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Cultural 2010, publicada en su página de Internet por CONACULTA).

Similares consideraciones deben decirse del circo, espectáculo artístico que representa una importante parte de la cultura y educación a través de los años.

México, con más de 200 años de tradición circense como espectáculo y, contando que ya existían en épocas prehispánicas, ha tenido una amplia variedad de artistas de circo, con la finalidad de que esta actividad sea llevada a cabo con mayor afluencia al gobernado, a través del Centro Nacional de las Artes de CONACULTA, que ha desarrollado programas como parte de una estrategia y política cultural, para apoyar la formación de los artistas, con el fin de fortalecer y rescatar el circo propiamente mexicano.

Sin embargo, al igual que las representaciones teatrales, las actividades circenses enfrentan una crisis derivada por las plataformas tecnológicas allegadas al espectador en los últimos años, por lo que es preocupación del



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Estado preservar el arte tradicional del circo mexicano ante la ausencia de espectadores.

De esta manera, para que las actividades artísticas más antiguas e influyentes de la humanidad adquieran fortaleza y se remonten a la grandeza de sus inicios, se propone conservar la exención prevista para los espectáculos públicos, únicamente el teatro y circo, con lo que se logrará promover y fomentar las actividades culturales más antiguas de la civilización.

De esta manera, se propone gravar con el IVA a los demás espectáculos públicos, ya que constituyen una fuente de ingresos generalmente patrocinado y en mayor medida, por consorcios empresariales que dominan el medio del entretenimiento, por lo que se propone a esa Soberanía modificar la fracción XIII del artículo 15 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

e) PERMITIR A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS GRAVAR LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS DISTINTOS AL CINE.

Acorde con lo señalado en el apartado que antecede, considerando que conforme al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal las Entidades Federativas conviene recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, siempre que, entre otras condicionantes, no mantengan impuestos locales o municipales sobre actos o actividades gravados por el IVA y con el fin de no limitar las potestades tributarias de las Entidades Federativas, se propone modificar la fracción I del artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el fin de establecer la salvedad de establecer 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, el gravamen en el ámbito estatal y municipal no supere 8% sobre el ingreso total de dichas actividades.

3. GRAVAR LAS IMPORTACIONES TEMPORALES IMMEX, DEPÓSITO FISCAL AUTOMOTRIZ, RECINTO FISCALIZADO Y RECINTO FISCALIZADO ESTRATÉGICO.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado prevé múltiples exenciones y la aplicación de diferentes tasas, como son la tasa general del 16%; la tasa reducida del 11% aplicable en la región fronteriza, y la tasa del 0% aplicable,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

entre otros supuestos, a la enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando unos y otros se exporten.

La tasa del 0% permite el mismo efecto que se prevé en la Ley para los actos o actividades gravados con las otras tasas, es decir, los contribuyentes recuperan el impuesto que les trasladan sus proveedores en la adquisición de bienes y servicios directamente relacionados con la realización de sus actividades gravadas con el IVA, mediante el acreditamiento de dicho impuesto y, al resultarles un saldo a su favor, a través de la devolución de dichos saldos.

Asimismo, dado que el IVA es un gravamen al consumo, este impuesto opera bajo el principio de destino, es decir, no grava la exportación de mercancías pero sí grava su importación al momento de ingresar al país, aplicando la tasa que corresponde a la enajenación de los bienes en el país. De esta manera, el IVA no afecta la competitividad de los productos nacionales ni distorsiona los flujos comerciales.

De conformidad con lo anterior, los exportadores pueden solicitar la devolución del IVA pagado en la compra de insumos una vez que éstos han sido transformados y exportados. Bajo este esquema, la autoridad corrobora con la oficina de aduanas que las mercancías fueron efectivamente exportadas y que la solicitud de devolución corresponda a las operaciones del propio exportador. El esquema implica una sola solicitud de devolución y la revisión de su procedencia, evaluando a una sola empresa.

Tratándose de la importación de bienes y servicios, el IVA que se paga en la importación es recuperado por el importador en su mecánica de cálculo mensual del impuesto, mediante el acreditamiento.

También, es reconocido que el IVA tiene efectos favorables sobre la inversión, el ahorro y la generación de empleos y, por lo tanto, sobre el crecimiento económico. Ello se debe a que este impuesto no grava la inversión, ya que permite la recuperación del IVA pagado en la adquisición de activos fijos, incluso en el periodo preoperativo, con lo cual se evita elevar el costo del capital.

Adicional a estas ventajas, el IVA bajo una estructura general y sin excepciones, conlleva gran simplicidad facilitando la administración a la autoridad fiscal y al contribuyente, minimizando los espacios para la evasión fiscal.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

No obstante lo anterior, el diseño del IVA en México se ha apartado de las ventajas antes mencionadas. Actualmente, la ley prevé diversas tasas y exenciones, lo que ha erosionado su base gravable y, por consiguiente, su potencial recaudatorio, al tiempo que ha complicado la fiscalización por parte de la autoridad tributaria.

En el caso de las importaciones temporales que efectúan las empresas maquiladoras, la Ley de la materia las exenta siempre que retornen las mercancías directamente al extranjero, ya sea en el mismo estado o después de haber sufrido un proceso de transformación. Por su parte, las mercancías que hubieran sido importadas temporalmente y se destinen al mercado nacional están sujetas al pago del IVA, a los impuestos al comercio exterior y a las cuotas compensatorias correspondientes, en el momento en que se realice el cambio de régimen de importación temporal a definitiva.

En la práctica, este régimen genera problemas de control, ya que conlleva a generar incentivos para realizar prácticas de evasión y elusión fiscales que, en el extremo, incluyen la introducción al país de mercancías para fines de venta sin cumplir con el pago de impuestos correspondiente y la solicitud de devolución del IVA de insumos importados temporalmente sin este impuesto.

El espacio para estas prácticas se amplió cuando administrativamente se otorgó a las maquiladoras la facilidad de transferir los insumos importados temporalmente a otras empresas, transfiriendo la carga del retorno a una empresa diferente a la que importó originalmente los insumos. Esto exacerba los problemas de control, pues eleva significativamente el número de devoluciones solicitadas y el número de revisiones que debe efectuar la autoridad para asegurarse de que el beneficio de la exención no es utilizado para enajenar mercancías en territorio nacional sin el pago del IVA.

Los problemas se acentúan por las múltiples operaciones aduaneras que se pueden realizar con los insumos importados temporalmente, ya que dependiendo de la naturaleza del enajenante y del adquirente, pudiendo ser en ambos casos una maquiladora, una empresa de la industria automotriz o un residente en el extranjero, existen múltiples combinaciones para efectuar el pago del IVA cuando las mercancías importadas temporalmente se destinan al mercado nacional.

A la complejidad que deriva de multiplicar el número de devoluciones y el número de revisiones requeridas, se agrega la necesidad de distinguir el



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

tratamiento del IVA aplicable, exento o gravado, según sea la combinación del enajenante y adquirente de que se trate, lo que eleva significativamente el costo de administrar el IVA para estas operaciones y abre espacios estructurales que permiten prácticas de evasión y elusión fiscales del impuesto.

El régimen de exención a las importaciones temporales, principalmente para la industria maquiladora, se justificó en sus inicios debido a que los insumos provenientes del extranjero para ser transformados en nuestro país, tenían como único destino su retorno hacia el país de origen u otro país. Para tal efecto, utilizaban también maquinaria y equipo proveniente del extranjero. Además, los aranceles a la importación eran altos y había fuertes barreras no arancelarias al comercio exterior, lo que elevaba el costo de importar insumos y exportar productos.

Dado que esos productos no ingresaban al mercado nacional, era técnica y administrativamente correcto aplicarles la exención del IVA. Sin embargo, al paso del tiempo, las facilidades aduaneras del régimen de maquiladoras se flexibilizaron, impactando el régimen fiscal de exención, como se describe a continuación:

En el primer Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1983, se estableció como requisito principal que las empresas maquiladoras exportaran la totalidad de su producción.

Una de las principales modificaciones del programa de maquiladora fue eliminar la obligación de retornar al extranjero la totalidad de los insumos importados temporalmente, permitiendo destinarlos al mercado nacional, en términos de lo dispuesto en los Decretos que al efecto se han emitido, como son:

- Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1989, en el que se autorizó a las maquiladoras a participar en el mercado nacional hasta con el 50% adicional del valor de las exportaciones anuales realizadas.
- Decreto que modifica al diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1993, en el que se establecieron incrementos



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

paulatinos en el nivel de exportación. En ese sentido, acorde con la autorización a las maquiladoras a participar en el mercado nacional, a partir de 1994 podrían destinar el 55% y año con año este porcentaje se incrementaría en 5%, de tal manera que en el año 2000 quedara en 85%. Asimismo se estableció que a partir de 2001, las ventas de las maquiladoras al mercado doméstico no estarían sujetas a ningún límite, por lo que podrían destinar la totalidad de su producción al mercado nacional.

- Decreto que reforma al diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1998, mediante el cual se modificó el porcentaje antes señalado para establecer que podrían destinar al mercado nacional el 70% de la producción anual.
- Decreto que reforma el diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre del 2000, a través del cual se incrementó el porcentaje de 70% a 90%, facilidad que sigue vigente.

Por otra parte, el 1 de noviembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, mediante el cual se unificaron los programas de promoción a las exportaciones como son: PITEX (Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación), ECEX (Empresas de Comercio Exterior) y ALTEX (Empresas Altamente Exportadoras). Esta modificación otorgó las mismas condiciones fiscales a empresas cuya actividad empresarial estaba orientada a actividades diferentes a la de la maquiladora, ampliando injustificadamente los beneficios a empresas que no tenían derecho a los mismos y complicando aún más la administración y fiscalización del programa de maquiladoras, en perjuicio del erario federal.

Adicionalmente a las modificaciones del Decreto de maquila se han instaurado figuras que intensifican aún más la pérdida de control sobre este esquema. Mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, se expidió el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera, mediante el cual se modificó el artículo 112 de la Ley Aduanera y, por otro lado, se modificaron las reglas administrativas en materia de comercio exterior, para instrumentar las operaciones virtuales de exportación y de importación temporal de mercancías. De acuerdo con esta modificación, mediante las operaciones virtuales las



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

empresas que importaron físicamente las mercancías no están obligadas a retornar al extranjero dichas mercancías, toda vez que basta con que las transfiera a otra empresa maquiladora y se lleve a cabo la operación virtual para efectos aduaneros.

Las operaciones virtuales dificultaron aún más el control y administración del esquema, toda vez que las mercancías no salían del país y se descargaban de una empresa maquiladora a través de un pedimento virtual de exportación, quedándose a cargo de otra empresa maquiladora a través de un pedimento virtual de importación temporal.

La exención del IVA en las importaciones temporales, lejos de promover la integración de contenido nacional en los insumos que utiliza la industria maquiladora, promueve preferencias hacia insumos extranjeros. Por lo tanto, uno de los efectos asociados a la exención del IVA en las importaciones temporales, ha sido inhibir el desarrollo de la proveeduría nacional en esta industria.

Lo anterior se debe a que las maquiladoras prefieren importar sus insumos exentos del IVA que desarrollar cadenas productivas, ya que no se da el mismo tratamiento fiscal a la proveeduría nacional que a la extranjera; en todo caso, la maquiladora tendría que solicitar la devolución del IVA pagado a sus proveedores nacionales, en tanto que si lo importan, éste no se causará.

Adicionalmente, se destaca que el esquema de exención otorga una ventaja fiscal a las empresas que tributan bajo este esquema con respecto al resto de las empresas que tributan a la tasa general del IVA, toda vez que los exportadores no pagan dicho impuesto al momento de realizar la importación temporal de los insumos que adquieren, sino cuando destinan la mercancía al mercado nacional, es decir, una vez que realizan el cambio de régimen de temporal a definitivo. Con esta operación la empresa que aplica la exención, disfruta de un beneficio fiscal equivalente al componente financiero de pagar el IVA hasta que realiza la venta doméstica y no desde que importa temporalmente el insumo; en contraste, las empresas que atienden exclusivamente al mercado doméstico deben pagar el IVA desde que adquieren los insumos. Esta distorsión genera inequidades, pues contribuyentes similares reciben un trato desigual.

A nivel internacional existe una tendencia a cuestionar la racionalidad de las exenciones. Esto obedece a que las exenciones comúnmente erosionan la



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

base tributaria sin alcanzar los fines extrafiscales para los que fueron diseñados. En este contexto, la OCDE señala que "... las medidas que reducen o eliminan los impuestos alientan a la planeación fiscal más que a la inversión productiva..." y son poco efectivas para alcanzar fines extrafiscales, por lo que hay que reducirlas al mínimo.

La revisión del régimen muestra que se han detectado diversas prácticas de abusos por parte de los contribuyentes con el fin de eludir y evadir el pago del IVA:

- Crean empresas que obtienen autorización para operar como maquiladora para importar temporalmente insumos aprovechando la exención del IVA. Cuando la autoridad tributaria realiza sus labores de fiscalización, se percata que en el domicilio fiscal la empresa no existe ni encuentra los insumos importados temporalmente. Dado que los insumos no se retornaron al extranjero, no se destinaron a otro régimen aduanero de exportación o se cambiaron a régimen de importación definitiva, se entiende que se destinaron al mercado nacional sin el pago de IVA.
- Debido a que los retornos de los insumos importados temporalmente pueden ser realizados a través de transferencia virtual a otras empresas con programa de exportación, se constituyen varias empresas con programa de maquila, las que comparten accionistas, a través de las cuales se transfieren los insumos con lo cual se hace el retorno correspondiente. En alguna etapa de este proceso una de las empresas ya no transfiere los insumos, sino los enajena incorporando al precio el IVA, al tiempo que desaparece sin enterar el gravamen.
- Se importan temporalmente insumos sin el pago del IVA y una vez que son transformados se retornan al extranjero. Debido a que la declaración mensual del IVA se realiza de forma global y no operación por operación, tienen incentivos a solicitar indebidamente la devolución del IVA o bien acreditar este impuesto, aun cuando no lo pagaron en la importación temporal de los insumos.

Con el propósito de lograr una estructura tributaria equitativa que no distinga entre sectores de la producción, que cierre los espacios para las prácticas de elusión y evasión fiscales, que promueva la competitividad y que no genere distorsiones en la obtención de recursos y que permita retomar plenamente el



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

control de la administración tributaria sobre el IVA, se propone eliminar la exención del IVA a la introducción temporal de mercancías.

La eliminación de la exención a las importaciones temporales permitirá generalizar el tratamiento que actualmente establece la Ley del Impuesto al Valor Agregado en su mecánica de acreditamiento para los productores nacionales; lo anterior eliminará las distorsiones que genera la exención actual.

Adicionalmente, ~~se~~ simplifica la administración tributaria y refuerza los instrumentos para identificar y combatir la evasión y elusión fiscales. Ello permitirá a la administración tributaria liberar recursos para reasignarlos hacia la fiscalización de otros sectores que muestren un menor cumplimiento fiscal.

Se debe señalar que la medida no afecta a los ingresos de las empresas; toda vez que el IVA pagado en la introducción de los bienes a los diferentes programas podrá ser acreditable en la declaración mensual del pago, pudiendo en todo caso solicitar la devolución cuando se tengan saldos a favor. De cualquier manera, con el fin de reducir el costo financiero de pagar el IVA y posteriormente acreditarlo, como lo hace el resto de las empresas o, en su caso, solicitar su devolución y así evitar posibles problemas de liquidez en el sector, el Gobierno Federal establecerá programas para otorgar financiamiento a las empresas maquiladoras.

Derivado de lo anterior, es necesario realizar diversas adecuaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a efecto de que se pague el IVA en la introducción al país de bienes que se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico.

Lo anterior es así, toda vez que los regímenes antes mencionados tienen en común que se trata de bienes cuya introducción al país hoy no paga IVA y que en todos los casos, se lleva a cabo una transformación de los mismos.

En primer lugar, se requiere precisar con claridad el hecho generador de la obligación tributaria. Al respecto, el artículo 24, fracción I de la ley establece que la importación se realiza cuando se introducen bienes al país, con lo cual,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

en principio, quedarían gravadas las mercancías extranjeras que se destinaran a los regímenes aduaneros que se propone gravar.

Sin embargo, existe mercancía nacional o nacionalizada que se adquiere de proveedores nacionales y que puede destinarse a dichos regímenes mediante pedimentos virtuales de exportación e importación. Con el pedimento de exportación virtual se consideran como exportados los bienes y esto da derecho a los exportadores a aplicar la tasa del 0%, con lo que se elimina la carga fiscal. Por ello, al introducirse virtualmente esos bienes al país, es necesario que paguen el IVA cuando se destinen a los regímenes aduaneros que se propone gravar, al igual que si se tratara de mercancía extranjera. El efecto anterior no es necesario cuando los bienes del proveedor nacional no se hayan considerado exportados.

Con el fin de prever lo anterior, se propone adicionar dos párrafos a la fracción I del artículo 24 de la ley, para establecer que también se considerará introducción al país de bienes, cuando éstos se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, excepto cuando se trate de mercancías nacionales o nacionalizadas que no hayan sido consideradas como exportadas en forma previa para ser destinadas a los regímenes aduaneros mencionados.

Por otra parte, conforme al artículo 25, fracción I de la ley, expresamente se exceptúa del pago del IVA la introducción de mercancías al país, cuando en términos de la legislación aduanera su importación no llegue a consumarse, sean temporales, tengan el carácter de retorno de bienes exportados temporalmente o sean objeto de tránsito o transbordo.

De conformidad con la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la importación temporal de mercancías se encuentra exenta. Lo anterior permite que las mercancías que son destinadas a los regímenes que se propone gravar no paguen el IVA. Por ello es necesario precisar que en estos casos no opera dicha exención y eliminar la exención que hoy se prevé para los bienes que se introduzcan al país mediante el régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico, ya que éste es uno de los supuestos que se propone gravar.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Cabe mencionar que la introducción temporal de mercancías al amparo de regímenes aduaneros diversos a los que se propone gravar no sufren alteración alguna y, en consecuencia, no estarán afectas al pago del IVA.

Ahora bien, al quedar sujeta al pago del IVA la introducción de bienes a los regímenes aduaneros mencionados, se hace necesario que, en el caso de que dichas mercancías se importen en definitiva, ya no paguen el impuesto. Para ello se propone adicionar una fracción IX al artículo 25 de la ley para establecer que no se pagará el IVA en las importaciones definitivas de los bienes por los que se haya pagado dicho impuesto al destinarse a los regímenes aduaneros que se propone gravar, o se trate de importaciones definitivas que incluyan los bienes por los que se pagó el impuesto. Lo anterior implica que cuando se importe en definitiva un producto transformado en el que se incorporaron bienes en cuya introducción al país se pagó el IVA, ya no se pagará dicho impuesto.

Por otro lado, conforme al artículo 26, fracción I de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el momento de causación en la importación, se da cuando el importador presente el pedimento para su trámite en los términos de la legislación aduanera y, tomando en cuenta que en todos los regímenes que se propone gravar se debe presentar un pedimento, en principio no sería necesario establecer un momento de causación específico para el destino de los bienes a dichos regímenes; sin embargo, en virtud de que existe una facilidad en la Ley Aduanera para que algunos importadores puedan presentar pedimentos consolidados de manera semanal o mensual, se estima que en estos casos debe preverse, en la misma fracción, que el IVA se causará en el momento en que se realice cada una de las operaciones que se consolidan.

A efecto de establecer con toda claridad cuál es la base para calcular el IVA al destinar los bienes a los regímenes aduaneros que se propone gravar, se propone adicionar un segundo párrafo en el artículo 27 de la ley en el que se mencione que en estos casos la base para el cálculo del impuesto es el valor en aduana a que se refiere la Ley Aduanera, adicionado del monto de las contribuciones y aprovechamientos que se tuvieran que pagar en caso de que se tratara de una importación definitiva. Lo anterior es relevante para efectos de equidad tributaria, ya que de no ser así, la base del impuesto será menor cuando se destinen los bienes a estos regímenes, que la base que se obtendría cuando esos mismos bienes se importaran en definitiva. Su justificación radica en que cuando esos bienes se importen en definitiva ya no pagarán el IVA.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por lo que respecta al momento de pago, el artículo 28 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece que el IVA se paga conjuntamente con el impuesto general de importación; sin embargo, al destinar los bienes a los regímenes aduaneros que se propone gravar no se debe pagar dicho impuesto, lo que hace necesario establecer expresamente, mediante la adición de un segundo párrafo al citado artículo 28, que en el caso de bienes que se destinen a los regímenes aduaneros mencionados, el pago se hará a más tardar en el momento en que se presente el pedimento respectivo para su trámite y que, tratándose de pedimentos consolidados, el pago del impuesto se deberá efectuar mediante declaración que se presentará, a más tardar, en el momento en que se realice cada una de las operaciones que se consolidan.

Por otra parte, como se ha comentado, la propuesta para gravar con el IVA el destino de los bienes a los regímenes aduaneros antes mencionados, sólo persigue fines de control, ya que conforme a la mecánica de acreditamiento del impuesto que prevé la Ley del Impuesto al Valor Agregado, quienes destinen los bienes a dichos regímenes podrán recuperar el impuesto que paguen en la importación cuando realicen ventas en territorio nacional o cuando exporten bienes; sin embargo, puede darse el caso de que existan contribuyentes que no realicen estas actividades en el territorio nacional y que sólo introduzcan los bienes a esos regímenes con la finalidad de manufacturarlos y enviarlos al extranjero.

Debe mencionarse que la Ley del Impuesto al Valor Agregado permite aplicar la tasa del 0% a las enajenaciones de bienes cuando se exporten, lo que da derecho al acreditamiento, pero no contempla su aplicación para el retorno de los bienes que se destinaron a los regímenes aduaneros que se propone gravar, ya que hoy esa operación no está afecta al pago del IVA.

Tomando en cuenta que el retorno en estas condiciones es similar a la exportación, se estima necesario adicionar un segundo párrafo al artículo 30 de la ley de la materia, a fin de establecer que procederá el acreditamiento del impuesto pagado en la importación, cuando las empresas residentes en el país retornen al extranjero los bienes que hayan destinado a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, siempre que dicho impuesto no haya sido acreditado en los términos de la Ley.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

4. ELIMINAR LA EXENCIÓN EN LA ENAJENACIÓN DE BIENES ENTRE RESIDENTES EN EL EXTRANJERO O POR UN RESIDENTE EN EL EXTRANJERO A EMPRESAS MAQUILADORAS.

En complemento a las propuestas anteriores, se propone eliminar la exención prevista en el artículo 9o., fracción IX de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, mediante la cual se libera de pago del impuesto a las enajenaciones de bienes efectuadas entre residentes en el extranjero o por un residente en el extranjero, a personas morales que cuenten con un programa IMMEX, a 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.

Cabe mencionar que esta exención está condicionada a que los bienes se hayan exportado o introducido al territorio nacional al amparo de un programa IMMEX, un programa de comercio exterior o se trate de las empresas antes mencionadas, y los bienes se mantengan en el régimen de importación temporal, en una empresa con programa de comercio exterior o en depósito fiscal, según se trate.

Debe mencionarse que en su momento esta exención se justificaba porque las empresas con programas de maquiladora retornaban al extranjero 100% de las mercancías importadas temporalmente al amparo de sus programas autorizados, pero actualmente, conforme al Decreto IMMEX, basta con que facturen exportaciones del 10% de su facturación total.

Es por ello que esta exención hoy día no encuentra justificación alguna, ya que es un tratamiento excepcional que sólo se otorga en estos casos y a las enajenaciones de bienes en recinto fiscalizado estratégico, pero no se otorga en las enajenaciones efectuadas en ningún otro régimen aduanero con características similares.

La exención en la venta entre residentes en el extranjero de esos bienes se estima puede resultar inequitativa respecto de las realizadas entre residentes en México, por lo que al eliminar esta exención se otorga igualdad de condiciones a los productores nacionales que sí causan el impuesto por las enajenaciones realizadas en territorio nacional.

Además, la propuesta de gravar con el IVA la introducción de las mercancías a los regímenes aduaneros antes mencionados, hace innecesario mantener esta



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

exención, debido a que técnicamente las posteriores enajenaciones deben estar gravadas para permitir el acreditamiento del impuesto pagado en su introducción a dichos regímenes y para tener un mejor control de las mercancías.

5. ELIMINAR LA EXENCIÓN EN LA ENAJENACIÓN DE BIENES EN RECINTO FISCALIZADO ESTRATÉGICO.

En congruencia con lo anterior, también se propone eliminar la exención prevista en el último párrafo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado para la enajenación de cualquier tipo de bienes que se encuentren sujetos al régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico.

Debe mencionarse que es una exención que no encuentra justificación alguna, ya que es un tratamiento excepcional que sólo se otorga respecto de los bienes que se encuentran sujetos al régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico, pero no se otorga en las enajenaciones efectuadas en ningún otro régimen aduanero con características similares.

6. ELIMINAR LA RETENCIÓN DE EMPRESAS MAQUILADORAS A PROVEEDORES NACIONALES.

Se propone eliminar la obligación establecida en el artículo 1o.-A, fracción IV de la Ley de la materia, de efectuar la retención del IVA que les trasladen los proveedores nacionales a las personas morales que cuenten con un programa IMMEX, a 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, cuando adquieran bienes autorizados en sus programas de proveedores nacionales.

Lo anterior, en virtud de que la retención del impuesto es un mecanismo que afecta el flujo disponible de la persona a quien se le retiene el impuesto, con el consiguiente impacto financiero, lo que ha ocasionado diversos problemas entre el sector automotriz y las maquiladoras con sus proveedores, que a su vez dan lugar a consultas a las autoridades fiscales.

Adicionalmente, debe mencionarse que la retención del IVA es un mecanismo excepcional que tiene como finalidad evitar que sectores de difícil fiscalización



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

trasladen el impuesto, lo reciban y no lo enteren al fisco federal, situación que no ocurre en estos casos, ya que los proveedores son, en su mayoría, personas morales fácilmente fiscalizables.

7. SERVICIOS DE HOTELERÍA Y CONEXOS A TURISTAS EXTRANJEROS.

Se propone eliminar el tratamiento de exportación con derecho a aplicar la tasa del 0% que se otorga en el artículo 29, fracción VII de la Ley del Impuesto al Valor Agregado a la prestación de los servicios de hotelería y conexos realizados por empresas hoteleras a turistas extranjeros que ingresen al país para participar exclusivamente en congresos, convenciones, exposiciones o ferias a celebrarse en México, ya que la realización de tales eventos deben ser gravados al tratarse de servicios aprovechados en territorio nacional.

Conforme a las disposiciones actuales de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se considera como exportación la prestación de servicios de hotelería y conexos realizados por empresas hoteleras a turistas extranjeros que ingresen al país para participar exclusivamente en congresos, convenciones, exposiciones o ferias a celebrarse en México.

Por ello, se encuentran sujetos a la tasa del 0% en el IVA, además de los servicios de alojamiento, transportación de ida y vuelta del hotel a la terminal de autobuses, puertos y aeropuertos, los alimentos y bebidas; el uso temporal de los centros de convenciones y de exposiciones, así como los servicios complementarios que se proporcionen dentro de las instalaciones de dichos lugares para realizar convenciones, congresos, exposiciones o ferias.

Quedan comprendidos como servicios complementarios los de montaje, registro de asistentes, maestros de ceremonias, traductores, edecanes, proyección audiovisual o sonora, fotografía, uso de equipo de cómputo, música grabada y en vivo, decoración, seguridad y limpieza, que se proporcionen para el desarrollo del evento de que se trate.

Considerando que en los congresos, convenciones, exposiciones o ferias realizadas en México no participan exclusivamente residentes en el extranjero, y que para fiscalizar esta medida sería necesario prorratear los gastos para determinar la proporción que corresponde estrictamente a residentes en el extranjero, lo cual implica una elevada complejidad administrativa, se propone



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

no dar el tratamiento de exportación a los servicios de hotelería y conexos prestados a residentes en el extranjero que ingresen al país para participar exclusivamente en congresos, convenciones, exposiciones o ferias a celebrarse en México.

8. OTRAS MODIFICACIONES:

a) AJUSTES EN EL TRATAMIENTO A PRODUCTOS SUJETOS A LA TASA DEL 0%.

i. CHICLES O GOMAS DE MASCAR.

Si bien existen diversas normas de carácter sanitario que incluyen a los chicles o gomas de mascar dentro de diversas categorías de alimentos, se plantea establecer que para efectos del IVA no deben estar afectos a la tasa del 0% que se aplica en la enajenación de los productos destinados a la alimentación, toda vez que por sus características no son productos que se destinen a dicho fin.

En efecto, el chicle o goma de mascar no goza de las características de un alimento, ya que es una goma masticable que puede tener un origen natural o sintético. El chicle proviene del árbol denominado "chiclero" y consiste en la savia extraída de éste, mientras que la goma de mascar sintética es aquella obtenida de compuestos sintéticos.

De acuerdo con la fracción XV, numeral 1.3, letra e del Apéndice del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, la goma de mascar se define como el producto elaborado a base de gomas naturales o sintéticas, polímeros y copolímeros, adicionados de otros ingredientes y aditivos para alimentos.

Si bien es cierto que a dicho producto se le incorporan otros componentes, siendo en algunos casos el azúcar, dichos ingredientes no lo hacen un producto destinado a la alimentación sujeto a la tasa del 0% establecida en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, pues no participan de la naturaleza propia de un producto destinado a ese fin.

