

## COMISIÓN DE ECONOMÍA

A la Comisión de Economía de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados le fue turnada para opinión el pasado 18 de septiembre del año en curso, la Iniciativa de Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación que presentó el Presidente de la República.

De conformidad con lo establecido por el artículo 69; la fracción IV del numeral 1 del artículo 157; la fracción IX del numeral 1 del artículo 158 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Comisión de Economía de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión formula opinión a la Iniciativa de Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y del Código Fiscal de la Federación.

A fin de sustentar su argumentación y estar en posibilidad de proporcionar una opinión, esta Comisión ha considerado los planteamientos expuestos en las Audiencias para la Reforma Hacendaria, que celebraron indistintamente la Comisión de Hacienda y Crédito Público y la Comisión de Economía.

### **I. LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO**

#### **1. Eliminación del Tratamiento a la Región Fronteriza**

Al día de hoy, la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece que las operaciones realizadas por los residentes de la región fronteriza, están gravadas a una tasa preferencial del 11%. La exposición de motivos señala que “el otorgamiento de dicho beneficio obedeció a la necesidad de mantener la competitividad entre los contribuyentes que residen en la citada región”.

Es decir, que en el momento que se plasmó una tasa diferenciada para zona fronteriza, fue en razón de mantener la competitividad, la iniciativa en comento, considera que la

## COMISIÓN DE ECONOMÍA

tasa del 11% suba al 16 % y con esta propuesta es precisamente el objetivo de la competitividad el que se deja sin efectos.

Como se cita al rubro del documento, las Audiencias generadas en el marco de esta Reforma, diferentes sectores de la economía presentaron argumentos sustentados en investigaciones y datos duros. Es el caso de COPARMEX, quien pone de manifiesto que:

- En los estados fronterizos de la Unión Americana la tasa de impuestos al consumo es aproximadamente del 8%.
- Si se eleva la tasa mexicana al 16%, dejará a nuestras empresas en total desventaja con relación a las ciudades vecinas de los Estados Unidos.
- Esa medida provocará una reducción de la capacidad de consumo; retiro y desaliento de inversiones y apertura de empresas; generará desempleo, contribuirá al incremento del contrabando, piratería y corrupción en aduanas y será un detonador de la economía informal, entre otros efectos adversos.
- Impacto brutal para los estados agrícolas.
- En la gran mayoría de los países con los que competimos, el sector primario tiene un sistema diferenciado.

Es decir, esta reforma afecta directamente a la competitividad.

Por otro lado, la exposición de motivos señala que con fundamento en “el artículo 31 Fracción IV constitucional todos los contribuyentes paguen el impuesto a una misma tasa, eliminando los privilegios, lo que generará que la tributación sea más justa al sujetarse todos a la misma impositiva”.

Este dato no es correcto, el artículo 31, fracción IV no señala que todos los contribuyentes paguen el impuesto a una misma tasa, no habla de igualdad. El artículo en comento refiere expresamente que la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público, sea de manera proporcional y equitativa. Y es precisamente bajo los principios de equidad y proporcionalidad que la tasa en zona fronteriza esta Comisión considera que no debe ser homologada.

**Homologar la tasa de IVA en la zona fronteriza puede tener consecuencias graves para la competitividad y la economía de esta zona (compite con el 8% en promedio que prevalece en Estados Unidos).**

## **2. Exenciones**

### **A) Eliminar la Exención a la Compra, Renta y Pagos de Hipoteca de Casa Habitación**

Uno de los graves problemas que prevalecen en el país es precisamente el déficit de vivienda el cual se ubica en aproximadamente 9 millones de unidades en la actualidad. La vivienda constituye un derecho social y es potestad del Estado el crear las condiciones necesarias para su cumplimiento; la iniciativa de reforma al IVA, además de atentar contra la calidad de vida de la población, frena la industria de la construcción en este ramo económico. La propuesta, más allá de buscar la solución a un verdadero problema, es contraria a lo establecido por párrafo séptimo del artículo 4º Constitucional: “Toda familia tienen derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Es falsa la idea de que esta reforma impactaría de manera directa a quienes más tienen, los más afectados resultarán ser las personas de menores recursos que al ver disminuido su poder adquisitivo ya no tendrán las mismas oportunidades de adquirir una vivienda, pues esta tendrá un incremento de hasta un 10%. La medida, de adoptarse, fomentará aún más las desigualdades entre las clases sociales, saliendo más perjudicadas las que menos tienen.

Quienes tienen la necesidad de rentar una vivienda lo hacen porque no cuentan con los recursos suficientes para adquirir una vivienda propia. La reforma a la Ley del IVA los llevará a una situación desesperante, rentas que además se irán incrementando. La alimentación, vestido, educación, salud y vivienda son la prioridad de todo individuo, su limitación, como la que se está planteando, puede ser motivo de irritación social.

