



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**Baja recaudación tributaria y debilidad institucional en México,  
1994 -2006: trasgresión constitucional, el ejemplo de la industria  
maquiladora y las reestructuras corporativas.**

**TESIS**

**Que para optar por el grado de:  
Doctor en Economía**

**Presenta:  
Roberto Schatan**

**Director de Tesis:  
Dr.a. Marcela Astudillo Moya  
Instituto de Investigaciones Económicas**

**México, D.F.**

**Ciudad Universitaria, 2013**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Índice

Introducción	.....	5
I. La economía política de la política tributaria	.....	12
<i>Relación estado sociedad – Pacto Fiscal</i>		
<i>La expansión del estado: primeras explicaciones</i>		
<i>Criticas a la expansión del estado</i>		
<i>Estado egocéntrico y grupos de presión</i>		
<i>Equilibrios</i>		
<i>Contexto para la discusión de la política tributaria en México</i>		
II. El problema de la recaudación tributaria en México	.....	24
1. La evolución de los ingresos tributarios		
<i>Baja recaudación e intentos de reforma 1958 – 1988</i>		
<i>Modernización del sistema tributario 1988-2000</i>		
<i>Las Reformas de 1999 y 2001</i>		
<i>Actualización del Sistema de Cuentas Nacionales de México</i>		
<i>La segunda mitad del gobierno de Fox</i>		
<i>La situación actual</i>		
<i>La explicación que falta</i>		
2. Los ingresos petroleros		
<i>Los ingresos del sector público mexicano y los ingresos petroleros</i>		
<i>Definición de ingresos petroleros</i>		
<i>El Régimen fiscal de PEMEX</i>		
<i>Dependencia en ingresos petroleros y correlación entre ingresos tributarios y no tributarios</i>		
3. Comparativo internacional de recaudación tributaria		
Anexo: Ingresos petroleros del gobierno federal: 1986 -2000.		
III. Política y reformas fiscales	.....	52
1. Definiciones		
2. Reformas fiscales recaudatorias		
<i>Ingresos tributarios programados</i>		
<i>Ingresos tributarios ejercidos</i>		
3. La orientación de la política fiscal 1995 -2006		

Anexo: Principales cambios a las leyes fiscales, 1995 – 2006

IV. Política tributaria por decreto ..... 85

*Privilegios fiscales y el andamiaje institucional*  
*Número de decretos expedidos y tipología de beneficios*  
*Fundamento legal de los decretos*  
*Ineficacia de los amparos envidiosos*  
*La controversia constitucional*  
*El caso del IEPS a los refrescos con edulcorantes distintos del azúcar*  
*No es lo mismo exentar el impuesto que exentar el pago del mismo*  
*Los límites constitucionales del artículo 39 del CFF y el alcance de los decretos*  
*Medidas enfocadas a grupos específicos de contribuyentes*  
*Gasto fiscal*  
*Tecnología del compromiso*  
*Conclusiones del capítulo*

Anexo 1: Las exenciones y regímenes especiales vigentes en 2008

Anexo 2: Todas las medidas adoptadas por decreto 2000-2006

V. Régimen fiscal de la maquiladora de exportación ..... 124

*Porqué la industria maquiladora*  
*¿Cuánto tributa la industria maquiladora?*  
*¿Por qué la maquila de exportación plantea un problema tributario especial?*  
*La situación a mediados de los noventa*  
*La evolución del régimen tributario de la maquiladora bajo Zedillo*  
*La inconsistencia del primer régimen*  
*La negociación con los Estados Unidos y corrección del régimen*  
*Resistencia al nuevo régimen*  
*Presidencia de Fox: facilidades administrativas y cambio de rumbo*  
*El cambio de la ley para 2003*  
*El paso de la iniciativa por el Congreso*  
*Error y rendición*  
*Una exención amplificada*  
*El contagio*  
*Las empresas Pitex*  
*El verdadero alcance del decreto IMMEX*

*Reglamento de la Ley del ISR*  
*Maquilas de albergue*  
*Y también el IVA*  
*El IETU y la industria maquiladora*

VI. Resoluciones particulares y reestructuras corporativas .... 168

*¿Qué son las resoluciones particulares?*  
*Confidencialidad y transparencia*  
*Las resoluciones particulares publicadas*  
*Resoluciones que van más allá de la ley: un ejemplo concreto*  
*Las reestructuras corporativas*  
*Establecimiento permanente*  
*El argumento legal en el contexto de las reestructuras*  
*Reestructuras corporativas y precios de transferencia*

VII. Algunas consideraciones sobre el IETU ..... 197

*Efecto en la recaudación*  
*La transición*  
*Los huecos del IETU*  
*Acreditamiento en el extranjero*  
*El IETU y el costo del capital*  
*Incidencia del impuesto*  
*Cómo darle la vuelta al IETU*  
*Un impuesto regresivo*

Conclusiones ..... 205

Referencias ..... 214

## Abreviaturas y siglas

AEF	Academia de Estudios Fiscales
AenP	Asociación en participación
APA	Acuerdo de precio adelantado
CCP	Clasificación Central de Productos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CFE	Código Fiscal de la Federación
CNIME	Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación
CUCA	Cuenta de Capital de Aportación
DOF	Diario Oficial de la Federación
EP	Establecimiento permanente
EUA	Estados Unidos de América
FIEL	Firma Electrónica
FIBRA	Fideicomiso de Inversión de Bienes Raíces
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
IDE	Impuesto a los Depósitos en Efectivo
IEPS	Impuesto Especial a la Producción y los Servicios
IETU	Impuesto Empresarial a Tasa Única
IMMEX	Industria Manufacturera, maquiladora y de Servicios de Exportación
IMPAC	Impuesto a los Activos
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IRS	Internal Revenue Service
ISAN	Impuesto a los Automóviles Nuevos
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
I&D	Investigación y desarrollo
LIEPS	Ley del IEPS
LIETU	Ley del IETU
LISR	Ley del ISR
LIVA	Ley del IVA
NOM	Norma Oficial Mexicana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OFDs	Operaciones financieras derivadas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido de Acción Nacional
PEP	Pemex Producción y Exploración
PIB	Producto Interno Bruto
PITEX	Programa de Importación Temporal para la Exportación
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PTU	Participación de los Trabajadores en las Utilidades
REFIPRES	Regímenes fiscales preferentes
RFE	Recinto Fiscal Estratégico

SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCIAN	Sistema de Clasificación Industrial para América del Norte
SE	Secretaría de Economía
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
TIIE	Tasa de interés interbancaria de equilibrio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UDI	Unidad de inversión

## Introducción

La recaudación fiscal en México desde hace más de medio siglo se ha estancado en alrededor del 10% del PIB, una cifra muy baja en relación a cualquier estándar internacional y a las necesidades de financiamiento del sector público. La diferencia se suple parcialmente con la renta petrolera y lo restante simplemente se convierte en un déficit acumulativo del desarrollo económico. Esto es así a pesar de que casi todos los años se envía al Congreso un proyecto de modificación a las leyes tributarias, a veces de suficiente envergadura para merecer el nombre de reforma fiscal, encaminada, según lo enunciado, a fortalecer los ingresos públicos. El último esfuerzo importante ocurrió en 2007 con la aprobación del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE). Sin embargo, la insuficiencia recaudatoria del Estado se mantiene prácticamente imperturbable.<sup>1</sup> El propio IETU no ha tenido el resultado esperado en sus primeros años de operación.

La larga historia de insuficiencia fiscal en México no ha recibido la atención necesaria, aunque la persistencia del problema ha sido notada antes. M. Schettino (2007) y C. Elizondo Mayer-Serra (2010), por ejemplo, remarcan la prolongada impotencia para aumentar la recaudación impositiva y de cómo diversos especialistas en distintos momentos identificaron la misma dificultad.<sup>2</sup> No obstante, no hay una explicación satisfactoria del fenómeno, a pesar de que ha jugado un papel determinante en la historia económica moderna del país. Este trabajo intenta esbozar algunos motivos que puedan dar cuenta del problema.

Esta es fundamentalmente una investigación sobre la economía política de la política tributaria en México. No cabe duda que los aspectos redistributivos son centrales a la política fiscal, no sólo por su capacidad de acercar (o alejar) a los estratos de la población de más bajos ingresos a aquéllos estratos más altos, sino también por el efecto que pueda tener en grupos y segmentos sociales muchos más pequeños y definidos en cada uno de los estratos de ingresos. Por lo mismo, el contenido o la orientación del sistema impositivo no se definen finalmente sólo por el buen o mal consejo técnico de los especialistas; gobierno y contribuyentes, con intereses propios y heterogéneos, con capacidad de actuar y reaccionar, terminan por moldear el sistema fiscal existente en una combinación entre la negociación y la imposición de voluntades.

El proceso institucional resuelve en la práctica, de un modo o de otro, los múltiples conflictos y posturas contrapuestas, entre individuos, grupos sociales y organismos de gobierno, entre los muchos intereses particulares y las distintas visiones del interés general. En consecuencia, ese proceso institucional es también fundamental en la explicación la

---

<sup>1</sup> Esto es un problema incluso muy anterior al periodo cubierto en este trabajo, que retoma la discusión desde 1958; ver por ejemplo L. Aboites (2003). Trayectoria de recaudación fiscal desde 1990 en E. Caballero (2006).