Lo anterior, se apoya en el criterio establecido por la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal a través de la Tesis XXXIII/2002, cuyo texto y rubro establecen:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

“VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), SUBINCISO 4, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER COMO EXCEPCIONES A LA APLICACIÓN DE LA TASA DEL CERO POR CIENTO POR LA ENAJENACIÓN DE ALIMENTOS, LA DE SABORIZANTES Y ADITIVOS ALIMENTICIOS, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

La circunstancia de que el mencionado artículo establezca que las enajenaciones de saborizantes y aditivos alimenticios no se encuentran gravadas con la tasa del cero por ciento, sino con la general del quince por ciento, obedece al hecho de que el legislador tuteló a los productos exclusivamente destinados a la alimentación, sin incluir materias primas que pudieran utilizarse para la elaboración de otros diversos, como los señalados saborizantes y aditivos alimenticios, pues si bien éstos pueden utilizarse en la fabricación de productos alimenticios al actuar como modificadores de sus características, no participan de la naturaleza propia de un alimento por carecer de la nota esencial de proporcionar nutrientes al organismo, además de que también pueden usarse para artículos no alimenticios. En congruencia con lo anterior, se concluye que el citado artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), subinciso 4, no transgrede la garantía de equidad tributaria, prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien existe un trato desigual, éste se justifica por el hecho de que dichos saborizantes y aditivos son distintos de los productos destinados a la alimentación, a pesar de que se agreguen a éstos para modificar sus propiedades, y porque tal trato responde a finalidades extrafiscales como lo son la de coadyuvar al sistema alimentario mexicano y la de proteger a los sectores sociales menos favorecidos. Además, el referido precepto legal otorga a sujetos que se encuentran dentro de la misma hipótesis de causación, consecuencias jurídicas iguales, las que se encuentran justificadas atendiendo a parámetros objetivos.”

En otro orden de ideas, debe destacarse que no se trata de un bien que sea destinado exclusivamente a la alimentación, requisito indispensable para que pueda considerarse dentro de los supuestos de la tasa del 0% establecidos en la ley, como se corrobora de diversos criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2508/2011 y el amparo en revisión 807/2010, textualmente señaló:

“(…)

De los anteriores razonamientos es dable concluir que el criterio utilizado por la Segunda Sala para establecer si un determinado producto se encuentra en la



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

categoría de **'destinado a la alimentación'** (y por ende, el criterio para determinar si es comparable con el resto de los productos a los que le son aplicables la tasa del 0%), **radica no en el valor nutricional del mismo, sino en el hecho de que sea destinado única y exclusivamente a la alimentación**; criterio que comparte ampliamente esta Primera Sala.

(...)"

En igual sentido se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 194/2005:

"(...)

Importa destacar que **el valor nutricional de los insumos o materias primas que se utilizan para la elaboración de alimentos, no es el factor que determina la aplicación de la tasa del 0%**, pues al señalarse en el artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que dicha tasa se aplicará tratándose de la enajenación de productos destinados a la alimentación, resulta evidente que la aludida disposición se refiere únicamente a ALIMENTOS y, por ende, las excepciones que prevé en los numerales 1 a 4 también son ALIMENTOS; pues no sería lógico incluir como excepción un producto de naturaleza distinta.

Luego, es dable concluir que la tasa del 0% que prevé el artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, **es aplicable para la enajenación de los productos destinados exclusivamente a la alimentación [...]**"

En adición a lo anterior, es importante mencionar que el chicle o goma de mascar no se ingiere y, por lo tanto, al no realizarse su ingesta no puede ser considerado como alimento, es decir no se destina propiamente a la alimentación.

Por otra parte, si se analiza el uso que se le da al chicle o goma de mascar, pueden observarse varios aspectos, como son: limpiar o blanquear la dentadura, reducir el mal aliento, reducir la ansiedad y el estrés, estimular la concentración, entre otros.

Por último, se considera que el objetivo primigenio del legislador al otorgar la tasa del 0% a los alimentos, va encaminada a mejorar el nivel de vida de los sectores menos favorecidos, situación que no se configura en el caso concreto del chicle o goma de mascar, pues como ya se mencionó en líneas anteriores, además de que no es un alimento, tampoco se puede catalogar como un artículo de primera necesidad que deba estar tutelado por el Estado.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por lo anterior, atendiendo a la naturaleza, composición, elaboración y destino del chicle o goma de mascar, se propone a esa Soberanía la adición del numeral 5, inciso b), fracción I, del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado con el fin de excluirlo expresamente de los productos destinados a la alimentación a los que se les aplica la tasa del 0%, a fin de que queden gravados a la tasa general que prevé la ley.

Cabe mencionar que dicha propuesta es congruente con otros conceptos, de naturaleza similar, que no se consideran productos destinados a la alimentación para efectos del IVA, como son los saborizantes, los microencapsulados y los aditivos alimenticios.

ii. PERROS, GATOS Y PEQUEÑAS ESPECIES, UTILIZADAS COMO MASCOTAS EN EL HOGAR Y PRODUCTOS PROCESADOS PARA SU ALIMENTACIÓN.

Asimismo, se propone adicionar el numeral 6, inciso b), fracción I, del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el fin de eliminar el tratamiento de tasa del 0% que prevé la Ley del Impuesto al Valor Agregado en la enajenación alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, ya que se trata de alimentos que evidentemente no están destinados al consumo humano y, por otra parte, quienes adquieren estos bienes reflejan capacidad contributiva y, en consecuencia, se trata de manifestaciones de riqueza que deben ser gravadas.

Con esta propuesta se otorga seguridad jurídica a los contribuyentes, al establecer con claridad que el alimento procesado para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, se encuentra gravado a la tasa general del IVA.

Al efecto, se debe considerar que desde 1981 se estableció la tasa del 0% para los alimentos, disposición que es aplicable única y exclusivamente al alimento humano, y no así al que se destina a animales.

Lo anterior, en virtud de que de las diversas exposiciones de motivos, que han sido el fundamento de la inclusión de la tasa del 0% a los alimentos, se desprende que la finalidad perseguida a través de esta política pública, es la de apoyar los programas alimentarios de la población.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Así pues, dichos programas han constituido la materialización de la preocupación fundamental de la Federación y de los Estados por proteger y mejorar el nivel de vida de los sectores sociales menos favorecidos, considerando una política de mínimos de bienestar para la población, cuya vigencia es garantía de la política de redistribución del ingreso y de equilibrio de las relaciones costos precios.

En este sentido, el alimento procesado para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, no se encuentra dentro de esta categoría, ni cuenta con las características ni naturaleza para ubicarse en el supuesto de causación de alimentos para humanos, más aún, por el contrario, se le considera un bien suntuario.

Así pues, los consumidores finales de estos alimentos, expresan su capacidad contributiva y económica al estar en posibilidad de adquirir dichos productos, sin dejar de lado que no constituyen bienes de primera necesidad, pues el tener o no una mascota puede relacionarse con una actividad de recreación y no con una necesidad básica.

También debe precisarse que el tratamiento a los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, no guarda relación con el tratamiento fiscal que se otorga a los productores de alimento para animales, como parte del fomento a las actividades ganadera, pesquera y silvícola; pues ha sido política Estatal incorporar en el sistema fiscal mexicano, mecanismos para fortalecer dichas actividades, lo que no ocurre con el alimento para mascotas; por lo que se propone que, en este último caso, sea aplicable la tasa general del IVA.

Asimismo, se propone la modificación del inciso a), fracción I, del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el objeto de eliminar el tratamiento de tasa del 0% en la enajenación de perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, ya que no hay justificación para otorgar dicho tratamiento, pues al igual que en el caso de la compra de los alimentos para los mismos, se considera que quienes adquieren estos animales reflejan capacidad contributiva y, en consecuencia, se trata de manifestaciones de riqueza que deben ser gravadas.

Debe destacarse que gravar sólo a estos animales y sus alimentos, permite que se siga conservando la tasa del 0%, tanto en la compra de los animales



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

que se emplean en las actividades agropecuarias como de los productos destinados a su alimentación.

iii. ORO, JOYERÍA, ORFEBRERÍA, PIEZAS ARTÍSTICAS U ORNAMENTALES Y LINGOTES.

Por otra parte, se propone eliminar el tratamiento de tasa del 0% que prevé la ley en la enajenación de oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes, cuyo contenido mínimo de dicho material sea del 80%, siempre que su enajenación no se efectúe en ventas al menudeo con el público en general, ya que se considera que la adquisición de estos bienes, aun cuando sea en las etapas previas al consumidor final, debe estar afecta al pago del impuesto como cualquier otra enajenación. Además, estas operaciones reflejan capacidad contributiva de las personas que los adquieren y, en consecuencia, se trata de manifestaciones de riqueza que deben ser gravadas.

Cabe mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 194/2005 del 19 de mayo de 2006, sustentada por los Tribunales Colegiados Tercero, Cuarto y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, determinó que la finalidad de la tasa del 0% es evitar que se afecte el poder adquisitivo de la población menos favorecida y reducir el impacto de los precios entre el gran público consumidor.

Por lo anterior, se propone derogar el inciso h) de la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

b) OTORGAR A LAS SOFOMES EL MISMO TRATAMIENTO FISCAL EN MATERIA DE ACREDITAMIENTO QUE ES OTORGADO AL RESTO DEL SISTEMA FINANCIERO.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado actualmente otorga a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, conocidas como SOFOMES un tratamiento similar al de las otras entidades que integran el sistema financiero, en relación con la exención a los intereses que reciban o paguen; sin embargo, en lo que respecta al cálculo de la proporción de prorateo de acreditamiento, se les ha dado un tratamiento diferente al resto de tales entidades.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por lo anterior, se propone homologar dicha situación incluyendo expresamente a las SOFOMES en el último párrafo del artículo 5o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Con lo anterior, se establece la obligación de considerar, tanto en el valor de las actividades gravadas como en el valor total de sus actividades, las enajenaciones de acciones o partes sociales, documentos pendientes de cobro y títulos de crédito, siempre que su enajenación no implique la transmisión de dominio de un bien tangible o del derecho para adquirirlo; las enajenaciones de moneda nacional y extranjera, así como la de piezas de oro o de plata que hubieran tenido tal carácter y la de piezas denominadas "onza troy"; los intereses percibidos y la ganancia cambiaria, así como los intereses que se deriven de operaciones financieras derivadas a que se refiere el artículo 16-A del Código Fiscal de la Federación, tal como lo hacen los demás integrantes del sistema financiero, generando igualdad competitiva y neutralidad fiscal entre estas sociedades y los citados integrantes, así como un trato equitativo en materia de acreditamiento.

c) MOMENTO EN QUE SE CAUSA EL IVA EN EL FALTANTE DE BIENES EN LOS INVENTARIOS, DONACIONES Y SERVICIOS GRATUITOS, GRAVADOS.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado equipara a la enajenación el faltante de bienes en los inventarios de los contribuyentes y las donaciones, cuando las realicen empresas para las cuales el donativo no es deducible para los fines del impuesto sobre la renta.

De igual forma, considera gravados los servicios prestados de forma gratuita cuando los beneficiarios sean los miembros, socios o asociados de la persona moral que preste el servicio.

A efecto de precisar el momento de causación del impuesto en los casos mencionados, se propone establecer en la Ley del Impuesto al Valor Agregado que se considera que se efectúa la enajenación, tratándose del faltante de bienes en los inventarios, en el momento en el que el contribuyente o las autoridades fiscales conozcan que se realizaron los supuestos mencionados, lo que ocurra primero; en el caso de las donaciones, en el momento en que se haga la entrega del bien donado o se extienda el comprobante fiscal que transfiera la propiedad, lo que ocurra primero y, tratándose de servicios prestados de forma gratuita, en el momento en que se proporcione el servicio.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por lo anterior, se propone reformar los artículos 11 y 17 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a fin de incluir de manera expresa los momentos de causación del impuesto en los casos de faltante de bienes en los inventarios de las empresas, donaciones y servicios gratuitos, en donde exista la obligación de pagar el IVA.

- d) **EXENTAR A LOS INTERESES QUE RECIBAN O PAGUEN LAS SOCIEDADES ~~COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO~~, LAS SOCIEDADES FINANCIERAS POPULARES, LAS SOCIEDADES FINANCIERAS COMUNITARIAS Y LOS ORGANISMOS DE INTEGRACIÓN FINANCIERA RURAL; ASÍ COMO A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y A LOS FIDEICOMISOS DE FOMENTO ECONÓMICO DEL GOBIERNO FEDERAL, SUJETOS A SUPERVISIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.**

La Ley del Impuesto al Valor Agregado prevé en su artículo 15, fracción X, inciso b), la exención para los intereses que reciban o paguen diversos integrantes del sistema financiero.

No obstante, dado el dinamismo de la legislación financiera, en los últimos años se han creado diversas figuras o sociedades que realizan actividades financieras por las que, al igual que otras sociedades financieras, pagan o reciben intereses, tales como las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo a que hace referencia la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; las sociedades financieras populares, las sociedades financieras comunitarias y los organismos de integración financiera rural, a que hace referencia la Ley de Ahorro y Crédito Popular, mismas que hoy día no se encuentran previstas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

De igual forma, existen otros entes que realizan operaciones similares a las entidades financieras antes citadas, como son los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y los fideicomisos de fomento económico del Gobierno Federal, que están sujetos a supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En atención a la similitud de las operaciones que realizan las entidades antes mencionadas con las que efectúan las demás instituciones financieras,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

mediante diversas disposiciones de carácter administrativo se les ha otorgado el mismo tratamiento en materia de intereses.

En ese sentido, se plantea dar permanencia a las citadas disposiciones, incluyendo expresamente en los conceptos de exención previstos en el artículo 15, fracción X, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a los intereses que reciban o paguen las entidades antes señaladas, con lo cual se les otorga un tratamiento equitativo en relación con las demás sociedades del sistema financiero y mayor seguridad jurídica.

e) HOMOLOGAR EL TRATAMIENTO EN LA TRANSPORTACIÓN AÉREA INTERNACIONAL.

Actualmente la Ley del Impuesto al Valor Agregado considera como transporte internacional prestado en territorio nacional, aquél en el que el viaje se inicia en dicho territorio, incluso si éste es de ida y vuelta, con independencia de la residencia del porteador.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 29, fracción VI de la Ley de la materia, la transportación internacional aérea de personas, prestada por residentes en el país, se considera exportación de servicios sujeta a la tasa del 0%, por la parte del servicio que no se considera prestada en territorio nacional, toda vez que, conforme al artículo 16, tercer párrafo del mismo ordenamiento jurídico, el servicio de transportación aérea internacional, se considera prestado únicamente en un 25% en territorio nacional. Conforme a lo anterior, este servicio se encuentra gravado en un 25% a la tasa general como prestación de servicios y un 75% a la tasa del 0% como exportación.

Como consecuencia del anterior tratamiento, en el caso de transportación aérea de personas, los prestadores del servicio pueden acreditar al 100% el impuesto que les trasladen sus proveedores en la adquisición de bienes y servicios necesarios para la prestación de dicho servicio.

Por otra parte, conforme al artículo 29, fracción V, el servicio de transporte internacional de carga se considera exportación sujeto a la tasa del 0%, independientemente del medio de transporte, sin especificar porcentaje alguno. Conforme a lo anterior, todo el servicio se encuentra gravado como exportación a la tasa del 0%, pero como consecuencia de que el transporte aéreo internacional únicamente se considera prestado en un 25% en territorio



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

nacional, sólo a ese porcentaje se le aplica la tasa del 0% y el 75% restante no es objeto del impuesto.

El efecto del tratamiento otorgado en la Ley del Impuesto al Valor Agregado al servicio de transporte aéreo internacional de carga, es que los prestadores del servicio únicamente pueden acreditar el 25% del impuesto que les trasladen sus proveedores en la adquisición de bienes y servicios necesarios para la prestación de dicho servicio, ya que el 75% restante no es objeto del impuesto y, por lo tanto, incumple uno de los requisitos para que sea acreditable.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que es procedente el acreditamiento de la totalidad del impuesto trasladado a los residentes en territorio nacional por la adquisición de bienes o servicios que se utilicen exclusivamente para la transportación aérea internacional de carga, cuando se preste en maniobras para la exportación de mercancías.

Tomando en cuenta lo anterior, se propone modificar la fracción VI del artículo 29 de la citada Ley del Impuesto al Valor Agregado, a fin de homologar el tratamiento aplicable al transporte aéreo internacional de carga y de pasajeros, permitiendo que en el transporte internacional de bienes también se pueda considerar como prestación de servicios el 25% y como exportación el 75% y que se pueda acreditar al 100% el impuesto trasladado que reúna los requisitos exigidos por la ley.

Lo anterior, también resulta acorde con el tratamiento fiscal que se establece en diversos convenios bilaterales sobre transporte aéreo, que México ha suscrito con diversos países, en los cuales se permite el reembolso de impuestos trasladados y que se aplica bajo el principio de reciprocidad a las líneas aéreas mexicanas.

f) COMPROBANTES FISCALES.

En concordancia con las modificaciones que se han realizado al Código Fiscal de la Federación en materia de comprobantes fiscales y con las propuestas presentadas en esta Iniciativa en dicha materia, se propone adecuar los artículos 5o., fracción II, 7o., último párrafo, 32, fracciones I, III y V, y 33, así como adicionar un segundo párrafo al artículo 7o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a fin de que en ésta simplemente se establezca la obligación a



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

los contribuyentes para expedir comprobantes fiscales, dado que las características y requisitos que deben contener los mismos, quedan regulados en el mencionado Código.

g) AJUSTES DERIVADOS DE LA NUEVA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

i. ELIMINACIÓN DEL TRATAMIENTO AL RÉGIMEN DE REPECOS.

En congruencia con la propuesta presentada para expedir una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, en la cual se elimina el actual Régimen de Pequeños Contribuyentes, previsto en el Título IV, Capítulo II, Sección III de dicha ley, se propone eliminar de la Ley del Impuesto al Valor Agregado los artículos, 2o.-C y 43, fracción IV, cuarto párrafo y modificar el segundo párrafo del inciso b) de la fracción X del artículo 15 de dicha ley. Lo anterior, se estima pertinente debido a que el tratamiento previsto en ambos ordenamientos tienen una clara correspondencia e, incluso, el previsto en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, requiere para su aplicación, del previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

La eliminación del citado régimen, resulta constitucional ya que su establecimiento en todo momento fue una decisión de política tributaria, que atendía a un fin extrafiscal de estímulo a este sector de los contribuyentes y, en cambio, se estima necesario que todos los contribuyentes paguen el IVA bajo el régimen general, eliminando privilegios y haciendo así que la tributación sea más eficiente y justa al sujetarse todos a las mismas obligaciones.

De igual forma, en términos de lo previsto en el artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, mismo que regula el mencionado régimen para efectos del citado impuesto, se trata de un régimen optativo, lo que permite afirmar que dicho régimen era un beneficio otorgado por el legislador a los contribuyentes, de ahí que resulte constitucional su derogación.

ii. DECLARACIONES DE CONTRIBUYENTES DEL RÉGIMEN DE INCORPORACIÓN.

En atención a lo señalado en el apartado que antecede, relativo a la eliminación del actual Régimen de Pequeños Contribuyentes, previsto en el



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Título IV, Capítulo II, Sección III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y el establecimiento del denominado "Régimen de Incorporación", al cual podrán acogerse por un periodo máximo de seis años las personas físicas con poca capacidad económica y administrativa, permitiéndoles que durante el periodo mencionado puedan presentar de forma bimestral sus declaraciones de pago e informativas para efectos del impuesto sobre la renta, se propone que a fin de que puedan prepararse para cumplir adecuadamente con sus obligaciones e incorporarse al régimen general de la citada ley, se les permita la presentación de manera bimestral de las declaraciones de pago correspondientes al IVA, precisando que no estarán obligados a presentar las declaraciones informativas relativas a este impuesto, siempre que presenten la información de las operaciones con sus proveedores en el bimestre inmediato anterior, de conformidad con lo previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que se propone adicionar un artículo 5o.-E y modificar el primer párrafo del artículo 5o.-D de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

iii. ACTUALIZACIÓN DE REFERENCIAS A DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

Finalmente, derivado de la propuesta presentada para expedir una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta y toda vez que en la Ley del Impuesto al Valor Agregado se alude en diversas disposiciones a dicha ley, se plantea actualizar las referencias mencionadas, por lo que se propone reformar los artículos 5o., fracción I, 5o.-C, fracción II, 18-A, primer párrafo, y 43, fracción I, segundo y cuarto párrafos del citado ordenamiento jurídico.

9. DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

Tomando en cuenta que el momento de causación del IVA se produce cuando se cobran las contraprestaciones por las actividades gravadas por la Ley del Impuesto al Valor Agregado, implica que con motivo de las reformas propuestas, respecto de algunas operaciones celebradas en 2013, si éstas se pagan en el 2014, queden afectas a una nueva tasa o al pago de dicho impuesto, en los casos en que se elimina la tasa preferencial o la exención que les aplicaba.

En atención a lo anterior, a efecto de mantener en lo posible las condiciones que dieron lugar a dichas operaciones, se propone establecer mediante



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

disposiciones transitorias que cuando los bienes o servicios se hayan entregado o proporcionado, según corresponda, en 2013 y el pago se realice dentro de los primeros 10 días naturales de 2014, los contribuyentes puedan considerar la tasa o la exención vigente en 2013; así mismo, tratándose del uso o goce temporal de bienes también se propone aplicar la regla anterior por las contraprestaciones que se reciban en el mismo plazo y que correspondan a periodos de concesión de uso o goce temporal anteriores a 2014.

Por otra parte, derivado de la propuesta de gravar los bienes que sean destinados a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; elaboración, transformación y reparación en recinto fiscalizado y recinto fiscalizado estratégico, y considerando que a la entrada en vigor de las propuestas antes mencionadas, puede haber insumos que se hayan destinado a dichos regímenes, por los que no se pagó el impuesto, se propone establecer en una disposición transitoria que tratándose de insumos destinados hasta el 31 de diciembre de 2013 a dichos regímenes aduaneros, en caso de que éstos se incorporen en mercancías que también lleven incorporados insumos por los que se haya pagado el IVA al destinarlos a los regímenes mencionados, dicha mercancía estará sujeta al pago del IVA cuando se importe en definitiva conforme a las disposiciones vigentes hasta 2013.

Para tales efectos, se considerará que, en las mercancías que se importen en definitiva, fueron incorporados en primer lugar los insumos que tengan mayor antigüedad de haber sido destinados a los regímenes mencionados, siempre que se trate de insumos genéricos que no estén identificados individualmente. Para ello, el inventario de los insumos mencionados deberá controlarse utilizando el método de primeras entradas primeras salidas.

10. RECAUDACIÓN ESTIMADA.

Se estima que en congruencia con los ingresos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, en caso de aprobarse el conjunto de medidas en materia del IVA propuestas en esta Iniciativa, se obtendrían recursos adicionales equivalentes a aproximadamente 54 mil millones de pesos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

B. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

En la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se propone a ese Congreso de la Unión, establecer las medidas siguientes:

1. TASAS A BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y CERVEZA.

El Congreso de la Unión a fin de fortalecer los ingresos públicos y evitar un debilitamiento estructural en las finanzas del país, a finales del año 2009, aprobó incrementar transitoriamente la tasa del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), aplicable a la enajenación e importación de cerveza con una graduación alcohólica de hasta 14° G.L., para ubicarse en los ejercicios de 2010, 2011 y 2012 en 26.5%.

De igual forma, esa Soberanía aprobó incrementar transitoriamente la tasa aplicable a la enajenación e importación de bebidas alcohólicas y cerveza con una graduación alcohólica de más de 20° G.L., para ubicarse en los ejercicios de 2010, 2011 y 2012 en 53%. Para dichos incrementos, se atendió, entre otros aspectos, al hecho de que las bebidas alcohólicas y la cerveza no constituyen bienes de primera necesidad y, por el contrario, se trata de productos cuyo consumo implica problemas de salud pública.

Los anteriores aumentos de las tasas impositivas estarían vigentes hasta 2012, ya que en 2013 y 2014 descenderían gradualmente. En el caso de cerveza con graduación alcohólica de hasta 14° G.L. se ubicaría en 26% en 2013 y 25% a partir de 2014; en tanto que las bebidas con contenido alcohólico y cerveza con graduación de más de 20° G.L. se ubicarían en 52% en 2013 y 50% a partir de 2014.

Esta transitoriedad se previó considerando que a partir de 2013 la actividad económica de nuestro país habría superado los efectos de la crisis económica de 2009 y la economía mundial mostraría signos de recuperación y crecimiento; sin embargo, a pesar de que la actividad económica de nuestro país había mostrado tasas de crecimiento favorables, el entorno económico mundial mostraba elementos que generaban incertidumbre sobre el futuro desempeño de las economías más importantes del mundo, entre ellas las de los países de Europa.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Ante este entorno económico mundial, ese Congreso de la Unión consideró que no era conveniente reducir esas tasas, por lo que en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, aprobó que tratándose de cerveza con una graduación alcohólica de hasta 14° G.L., en sustitución de la tasa prevista para 2013, se aplicaría la tasa del 26.5% durante dicho año, y para el ejercicio de 2014, quedaría vigente una tasa del 26%.

También aprobó que tratándose de bebidas con contenido alcohólico y cerveza con una graduación alcohólica de más de 20° G.L., en sustitución de la tasa prevista para 2013, se aplicaría la tasa del 53% y durante 2014, dichos productos se gravarían con la tasa del 52%.

No obstante que las diversas medidas establecidas por el Gobierno Federal han permitido mantener una recuperación económica moderada y que hay un mejor desempeño de los mercados financieros, los problemas estructurales, los persistentes desequilibrios globales y la incertidumbre en algunos países, siguen pesando sobre las perspectivas de crecimiento económico en el mediano plazo.

En este sentido, es claro que todavía existen riesgos importantes en el entorno económico internacional, por lo que se debe dar permanencia a las medidas adoptadas que han permitido evitar un debilitamiento estructural de las finanzas públicas.

Ante esta situación, reducir el monto de las referidas tasas en los términos en que se establecieron en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, afectaría a las finanzas de la Federación, así como a las finanzas de las entidades federativas y de los municipios.

Por lo anterior, el Ejecutivo Federal propone mantener la carga fiscal actual a la enajenación e importación de las bebidas alcohólicas y cerveza mencionadas, mediante una reforma a los numerales 1 y 3 del inciso A), de la fracción I, del artículo 2o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. En este sentido, la tasa aplicable para la enajenación e importación de cerveza con una graduación alcohólica de hasta 14° G.L. sería del 26.5%. Debe mencionarse que toda vez que la carga fiscal a las bebidas alcohólicas y a la cerveza se establece tomando en cuenta la graduación alcohólica de dichas bebidas, es conveniente homologar la aplicación de dicha tasa también a las bebidas con contenido alcohólico con una graduación de hasta 14° G.L., las cuales quedarían gravadas con una tasa del 26.5%. Tratándose de bebidas



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

alcohólicas y cerveza con una graduación alcohólica mayor de 20° G.L., la tasa que les correspondería sería del 53%.

2. GRAVAR LAS IMPORTACIONES TEMPORALES IMMEX, DEPÓSITO FISCAL AUTOMOTRIZ, RECINTO FISCALIZADO Y RECINTO FISCALIZADO ESTRATÉGICO.

Congruente con la propuesta contenida en la presente iniciativa para gravar con el impuesto al valor agregado la introducción al país de los bienes cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, se considera necesario que en dichos casos también se pague el IEPS cuando los bienes de que se trate estén afectos a dicho gravamen. Para ello, es necesario realizar diversas adecuaciones a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Lo anterior es así, toda vez que los regímenes antes mencionados tienen en común que los bienes que se destinan a ellos, son bienes por cuya introducción al país hoy no se paga IEPS y que en todos los casos, se lleva a cabo una transformación de los mismos.

En primer lugar, se requiere precisar con claridad que el hecho generador del pago del impuesto en la importación es la introducción al país de bienes y no sólo la importación definitiva, al igual que hoy día se establece en la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Por ello, se reforma la fracción I, del artículo 1o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para eliminar la referencia a importación definitiva, dejando exclusivamente la referencia a la importación y se precisa que para los efectos de dicha ley, se considera importación la introducción al país de bienes.

Por otra parte, conforme al artículo 13, fracción I, de la ley de la materia actualmente se exceptúa del pago del IEPS a las importaciones de mercancías al país, cuando en términos de la legislación aduanera su importación no llegue a consumarse, sean temporales, tengan el carácter de retorno de bienes exportados temporalmente o sean objeto de tránsito o transbordo.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Dado que sólo se pretende gravar con el IEPS la introducción al país de los bienes cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, se hace necesario exceptuar de la exención mencionada a estas operaciones, de forma tal que en las demás importaciones temporales diversas a las mencionadas y en la introducción de bienes a otros regímenes aduaneros se mantendrá la exención establecida en el primer párrafo de la fracción I, del precitado artículo 13.

Ahora bien, al quedar sujeta al pago del IEPS la introducción de bienes a los regímenes aduaneros mencionados, se hace necesario que, en el caso de que dichas mercancías se importen en definitiva, ya no paguen el impuesto. Para ello se propone adicionar una fracción VI, al artículo 13 de la ley de la materia, para establecer que no se pagará el IEPS en las importaciones definitivas de los bienes por los que se haya pagado dicho impuesto al destinarse a los regímenes aduaneros que se propone gravar, o se trate de importaciones definitivas que incluyan los bienes por los que se pagó el impuesto. Lo anterior implica que cuando se importe en definitiva un producto transformado en el que se incorporaron bienes en cuya introducción al país se pagó el IEPS, ya no se pagará dicho impuesto.

