

**“Modificaciones a la Ley del ISR como una política pública, factibilidad y evaluación de la misma”**

PRESENTADO POR:

JORGE LUIS DE CUESTA ZAVALA

FACILITADOR:

DRA. ODALYS PEÑATE LOPEZ

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS, A.C.

MAESTRIA EN ADMINISTRACION Y POLITICAS PÚBLICAS

**ANALISIS Y DISEÑO DE POLITICAS PÚBLICAS**

Tapachula, Chiapas; Mayo de 2015.

**“Modificaciones a la Ley del ISR como una política pública, factibilidad y evaluación de la misma”**

Primeramente empezaremos por definir en que consiste una política pública, y para ello que significa la palabra Política, y esta se refiere a la Organización y Administración de un Estado, y lo Público, se refiere al pueblo o sociedad. Por lo que Política Pública, es el medio o instrumento implementado por los gobiernos, para la resolución de los problemas sociales. Es decir, son proyectos y actividades que diseña y gestiona el Estado, a través de un gobierno y una administración pública, en donde intervienen diferentes actores y diferentes sectores, tendientes a satisfacer las necesidades de una sociedad.

Para la implementación de una política pública, lo más importante, es conocer o identificar las necesidades o problemas sociales que permitan la implementación de proyectos reales, viables y sustentables.

En el presente, analizaremos las Reformas a la Ley del Impuesto sobre la renta.

**Introducción**

Dentro de las Reformas Estructurales planteadas por el Presidente de la Republica, se encuentran las reformas Fiscales; mismas que fueron aprobadas en el mes de Octubre de 2013, por el Congreso de la Unión y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de Diciembre de 2013; en donde 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, de la Ley Federal de Derechos, se expide una nueva Ley del Impuesto sobre la renta y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única ( IETU ) y la Ley del Impuesto a los depósitos en efectivo ( IDE ). Para efectos del presente ensayo, me referiré a las principales modificaciones hechas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Se abroga en su totalidad la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente desde el 01 de enero de 2002 y se crea una nueva Ley de este mismo impuesto que inicia su vigencia a partir el 01 de Enero de 2014; en donde se modifican entre otras cosas las tasas impositivas para las persona morales, las personas morales que distribuyan dividendos deberán pagar un 10% del ISR adicional sobre el pago e dichos dividendos, se modifican las deducciones autorizadas, en el caso de las personas morales se elimina la disposición transitoria que establecía la reducción gradual de la tasa impositiva de ISR, se elimina el beneficio aplicable tanto para personas morales como para personas físicas con actividad empresarial consistentes en aplicar deducción inmediata respecto a las inversiones realizadas en activos fijos, ya no serán deducibles las cuotas de seguridad social a cargo de los trabajadores pagados por los patrones, disminución del importe deducible en inversiones de automóviles, reducción de las deducciones de consumos en restaurante, entre otras.

**Desarrollo**

**Objetivos de las reformas fiscales**

El resultado de la reforma fiscal coincide con los compromisos firmados por el ejecutivo federal en diciembre de 2013 en el Pacto por México relativos a fortalecer la capacidad financiera del es Estado y la revisión integral a la política de subsidios y regímenes especiales, para establecer un sistema eficaz, transparente y progresivo. Los objetivos de estas reformas fiscales, son principalmente:

1.- Fortalecer la capacidad financiera de los tres órdenes de gobierno, no solo del federal, sino también de los estados y municipios.

2.- Incrementar la progresividad del sistema impositivo, lo cual significa que quien gana más, paga más.

3.- Simplificar el sistema. y

4.- Combatir la informalidad. En donde podemos encontrar las siguientes modificaciones:

**Cambios de regímenes y deducciones autorizadas**

En esta nueva ley del ISR se llevaron a cabo algunas modificaciones a los regímenes tanto de personas morales como de personas físicas, desapareciendo algunos, y creándose otros, así como algunas disminuciones a las deducciones autorizadas.

Reformas a las personas morales.- Se elimina la propuesta contenida en disposiciones transitorias, que establecía una reducción gradual de la tasa impositiva del ISR del 30% para 2013, 29% para 2014 y 28% para 2015 en adelante. Por lo que de acuerdo con el artículo 9 de la nueva Ley del ISR la tasa permanente, será del 30%.

Elimina también el régimen de Consolidación fiscal, creando un nuevo régimen para grupos de sociedades cuyo objetivo es diferir el impuesto en tres ejercicios como máximos.