<sup>2</sup> M. Schettino (2007), p. 345.

calidad de la política tributaria. La modalidad en que las instituciones procesan el insumo social, de cómo el Estado es permeable y resuelve las contradicciones en apego al interés general (o no), es un ingrediente clave en la definición del centro de gravedad del sistema impositivo. En otras palabras, ciertas características del sistema político influyen en las reformas fiscales posibles y por ende la calidad de la política tributaria depende también de medidas y remedios institucionales.<sup>3</sup>

La poca efectividad del estado mexicano para diseñar un régimen impositivo exitoso durante el periodo estudiado en detalle (1994-2006), es decir, capaz de recaudar recursos públicos en proporciones semejantes a la de otros países de igual o mayor nivel de desarrollo, y suficientes para cubrir sus programas de gobierno, puede responder a deficiencias formales clasificables en tres vertientes principales: a) leyes que conceden base tributaria y a veces más de lo que es aparente; b) leyes mal formuladas desde la perspectiva constitucional, por lo que son impugnadas exitosamente por los particulares en los tribunales mediante juicios de amparo y c) leyes anuladas por el propio ejecutivo por la vía administrativa. Es este último fenómeno que interesa aquí especialmente

Ha sido señalado que la baja recaudación tributaria se explica en parte (nada despreciable) por la conocida (y polémica) ineficiencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en México, debido a su escasa cobertura en comparación a otros países.<sup>4</sup> Pero esto es sólo un aspecto del problema, cuya importancia bien puede exagerarse por parte de las distintas corrientes que han intervenido en el debate que este tema ha suscitado en el país. La ineficiencia de los demás impuestos es mucho menos conocida.

Tiene sólo unos cuantos años que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) publica las estimaciones del costo fiscal que significan ciertas exenciones, privilegios y beneficios contemplados en el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Activo (IMPAC), y ahora en el IETU. Los ingresos que reconocidamente se dejan de percibir por estos motivos son ciertamente significativos, incluso mayores a los que en ocasiones se han pretendido recaudar con reformas fiscales importantes. Sin embargo, no están estimados todos los gastos fiscales, ni los que están han sido siempre bien estimados. Ello se constata cuando, por ejemplo, los cálculos oficiales arrojan una cifra negativa para el gasto fiscal por la consolidación del ISR corporativo, es decir, el beneficio al contribuyente resulta según esto en una mayor recaudación.<sup>5</sup> Los gastos fiscales deben ser vistos con precaución también en el otro sentido: la evasión fiscal hace que los recursos recuperables sean en realidad menos de lo estimado, a la vez que ciertos cálculos se duplican, como sucede con los gastos tributarios adjudicados al IRS y al IETU, pues se trata de impuestos complementarios, siendo el primer impuesto acreditable contra el segundo.

Sin embargo, existe un universo de recaudación potencial más allá de las limitaciones del IVA y de los gastos fiscales reconocidos, determinado por otro grupo de concesiones que se mantiene en una especie de segundo plano, más opaco y escurridizo, producto de una

---

<sup>3</sup> J. Alt, I. Preston & L. Sibieta (2010)

<sup>4</sup> I. Trigueros & A. Fernández (2001).

<sup>5</sup> El gasto fiscal por motive de la consolidación fiscal en ISR se estimó en -0.034% del PIB en 2003. Ver SHCP, Presupuesto de gastos fiscales, 2003.

institucionalidad que funciona sin los balances adecuados. Además de los privilegios tributarios que existen en las propias leyes, el ejecutivo ha desarrollado instrumentos administrativos que terminan por anular parcial o totalmente ciertas obligaciones fiscales de las personas. Mediante decretos presidenciales se han establecido amnistías, condonaciones, exenciones, así como la posibilidad de diferir impuestos, con repercusiones de gran alcance. Pero ello representa sólo una parte de la totalidad de los beneficios que el ejecutivo en los hechos otorga, pues a ello habría que sumar las concesiones que hace mediante reglas misceláneas, facilidades administrativas y, no menos importante, resoluciones (oficios) particulares. Los decretos, las reglas y las facilidades se publican en el Diario Oficial de la Federación (DOF), pero los oficios son reservados; el Servicio de Administración Tributaria (SAT) reseña de manera general para el conocimiento público sólo algunos. Hay aquí un amplio espacio para la discrecionalidad tributaria bajo un grueso manto de opacidad.

La larga lista de beneficios fiscales otorgados mediante vías administrativas ha implicado una continua erosión de la base tributaria en respuesta a presiones o “necesidades” puntuales de grupos o sectores particulares, con propósitos incluso discordantes entre sí, proceso que no está sujeto a una supervisión o control coherente desde el aparato de Estado en su conjunto. El andamiaje institucional aquí pareciera tener una falla fundamental: el ejecutivo no tiene formalmente facultades constitucionales para revertir de manera administrativa lo establecido por el legislativo en materia tributaria, salvo en situaciones muy particulares que han sido aclaradas por la Corte Suprema, pero tampoco hay un mecanismo efectivo que sirva de freno al ejecutivo cuando trasgrede esa regla constitucional. Prevalece, en pocas palabras, uno de los elementos más caros del presidencialismo mexicano<sup>6</sup>. La política tributaria se va haciendo al andar en una relación errática y no siempre transparente entre el ejecutivo y los grupos de interés, con resultados que pueden distar significativamente de lo establecido en las leyes.<sup>7</sup>

Ya se ha dicho antes: una baja capacidad de recaudación refleja un estado frágil<sup>8</sup>. La hipótesis central de este trabajo es que la debilidad del estado mexicano en este respecto es una de diseño institucional, que permite y genera incentivos muy fuertes para que el ejecutivo renuncie en una escala nada menor a la recaudación de los impuestos. En pocas palabras, no existen contrapesos política y administrativamente eficaces para que la autoridad presidencial sea sancionada cuando privilegia por vías más allá de su alcance legal el interés delimitado de un grupo particular a costa del interés público. No se trata tanto de una deficiencia técnica del sistema impositivo, sino un problema de la economía política de la función del Estado en materia tributaria. La fuerza persistente del presidencialismo explica a su vez la debilidad institucional del Estado para recaudar impuestos. La hipótesis se inscribe de cierta forma en la literatura de *Public Choice*<sup>9</sup> y más específicamente en la tradición de autores como G. Tullock, J. Buchanan, como también en la literatura de *rent-seeking* que le siguió al artículo de A. Krueger (1974). El marco teórico

---

<sup>6</sup> J. Carpizo (2006).

<sup>7</sup> El contribuyente no tiene defensa ante este fenómeno; el amparo solo sirve cuando se le afecta en sus derechos, mas no cuando se benefician otros, excluyéndolo a él. Para una discusión relevante sobre el amparo en materia tributaria, ver C. Elizondo Mayer-Serra et. al. (2003)

<sup>8</sup> C. Elizondo Mayer-Serra (2010), op. cit.

<sup>9</sup> Ver D. Mueller (1989), J. Hyndricks & G.D. Myles (2006).

de estos autores respecto del diseño constitucional, grupos de presión y eficiencia de las políticas públicas sirve para entender el problema institucional en México. La literatura se revisa brevemente en el primer capítulo.

El objetivo de esta tesis es mostrar cómo opera en la práctica la referida debilidad institucional y proponerla como una causa fundamental de la baja recaudación fiscal en México. En términos muy generales, se explica cómo la política fiscal ha sido mucho menos ambiciosa en su alcance recaudatorio de lo que podría parecer en un primer momento y, en segundo lugar, se muestra cómo en los hechos el ejecutivo de manera unilateral y con un sustento mucho más simulado que real, renuncia a su obligación de cobrar los impuestos, favoreciendo frecuentemente a grupos de interés particular. El proceso también genera retribuciones políticas que con frecuencia y de modo poco lineal, las comparten el ejecutivo y el legislativo. Es una manera de entender los mecanismos por los cuales la debilidad institucional se preserva y reproduce. Desafortunadamente, estimar el costo específico de las distintas prácticas que minan el régimen tributario va más allá de las posibilidades de esta investigación. La confidencialidad de mucha de la información relevante es ciertamente una limitante severa. No obstante, entender los mecanismos reales mediante los cuales se debilita la capacidad recaudatoria del Estado permite esbozar el tipo de reglas necesarias para destrabar ese equilibrio ineficiente, para erradicar esa debilidad en la formulación y ejecución de la política tributaria.

Una primera parte de este trabajo revisa las medidas fiscales aprobadas cada año durante las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox y las clasifica según su orientación, es decir, si su intención era la de aumentar la recaudación u otorgar un beneficio o gasto tributario. Como se verá, muchas de ellas no tuvieron una orientación recaudatoria. También se examina de la suerte en los tribunales de algunas de las principales iniciativas.

En segundo lugar, se recopila la totalidad de los decretos presidenciales en materia fiscal durante esos dos sexenios, para dar cuenta hasta qué punto se revierte la legislación por esa vía. Se compara la cantidad y el de tipo medidas fiscales decretadas durante la administración Fox con lo hecho en el sexenio anterior. Esta discusión se hace en el marco de la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte en relación a la facultad del ejecutivo para otorgar exenciones a los impuestos. Es en función de este parámetro que se establece la orientación de la política tributaria efectuada mediante decretos presidenciales: suplir la deficiencia de las leyes o subvertirla para beneficiar a grupos de intereses particulares que el Congreso no consideró.