Por otro lado, conforme al artículo 12, fracción I de la ley que se propone reformar, el momento de causación en la importación de bienes se da cuando el importador presente el pedimento para su trámite en los términos de la legislación aduanera y, tomando en cuenta que en todos los regímenes que se propone gravar se debe presentar un pedimento, en principio no sería necesario establecer un momento de causación específico para el destino de los bienes a dichos regímenes; sin embargo, en virtud de que existe una facilidad en la legislación aduanera para que algunos importadores puedan presentar pedimentos consolidados de manera semanal o mensual, se estima que en estos casos debe preverse, en la misma fracción, que el IEPS se cause en el momento en que se realice cada una de las operaciones que se consolidan.

A efecto de establecer con toda claridad cuál es la base para calcular el IEPS al destinar los bienes a los regímenes aduaneros que se propone gravar, se estima necesario que en el artículo 14 de la ley de la materia se adicione un segundo párrafo, para establecer que en estos casos la base para el cálculo



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

del impuesto es el valor en aduana a que se refiere la Ley Aduanera, adicionado del monto de las demás contribuciones y aprovechamientos que se tuvieran que pagar en caso de que se tratara de una importación definitiva, a excepción del impuesto al valor agregado. Lo anterior es relevante para efectos de equidad tributaria, ya que de no ser así, la base del impuesto será menor cuando se destinen los bienes a estos regímenes que la base que se obtendría cuando esos mismos bienes se importaran en definitiva. Su justificación radica en que cuando esos bienes se importen en definitiva ya no pagarán el IEPS.

Por lo que respecta al momento de pago, el artículo 15 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios establece que el IEPS se paga conjuntamente con el impuesto general de importación; sin embargo, al destinar los bienes a los regímenes aduaneros que se propone gravar no se debe pagar este último impuesto, por lo que se hace necesario establecer expresamente, mediante la adición de un segundo párrafo al artículo, que en el caso de bienes que se destinen a los regímenes aduaneros mencionados, el pago se hará a más tardar en el momento en que se presente el pedimento para su trámite y que, tratándose de pedimentos consolidados, el pago del impuesto se deberá efectuar mediante declaración que se presentará, a más tardar, en el momento en que se realice cada una de las operaciones que se consolidan.

Por último, es necesario establecer que cuando los bienes por los que se haya pagado el IEPS al introducir los bienes al país a los regímenes mencionados, en el caso de que se retornen al extranjero, los contribuyentes podrán solicitar la devolución del impuesto pagado, dado que dichos bienes no se consumirán en México.

Por otra parte, también se propone eliminar la exención prevista en el artículo 8o., fracción I, inciso g), para la enajenación de cualquier tipo de bienes que se encuentren sujetos al régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico.

Debe mencionarse que es una exención que hoy día no encuentra justificación alguna, ya que es un tratamiento excepcional que sólo se otorga en estos casos, pero no se otorga en las enajenaciones efectuadas en ningún otro régimen aduanero con características similares.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

3. IMPUESTO A BEBIDAS SABORIZADAS CON AZÚCARES AÑADIDAS.

El problema de sobrepeso y obesidad se ha acentuado en México, registrando un incremento significativo en los últimos años. El efecto negativo que ejerce sobre la salud de la población que la padece incluye aumentar el riesgo de padecer enfermedades crónicas no transmisibles como: diabetes mellitus tipo 2, hipertensión arterial, dislipidemias, enfermedad coronaria, enfermedad vascular cerebral, osteoartritis, así como cánceres de mama, esófago, colon, endometrio, riñón, entre otras.

Por su magnitud y ritmo de crecimiento, el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles y de manera particular la diabetes, representan ya un grave problema sanitario con los efectos negativos significativos sobre la salud de los mexicanos, y afectando de manera importante la productividad de las empresas, el desempeño escolar y el desarrollo económico como país en su conjunto.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Salud (ENSANUT) 2012, la prevalencia de sobrepeso y obesidad de adultos en México fue de 71.3%, lo que representa 48.6 millones de personas. La prevalencia de obesidad en este grupo fue de 32.4% y la de sobrepeso de 38.8%.

De acuerdo con estadísticas en el ámbito internacional, la obesidad constituye la principal causa de mortalidad en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y acorde con la última información disponible, México es el segundo país de la OCDE con mayor obesidad, al ubicarse en 30% de su población adulta, superado sólo por Estados Unidos de América, en el que el 35.9% de su población adulta padece obesidad. El promedio de obesidad en los países miembros de dicha organización es de 22.2%.

Para la población en edad escolar (5 a 11 años de edad), la prevalencia nacional combinada de sobrepeso y obesidad en 2012 fue de 34.4% (19.8 y 14.6%, respectivamente). Esta prevalencia en niños en edad escolar representa alrededor de 5.6 millones de niños. En 1999, 26.9% de los escolares presentaron prevalencias combinadas de sobrepeso y obesidad; sin embargo, para 2006 esta prevalencia aumentó casi 8 puntos porcentuales al ubicarse en 34.8%.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Dimensionando el problema de obesidad infantil para México en el ámbito internacional, se puede señalar que México ocupa el octavo lugar de obesidad infantil en niños y el cuarto en obesidad infantil de niñas, colocándose muy por encima del promedio de los países miembros de la OCDE, al ser en promedio para este conjunto de países de 20.4% y 21.9%, respectivamente.

Estudios señalan que en los países miembros de la OCDE, 83 millones de personas padecieron de diabetes en 2010, de los cuales 10.8 son mexicanos, es decir, un 13% del total, con lo cual México se coloca como el país de la OCDE que muestra mayor prevalencia de diabetes en población adulta.

Derivado de los problemas de sobrepeso y obesidad, México es el país de la OCDE con mayor número de defunciones causadas por la diabetes mellitus, ya que por cada 100,000 habitantes se presentan 152 defunciones, mientras que en promedio en los países de la OCDE se presentan 19 defunciones por cada 100,000 habitantes.

En el propio Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se señala que dado su papel como causa de enfermedad, la obesidad aumenta la demanda por servicios de salud y afecta el desarrollo económico y social de la población, de tal forma que de acuerdo con estimaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el costo de la obesidad fue de 67,000 millones de pesos en 2008 y, en caso de no actuar, el costo que implicará en el futuro será mayor a la inversión requerida hoy para implementar políticas que hagan frente a esta problemática.

De acuerdo con información de la ENSANUT 2012, de no aplicar intervenciones preventivas o de control costo-efectivas sobre la obesidad y sus comorbilidades, los costos podrían ascender para 2017 a 101,000 millones de pesos.

Además de los costos que significan para el sector salud la atención de las enfermedades atribuibles al sobrepeso y la obesidad, debe considerarse que existen otros costos indirectos asociados, entre los cuales se encuentran aquéllos relacionados con la muerte prematura y la reducción en la productividad laboral atribuibles al sobrepeso y la obesidad, así como los problemas financieros que enfrentan las familias al tener que asumir los elevados gastos de un tratamiento contra estas enfermedades crónicas no transmisibles, lo que impide que el Estado pueda garantizar el derecho a la



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

protección a la salud en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Paradójicamente, a pesar de que existe en México un incremento significativo de sobrepeso y obesidad, existe en nuestro país al mismo tiempo una mala nutrición por deficiencias, lo cual obedece fundamentalmente al consumo excesivo de "calorías vacías", dado que se trata de alimentos que brindan al organismo un aporte energético significativo y pocos o nulos nutrientes necesarios.

Debe destacarse que una "caloría vacía" tiene el mismo contenido energético que cualquier otra caloría, pero carece de los micronutrientes que deberían acompañarla, como son vitaminas, minerales, aminoácidos o fibra.

Este tipo de calorías hace que las reservas de glucosa aumenten rápidamente consiguiendo que las calorías que no se aprovechan se transformen en grasa. Una dieta alta en azúcar, contribuye a la ganancia de peso a través de la adición de calorías sin añadir nutrición (calorías vacías), lo que provoca que aumente el apetito y el deseo de más azúcar, cuya presencia eleva los niveles de insulina, la cual promueve el almacenamiento de grasa.

En contraparte, los azúcares simples de rápida absorción se encuentran de forma natural en algunos alimentos, como la leche o las frutas. Además, estos alimentos también son ricos en minerales, vitaminas, fibra y proteínas. Por tanto, el aporte de azúcares simples está justificado, toda vez que se proporcionan algunos otros nutrientes.

Al respecto, de acuerdo con el estudio "Consumo de bebidas para una vida saludable: recomendaciones para la población mexicana", elaborado por el Instituto Nacional de Salud Pública de México en 2008, la prevalencia de sobrepeso, obesidad y diabetes ha aumentado con rapidez en México, situación que es provocada, entre otros motivos, por el consumo de bebidas entre las que se incluye a los refrescos como las menos saludables, debido a que proveen excesivas calorías y ninguno o muy escasos beneficios nutricionales.

Otro factor que ha influido en la prevalencia de sobrepeso y obesidad es que las bebidas tienen poca capacidad de saciedad e implican una pobre compensación dietética. Estudios sobre las sensaciones del apetito apoyan la



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

idea de que los líquidos tienen menos capacidad de producir saciedad que los alimentos sólidos.

Para la compensación dietética, entendida como el ajuste en la ingestión posterior a una comida, se ha encontrado en estudios que en el caso de líquidos se muestra una falta absoluta de compensación dietética, lo que sugiere que el organismo no registra la ingestión de energía a partir de bebidas para luego regular el apetito y la ingestión de alimentos.

Estos estudios han concluido que la ingestión de bebidas con aporte energético se vincula con un equilibrio positivo de energía y obesidad. Esto se confirmó en un estudio que encontró que una ingestión de 450 kcal., a partir de bebidas de frutas azucaradas produjo un aumento significativo del peso corporal, que no se encontró cuando la misma cantidad de calorías se consumió a través de alimentos sólidos por los mismos individuos.

Así, como parte del análisis del problema que se enfrenta, las autoridades competentes en materia de salud se han dado a la tarea de revisar el efecto de las bebidas con azúcar añadida. Dicho análisis menciona que, la ingestión de energía proveniente de las bebidas representa el 21% del consumo total de energía de adolescentes y adultos mexicanos. Esta cantidad de energía de las bebidas, que procede en particular de las bebidas con azúcar añadida, jugos, leche entera y alcohol (en adultos varones), se adiciona a la energía proveniente de los alimentos de la dieta y contribuye al consumo excesivo de energía vinculado con la obesidad y la diabetes.

De acuerdo al Departamento de Nutrición de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard, una porción de 500 mililitros de refresco contiene más de 200 calorías, sin aportar ningún tipo de nutrimento. Este volumen de refresco, contiene 60 gramos de azúcar.

Es preocupante el hecho de que, entre los años 1999 y 2006, el consumo de bebidas con alto contenido calórico se ha duplicado entre los adolescentes y triplicado entre los adultos mexicanos, ya que como se ha señalado las bebidas azucaradas representan productos con alta densidad energética, pero bajo aporte nutricional, incidiendo en el aumento de peso. Estadísticas muestran que los mexicanos consumen cerca de 163 litros de refresco al año, superando en 40% el consumo de un estadounidense promedio (118 litros anuales), lo que nos convierte en el país consumidor de refrescos número uno a nivel mundial.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El gran consumo actual de bebidas con azúcar añadida contribuye de manera notoria al exceso de ingestión energética y es un factor importante en el desarrollo del sobrepeso y la obesidad en México, lo que representa un exhorto para la definición de las políticas públicas que favorezcan la reducción en el consumo de bebidas con azúcar añadida.

Así, considerando que la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad representan un problema de salud pública de gran magnitud en México y que es fundamental contar con una política de Estado para lograr cambios en los patrones de alimentación y actividad física de la sociedad mexicana, la Secretaría de Salud se encuentra en vías de instrumentar la "Estrategia Nacional para el Control de la Obesidad y la Diabetes", la cual tiene como propósito cumplir con las estrategias planteadas por el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, referentes a "Hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario para el mejoramiento de la salud" y con ello seguir las respectivas líneas de acción, tales como: reducir la carga de morbilidad y mortalidad de enfermedades crónicas no transmisibles, principalmente diabetes e hipertensión, e instrumentar acciones para la prevención y control del sobrepeso, obesidad y diabetes.

Dada la problemática de la alta prevalencia de estas enfermedades y sus impactos, es importante reforzar la implementación de políticas y programas efectivos de prevención de obesidad. En este sentido, cualquier esfuerzo para disminuir los efectos negativos de esta situación y los costos que genera su atención, debe ser analizado no solamente desde una política netamente de salud pública; es por ello que se ha considerado que una medida de carácter fiscal coadyuvaría con los propósitos mencionados.

En este sentido, en la presente iniciativa se propone al H. Congreso de la Unión gravar con el IEPS, a través del establecimiento a nivel de productor e importador de una cuota específica de 1 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 saborizadas, que contengan cualquier tipo de azúcares añadidas.

Para ello se hace necesario efectuar diversas modificaciones a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en la forma siguiente:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Se adiciona un inciso G), a la fracción I, del artículo 2o. de la ley, para establecer como objetos específicos del impuesto los siguientes: Bebidas saborizadas; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener bebidas saborizadas, y jarabes o concentrados para preparar bebidas saborizadas que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos. Estos grupos de bienes estarán gravados cuando contengan cualquier tipo de azúcares añadidas.

El impuesto se calculará mediante la aplicación de una cuota de \$1.00 por litro de bebidas saborizadas y por lo que respecta a concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, el impuesto se calculará tomando en cuenta el número de litros de bebidas saborizadas que, de acuerdo con las especificaciones del fabricante, se puedan obtener.

Es importante mencionar que en el caso de que las bebidas energéticas contengan azúcares añadidas, en adición del impuesto establecido en el inciso F), de la fracción I, del artículo 2o. de la ley, también pagarán el impuesto que se propone en el inciso G), toda vez que los fines extrafiscales que se persiguen con ambos impuestos tienen causas diferentes. El impuesto previsto en el inciso F), se justifica en base a los efectos dañinos que pueden ocasionar las bebidas energéticas como estimulantes del sistema nervioso, y el inciso G), por los efectos en la obesidad que están asociados con el consumo de azúcares añadidas.

A efecto de que la cuota no pierda su valor por efectos inflacionarios, se establece que la misma se actualizará conforme a lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 17- A del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte, se define en el artículo 3o., fracciones XVIII, XIX y XX, lo que se debe entender por bebidas saborizadas; concentrados, polvos y jarabes, esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas, y azúcares, respectivamente. Debe destacarse que por azúcares se entienden todos los monosacáridos, disacáridos y polisacáridos que se encuentren en los productos gravados con este impuesto, siempre que se trate de azúcares añadidas.

Toda vez que se trata de un impuesto que no grava toda la cadena comercial, sino que se aplicará exclusivamente al importador y al fabricante o productor, se reforma el inciso c), de la fracción I, del artículo 8o. de la ley, para establecer



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

que no son contribuyentes del impuesto quienes lleven a cabo las enajenaciones de los bienes gravados cuando se trate de personas diferentes a los fabricantes, productores o importadores.

Igualmente se hace necesario exentar a las bebidas saborizadas que cuenten con registro sanitario como medicamentos, como es el caso, por ejemplo, de algunos jarabes para la tos, ya que en estos casos se trata de bebidas saborizadas que tienen una categoría sanitaria como medicamentos. El suero oral también se exenta, ya que es una bebida saborizada que se ingiere en forma oral y que contiene azúcares pero que, a pesar de no estar considerada como medicamento, tiene fines terapéuticos de rehidratación al organismo humano. Por ello en la fracción XXI, del artículo 3o. de la ley, se establecen todas y cada una de las características que debe reunir el suero oral para estar exento.

También se hace necesario exentar a la leche en cualquier presentación, incluyendo la que esté mezclada con grasa vegetal, toda vez que si bien dicho producto puede llegar a contener azúcares añadidas, también contiene proteínas de alto valor nutritivo, por lo que su enajenación o importación no debe estar afectada al pago del impuesto.

También se exentan a las bebidas saborizadas que se elaboren en restaurantes, bares y otros lugares en donde se proporcionen servicios de alimentos y bebidas, como puede ser el caso de teatros y cines que cuenten con dichos servicios, ya que en estos casos se está en presencia de prestaciones de servicios y no de enajenación de bienes. Para ello, se propone adicionar un inciso f), a la fracción I, del artículo 8o. de la ley.

Otras modificaciones técnicas consisten en lo siguiente:

Se reforman los artículos 5o., párrafo segundo, para establecer la forma en que se debe efectuar el cálculo mensual del impuesto; 10, para establecer el momento de causación del gravamen, y 11, párrafo cuarto, para precisar la base gravable en la enajenación de los bienes.

En el artículo 14, párrafo segundo, se establece la base gravable aplicable en la importación de los bienes afectos al pago del impuesto.

Por otra parte, se establecen diversas obligaciones formales: en el artículo 19, fracción I, la de identificar las operaciones afectas al pago de la cuota. En la



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

fracción VIII del numeral citado, la de que los contribuyentes deberán proporcionar al Servicio de Administración Tributaria información trimestral sobre sus principales clientes y proveedores; en la fracción X, la de llevar un control físico del volumen producido o envasado; en la fracción XI, la de que los importadores o exportadores de los bienes gravados estén inscritos en el padrón de importadores y exportadores sectorial; finalmente, se adiciona una fracción XXIII, para establecer que los importadores de concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, para los efectos de pagar el impuesto en la importación, deberán manifestar bajo protesta de decir verdad, el número de litros de bebidas saborizadas que, de conformidad con las especificaciones del fabricante, se puedan obtener, y que dichas especificaciones no podrán ser menores a las que el importador manifieste en la enajenación que de dichos bienes haga en el mercado nacional.

Asimismo, toda vez que se trata de un nuevo impuesto que se causa sobre base flujo de efectivo, se considera adecuado prever una disposición transitoria a fin de que las personas físicas y morales que hasta el 31 de diciembre de 2013, hubieren realizado enajenaciones de los bienes que estarán gravados, cuyas contraprestaciones se cobren una vez que entre en vigor la medida propuesta, no estarán afectas al pago del IEPS, siempre que los bienes referidos se hayan entregado antes de la fecha mencionada y el pago de las contraprestaciones se realice dentro de los primeros diez días naturales de 2014. Este tratamiento no será aplicable a las operaciones que se llevan a cabo entre contribuyentes que sean partes relacionadas de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Impuesto sobre la Renta, sean o no residentes en México, habida cuenta de que no son operaciones entre partes independientes.

4. IMPUESTOS AMBIENTALES.

En materia de impuestos ambientales se propone a ese Congreso de la Unión establecer dos tipos de gravámenes.

Su objeto es desincentivar conductas que afectan negativamente al medio ambiente al reflejar los costos sociales que causan dichas conductas, los cuales se orientan a dos temas específicos:

- a) Reducción gradual de emisiones a la atmósfera de bióxido de carbono, principal gas de efecto invernadero, y



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- b) Reducción gradual del uso de plaguicidas que generan indirectamente daños a la salud y al medio ambiente.

Cabe apuntar que estas propuestas no enfrentan la totalidad de la problemática ambiental de nuestro país; sin embargo, son dos temas que presentan un gran potencial para mejorar el medio ambiente y para los cuales existe suficiente información del problema, así como de sus efectos ambientales.

Los gravámenes que se proponen a ese Congreso de la Unión, son los siguientes:

4.1. IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES FÓSILES.

Se propone un impuesto a la enajenación e importación de combustibles fósiles de acuerdo con su contenido de carbono.

Durante la combustión o quema de combustibles fósiles se libera a la atmósfera bióxido de carbono, que es uno de los principales gases de efecto invernadero. Para incentivar un menor uso y mayor eficiencia en su combustión, se propone gravar el contenido de carbono de estos combustibles con un precio que refleje las condiciones de los mercados internacionales de los bonos de carbono. Este impuesto se basa en el principio fundamental de "quien contamina paga", de forma que internaliza el costo social de producir emisiones contaminantes para la atmósfera y, en consecuencia, induce la adopción de tecnologías más limpias en la producción de bienes y servicios.

Un impuesto como el que se propone ayudará a limpiar el aire de nuestras ciudades, reducirá las enfermedades respiratorias, los gastos en salud pública y, por lo tanto, generará mayor productividad. Con este impuesto nuestra base de competitividad cambiará de ser gris y basada en la combustión de hidrocarburos, a ser verde y con eficiencia energética, mediante la innovación y adopción de tecnologías verdes; una economía de bajo consumo y emisión de carbono. Los recursos adicionales que se generen permitirán invertir en eficiencia energética, en mejores tecnologías y en mejor transporte público.

Además, este impuesto al carbono refleja el compromiso de la generación presente con las generaciones futuras, en relación al cuidado del medio ambiente.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por otra parte, la introducción de un impuesto al carbono reafirma el compromiso de México para alcanzar sus metas de reducción de emisiones hacia el año 2020, que ratifican el compromiso contraído por México en los acuerdos de Cancún 2010 y en la Ley General de Cambio Climático aprobada por esa Soberanía.

Actualmente, existen al menos 33 países y 18 gobiernos sub-nacionales que utilizan sistemas de precios para el carbono, ya sea mediante impuestos o a través del comercio de emisiones.

Países como Australia, Canadá, Dinamarca, Eslovenia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Italia, Noruega y Suecia han aplicado impuestos directos al contenido de carbono en los combustibles fósiles. Otros países como Alemania y Austria han preferido aplicar aumentos a los impuestos energéticos con este mismo fin. Algunos países de América Latina como Brasil y Colombia están en la etapa de planeación de un impuesto al carbono, el cual aún no se ha implementado. En esta misma situación se encuentra China.

La diferencia entre un impuesto específico al carbono y un impuesto a los energéticos es que el primero tiene el doble objetivo de reducir emisiones e incrementar la recaudación, mientras que el segundo generalmente cumple sólo el objetivo fiscal. Un impuesto al carbono es la forma más eficiente (menos costosa) de desincentivar las emisiones de gases de efecto invernadero que están ocasionando el cambio climático, además de fomentar una mayor viabilidad al desarrollo de tecnologías para la eficiencia energética y promover el uso de fuentes alternativas de energía.

Los impuestos al carbono y los sistemas de mercados de emisiones se utilizan para reflejar en el precio el costo marginal social de las externalidades negativas asociadas al carbono. Sin embargo, difieren en su construcción y en el resultado final.

Con los impuestos, el gobierno fija el precio del carbono y el mercado determina las cantidades de emisiones resultantes y el consumo de energía. Los impuestos aseguran el precio y envían una señal a los consumidores para reducir su consumo y hacer un uso eficiente, dependiendo de su sensibilidad al cambio en el precio, mientras que en un sistema de comercio de emisiones se fija un objetivo de reducción de las emisiones y el precio se construye en el mercado permitiendo que varíe. Sin embargo, un impuesto tiene varias características preferibles a un sistema de comercio, como la flexibilidad de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ajuste para los individuos que se enfrentan al impuesto y su facilidad y generalidad en su aplicación.

Para calcular el precio del carbono, el Centro Mario Molina creó un índice, ponderando el precio de varios mercados internacionales europeos, de Nueva Zelanda y de California, en los Estados Unidos de América. Con datos observados de octubre de 2012 a junio de 2013, se obtuvo un precio promedio de 5.70 dólares americanos por tonelada de carbono. Por otra parte, para conocer el contenido de carbono de cada combustible comercializado en México, se utilizaron los factores de emisión publicados por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) de la Organización de las Naciones Unidas, en sus directrices de 1996 para la determinación de los inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero, en las cuales se establece el contenido de carbono en cada combustible de acuerdo a sus características fisicoquímicas; es decir, los valores señalados por el IPCC no se modifican con el tiempo.

Con base en lo anterior, se propone establecer cuotas específicas por tipo de combustible, considerando las toneladas de bióxido de carbono por unidad de volumen, en la forma siguiente:

Tipo de combustible	Toneladas de CO ₂ por unidad de volumen	Unidad de volumen	Impuesto por unidad de volumen	Unidad de medida para el impuesto
Gas Natural	16.893	Mil metros ³	11.94	Centavos por millar de metro ³
Propano	1.485	10 ³ litros	10.50	Centavos por litro
Butano	1.820	10 ³ litros	12.86	Centavos por litro
Gasolinas y gasavión	2.294	10 ³ litros	16.21	Centavos por litro
Turbosina y otros kerosenos	2.647	10 ³ litros	18.71	Centavos por litro
Diesel	2.712	10 ³ litros	19.17	Centavos por litro
Combustóleo	2.935	10 ³ litros	20.74	Centavos por litro
Coque de petróleo	2.686	10 ³ kilogramos	189.85	Pesos por tonelada
Coque de carbón	2.730	10 ³ kilogramos	192.96	Pesos por tonelada
Carbón mineral	2.523	10 ³ kilogramos	178.33	Pesos por tonelada
Tonelada de CO₂	1.000	Tonelada	70.68	Pesos por tonelada



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Conforme a lo anterior, se hace necesario efectuar diversas modificaciones a la estructura de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en los siguientes términos:

El impuesto se aplicará a las enajenaciones e importaciones que se realicen de los combustibles mencionados, por lo que se propone adicionar al artículo 2o., fracción I, un inciso H).

Para delimitar los combustibles objeto del gravamen, se propone adicionar el artículo 3o., con una fracción XXII, para definir el concepto de cada uno de ellos.

Los contribuyentes del 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, por lo que se propone reformar el artículo 8o., fracción I, inciso c), para establecer que las enajenaciones que realicen personas diferentes de los fabricantes, productores o importadores, estarán exentas del impuesto, no considerándose a estas personas contribuyentes del impuesto por dichas enajenaciones.

En este sentido solamente procederá el acreditamiento del impuesto que se hubiera pagado en la importación de los citados combustibles, por lo que se propone reformar el artículo 4o. en su segundo y tercer párrafos.

El impuesto se causará en el momento en que se cobren las contraprestaciones, por lo que se propone reformar el artículo 10.

El impuesto se calculará mensualmente, aplicando las cuotas que correspondan a las unidades de medida a los combustibles fósiles que se hubieran enajenado en el mes, disminuido con el impuesto pagado en el mismo mes al aplicar las cuotas correspondientes con motivo de la importación de esos bienes, por lo que se propone reformar el artículo 5o.

En el caso de la importación, el impuesto se calculará aplicando las cuotas sobre el total de las unidades de medida de los combustibles fósiles que se hubieran importado, por lo que se propone reformar el artículo 14.

En materia de obligaciones, se propone reformar el artículo 19, en sus fracciones I, VIII, X, XI y XIII, para establecer las obligaciones que deberán cumplir los contribuyentes de este impuesto, siendo estas las siguientes:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- i) En la contabilidad deberán identificar las operaciones relativas a los combustibles fósiles;
- ii) Deberán proporcionar trimestralmente al Servicio de Administración Tributaria, la información sobre sus 50 principales clientes y proveedores de esos combustibles, así como el precio de enajenación de cada producto, valor y volumen de los mismos;
- iii) Llevar un control físico del volumen fabricado, producido o envasado, así como reportar trimestralmente la lectura mensual de los registros de cada uno de los dispositivos que se utilicen para llevar el citado control, y
- iv) Estar inscritos en el padrón de importadores y exportadores a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.2. IMPUESTO A LOS PLAGUICIDAS.

En la actualidad existen en convivencia prácticas agrícolas sustentables con un manejo biológico de plagas, con otras que utilizan diversos plaguicidas que aunque permiten un aumento en la productividad agrícola tienen fuertes riesgos ambientales como: a) contaminación del agua, de los suelos, del aire y de los alimentos; b) intoxicaciones agudas (leves, moderadas o severas), sub crónicas, crónicas con efectos agudos como quemaduras de piel y ojos, cefalea, náuseas, visión borrosa, calambres musculares, vómitos y dificultad respiratoria, e inclusive hay estudios no concluyentes hasta ahora, que apuntan que estos productos podrían ser carcinógenos, y c) enfermedades como disfunciones inmunológicas y daño neuronal permanente y, en casos extremos, pueden producir la muerte.

De acuerdo con el Centro Mario Molina, en México se utilizan aproximadamente 55 mil toneladas al año de plaguicidas o de ingredientes activos para su formulación, de los cuales 25.5 mil toneladas son de insecticidas, 16 mil toneladas son de herbicidas, 9 mil toneladas corresponden a fungicidas y el resto a otros compuestos químicos. Además, anualmente se desechan 7 mil toneladas de envases vacíos, los cuales contuvieron estos agroquímicos, lo que genera un gran riesgo ambiental y sanitario para las localidades donde se utilizan y para los trabajadores que los aplican.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Entre los países que aplican impuestos a este tipo de agroquímicos se encuentran Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, donde las tasas del impuesto van de 2.5% a 35%. Con dichos gravámenes, estos países aprovechan las señales corregidas de mercado para inducir la sustitución por productos más limpios y eficientes, así como para dar incentivos dinámicos a la innovación y adopción de nuevas tecnologías.

Otros países en desarrollo han introducido impuestos similares al que se propone, con resultados favorables. Por ejemplo, en la India la tasa total impositiva a los plaguicidas es de 16% y se ha logrado disminuir el uso de los plaguicidas más tóxicos en aproximadamente 40%, mientras que Vietnam introdujo un impuesto a los plaguicidas en 2012 con una tasa de cerca del 3%. En América Latina, Costa Rica ha estudiado y discutido la introducción de un impuesto a los plaguicidas, lo cual aún no se ha implementado.

Es por ello que en la presente iniciativa se propone un impuesto que grave los plaguicidas de acuerdo con la clasificación de peligro de toxicidad aguda establecida en la NOM-232-SSA1-2009, de conformidad con la siguiente tabla.