Se elimina el régimen simplificado y se crean dos nuevos regímenes que son los Coordinados (auto transportistas ) y Actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras.

Se elimina el beneficio tanto para personas físicas, como para personas morales, en la deducción inmediata de inversiones en activos fijos, quedando eliminada la posibilidad de deducir el 100% de las inversiones realizadas en maquinaria y equipo generadores de energía eléctrica de fuentes renovables.

Con relación a las aportaciones que realizan las empresas para la creación o incremento de reservas destinadas a fondos de pensión o jubilación, solo se podrán deducir en el momento en que la empresa realice una erogación real a favor de sus trabajadores.

De acuerdo con el artículo 27 fracción XX, se limita la deducción de inventarios y mercancías que por su deterioro u otras causas hayan perdido su valor, y únicamente podrán deducirse aquellos bienes básicos para la subsistencia humana en materia de alimentación, vestido, vivienda y salud; siempre y cuando antes de proceder a su destrucción, hayan sido ofrecidos en donación a las instituciones autorizadas para recibir estos donativos.

De acuerdo con el artículo 28 fracción XX se limita la deducción en el consumo de alimentos en restaurantes al 8.5%, siempre y cuando el pago se realice mediante tarjeta de crédito, débito o monedero electrónico.

Por otra parte, la ley señala que para que un gasto sea deducible, los pagos mayores a $ 2,000.00 deberán ser pagados mediante transferencia electrónica o cheque nominativo, anteriormente señalaba como salvedad el pago de sueldos y salarios, en esta nueva ley se elimina esta salvedad, por lo que estos sueldos y salarios que excedan de este importe, también deberán ser pagados mediante transferencia electrónica o cheques nominativos.

Se disminuye también el importe deducible en inversiones de automóviles de $ 175,000.00 a $ 130,000.00 pesos.

Los vales de despensa otorgados a los trabajadores, serán deducibles siempre y cuando se realicen a través de monederos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria ( SAT )

Para determinar el costo de ventas, se elimina el sistema del costeo directo y el método de valuación de Ultimas Entradas Primeras Salidas ( UEPS )

Con el fin de incentivar la contratación de adultos mayores y personas con capacidades diferentes, se otorgan estímulos fiscales para los empleadores que contraten a dichas personas. ( Art. 186 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y art. 1.5 del Decreto del 26 de diciembre de 2013. ). Consistente en la deducción adicional del 25% del salario pagado y deducción del 100 por ciento del ISR retenido.

Los contribuyentes dedicados a la construcción y enajenación de desarrollos inmobiliarios que ejerzan la opción de deducir el costo de adquisición de terrenos, y no los enajenen en los siguientes tres ejercicios a su adquisición, deberán acumular en el cuarto ejercicio el valor total del terreno deducido actualizado, más el 3% por cada año transcurrido.

Se amplía la lista de actividades que pueden desarrollar las instituciones de asistencia o beneficencia para ser donatarias autorizadas.

**Desaparición del Régimen Simplificado**

Desaparece el régimen simplificado y se crean dos nuevos regímenes especiales para el sector primario y de coordinados de autotransporte, los cuales en general conservan los beneficios actuales con algunas modificaciones, siendo principalmente las siguientes:

1.- Los coordinados de personas morales que administran y operan activos fijos y terrenos relacionados directa o indirectamente con la actividad de autotransporte de carga o pasajeros, podrán continuar cumpliendo con sus obligaciones fiscales a través de la persona moral, con base en lo establecido para personas físicas con actividades empresariales. La autoridad fiscal podrá otorgar facilidades administrativas y de comprobación, hasta por un monto de 4% de sus ingresos propios y respecto de dicha facilidad de comprobación se puede establecer que sobre las cantidades erogadas se efectúe una retención del ISR, sin que esta no exceda de 17%.

2.- Actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, aplicable pata los contribuyentes que se dediquen exclusivamente a este sector, determinándose el impuesto conforme a lo siguiente:

a).- Las personas morales tendrán una exención de 20 veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año por cada integrante, sin que exceda de 200 veces el salario mínimo general del Distrito Federal.

b).- Las personas físicas tendrán una exención e 40 veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año.

c).- Las personas físicas y morales con ingresos de hasta 423 veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente eleva al año, tendrán las exenciones antes descrita y por el excedente tendrán una reducción del impuesto determinado en un 40%, tratándose de personas físicas, y un 30% para personas morales, es decir, aplicara una tasa efectiva del impuesto del 21%.

d).- Las personas físicas y morales con ingresos mayores a 423 veces al salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevada elevado al año, aplicaran la exención y reducción del impuesto descrito anteriormente y por el excedente determinaran y pagaran el impuesto según corresponda, aplicando la tasa del 30% o la tarifa aplicable para el cálculo del impuesto de las personas físicas.