Lo anterior representa la perspectiva más general de la investigación sobre la naturaleza actividad fiscal del gobierno, pero para demostrar la hipótesis central de manera más acabada se investiga también a) el caso específico de la política fiscal hacia la industria maquiladora de exportación a través de todos los instrumentos administrativos a disposición del ejecutivo y b) la emisión de resoluciones particulares, especialmente en el contexto de reestructuras corporativas que potencialmente mudan sus bases tributarias al exterior.

El ejemplo de la industria maquiladora de exportación no es un ejemplo inocuo. No hace falta aquí describir la importancia que reviste esta industria para la economía nacional y de cómo simboliza en buena medida la estrategia gubernamental para apuntalar el desarrollo del país, pues este es un sector que existe fundamentalmente gracias a la regulación comercial y tributaria del Estado.

La industria maquiladora realmente no contaba con un régimen fiscal especial antes de 1995, pero no pagaba una parte de sus impuestos corporativos, específicamente el impuesto sobre la renta del ingreso atribuible a los establecimientos permanentes de los inversionistas extranjeros en la industria maquiladora mexicana. Esta omisión colectiva simplemente nunca fue fiscalizada <sup>10</sup> A partir de la crisis financiera de ese año el gobierno mexicano dispuso de una estrategia para recuperar de manera paulatina los impuestos por los ingresos de la industria maquiladora de exportación. Esto llevó a una larga y a veces muy difícil negociación con representantes del sector que se fue reflejando en una sucesión de normas legales y reglamentarias que le fueron dando cuerpo al régimen fiscal del sector.

La investigación demostrará como la actividad reguladora del Estado en el caso particular de las maquiladoras fue creando un régimen enormemente complejo, construido sobre varios planos distintos que conviven simultáneamente --la ley, decretos presidenciales, reglamento de la ley, reglas misceláneas-- contradictorios entre sí, donde una norma anula (total o parcialmente) el efecto de otra y así sucesivamente, cuya combinación de efectos finalmente es tan poco clara como incierta. Al final de cuentas es el peor de los mundos, pues se obtiene un esquema tributario sumamente complejo que no recauda, equivalente a una exención pero que resulta poco atractivo a la inversión por su propia inestabilidad y complejidad. Este es otro ángulo importante de la debilidad institucional del fisco mexicano.<sup>11</sup>

Los argumentos del sector privado, que la carga impositiva que pretendía el gobierno para la industria maquiladora era excesivo, no parece demostrarse en la práctica. En efecto, no se constata una correlación entre el aumento de los impuestos al sector y su crecimiento.<sup>12</sup> La falacia del argumento en buena medida se explica porque el Impuesto Sobre la Renta corporativo que no cobra México simplemente lo recauda (principalmente) el fisco de los Estados Unidos. Sin embargo, cada intento del gobierno de recuperar para México la base tributaria de la industria maquiladora terminó, por el contrario, en una concesión cada vez mayor. En términos prácticos, el régimen terminó siendo a finales del gobierno del Presidente Fox en el equivalente a un paraíso fiscal.

A pesar de sus severas deficiencias, el esquema tributario de las maquiladoras se extendió más allá de lo que formalmente comprende el sector maquilador. Las empresas Pitex, proveedoras de servicios, los recintos fiscales estratégicos, todos ellos se vieron beneficiados también, agrandando el boquete que significa este régimen fiscal de privilegio. La reglamentación les concedió tales privilegios, aunque dichos sectores nada tuvieran que ver con la maquiladora, ni las razones por las cuales dicha industria se hizo acreedora

---

<sup>10</sup> Ver R. Schatan (2002). Otras referencias sobre la industria maquiladora, CEPAL (1996); USGAO (2003).

<sup>11</sup> C. Perez Llanas (2006).

<sup>12</sup> R. Schatan (2008).

en un inicio de un régimen tributario especial. Es un ejemplo de cómo los privilegios fiscales se fortalecen y se desparrraman para favorecer un número creciente de grupos de interés, lo cual retroalimenta su fuerza y, por simetría, la debilidad del Estado.<sup>13</sup>

Los problemas del régimen fiscal de la maquila no paran ahí; también amenazan con abrir vías para legalizar ciertas planeaciones fiscales muy agresivas de las grandes multinacionales establecidas en el país, que sirven al mercado doméstico, para que tributen como si fueran maquiladoras, es decir, con el privilegio de que los ingresos que pudieran ser atribuibles a un establecimiento permanente del inversionista residente en el extranjero quedara exento del ISR corporativo en México. Así se van creando potencialmente beneficios fiscales cada vez más generales y por lo mismo más difíciles de eliminar.

Las planeaciones en cuestión se denominan o son resultado de reestructuras corporativas internacionales, que típicamente tienen un elemento central: las (supuestas) concentraciones del riesgo y administración empresarial en una (o pocas) filiales ubicadas en territorios de baja imposición fiscal. Esta estrategia acota contractualmente las funciones de las subsidiarias a actividades de tipo maquilador o de comisionistas, independiente del giro, complejidad o sofisticación de la operación de las subsidiarias. Es importante subrayar que se trata de arreglos contractuales entre filiales, no de empresas que operan bajo un programa oficial de maquiladora de exportación y que su tratamiento fiscal típicamente se autoriza por oficio de la autoridad tributaria en respuesta a consulta expresa del contribuyente. Las reestructuras tienen una serie de ramificaciones tributarias, tanto en países desarrollados, como en vías en desarrollo, exportadores o importadores de capital. En primera instancia, se puede socavar severamente la base tributaria de los países con tasas impositivas relativamente altas (lo que incluye a México), lo cual, de suyo, tiene un impacto negativo en el desarrollo de las economías. Pero el problema es mayor: los resquicios que permiten a las empresas multinacionales exportar las utilidades que se generan en México pueden también trastocar la organización industrial del país. Y esto depende institucionalmente de una autorización sobre la cual no se rinden cuentas.

La Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE) en 2005 abordó el asunto de los efectos tributarios internacionales de las reestructuras corporativas, creando un grupo de trabajo específico para analizar el tema y recomendar lineamientos para que los impuestos se graven donde corresponde jurisdiccionalmente. Este trabajo concluyó recién en 2010, con un nuevo capítulo de sobre el tema en las guías del organismo sobre precios de transferencia<sup>14</sup>. Independientemente del avance que ello significa para orientar a los países en la regulación tributaria internacional, el problema de las reestructuras de los negocios que involucran la asignación de bajos niveles riesgo a subsidiarias en países en desarrollo, atribuyéndoles márgenes de utilidad fijos y relativamente bajos (sea sobre costos y gastos o ventas, por ejemplo), es que pueden mermar de manera significativa los incentivos al aumento de la productividad, eficiencia, desarrollo de intangibles y a la

---

<sup>13</sup> J. Alt, I. Preston & L. Sibieta (2010) ejemplifican esta situación con el caso de los beneficios en Gran Bretaña a la investigación y desarrollo tecnológico: “...any new allowances enacted or favourable tax treatments provided to particular groups could prove difficult to remove and may be distorted over time ... the example of R&D tax credit vividly illustrates policy persistence as well as drift...” (p. 1205)

<sup>14</sup> OECD (2010c), capítulo IX.

innovación. En pocas palabras, la exportación de la base tributaria también tiene efectos colaterales nada desdeñables en la organización industrial del país, asunto que ha sido poco explorado.

En consecuencia, la última parte de este trabajo explica conceptualmente algunos de los principales tipos de reestructuras corporativas multinacionales para minimizar costos tributarios: proveeduría centralizada (“*supply chain*”) y migración de intangibles. Se discutirá hasta dónde dichas reestructuras tienen substancia comercial, o simplemente corresponden a simulaciones para la elusión tributaria<sup>15</sup>, para explorar las distintas consecuencias que dichas reestructuras tienen en la organización industrial del país, así como el efecto en la recaudación tributaria. La investigación explora como las reestructuras corporativas llevan a que la industria manufacturera tradicional converja con el modelo de negocios de la industria maquiladora de exportación, para conocer la dimensión fiscal de lo que está potencialmente en juego.

La postura oficial ante estos fenómenos (maquila y reestructuras) ha sido cambiante y poco clara. Este trabajo investiga cómo ha evolucionado esa postura, en leyes, reglamentos y otros instrumentos administrativos, así como en los litigios sobre la materia. El objetivo de la investigación es dimensionar las consecuencias que tienen estos fenómenos, haciendo hincapié que está bajo la potestad de la regulación gubernamental proteger la base tributaria nacional y no generar distorsiones que privilegien inversiones menos redituables (según la hipótesis planteada aquí) que inevitablemente consolidan una trayectoria de baja recaudación fiscal, debilitando de esta manera las bases del desarrollo nacional.

Se argumenta en esta tesis que la transparencia en los procesos administrativos es una de las herramientas claves que se requiere impulsar en México para afianzar límites más efectivos a la discrecionalidad institucional con la que los ingresos tributarios se han dejado de captar en beneficio de grupos y sectores de la sociedad sin justificación de interés público. En las conclusiones se recomiendan medidas específicas de transparencia y rendición de cuentas que podrían ayudar sensiblemente en ese sentido.