Lo mismo sucede para quienes tienen que acudir a los sistemas privados de financiamiento para poder adquirir una vivienda a crédito; si buscan financiamientos es porque no cuentan con la liquidez inmediata que les proporciona la viabilidad de tener una vivienda pronta.

## COMISIÓN DE ECONOMÍA

La Ley del Impuesto al Valor Agregado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1979, en su exposición de motivos conceptualizó el término casa habitación como el lugar adecuado en que viviría una familia, por lo que en ese entonces consideró prudente y necesario exentar del pago del impuesto al Valor Agregado la enajenación de construcciones destinadas o utilizadas para casa habitación, así como todos los trabajos accesorios tendentes a convertirla en una vivienda digna y decorosa, como lo exige el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A tal respecto, y con la finalidad de hacer valer el derecho social a una vivienda digna y decorosa, la Corte ha emitido la siguiente Jurisprudencia:

**Registro No.** 164195

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXXII, Julio de 2010

Página: 314

Tesis: 2a./J. 88/2010

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

VALOR AGREGADO. LA EXENCIÓN PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 9o. DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO Y 21-A DE SU REGLAMENTO (VIGENTE HASTA EL 4 DE DICIEMBRE DE 2006), RELATIVA A LA ENAJENACIÓN DE CONSTRUCCIONES DESTINADAS O UTILIZADAS PARA CASA HABITACIÓN, ENCUENTRA JUSTIFICACIÓN EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS CORRESPONDIENTE Y EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL.

De la exposición de motivos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado presentada por el Presidente de la República ante la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de 1978, así como del proceso legislativo correspondiente, se



## COMISIÓN DE ECONOMÍA

advierde que a la casa habitación se le conceptualizó en los términos en que el común de la gente la entiende, es decir, como el lugar adecuado en que vivirá una familia, y atendiendo a ello, el legislador consideró prudente y necesario exentar del pago del impuesto relativo, en términos de los artículos 9o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y 21-A de su Reglamento, vigente este último hasta el 4 de diciembre de 2006, la enajenación de construcciones destinadas o utilizadas para casa habitación, así como todos los trabajos accesorios tendentes a convertirla en una vivienda digna y decorosa, como lo exige el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como pudieran ser las instalaciones hidráulicas, eléctricas, gas, aire acondicionado, sanitarias (drenaje) y todas aquellas cuya finalidad sea proporcionar confort. De lo anterior se advierte que para entender lo que el legislador conceptualizó como casa habitación no es necesario acudir a un ordenamiento legal distinto a los señalados, ya que su significación corresponde a lo que el común de la gente entiende respecto de tal concepto y la interpretación que debe dársele deriva de la exposición de motivos a que se alude y al referido artículo 4o. constitucional, en el sentido de que el gobernado cuente con una vivienda digna y decorosa, por lo que en términos de la indicada exposición de motivos y los preceptos mencionados, deberán estar exentos del pago del impuesto al valor agregado los trabajos tendentes a cumplir con tal fin; es decir, los dirigidos a convertir a la casa habitación en una vivienda digna y decorosa.

Contradicción de tesis 117/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Noveno en Materia Administrativa del Primer Circuito. 2 de junio de 2010. Cinco votos; Margarita Beatriz Luna Ramos votó en contra de las consideraciones. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Arnulfo Moreno Flores. Tesis de jurisprudencia 88/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de junio de dos mil diez.

## COMISIÓN DE ECONOMÍA

Actualmente los trabajadores que perciben hasta 2.6 veces de salario mínimo (VSM) pueden adquirir una vivienda de 232 mil pesos (en un plazo de 23.4 años), pero al aplicar el IVA la vivienda se incrementará a 269 mil pesos (en un plazo de 29.2 años), lo que impide que los derechohabientes con percepciones de hasta 1.8 VSM puedan adquirir la vivienda, aún con subsidio de CONAVI.

Como se ha comentado, de proceder la reforma el crecimiento en la construcción inmobiliaria caerá drásticamente, las consecuencias serían desastrosas; se desalienta la inversión, frenando con ello la creación de empleos; la baja en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, disminuiría el crecimiento de la recaudación por concepto del impuesto predial, el cual raquíticamente representa en la actualidad tan solo el 0.5 del PIB, situación que además impactaría directamente las finanzas públicas de los gobiernos locales.

La vivienda constituye la casa habitación de la familia, de conformidad con el Código Civil de la Federación, artículo 723, esta es objeto del patrimonio familiar. Asimismo, de acuerdo a este ordenamiento jurídico, el artículo 730, establece: El valor máximo de los bienes afectados al patrimonio de familia, conforme al artículo 723, será la cantidad que resulte de multiplicar por 3650 el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en la época en que se constituya el patrimonio.