**De las personas físicas**

En el caso de las personas físicas, se eliminan el régimen de pequeños contribuyentes y el régimen de intermedio, creándose el nuevo régimen de incorporación fiscal.

Se modifican las tarifas para el cálculo del ISR a cargo de las personas físicas, para incrementarlas mediante la adición de tres renglones del 32, 34 y 35 % para ingresos anuales a partir de $ 750 mil, $ 1 millón y $ 3 millones de pesos respectivamente.

Se limita el monto total de las deducciones personales a la cantidad que resulte menor entre cuatro salarios mínimos generales elevados al año el área geográfica del contribuyente, importe que asciende a la cantidad de $ 94,462.80 y el 10% del total de los ingresos del contribuyente, incluyendo ingresos exentos. Los donativos no entran en este límite.

Se reduce el importe de los ingresos exentos por la enajenación de casa habitación para quedar en 70,000 UDIS. ( 3’492,000.00) Anteriormente, era de 1,500 UDIS.

Con las reformas fiscales, se perfecciona la figura de Discrepancia Fiscal, se establece un procedimiento de discrepancia fiscal, cuando se comprueba que las erogaciones realizadas por una persona física durante un año calendario sean superiores a los ingresos declarados o a aquellos que le hubiere correspondido declarar. ( Artículo 91 de la LISR ) Para estos efectos, se consideran erogaciones los gastos incurridos, la adquisición de bienes y los depósitos en cuentas bancarias, inversiones financieras y tarjetas de crédito, cuando los realicen personas físicas que no estén inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes o que estándolo, no presenten las declaraciones a las que están obligadas, o que aun presentándolas, se declaren ingresos menores a las erogaciones referidas.

Aquellos contribuyentes que únicamente obtengan ingresos por arrendamiento y que no excedan de diez salarios mínimos generales elevados al mes podrán presentar pagos provisionales trimestrales. ( Este monto es de $ 19,428.00 aproximadamente )

El nuevo régimen de Incorporación Fiscal viene a sustituir al Régimen Intermedio y al Régimen de pequeño Contribuyentes ( REPECOS ) Este nuevo régimen aplica únicamente a las persona físicas que realicen actividades empresariales, que enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera para su realización de un título profesional y cuyos ingresos anuales no excedan de 2 millones de pesos.

Este régimen tendrá aplicación temporal durante el periodo de hasta diez años, al término del cual se deberán incorporar al régimen general de personas físicas con actividades empresariales. Los contribuyentes de este régimen deberán realizar pagos provisionales bimestrales.

Los contribuyentes tendrán derecho a una reducción de ISR del 100 por ciento en el primer año, disminuyendo un 10 por ciento gradualmente en cada uno de los años posteriores, hasta llegar a un 10 por ciento en el décimo año.

Cabe señalar que en este régimen recae un gran número de contribuyentes, todos aquellos que se encontraban en el régimen de pequeños contribuyentes, se quedan es este régimen, aunque en una primera instancia este régimen trajo muchas problemas en cuanto a quienes podían optar por este régimen, pero todas estas dudas vinieron a resolverse en la Resolución Miscelánea. Por otra parte, en este nuevo régimen se establece que quienes hasta 2013, venían tributando en el Régimen Intermedio, deberían tributar al Régimen General del Ley y que el SAT de manera automática llevaría a cabo dicho cambio; situación que también fue modificada o aclarada en la Resolución Miscelánea, en dónde se señala que aquella personas que hasta 2013 venia tributando en el Régimen Intermedio, podían para el ejercicio 2014, tributar en el nuevo Régimen de Incorporación fiscal, siempre y cuando reunieran los requisitos para poder hacerlo.