Este trabajo se divide en siete capítulos. El capítulo I describe brevemente la literatura relevante al debate sobre la debilidad del Estado ante los grupos de presión. El capítulo II narra la persistencia del problema de baja recaudación tributaria en México desde mediados de los años 50 y cómo fue percibida en las distintas administraciones que se sucedieron hasta el gobierno del Presidente Fox. Se muestra cómo la baja recaudación tributaria se compensa con los ingresos petroleros y se compara con la recaudación en el contexto internacional. El capítulo III analiza las iniciativas fiscales enviadas por el ejecutivo al Congreso todos los años de 1995 a 2005. Se ofrece aquí una definición de reforma fiscal desde la perspectiva recaudatoria y en función de ello se determina la orientación de la política fiscal durante los gobiernos de los presidentes Zedillo y Fox. El capítulo IV discute y clasifica la totalidad de las mediadas tributarias adoptadas mediante decretos presidenciales entre 1995 y 2006 e identifica si corresponden a beneficios fiscales contrarios a la ley, según la jurisprudencia de la Corte Suprema.

---

<sup>15</sup> R. Schatan (2006).

El capítulo V hace un recuento de la evolución del régimen fiscal de la maquiladora de exportación y describe en detalle cómo el sistema se degrada aparentemente fuera de control. El capítulo VI analiza la emisión de resoluciones particulares, especialmente en el contexto de reestructuras corporativas. Por último, el capítulo VII hace algunas consideraciones finales sobre el IETU a la luz de la discusión anterior sobre solidez institucional. En las conclusiones de este trabajo se proponen áreas de fortalecimiento institucionales, especialmente en materia de transparencia, para disminuir los incentivos de la política y administración tributaria a disminuir su base recaudatoria.

## I. La economía política de la política tributaria

### *Relación estado sociedad – Pacto Fiscal*

El régimen fiscal de un país es reflejo de un pacto social implícito pero fundamental entre Estado y sociedad, mediante el cual los ciudadanos conceden soberanía a favor del interés colectivo y el Estado se reserva a través de los mecanismos de gobierno la facultad del cobro coactivo de las contribuciones para financiar tareas en pos del bien público. En México la constitución política del país establece la obligación de todo ciudadano de contribuir al gasto público y, además, impone ciertas reglas básicas para hacerlo: las contribuciones deben ser equitativas y proporcionales.<sup>16</sup>

Cómo se articulan estas reglas en la práctica para determinar la carga impositiva de cada persona o grupos de personas (físicas y morales), así como para hacerlas efectivas, es un proceso de distribución de responsabilidades y de redistribución de ingresos en el que las personas organizadas en grupos de presión política y social son un elemento activo y reactivo permanente, que influyen en la definición y operación del sistema tributario.

Las instituciones del país median la interacción de grupos en este proceso, los cuales naturalmente protegen sus intereses particulares de cara a la obligación social y constitucional de contribuir. Al mismo tiempo, las instituciones son más que un conjunto de reglas o una arena neutral donde se dirimen los distintos intereses en juego. Los organismos de Estado son habitados por gobernantes y sus estructuras burocráticas que tienen intereses propios y una gama de potentes incentivos a los que responden.

La interacción de los grupos sociales a través y con las instituciones que le sirven es la médula de la economía política de los sistemas tributarios y funciona como una condicionante de primer orden que explica en buena medida la esencia de los regímenes fiscales, con sus excesos e insuficiencias. Al mismo tiempo, los sistemas fiscales sirven de conducto para involucrar a los ciudadanos en asuntos de Estado. Una ciudadanía contribuyente es también una sociedad con mayores incentivos a participar y exigir resultados, generando potencialmente de un círculo virtuoso en materia impositiva.

Un régimen tributario complejo, amoldado a los intereses particulares, con una administración opaca, cuyo compromiso con el interés público es dudoso, sufre en su credibilidad, incidiendo directamente en la voluntad de la población en cumplir con sus obligaciones. Por el contrario, la integridad y la transparencia, en donde se valora la equidad del sistema, ayudan al cumplimiento voluntario. El reto de los sistemas tributarios exitosos no es solamente un asunto técnico de cómo recaudar eficientemente, sino además de cómo ganar credibilidad en el proceso. La rendición de cuentas es aquí un elemento clave.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 31, f. IV. A la letra la Constitución establece la obligación a los mexicanos.

<sup>17</sup> OECD (2010b).

La reciente Mirrless Review, un extenso estudio del sistema tributario británico, reconoce que es difícil entender la naturaleza de la política tributaria de un país en abstracción de la economía política que la rodea, al mismo tiempo que resalta la importancia de la calidad de las instituciones en la efectividad de la política impositiva.<sup>18</sup> Más puntualmente, el informe señala que reformas institucionales que mejoran la transparencia y la comprensión del público del sistema fiscal ayudan a la rendición de cuentas y por ende a tener políticas tributarias de mejor calidad.<sup>19</sup>

En otro trabajo reciente, pero más general, se demuestra como la calidad de las instituciones permite una mayor carga tributaria a los ingresos del capital más móvil, es decir, aquellos que más fácilmente pueden escapar el gravamen cambiando de residencia al extranjero. En suma, estos trabajos concluyen que la combinación de buenas instituciones y impuestos relativamente altos es capaz de atraer más inversión extranjera directa que la dupla de bajos impuestos e instituciones de escasa calidad.<sup>20</sup>

### *La expansión del estado: primeras explicaciones*

El tema de la economía política de la política tributaria ha ganado interés en los últimos años y hoy pocos negarían su importancia, pero estrictamente no es un tema nuevo y se nutre de varias vertientes de orígenes muy distintos. El interés en la materia se despierta para muchos por la expansión tendencial del tamaño de los gobiernos en las economías desarrolladas occidentales, aparejado de la correspondiente presión tributaria, durante la segunda mitad del siglo XX.

En efecto, el gasto del gobierno federal de los Estados Unidos, por dar un primer ejemplo, no superaba el 5% del PIB a principios del siglo pasado y después de la Segunda Guerra ya superaba el 15%; para mediados de los ochenta rondaba el 24%.<sup>21</sup> Para el conjunto de los países de la OCDE el promedio de los gastos generales de gobierno aumentó de menos del 27% del PIB en 1960 a cerca del 45% en 2010.<sup>22</sup>

Esta expansión sostenida del sector público en los países occidentales durante la mayor parte del siglo XX ha preocupado a un buen número de economistas. Algunos autores han buscado una explicación racional de este fenómeno a partir de los instrumentos de la teoría económica tradicional; otros no han disimulado su desafección por el incremento de la actividad del estado, al mismo tiempo que animaron una serie de líneas de investigación innovadoras, desarrollando una importante literatura económica sobre las instituciones políticas y el tamaño óptimo del gobierno.

---

<sup>18</sup> J. Alt et al (2010).

<sup>19</sup> Mirrless (2010), p. 1206.

<sup>20</sup> S. Fatica (2010).

<sup>21</sup> D. Muller (1989), p. 322.

<sup>22</sup> Este porcentaje es algo más bajo en 2010 que en años anteriores. Para años anteriores a 1993 ver *OECD Economic Outlook: Historical Statistics, 1960 – 1985*; años posteriores ver OECD (2011), apéndice estadístico.

En el entendido más tradicional de que el estado existe fundamentalmente para proveer bienes públicos y aliviar externalidades, una parte de la literatura económica buscó la explicación del crecimiento del gobierno, por ejemplo, en el aumento natural de la demanda de dichos servicios a consecuencia de los mayores niveles de ingreso de la población, por el aumento de la urbanización y la industrialización, como por el encarecimiento de dichos servicios debido a la relativa baja productividad con que el gobierno los produce.<sup>23</sup> Estas explicaciones sin embargo le dan cierta impronta de inevitabilidad al crecimiento del sector público.

Otra de las razones que explica el rápido crecimiento del gasto público en la postguerra es el cambio de paradigma en la política económica. Es bien sabido que después de las dificultades sufridas durante la crisis de los años treinta, la teoría económica dedicó gran atención al tema de la deficiencia cíclica de la demanda efectiva y a la incapacidad de los mercados para paliar, por si solos, este problema. La intervención del Estado por medio del gasto público fue claramente privilegiada por muchos años como un instrumento fundamental para la administrar estabilidad económica. Pero no se trató sólo del uso novedoso de un instrumento de política anti-cíclica; se trató también de una nueva responsabilidad gubernamental para aliviar la desigualdad, en la creación de oportunidades, en el combate a la pobreza, era el diseño y el compromiso con el Estado de Bienestar. Consecuentemente, una proporción creciente de los gastos del estado son transferencias de seguridad social, cobertura medida y pensiones.