Tabla 1. Categorías de peligro de toxicidad aguda

Vía de exposición	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5
Oral (mg/kg)	5	50	300	2000	5000
Dérmica (mg/kg)	50	200	1000	2000	-
Inhalatoria Gases (ppmV)	100	500	2500	5000	
Inhalatoria Vapores (mg/l)	0,5	2	10	20	
Inhalatoria Polvos y nieblas (mg/l)	0,05	0,5	1	5	

Fuente: NOM-232-SSA1-2009

Con base en lo anterior, se propone establecer una tasa que se aplicará a los plaguicidas conforme a la categoría de peligro de toxicidad aguda, en la forma siguiente:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- 1. Categorías 1 y 29%
- 2. Categoría 37%
- 3. Categoría 46%

Conforme a lo anterior, se hace necesario efectuar diversas modificaciones a la estructura de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en la forma siguiente:

El impuesto se aplicará a las enajenaciones e importaciones que se realicen de los plaguicidas, por lo que se propone adicionar el artículo 2o., fracción I, con un inciso I).

Para delimitar los bienes que son objeto del gravamen se propone adicionar el artículo 3o., con una fracción XXIII, para definir el concepto de plaguicidas.

El impuesto se causará en todas las etapas de la cadena comercial, por lo que serán sujetos del impuesto, las personas físicas o morales que enajenen en territorio nacional o importen los plaguicidas, pero permitiendo el acreditamiento del impuesto que se haya trasladado en la etapa anterior, por lo que se propone reformar el artículo 4o., en su segundo y tercer párrafos.

Los servicios de comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, que se realicen con motivo de la enajenación de los plaguicidas, serán objeto del impuesto, por lo que se propone reformar el artículo 2o., fracción II, inciso A), y para que apliquen las reglas de retención a que se refiere el artículo 5o.-A, se propone también reformar este artículo.

En virtud de que la tasa del gravamen se aplicará atendiendo al peligro de toxicidad aguda, se propone adicionar el artículo 8o., fracción I, con un inciso h), para establecer que no se pagará el impuesto por las enajenaciones de los plaguicidas que conforme a la categoría de peligro de toxicidad aguda corresponda a la categoría 5, por ser ligeramente tóxicos y no tener efectos de contaminación ambiental.

En materia de obligaciones, se propone reformar el artículo 29-A, fracción VII, inciso a), segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, para establecer la obligación a los contribuyentes que realicen operaciones con plaguicidas, de trasladar en forma expresa y por separado el impuesto, siempre que el



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

adquirente sea a su vez contribuyente de este impuesto por dichos bienes y así lo solicite.

También se propone reformar el artículo 19, en sus fracciones II, VIII, X y XI, para establecer a los contribuyentes del impuesto, las siguientes obligaciones:

- i) Expedir comprobantes fiscales con el traslado en forma expresa y por separado a otros contribuyentes de este gravamen;
- ii) Proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, la relación de las personas a las que les hubiera trasladado el IEPS en forma expresa y por separado, así como el monto trasladado;
- iii) Llevar un control físico del volumen fabricado, producido o envasado, así como reportar trimestralmente, la lectura mensual de los registros de cada uno de los dispositivos que se utilicen para llevar el citado control;
- iv) Estar inscritos en el padrón de importadores y exportadores a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- v) Proporcionar trimestralmente al Servicio de Administración Tributaria la información sobre sus 50 principales clientes y proveedores, respecto de los plaguicidas.

5. ACTUALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LAS TASAS APLICABLES A GASOLINAS Y DIESEL CONFORME AL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS.

En virtud de que las condiciones del mercado nacional de gasolinas y diesel han evolucionado, es necesario incorporar conceptos de uso común en dicha industria, así como elementos que permitan generar una armonía entre la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y otras disposiciones legales relativas a las gasolinas y el diesel en el país.

Por lo anterior, se estima necesario llevar a cabo diversas modificaciones a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La propuesta a la fracción I, del artículo 2o.-A, que establece el cálculo de las tasas aplicables en cada mes por la enajenación de gasolinas y diesel en territorio nacional tienen como objetivo adecuar la redacción de dicha ley a las condiciones vigentes del mercado nacional de gasolinas y diesel, las cuales se establecen en cada ejercicio fiscal a través de la Ley de Ingresos de la Federación. Con lo anterior, se simplifica y transparenta el mecanismo de cálculo de dichas tasas. Asimismo, se propone que esa Soberanía considere incorporar conceptos de uso común en la industria de las gasolinas y el diesel, así como elementos que permitan generar una armonía entre la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y otras disposiciones legales relativas a las gasolinas y el diesel en el país.

Respecto a los elementos que actualmente se establecen en la Ley de Ingresos de la Federación destacan los factores para la determinación del impuesto sobre el valor agregado, como componente del precio al público de las gasolinas y el diesel, conforme a las tasas vigentes de dicho impuesto; adicionalmente, se propone incorporar el concepto de mermas como parte del precio de venta al público, debido a que existe un nivel mínimo que corresponde a la operación propia de Petróleos Mexicanos en la distribución de los combustibles y que de acuerdo con el Instituto Mexicano del Petróleo corresponde a un nivel de 0.35% del total del volumen. Cabe señalar que este último concepto deberá ser revisado en los siguientes años, con el fin de reducir dicho factor en caso de que un cambio tecnológico así lo justifique.

En cuanto a los términos y conceptos que resultan más adecuados a la normatividad expedida por la Secretaría de Energía durante los últimos años, así como a las prácticas de los mercados internacionales, para efectos de los elementos necesarios para el cálculo de la tasa, son los siguientes:

- Sustituir el término "agencia de ventas" por "Terminal de Almacenamiento y Reparto", el cual está definido de forma operativa y en las disposiciones de Ventas de Primera Mano de combustibles emitidas por la Secretaría de Energía.
- Sustituir el concepto de "costos incurridos" por "costos", con el fin de establecer criterios de eficiencia económica en su determinación.
- Actualizar las referencias de precios de los combustibles utilizadas en el cálculo del precio productor de acuerdo a la realidad de los mercados nacional e internacionales; eliminar las referencias a los combustibles de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

alto azufre, ya que por disposiciones ambientales ya no se producen, y generalizar el concepto de gasolinas con el fin de incorporar a la gasolina Premium que actualmente no está contemplada en esta ley.

- Definir los conceptos de "precio productor", "costos de distribución y comercialización" y "precio de venta de primera mano", para dar mayor transparencia en los elementos que forman parte del cálculo de las tasas del IEPS y simplificar su metodología.
- Se propone agregar la posibilidad de que el transporte sea realizado por Petróleos Mexicanos o por un tercero, con el fin de armonizar el cálculo de las tasas del impuesto con la realidad operativa de la distribución de combustibles que lleva a cabo ese organismo.
- Adicionalmente, la redacción actual de la ley no hace una referencia específica a las unidades de medida de los combustibles, por lo que se propone establecer el metro cúbico (medida internacional de volumen equivalente a 1,000 litros) como unidad de medida para el cálculo de los elementos con los que se calculan las tasas del impuesto.
- La información necesaria para el cálculo de dichas tasas es generada por Petróleos Mexicanos, por lo que se propone una modificación para establecer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público requerirá a Petróleos Mexicanos todos los datos e información necesaria para calcular las tasas del IEPS de las gasolinas y el diesel, lo cual otorga mayor certeza al proceso de cálculo.
- Con el fin de garantizar que Petróleos Mexicanos pueda aplicar las tasas resultantes en tiempo y forma, se propone modificar el plazo en el que se recopilan los datos necesarios para el cálculo de las tasas, para pasar de un plazo que actualmente va del día 26 del mes inmediato anterior al día 25 del mes anterior a aquel para el cual se calculan las tasas, a un plazo que vaya del día 21 del mes inmediato anterior al día 20 del mes anterior por el que se calcula la tasa. También se propone establecer la obligación de publicar dichas tasas antes de que inicie el mes por el que se calculan; sin embargo, se propone también que en casos extraordinarios, en que no sea posible publicar dichas tasas antes del plazo señalado, Petróleos Mexicanos pueda continuar utilizando las tasas del mes anterior, en tanto no se publiquen las tasas correspondientes.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En cuanto a las definiciones de gasolinas y diesel señaladas en el artículo 3o., fracciones IX y X, es necesario modificarlas para efectos de la aplicación del IEPS, debido a que las definiciones actuales corresponden a procesos generales que hoy en día no corresponden con la realidad de los procesos de la refinación del petróleo crudo.

Las definiciones que se proponen a esa Soberanía, otorgan mayor certidumbre al contribuyente del impuesto, y corresponden con los procesos actuales de la refinación de petróleo crudo, así como con las definiciones aceptadas internacionalmente.

6. IMPUESTO A LAS GASOLINAS DESTINADO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

A efecto de mejorar los mecanismos establecidos para que las entidades federativas cuenten con los recursos del impuesto a las gasolinas y el diesel que se destina a dichas entidades, municipios y demarcaciones territoriales, establecido en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se hace necesario modificar radicalmente las características de dicho gravamen sin alterar las cuotas establecidas desde 2008 y conservando el destino de la recaudación en los términos expuestos. Para ello se propone lo siguiente:

Se establece que, sin perjuicio de los otros impuestos aplicables a las gasolinas y al diesel, quienes vendan dichos combustibles deberán pagar las cuotas siguientes: 36 centavos por litro en el caso de gasolina magna; 43.92 centavos por litro en el caso de gasolina Premium UBA, y 29.88 centavos por litro tratándose del diesel. Cabe mencionar que se trata de las mismas cuotas que están vigentes desde su introducción en 2008.

Se exentan las ventas que realicen personas diferentes a los fabricantes, productores o importadores de los combustibles mencionados, y dado que conforme a nuestro sistema jurídico, sólo puede producir e importar estos combustibles Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios (PEMEX), dicha empresa será el único contribuyente del gravamen, la cual lo repercutirá dentro del precio de venta de dichos bienes a sus adquirentes, sin que por ello se agote o destruya la fuente de riqueza que le da origen al tributo, tal como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios. Es importante destacar que la modificación a las características del impuesto no



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

provocará ningún incremento adicional en el precio final al consumidor de combustibles respecto al que se observa en la actualidad.

Los recursos que se obtengan por este concepto se seguirán destinando a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales conforme se establece en la Ley de Coordinación Fiscal.

Para ello, se hace necesario establecer la obligación de presentar conjuntamente con la declaración de pago mensual la información correspondiente a los litros de las gasolinas y diesel enajenados por cada estación de servicio en cada una de las entidades federativas; tratándose de enajenaciones a distribuidores de gasolinas y diesel, la información se presentará por cada uno de los establecimientos del distribuidor, considerando el volumen entregado en cada uno de dichos establecimientos.

El pago del impuesto se realizará por PEMEX a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual hará la distribución a las entidades federativas durante el mes inmediato posterior al mes en que los contribuyentes hayan realizado el pago.

También se plantean reformas a diversos artículos para precisar el momento de causación, el cálculo y la base que se deben tomar en consideración para la aplicación de este impuesto; también se proponen derogaciones habida cuenta de que, con este gravamen, se está sustituyendo el aplicable a la venta final de estos combustibles.

Por otra parte, en la XLV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, sus integrantes manifestaron que toda vez que está previsto que las cuotas del impuesto a las gasolinas y el diesel que se destina a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales se disminuya en 9/11 a partir de 2015, dicha disminución no resulta conveniente, ya que resulta primordial que las entidades federativas tengan certeza jurídica de que dicha contribución cuenta con la estabilidad requerida como fuente de ingresos a fin de destinar los recursos requeridos al gasto público.

Si se redujeran las cuotas como se tiene previsto a partir de 2015, se comprometería la situación financiera de las entidades federativas, al dejar de percibir aproximadamente 82% de lo que se recaudaría con la aplicación de estas cuotas, lo que equivale en 2014 a 17.2 miles de millones.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En atención a dicho planteamiento, se propone derogar la disposición que establece que a partir del 1 de enero de 2015, las cuotas del impuesto especial sobre producción y servicios a la venta final al público en general de gasolinas y diesel establecidas en el artículo 2-A, fracción II de la ley que regula este impuesto se disminuirán en una proporción de 9/11.

7. ELIMINACIÓN DE LA EXENCIÓN DEL IMPUESTO A LA IMPORTACIÓN TRATÁNDOSE DE BIENES EN FRANQUICIA DE CONFORMIDAD CON LA LEY ADUANERA.

El artículo 13 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, establece en su fracción IV que "no se pagará el impuesto por la importación de bienes en franquicia de conformidad con lo dispuesto en la Ley Aduanera".

Utilizar el concepto de franquicia en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios tuvo el propósito de exentar del impuesto solamente a las importaciones realizadas por pasajeros y por las misiones diplomáticas acreditadas en nuestro país, en los términos que lo autoriza la Ley Aduanera.

Sin embargo, actualmente algunos contribuyentes han considerado que dentro del concepto de franquicia, a que se refiere el precepto antes señalado, quedan comprendidas las mercancías que se encuentran exentas conforme a la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y los tratados internacionales, partiendo de que el concepto de franquicia es sinónimo de exención.

Una interpretación en tal sentido es incorrecta ya que los fines de los impuestos al comercio exterior y los fines de los impuestos internos que también gravan la importación, como es el caso del IEPS, son diferentes. Además esa interpretación incorrecta provocaría, por ejemplo, que algunos de los bienes que se importan, y que son materia del IEPS, como serían, por ejemplo, las bebidas alcohólicas, quedarán exentas de dicho impuesto.

Asimismo, generaría problemas de inequidad en el IEPS, al gravarse los bienes que se producen en territorio nacional y quedar exentos algunos de los bienes que se importaran.

Por lo anterior, se estima conveniente eliminar la fracción IV, del artículo 13 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Cabe apuntar que con esta propuesta no se afecta la exención que actualmente se otorga a las importaciones efectuadas por pasajeros y por las misiones diplomáticas acreditadas en México, ya que se mantiene en sus términos vigentes la fracción II, del artículo 13 de dicho ordenamiento.

8. MOMENTO DE CAUSACIÓN TRATÁNDOSE DE FALTANTES DE BIENES EN LOS INVENTARIOS.

La Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios equipara a la enajenación el faltante de bienes en los inventarios de los contribuyentes y, en algunos casos, el consumo y autoconsumo de dichos bienes.

A efecto de precisar el momento de causación del impuesto en los casos mencionados, se propone establecer en el artículo 10 de la ley que se considerará que se efectúa la enajenación en el momento en el que el contribuyente o las autoridades fiscales conozcan que se realizaron los supuestos mencionados, lo que ocurra primero.

También se precisa que, tratándose de donaciones por las que se deba pagar el impuesto, el momento de causación se genera cuando se haga la entrega del bien donado o se extienda el comprobante que transfiera la propiedad, lo que ocurra primero.

9. GARANTÍA DE AUDIENCIA TRATÁNDOSE DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS EN LOS QUE SE REALIZAN JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CXXXII/2011, estableció el criterio de que el artículo 20 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, al establecer la posibilidad de que la autoridad administrativa imponga la sanción consistente en la clausura de uno a dos meses del establecimiento o establecimientos donde se realicen las actividades de juegos con apuestas y sorteos, cuando se advierta el incumplimiento a la obligación de llevar sistemas de cómputo y proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, en forma permanente, la información en línea y en tiempo real del sistema central de apuestas, viola la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al constituir un acto privativo, debe concederse la



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

indicada garantía constitucional en la que se cumplan las formalidades del procedimiento.

Dicha tesis dice lo siguiente:

"JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. EL ARTÍCULO 20, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS QUE PREVE LA SANCIÓN CONSISTENTE EN LA CLAUSURA DEL ESTABLECIMIENTO DONDE SE LLEVEN A CABO, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE JULIO DE 2010). El citado precepto, al establecer la posibilidad de que la autoridad administrativa imponga la sanción consistente en la clausura de uno a dos meses del establecimiento o establecimientos donde se realicen las actividades de juegos con apuestas y sorteos, cuando se advierta el incumplimiento a la obligación de llevar sistemas de cómputo y proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, en forma permanente, la información en línea y en tiempo real del sistema central de apuestas, viola la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al constituir un acto privativo, debe concederse la indicada garantía constitucional en la que se cumplan las formalidades del procedimiento. No pasa inadvertido que en el propio artículo se exceptúa de la aplicación de la sanción a los contribuyentes cuyo incumplimiento se deba a fallas en los sistemas de cómputo, por causas no imputables a ellos, cuando se presente el aviso correspondiente; sin embargo, ello no significa que se establezca implícitamente a favor de éstos un procedimiento en el que se les otorgue la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, ya que esto no constituye una forma de materialización de la garantía constitucional de audiencia previa al acto de privación respectivo.

Amparo en revisión 706/2010. Espectáculos Latinoamericanos Deportivos, S.A. de C.V. 10 de noviembre de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar."

Tesis1a. CXXXII/2011 [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXXIV, Julio de 2011; Pág. 295.

Con el fin de corregir el problema de inconstitucionalidad observado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis antes transcrita, se propone reformar el segundo párrafo y adicionar un quinto y sexto párrafos al artículo 20 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a efecto de establecer el procedimiento al que deben sujetarse las autoridades fiscales en el que se respete las garantías de audiencia y de defensa establecidas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de clausuras de establecimientos donde se



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

realicen actividades de juegos con apuestas y sorteos, cuando los contribuyentes de dichas actividades no cumplan con la obligación de llevar sistemas de cómputo y de proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, en forma permanente, la información en línea y en tiempo real del sistema central de apuestas.

10. DECLARACIONES DE PAGO PARA CONTRIBUYENTES PERSONAS FÍSICAS QUE OPTAN POR ~~TRIBUTAR EN EL RÉGIMEN DE INCORPORACIÓN.~~

En congruencia con la propuesta presentada ante esa Honorable Asamblea para expedir una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, en la cual se elimina el actual Régimen de Pequeños Contribuyentes, previsto en el Título IV, Capítulo II, Sección III de la ley, y se propone establecer el denominado "Régimen de Incorporación", al cual podrán acogerse por un periodo de seis años las personas físicas con poca capacidad económica y administrativa, a fin de que puedan prepararse para cumplir adecuadamente con sus obligaciones e incorporarse al régimen general de la Ley del Impuesto sobre la Renta, motivo por el cual se les permitirá que durante el periodo mencionado puedan presentar de forma bimestral sus declaraciones de pago e informativas para efectos del impuesto sobre la renta, se considera conveniente permitir que dichos contribuyentes también puedan presentar de manera bimestral las declaraciones de pago correspondientes al IEPS, precisando que no estarán obligados a presentar las declaraciones informativas relativas a este impuesto, siempre que presenten la información de las operaciones con sus proveedores en el bimestre inmediato anterior, de conformidad con lo previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que se adiciona un artículo 5o.-D a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

11. SE ELIMINA LA FACULTAD QUE SE CONFIERE A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ADMINISTRAR EL IMPUESTO SOBRE JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS, TRATÁNDOSE DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES.

En la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta se elimina el Régimen de Pequeños Contribuyentes y, por lo tanto, las entidades federativas ya no tendrán facultades de administración sobre ese sector. Por su parte, el artículo 29 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios establece



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

que, respecto del IEPS aplicable a juegos con apuestas y sorteos que causen las personas físicas sujetas al Régimen de Pequeños Contribuyentes, será administrado también por las entidades federativas. Al dejar de tener vigencia el Régimen de Pequeños Contribuyentes y su administración por las entidades federativas se hace innecesario conservar esta disposición, por lo que se propone su eliminación.

12. ~~CÓDIGO DE SEGURIDAD PARA CAJETILLAS DE CIGARROS.~~

Es una realidad que el hábito de fumar representa un grave problema de salud pública. Con la venta de cajetillas de cigarros que se realiza tanto en el comercio formal como en el informal, dicho problema se agudiza si se consumen además cigarros de procedencia ilícita.

El Gobierno Federal ha realizado acciones tendientes a combatir la venta de cigarros ilegales y de dudosa procedencia.

Sin embargo, esto no ha sido suficiente, por lo que es necesario emprender otras acciones que coadyuven a combatir la falsificación y contrabando de estos productos.

En este sentido, se propone reformar el artículo 19, fracción XXII, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para establecer la obligación a los productores, fabricantes e importadores de cigarros y otros tabacos labrados, de imprimir un código de seguridad en cada una de las cajetillas de cigarros para su venta en México, con las características técnicas que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, así como la obligación de dichos contribuyentes de que registren, almacenen y proporcionen al citado organismo, la información que se genere de los mecanismos y sistemas de impresión del referido código.

Como complemento de lo anterior, se propone adicionar el artículo 19-A a la ley citada, para facultar al Servicio de Administración Tributaria para que, cuando detecte cajetillas de cigarros que no cuenten con el código de seguridad que cumpla con las especificaciones a que se refiere el artículo 19, fracción XXII, proceda a asegurarlas pasando a propiedad del fisco federal, a efecto de que proceda a su destrucción.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Para que el citado organismo ejerza adecuadamente dichas acciones, se propone también facultarlo para que practique verificaciones en cualquier local o establecimiento en donde se vendan, enajenen o distribuyan en México las cajetillas de cigarros y otros tabacos labrados, para cerciorarse que estos productos contengan impreso el código de seguridad, observando el procedimiento que se establece en el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación.

13. COMPROBANTES FISCALES.

En concordancia con las modificaciones que se han realizado al Código Fiscal de la Federación en materia de comprobantes fiscales y con las propuestas presentadas en esta iniciativa en dicha materia, es necesario adecuar diversas disposiciones en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a fin de que en éstas disposiciones se establezca la obligación de los contribuyentes para expedir comprobantes fiscales, dado que las características y requisitos que deben contener los mismos, quedan regulados en el mencionado Código.

14. ACTUALIZACIÓN DE REFERENCIAS A DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

Finalmente, derivado de la propuesta presentada para expedir una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, y toda vez que en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se alude en diversas disposiciones a dicha ley, es necesario actualizar las referencias mencionadas.

15. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Tomando en cuenta que el momento de causación del IEPS se produce cuando se cobran las contraprestaciones por las actividades gravadas, lo que implica que con motivo de las reformas propuestas, respecto de algunas operaciones celebradas en 2013, si éstas se pagan en 2014, quedarían afectas a una nueva tasa o estarán gravadas por vez primera, a efecto de mantener en lo posible las condiciones que dieron lugar a dichas operaciones, se propone establecer mediante disposición transitoria que cuando los bienes o servicios se hayan entregado o proporcionado, según corresponda, en 2013 y el pago se



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

realice dentro de los primeros diez días naturales de 2014, los contribuyentes puedan mantener el tratamiento aplicable en 2013.

16. RECAUDACIÓN ESTIMADA.

Se estima que en congruencia con los ingresos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, en caso de aprobarse el conjunto de medidas en materia del IEPS propuestas en esta Iniciativa, se obtendrían recursos adicionales equivalentes a aproximadamente 33.8 mil millones de pesos.

C. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

El grado de cumplimiento de los ciudadanos con sus obligaciones tributarias está relacionado en gran medida con el conocimiento de sus responsabilidades fiscales y con la facilidad para cumplirlas. De acuerdo con datos del estudio *Doing Business* que publica el Banco Mundial, México se ubica en el lugar 107 en cuanto a la facilidad que tienen los contribuyentes para pagar sus contribuciones, y en el 155 en relación con el tiempo que invierten en el cumplimiento de sus obligaciones; lo anterior, de una lista de 183 países analizados, lo que incide negativamente en la decisión de contribuir para el gasto público.

El crecimiento de la economía informal, por otra parte, es un incentivo negativo para que el contribuyente cumpla de manera espontánea con su deber de tributar, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al primer trimestre de 2013, el 59% de la población ocupada obtiene sus ingresos del sector informal, lo que propicia en el contribuyente legal la decisión de evadir impuestos, al percibir que las actividades que compiten con la suya se desarrollan en un marco de incumplimiento.

La administración tributaria en nuestro país, en el contexto descrito, tiene el reto de crear mecanismos accesibles, de bajo costo, que simplifiquen el pago de impuestos al tiempo que permitan captar a nuevos contribuyentes y asegurar la plena integración de éstos al ciclo tributario.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Es así que en la presente Iniciativa se propone introducir nuevos procedimientos simplificados, que estimulen la incorporación a la formalidad y el cumplimiento de obligaciones tributarias.

Por otra parte, mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación, se otorgan facilidades para que los contribuyentes se inscriban en el registro federal de contribuyentes a través de Internet, y se establece la figura del buzón tributario, a través del cual los contribuyentes podrán interactuar e intercambiar en tiempo real información, notificaciones, datos y toda clase de documentos con la autoridad fiscal, vía electrónica, con el consecuente incremento de la eficacia en sus gestiones, así como ahorro de tiempo y dinero.

Asimismo, la presente propuesta aclara la forma en que los contribuyentes integrarán la contabilidad a través de medios electrónicos, y establece la obligación de sustentar en comprobantes fiscales digitales por Internet las erogaciones que se pretendan deducir, precisando también la forma en que pondrán a disposición de sus clientes los comprobantes que emitan.

Por lo anterior, las reformas, adiciones y derogaciones al Código Fiscal de la Federación que se presentan consisten, esencialmente, en aclarar el sentido de las disposiciones fiscales con el fin de dotar a la autoridad de un marco legal que le permita disminuir la complejidad y los tecnicismos.

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Cláusula Anti-elusión

El principio de aplicación estricta de la ley en materia fiscal es uno de los más añejos pilares de la legislación impositiva. Sin él, tanto el contribuyente como la autoridad no tendrían certidumbre jurídica alguna al momento de desempeñarse en su actuar cotidiano.

La aplicación estricta de la ley, reconocida en el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, surgió como un principio protector de la certidumbre jurídica que impedía distintas formas de aplicar la ley, por analogía, mayoría de razón, costumbre, criterios generales, entre otros.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El alcance del concepto de aplicación estricta de las disposiciones fiscales, no implica más que la prerrogativa (obligación y derecho) de que dichas disposiciones se apliquen estrictamente de acuerdo a lo establecido en la Ley; es decir, que en una aplicación estricta no es dable: (i) atribuir consecuencias distintas a las hipótesis normativas previstas en la ley y (ii) aplicar las consecuencias a supuestos no previstos por la misma.⁵

Así, al tratarse de la aplicación de las normas, el sujeto competente para ello, debe identificar específicamente la hipótesis legal y su consecuencia con la finalidad de aplicar el derecho al caso concreto, por lo que si no existe una hipótesis específica, o bien, no se encuentra prevista una consecuencia para la misma, no es dable hacer extensiva la aplicación de la norma a situaciones distintas.

Sin embargo, no se debe permitir que la evolución del principio de aplicación estricta del derecho tienda a convertirse en un formalismo en donde si se cumple con la forma de los textos se procede a ignorar la sustancia. Existen criterios jurisdiccionales que sostienen lo anterior al establecer que la aplicación estricta no se limita a la forma, sino también observar el fondo o sustancia de la misma al aplicarla a un acto en específico.

"INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS FISCALES. NO PUEDE SER TAL QUE CONDUZCA A UN FRAUDE A LA LEY O A UN ABUSO DEL DERECHO.-

La interpretación de las normas fiscales, sancionada por el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, si bien prevé que las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares, son de aplicación estricta, por lo cual nuestro máximo Tribunal ha señalado que se debe partir del texto de la norma para realizar su interpretación por cualquiera de los métodos de interpretación jurídica, esto no significa que se deba realizar un análisis interpretativo fragmentario, aislado y parcializado del texto de la norma. Así, de aceptar que bajo nuestra legislación pueda subsistir el fraude a la ley o el abuso del derecho, entendiéndose por "fraude a la ley", la realización de uno o una serie de actos lícitos que respetan el texto de la ley, pero no su sentido y por "abuso del derecho", la forma de ejecutar o ejercer un derecho contraviniendo el espíritu o principios del Derecho: "summum ius, summa injuria", se llegaría al extremo de permitir a los particulares so pretexto de

⁵ Cisneros Martínez Edgar y Martha Cristina Sánchez Sandoval. "La correcta interpretación de las normas fiscales: normas de aplicación estricta". Benefis, www.benefis.com.mx consultado hasta el 2 de septiembre de 2013.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

interpretaciones letristas, que mediante una serie de actos jurídicos, evadan el imperio de la ley y su sentido.”⁶

Asimismo, al referirse al contenido del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la circunstancia de que sean de aplicación estricta determinadas disposiciones de carácter tributario, no impide al intérprete acudir a los diversos métodos que permiten conocer la verdadera intención del creador de las normas, cuando de su análisis literal en virtud de las palabras utilizadas, sean técnicas o de uso común, se genere incertidumbre sobre su significado, ya que el efecto de la disposición en comento es constreñir a aquél a realizar la aplicación de la respectiva hipótesis jurídica única y exclusivamente a las situaciones de hecho que coincidan con lo previsto en ella, una vez desentrañado su alcance.⁷

Incluso podemos destacar la existencia de una doctrina judicial denominada “Prevalencia de la sustancia sobre la forma”, que postula, “que los tribunales no se encuentran constreñidos a respetar la forma jurídica elegida por el contribuyente y bajo la cual se presenta la transacción –así como tampoco se encuentran obligados a reconocer los beneficios fiscales inherentes a la forma escogida–, si dicho aspecto de la operación no coincide con la realidad económica objetiva, es decir, con la verdadera naturaleza de la transacción”⁸.

Es importante destacar que las violaciones a la ley fiscal no ocurren exclusivamente cuando un sujeto contraviene una disposición, cuya consecuencia es la comisión de una infracción o un delito, según sea el caso. Igualmente, se puede dar el caso que no necesariamente exista una contravención, pero se frustra el fin de la norma. Esto último, dentro de la doctrina se conoce como fraude a la ley, y se traduce en la figura de la elusión fiscal.