**Buzón tributario**

Las autoridades fiscales crean el buzón tributario, y a partir de 2014 todos los comunicados serán a través de medios electrónicos, para lo cual se crea este buzón tributario. Por lo que será necesario que los contribuyentes tengan un correo electrónico para recibir cualquier tipo de notificación por parte del Servicio de Administración Tributaria, porque además, dentro de estas nuevas reformas fiscales, también se contempla que para efectos de que las notificaciones por este medio, surtan efectos, de acuerdo con el artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación, el contribuyente cuenta con un plazo de tres días para abrir dicho correo, y que de no hacerlo, de manera automática se da como abierto a partir del cuarto día, fecha en que empieza a contar el plazo para su cumplimiento. Este procedimiento, se establece mediante reglas de carácter general. Mediante este buzón, la autoridad fiscal realizará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales, incluyendo cualquiera que pueda ser recurrido, los contribuyentes presentarán promociones, solicitudes, avisos, o darán cumplimiento a requerimientos de la autoridad, a través de documentos digitales, y podrán realizar consultas sobre su situación fiscal. Siendo importante señalar, que en el caso que se menciona anteriormente, de no atender el buzón en el plazo señalado, será causa de una sanción o multa, que será notificada por este mismo medio. Cabe señalar también que en el caso de no atender los requerimientos o los créditos fiscales a cargo del contribuyente, la autoridad fiscal tiene la facultad de poder llevar a cabo el embargo de las propiedades de manera electrónica; así como el cobro de dichos créditos fiscales en cuentas de débito o cuentas de crédito, de donde también la autoridad podrá realizar el cobro de estos créditos.

**Comprobantes fiscales Digitales ( CFDI )**

De acuerdo con el artículos 29 del Código Fiscal de la Federación, la comprobación de operaciones, en todos los casos, deberán realizarse a través de Comprobantes Fiscales Digitales por internet ( CFDI ), eliminándose cualquier medio alterno de comprobación, incluso los pagos de nómina deben comprobarse por este medio. Las razones por las que la autoridad fiscal, determina a los CFDI como único medio de comprobación fueron: Disminuir la Evasión Fiscal y la emisión de comprobantes apócrifos, operaciones inexistentes y costos y procesos administrativos en papel muy complejos. Por lo que en este caso, es importante mencionar que todos los depósitos a las cuentas bancarias, deberán estar directamente relacionados con un comprobante fiscal digital, ya que de no ser así, la autoridad fiscal, podría solicitarnos la aclaración o la determinación presuntiva de dichos ingresos, y exigir el pago de impuestos de los mismos, al no estar soportados con un CFDI. Esta información, el SAT podrá obtenerla con la solicitud de los estados de cuenta a las instituciones bancarias y cruzarlas con la información de los ingresos.

**Análisis de la factibilidad de estas reformas fiscales**

En este caso analizaremos de manera particular, el nuevo Régimen de Incorporación Fiscal que sustituye al extinto régimen de Pequeños contribuyentes, en donde la autoridad no tomó en cuenta que la mayor parte de contribuyentes que se encontraban tributando en este régimen de pequeños contribuyentes, pasan a formar parte del nuevo Régimen de Incorporación Fiscal, y que prácticamente estaban a pocos días de incorporarse al mismo y había mucha gente que no conocía este nuevo régimen y mucho menos estaban preparados para ello, es decir, a la presentación de sus declaraciones de manera electrónica y al equipo necesario para ello; ya que estos contribuyentes, anteriormente calculaban sus impuestos de manera muy sencilla a través de una cuota fija en base a una tabla prediseñada.

Lo anterior, denota que no existieron los métodos de evaluación adecuados ex – ante con alternativas viables de solución, no se llevó a cabo un verdadero análisis de la factibilidad social, al no prever los problemas en los que se verían involucrados un gran número de contribuyentes, al realizar la aplicación de dichas reformas de un año para otro; en todo caso debió manejarse por lo menos un año como una etapa de transición para que los contribuyentes pudieran aprender esta nueva cultura fiscal, su manejo y cálculo para adaptarse a este nuevo régimen fiscal.

Con este nuevo régimen fiscal, el gobierno busca empadronar a un mayor número de contribuyentes, y además crear un esquema para fiscalizar a los contribuyentes que se operan fuera de la ley y que no pagan impuestos. Por otra parte y de acuerdo con el Servicio de Administración Tributaria ( SAT ) este cambio de régimen era necesario, ya que según estudios y análisis realizados, con el anterior sistema se incrementó desmedidamente la evasión fiscal.

De acuerdo a todo lo anterior, la reforma puede ser buena puesto que se implementa un esquema que obliga a tributar bajo la formalidad y legalidad, pero creo que en lo que ha fallado es en su implementación, al no dar la difusión y capacitación adecuada a quienes involucra dichas reformas, lo que provocó manifestaciones en contra de las mismas al no poder cumplir con las exigencias que estas demandan.