### *Críticas a la expansión del estado*

Esta combinación de políticas, que podemos ubicar parcialmente como producto de la influencia keynesiana en el pensamiento económico y en la administración pública, fue resistida en varios reductos del mundo académico anglo-sajón, entre los que destaca el monetarismo de Chicago; pero no fue el único. En términos más generales, el modelo de gobierno de la post-guerra enfrentó a quienes favorecían un mayor gasto público con aquellos que preferían limitar el pago de impuestos y temían las presiones inflacionarias. En otros rincones de la academia, bastante más radicales, veían la promoción del gasto fiscal con más sospecha. Por ejemplo, en 1960 H. Hazlitt afirmaba que: "... todas las recomendaciones de política práctica de Keynes eran erróneas. El quería que el gobierno controlara y dirigiera la inversión—una propuesta que, si se tomara seriamente, llevaría al pleno socialismo y a un estado totalitario."<sup>24</sup>

En la actualidad, ante la crisis financiera que ha forzado un fuerte proceso de consolidación fiscal en muchos países, estas diferencias han desembocado en una confrontación política radical sobre el papel y las dimensiones deseables del estado. Esta confrontación ha sido notoria por ejemplo en los dos últimos años del gobierno del Presidente Barack Obama, cuando Republicanos y Demócratas, como en pocas ocasiones, protagonizaron en el Congreso de los Estados Unidos una acre disputa para aprobar del límite de endeudamiento del gobierno federal y la aprobación del presupuesto. La discusión sobre el déficit de las

---

<sup>23</sup> D. Miller (1987), 326-29. Ver también Ver Lybeck, J. & M. Hendekson (1988).

<sup>24</sup> H. Hazlitt (1977), p.8.

finanzas públicas no era ya un asunto técnico sobre la mejor combinación de ingresos y recortes para sufragar óptimamente los servicios de gobierno, sino que una confrontación ideológica sobre el tamaño del gobierno.<sup>25</sup>

Mientras que para los Demócratas era fundamental proteger ciertos programas sociales del estado, que representarían crucialmente la responsabilidad del colectivo respecto de los menos aventajados, para un buen número de Republicanos se trataba de ‘hambrear a la bestia’, obligando a la reducción del estado y su intrusión en la suerte de los ciudadanos mediante la negativa de mayores ingresos. La consigna era ni un aumento en impuestos, ni siquiera aquellos que representaban estrictamente la eliminación de un resquicio o privilegio tributario para quién menos lo necesitaba. El ajuste tenía que ser, según esta postura, un recorte severo en la actividad de gobierno, sin importar consecuencias redistributivas, o en el bienestar de sectores sociales desprotegidos o en el alicaído repunte de la economía de los Estados Unidos después de la crisis de 2008/9. La autorización parlamentaria para aumentar el límite de la deuda representaría la oportunidad para reivindicar el sentir de un electorado conservador que concibe al estado como un ente ajeno, responsable de los males que le aquejan, más que el instrumento para su solución.

#### *Estado egocéntrico y grupos de presión*

Esta es una discusión que viene de lejos. La literatura de *Public Choice* surge en los años sesenta también como una reacción en contra de la teoría y política económicas keynesianas, compartiendo el temor del crecimiento desmedido del sector gobierno. Pero lo hace también con la preocupación por la ausencia de la teoría de la toma de decisiones de los individuos en la explicación de la actividad del estado. Más formales, J. Buchanan y G. Tullock expresan su preocupación por la gran expansión de los gobiernos en la actividad económica a partir de los años treinta y especialmente después de la Segunda Guerra. Inspirados en K. Wicksell, F. Knight y K. Arrow, los autores de *The Calculus of Consent* (1962) argumentan que los sistemas de gobiernos parlamentarios parecían incapaces para ejercer la prudencia fiscal; que por la vía del ‘mayoriteo’ tendían inevitablemente a maximizar sus ingresos y gastos, disminuyendo así el ámbito de las decisiones privadas en los mercados libres. En consecuencia, los autores proponen límites constitucionales al ejercicio de la autoridad política.<sup>26</sup>

La explicación que ofrecen estos autores cambia notoriamente un supuesto de inicio de la política económica. El comportamiento del gobierno no se explicaría a partir de una supuesta obligación normativa del estado hacia los ciudadanos, como si el gobierno fuera un instrumento del buen o mal consejo económico de los expertos para procurar el bienestar público, sino que respondería a intereses propios, el gobernante mismo, como un ente separado e independiente de los gobernados. El crecimiento agresivo del gobierno se explicaría entonces porque éste no se comporta como un déspota benevolente, sino que

---

<sup>25</sup> Ver por ejemplo, P. Kane & R. Helderman, *Boehmer digs in on tax hikes*, The Washington Post, septiembre 16, 2011.

<sup>26</sup> G. Brennan & J. Buchanan (2000); C. Rowley (2012).

como un ente con objetivos propios, con una motivación distinta el bienestar colectivo, como reelegirse en el poder, por ejemplo.<sup>27</sup>

En la agenda del gobierno existe por tanto el interés de cooptar a los electores y las políticas económicas expansivas, de intervención, sirven ese propósito. El incentivo al gasto creciente, donde se confabulan poder y sociedad, tiene al menos dos vertientes en la literatura, una intrínseca al funcionamiento de la democracia y otra que se asocia con la asimetría entre la distribución del beneficio y el costo de la actividad del gobierno.

El influyente trabajo de A. Downs (1957) explica cómo los partidos políticos en competencia por elegirse en el gobierno buscan ganarse la simpatía del votante que representa la mediana de la distribución de las preferencias políticas de los electores, pues quien tenga su preferencia asegurará el triunfo (bajo las condiciones del modelo). Si se asume que la conquista del votante de la mediana se logra con el gasto de gobierno que le beneficia, al igual que el resto de los electores en cualquiera de los dos costados de la mediana electoral, el gasto público tendría siempre la presión a subir. En otras palabras, el peso particular del voto indeciso (*swing votes*) induciría a políticas públicas incrementales, relativamente pequeñas, que producen ganadores pero sin perdedores aparentes, que cuestan y pierden de vista el interés general de largo plazo. Esto sería finalmente el resultado de la regla de la democracia en que las mayorías mandan y el gasto público es definido por el votante mediano.<sup>28</sup>

Los economistas se han interesado en estudiar empíricamente los efectos de las instituciones políticas en las políticas económicas y buena parte de esta literatura se ha enfocado en la selección fundamental del régimen constitucional. Persson y Tabellini (2003) encuentran evidencia de que el tipo de sistema constitucional escogido por los países tiene un efecto en el gasto fiscal. Los sistemas presidenciales y los regímenes políticos de mayorías plurales resultarían en niveles menores de gasto público en comparación a los gobiernos parlamentarios y de representación proporcional. Sin embargo, el detalle de cómo funciona la maquinaria institucional para hacer la política económica puede ser tan o más importante que las características constitucionales más generales del sistema político.<sup>29</sup>

Una manera distinta de entender el proceso por el cual gobierno y contribuyentes interactúan persiguiendo sus intereses particulares es tomando en cuenta que los electores tienen más instrumentos que el voto para influir en las políticas públicas, pues pueden invertir recursos para ganar influencia entre los gobernantes, inversión que sería retribuida al conseguir beneficios al amparo del estado. Es con esta idea en mente que, a partir de los sesenta, se desarrolla una interesante literatura sobre *rent-seeking*, que estudia precisamente como los agentes (grupos) intentan capturar un ingreso gracias a la protección del gobierno, en vez de generar ese ingreso a través de inversiones productivas<sup>30</sup>. Lo mismo aplica a tarifas arancelarias, como a los beneficios fiscales, o cualquier otra renta producida gracias

---

<sup>27</sup> J. Buchanan & R. Musgrave (1999).

<sup>28</sup> R. Holcombe (1999), p.236.

<sup>29</sup> J. Wehner (2010).

<sup>30</sup> Ver por ejemplo A.O. Krueger (1974).

a la regulación estatal. El *rent-seeking* lleva entonces a decisiones ineficientes de parte del gobierno y al desperdicio de recursos de los particulares. No obstante, ello empata convenientemente con los incentivos de un gobierno ‘egocéntrico’. Más específicamente, cuando las estructuras tributarias son flexibles, los agentes económicos tienen el incentivo para incurrir en los costos políticos y económicos para cambiar el régimen fiscal en su beneficio.<sup>31</sup>

Así, los gobernantes encuentran su contraparte en los grupos de interés particular altamente organizados, a quienes conviene la intervención del estado en la vida pública porque de esta manera logran que el gobierno traslade el costo de lo que ellos quieren al resto de la sociedad. La atomización de los intereses de los consumidores y contribuyentes hace que esto no sea difícil.<sup>32</sup> De este modo la visibilidad de la política gubernamental es asimétrica: los beneficios típicamente son de alto impacto para quienes son favorecidos, lo cual les permite una importante capacidad de movilización; por el contrario, los contribuyentes son dispersos, sin una causa común y basta que contribuyan pequeñas cantidades, que no motivan una reacción en contra, para financiar tales beneficios. De igual manera, los grupos de interés están en posibilidad de movilizarse fuertemente en contra de la política que les afecta, sin un contrapeso similar que apoye tal política, aunque sea en beneficio de las mayorías. Esta asimetría, elemento central en la literatura del *rent-seeking*, ayudaría a explicar el incremento tendencial del gasto público.<sup>33</sup>

Esta asimetría tiene hasta cierto punto un origen natural al desarrollo de las sociedades, pues la especialización de las actividades económicas genera inevitablemente grupos de interés particular al mismo tiempo que un gran número de individuos permanece siempre sin organizarse y por tanto en desventaja en la competencia política. Por otra parte, sin embargo, ante un estado laxo y dispuesto a intercambiar favores fiscales por apoyo político, existe un incentivo adicional para organizarse y sacar ventaja del sistema. Aquellos sin influencia terminan por pagar con sus impuestos los programas preferidos por los segmentos organizados de la población. De esta literatura se infiere entonces que la política fiscal, aun en un sistema en el que manda el voto mayoritario, estará sesgada hacia reformas que favorezcan a grupos influyentes, mejor organizados y con más recursos para invertir en el negocio del cabildeo político.