Por otro lado, la disminución en 60% de la aportación patronal al saldo de la subcuenta de vivienda del INFONAVIT Y FOVISSSTE, al disminuir del 5% actual del sueldo a solo el 2%, generará una menor captación de recursos y consecuentemente una menor capacidad de atención a las necesidades de vivienda, reduciendo la posibilidad de compra de una vivienda para los derechohabientes, en especial para los que perciben ingresos más bajos. El saldo de su subcuenta de vivienda crecerá lentamente.

La propuesta de reformas, de llegarse a aprobar, provocará:

- El incremento al precio de la vivienda hasta en un 10 %.
- Crecerá la mensualidad en cada hipoteca y renta de casa.
- Los compradores tendrán acceso a créditos menores ( hasta un 20 % ).
- Los trabajadores ahorraran 60 % menos en sus subcuentas de vivienda.
- Habrá menos hipotecas disponibles, se incrementaran carteras vencidas,

## COMISIÓN DE ECONOMÍA

- Los propietarios actuales perderán hasta un 14 % del valor de su casa ( pérdida patrimonial ) de manera inmediata ( transferencia de plusvalía a impuestos ).
- La demanda por vivienda se desplomara hasta un 30 % y en consecuencia lógica una contracción de la oferta formal competitiva y sustentable.
- Lo anterior generará un mayor rezago habitacional, generación de autoconstrucciones, asentamientos irregulares.

Por lo tanto, se debe considerar la necesidad de razonar la propuesta de reforma del Ejecutivo Federal, específicamente la trazada en esta materia la cual no combate la desigualdad como se ha pretendido hacer ver, por ello la Comisión de Economía se pronuncia por adoptar las siguientes medidas:

- a) No alterar la legislación sobre la exención del IVA en la Vivienda.
- b) Conservar intacto el régimen actual de aportaciones al Infonavit y al Fovissste.
- c) Mantener la exención en IVA a los intereses hipotecarios.
- d) Mantener la exención del IVA en lo que se refiere a pago de rentas para casa habitación.
- e) Conservar la deducción de intereses en términos reales de los créditos hipotecarios.
- f) Que los terrenos en el tema de desarrollos de vivienda mantengan la deducibilidad como materia prima componente de la vivienda.

### **B) Eliminar la Exención a los Servicios de Enseñanza**

La educación es un derecho fundamental del hombre, ésta debe ser reconocida y garantizada su efectividad por parte del Estado. En México el sistema de educación pública no ha podido, a la fecha, satisfacer su calidad y demanda a la ciudadanía; ello, ha propiciado que, ante este fracaso, el gobernado busque alternativas diferentes a las opciones públicas, no por mero gusto sino por estricta necesidad. El caso más reciente sobre este asunto, se ha presentado para el ciclo escolar 2013-2014 en el que fueron rechazados de poder ingresar al sistema de educación pública cientos de miles de estudiantes de diferentes niveles en todo el país, debido a la falta de espacios y recursos para atender a la población estudiantil en el sistema oficial. El Estado, a la fecha no les ha podido ofrecer ninguna alternativa.

## COMISIÓN DE ECONOMÍA

El programa de educación pública actual está agotado, ante ello no se justifica el hecho de proponer gravar con el IVA las colegiaturas, esa no es la solución, por el contrario se estaría lacerando la ya de por sí precaria situación económica de las personas que tienen la necesidad de enviar a sus hijos a la educación privada ante el rechazo que han tenido en el sistema público.

Asimismo, el problema se agravará cuando haya padres de familia que paguen hipotecas o rentas para vivienda familiar

El Impuesto al Valor Agregado grava el consumo; tiene su origen como un impuesto a la venta de mercancías, en ninguno de los dos supuestos se encuentra la educación.

Paradójicamente a lo oficial, la adopción de tal medida, motivará que más de 400 mil estudiantes que actualmente cursan estudios en colegios particulares tengan que abandonar sus estudios ante el fuerte incremento que van a tener las colegiaturas con la aplicación del IVA. Alumnos que no se sabe cuál será su destino ya que el Estado no cuenta con la capacidad para recibirlos a todos, lo que sin lugar a dudas violentará los derechos sociales ya consagrados en la Constitución, considerados de naturaleza universal y de carácter irrenunciable, como son la alimentación, la salud, vivienda digna, educación gratuita, laica y democrática, trabajo digno y socialmente útil, entre otros. La propuesta de gravar con IVA la educación generará las siguientes situaciones:

- Cierre de planteles y carreras.
- Reducirá el crecimiento de la cobertura de la educación en 30% .
- Se perderán más de 20 mil empleos directos y 200, aproximadamente indirectos
- Se alterara negativamente la competitividad .
- Proliferarán las escuelas sin reconocimiento oficial, con colegiaturas atrayentes pero de pésima calidad, haciendo su principal víctima a los alumnos.
- El Estado tendrá que erogar fuertes inversiones económicas para atender, de manera inmediata, las migraciones escolares.

Por lo anteriormente, la Comisión Economía se pronuncia en contra de esta reforma, dejándola tal y como está actualmente.