Sin embargo, no toda elusión es ilegal, es preciso hacer referencia a sus especies.

⁶ Sexta Sala Regional Metropolitana. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ponente: Magistrada Diana Bernal Ladrón de Guevara. Juicio de nulidad 30376/07-17-06-9. 23 de octubre de 2009. Unanimidad de votos. Existen también criterios de la SCJN que sostienen que las interpretaciones distintas a la formal (como la sistemática) no transgreden la aplicación estricta de la ley [J]; 8a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Tomo VII, Abril de 1991; Pág. 24 [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Diciembre de 1999; Pág. 406

⁸ Roa Jacobo, Juan Carlos, Algunos acercamientos al control de la elusión fiscal en la jurisprudencia norteamericana, consultado en http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/91/Becarios_091.pdf hasta el día 2 de septiembre de 2013.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La elusión por la no realización del hecho imponible, puede suceder por tres motivos, el tercero de los cuales resulta inadmisibile:

- 1) cese de actividad gravada;
- 2) economía de opción, y
- 3) fraude a la ley.

Las primeras dos son alternativas a disposición del contribuyente para tomar las decisiones razonables que le convengan tanto en el ámbito económico o de negocios incluyendo la materia fiscal. Por otro lado, en relación al fraude a la ley, podemos mencionar dentro de sus principales características las siguientes:

- a) aparente legalidad, es decir, la conducta u operación es celebrada conforme a derecho;
- b) forma jurídica atípica, en su relación al fin económico perseguido;
- c) coincidencia del resultado obtenido con aquel del hecho imponible tipificado por una norma tributaria; y
- d) no aplicación de la norma defraudada o eludida.

Dicha práctica, no requiere una actuación ilegal o ilícita, al contrario, se caracteriza por contener operaciones apegadas al texto de la ley; sin embargo, son realizadas por el contribuyente con la única intención de distorsionar la base gravable y carecen de cualquier racionalidad de negocios, es decir, las operaciones realizadas no le aportan al contribuyente ningún otro beneficio que eludir la carga tributaria.

Santiago González Luna afirma que la elusión causada por fraude a la ley constituye una violación indirecta a la misma, no según su contenido literal, sino según su espíritu. "El que defrauda a la ley no contradice las palabras de ésta; al contrario, se atiene respetuosamente a su letra, pero en realidad, va contra el sentido de la disposición, es decir, frustra el fin a que tendía el principio jurídico".⁹

En el mismo sentido, el mismo autor refiere que para defraudar una ley, es esencial que el texto de la norma no prohíba expresamente la conducta defraudadora pero que, a partir de la interpretación de su espíritu, sea posible desprender tal prohibición. De tal modo que, el acto fraudulento nunca contradice al texto mismo de la norma, sino a su interpretación, cuyo carácter

⁹ González Luna Santiago, *Breves reflexiones en torno a la simulación y el fraude a la ley en el Código Fiscal de la Federación*, Revista de Derecho Privado, 28, 1999.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

es extensivo pues pretende dar cabida a elementos congruentes, pero no idénticos, a los establecidos expresamente por el legislador.

Las prácticas desleales a la normativa fiscal, como lo es el fraude a la ley, generan una afectación al principio de proporcionalidad con relación a la capacidad contributiva que rige al sistema tributario, lo que unos dejan de pagar, finalmente repercute en el resto de los contribuyentes. De ahí que, exista un interés general y una convicción por parte del Estado en que tales acciones sean prevenidas, detectadas y, en su caso, sancionadas.

La elusión fiscal por fraude a la ley puede definirse como el acto de tomar ventaja de las oportunidades previstas en la legislación fiscal con el fin de minimizar la responsabilidad fiscal. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la entiende como un término que por lo general se utiliza para describir el arreglo de los asuntos de un contribuyente que pretende reducir su deuda tributaria y que, aunque el acuerdo podría ser estrictamente legal es por lo general una contradicción con el espíritu de la ley que pretende seguir.

De nuevo, es importante recalcar que no todos los actos que disminuyan la base gravable son ilícitos o prohibidos. Todos los contribuyentes cuentan con el derecho de elegir, según sus necesidades de negocios, la práctica, operación o conducta que mejor les convenga y pagar la contribución correspondiente e incluso, elegir la práctica que conlleve la menor contribución, siempre y cuando la práctica sea razonable y con beneficios tangibles económicos o de negocios.

Los únicos actos que la presente reforma pretende recategorizar o, en su caso, tomarlos por no realizados, son aquellos que carecen de una razón de negocios y por lo tanto las consecuencias que generaron no fueron gravadas, a pesar de que debieron serlo. Es entonces que la autoridad procederá a gravar la conducta aplicando estrictamente la finalidad de la ley, eliminando así la elusión realizada defraudando la ley.

La legítima razón de negocios, debe entenderse como el acto lícito que sustenta la actuación del contribuyente y que permite dar cumplimiento a la obligación tributaria, cuyo objetivo es fundamentar una decisión de negocios que desde el punto de vista del contribuyente y de la administración tributaria no vulnere o afecte el interés fiscal, asegurando que el fundamento de una decisión ha sido adoptado con base al interés del negocio y no únicamente



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

para evitar efectos impositivos¹⁰. Es un concepto que en todo momento impone a sus actuaciones, expresar actos reales y no simulados, regulando la actuación ética del contribuyente.

También, vale la pena diferenciar la elusión fiscal, en su modalidad de fraude a la ley, de los actos simulados y la defraudación fiscal. En el artículo 108 del Código Fiscal de la Federación se establece que comete el delito de defraudación quien con uso de engaños u aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal. Sobre la simulación, la fracción IV del artículo 109 del código referido, señala que se sancionará de igual manera a quien simule uno o más actos o contratos obteniendo un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

La diferencia principal radica en la realización o no del hecho imponible. En este sentido, en la elusión no se realiza el hecho imponible, mientras que en la evasión sí, es decir, que únicamente en ésta se presenta el nacimiento de la obligación fiscal y ésta no se cumple frente a la autoridad. Cuando se realiza el hecho imponible pero se oculta (evasión) se manifiesta de la siguiente manera: infracción o delito.

Tanto la evasión como la simulación implican un engaño para la obtención de un beneficio indebido. La evasión, como género, es un incumplimiento a la obligación fiscal, la simulación quiere producir siempre una apariencia de un hecho que en realidad no sucedió, pero el fraude a la ley no emplea ocultamientos, es claro y visible. La simulación no es un medio para eludir la ley, sino un mecanismo para evadirla, ocultando su violación.

Es fundamental enfatizar que conforme al artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, no es posible realizar interpretaciones extensivas de las disposiciones que establecen cargas a los particulares, entendiéndose las que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa. Al tratarse de estas disposiciones su aplicación debe ser estricta y queda excluida la interpretación extensiva. Es por ello que al referirnos a una "cláusula anti-elusión" lo que se intenta es perfeccionar la aplicación estricta al ser un lineamiento que no genera incertidumbre alguna, sino que obliga a la autoridad a atender tanto el aspecto formal como el material o sustantivo.

¹⁰ Rivas Coronado, Norberto y Paillacar, Silva, Carlos, Aplicación de los conceptos de "imagen fiel" y "legítima razón de negocio" frente a decisiones estratégicas (2008), Boletín de la Escuela de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Panamericana, versión digitalizada http://www.up.edu.mx/files_uploads/16988_Bolet%C3%ADn_ECEE_21.pdf consultada hasta el 2 de septiembre de 2013.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La cláusula anti-elusión que promueve esta reforma no se opone al principio de la aplicación estricta de la ley, al contrario, otorga una herramienta que ayudará a la autoridad a perfeccionar su ejercicio. Lo anterior, a través de obligarla no sólo a aplicar estrictamente el texto de la ley, sino también a velar por que su sentido sea cumplido y no defraudado.

Es en ese contexto que se inscribe la presente iniciativa en cuanto a la adición de un tercer y cuarto párrafos al artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación. Evidentemente, la interpretación de las autoridades fiscales que tengan como base la denominada *cláusula anti-elusión* no será como norma discrecional o un régimen de excepción, y por tanto, quedará absolutamente sujeta a los controles de legalidad y de constitucionalidad vigentes y aplicables a todos los demás actos de la autoridad administrativa.

Domicilio Fiscal

Uno de los problemas que enfrentan las autoridades para fiscalizar a las personas que desarrollan sus actividades en el mercado informal es su localización, pues no están inscritas en el registro federal de contribuyentes.

Asimismo, se ha detectado que personas físicas que realizan depósitos en efectivo, en moneda nacional o extranjera, en cuentas que tienen a su nombre en las entidades financieras o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, no obstante que dichos depósitos provienen de operaciones susceptibles de ser sujetas al pago de contribuciones, no cumplen con su obligación de inscribirse en el registro federal de contribuyentes.

Por otra parte, existen personas que obtienen ingresos por intereses, derivados de depósitos efectuados en las cuentas antes citadas, que tampoco cumplen con la obligación de solicitar su inscripción en el registro federal de contribuyentes. Como dato relevante puede citarse que a diciembre de 2012, de acuerdo con información del registro federal de contribuyentes que administra el Servicio de Administración Tributaria, un 6% de contribuyentes del total del padrón son activos y no localizados. La cartera de adeudos asociada a este perfil de contribuyentes rebasa los 23 mil millones de pesos y se asocia al 14% del número de adeudos registrados.

Cabe citar, también, que del análisis del mencionado padrón en contraste con la información que los bancos reportan al Servicio de Administración Tributaria,

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

a diciembre de 2012 se identificaron 4 millones de contribuyentes reportados por las instituciones financieras por conceptos de retenciones sobre intereses y depósitos en efectivo no inscritas en el registro federal de contribuyentes.

Ante ello, se propone establecer medidas para llevar a cabo la inscripción de estos contribuyentes, estableciendo la obligación de inscribirse al registro federal de contribuyentes a las personas que hayan abierto una cuenta a su nombre en las entidades del sistema financiero o en las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, en las que reciban depósitos o realicen operaciones susceptibles de ser sujetas de contribuciones, y que el domicilio que reporten ante dichas entidades se considere como con un domicilio fiscal, lo que permitirá el seguimiento, por parte de la autoridad fiscal, en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Para lo anterior, se propone que las autoridades fiscales puedan contar con la información que los cuentahabientes le proporcionen a las entidades financieras, y de esta manera obtener información adicional que facilite su localización, como sería su domicilio, a efecto de que el Servicio de Administración Tributaria tenga facultades legales para practicar actos de fiscalización en dichos lugares.

Es por ello que se propone la adición de un inciso d) a la fracción I del artículo 10 del Código Fiscal de la Federación, para darle efectos fiscales al domicilio que los usuarios de los servicios financieros hayan manifestado a las entidades financieras y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

Firma Electrónica Avanzada

Se propone modificar el artículo 17-D del Código Fiscal de la Federación, con el objeto de que la autoridad fiscal establezca, mediante reglas de carácter general, supuestos para que una persona física pueda tramitar su firma electrónica avanzada a través de un apoderado o representante legal, cuando sea materialmente imposible la actuación directa de los contribuyentes interesados, como es el caso de los incapaces y menores de edad; los mexicanos que residen en el extranjero; las personas que han sido declaradas desaparecidas o ausentes judicialmente; los condenados a penas privativas de libertad, o personas enfermas que se encuentren hospitalizadas, entre otros.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Lo anterior, toda vez que la disposición vigente no permite la representación para que una persona física tramite dicha firma, lo que ha impedido a muchas de ellas, imposibilitadas por diversos motivos, efectuar el trámite en mención, lo que genera que no cumplan con sus obligaciones fiscales, por ejemplo la expedición de comprobantes fiscales en donde se requiere contar con sello digital vinculado con la firma electrónica avanzada.

Por ello, se considera necesario establecer en la legislación la excepción a la prohibición expresa de que exista la representación de personas físicas en el trámite del certificado de firma electrónica avanzada.

Medidas contra contribuyentes defraudadores

No obstante que se ha logrado un avance considerable en el control sobre la expedición de comprobantes fiscales, mediante el proceso de certificación, y sobre las operaciones realizadas por los contribuyentes, un gran número de éstos continúa realizando conductas contrarias a los objetivos de la administración tributaria, que afectan a toda la colectividad, entre ellas:

- Al ser objeto del ejercicio de facultades de comprobación, desaparecen o bien no ponen a disposición de la autoridad fiscal su contabilidad.
- En diversas ocasiones utilizan los comprobantes fiscales digitales para amparar probables operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas.
- Omiten en un mismo ejercicio fiscal, estando obligados a ello, la presentación de tres o más declaraciones periódicas consecutivas o seis no consecutivas.
- Desaparecen del domicilio durante la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución.

Ante ello y tomando en cuenta que es requisito indispensable que los contribuyentes cuenten con un certificado de sello digital vigente, cuyo uso adecuado debe ser verificado por la autoridad fiscal, se considera necesario proponer la inclusión de medidas de control en este instrumento.

En ese sentido, se propone la modificación del artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, con el fin de dejar sin efectos los certificados de sellos o



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

firmas digitales, y de esa forma evitar la emisión de comprobantes fiscales, por parte de los contribuyentes que hayan incurrido en alguna de las conductas señaladas.

Asimismo, considerando la necesidad de los contribuyentes de seguir realizando sus actividades económicas y, por ende, contar con el certificado de sello o firma digital, se propone un procedimiento sumamente ágil, en el cual el contribuyente realizará la aclaración correspondiente ante la autoridad fiscal en la que demuestre que dejó de encontrarse en los supuestos por los que fue sancionado, e inmediatamente se le generará un nuevo certificado para que esté en posibilidad de continuar con la emisión de comprobantes fiscales, lo que prácticamente significa restablecer su situación.

Buzón Tributario

El sistema tributario mexicano debe avanzar en la simplificación administrativa con base en una filosofía de servicio que evite el excesivo formalismo, pero que a su vez fomente el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, mediante el aprovechamiento de la tecnología.

En los procedimientos operativos del Servicio de Administración Tributaria existe una gran cantidad de trámites que los contribuyentes realizan de forma presencial, lo que representa inversión de tiempo y dinero. Por ejemplo, el 26.2% de las operaciones relativas a presentación de declaraciones anuales, pagos, avisos y correcciones se realiza en papel o a través de ventanilla. Si bien este porcentaje es inferior al promedio de la OCDE, que es superior a 30%, de acuerdo con el documento *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series 2013*, se considera que se puede avanzar sustancialmente en este aspecto.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que de acuerdo con cuantificaciones del Servicio de Administración Tributaria, el proceso de notificación personal tiene un costo de 259 pesos por diligencia, con una eficiencia del 81%, y requiere de 5 a 30 días a partir de la generación del documento para concluir el proceso de notificación. Por ello, utilizar los medios electrónicos y digitales para los trámites permitirá disminuir, además de los tiempos y costos, los vicios de forma que actualmente existen, pues se realizarían de manera inmediata.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En ese contexto, se propone la creación de un sistema de comunicación electrónico denominado *buzón tributario*, sin costo para los contribuyentes y de fácil acceso, que permitirá la comunicación entre éstos y las autoridades fiscales. En dicho sistema se notificarán al contribuyente diversos documentos y actos administrativos; así mismo, le permitirá presentar promociones, solicitudes, avisos, o dar cumplimiento a requerimientos de la autoridad, por medio de documentos electrónicos o digitalizados, e incluso para realizar consultas sobre su situación fiscal y recurrir actos de autoridad, lo cual facilitará el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y redundará en beneficio del contribuyente.

Para ingresar al buzón tributario se prevé que los contribuyentes utilicen su firma electrónica avanzada, con lo cual se garantizará la inalterabilidad, autoría, autenticidad y seguridad de todos los documentos, promociones y actuaciones que se ingresen al sistema, además de que no requerirán realizar trámite alguno, toda vez que ya cuentan con la referida firma electrónica.

A efecto de lograr los objetivos del uso del buzón tributario, se propone establecer como obligación expresa de los contribuyentes ingresar a dicho buzón para notificarse de los actos y trámites de la autoridad. El sistema generará un acuse de recibo que señalará fecha y hora de recepción de las promociones y documentos, lo que dará seguridad jurídica a los particulares en todas sus actuaciones.

No pasa desapercibido que al tratarse de medios electrónicos puedan existir fallas en los mismos, por lo que el Servicio de Administración Tributaria, establecerá mecanismos alternos de comunicación, mediante reglas de carácter general, ante eventuales fallas temporales en el buzón tributario, asegurando siempre los derechos de los contribuyentes.

Adicionalmente, para robustecer el uso adecuado del buzón tributario, se plantea adicionar la fracción IV del artículo 110 del Código Fiscal de la Federación, a fin de establecer como delito fiscal el hecho de que se modifique, destruya o se provoque la pérdida de la información que contenga dicho buzón, con el objeto de obtener indebidamente un beneficio propio o para terceras personas en perjuicio al fisco federal o bien, se ingrese de manera no autorizada a dicho sistema a efecto de obtener información de terceros para uso indebido del mismo.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Pago de contribuciones con tarjeta de crédito o débito

Se propone reformar el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, a efecto de precisar que las tarjetas de crédito y de débito constituyen un medio adicional de pago de las contribuciones. Lo anterior, en atención a que con la operación vigente de esos medios de pago electrónicos, se tiende a disminuir el uso del efectivo.

Se considera conveniente precisar que el pago mediante tarjetas de crédito y de débito tiene asociado en su operación el pago de comisiones, principalmente por el uso de las redes electrónicas para llevar a cabo el proceso de pago, a efecto de que el contribuyente, las instituciones de crédito, la Tesorería de la Federación y el Servicio de Administración Tributaria puedan determinar la mejor y más accesible manera de cubrir los gastos inherentes al uso de los referidos medios de pago.

Adicionalmente, se plantea integrar a la Tesorería de la Federación en las decisiones sobre la definición y autorización de los medios de pago de las contribuciones.

Asimismo, se propone adicionar un último párrafo al citado artículo 20, con el objeto de prever que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará la retención del impuesto al valor agregado que le sea trasladado con motivo de la prestación de los servicios de recaudación, el cual formará parte de los gastos de recaudación.

Con esta medida se simplifica el esquema de traslado del impuesto al valor agregado por los servicios de recaudación que presten los auxiliares de Tesorería, actualmente previsto sólo tratándose de las entidades del sistema financiero.

Requerimientos en materia de devoluciones por medios electrónicos

En virtud de la propuesta de la utilización de manera general de medios electrónicos y la incorporación del medio de comunicación entre contribuyentes y autoridades fiscales, a través del buzón tributario, se propone que los requerimientos en materia de devoluciones se realicen mediante documento digital que se notifique al contribuyente precisamente mediante el buzón



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

tributario, lo cual permitirá hacer más eficiente los trámites que deben llevar a cabo los contribuyentes.

Para tales efectos se propone reformar el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación.

Responsabilidad Solidaria

A efecto de dar mayor certeza jurídica a los socios o accionistas en materia de responsabilidad solidaria respecto de las contribuciones que se hubieran causado derivado de las actividades de la sociedad de la que formaban parte, en relación con el monto de los créditos fiscales por los cuales la autoridad fiscal exigirá su pago, se propone aclarar que la responsabilidad de cada socio o accionista será hasta por el porcentaje de participación que éste tenía en el capital social durante el periodo o la fecha de que se trate al momento de causarse las contribuciones correspondientes, para lo cual se establece la fórmula para determinar dicho porcentaje.

Por otra parte, se propone incorporar al artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, como responsables solidarios con los contribuyentes, a la figura de albacea o representante de una sucesión, en virtud de que dichas personas son las encargadas de cumplir con las obligaciones de aquéllos cuyos bienes administran o en su nombre actúan o representan.

Inscripción al registro federal de contribuyentes

El uso de los servicios proporcionados por las entidades financieras y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo es un elemento para facilitar la incorporación a la legalidad de las personas que operan en la informalidad, y con esto regularizar su situación fiscal.

Por ello se propone reformar el artículo 27 del Código Fiscal de la Federación para establecer que tanto las personas morales como físicas que hayan abierto una cuenta a su nombre en las entidades financieras o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, en las que reciban depósitos o realicen operaciones susceptibles de ser sujetas de contribuciones, deberán solicitar su inscripción en el registro federal de contribuyentes.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En ese mismo sentido, con el objeto de simplificar la incorporación de las personas de manera sencilla y ágil, se propone adicionar al citado precepto que el Servicio de Administración Tributaria podrá establecer mecanismos simplificados de inscripción al registro federal de contribuyentes para las personas físicas que se ubiquen en determinados regímenes fiscales, a través de reglas de carácter general, como sería el caso de contribuyentes que se incorporen al esquema de la formalidad; aquellos que tengan un bajo perfil de riesgo o quienes realicen actividades del sector primario, siendo conveniente normar dichos supuesto mediante reglas de carácter general que señalen los requisitos simplificados y posibiliten establecer el detalle de los sectores a beneficiar mediante esta medida.

Asimismo, se propone modificar el plazo para la presentación del aviso de cambio de domicilio, para que en lugar de que se realice dentro del mes siguiente al día en el que tenga lugar dicho cambio, se efectúe dentro de los diez días siguientes, tomando en consideración que el uso de medios electrónicos permite que sea mucho más fácil y rápido dicho trámite, además de que el mismo no es complejo ni requiere de un conocimiento técnico que dificulte su presentación, lo cual permitirá que las autoridades fiscales dispongan con una mayor oportunidad de la información que permita localizar y ubicar al contribuyente de que se trate, para el ejercicio de las facultades que las leyes les confieren.

De igual manera, se propone reformar el décimo cuarto párrafo del citado artículo 27 del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que el aviso de cambio de domicilio no surtirá efecto alguno si el contribuyente no es localizado en el domicilio que proporcionó o si éste es ficticio, lo cual se podrá hacer del conocimiento del contribuyente a través del buzón tributario, a efecto de que las autoridades fiscales puedan ejercer sus atribuciones en el domicilio anterior o bien donde se localice al contribuyente, en términos de las disposiciones fiscales aplicables, a fin de evitar que continúe la comisión de este tipo de conductas por parte de los contribuyentes.

Contabilidad por Internet a través de sistemas informáticos

El artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación dispone que corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, para lo cual el Servicio de Administración Tributaria ha desarrollado mecanismos que facilitan el cumplimiento de ese imperativo legal; sin embargo, los



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

contribuyentes aún enfrentan una serie de exigencias legales y operativas. Baste citar como ejemplo que éstos destinan anualmente 337 horas para el pago de impuestos, más de 20% arriba del promedio mundial, que es de 267 horas, según el estudio *Doing Business* elaborado por el Banco Mundial.

Por otra parte, el artículo 28 del mismo ordenamiento establece las reglas para llevar la contabilidad, y el artículo 29 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, las características que debe cumplir el registro de la misma a efecto de permitir a los contribuyentes mantener su contabilidad en los instrumentos que mejor convengan a las características particulares de su actividad, mediante sistemas manuales, mecánicos o utilizando registros electrónicos, lo que genera una gran variedad de registros, algunos de difícil manejo para revisión y control de los propios contribuyentes.

Por lo anterior, se propone modificar estos preceptos con el fin de definir condiciones para que los contribuyentes cumplan con elementos mínimos y características específicas y uniformes, además de que la autoridad fiscal cuente con una contabilidad estructurada, y se plantea reformar el artículo 30-A del código tributario, a efecto de eliminar la información que los contribuyentes no tendrán que proporcionar mediante declaración informativa, en virtud de que la autoridad contará con ella a través de los comprobantes fiscales digitales por Internet.

Adicionalmente, se estima conveniente precisar el alcance de la figura de contabilidad, que conceptualmente se define como un sistema de registro de ingresos y egresos, provisto sin costo alguno por la autoridad. Para las personas morales y físicas con actividad empresarial se propone la creación de un método electrónico estándar para la entrega de información contable. Este esquema simplifica y facilita el cumplimiento para el 66% de los contribuyentes emisores de facturas aproximadamente.

Adicionalmente y a fin de alinear las disposiciones en relación con las modificaciones que se proponen a consideración de esa Soberanía respecto de llevar la contabilidad a través de mecanismos electrónicos, se propone reformar con ese mismo sentido, los artículos 30 y 45 del Código Fiscal de la Federación.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Obligación del uso del comprobante fiscal digital por Internet

Acorde con la propuesta del uso de medios electrónicos, se plantea extender a todas las operaciones que realizan los contribuyentes el uso de los comprobantes fiscales digitales por Internet, a efecto de emplearlos también para las retenciones de contribuciones que efectúen, con el propósito de contar con toda la información a través de estos medios y estar en posibilidad de eliminar en breve tiempo la obligación de presentar declaraciones informativas de retenciones y de expedir constancias.

En línea con lo anterior y a fin de que el Servicio de Administración Tributaria tenga plena certeza de que los contribuyentes reciban comprobantes fiscales debidamente certificados por un proveedor autorizado de certificación de comprobantes fiscales digitales, se propone señalar en la fracción IV del artículo 29 del Código Fiscal de la Federación que el citado órgano desconcentrado podrá revocar la autorización a dichos proveedores, cuando incumplan con las obligaciones que asumen al recibir dicha autorización.

Asimismo, se aclara en dicho precepto que una vez que el comprobante sea sellado digitalmente por el Servicio de Administración Tributaria o por el proveedor de certificación de comprobantes fiscales digitales por Internet, deberá entregarse o ponerse a disposición de sus clientes el archivo electrónico del comprobante fiscal digital por Internet, y que su representación impresa solamente presume la existencia de dicho comprobante.

En ese mismo contexto, se propone que el contribuyente pueda verificar la existencia legal, y por ende la validez de los comprobantes fiscales que reciba o que emita, en un sistema electrónico dispuesto por el Servicio de Administración Tributaria en su página de Internet, sin costo alguno.

Es importante mencionar que actualmente en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria ya se encuentra disponible para los contribuyentes la posibilidad de verificar la autenticidad de los comprobantes fiscales digitales por Internet que reciban. Basta para ello contar con los datos correspondientes al folio fiscal del comprobante fiscal respectivo y la clave del registro federal de contribuyentes del emisor y del receptor; datos que se encuentran disponibles inclusive en la representación impresa del comprobante fiscal digital por Internet de que se trate, con lo cual se otorga certeza a los contribuyentes tanto de la existencia de la operación efectuada, como de la validez del archivo electrónico en que se refleja la misma.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La iniciativa que se presenta propone también vincular las deducciones que pretendan realizar los contribuyentes con el imperativo legal de que los contribuyentes obligados expidan comprobantes fiscales digitales por Internet; por ello se propone la posibilidad de que quienes deduzcan o acrediten fiscalmente con base en los comprobantes fiscales digitales por Internet puedan comprobar los datos de su emisión y del sello digital.

Cabe hacer notar que durante 2012, las solicitudes de aprobación de folios de comprobantes fiscales con código de barras bidimensional se incrementaron 36%, mientras que los comprobantes fiscales digitales por Internet emitidos lo hicieron 276% en el mismo periodo, de acuerdo con información visible en el portal del Servicio de Administración Tributaria.

Lo anteriormente propuesto, además de ser consistente con la intención del legislador federal de modernizar los esquemas de comprobación fiscal, a fin de hacer frente a los retos que representa para nuestro país la creciente evasión y elusión fiscal, trae consigo múltiples beneficios tanto para los contribuyentes como para las autoridades fiscales. Los primeros reducirán cargas administrativas y costos de operación; simplificarán sus procesos contables y facilitarán la revisión y conciliación de sus gastos en el cálculo de las contribuciones. Por su parte, las autoridades fiscales contarán con dicha información sin que exista necesidad de que sea solicitada y proporcionada nuevamente, y la autoridad podrá contar con información fidedigna de las operaciones realizadas por los contribuyentes que serán objeto de una deducción.

Simplificación de comprobantes fiscales

Con las reformas al Código Fiscal de la Federación aprobadas por ese H. Congreso de la Unión, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011, para el ejercicio fiscal de 2012, se inició un proceso de simplificación de los requisitos de los comprobantes fiscales. Así, se compilaron en este ordenamiento jurídico los requisitos que en materia de comprobantes fiscales se encontraban dispersos en varias leyes, y se eliminaron de los comprobantes fiscales 132 requisitos para quedar sólo en 27.

Como continuación del proceso de simplificación, se propone modificar el artículo 29-A, con el fin de cambiar en los comprobantes fiscales el uso de la clave vehicular por el número de identificación vehicular. Las disposiciones



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

legales, en la actualidad, requieren a quienes fabrican, ensamblan, distribuyan y comercializan automóviles en el territorio nacional asignar un número de identificación vehicular. Se propone por otra parte, como un elemento de control y de seguridad, que se precise en los comprobantes fiscales digitales por Internet cuando las operaciones se paguen en una o en varias exhibiciones. En el caso de una sola exhibición, se tendrá que expedir el comprobante fiscal de inmediato, señalando el monto total de la operación y la forma de pago.

Cabe citar que la clave vehicular ha dejado de tener utilidad práctica en operaciones fiscales y comerciales, al no ser posible su cruce con información que permita la identificación plena del vehículo que ampara el comprobante fiscal. Lo anterior, derivado de que dicha clave entró en desuso al estar prevista en la Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos, que dejó de tener vigencia en el ámbito federal, lo que hace necesario contar con otro dato de uso generalizado para la identificación plena del vehículo, para efectos de cobranza y fiscalización.