En los recientes pero influyentes trabajos de D. Acemoglu, la democracia se concibe por el contrario como aquel sistema donde las mayorías tienen acceso al poder político, como una concesión a las clases populares.<sup>34</sup> La democracia se entiende como un compromiso social a futuro cuya premisa fundamental es que las políticas a favor de las mayorías ciudadanas no podrán cambiar tan fácilmente. Esto se contrasta con los sistemas autoritarios o las dictaduras, que se asumen como regímenes mucho más predispuestos a favorecer a las élites y a los privilegiados, quienes están por definición en contra de mayores impuestos y políticas redistributivas. Esta concesión no es gratuita, sin embargo; los regímenes autoritarios son sujeto a cambios mucho más radicales e imprevistos, que pueden resultar

---

<sup>31</sup> R. Holcombe (1998).

<sup>32</sup> H. Demsetz (1989)

<sup>33</sup> OECD (2010), p. 58.

<sup>34</sup> D. Acemoglu & J. Robinson (2005), p. xiii.

mucho más onerosos. En consecuencia, las democracias representan el costo de prevenir los cambios drásticos, incluso violentos, que pueden resultar cuando un régimen autoritario reemplaza a otro. Este costo potencial para las élites es mucho más grande entre más desigual sean las sociedades. Cabe la pregunta, sin embargo, si es factible que la economía política del proceso tributario consiga un (desafortunado) arreglo institucional que combine los beneficios de la democracia, es decir, un estatus quo tributario difícil de alterar, con una escasa contribución de las élites, semejante a la de un sistema autoritario. Ello bien podría describir la situación de México.

### *Equilibrios*

Los primeros autores de la literatura del *Public Choice* sugerían una regla constitucional que impusiera límites al gasto de gobierno, especialmente al déficit público, como solución para librar a las economías de la amenaza de ser sofocadas por impuestos cada vez mayores. La regla constitucional sería de cierto modo un instrumento exógeno al sistema político, una regla que requeriría tal grado de consenso para modificarla que sería casi imposible hacerlo. El problema, claro, es como introducir la regla en primer lugar, pues tendría que ser diseñada por agentes que no fueran a participar posteriormente en la contienda política.

Otros autores sugieren que el sistema de competencia política por la protección del interés particular tiene elementos endógenos que le permite encontrar un equilibrio. Por ejemplo, G. Becker (1983) presenta un modelo en el que la competencia política entre grupos sociales o de presión determinaría una estructura de gastos (subsidijs) e impuestos que no es explosiva. El modelo propone que el aumento de influencia de un grupo (contribuyentes) para incidir en la política económica de gobierno resta influencia a sus contrincantes (subsidiados) y viceversa, pero el efecto económico de las influencias contrapuestas de los grupos de presión no sería una suma cero, sino que una suma negativa, debido a la ineficiencia propia de los impuestos (*deadweight loss*/costo social). Los recursos recaudados disponibles para ser gastados son siempre menores a los impuestos pagados, por lo que una reducción en los impuestos tendría un efecto menor en la reducción de beneficios. Ello daría una ventaja intrínseca a los contribuyentes versus los “subsidiados” o beneficiarios del gasto.<sup>35</sup>

Lo anterior lleva a dos conclusiones relevantes: a) el modelo de G. Becker, al igual que otros autores ya citados, favorece el gasto en beneficio de pequeños grupos altamente organizados, trasladando el costo de lo que esos grupos quieren a un número muy amplio de contribuyentes y consumidores difusos, debido a que los impuestos bajos de base amplia implican menores costos sociales; b) el *deadweight loss* de los impuestos implica que se requiere de un esfuerzo de recaudación tributario cada vez mayor para otorgar iguales cantidades adicionales de beneficios y después de cierto punto eso sólo sería posible con capacidades de influencia política inconcebibles dentro de una democracia.

---

<sup>35</sup> G. Becker (1983), p. 381.

Una lógica similar puede pensarse en el sentido inverso, es decir, se requiere de una fuerte baja de los impuestos para conseguir eliminar un beneficio relativamente menor y por lo mismo el esfuerzo de movilización política (recursos) para conseguirlo debe ser considerablemente mayor a la de los beneficiarios para proteger su privilegio. Consecuentemente, el sistema genera una cierta tiranía del estatus quo. Esto último explicaría por qué el sistema político de mayorías no lleva inevitablemente a un aumento explosivo del gasto, pero también explicaría por qué es difícil quitar beneficios concedidos.

Para otros autores el proceso no termina ahí; Demsetz (1989) apunta que los contribuyentes de menores ingresos, posiblemente aquellos menos organizados o con menor influencia, pueden reaccionar de manera individual pero igualmente significativa. En respuesta ante el costo que implica financiar con impuestos el gasto que beneficia a otros, ellos recurren a la informalidad y la evasión tributaria, lo que termina por representar un ajuste al sistema como un todo, que en muchos países puede ser un asunto nada menor.

Más recientemente algunos autores reconocen que los principios constitucionales no serían suficientes para poner los límites a la expansión gubernamental en alianza con los grupos de interés organizados, por lo que las constituciones necesitarían de mecanismos que conduzcan a la aplicación de sus principios, y en este sentido es fundamental que los responsables de formular las políticas públicas tengan los incentivos para respetar dichos principios constitucionales.<sup>36</sup>

Los autores en la literatura de *Public Choice* debaten hoy cuales son las reglas de operación, que en un contexto de teoría de juegos, lograría un resultado de equilibrio entre los distintos actores, de modo que no le resulte conveniente a ninguno de los grupos traicionar el interés colectivo para aliarse con el gobierno en la obtención de un beneficio particular. El reto es encontrar el mecanismo por el cual las reglas del juego político no menoscaben en interés público en donde, al final, todos se encuentren en un estado de bienestar inferior por sobre invertir en la protección de un interés particular, precisamente porque la reglas constitucionales no bastan.

Es importante notar que la economía política de los sistemas tributarios, en ausencia de reglas que lleven a un resultado óptimo, desde un punto de vista lógico, no está destinada necesariamente a producir sistemas de altos impuestos que castigan el crecimiento económico, con beneficios concentrados en grupos de interés bien organizados. También existe la posibilidad que esos grupos consigan su beneficio mediante la exención de la carga tributaria para sus miembros y sus miembros solamente, negándole así al estado la posibilidad de proveer servicios a grandes segmentos de consumidores difusos. Aunque no ha sido el sujeto de discusión explícita por parte de los autores citados, el modelo de competencia política con un gobierno egocéntrico y asimetrías de influencia, también permite pensar en un equilibrio de pocos impuestos y un estado insuficiente.

Típicamente la discusión presupone que la manera más eficaz de hacer llegar beneficios a grupos particulares es través del gasto y no a través de exenciones tributarias, por lo que los impuestos se deberían aplicar normalmente de manera más o menos indiscriminada.

---

<sup>36</sup> B. R. Weingast (2005)

Cuando se modela la economía política de los sistemas tributarios se asume entonces que los impuestos recaen sobre las mayorías sin influencia y los gastos benefician a los grupos de presión. Sin embargo, el inverso de dicho sistema puede servir una lógica semejante. Las exenciones que liberan del pago del impuesto, es decir, los “gastos tributarios”, pueden dirigirse a grupos muy específicos y limitados de la población. Más aun, los gastos tributarios tienen la ventaja que no hacen parte de un presupuesto, de una ley de egresos, que se deba discutir y aprobar expresamente por el Congreso. Por otra parte, los gastos que representan un egreso presupuestal para el gobierno pueden ser destinados a grandes segmentos de la población, aunque el beneficio individual sea pequeño. La asimetría sería así al revés, pero con la misma consecuencia de trasladar el costo de los beneficios particulares a las mayorías no organizadas, pero en la forma de un gasto publico insuficiente.

### *Contexto para la discusión sobre política tributaria en México*

La orientación de la política económica en México no fue ajena a los grandes cambios manifestados en el resto de América Latina durante los años ochenta, inmediatamente antes al periodo que cubre en detalle este trabajo. A finales de esa década se formó un nuevo consenso entre académicos y responsables de la política gubernamental (ciertamente no unánime) que dejó atrás la convicción de que una fuerte intervención del estado en una economía cerrada era la clave para vencer al subdesarrollo. Se entendió que tal combinación de políticas terminaban siendo más bien un obstáculo al desarrollo, con lo que se abrió el camino al paradigma de los mercados abiertos, privatizaciones y reducción del tamaño del estado.<sup>37</sup>

En efecto, el nivel máximo de gasto gubernamental en México se verifica en la primera mitad de los ochenta, cuando llegó a rebasar el 40% del PIB nacional; después del severo ajuste que sufrió el sector público mexicano a finales de los ochenta, el gasto se estabilizó de ahí en adelante en una delgada franja entre el 22% y el 24% del PIB.<sup>38</sup> En el contexto de los países de la OCDE sin embargo estos porcentajes son una suerte de anomalía, pues representan un nivel cercano a la mitad del promedio de los países miembros de la organización. Específicamente, el promedio del gasto público en los principales países de la OCDE en la segunda mitad de los noventa se encontraba en 45% del PIB, casi el doble del porcentaje en México en ese periodo<sup>39</sup>.