### **3. Gravar las importaciones temporales IMMEX, depósito fiscal automotriz, recinto fiscalizado y recinto fiscalizado estratégico.**

Durante los últimos años la industria automotriz ha sido el motor de crecimiento de la economía mexicana. En el 2012, la producción de vehículos alcanzó el octavo lugar a nivel mundial y el quinto en la fabricación de autopartes. Asimismo, el sector generó casi 36 mil millones de dólares de divisas netas, muy por encima de las divisas generadas por las exportaciones de petróleo, las generadas por el turismo o por las remesas que nos llegan de Estados Unidos.

La iniciativa de reforma hacendaria presentada por el Ejecutivo Federal, pone en riesgo, entre otras, tres operaciones fundamentales de este sector de la industria automotriz proponiendo:

- Gravar con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las importaciones de material de ensamble, maquinaria y equipo que se importan mediante el **DEPÓSITO FISCAL AUTOMOTRIZ**.
- La iniciativa contempla un gravamen adicional del 10 por ciento sobre el **PAGO DE DIVIDENDOS AL EXTRANJERO**.
- El Ejecutivo Federal propone eliminar la **DEDUCCIÓN INMEDIATA DE LAS INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS**, un instrumento vital para promover nuevas inversiones.

Estas propuestas, de conformidad con lo expresado por los industriales del ramo automotriz, implicarían necesariamente un incremento en el costo de producción con la consecuente pérdida de competitividad; la inversión tendrá menos incentivos para asentarse en México y, se perdería atractivo en la permanente y compleja competencia global que caracteriza al sector.

La reforma hacendaria propuesta en los términos en cómo se ha querido justificar para este sector, implicaría la pérdida de competitividad, inversiones y empleos, por lo que debe considerarse una revisión profunda de ella a fin de no generar consecuencias negativas para la economía nacional.

#### **4. Eliminar la exención en la enajenación de bienes entre residentes en el extranjero o por un residente en el extranjero a empresas maquiladoras.**

El Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, (INDEX) ha presentado información que debe ser considerada.

El Programa para la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) tiene un reconocimiento internacional por su éxito; el cual se ha dado en gran medida por las normas tributarias internacionales. Hasta hoy, las importaciones temporales están exentas de pago de Impuesto al Valor Agregado (IVA); cabe señalar que **ninguno de los países que compiten con México en atracción de inversión extranjera directa para manufactura, gravan con IVA importaciones temporales.**

Dentro del impacto negativo que ocasionaría eliminar la exención en la enajenación de bienes entre residentes en el extranjero o por un representante en el extranjero a empresas maquiladoras, destacan:

- El valor de las importaciones temporales durante el ejercicio de 2013, solo de las empresas IMMEX superó los \$154,000 millones de dólares, lo que significa que **a la tasa general del 16% IVA se le esté pidiendo a este sector, pagos del orden de los \$25,000 millones de dólares anuales y que aun en el mejor de los casos, considerando el retorno del total importado en cada pedimento, en un plazo promedio de 4 meses y un término optimista de 2 meses para su devolución por parte del SAT, significaría agregar a las necesidades de operación, un flujo de efectivo de \$12,500 millones de dólares.** Aun cuando se financiara este monto al 6% anual significaría un costo adicional de \$750 millones de dólares, equivalente de \$9750 millones de pesos.

- **Este costo de operación en México afectaría seriamente la competitividad de nuestro país frente al costo de operar un programa similar en otros países** que 1) No cobran impuesto a la importación TEMPORAL, o 2) lo cobran solo en importaciones definitivas y que tienen implementados sistemas mucho más eficientes que el nuestro para facilitar el comercio y eliminar barreras e las cadenas de abastecimiento.
- La afectación a las empresas dedicadas a atraer inversión extranjera directa al momento de realizar el pago de IVA por importación temporal de materias primas, componentes y maquinaria y equipo utilizados en las operaciones. Además de la erogación que implicará hacer al momento del citado pago, **no hay certeza en cuanto a los plazos y requisitos que tendrá el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para devolver los importes pagados por las empresas.**
- La consecuencia será también en el encarecimiento de las cadenas productivas y la incertidumbre para los residentes en el extranjero que transfieren los productos manufacturados por empresas IMMEX en caso de aprobarse la derogación de la fracción IV del artículo 9 de la Ley del IVA, el cual no sería recuperable para las empresas residentes en el extranjero que adquieran estos bienes.

## II. LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

### 1. Tasas a bebidas alcohólicas y cerveza.

Con respecto a las tasas para bebidas alcohólicas y cervezas, la exposición de motivos establece que:

“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

## COMISIÓN DE ECONOMÍA

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

El impuesto relativo a las bebidas alcohólicas, tiene un fundamento extrafiscal, constantemente se argumenta sobre la base de desincentivar el consumo de alcohol, siendo una fuente de recaudación importante para el gobierno federal.