Asimismo, se propone adicionar un penúltimo párrafo al citado artículo 29-A, para establecer que los requisitos de los comprobantes fiscales digitales por Internet que se emitan por retenciones de contribuciones los establecerá el Servicio de Administración Tributaria en reglas de carácter general, por la naturaleza técnica y la necesidad de citar a detalle todas las características de los comprobantes mencionados. Mediante dichas reglas se asegurará la interoperabilidad de estos documentos electrónicos, estableciendo los parámetros bajo los cuales será posible la generación de documentos digitales con estándares técnicos que puedan ser reconocidos tanto por los contribuyentes como por la administración tributaria.

Revelación de información

Con el objeto de que la administración tributaria ejerza sus funciones de manera efectiva y eficiente, es fundamental que cuente con información relevante de manera oportuna, por lo que, considerando la eliminación del requisito de presentar dictamen formulado por contador público, mediante el cual determinados contribuyentes proporcionaban a la autoridad fiscal información sobre distintos rubros, es necesario que la autoridad supla parte de dicha información a través de solicitudes que haga a los contribuyentes.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por lo anterior, se propone incluir el artículo 31-A del Código Fiscal de la Federación, el cual se refiere a la información que deben presentar los contribuyentes en las formas oficiales que aprueben las autoridades fiscales en un plazo de treinta días posterior a que se hayan celebrado las operaciones en ellas señaladas.

De no cumplir con esta obligación, además de las sanciones que correspondan por no llevar la contabilidad conforme al Código Fiscal de la Federación, se propone que dichos contribuyentes se incluyan entre aquellos que no pueden contratar adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, así como con la Procuraduría General de la República. En ese sentido se reforma el artículo 32-D del citado código tributario.

Solicitud de información a entidades financieras y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo

Actualmente, el artículo 32-B del Código Fiscal de la Federación establece en su fracción IV, como una de las obligaciones de las entidades financieras y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, proporcionar directamente o por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro o de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, según corresponda, la información de los depósitos, servicios, fideicomisos o cualquier tipo de operación que soliciten las autoridades fiscales.

A fin de ampliar la esfera de acción del Servicio de Administración Tributaria se propone precisar que podrá solicitar, además de la que actualmente puede tener acceso, directamente a las entidades financieras y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo o por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información que requiere relacionada con cuentas, créditos y préstamos; además de precisar que dichas solicitudes comprenden una excepción a la reserva dispuesta por el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Lo anterior, debido a que se tiene evidencia de que algunos contribuyentes han utilizado las figuras del crédito o préstamo para eludir el cumplimiento de las obligaciones fiscales a su cargo; ejemplo de ello sucede con el impuesto a los depósitos en efectivo, contribución cuya causación se evita aprovechando que



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

el pago en efectivo que se realice a los créditos o préstamos otorgados por las entidades financieras no son objeto del impuesto, por lo que a fin de combatir dichas figuras en las que se apertura un crédito o se otorga un préstamo con el objeto de ocultar la obtención de un ingreso y su entrada al sistema financiero, se propone adicionar como obligación de las entidades financieras o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo el proporcionar información de sus cuentas, así como de los créditos o préstamos que hubieren otorgado a las personas físicas o morales.

Para lo anterior se propone modificar el artículo 32-B del Código Fiscal de la Federación, a efecto de establecer la posibilidad de que el Servicio de Administración Tributaria solicite directamente a las entidades financieras y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo información sobre las cuentas, los depósitos, servicios, fideicomisos, créditos o préstamos otorgados a personas físicas y morales, o cualquier tipo de operaciones que realicen con sus clientes, generándose así celeridad en la obtención de la información necesaria para fines fiscales.

Por otra parte y como complemento de las medidas descritas en los párrafos anteriores, se propone reformar el citado artículo 32-B del Código Fiscal de la Federación, a efecto de establecer dentro de las obligaciones de las entidades financieras y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, obtener el nombre, denominación o razón social, nacionalidad, residencia, fecha y lugar de nacimiento, domicilio, clave del registro federal de contribuyentes o su número de identificación fiscal tratándose de residentes en el extranjero, y, en su caso, clave única de registro de población de sus cuentahabientes. En ambos casos, aquella información que permita la plena identificación y ubicación de las personas que integrarán el registro federal de contribuyentes, el cual sirve de base para la verificación del cumplimiento de las obligaciones constitucionales a cargo de todas las personas.

En ese orden, se propone establecer para las entidades financieras y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, la obligación de validar con el Servicio de Administración Tributaria que sus cuentahabientes se encuentren inscritos en el registro federal de contribuyentes, adicional a que incluyan en las declaraciones y avisos que presenten a las autoridades fiscales la información antes mencionada e incorporen en los estados de cuenta la clave del registro federal de contribuyentes de sus cuentahabientes.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Cumplimiento de obligaciones fiscales

Se plantea modificar el artículo 32-D del código tributario, para precisar que las personas físicas o morales que quieran contratar con el Estado deben estar al corriente con sus obligaciones fiscales, de tal forma que no se contrate con personas que tengan adeudos fiscales, y especificar además que no se contratarán adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con quienes tengan créditos fiscales determinados, firmes o no, que no se encuentren pagados o garantizados.

Medidas de apremio, embargo precautorio e inmovilización de cuentas bancarias

El actual artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, prevé que las autoridades fiscales podrán aplicar la medida de apremio consistente en decretar el aseguramiento precautorio de los bienes o la negociación del contribuyente en aquellos casos en que exista oposición, impedimento u obstaculización física del inicio o desarrollo del ejercicio de las facultades que las leyes les conceden.

Sobre el particular, en recientes criterios jurisprudenciales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la aplicación de dicha medida de apremio resulta, en ocasiones, violatoria del derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, en virtud de que se estima que la misma no tiene por objeto garantizar un crédito fiscal y se impone sin que existan elementos suficientes para determinar que el contribuyente ha incumplido con sus obligaciones fiscales; de ahí que al no precisarse los límites materiales para el ejercicio de esa atribución, haya lugar para que la autoridad que la imponga pueda actuar arbitrariamente, con el consecuente costo para las partes.

De igual modo, nuestro máximo Tribunal se ha pronunciado en el sentido de que el aseguramiento precautorio no es la medida idónea para lograr el fin pretendido, sino que restringe en forma excesiva e innecesaria los derechos de los contribuyentes, porque la misma puede obstaculizar el desarrollo normal de sus actividades ordinarias, y con ello generar que el contribuyente incumpla con las obligaciones derivadas de sus relaciones jurídicas, incluyendo las de naturaleza tributaria.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En contraste, el aseguramiento precautorio constituye en la práctica una valiosa herramienta con que cuentan las autoridades fiscales para contrarrestar las conductas evasivas realizadas por los contribuyentes que impiden iniciar o continuar el desarrollo de sus facultades; resulta particularmente eficaz en aquellos casos en que la aplicación de otras de las medidas de apremio no surten efectos, o bien en los que resulta imposible la aplicación de las mismas, como sucede tratándose de contribuyentes no localizados.

Tales consideraciones vertidas por nuestro máximo Tribunal fueron acogidas por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la cual en un esfuerzo de coordinación institucional, inició mesas de trabajo con funcionarios del Servicio de Administración Tributaria con el fin de elaborar una propuesta de reforma en las que se subsanen las cuestiones observadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de mantener dicha figura como una de las medidas de apremio que pueden aplicar las autoridades fiscales sin vulnerar las garantías de los gobernados.

Para cumplir este objetivo y derivado del trabajo interinstitucional citado en el párrafo anterior, se propone modificar el artículo 40 del Código Fiscal de la Federación a fin de establecer el orden de prelación a observarse en la aplicación de las medidas de apremio por parte de las autoridades fiscales. Asimismo, se propone adicionar el artículo 40-A al citado código tributario para prever la regulación a la que debe sujetarse el aseguramiento precautorio, estableciendo entre otras cosas, causales para su aplicación tales como la existencia de una determinación provisional de adeudos fiscales presuntos que la autoridad fiscal realice únicamente para tales efectos; el procedimiento a observarse durante el mismo; un orden de prelación de los bienes susceptibles a asegurarse, y que el levantamiento del aseguramiento se realice una vez que haya cesado la resistencia del contribuyente, y se tenga por concluido el ejercicio de las facultades de las autoridades, o bien cuando el contribuyente obtenga la suspensión del acto por autoridad judicial.

Bajo ese contexto, también se propone establecer como supuesto de excepción que cuando no puedan iniciarse o desarrollarse las facultades de las autoridades fiscales, derivado de que los contribuyentes o los responsables solidarios no sean localizables en su domicilio fiscal; desocupen o abandonen el domicilio sin presentar el aviso correspondiente; hayan desaparecido o se ignore su domicilio, las autoridades fiscales puedan emplear directamente como medida de apremio el aseguramiento precautorio de los depósitos bancarios, otros depósitos e incluso componentes de inversión de seguros del



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

contribuyente. Lo anterior, considerando que al ser sujetos de los que se desconoce su localización, existe alta probabilidad que también se desconozca o se ignore la ubicación de sus bienes, por lo que es conveniente practicar dicha medida de apremio como única alternativa para vencer la resistencia del contribuyente.

Aunado a lo anterior, se propone que en la práctica de visitas a contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública, cuando éstos no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el registro federal de contribuyentes o, en su caso, no exhiban los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que enajenen en dichos lugares, se imponga como medida de apremio el aseguramiento de dichos bienes, considerando que en estos casos no es posible efectuar una determinación provisional de adeudos fiscales presuntos y que tampoco sería posible permitir la enajenación de dichos bienes.

En conclusión, entre los principales derechos de los contribuyentes que se busca salvaguardar con la reforma mencionada, se encuentran los siguientes:

- a) Se señala un estricto orden de prelación para la aplicación de las medidas de apremio, salvo en los casos en que no pueda localizarse a los contribuyentes.
- b) Se precisa que la medida de apremio del aseguramiento precautorio no podrá aplicarse por una cantidad mayor a la determinación provisional que al efecto se realice, estableciéndose la posibilidad de que a la brevedad se restituya a los contribuyentes en su derecho.
- c) Se establecen plazos expeditos para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, según proceda, o bien la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo, realicen el aseguramiento de las cuentas, o en su caso, para su levantamiento.

Con la reforma planteada, la cual constituye un esfuerzo realizado en conjunto entre la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y el Servicio de Administración Tributaria, se establece una disposición legal que sirve de apoyo a la autoridad fiscal para vencer los obstáculos de contribuyentes que evaden el cumplimiento de sus obligaciones, sin causar perjuicio alguno a aquellos que cumplen de manera voluntaria con las mismas, atendiendo en



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

todo momento los criterios que han sido sustentados por nuestro máximo Tribunal.

Revisiones electrónicas

Los artículos 42 y 48 del Código Fiscal de la Federación facultan actualmente a la autoridad para realizar revisiones de gabinete con solicitudes que se notifican al contribuyente en su domicilio. Éste está obligado a aportar la documentación comprobatoria que la autoridad le solicite, la cual, por su volumen, en muchas ocasiones es de difícil manejo. Este proceso de fiscalización puede tardar hasta un año en concluirse. Actualmente, una auditoría implica un tiempo promedio de 325 días y 15 puntos de contacto con el contribuyente.

Bajo el esquema de fiscalización electrónica que se propone en la presente iniciativa, la autoridad realizará la notificación, requerirá y recibirá la documentación e información del contribuyente; así mismo, efectuará la revisión y notificará el resultado, todo por medio del buzón tributario. De igual manera, se propone que el contribuyente atienda por esa misma vía las solicitudes o requerimientos de la autoridad, por lo que se estima que este tipo de revisiones podrían durar hasta un máximo de 3 meses.

En el mismo contexto se plantea que la autoridad fiscal, con la información y documentación que obre en su poder y cumpliendo las formalidades respectivas en cuanto a notificaciones y plazos a que se refiere el Código Fiscal de la Federación, pueda efectuar la determinación de hechos u omisiones, para lo cual emitirá una resolución provisional en la que se determinarán las posibles contribuciones a pagar (pre-liquidación), la cual se hará del conocimiento del contribuyente por medios electrónicos. Dicha resolución permitirá al contribuyente autocorregirse o aportar datos o elementos que desvirtúen la acción intentada por la autoridad, por la misma vía.

Una de las ventajas de la propuesta antes señalada radica en que los actos de fiscalización de manera electrónica se centrarán en renglones, rubros de registro, ejercicios fiscales y contribuciones específicos, en los que se presume alguna irregularidad, acortándose los plazos de revisión hasta en un 60%, con una disminución sensible de los costos en los que incurre el contribuyente por el cumplimiento de solicitudes de información.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bajo ese orden de ideas, se hace énfasis en el hecho de que dar sustento legal a las revisiones electrónicas permitirá incrementar la presencia fiscal y potenciar la capacidad instalada de la autoridad. Cabe citar que actualmente, de acuerdo con el documento *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010)*, publicado por la OCDE, en promedio, en México se realizan 14 actos de verificación (auditorías y otro tipo de revisiones) por auditor al año, y sólo se audita al 0.6% del universo de contribuyentes, a diferencia, por ejemplo, de Chile, en el que las citadas cifras llegan a 251 y 4.6%, respectivamente.

También se propone, respecto de los responsables solidarios a los cuales se les compulsa para corroborar las operaciones que realizaron con el contribuyente principal, el permitir a las autoridades fiscales efectuar el aseguramiento de sus bienes hasta por el monto de las operaciones que la autoridad pretende comprobar, en aquellos casos en que dichos compulsados se nieguen a proporcionar la información y documentación solicitada en la compulsa; lo anterior a fin de vencer la resistencia de éstos y que entonces la autoridad pueda tener los elementos suficientes para comprobar la situación real del contribuyente revisado.

Finalmente, se propone establecer en el último párrafo del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, para efectos de seguridad jurídica de los contribuyentes, que las autoridades fiscales tengan como obligación informar durante el desarrollo de todos los procedimientos de revisión a los contribuyentes, incluyendo en el caso de personas morales a sus órganos de dirección, de los hechos u omisiones que se detecten durante el desarrollo de los mismos.

Lo anterior, se constituye en un auténtico derecho para los contribuyentes, ya que en la actualidad solo conocen su situación fiscal al final de los medios de fiscalización. Esta propuesta permitirá a la autoridad y al contribuyente una mejor comunicación y, en su caso, proceder a mecanismos alternos como los acuerdos conclusivos o la autocorrección. Igualmente, que los órganos de dirección estén atentos al desarrollo de las revisiones y no únicamente el representante legal o el personal encargado de atender los medios de fiscalización.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Ejercicio de Facultades de comprobación

Con la implementación del procedimiento para las revisiones electrónicas, es indispensable establecer en el Código Fiscal de la Federación las reglas para que la autoridad pueda ejercer sus facultades sobre conceptos no revisados anteriormente, así como la condición para que los revise nuevamente con hechos nuevos, al igual que para emitir la determinación de contribuciones que de ellos deriven, tal como actualmente se regula en los artículos 46, último párrafo, y 50, último párrafo, del mismo ordenamiento legal, para las revisiones de gabinete y visitas domiciliarias tradicionales.

En ese sentido, se propone la adición de un artículo 53-C al Código Fiscal de la Federación, a fin de concentrar esta regulación, precisando su alcance para que regule las revisiones electrónicas y las resoluciones que de ella deriven; en consecuencia, se propone la eliminación del último párrafo del artículo 46 así como el último párrafo del artículo 50, ambos del Código Fiscal de la Federación.

Dictamen Fiscal

Mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de abril de 1959, del Decreto por el que se estableció la Auditoría Fiscal Federal como órgano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para investigar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los causantes, tuvo lugar el nacimiento de la obligación para los contribuyentes de dictaminar sus estados financieros para efectos fiscales, como medio para facilitar a la autoridad hacendaria la fiscalización y otorgar certeza a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

No obstante lo anterior, el dictamen fiscal como medio de fiscalización al servicio de la autoridad no ha cumplido el objetivo para el que fue creado. Lo demuestra el hecho de que el número de auditorías a contribuyentes dictaminados que ha concluido sin observaciones no supera en promedio 2% en los últimos 4 años, y que en 2011, del total de dictámenes emitidos, únicamente el 0.97% registró opinión con repercusión fiscal por parte del Contador Público Registrado; cifra que ha venido a la baja, pues en 2009 era de 1.17% y en 2005, de 2.0%.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En ese contexto, el 30 de junio de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia de simplificación tributaria, mediante el cual se otorgó la facilidad de optar por presentar, en sustitución del dictamen fiscal, la información alternativa al dictamen, que no requiere la firma de un Contador Público Registrado. Es por ello que, como medida complementaria al proceso de simplificación fiscal impulsado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se propone eliminar la obligación que tienen los contribuyentes de dictaminar sus estados financieros por contador público autorizado, y se propone adicionar el artículo 32-H al Código Fiscal de la Federación para prever la obligación de los contribuyentes de presentar una declaración informativa sobre su situación fiscal, la cual deberá presentarse únicamente por aquellos que sean competencia de la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria y que se encuentren contemplados en los supuestos que dicho artículo señale.

Congruente con la simplificación administrativa, la información que se pretende solicitar será únicamente aquella con la cual el Servicio de Administración Tributaria no cuente en sus archivos electrónicos y documentales.

En relación con la sustitución de la obligación de dictaminar los estados financieros, se deroga además la relativa a presentar la declaratoria formulada por contador público tratándose de solicitudes de devolución de saldos a favor de impuesto al valor agregado.

Acerca de las operaciones de enajenación de acciones en las que se establecen ciertos beneficios siempre que se dictaminaran por contador público registrado, se propone sustituir dicho dictamen por la presentación de la declaración informativa del contribuyente, respecto de las operaciones de enajenación de acciones que al efecto se establezcan. En este mismo sentido, se estima conveniente señalar que el dictamen de enajenación de acciones se encuentra regulado en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, por lo que adicionalmente a la propuesta de reforma del Código Fiscal de la Federación se propone incluir reformas a dicha Ley, a fin de establecer un esquema de beneficios y obligaciones similar al previsto actualmente.

Por último y con el objeto de facilitar la transición y evitar contingencias respecto de la obligación y efectos de presentar dictámenes, se propone establecer mediante disposiciones transitorias que a los dictámenes



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

presentados en términos de la legislación fiscal vigente al 31 de diciembre de 2013, les serán aplicables las disposiciones vigentes hasta esa fecha.

Determinación presuntiva de la utilidad fiscal

Se propone incorporar dos figuras jurídicas en materia de determinación presuntiva en la presente Iniciativa, que consisten en la facultad de las autoridades fiscales para: (i) determinar presuntivamente la utilidad fiscal de los contribuyentes a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta, aplicando a los ingresos brutos declarados o determinados presuntivamente, un coeficiente que se determina atendiendo a la naturaleza de ciertas actividades y, (ii) modificar la utilidad o la pérdida fiscal a que se refiere la citada Ley, mediante la determinación presuntiva del precio en que los contribuyentes adquieran o enajenen bienes, así como el monto de la contraprestación en el caso de operaciones distintas de enajenación.

Al respecto, es necesario aclarar que dichas figuras jurídicas se encuentran actualmente reguladas en la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que se trata únicamente de una propuesta cuyo objeto es integrar en un solo ordenamiento las disposiciones que regulan las facultades de las autoridades fiscales en materia de determinación presuntiva. En este sentido, se propone la adición de los artículos 58 y 58-A al citado Código Fiscal de la Federación.

Autocorrección

Conforme al actual artículo 66 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades fiscales pueden autorizar, a petición de los contribuyentes, el pago a plazos de sus contribuciones siempre que, entre otros requisitos, tal pago no exceda de doce meses para el caso de pago diferido, o de treinta y seis meses para el pago en parcialidades, y se pague 20% del monto total del crédito fiscal al momento de realizar la solicitud correspondiente. No obstante lo anterior, la situación financiera de algunas ramas de la industria y del comercio ha impedido que gran cantidad de contribuyentes cubran los requisitos de plazo y porcentaje de pago inicial señalados, relegándolos del beneficio en mención.

El no cumplimiento de obligaciones deriva en ocasiones en créditos fiscales elevados que afectan la situación financiera y operativa de las empresas, creando un círculo vicioso que lesiona al contribuyente y repercute en la

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

economía por la eventual desaparición de fuentes de empleo, en el cual la autocorrección no se ha manifestado como un mecanismo atractivo para algunos contribuyentes.

Cabe citar que actualmente, de acuerdo con datos del Servicio de Administración Tributaria, sólo 3.4% de los contribuyentes con créditos fiscales utilizan la facilidad del pago en parcialidades, lo cual representa únicamente 0.67% del valor de dichos créditos. Es por ello que, como alternativa factible para romper el círculo vicioso referido y evitar que el cumplimiento de las obligaciones fiscales represente un riesgo para la subsistencia financiera y operativa de los contribuyentes que se encuentran en situaciones particularmente apremiantes, se considera necesario implementar mecanismos que garanticen el pago de los créditos fiscales a su cargo, para que los mismos no se conviertan en incobrables, mediante esquemas flexibles que atiendan la realidad financiera de los agentes económicos.

Para el efecto se propone facilitar la autocorrección de los contribuyentes durante cualquier etapa dentro del ejercicio de facultades de comprobación, al ofrecer opciones factibles de regularización de su situación fiscal. Los contribuyentes podrán acceder al pago a plazos de acuerdo a su capacidad de pago, cuando el 40% del monto del adeudo a corregir informado por la autoridad durante el ejercicio de las facultades de comprobación represente más de la utilidad fiscal del último ejercicio fiscal en que haya tenido utilidad fiscal, a fin de no afectar su actividad económica.

Bajo esa tesitura, se propone reformar el citado artículo 66, para dar la posibilidad a la autoridad fiscal de modificar las condiciones o plazos de pago, en los casos que así lo ameriten y conforme el propio contribuyente lo solicite, estableciendo el procedimiento para ello, a fin de garantizar de esta forma el cumplimiento de la obligación tributaria sustantiva y la viabilidad financiera de los contribuyentes.

Secreto Fiscal

El actual artículo 69 del Código Fiscal de la Federación establece la figura del secreto fiscal, consistente en la obligación que tienen las autoridades de guardar absoluta reserva en relación con la información suministrada por los contribuyentes u obtenida por dicha autoridad a través de sus facultades de comprobación. Esta figura se encuentra reforzada en el artículo 2, fracción VII,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, el cual dispone expresamente como derecho de los contribuyentes el carácter reservado de los datos e informes y de los antecedentes de los mismos, así como en el artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el cual establece que se considerará como información reservada la relacionada con el secreto fiscal.

No obstante lo anterior, el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, debiendo prevalecer en todo momento el principio de máxima publicidad; principio que, atendiendo al segundo párrafo del artículo 16 de nuestra Carta Magna, deberá respetar el derecho que tienen todas las personas a la protección de sus datos personales y al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, previendo que la ley podrá establecer las excepciones a estos principios, por razones de orden público, seguridad nacional, salud y protección a los derechos de terceros, entre otros; situaciones en las cuales la autoridad tiene la facultad para dar a conocer los datos de los particulares.

En ese contexto, se entiende que el secreto fiscal no se encuentra diseñado normativamente como un principio o derecho fundamental, sino como una regla o concesión, misma que puede revocarse en los casos en los que el contribuyente se coloque fuera de la esfera del Derecho, en especial cuando no cumpla con las obligaciones que le son inherentes como sujeto pasivo de las contribuciones.

En atención a lo anterior, y si bien es cierto que el artículo 16 constitucional contempla el derecho que tienen todas las personas respecto a la protección de sus datos personales, también lo es que, para efectos de esta reforma, se propone garantizar el derecho de las personas a estar informadas sobre la situación fiscal de aquellos contribuyentes con quienes realicen operaciones comerciales que eventualmente representen un riesgo para su patrimonio, por tratarse de contribuyentes que se encuentren como no localizados ante la autoridad fiscal, o impedidos de otorgar los comprobantes fiscales válidos para efectos de la contabilidad, por lo que se propone matizar en el citado artículo 69 del Código Fiscal de la Federación la reserva relativa a la información de los contribuyentes, lo cual se considera reúne los elementos para establecer que se privilegia al interés público sobre el individual. El secreto fiscal será,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

entonces, un derecho que se adquiriera en tanto el contribuyente cumpla con sus obligaciones fiscales.

Mediante la modificación propuesta se establece la facultad de la autoridad fiscal para publicar en su página de Internet el nombre, denominación o razón social y la clave del registro federal de contribuyentes de aquellos con quienes es riesgoso celebrar actos mercantiles o de comercio, porque no cumplen con sus obligaciones fiscales.

Con esta propuesta, los contribuyentes y, en general, quienes realicen cualquier transacción comercial, ejerciendo su derecho de acceso a la información, tendrán elementos para decidir entre contribuyentes cumplidos e incumplidos. La publicación en la página de Internet de la autoridad fiscal proporcionará información relevante sobre los riesgos que se asumen al tener operaciones con un contribuyente incumplido, como puede ser la improcedencia de la deducción de algún bien o servicio adquirido.

Para efectos de lo anterior, es importante destacar que si bien se abre la posibilidad de que el Servicio de Administración Tributaria publique información sobre los contribuyentes, la misma se encuentra limitada a los supuestos específicos previstos en el artículo 69 antes referido, y la autoridad fiscal no podrá ampliar dichos supuestos. En ese sentido, se entenderá que un contribuyente no se encuentra al corriente de sus obligaciones fiscales, entre otras, cuando no presente, estando obligado a ello, tres o más declaraciones periódicas consecutivas o seis no consecutivas, o cuente con una sentencia condenatoria firme por la comisión de un delito fiscal, en una propuesta que tiene como fin proteger el patrimonio de los ciudadanos, por una parte, y propiciar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en relación con los actos que llevan a cabo los contribuyentes por la otra.

De igual manera se propone la adición de un nuevo supuesto de excepción a la reserva del secreto fiscal, relativo a la información de los contribuyentes a los cuales se les hubiera cancelado un crédito fiscal en los términos del artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación, es decir, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios, y de aquellos a quienes se les hubiere condonado algún crédito fiscal, a fin de hacer transparente la aplicación de dichas figuras, en respuesta a una exigencia social, a efecto de que el ejercicio de esa facultad por parte de la autoridad esté sujeta al escrutinio público.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por otra parte, se propone la modificación del artículo 69 sexto párrafo del Código Fiscal de la Federación, ya que actualmente no refleja la práctica acostumbrada para la suscripción de acuerdos para el intercambio recíproco de información. Lo anterior, considerando que originalmente al incorporarse este párrafo se estimó que dicho intercambio se llevaría a cabo a través de Memorándums de Entendimiento firmados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público con autoridades de países extranjeros; sin embargo, el mecanismo empleado para proporcionar dicha información ha sido a través de tratados internacionales, los cuales no siempre son suscritos por el Secretario de Hacienda, ya que en ocasiones el Presidente de la República mediante el otorgamiento de Plenos Poderes ha designado a un funcionario distinto. Dichos Tratados Internacionales junto con la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella constituyen la Ley Suprema de la Unión conforme al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A su vez, conforme al último criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación plasmado en la tesis aislada con rubro: **"TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en abril de 2007, los Tratados Internacionales están por encima de las Leyes Federales y Locales.

Asimismo, siguiendo la recomendación de la OCDE incorporada a su Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio, consistente en incluir en los tratados internacionales una cláusula que permita que la información intercambiada pueda utilizarse para fines distintos de los fiscales, por ejemplo en casos de lavado de dinero y corrupción, se propone autorizar el uso de la información para fines distintos a los fiscales cuando se incluya esta posibilidad en el tratado internacional correspondiente. Cabe señalar que en dicho Modelo se establecen las condiciones de que ambas legislaciones permitan que la información se utilice para fines distintos a los fiscales y que el país que suministró la información autorice dicho uso distinto.

Por otra parte se propone incluir en el citado artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, también como excepción al secreto fiscal, la información que la autoridad fiscal proporcione al Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el ejercicio de sus atribuciones. Dicha excepción existe actualmente en el artículo 26 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2013, y se replica anualmente en dicha Ley. Esta propuesta evita que la referida excepción deba incluirse anualmente en la Ley en cita; abre los supuestos de información y restringe su uso y publicidad a fines estadísticos.

Aunado a ello, es importante señalar que la naturaleza de la citada Ley de Ingresos es reflejar la política fiscal en materia de ingresos públicos (imposición tributaria, precios y tarifas del sector público y estímulos fiscales) del Gobierno de la República, por lo que no es el instrumento jurídico idóneo para albergar un supuesto de excepción al principio de secrecía fiscal, como sí lo es el Código Fiscal de la Federación.

Finalmente, en relación con la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, en la que se establecen como órganos autónomos la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, se considera conveniente proponer que se adecue el nombre de la primera y se incorpore al segundo respecto de la reserva que prevé el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, sobre los requerimientos de información que realicen dichos órganos constitucionales autónomos para efecto de calcular el monto de las sanciones a que se refiere la Ley Federal de Competencia Económica.

Uso Indevido de comprobantes fiscales

Una de las causas más dañinas y que más ha contribuido para agravar la recaudación fiscal, son los esquemas agresivos de evasión fiscal, por lo que deben eliminarse o corregirse los motivos que los originan, a través de instrumentos eficaces que permitan combatir frontalmente el referido fenómeno.

Cuando no se cuenta con dichos instrumentos se provoca el avance de nuevas prácticas de evasión, las cuales erosionan de manera grave las bases gravables, sin poder reflejar incrementos significativos en la recaudación.

Un ejemplo que ilustra la evolución y sofisticación en la forma en que los contribuyentes disminuyen o evaden el pago de sus obligaciones fiscales, es el derivado de la adquisición de comprobantes fiscales.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Inicialmente este esquema consistía en usar comprobantes apócrifos, con la finalidad de deducir y acreditar las cantidades amparadas en los mismos, sin haber pagado las cantidades que se reflejaban en ellos.