Peor aún, ese relativamente modesto nivel de gasto en México no se acompaña de un nivel de ingresos tributarios semejante; la diferencia (muy importante como se verá en el siguiente capítulo) se compensa con ingresos petroleros, lo cual aleja a México todavía mucho más de las características promedio de las economías de la OCDE.<sup>40</sup> En los países

---

<sup>37</sup> S. Edwards (1995), p. 41.

<sup>38</sup> Los dos últimos porcentajes se refieren al gasto neto devengado del gobierno federal. Cámara de Diputados (2006), p.12.

<sup>39</sup> M. Schettino (2010), p. 343.

<sup>40</sup> El gasto del gobierno central de México promedió alrededor del 10% del PIB en los años sesenta y aumentó rápidamente por encima del 25% en la segunda mitad de los setenta. Ver M. Schettino (2010), pp. 391, 400.

de la OCDE los ingresos tributarios aumentaron a más del 25% del PIB<sup>41</sup>; en México quedaron básicamente inalterados en alrededor del 10% del PIB.

Por lo anterior se podría pensar que la evolución del sector público en México no sería un caso inquietante para aquellos que ven en los abultados gobiernos una amenaza al crecimiento económico y al bienestar social. No obstante, la persistente incapacidad de financiar el gasto público con ingresos tributarios suficientes, que obliga al estado a recurrir al consumo de un recurso natural no renovable, no merece menos preocupación. La pregunta es si los elementos de la economía política de los sistemas tributarios descritos más arriba ayudan a entender el fenómeno fenómeno en México.

El caso mexicano es particularmente interesante porque cuenta con una regla constitucional en materia tributaria y, a diferencia de los demás países, esa regla es una garantía individual, que las personas pueden obtener la protección de la justicia ante la acción del estado que vulnere esa garantía.

México plantea el problema clave de cómo garantizar que las reglas constitucionales se apliquen; como se verá más adelante, la existencia de la regla por si misma es irrelevante si no existe la arquitectura institucional que la haga viable. El temor de la literatura de *Public Choice* a la expansión sin límite de los gobiernos no es en México hoy una amenaza. La preocupación es más bien la contraria, de un estado muy por debajo de lo requerido socialmente debido a una incapacidad recaudatoria. La lógica, sin embargo, es semejante: la alianza del gobierno con grupos de poder organizados que consiguen beneficios fiscales particulares, que abona a la estabilidad política y a la continuidad en el poder, pero lleva al mismo tiempo a una insuficiencia recaudatoria permanente, reprimiendo el crecimiento de los servicios e inversión públicos. Resultado que se obtiene, como se verá, incluso pasando por alto algunas reglas constitucionales.

En países como México donde la distribución del ingreso se concentra desproporcionadamente en los grupos más ricos al mismo tiempo que sectores muy amplios de la población, por el mismo motivo, dependen crucialmente del gasto de gobierno, la economía política muy probablemente invierte el papel de los instrumentos fiscales: si bien los egresos de gobierno serán siempre sujeto de cabildeo, las exenciones de impuestos serán las más codiciadas por los grupos de interés más influyentes. Con la desigual distribución del ingreso la minoría más rica tiene gran capacidad para conseguir beneficios fiscales, mientras que los beneficiarios del gasto financiado con los impuestos están más dispersos y son mucho más difíciles de movilizar.<sup>42</sup> Son los beneficios que se destinan de manera difusa y el costo de su financiamiento el que se concentra en unos cuantos; impuestos altos de base limitada para financiar beneficios pequeños pero para muchos (piénsese por ejemplo en educación pública de gran cobertura pero de muy pobre calidad).

La presión por conseguir exenciones tributarias por parte de los grupos más pudientes, seguida de la dificultad de perseguir a quienes, en el otro extremo, optan por la informalidad, presionan al sistema tributario por ambos costados para que la tiranía del

---

<sup>41</sup> Sin incluir seguridad social; OECD (2012).

<sup>42</sup> C. Elizondo Serra-Mayer (s/f), 15.

status quo sea más bien la de una muy baja recaudación. En sociedades muy desiguales la división de intereses se agudiza pues quienes contribuyen y quienes se benefician del gasto son grupos ajenos, donde los primeros en buena medida no son siquiera testigos oculares del beneficio del gasto que financian. La credibilidad de las instituciones que administran la materia fiscal por lo mismo es un elemento crucial para escapar el status quo de baja recaudación, pero la discrecionalidad del gobernante es un factor que opera en el sentido contrario y mientras las reglas del juego no limiten esa discrecionalidad, la probabilidad de sortear ese status será menor.<sup>43</sup>

Todos estos factores conspiran contra las posibilidades de conseguir las simpatías políticas para reformar un sistema fiscal. La experiencia en México ejemplifica la dificultad para que prospere una reforma tributaria en función del interés general. Es decir, una reforma donde los beneficios son lo suficientemente grandes para compensar los costos en el que podrían incurrir las mayorías de menores ingresos. En algunos casos la incerteza respecto de los sectores que se verán beneficiados con los cambios tributarios obstaculiza el apoyo a las reformas y da fuerza al status quo. Ello hace que los ganadores potenciales no puedan comprometerse de una manera creíble a que compensarán a los perdedores. La calidad de la información con que cuentan los políticos y el público en general hace más incierto el resultado de la política fiscal, lo cual también refuerza el status quo.

Por otra parte, donde el poder político está más disperso o fragmentado el sistema tributario cambia menos. En ese contexto el proceso político puede inducir a niveles muy altos de gastos fiscales que, una vez introducidos, se vuelven muy difíciles de quitar.<sup>44</sup> México de cierto modo se ha quedado atrapado en un equilibrio de baja recaudación, donde todos estos factores juegan en su contra. Introducir elementos de economía política en el análisis del sistema tributario ilumina los aspectos institucionales, más allá de los simplemente técnicos, que podrían destrabar ese equilibrio.<sup>45</sup>

Este trabajo presenta ejemplos concretos de cómo la política tributaria en México es presa de una mecánica institucional a veces perversa en donde el incentivo más fuerte es a la colusión para proteger intereses particulares. Serán también medidas institucionales, que cambien las reglas del juego entre los poderes del estado y los grupos de presión, las que permitirán escapar de ese equilibrio. Uno de los elementos claves será como empoderar a los que hoy no tienen mayor influencia para imponer límites efectivos a la discrecionalidad del ejecutivo. En este sentido es relevante la más reciente literatura que apunta a cierta evidencia empírica de que la transparencia fiscal de los gobiernos puede ser tan efectiva en imponer disciplina al gasto público, incluso más que las reglas fiscales que lo intentan por la vía legal<sup>46</sup>, como podría ser por ejemplo la Ley de Responsabilidad Hacendaria en México.

---

<sup>43</sup> S. Winer & W. Hettich (1989)

<sup>44</sup> OECD (2010b), pp.60-61.

<sup>45</sup> C. Elizondo Serra-Mayer (1999) apuntaba ya hacia una explicación política de la fragilidad tributaria en México, pero el análisis es todavía muy general.

<sup>46</sup> J. Wehner (2011).

En efecto, Wehner (2011) encuentra en un ejercicio econométrico para 15 países de la unión monetaria europea que 1) el gasto fiscal se encuentra altamente correlacionado con el ciclo electoral y que 2) esta correlación disminuye significativamente a causa de a) las reglas fiscales y b) la transparencia fiscal del gobierno. La transparencia fiscal se mide de varias formas, de acuerdo a índices elaborados por organismos independientes.

### *Transparencia*

Hay una amplia literatura sobre transparencia y ciclos políticos, especialmente en relación a la gestión presupuestal. En su definición más general transparencia de gobierno es el grado en que los ciudadanos, los medios de comunicación y los mercados financieros pueden observar las estrategias, acciones y los resultados de la administración pública, de modo que puedan valorar los verdaderos costos y beneficios de las actividades del gobierno.<sup>47</sup> Más específicamente, la transparencia permite conocer con claridad la responsabilidad de los políticos (o funcionarios) y atribuir con mayor exactitud resultados a sus actos individuales.<sup>48</sup>

Se entiende en esta literatura que la transparencia permite a los electores distinguir a los ‘buenos’ de los ‘malos’ políticos, es decir, entre aquellos que en mayor o menor medida actúan en función del interés del elector. En el fondo se argumenta que al dar visibilidad pública al costo social de las acciones de gobierno y hacerlo sin dilación, reflejado típicamente en un presupuesto gubernamental accesible, completo y fidedigno, le permite a los grandes grupos de electores, a los que no están organizados por asuntos puntuales o intereses específicos que los una, valorar la afectación social de las políticas públicas y pronunciarse con el voto. Si la irresponsabilidad de los políticos, en sus ansias por reelegirse en el poder, por ejemplo, llevara a un déficit público notorio previo a los comicios, con la debida transparencia los electores podrían castigarlos negándoles el voto. Por lo mismo, la transparencia parece ser más efectiva en este sentido cuando existe la posibilidad de reelección. Al mismo tiempo, la competencia política aumenta el grado de transparencia de los sistemas de gobierno.<sup>49</sup>

De hecho, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la OCDE<sup>50</sup> han elaborado códigos de mejores prácticas en materia de transparencia fiscal, que son referentes internacionales y base para un número de índices comparativos entre países. Ambos códigos incluyen la transparencia en los gastos tributarios. Las investigaciones empíricas

---

<sup>47</sup> Ver por ejemplo, Alt, J. et al (2005), G. Kopits & J. Craigs (1998).