Así en el último informe trimestral recibido en la Cámara de Diputados señala los ingresos originados de este impuesto:

Recaudación del IEPS en millones de pesos

Concepto	Enero –junio		Var. % real
	2012	2013	
Bebidas alcohólicas	4,951.4	6,168.7	19.7
Cerveza	10,685.8	12,065.3	8.5

Fuente SHCP<sup>1</sup>

El problema es que la imposición de esta contribución no hace diferencias en la naturaleza de los fabricantes. El ejecutivo federal no toma en consideración que México tiene un duopolio en el mercado de las cervezas, y también de la existencia de pequeños fabricantes que ofertan otras variedades de la bebida al consumidor.

Es evidente que no existe igualdad en la tasa del impuesto, ya que la misma se utiliza para los productos del duopolio y para los cerveceros artesanales. Estos últimos, las pequeñas cerveceras, han sido uno de los sectores más dinámicos de la economía nacional y es generadora de empleos: solamente, en Jalisco pasó de mil 702 en 2006 a

<sup>1</sup> [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/inf\\_trim/2013/2do\\_trim/docs/apf/apfp02.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/inf_trim/2013/2do_trim/docs/apf/apfp02.pdf)

ocho mil 861 en marzo de 2012, es decir, que casi se quintuplicó, según reporta el Sistema Estatal de Información Jalisco (Seijal)<sup>2</sup>.

En ese sentido, las micro y pequeñas cerveceras tienen limitado su crecimiento en el mercado por el impuesto especial, ya que no permite que sus productos alcancen a la mayoría de los consumidores. En comparación, el duopolio tiene cadenas de tiendas de convivencia que venden exclusivamente sus productos, asimismo condicionan a los prestadores de servicios de restaurantes y bares a sólo ofrecer sus bebidas, mediante contratos de exclusividad. Estos hechos están documentados por la Comisión Federal de Competencia Económica en la resolución del expediente número DE-012-2010 y acumulados

No existe igualdad en el trato, en su acepción de la igualdad aristotélica, utilizada en la práctica jurídica, de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Hay países en el mundo que tienen tasas y procedimientos diferenciados para los pequeños productores de cerveza, por ejemplo la mayoría de los países europeos como Alemania, Bélgica y Reino Unido protegen a los pequeños productores de cerveza.<sup>3</sup>

Por los argumentos expuestos, esta Comisión opina que en este punto el dictamen debe hacer diferencias en las tasas impositivas para este producto, con el fin de incrementar la productividad, la creación de empleos para nuestro país e incentivar la reducción de las concentraciones.

La opinión es que se mantenga la tasa propuesta del 26.5% a los productos provenientes del duopolio, y se propone una tasa de 10% a las cerveceras pequeñas, con el fin de incentivar un mercado competitivo y se genere empleos.

## **2. Impuesto a bebidas saborizadas con azúcares añadidas.**

La exposición de motivos de la reformas a la Ley, se considera 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, para eso en

---

<sup>2</sup> <http://www.informador.com.mx/economia/2013/455777/6/la-elaboracion-de-cerveza-quintuplica-empleos-asegurados.htm>

<sup>3</sup> [http://www.aeat.es/AEAT/Contenidos\\_Comunes/Aduanas/Impuestos\\_especiales/Estudio\\_relativo\\_2003/alcohol.pdf](http://www.aeat.es/AEAT/Contenidos_Comunes/Aduanas/Impuestos_especiales/Estudio_relativo_2003/alcohol.pdf)

## COMISIÓN DE ECONOMÍA

el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 tiene como líneas de acción: 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. Por eso, 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; sino también acciones de carácter fiscal.

En este sentido, se propone una cuota específica de 1 peso por litro a las bebidas saborizadas, así como a los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que contengan cualquier tipo de azúcares añadidas.

La iniciativa generaría pérdida de empleos, principalmente en el sector azucarero, industria que estuvo durante mucho tiempo con problemas económicos. Este año aunque se tuvo una zafra récord en la industria azucarera, pero por el ciclo de precios, se está inmersa en una crisis por la caída de 40% del precio del azúcar de un año a otro, por lo que hay ingenios cerrados y otros están en riesgo de desaparecer; sin contar con el nuevo impuesto.

Otra cuestión a considerar en esta iniciativa, es que el fenómeno de la obesidad y el sobrepeso en nuestro país es multifactorial; sólo se está abordando una parte del problema de manera muy limitada. Esto es que la ingesta de bebidas azucaradas reduciría de 174 calorías a 129 calorías en el consumo per cápita entre la población; es decir, 1.43%, lo que no generaría el impacto deseado, además puede tener como efecto la migración a otros productos con igual número de calorías.<sup>4</sup>

También debe tomarse en cuenta que va a afectar a los pequeños negocios que dependen de la venta de los refrescos y otras bebidas. En el país existen 1 millón 500,000 puntos de venta con 900,000 pequeños comerciantes, para los cuales entre 25% y 30% de sus ventas totales se generan por el refresco, cuyo valor de producción es de 350,000 millones de pesos, con 2.3% de participación del Producto Interno Bruto