**Evaluación de resultados de esta política publica**

De acuerdo con el boletín de prensa de fecha 12 de Marzo de 2015, publicado por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria ( CIEP ) de los tres objetivos planteados por la reforma hacendaria, solo se ha concretado uno, la de equidad fiscal y esto de manera limitada, ya que de acuerdo a los nuevos esquemas fiscales se perjudica menos a los hogares de menores ingresos, sin embargo; la sostenibilidad fiscal aún queda por atenderse, ya que en el 2014 el gobierno federal gasto 3.2% más de lo que recaudo, en términos del PIB, posicionándolo como el año con mayor déficit presupuestario desde 1993. En México, la recaudación subnacional representa 0.6% del PIB, en tanto que en Brasil y Argentina recaudan 10.1% y 4.4%, respectivamente.

El año 2014, fue un año difícil para las finanzas de las empresas debido a una mayor carga tributaria y reducción en las deducciones fiscales autorizadas, lo que redujo las utilidades de las mismas, y por ende se redujo la recaudación fiscal. Lo que además ha provocado que muchos que se encontraban en la formalidad, migren a la economía informalidad para poder subsistir.

Coinciden los analistas, que el crecimiento económico de México se mantendrá por debajo de su potencial, lo que refleja que no se ha cumplido con los alcances de las reformas estructurales y que la reforma hacendaria fragmentó el potencial del Producto Interno Bruto ( PIB ) del 2014. Señalan que la reforma fiscal fue el principal factor que limitó el crecimiento económico, no solo la creación de nuevos impuestos sino, también el cambio de regímenes, lo que desincentivó la inversión por parte de los empresarios.

A principios del año 2014, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público ( SHCP ), en los Criterios Generales de Política Economía para el 2014, estimó un crecimiento ambicioso del PIB de 3.9%, que se basaba, principalmente, en el efecto de las 11 reformas estructurales; estas expectativas se diluyeron cuando la dependencia entrego los Precriterios Generales de Política Económica para el 2015, ya que el primer recorte al crecimiento se hizo presente, y se ajustó a la baja en 2.7%.

De acuerdo con el comunicado de prensa número 041/2015 en Enero-Abril de 2015, el balance público registró un déficit de 121.6 mil millones de pesos, que se compara con un déficit de 37.2 mil millones de pesos generado en igual lapso de 2014. Lo anterior se explica principalmente por dos fenómenos temporales que se compensarán durante el año: las aportaciones a los fondos de estabilización durante el mes de enero por 26.4 mil millones de pesos y el menor nivel de los ingresos petroleros que no incluyen los beneficios de las coberturas que, en su caso, se recibirán en diciembre de este año.

Los ingresos presupuestarios del sector público a abril de 2015 se ubicaron en 1 billón 417.3 mil millones de pesos, monto superior en 4.9 por ciento en términos reales al mismo periodo de 2014.

**Conclusión**

Para el ejercicio 2014, se dieron una serie de cambios en la ley del Impuesto Sobre la Renta, tanto para personas físicas como para personas morales, en donde destacan principalmente cambios en los regímenes fiscales y en las deducciones autorizadas. Por otro lado el Servicio de Administración Tributaria, ha establecido diferentes mecanismos que le permitan tener un mayor control sobre los contribuyentes, como es el caso de los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet como único medio de comprobación, y al no existir el secreto bancario, la autoridad fiscal puede solicitar a las instituciones bancarias información o estados de cuenta para confirmar los ingresos de los contribuyentes, que deberán coincidir con los CFDI.

Otro de los principales cambios y que mayores impactos han tenido en estas reformas fiscales, son la desaparición de regímenes fiscales anteriores y la aparición de nuevos regímenes, causando mayor polémica el Régimen de Incorporación para personas físicas, siendo en este régimen donde recaía el mayor número de contribuyentes.

Bibliografía

Ley del Impuesto Sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Diciembre de 2013.

Reglas de Resolución Miscelánea publicadas el 30 de Diciembre de 2013.

Decreto por el que se expide la Ley de Impuesto Sobre la Renta

<https://www.youtube.com/watch?v=8CuKBjRkWpg>

[www.youtube.com/watch?v=itP9T1Ufyd0](http://www.youtube.com/watch?v=itP9T1Ufyd0)

http://ciep.mx/sala-de-prensa/mexico-dependiente-de-ingresos-petroleros-aun-con-reforma-hacendaria/

http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca\_noticias\_home/comunicado\_041\_2015.pdf

http://ciep.mx/sala-de-prensa/mexico-dependiente-de-ingresos-petroleros-aun-con-reforma-hacendaria/