Posteriormente, con los controles de seguridad y requisitos que la autoridad implementó en diversas reformas tendientes a evitar y detectar la emisión de comprobantes fiscales apócrifos, disminuyó temporalmente el recurrir a esta práctica.

Sin embargo, estas prácticas indebidas evolucionaron, llevando a los contribuyentes evasores a recurrir a estructuras mucho más complejas, para tratar de obtener beneficios fiscales en perjuicio del fisco federal.

Tal es el caso del tráfico de comprobantes fiscales, que en esencia consiste en colocar en el mercado comprobantes fiscales auténticos y con flujos de dinero comprobables, aunque los conceptos que se plasman en los mismos, carecen de sustancia o la poca que pudieran tener no es proporcional a las cantidades que amparan los referidos comprobantes.

En estas operaciones el adquirente del comprobante fiscal generalmente recibe directamente o a través de interpósita persona la devolución de la erogación inicialmente facturada menos el cobro de las comisiones cobradas por el traficante de comprobantes fiscales.

Con esta devolución se cierra el círculo del tráfico de comprobantes fiscales, en el cual el adquirente logra su objetivo de deducir y/o acreditar un concepto por el cual en realidad erogó una cantidad mucho menor, erosionando con ello la base del impuesto correspondiente en perjuicio del fisco federal y a su vez los traficantes de comprobantes fiscales obtienen una utilidad por expedir dichos comprobantes.

Al día de hoy, las autoridades han combatido arduamente esta práctica ilegal, haciendo uso de todas las herramientas, procedimientos e instrumentos con las que cuenta para ello, como la facultad para rechazar una deducción o un acreditamiento amparado en un comprobante fiscal traficado; sin embargo, la complejidad y sofisticación que han alcanzado estos grupos criminales, obligan a implementar nuevas medidas que hagan frente a esta problemática y que permitan adaptarse al dinamismo y velocidad en que operan.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Algo que se ha detectado y que se presenta de manera genérica en este grupo delictivo, tanto de la traficante, como de sus cómplices y, en ocasiones, hasta el adquirente final es que generalmente son partes relacionadas, donde sus accionistas, administradores u apoderados son las mismas personas.

Adicionalmente este grupo delictivo ofrece una gran variedad de objetos sociales para poder adecuarse a las necesidades de los adquirentes, con la emisión de comprobantes fiscales con conceptos que ayuden a disfrazar mejor la operación.

Asimismo, se ha detectado que los traficantes o emisores de facturas suelen tener una vida activa muy breve, liquidando la "empresa" original o dejándola simplemente inactiva.

El negocio de las personas que se dedican al tráfico de comprobantes fiscales, se basa en la constante constitución de sociedades, las cuales comienzan en apariencia cumpliendo con sus obligaciones fiscales y, posteriormente comienzan a incumplirlas, confiados en que para cuando la autoridad fiscal pretenda fiscalizarlas, las mismas ya se encontrarán no localizadas o han sido preparadas corporativamente para dejar al frente de las mismas a testaferros, empleados, personal doméstico o similares y generalmente sin activos ni condiciones remotamente cercanas a las necesarias que puedan garantizar la prestación del servicio o el transporte, producción o comercialización de los bienes o servicios que sus facturas amparan.

En suma, derivado de la información procesada por el Servicio de Administración Tributaria se han podido identificar una serie de patrones que generalmente están presentes en las sociedades que realizan el tráfico de comprobantes fiscales, como son:

1. Tienen un objeto social muy amplio para poder ofrecer al cliente un comprobante fiscal con un concepto que pueda disfrazarse mejor dentro de las actividades preponderantes de éste.
2. Emiten comprobantes fiscales correspondientes a operaciones que no se realizaron.
- 3.- Emiten comprobantes fiscales cuya contraprestación realmente pagada por las operaciones consignadas en los mismos es sólo un mínimo porcentaje y no tiene proporción con dichas operaciones.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

4. No tienen personal o éste no es idóneo o suficiente para llevar a cabo las operaciones que se especifican en los comprobantes fiscales.

5. No tienen activos o éstos no son idóneos o suficientes para llevar a cabo las operaciones que se especifican en los comprobantes fiscales.

6. Reciben ingresos que no tienen proporción a las características de su establecimiento.

7. Tienen cuentas bancarias o de inversiones que se encuentran activas durante un período determinado y después son canceladas o las dejan con saldos ínfimos después de haber manejado cantidades elevadas.

8. Tienen sus establecimientos en domicilios que no corresponden al manifestado ante el registro federal de contribuyentes.

9. Sus sociedades se encuentran activas durante un período y luego se vuelven no localizables.

10. Sus ingresos en el ejercicio de que se trate son casi idénticos a sus deducciones o bien, éstas son mayores por escaso margen.

11. Prestan servicios y a la vez reciben servicios por casi exactamente los mismos montos.

12. Comparten domicilios con otros contribuyentes también prestadores de servicios.

El fenómeno es grave y sólo por citar un ejemplo, derivado del análisis de la Declaración Informativa de Operaciones con Terceros de los ejercicios 2008 a 2012, se han identificado al menos 316 facturadores que realizaron operaciones por \$105,369 millones de pesos con más de 12 mil contribuyentes que utilizan indebidamente estas facturas que amparan operaciones simuladas y sólo por lo que se refiere al impuesto al valor agregado.

Nótese que en estas estrategias irregulares no sólo actúan de mala fe quienes expiden y ofertan facturas por bienes o servicios inexistentes, sino que también lo hacen aquellos contribuyentes que pagan un precio o "comisión" por una factura que, reuniendo todos los requisitos formales, ampara un servicio que no



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

se prestó o un bien que no se adquirió con la única finalidad de erosionar o suprimir la carga tributaria.

Es por todo lo anterior que se propone la adición del artículo 69-B mediante un procedimiento dirigido a sancionar y neutralizar este esquema. La propuesta centra atención en los contribuyentes que realizan fraudes tributarios —y no una elusión legal de la norma— a través del tráfico de comprobantes fiscales, esto es a quienes los adquieren, venden o colocan y quienes de alguna manera se benefician de este tipo de actividad ilegal que tanto perjudica al fisco federal.

Conforme a la propuesta, la autoridad fiscal procedería a notificar en el buzón tributario del emisor de facturas, y a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación a las empresas o sociedades que presenten el padrón de comportamiento arriba indicado, otorgándoles la garantía de audiencia para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Hecho lo anterior, procedería la publicación de una lista, cuyo efecto sería la presunción de que las operaciones amparadas por los comprobantes fiscales por ellos emitidos nunca existieron y, por tanto, tales comprobantes no deben producir efecto fiscal alguno.

Acto seguido, se abre una ventana para que los contribuyentes que hayan utilizado en su beneficio los comprobantes fiscales puedan proceder a autocorregirse o, en su caso, acreditar que la prestación del servicio o la adquisición de bienes en realidad aconteció, destruyendo así la presunción de inexistencia.

Ahora bien, si la autoridad fiscal —al ejercer sus facultades de comprobación— acredita que un contribuyente persistió en la utilización de comprobantes que simulan actos u operaciones, entonces procederá a recalcular el pago de contribuciones, sin tomar en cuenta dichos comprobantes y, en su caso, a liquidar las diferencias que procedan. Desde luego, igualmente procedería por la vía penal correspondiente en virtud de la simulación que las conductas actualizan.

Es de vital relevancia tener en mente que esta propuesta no está enderezada contra los contribuyentes honestos y cumplidos; ni siquiera versa sobre la elusión legal que permite a los ciudadanos elegir, por economía de opción, el régimen fiscal más benigno. Por el contrario, estamos en presencia de una



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

práctica totalmente defraudadora y carente de la más elemental ética ciudadana por todas las partes que intervienen en ella.

Mantener impune esta práctica se traduce no sólo en un grave daño a las finanzas públicas y una afrenta a quienes sí cumplen con su deber constitucional de contribuir al gasto público, sino también consentir en un desafío al Estado y acrecentar la falta de cultura de la legalidad en nuestro país.

Acuerdos conclusivos

El artículo 2o., fracción XIII, de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, establece el derecho a corregir la situación fiscal de los contribuyentes con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación que lleven a cabo las autoridades fiscales, mediante la presentación de la declaración normal o complementaria que en su caso corresponda. En ese sentido, el artículo 32 del Código Fiscal de la Federación dispone que iniciado el ejercicio de facultades de comprobación, únicamente se podrá presentar la declaración complementaria en las formas especiales a que se refieren los artículos 46, 48, y 76 del mismo ordenamiento, según proceda. Esto es, los contribuyentes pueden presentar sólo declaraciones complementarias derivado de una visita domiciliaria o revisión de gabinete y cumpliendo con el pago de multas, conforme lo establece el artículo 76 antes citado.

En ese contexto y dentro del principio de ofrecer todas las facilidades a los contribuyentes para regularizar su situación fiscal, se propone, como un medio alternativo de regularización durante el ejercicio de las facultades de comprobación, la figura de *Acuerdos Conclusivos*, mediante la adición de un Capítulo II, denominado "De los Acuerdos Conclusivos", en el Título III del Código Fiscal de la Federación.

La propuesta que se formula considera la participación institucional de la Procuraría de la Defensa del Contribuyente, con lo cual se propiciaría que el procedimiento para llegar a los acuerdos conclusivos se desarrolle de manera transparente y, en caso de alcanzarse éstos, dicha Institución constataría que los mismos se encuentren apegados a las disposiciones jurídicas aplicables, esencialmente en lo que hace a los derechos de los contribuyentes. Dicha instancia intervendría como facilitadora y testigo del procedimiento para la adopción de los acuerdos conclusivos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Se propone que la solicitud de un acuerdo conclusivo sea opcional y a petición de los contribuyentes; sin embargo, para aquéllos que lleguen a suscribir un acuerdo conclusivo se plantea prever como beneficio la condonación, en la primera ocasión, del cien por ciento de las multas y, en la medida de que no es limitativo y se puede ejercer en subsecuentes ocasiones; en la segunda y posteriores suscripciones aplicará la condonación de sanciones en los términos y bajo los supuestos que establece el artículo 17 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.

Ahora bien, considerando que un acuerdo conclusivo tiene por objeto brindar facilidades a los contribuyentes para el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales, se propone establecer que no procederá medio de impugnación contra el mismo y que únicamente surtirá efectos para el contribuyente que lo celebre, por lo que no generarán precedentes y no podrá ser aplicado en sus términos a ningún otro caso o contribuyente, por tratarse de casos particulares, distintos de cualquier otro, a partir de aspectos concretos y específicos respecto de los cuales el contribuyente manifieste su inconformidad, es decir, no se trata de pronunciamientos genéricos aplicables a todas las circunstancias. Aun en el supuesto de que existieran dos casos similares, no podría aplicarse automáticamente el mismo acuerdo conclusivo al segundo contribuyente, puesto que habría que iniciar el procedimiento nuevamente a fin de corroborar que se trata del mismo supuesto.

Reducción de multas

Se estima conveniente proponer la modificación del artículo 74 del Código Fiscal de la Federación, con la finalidad de que los parámetros para el otorgamiento de la condonación de hasta el 100% de las multas, no sean de carácter interno y no sólo sea la autoridad la que conozca en qué casos procede la condonación, sino que sea a través de reglas de carácter general en las cuales se prevean estos supuestos, a efecto de otorgar certeza y seguridad respecto de su aplicación al contribuyente.

Vigilancia de actividades de donatarias

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley del Impuesto sobre la Renta, las fundaciones u otras entidades que deseen apoyar económicamente a una



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

persona moral con fines no lucrativos están autorizadas para deducir los donativos que efectúen, previo cumplimiento de ciertas formalidades por ambas partes.

A efecto de alentar actitudes altruistas, que permitan la redistribución de la riqueza, con reglas claras, al tiempo de evitar irregularidades en los procesos de donación, se propone precisar las sanciones que corresponden a quienes pretendan realizar las deducciones de forma indebida sobre donativos, en perjuicio del fisco federal, para lo cual se propone reformar el artículo 81, fracciones XXXVI, XXXVII, XXXVIII y XXXIX, para prever las infracciones correspondientes, y la adición de la fracción XXXVI al artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, para establecer una multa en el caso de incumplimiento a lo dispuesto en la fracción XXXVII del primero de los preceptos mencionados.

Infracciones relacionadas con marbetes y precintos

La Ley establece diversas obligaciones a los contribuyentes, como requisitos para estar en posibilidad de solicitar marbetes o precintos para adherirlos a las bebidas alcohólicas de producción nacional o de importación.

El Servicio de Administración Tributaria, al emprender en conjunto con otras autoridades acciones de revisión y fiscalización de bebidas alcohólicas nacionales y de importación, ha detectado cantidades importantes de las mismas sin marbetes o precintos, o bien, éstos han resultado falsos. En otros casos, se ha descubierto la utilización de marbetes auténticos en productos distintos a aquellos para los que fueron autorizados, lo que impone establecer medidas para contrarrestar dichos actos ilegales.

Sobre el particular, la autoridad ha impulsado el incremento en las medidas de seguridad del marbete y precinto, y ha evolucionado a diseños con características más seguras con tecnología de punta.

En este tenor y a efecto de contar con mayores soportes legales en el combate a las conductas infractoras mencionadas, se propone el fortalecimiento de los ordenamientos legales aplicables, con la incorporación expresa de las conductas señaladas, en el apartado de infracciones relacionadas con marbetes, precintos y envases de bebidas alcohólicas del artículo 86-A del



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Código Fiscal de la Federación, así como la previsión de la sanción que tendrán.

Infracciones relacionadas con cigarros y tabacos labrados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 4o. el derecho de toda persona a la protección de la salud, siendo ésta una de las tareas fundamentales de los estados contemporáneos. Asimismo, el artículo 2o. de la Ley del Servicio de Administración Tributaria asigna a dicho órgano desconcentrado la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

Es un hecho que el hábito de fumar representa un grave problema de salud pública. Las estadísticas del sector permiten conocer que el consumo de cigarros pone en riesgo la salud de al menos once millones de mexicanos; efectos que se agravan cuando se presenta el consumo de productos ilegales.

Ante la problemática descrita, autoridades de los tres órdenes de gobierno han realizado acciones tendientes a combatir el contrabando y la venta ilegal de cigarros, realizando operativos en diferentes puntos y aduanas del país con resultados importantes en el decomiso de cigarros ilegales.

Otro punto importante en el combate a la introducción y venta ilegal de cigarros es asegurar la presencia del código de seguridad impreso en cajetillas de cigarros que establece la fracción XXII del artículo 19 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. En este aspecto, para la autoridad fiscal es importante establecer mecanismos modernos que contribuyan a la disminución de la falsificación de los mismos.

Por ello, se propone establecer en el Código Fiscal de la Federación las conductas que se consideran infracciones a las disposiciones legales en materia de cigarros y otros tabacos labrados, y las sanciones y multas que corresponden a las mismas.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Las modificaciones al Código Fiscal de la Federación que se proponen son:

- Reformar la fracción V del artículo 42, dando facultades a las autoridades fiscales para que en las visitas domiciliarias puedan verificar que las cajetillas de cigarros para su venta en México contengan impreso el código de seguridad o, en su caso, que éste sea auténtico.
- Adición del artículo 86-G, mediante el cual se establece como infracción el hecho de que los productores, fabricantes e importadores de cigarros y otros tabacos labrados, con excepción de puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano, no impriman el código de seguridad en cada una de las cajetillas de cigarros para su venta en México, así como cuando éstos o los proveedores autorizados de servicios de impresión de códigos no proporcionen información que permita constatar el cumplimiento de la obligación señalada en la fracción XXII del artículo 19 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y por no permitir a las autoridades fiscales la verificación en el lugar en el que se encuentre el mecanismo de impresión del código de seguridad.
- Adición del artículo 86-H, para establecer los montos de las multas por las infracciones señaladas en el artículo 86-G, así como la facultad de clausurar el establecimiento en aquellos casos en que se determine la reincidencia, especificando el procedimiento para llevarla a cabo, con pleno respeto al derecho de audiencia del contribuyente.
- Adición del artículo 86-I, para establecer como infracción a quienes almacenen, vendan, enajenen o distribuyan en México cajetillas de cigarros y otros tabacos labrados, con excepción de puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano; que los productos no contengan impreso el código de seguridad previsto en el artículo 19, fracción XXII, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, o el que contengan sea apócrifo.
- Adición del artículo 86-J para establecer el monto de las multas cuando se cometan las infracciones señaladas en el artículo 86-I, y la facultad de asegurar la mercancía, la cual pasaría a propiedad del fisco federal para su destrucción.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Medidas en materia de delitos

La presente iniciativa tiene por objeto, en principio, aclarar de manera directa en el Código Fiscal de la Federación el quién o quiénes, eventualmente, responden con calidad de garante en los delitos fiscales. En este contexto, no se está creando una nueva figura de responsabilidad penal en los delitos de comisión por omisión, sino dando mayor precisión y certeza jurídica al supuesto ya previsto en el Código Penal Federal.

Actualmente el Código Penal Federal en su apartado de reglas generales sobre delitos y responsabilidad penal, precisamente en el artículo 7, segundo párrafo, contempla la figura jurídica de calidad de garante.

La calidad de garante tiene por objeto que: "En los delitos de resultado material también será atribuible el resultado típico producido al que omite impedirlo, si éste tenía el deber jurídico de evitarlo. En estos casos se considerará que el resultado de una consecuencia omisiva, cuando se determine que el que omite impedirlo tenía el deber de actuar para ello, derivado de una Ley, de un contrato o de su propio actuar presente".

Así el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobierno y Puntos Constitucionales y de Justicia el 14 de diciembre de 1993, por el cual se discutió y aprobó el Código Penal Federal el 10 de enero de 1994, consideró adicionar al mencionado artículo 7, la figura de omisión impropia o delitos de comisión por omisión (calidad de garante). Efectivamente esta adición tiene como finalidad establecer aspectos de los delitos en general (parte general del delito), así como remarcar criterios y principios que rigen al derecho penal.

Ahora bien, el Código Fiscal de la Federación en concierto con el Código Penal Federal establece algunos aspectos generales de los delitos fiscales, no todos, pues los aspectos generales no previstos en el Código Fiscal, son atendidos por el Código Penal Federal.

En este tenor, el Código Fiscal de la Federación contempla tipos penales de resultado material o de simple conducta, ya sea de acción o en donde la violación al deber jurídico penal es una acción humana negativa, esto es, una omisión.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

No menos cierto es que la sanción privativa de libertad en delitos de acción u omisión se aplica a personas físicas y, en los casos de las personas jurídicas o morales, el máximo tribunal de este país, ha señalado que serán sus representantes quienes respondan por los delitos que se cometan.

Se da el caso que, en los delitos de omisión previstos en la parte especial del Código Fiscal de la Federación, el ministerio público de la Federación, jueces y magistrados, no obstante de existir reglas claras en el artículo 7 párrafo segundo del Código Penal Federal, no pueden establecer, o establecen imprecisamente la responsabilidad penal de los administradores, gerentes, directores o quienes mantengan un cargo o comisión con facultades de administración en las personas morales a las que representan, lo que en la especie constituye diversidad de criterios, no uniformes y que afectan tanto la certeza jurídica que corresponde a la víctima u ofendido, como a quienes no participaron en la comisión de la conducta delictiva, dejando así impunes a los verdaderos responsables, esto es, a los representantes de las personas jurídicas, que de conformidad a un contrato, la propia ley o su actuar precedente, tienen el deber jurídico penal de evitar que una o varias omisiones configuren uno o varios delitos fiscales; en este sentido, teniendo la obligación, no evitan la consumación o el resultado de la conducta omisiva, la que genera ya sea resultado material o para efectos de los delitos fiscales, también se deben considerar, los delitos de mera conducta.

En este orden de ideas, en materia de delitos fiscales surge la necesidad de establecer quiénes son aquellas personas físicas que de conformidad a un contrato, a la propia ley o a su actuar precedente, tienen el deber jurídico penal de evitar, sea como autores, coautores o partícipes, el incumplimiento de las obligaciones fiscales. En este contexto, indudablemente son: el administrador único, el presidente del consejo de administración o la persona o personas cualquiera que sea el nombre con el que se les designe, que tengan conferida la dirección general, la gerencia general o facultades de administración o dominio, los que ante el ente jurídico que representan, tienen la obligación de impedir la consumación o puesta en peligro de los delitos fiscales de omisión que impliquen un resultado material o bien sean de simple o mera conducta.

Con la adición propuesta, en un primer momento se evitará que se reproche penalmente a quien trabajando para una persona jurídica o moral no tenga una calidad de garante, esto es, que no sea o se demuestre que sea el administrador único, el presidente del consejo de administración o la persona o personas cualquiera que sea el nombre con el que se les designe, que tengan



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

conferida la dirección general, la gerencia general o facultades de administración o dominio y, en un segundo momento: reprochar penalmente a quienes efectivamente como garantes se compruebe que tienen una función de administradores, gerentes, directores o que se les designe como representantes con facultades de administración.

Por lo anterior, se propone adicionar un artículo 95-A, a través del cual el ministerio público de la Federación, jueces y magistrados puedan determinar con claridad en los delitos de omisión previstos en el Código Fiscal de la Federación, quiénes son los responsables de los delitos fiscales cuando se trate de una persona moral.

Por otra parte, aún y cuando la autoría y participación de los sujetos activos en los delitos fiscales se encuentra prevista en el artículo 95 del Código Fiscal de la Federación, actualmente contadores, abogados, agentes aduanales y otros profesionistas, técnicos o sus auxiliares, evaden la acción de la justicia bajo la excusa de la "reserva en la información o secreto profesional" o de que su intervención se limita a una sugerencia u opinión, que puede o no ser tomada en cuenta por el contribuyente.

Asimismo, se indica que los delitos fiscales constituyen un querer y entender el incumplimiento de obligaciones fiscales de carácter preponderantemente patrimonial, por lo que el daño o puesta en peligro de los bienes jurídicos tutelados, tales como la hacienda pública o el sistema tributario por parte de dichos peritos o expertos, debe ser reprochado cuando su asesoría o desarrollo técnico se contrate o convenga, y el actuar sea ilícito o contrario a las disposiciones legales, en concordancia con las hipótesis de participación que prevé el artículo 95 del Código Fiscal de la Federación. En ese entendido, se propone la adición de un artículo 95-B en el que se precise en qué casos también esos profesionistas son responsables con motivo de su actividad profesional.

En relación con la responsabilidad penal de las personas morales o jurídicas, es de señalarse que el año pasado, la Honorable Cámara de Diputados aprobó disposiciones que adicionan y derogan el Código Penal Federal para regular y adecuar este tipo de responsabilidad. Al efecto, estableció con precisión los delitos por los cuales podrá procederse penalmente en contra de las personas morales, entre los que se encuentran los delitos regulados en el Título IV del Código Fiscal.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asimismo, la minuta de referencia estableció un capítulo en el que se prevén las sanciones a las cuales pueden ser sujetas las personas morales, una vez acreditado el delito cometido.

En este contexto, la presente iniciativa recoge y adecua a la materia penal fiscal, los principios generales del dictamen aprobado por dicha Cámara.

Con respecto a la persona moral o jurídica, la aplicación de las sanciones y la sanción misma, tiene una doble función; la de prevención general y la especial. Así la sanción busca: que se experimente una pena para no volver a cometer el mismo delito y por otro lado, con el hecho de saber que existe el riesgo de una pena, se evite consumir una conducta delictiva.

El actual artículo 11 del Código Penal Federal establece que se pueden imponer sanciones a las personas morales o jurídicas, esto con independencia de las sanciones que correspondan a las personas físicas que en representación o en su calidad de garantes, a través de una acción u omisión, comentan un delito.

Sin embargo, si bien existe la posibilidad de sancionar a la persona jurídica que participe en una conducta delictiva, también lo es que en materia de delitos fiscales este reproche penal no ha sido posible, no obstante de existir hipotéticamente en el mencionado Código Penal.

Es así, que es necesario que se impongan sanciones a la persona moral, jurídica, sociedad, corporación o empresa, exceptuando a las del Estado, que cometa un delito de los previstos en el Código Fiscal de la Federación.

Con esta adición, los jueces podrían fundar y motivar la responsabilidad penal del ente jurídico y así aplicar la sanción correspondiente. Con esta medida se busca que el órgano jurisdiccional pueda resolver sobre la responsabilidad penal del o de los representantes, así como la del ente moral.

Las penas que se proponen para las personas morales, son acordes a su naturaleza jurídica y tienen como propósito principal, obligar a los socios, administradores, representantes, entre otros, a tener un deber de cuidado respecto del cumplimiento de las obligaciones fiscales de las personas jurídicas y de esta forma evitar la comisión de delitos fiscales.

En el caso de la multa, como sanción de tipo económico, se inserta como castigo a la persona moral que delinque, adicionado a los perjuicios



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

producidos, si los hubiera. Su propósito como ya se dijo es disuasorio, para que otros no cometan lo mismo.

Conforme al Diccionario de la Real Academia Española, el decomiso se traduce en "pena accesoria a la principal que consiste en la privación definitiva de los instrumentos y del producto del delito o falta".

Considerando la forma de comisión de los delitos fiscales (en su mayoría dolosa), se pretende que de forma coactiva, definitiva y sin derecho a indemnización, queden a favor del Estado los bienes que fueron objeto o producto de esa comisión.

Por lo que concierne a la suspensión de actividades, la prohibición de realizar determinadas operaciones, la remoción del administrador y la disolución, son otras de las medidas que tendrá el juzgador para sancionar a la persona moral; sin embargo, considerando que en ocasiones estas sanciones pudieran tener efectos perniciosos a terceros (como puede ser que se les suspenda a éstos un servicio público concesionado), se proponen medidas para evitarlos en lo posible.

Para todo lo anterior se sugiere también el establecimiento de criterios que permitirán de manera objetiva determinar al juzgador con mayor certeza la gravedad de un delito fiscal, así como establecer la sanción aplicable a la persona moral.

Se propone entonces establecer lo concerniente a la responsabilidad penal de las personas morales y sus sanciones, en los artículos 95-C, 97-A, 97-B, 97-C, 97-D, 97-E, y 97-F, que para tal efecto se adicionarían, así como una disposición transitoria en la que se mandate al Poder Legislativo a expedir las disposiciones necesarias para la determinación de la responsabilidad penal de las personas morales en los delitos previstos en este Código.

Ahora bien, no menos importante es el tema de la presunción de evasión fiscal derivada del blanqueo de dinero. Por otro lado debemos precisar la punición de los delitos fiscales de contenido económico cuando no puede determinarse el monto de lo defraudado.

En ese tenor, desde 2008 la defraudación fiscal puede ser investigada por las autoridades competentes de manera paralela al delito de blanqueo de dinero. También, desde esa reforma al artículo 108, se rompió con el paradigma del



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

origen ilícito de los recursos. En ese contexto se comprendió que deben ser objeto de tributo en beneficio del fisco federal, cualquier recurso, incluso los que se presumen de origen ilícito.

A dicha reforma debe añadirse con claridad, que la presunción de la defraudación fiscal derivada del blanqueo, debe estar fundada en "datos" ciertos, más allá de simples indicios. De igual forma que no sólo el o los "ingresos" pueden provenir de la operación con recursos de procedencia ilícita, sino también los "recursos" o "cualquier otro beneficio".

Es por ello, que se plantea la inserción de tres conceptos que permiten de manera equilibrada, por un lado, ampliar el espectro de investigación y por otro garantizar que en la investigación existan pruebas o "datos" más allá de meros indicios que impliquen actos de molestia o criminalizaciones excesivas.

Así tenemos que los conceptos "recursos" y "cualquier otro beneficio", permiten ampliar el espectro de presunción en la investigación de la defraudación fiscal y el concepto de "datos" imponen a la autoridad investigadora el deber de demostrar la presunción de la defraudación fiscal derivada del blanqueo, más allá de simples indicios.

Con la propuesta se busca facilitar acreditar la presunción de defraudación fiscal, al establecer el momento en que existen elementos claros que hay ingresos que provengan del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Se precisa entonces lo concerniente a la presunción de evasión fiscal por lavado de dinero y al tanto de pena cuando no se pueda determinar el monto de lo defraudado, en un proyecto de reformas a los párrafos tercero y quinto del artículo 108.

En lo referente al fenómeno delictivo de la simulación de actos jurídico en agravio del fisco, la iniciativa propone reformar la fracción III del artículo 113, la cual tiene por objeto sancionar penalmente a quienes expidan, adquieran o enajenen comprobantes fiscales de actos jurídicos simulados, toda vez que la criminalidad en materia fiscal ha venido sofisticando los medios y métodos para cometer delitos en agravio del fisco federal.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Actualmente los comprobantes fiscales son un medio de comisión para simular actos en agravio del fisco de la federación, lo que genera daños sustanciales al sistema tributario.

En la actualidad, es común encontrar que proveedores o productores que tienen operaciones de comercio exterior relacionadas con la importación de mercancías reporten a la autoridad fiscal, en el pedimento respectivo, datos que no concuerdan con los reales, entre ellos, declarar una denominación o razón social inexistente; una clave de registro federal de contribuyentes falsa, o relacionada con otro contribuyente, así como domicilios fiscales o información sobre el valor de las mercancías falsos; acciones que se consideran contrarias a la sociedad por sus efectos.

En tal entendido, se propone modificar la fracción XII del artículo 105 del Código Fiscal de la Federación, a efecto de que las conductas mencionadas sean tipificadas como equiparables al delito de contrabando, y sean sancionadas conforme a lo dispuesto en el artículo 104 del citado ordenamiento.