Si la iniciativa es aprobada en sus términos afectaría primordialmente a las personas de ingresos medios y bajos, ya que este sector es el que más consume bebidas. El problema es el uso de impuestos a la demanda, por lo que su objetivo se centra principalmente en la recaudación. Existe un alto riesgo de generar problemas

---

<sup>4</sup> <http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/08/27/impuesto-a-refresco-bueno-vs-obesidad>

## COMISIÓN DE ECONOMÍA

distributivos al afectar a las familias más pobres. Esto es el gravamen especial supondría una carga impositiva regresiva. Lo que sería especialmente perjudicial si la carga impositiva no se tradujera en una modificación importante en el consumo de alimentos no saludables.

La obesidad es multifactorial, si el Ejecutivo pretende reducir la incidencia de la enfermedad, se deben implementar otras acciones. Por ejemplo, en el paquete económico falta que se establezcan incentivos fiscales para producir alimentos sanos, no se establece contribuciones a las golosinas o a las botanas que también contribuyen a la obesidad y al sobrepeso, no existen ampliaciones presupuestarias para mejorar los deportivos del país; en pocas palabras es muy parcial, al establecer contribuciones a un solo producto, y no ataca al problema en su raíz.

La experiencia internacional es fundamental, En **Dinamarca** había un impuesto especial a los refrescos, la que se derogando gradualmente a partir de julio del 2013, porque no existe evidencia de que esa contribución reduce los niveles de obesidad. Además que ha producido un impacto negativo sobre la economía local, la industria y el empleo.<sup>5</sup> También fue el caso del estado norteamericano de **Maine**, donde se aplicó una contribución a las bebidas azucaradas por 10 años, y en una evaluación, se concluyó que la medida no ha ayudado a disminuir el índice de masa corporal (IMC) en la población.<sup>6</sup>

Esta comisión sabe del grave problema de la obesidad y sobrepeso en la población mexicana, pero se requiere medidas más ambiciosas que un impuesto aislado a un solo producto. Por las consideraciones expresadas esta Comisión esta opina que el impuesto en comento no debe aprobarse.

### 3. Impuestos a los combustibles fósiles y a los plaguicidas.

Se propone en la exposición de motivos un impuesto a la enajenación e importación de combustibles fósiles de acuerdo con su contenido de carbono. Lo anterior es con el fin de ayudar a limpiar el aire de nuestras ciudades, reducir las enfermedades respiratorias, los gastos en salud pública y, por lo tanto, generará mayor productividad.

---

<sup>5</sup> The Economist. Denmark's food taxes. A fat chance. The Danish government rescinds its unwieldy fat tax (17/Nov/12)

<sup>6</sup> Brion Oaks. An Evaluation of the Snack Tax on the Obesity Rate of Maine

## COMISIÓN DE ECONOMÍA

Establece el Ejecutivo que 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.

Aunque es un imperativo que nuestra economía transite a una economía verde y reducir la huella de carbono y mitigar el cambio climático. El impuesto que se propone es enteramente recaudatorio, no va de acuerdo con los tiempos de las negociaciones internacionales del cambio climático y afecta la competitividad del país.

El problema es que México sigue siendo un país con bajas emisiones de carbono per cápita y con un gran potencial de desarrollo, aportando tan sólo el 1.7% de las emisiones globales. Este impuesto puede ser negativo para la productividad del país ya que ningún país en vías de desarrollo ha implementado exitosamente impuestos al carbono, lo que puede generar una falta de competitividad. No debemos ponernos en desventaja comparativa con otros países.

Este impuesto puede afectar las Inversiones, porque las empresas buscarían instalarse en otros países que no tengan éste impuesto al carbono. El resultado final sería que las emisiones a nivel mundial no se reducirán, pero México perdería inversiones y empleos y frenaría su crecimiento económico. Estos impuestos verdes tienen que establecerse de manera multilateral con los gobiernos de los estados por las desventajas que implican en la economía.

Lo que se requiere son incentivos fiscales, que promuevan las inversiones para ampliar la oferta de energías limpias, la eficiencia energética y en general, una matriz energética diversificada y competitiva; tal y como lo marca la Ley General de Cambio Climático.

### **III. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

La propuesta de modificaciones al Código Fiscal de la Federación de conformidad con la exposición de motivos, tiene como finalidad introducir nuevos procedimientos

## COMISIÓN DE ECONOMÍA

simplificados, que estimulen la incorporación a la formalidad y el cumplimiento de obligaciones tributarias, así como 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. Asimismo se establece que se busca que la interpretación estricta no lleve al extremo de convertirse en un fraude a la ley, y por lo tanto, pueden utilizarse otros métodos interpretativos para desentrañar el verdadero sentido de la ley.