Delito fiscal, desaparición del domicilio fiscal

Se propone modificar la fracción V del artículo 110 del Código Fiscal de la Federación para sustituir el tipo penal de "desocupar el local" por el de "desaparecer del lugar". Se adiciona un segundo párrafo precisando en qué casos se actualiza tal figura, al referirse al hecho de que la autoridad acuda en tres ocasiones consecutivas al domicilio fiscal del contribuyente dentro de un período de doce meses y no pueda practicar la diligencia correspondiente de manera personal.

Lo anterior, encuentra justificación en la jurisprudencia 1a./J.72/2009 derivada de la contradicción de tesis número 70/2009, sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito del 3 de junio de 2009: **"DESOCUPACIÓN DEL DOMICILIO FISCAL. PARA QUE SE CONFIGURE EL DELITO PREVISTO EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 110 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO BASTA QUE EL CONTRIBUYENTE, DESPUÉS DE NOTIFICADA LA ORDEN DE VISITA Y ANTES DE UN AÑO CONTADO A PARTIR DE DICHA NOTIFICACIÓN, CIERRE EL LOCAL DONDE SE ENCUENTRE SU DOMICILIO FISCAL, SINO**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

QUE ES NECESARIO ACREDITAR FEHACIENTEMENTE QUE DURANTE DICHO PLAZO LO DESOCUPÓ¹¹, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la cual resolvió que para configurar el delito previsto en la citada disposición legal era necesario que la autoridad acreditara fehacientemente que el contribuyente había desocupado su domicilio sin presentar el aviso de cambio respectivo, considerando que el término desocupar implicaba dejar un lugar libre de obstáculos, o sacar lo que hay dentro de alguna cosa, para concluir que la autoridad tenía que constatar fehacientemente dichas circunstancias.

Bajo ese contexto, es menester destacar que en la actualidad, existe un impedimento material y legal para que las áreas operativas del Servicio de Administración Tributaria puedan cerciorarse fehacientemente de que un local ha sido desocupado y, en consecuencia, integrar el tipo penal, pues resulta difícil constatarlo ya que, al realizar la visita, los locales se encuentran cerrados (lo que imposibilita materialmente que la autoridad pueda ingresar para verificar si hay o no bienes en su interior), o se encuentran ocupados por un tercero (lo que significa que hay bienes dentro aunque no se pueda corroborar la propiedad); situaciones que han provocado que esta figura jurídica pierda eficacia durante los últimos años y se dejen de presentar querellas por parte de la autoridad fiscal.

Con la reforma que se propone se busca superar la aplicación de la definición emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, e impedir que los contribuyentes se nieguen a atender las diligencias de la autoridad, liberando a la segunda de la obligación de cerciorarse de la desocupación total del contribuyente.

Procedimiento Administrativo de Ejecución

Los plazos del procedimiento administrativo de ejecución en la actualidad, así como el ejercicio de los medios de defensa por parte del contribuyente, repercuten en los resultados de la actuación de la autoridad fiscal. Actualmente, el cobro de un crédito fiscal a través de dicho procedimiento tiene una duración de aproximadamente diez meses cuando el deudor no presenta ningún medio de defensa, y hasta 7.7 años cuando se promueven medios de defensa; tiempo en el cual, cabe aclarar, el interés fiscal no se encuentra

¹¹ Jurisprudencia 1a./J.72/2009, Novena Época, S.J.F. y su Gaceta Tomo XXXI, Enero de 2010 Pag. 81.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

garantizado. Lo anterior incide negativamente en la probabilidad del cobro de los adeudados, ya que ésta disminuye sensiblemente con el tiempo.

En 2012, derivado del ejercicio de las facultades de cobro coactivo, el Servicio de Administración Tributaria recaudó tan solo 2.6% del valor total de la cartera; porcentaje que contrasta con la recaudación de otros países miembros de la OCDE. Según datos de esa organización, en su reporte *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series*, para 2009, Canadá, Francia y Estados Unidos recaudaron 57%, 39% y 26%, respectivamente.

Debido a lo anterior, se propone reformar el Capítulo III, "Del Procedimiento Administrativo de Ejecución", del Título V del Código Fiscal de la Federación, con el objeto de modificar el actual procedimiento administrativo de ejecución a efecto de hacerlo más eficiente y oportuno, respetando en todo momento los derechos del contribuyente. Se estima que con este nuevo esquema, el cobro de un crédito fiscal mediante dicho procedimiento se realizará en un plazo de 4 meses, en los casos en que los deudores no presenten ningún medio de defensa, y hasta 3.6 años cuando se interpongan recursos y el interés fiscal no se encuentre garantizado, lo cual reduciría considerablemente los actuales plazos y aumentaría la probabilidad de cobro de los créditos fiscales.

Recurso de revocación

Se propone que los contribuyentes, mediante un sólo recurso administrativo de revocación y ya no en varios como se establece en el texto vigente, puedan impugnar la determinación del valor de bienes embargados, así como promoverlo: (i) en contra del procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley; (ii) de la adjudicación, del remate o venta fuera de subasta, y (iii) por el desconocimiento del origen de los créditos.

Lo anterior, a efecto de establecer la facilidad al contribuyente de que pueda promover la impugnación correspondiente en un sólo momento por diferentes causas y no tener que realizarlo mediante una pluralidad de recursos administrativos de revocación en contra de diversos actos, en diferentes etapas dentro del procedimiento administrativo de ejecución, lo cual sólo retrasa la resolución del asunto en definitiva.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En ese sentido, se propone disminuir los plazos para el pago o la garantía de créditos fiscales y para la interposición del recurso de revocación de 45 a 15 días; para llevar a cabo el remate de los bienes embargados, de 30 a 20 días, y de la subasta, de 8 a 5 días.

De igual manera, considerando que se propone otorgar la facilidad de que el contribuyente ya no tenga que promover diversos recursos contra cada acto, se deroga la fracción VI del artículo 124 del Código Fiscal de la Federación, misma que establece que resultará improcedente el recurso administrativo de revocación cuando no se amplíe éste en los casos en que se controvertan las notificaciones.

De esta forma se hace concordante con la derogación del artículo 129 propuesta, en cuya disposición se elimina la impugnación de las notificaciones como un recurso específico e independiente, y se incluye este supuesto dentro del recurso administrativo de revocación que, en términos generales, puede promover el contribuyente para combatir diversos actos dictados en el procedimiento administrativo de ejecución.

Se propone reformar el artículo 121, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, a efecto de establecer como única vía para presentar el recurso de revocación, el buzón tributario, reduciendo el plazo de 45 a 15 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, o bien a través de los medios electrónicos que la autoridad fiscal establezca mediante reglas de carácter general, en las cuales se señalarán los medios alternos que tendrán los contribuyentes para promover sus recursos, en los casos que, por contingencias tecnológicas, no sea posible la presentación mediante el buzón tributario.

Asimismo y a efecto de materializar la disminución de tiempo del procedimiento, se propone establecer en el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, que el anuncio de pruebas adicionales por parte del contribuyente deberá ser realizado en el mismo escrito mediante el cual interponga el recurso, en lugar del mes que actualmente contempla la ley como plazo para que el recurrente lo haga, lo que contribuye para una justicia pronta y expedita.

En el mismo contexto, se considera conveniente proponer la derogación del tercer párrafo del artículo 131, a fin de prever la reducción del plazo con que cuenta la autoridad para resolver el recurso administrativo de revocación,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

acorde con la propuesta de reforma al artículo 123 del Código Fiscal de la Federación mencionada.

Notificaciones

Se estima conveniente modificar el artículo 134 del citado ordenamiento legal, para precisar que las notificaciones se realizarán mediante mensaje de datos a través del buzón tributario que establece el artículo 17-K del presente proyecto, regulando el momento en que surten efectos las notificaciones realizadas de manera electrónica.

Igualmente se propone modificar el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, en relación con la reforma a la fracción I del artículo 134 del mismo ordenamiento, estableciéndose que la notificación personal se realizará por citatorio cuando el notificador no encuentre al interesado o bien, de llevar a cabo el procedimiento previsto en el mismo, se propone establecer que procederá la notificación mediante el buzón tributario, en sintonía con las adecuaciones que se proponen a esa Soberanía.

En ese sentido, se propone reformar el segundo párrafo del artículo 137 en mención, para señalar que la regla de la notificación personal aplica de manera general y no sólo para los actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución; criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia 189933: **"NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. DEBE LEVANTARSE RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN)"**¹²

También se propone establecer que en los casos en que no sea posible llevar a cabo el requerimiento de pago y embargo de forma personal con el contribuyente o su representante legal, la notificación de dicha diligencia se realice mediante el buzón tributario. Lo anterior, a efecto de asegurar al contribuyente su derecho a conocer su situación procesal, y eliminar la posibilidad de que los contribuyentes se coloquen en el supuesto de no localización en el domicilio fiscal, desaparición del mismo u oposición a la diligencia.

¹² Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 15/2001, 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIII, Abril de 2001; Pág. 494.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Garantía del interés fiscal

En materia de la garantía del interés fiscal, se pretende reformar el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación estableciendo la posibilidad a los contribuyentes de ofrecer garantía, además de los supuestos que prevé el artículo 142 de dicho ordenamiento, en los casos en que soliciten la condonación de multas en los términos del artículo 74 del citado Código. Asimismo, se señala la posibilidad de que los contribuyentes amplíen o sustituyan la garantía a requerimiento de la autoridad, para evitar que éste proceda al embargo o secuestro de bienes, y se propone que el crédito fiscal pueda ser garantizado mediante cualquier tipo de garantía de las que prevé el mismo ordenamiento para los casos en que impugnen su determinación, y no solamente mediante depósito de cantidades por parte de los contribuyentes.

Por otra parte, se propone modificar el artículo 143 del Código Fiscal de la Federación a efecto de eliminar la posibilidad de que las afianzadoras impugnen el requerimiento de pago realizado por la autoridad ejecutora y que éste sea improcedente mediante juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en función de la naturaleza de las afianzadoras, que es precisamente responder por obligaciones de terceros en función de un contrato. Como elemento adicional de opinión, debe considerarse que éstas cobran una prima para hacer frente a las obligaciones de terceros, después de contar con todos los elementos de garantía con los que sus fiados puedan cumplir con las obligaciones asumidas en la relación contractual que asumen voluntariamente.

Asimismo, se propone que las fianzas se hagan efectivas a través de un procedimiento especial con el cual exista mayor certeza en el cobro efectivo de éstas, estableciéndose para las afianzadoras la posibilidad de asegurar el pago de sus obligaciones a través de la realización de sus títulos o valores por parte de las instituciones financieras o casa de bolsa en las que se encuentren depositados, eliminándose el procedimiento que actualmente establece dicho artículo, el cual no ha sido posible llevar a cabo en virtud de la falta de oportunidad que representa el mismo, derivado del desconocimiento que tiene la autoridad fiscal respecto a los valores reales con los que cuentan las afianzadoras; así como por el hecho de que el remate en bolsa de los valores, está supeditado a que existan postores para hacerlo posible, por lo cual no resulta eficaz, es tardado y poco efectivo para hacer posible la recuperación de los créditos fiscales.

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

Se une a lo anterior el hecho de que en el texto vigente se prevé que los contribuyentes cuentan con cinco meses para garantizar y, en caso de que hubiere transcurrido dicho plazo sin que se resuelva el recurso administrativo de revocación, no están obligados a garantizar, lo que en los hechos se traduce en que, se resuelva o no el recurso en ese plazo, los contribuyentes no están obligados a garantizar.

En relación con el plazo de 5 meses siguientes para otorgar la garantía que se menciona en el párrafo anterior y se dispone en el artículo 144 del Código en comento, se propone eliminarlo, considerando que es el mismo tiempo que tiene el contribuyente para ejercer algún medio de defensa. En sustitución, se establece como facilidad a los contribuyentes el que ya no se encuentren obligados a ofrecer garantía, hasta en tanto se resuelve el recurso administrativo de revocación.

En concordancia con lo anterior, se establece el plazo de 10 días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución correspondiente que tendrán los contribuyentes para pagar o garantizar los créditos fiscales, una vez resueltos los medios de defensa. Este plazo se estima apropiado considerando que, con base en la propuesta de reforma, mientras exista recurso administrativo de revocación, se eximirá al contribuyente de la obligación de garantizar el interés fiscal.

Asimismo, se plantea reducir de 30 a 5 días el plazo para el pago de los créditos cuando en el procedimiento judicial de concurso mercantil se hubiere celebrado un convenio para el pago. Dicho plazo se estima adecuado para que los contribuyentes cumplan con el pago según dicho convenio, tomando en consideración que los contribuyentes cuentan con tiempo suficiente para establecer los términos del mismo, evitando retardar el procedimiento administrativo de ejecución.

Embargo precautorio

A efecto de que los contribuyentes tengan certeza jurídica respecto del procedimiento para realizar embargos precautorios, se propone modificar el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación para establecer cuáles son los supuestos en los que éste procede; hasta por qué montos se realiza; el orden que deberá seguirse al señalar los bienes; cómo se llevará a cabo su notificación, y el procedimiento para dejarlo sin efectos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por otra parte, se deroga el artículo 145-A del Código Fiscal de la Federación, en concordancia con la propuesta de reforma del artículo 40-A, a fin de que en un sólo ordenamiento legal se incluyan los supuestos y el procedimiento mediante el cual se llevará a cabo el aseguramiento de los bienes de los contribuyentes.

Se propone reformar el cuarto párrafo del artículo 150 del ordenamiento que nos ocupa, para precisar que, tratándose de gastos extraordinarios, además de los que provienen de las contribuciones que originen la transmisión de dominio de los bienes adjudicados, también queden comprendidos las que se causen cuando los bienes sean enajenados. Lo anterior, para hacerlo acorde a la reforma al artículo 196 del Código Fiscal de la Federación.

Se propone modificar la fracción I del artículo 151 del Código Fiscal de la Federación, a fin de incluir el embargo de depósitos o seguros, como una vía para hacer efectivos los créditos fiscales, mismo que procederá únicamente por el importe del crédito fiscal y sus accesorios, dando certeza jurídica a los contribuyentes al establecer el procedimiento mediante el cual se llevará a cabo dicho embargo ante las entidades financieras o sociedades de ahorro y préstamo o de inversiones y valores, determinando los plazos para notificar al Servicio de Administración Tributaria y al contribuyente, así como para liberar los recursos embargados en exceso. Dicho embargo no se practicará respecto de aquellos créditos fiscales que hayan sido impugnados en vía administrativa o jurisdiccional y se encuentren garantizados de conformidad con lo establecido en los artículos 141, 142, 143 y 144 del multicitado Código.

De igual forma, se estima conveniente establecer en el artículo 152 del Código Fiscal de la Federación la posibilidad de que la autoridad realice el embargo donde se localicen bienes propiedad del deudor susceptibles de embargo, y no solamente en el domicilio de éste, toda vez que, en la práctica, existen deudores que en el domicilio fiscal no tienen bienes y los que existen en él, pueden pertenecer a otra persona (moral o física), pero que sí cuentan con bienes en otro domicilio, que no es el fiscal.

Asimismo, se prevé que mediante el buzón tributario se le notifique al contribuyente el acta en la cual se circunstancie el desarrollo de la diligencia de requerimiento de pago y embargo de bienes del deudor. Con lo anterior, se pretende superar la imposibilidad que tienen actualmente las autoridades fiscales para señalar bienes para embargo, cuando no se pueda llevar a cabo la diligencia en forma personal o cuando los bienes o derechos del



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

contribuyente no se encuentren físicamente en el domicilio visitado. Adicionalmente, se propone eliminar la referencia de que en el acta se deben contemplar los requisitos previstos en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, por considerar que dicho numeral no resulta aplicable, al estimarse que las actas deben estar únicamente circunstanciadas.

Se estima conveniente establecer en el artículo 153 del Código Fiscal de la Federación, la posibilidad de que el ejecutor coloque sellos o marcas oficiales para identificar los bienes embargados, como elemento de certeza para la autoridad respecto de cuáles son los bienes sobre los que se trabó el embargo, al mismo tiempo que se otorga certidumbre jurídica al contribuyente sobre los mismos, evitando además su sustitución o la disposición de éstos, por error, por parte del contribuyente o terceras personas.

Se estima necesario limitar la actuación de la autoridad, en el caso de embargo de depósitos bancarios, al monto que puede embargar, el cual en ningún caso debe ser superior al del crédito fiscal, con actualización y accesorios, a efecto de no afectar en demasía al contribuyente. Por ello, se propone la adición de un párrafo al artículo 155, fracción I del Código Fiscal de la Federación, en el sentido expuesto, lo que además dará certeza jurídica a los contribuyentes respecto del monto del embargo de depósitos, de conformidad con los artículos 17-A, 20, 20-BIS y 21 del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte y toda vez que el artículo 79 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro dispone que los recursos depositados en la subcuenta destinada a la pensión de los trabajadores y en las subcuentas de aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, serán inembargables hasta por un monto equivalente a veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año por cada subcuenta, se propone la adición de una fracción decimotercera al artículo 157 del Código Fiscal de la Federación, con la finalidad de precisar la inembargabilidad citada.

Asimismo, se estima conveniente establecer que en caso de desobediencia al requerimiento que haga la autoridad a los deudores del embargado para que paguen las cantidades respectivas, éstas se harán exigibles a través del procedimiento administrativo de ejecución, mediante la reforma del artículo 160 del Código Fiscal de la Federación.

Por otro lado, se propone reformar el artículo 172 del mismo ordenamiento para establecer que no sólo proceda la enajenación de la negociación como un todo,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

sino también los bienes o derechos de la misma, de forma separada. Lo anterior, para lograr una mayor eficiencia en el cobro de los créditos fiscales.

Se propone modificar el artículo 175 del ordenamiento en comento, a efecto de eliminar la posibilidad de que el embargado y la autoridad establezcan de común acuerdo el valor de los bienes, en virtud de que en la práctica dicha posibilidad no se ejerce, siendo los avalúos periciales la única base para la enajenación de los bienes. Asimismo, se propone integrar el recurso administrativo de revocación en contra de la determinación del valor de bienes embargados, al que se promueve en contra del procedimiento administrativo de ejecución cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley a fin de evitar que con ello los contribuyentes retarden el procedimiento administrativo de ejecución, lo cual lo podrá realizar dentro de los 10 días siguientes a la fecha de publicación de la convocatoria de remate, en los términos del artículo 127 del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, se propone modificar el plazo de 10 a 5 días para que los peritos rindan su dictamen si se trata de bienes muebles; de 20 a 10 días si son inmuebles, y de 30 a 15 días para el caso de negociaciones, dentro del objetivo de reducción del tiempo de duración del procedimiento administrativo de ejecución, con base en la experiencia en la realización de estas acciones.

Igualmente, se estima conveniente modificar el artículo 176 del Código Fiscal de la Federación, para establecer que el remate deberá ser convocado al día siguiente de haberse efectuado la notificación del avalúo, para que tenga verificativo dentro de los 20 días siguientes en lugar de los 30 días que señala la ley vigente.

A su vez, considerando la propuesta de reforma relativa a la creación del buzón tributario, se plantea modificar el artículo 177, a fin de precisar la posibilidad de que la notificación del periodo de remate a los acreedores se lleve a cabo no sólo de manera personal sino también mediante dicho buzón.

Por otro lado, se propone reformar el artículo 183 del código tributario, para disminuir los tiempos que se establecen para llevar a cabo la subasta pública en remate de bienes, de ocho a cinco días, en concordancia con la propuesta de establecer un procedimiento administrativo de ejecución más oportuno y eficaz.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asimismo, en el artículo 184 del Código Fiscal de la Federación se propone permitir a las autoridades fiscales adjudicar un bien embargado al postor que haya presentado la segunda postura de compra más alta y así sucesivamente, siempre que dicha postura sea mayor o igual al precio base de enajenación. Lo anterior, con el fin de homologar este procedimiento con el que sigue el Instituto del Seguro Social en materia de enajenación y administración de bienes adjudicados con motivo de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución.

En ese mismo sentido, se propone regular que en el caso de incumplimiento de los postores, se iniciará nuevamente la almoneda en la forma y plazos que señalan los artículos 180, 181, 182 y 183 del multicitado Código.

Se considera conveniente, por otra parte, modificar el artículo 196 del Código Fiscal de la Federación, a efecto de regular el supuesto del embargo y remate de bienes para cubrir los créditos fiscales pendientes de pago, en los casos en que el valor de éstos supera el monto de los adeudos y son adjudicados a favor del fisco federal; casos en los cuales debe reintegrarse a los contribuyentes la diferencia en numerario, situación que provoca que deba entregarse dinero, cuando lo que ingresó al dominio federal fueron bienes inmuebles. En ese contexto, la propuesta de reforma consiste en que los excedentes del valor de los bienes sean entregados al contribuyente hasta que el bien se enajene y, como producto de dicha enajenación, se entregue la cantidad que corresponda, previendo que si el bien no ha sido enajenado dentro del plazo de dos años, contados a partir de la adjudicación, el excedente del valor del bien sí se entregará al deudor en numerario, tal y como el texto vigente lo dispone. Para esto, se señala que el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, establecerá la forma en que se llevará a cabo la entrega de las cantidades excedentes.

Por otra parte, se propone reformar el artículo 196-A del Código Fiscal de la Federación, para precisar en qué casos los bienes causan abandono y pasan a propiedad del fisco federal, eliminando una de las etapas procesales, con la finalidad de hacer más expedito este procedimiento y evitar impugnaciones que retarden el proceso de transferencia al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, en los términos de la Ley de la materia.

Con las medidas descritas se logrará, además, generar mayor percepción de riesgo en los deudores y evitar que los contribuyentes realicen prácticas que



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

retarden el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, además de avanzar en el proceso de depuración de la cartera.

Inmovilización de depósitos o seguros.

En los actuales artículos 40 y 40-A del Código Fiscal de la Federación se faculta a las autoridades fiscales para practicar medidas como el aseguramiento de depósitos bancarios, seguros u otro depósito en moneda nacional o extranjera que se realice en cualquier tipo de cuenta que tenga a su nombre el contribuyente en las entidades financieras o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, o de inversiones y valores, cuando éste adopte conductas o actitudes encaminadas a evadir el cumplimiento de sus obligaciones, por haber desaparecido; no proporcionar el cambio de su domicilio fiscal, u oponerse al desempeño de las funciones de la autoridad fiscal; prácticas que impiden a la autoridad el ejercicio de sus facultades de comprobación y la consecuente determinación de créditos fiscales, cuando se ha omitido el pago de contribuciones, o que se señalen bienes para trabar embargo y hacer posible la recuperación de adeudos.

Ante ello se propone reformar el artículo 156-Bis del Código Fiscal de la Federación, a efecto de regular en este precepto solamente lo relativo al procedimiento de inmovilización de depósitos o seguros en las cuentas que tengan los contribuyentes, como medio eficaz y alternativo de cobro, el cual se rige exclusivamente por las reglas previstas en este artículo y en el artículo 156-Ter, y eliminar la referencia al embargo de depósitos bancarios o seguros, toda vez que dicha figura ya se encuentra comprendida en el artículo 155, fracción I del citado ordenamiento.

En ese contexto, el embargo establecido en el artículo 155, fracción I, seguirá rigiéndose conforme a lo previsto para el procedimiento administrativo de ejecución.

Asimismo se propone incorporar al artículo 156-Bis del Código Fiscal de la Federación, además del supuesto de créditos fiscales firmes, los supuestos en los que procederá la inmovilización tratándose de créditos fiscales que se encuentren impugnados y no estén debidamente garantizados, con la finalidad de dar certeza jurídica a los contribuyentes.

Lo anterior, a fin de hacerlo acorde a los supuestos previstos por el artículo 156-Ter, en los que se establece, por un lado, que la transferencia de fondos se realizará una vez que los créditos fiscales se encuentren firmes, y por el



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

otro, que el contribuyente pueda ofrecer una garantía suficiente para liberar los fondos inmovilizados.

Con esta modificación la autoridad podrá incrementar su probabilidad de cobrar el adeudo fiscal mediante la transferencia de fondos cuando la controversia concluya y los créditos fiscales queden firmes, evitando plazos perentorios.

Adicionalmente, se da certeza jurídica a los contribuyentes sobre el importe a inmovilizar, en virtud de que se aclara que los adeudos fiscales comprenden el importe de las contribuciones omitidas y sus accesorios así como la actualización que se genera por el transcurso del tiempo. Por dicha razón, se prevé que no podrán inmovilizarse cantidades superiores al monto de lo adeudado, señalando la salvedad de que la autoridad tenga conocimiento de las cuentas que tengan los contribuyentes y los montos existentes en las mismas, lo cual sucede hasta el momento en que se ordena la inmovilización de dichos depósitos o seguros y la entidad financiera se lo informa a la autoridad fiscal.

Asimismo se precisa el procedimiento que deberá seguirse para notificar al contribuyente sobre la inmovilización de los depósitos o seguros y en qué cuentas y por qué importe se realizará, considerando que la inmovilización se puede efectuar en fondos de una o más cuentas, a efecto de darle certeza jurídica al contribuyente.

Del mismo modo, se plantea establecer el supuesto de que, cuando la autoridad fiscal tenga conocimiento de que se hubieren inmovilizado importes mayores al monto de los créditos fiscales y sus accesorios, se ordenará su liberación a la entidad de que se trate, estableciéndose plazos perentorios para ello.

Se propone, por otra parte, eliminar la referencia a "otra" forma de garantía, en virtud de que la inmovilización de depósitos o seguros en las cuentas de los contribuyentes no es una forma de garantía; lejos de ello, es un procedimiento sumario y alterno de cobro.

En cuanto al artículo 156-Ter del Código Fiscal de la Federación, a efecto de otorgar certeza jurídica a los contribuyentes, se propone precisar el procedimiento que las autoridades fiscales llevarán a cabo para la inmovilización de depósitos y seguros; la forma en que se llevará a cabo la liberación de cuentas, y la notificación de las transferencias, además de precisar la facultad de las autoridades fiscales, federales o estatales, de aplicar dicha disposición.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

A su vez, se propone eliminar del mismo artículo 156-Ter la referencia a llevar a cabo el embargo de cuentas, porque esto se encuentra previsto en el artículo 155, fracción I. En cambio, en el artículo 156 Ter se prevé la inmovilización de depósitos y seguros como medida alterna de cobro, estableciendo el procedimiento a seguir para notificar al contribuyente cuando se realiza la transferencia de los depósitos o seguros, fijando plazos para ello, a efecto de darle certeza jurídica al contribuyente.

En el contexto descrito, la propuesta de reformas a los artículos 156-Bis y 156-Ter del Código Fiscal de la Federación tiene como finalidad brindar seguridad jurídica a los contribuyentes, dentro del procedimiento para llevar a cabo la inmovilización de depósitos o seguros, estableciendo de manera concreta y rápida el procedimiento que garantice a los contribuyentes la mecánica para tener conocimiento de qué autoridad es la que ordenó la inmovilización; tener certeza del monto por el cual se deban inmovilizar sus cuentas, la responsabilidad en que incurren las instituciones financieras de no proporcionar la información conducente, y los plazos para que se lleve a cabo tanto la inmovilización como la liberación de las cuentas.

Extinción de créditos fiscales

Por otra parte, se propone reformar el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, con el propósito de establecer un plazo máximo de diez años para que se configure la extinción de los créditos fiscales mediante la figura de prescripción, previéndose además que este plazo será susceptible de suspenderse por las causas que el mismo artículo establece, con el fin de fijar un límite temporal a la posibilidad de realizar el cobro de los créditos fiscales y de esta manera evitar que tal facultad se prolongue de manera indefinida, ello sin dejar de salvaguardar la posibilidad de que el referido plazo pueda suspenderse por causas imputables al propio contribuyente, que puedan convertirse en medidas dilatorias tendientes a evitar el pago.

Cancelación de créditos fiscales

Finalmente, se propone eliminar el quinto párrafo del artículo 146-A del código tributario, con la finalidad de que la autoridad fiscal federal no deba hacer público el procedimiento que lleva a cabo para determinar la insolvencia del deudor o responsable solidario, o la incosteabilidad de los créditos, toda vez que ello implica que se revele a la opinión pública cuáles son las vías de investigación que lleva a cabo la autoridad; situación que, se estima, puede



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

provocar que los contribuyentes busquen colocarse deliberadamente en los supuestos ahí señalados, para obtener la cancelación de sus créditos fiscales.

Actualización de referencias a disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Finalmente, derivado de la propuesta presentada para expedir una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, y toda vez que en el Código Fiscal de la Federación se alude en diversas disposiciones a dicha Ley, es necesario actualizar las referencias mencionadas.

Disposiciones transitorias

En los casos en que se modifican plazos, procedimientos y figuras jurídicas vigentes antes de la entrada en vigor de las reformas que aquí se proponen, se presentan propuestas de artículos transitorios en virtud de los cuales se podrán continuar hasta su extinción las situaciones de hecho y de derecho generadas durante la vigencia de dichos preceptos, conforme a lo dispuesto por éstos.

Recaudación estimada

Se advierte que las medidas propuestas en la presente Iniciativa no conllevan un impacto recaudatorio, toda vez que parte de éstas actualmente están operando a través de reglas de carácter general, y el planteamiento de otras tiene como objetivo: (i) facilitar y simplificar los procedimientos de fiscalización; (ii) dotar de certeza jurídica al contribuyente; (iii) emplear los adelantos tecnológicos para una mejor comunicación entre el contribuyente y la autoridad fiscal, y (iv) brindar de herramientas y mecanismos que procuren la eficiencia en el control y fiscalización. En consecuencia, dichas propuestas derivan en un beneficio en eficiencia para el contribuyente y para la administración pública.

Por lo antes expuesto y en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente Iniciativa de