Sin dejar de reconocer el buen espíritu que guarda la iniciativa, se han detectado, cinco puntos importantes que podrían vulnerar la seguridad jurídica dado que implican facultades ampliamente discrecionales para las autoridades (que, inclusive, podrían traducirse en arbitrariedad), específicamente:

1. Cláusula anti-elusión
2. Obligación Solidaria de socios y accionistas
3. Responsabilidad penal de administradores
4. Responsabilidad penal de personas morales
5. Responsabilidad penal de contadores, abogados y agentes aduanales

La falta de seguridad jurídica podría impactar negativamente en el clima de inversión en el país, así como traducirse en un incremento en los costos de los bienes y servicios.

### **1. Cláusula anti-elusión**

La modificación al Artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, establece que si la autoridad fiscal detecta prácticas u operaciones del contribuyente que formalmente no actualicen el hecho imponible establecido en una norma tributaria y carezcan de racionalidad de negocios, determinará la existencia del crédito fiscal correspondiente a la actualización del hecho imponible eludido; entendiendo que una práctica u operación no tiene razón de negocios, cuando carezca de utilidad o beneficio económico cuantificable para el o los contribuyentes involucrados, distinta de la elusión, diferimiento o devolución del pago realizado. Hoy las leyes permiten combatir la

## COMISIÓN DE ECONOMÍA

evasión y la simulación fiscal. La disposición antielusión de la iniciativa además permitiría al SAT gravar actos no realizados por los contribuyentes bajo el argumento de que los efectivamente llevados a cabo, aunque legales y no evasivos ni simulados, no son cuantitativamente benéficos a juicio del propio SAT.

Con esta disposición la autoridad podrá objetar subjetivamente operaciones, omisiones de operaciones y sus efectos fiscales cuando considere que carezcan de “razón de negocio”, lo que implicaría dejar bajo el control absoluto de la autoridad el monto que un contribuyente deberá pagar por concepto de impuestos impidiéndole preverlo de antemano. Lo anterior es así, principalmente, dado que el concepto de “racionalidad de negocios” es uno subjetivo que depende de las particularidades de cada empresa, por lo que en ningún caso debería ser la base para la determinación de créditos fiscales.

En un extremo podría implicar un gravamen indeterminado a las actividades filantrópicas y cualesquiera otras actividades lícitas con beneficios no cuantificables para los contribuyentes. No es adecuado gravar e implícitamente prohibir a los contribuyentes todos los actos que no sean susceptibles de mostrar o tener un beneficio cuantificable.

En ese sentido la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente señala que, el texto que propone la iniciativa no es conveniente pues equipara la razón de negocio a la utilidad o beneficio económico para el contribuyente.

En virtud de lo anterior, la llamada cláusula anti-elusión vulnerará el principio de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes. Sirve de soporte a lo anterior, la siguiente tesis de jurisprudencia:

**SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de

## COMISIÓN DE ECONOMÍA

manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de "seguridad a través del Derecho".

[**Instancia:** Primera Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época. Libro XVI, Enero de 2013. Pág. 437. **Tesis de Jurisprudencia.**]

Por otro lado, de equipararse el establecimiento de un crédito fiscal con la imposición de una sanción, la iniciativa de modificación al Artículo 5 del Código Fiscal de la

Federación podría considerarse contraria al principio de taxatividad o tipicidad y, por tanto, inconstitucional:

**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.** El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

[Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Pleno. Tomo XXIV, Agosto de 2006. Pág. 1667. Tesis de Jurisprudencia: P./J. 100/2006.]

## **2. Obligación Solidaria de socios y accionistas**

Se considera que la propuesta contenida en el artículo 26, fracción X del Código Fiscal de la Federación, que establece la responsabilidad solidaria de socios y accionistas (por la parte del interés fiscal que no alcance a ser pagada o garantizada con los bienes de la empresa) en relación con el porcentaje que represente su participación en el capital social, rompe el velo corporativo y el correspondiente principio de responsabilidad limitada al implicar que los accionistas respondan con su patrimonio no aportado a la sociedad por deudas fiscales de ésta. Abarca a todos los accionistas, inclusive a los que no tengan control ni incidan en las decisiones de la empresa lo cual no es justificado, principalmente en empresas con socios minoritarios como las que cotizan en bolsas de valores.

Esta propuesta, debe modificarse para que se establezca que únicamente serán responsables solidarios los socios y accionistas que tengan el control efectivo de la empresa y formen parte del consejo de administración u órgano de dirección, además de limitarse a los supuestos actualmente previstos en la Ley (*i.e.* no tener registro fiscal, ocultar el domicilio o la contabilidad), debido a que no es válido y sería perjudicial para la inversión y la actividad económica romper el velo corporativo de las empresas con régimen de responsabilidad limitada (como las S. A.), salvo en los casos excepcionales y graves hoy previstos en la ley. El régimen de responsabilidad limitada es un elemento importante de las decisiones de inversión, de las decisiones de asociación empresarial y de análisis de riesgo crediticio. Romperlo afectaría todas esas áreas de la actividad económica, dado que los accionistas no podrían prever objetivamente y con

anticipación los costos adicionales que su inversión en una empresa podría significarles.

Con independencia de lo anterior, consideramos adecuado que la iniciativa establezca claramente la forma (fórmula) en que se computará la responsabilidad de los socios o accionistas (cuando sea procedente) con base en el porcentaje que represente su participación en el capital social de la empresa de que se trate.

### **3. Responsabilidad penal de administradores**

La iniciativa propone en el Artículo 95-A del CFF, establecer que en los delitos previstos en este Código, son responsables por tener la obligación de evitar el hecho delictivo 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.

La problemática que implica esta modificación, es que el delito sanciona conductas indeterminadas y en muchos casos ajenas al control, conocimiento e intención de directivos y apoderados diligentes y responsables, lo que puede implicar conductas discrecionales por parte de la autoridad. Ello genera incertidumbre jurídica que tendrá un efecto adverso en la inversión.

Sobre todo en empresas medianas y grandes es prácticamente imposible que los directivos y apoderados puedan supervisar todos los actos fiscalmente relevantes de la empresa de que se trate. En esa medida, la iniciativa les impone un deber (sancionado penalmente) que resultará imposible de cumplir.

En ese sentido, el tipo penal propuesto en la iniciativa podría significar una violación al principio de taxatividad que rige la materia penal, conforme al cual, el legislador debe expedir normas claras, precisas y exactas respecto de las conductas reprochables y de las consecuencias jurídicas por la comisión de un ilícito. Es decir, la descripción típica

no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

Esta propuesta debería limitarse a conductas dolosas, donde el administrador conociendo el hecho delictivo, debiendo y pudiendo evitarlo, tome la decisión de no evitarlo.

#### **4. Responsabilidad penal de personas morales**

La iniciativa establece responsabilidad penal por delitos fiscales cometidos por cuenta o a nombre de personas morales, sancionados con multa, decomiso, remoción de órganos de administración, suspensión de actividades e inclusive disolución. Se trata de una responsabilidad autónoma a la de las personas físicas involucradas.

Esta propuesta podría traducirse en una afectación a terceros de buena fe (accionistas, incluyendo minoritarios, así como acreedores y trabajadores de la empresa). En ese sentido, sólo debería proceder excepcionalmente cuando el interés público lo justifique, y en esa medida.

La propuesta debe modificarse, con la finalidad de establecer los elementos de procedencia, como:

- i. Delito cometido por sus representantes.
- ii. El delito deberá traducirse en un beneficio a la empresa.
- iii. Dolo del órgano encargado de supervisar al representante que cometió el otro delito. Es decir, que con conocimiento haya promovido o tolerado el ilícito.

Las sanciones de disolución y suspensión deben limitarse a empresas formadas para delinquir o que delinquen en forma reiterada y ordinaria. La de remoción de administradores debe basarse en las prueba de dolo de los funcionarios removidos.

## COMISIÓN DE ECONOMÍA

En esta materia, consideramos conveniente retomar la propuesta de regulación de responsabilidad penal de personas morales contenida en la Minuta de la Cámara de Diputados aprobada y enviada a la Cámara de Senadores el 24 de abril de 2012, dado que ya contiene los criterios de responsabilidad antes señalados.

### **5. Responsabilidad penal de contadores, abogados y agentes aduanales**

La iniciativa contempla que los profesionistas contables o jurídicos o sus auxiliares y los agentes aduanales o sus auxiliares, serán penalmente responsables de los delitos previstos en el Código Fiscal, cuando derivado de un contrato, convenio o cualquier otro acto que implique asesoría o desarrollo de la actividad profesional, sugieran asesoren, propongan, establezcan o lleven a cabo por sí o por interpósita persona, mecanismos vinculados con esquemas ilícitos o incumplimiento a obligaciones fiscales que deriven en un delito fiscal.

La procuraduría de la Defensa del Contribuyente estima que no es correcto que se haga sujeto de imputación penal a los auxiliares de profesionistas contables y jurídicos y agentes aduanales, ya que el término auxiliar no es preciso y pudiera involucrarse a diferentes personas que no tuvieron participación activa en el delito. Además, considera que en el propio texto se estima que la utilización de la frase *mecanismo vinculados con esquemas ilícitos*, seguida de una preposición disyuntiva o *incumplimiento de obligaciones que deriven en un delito fiscal* establece un tipo penal abierto y genérico lo que provoca inseguridad jurídica.

Aunado a lo anterior, la propuesta debería referirse: i) únicamente a delitos dolosos, de lo contrario se sancionarían conductas sin intención criminal o de buena fe (donde el asesor no tenga conocimiento que su asesoría se vinculará o derivará en un ilícito), y ii) a cualquiera que preste la asesoría, con independencia de su profesión, de lo contrario podría vulnerarse el principio de no discriminación.