<sup>48</sup> Dos de los índices utilizados por J. Wehner (2011) son elaborados por J. Alt sobre la base de encuestas relacionadas con el código de mejores prácticas de la OCDE; ver J. Alt et al (2006). Un tercer índice en V. Koen & P. van der Noord (2005), “Fiscal gimmickry in Europe: One-off measures and creative accounting”, OECD, *Economics Department Working Papers* 147. Otro índice lo elabora la organización independiente no gubernamental *International Budget Partnership*. En su índice para 2010 México aparece a media tabla, con 52 puntos, de un máximo de 100, entre Namibia y Botsuana. Ver Open Budget 2010, en [internationalbudget.org](http://internationalbudget.org)

<sup>49</sup> J. Alt, et al (2005).

<sup>50</sup> OCDE (2002), *OECD Best Practices for Budget Transparency*; IMF (2007) *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Ambos se encuentran en los sitios electrónicos de las respectivas organizaciones. .

que utilizan estos y otros índices denotan, en efecto, que a mayor transparencia menor correlación entre el gasto público y el ciclo político de las elecciones. Es decir, a mayor transparencia presupuestal, menor inclinación del sistema a la indisciplina del gasto. Esto es particularmente relevante al objeto de esta investigación, pues el actual equilibrio institucional de baja recaudación a causa, en parte importante, de gastos tributarios no revelados, donde el congreso tiene pocos incentivos en disciplinar al ejecutivo en su discrecionalidad para otorgarlos, pues ambos dependen del mismo voto, podría destrabarse al menos parcialmente con ciertas reglas de transparencia que le permitan al elector discriminar con un criterio más informado sobre actos específicos de gobierno. Se trata de cierta forma de democratizar la política fiscal.

Otro aspecto central el sistema tributario mexicano, que también explica en parte la deficiencia recaudatoria anotada más arriba, el pacto fiscal entre federación y gobiernos sub-nacionales (estados y municipios). La transparencia en la relación entre ellos y entre los gobiernos sub-nacionales y sus electores es aun más precaria que la del gobierno federal. Este es sin duda un elemento crucial de la ecuación tributaria en México; sin embargo, el análisis de este tema, que demanda atención especial, va más allá del alcance de este trabajo. Pero se anota que una reforma integral del sistema tributario mexicano pasa necesariamente por la revisión del pacto fiscal con las entidades federativas, en que estas tengan una participación mucho más relevante de la que actualmente tienen en la recaudación de contribuciones y en la rendición de cuentas de sus gastos.

## II. El problema de la recaudación tributaria en México

### 1. La evolución de los ingresos tributarios

En este capítulo se hace un recuento desde el gobierno de Lopez Mateos en adelante de las distintas iniciativas de reforma tributaria que ha intentado el ejecutivo, pero sin mayor éxito. La recaudación de impuestos se ha mantenido básicamente al mismo nivel respecto del PIB en los últimos cincuenta años. La política fiscal de los gobiernos de los Presidentes Zedillo y Fox se relatan con mayor detalle, pero su análisis más a fondo se hace en un capítulo posterior, dedicado expresamente a esas dos administraciones. Este capítulo se propone dar el contexto histórico del problema de la baja recaudación tributaria en México, para motivar la necesidad de ver el problema desde una nueva perspectiva.

#### *Baja recaudación e intentos de reforma 1958 – 1988*

La baja carga tributaria en México es un problema añejo y ha sido preocupación constante, con mayor o menor intensidad, de los gobiernos que se han sucedido en el poder durante el último medio siglo, sin que ninguno de ellos haya logrado cambiar ese estado de cosas. Si bien el sistema impositivo se ha reformado en múltiples ocasiones a lo largo de los años, logrando sin duda ser más moderno, eficiente y mejor adaptado a una economía global, donde el peso relativo de distintos impuestos ha ido cambiando, la baja recaudación ha sido una deficiencia inamovible.

Llama poderosamente la atención como hace 50 años una de las prioridades de la entrante administración de López Mateos era precisamente la de revertir la escasa capacidad recaudatoria del régimen fiscal de México, pues se entendía entonces que era un obstáculo importante en el desarrollo del país<sup>51</sup>. Esta preocupación lleva en 1960 a la contratación de N. Kaldor y a su famoso reporte sobre la situación fiscal de México<sup>52</sup>. Su conclusión fue contundente: el sistema fiscal de México era ineficiente e injusto, que conseguía una magra recaudación bajo cualquier estándar internacional. En sus propias palabras, había una “... necesidad urgente de una reforma radical y general del sistema impositivo en México ... los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades ... de desarrollo acelerado. El ingreso fiscal ... es alrededor del 9% del PNB y se encuentra entre los más bajos del mundo.”<sup>53</sup> La baja recaudación, concluye Kaldor, se debía a una escasa base gravable debido al trato privilegiado que recibía una parte sustancial del ingreso nacional, especialmente el proveniente del capital<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Plan Económico Nacional que presenta Antonio Ortiz Mena al presidente electo Adolfo Lopez Mateos en 1958; R. Izquierdo (1995), p. 68.

<sup>52</sup> El reporte fue publicado un tiempo después, ver N. Kaldor, Las reformas al sistema fiscal en México, *Comercio Exterior*, México, Tomo XIV, No.4, abril 1964.

<sup>53</sup> N. Kaldor (1964), p. 29.

<sup>54</sup> R. Izquierdo (1995), p. 69; N. Kaldor (1964).

La severa advertencia de Kaldor ayuda a detonar en la primera mitad de los sesenta algunos intentos importantes para reformar de fondo el sistema impositivo y así aumentar la recaudación fiscal. En efecto, en el contexto de la Alianza para el Progreso, poco después del informe de Kaldor, el gobierno de López Mateos presenta el Plan de Acción Inmediata, con el que se pretendía aumentar los ingresos tributarios del gobierno federal a 16% del PIB para 1970, esto es, el doble de lo que habían sido en 1960.<sup>55</sup> No obstante, este Plan no logra concretarse y el gobierno de López Mateos termina su periodo sin conseguir un cambio sustancial en la recaudación de impuestos.

La prioridad en materia fiscal no disminuye con el cambio de gobierno, por lo que en diciembre 1964 la recién inaugurada administración de Díaz Ordaz envía al Congreso el Proyecto de Ley de Reforma Tributaria. Este proyecto es un poco menos ambicioso que el plan anterior, pues estimaba elevar la recaudación del gobierno federal para 1970 a sólo 13.9% del PIB. Esta ley fue aprobada por el legislativo, pero en esencia fue anulada por las disposiciones transitorias de la reformada Ley del Impuesto sobre la Renta, que establecían que no entrarían en vigor los artículos claves que contenían las nuevas disposiciones.<sup>56</sup> Por segunda vez el (mismo) Secretario de Hacienda sufre un fuerte revés en materia fiscal, ya que el proceso legislativo rechaza su iniciativa y promueve en vez cambios relativamente menores al régimen tributario.

Por los siguientes cinco años del gobierno de Díaz Ordaz ya no se intentó promover una reforma tributaria recaudatoria; por el contrario, ante el fracaso que implicaron los primeros intentos, cambió el tono del discurso, señalando entonces que el cambio en materia tributaria sería un proceso paulatino, cuya aplicación requería definitivamente de la aceptación de los contribuyentes.<sup>57</sup> Es decir, la reforma tributaria debía tener un ambiente político favorable para conseguirse y el gobierno de Díaz Ordaz no sintió que tuvo ese consenso durante el resto de su administración. En consecuencia, la recaudación del gobierno federal fue de apenas 8.9% del PIB en 1970, muy por debajo de las metas planteadas a principios de esa década y casi igual al escaso porcentaje que preocupó a Kaldor diez años antes. Así, a pesar de los esfuerzos por mejorar la recaudación, "... la relación impuesto-ingreso permaneció obstinadamente inferior a una décima parte del ingreso durante los años 40, 50 y 60".<sup>58</sup>

La administración de Echeverría renueva los esfuerzos por fortalecer los ingresos del gobierno federal y, ante un importante déficit público, hace un nuevo intento de reforma fiscal para 1973, al presentar al Congreso a finales del año anterior una iniciativa muy semejante a la de 1964. Para ese entonces ya se decía que era "...un lugar común señalar que México soporta una carga fiscal ridículamente pequeña para un país de su grado de avance económico"<sup>59</sup>; sin embargo, otra vez, la iniciativa no obtuvo el beneplácito legislativo y el intento de reforma fracasó; sólo se logró aumentar en ese año el Impuesto a

---

<sup>55</sup> R. Izquierdo (1995), p. 69.

<sup>56</sup> Estas disposiciones transitorias se renovaron anualmente hasta el fin del sexenio.

<sup>57</sup> Esto ya se advertía en V. Urquidi (1956).

<sup>58</sup> L. Solís (1988), p.37.

<sup>59</sup> L. Solís (1973), p. 10.

los Ingreso Mercantiles del 3% al 4% y otros impuestos indirectos a productos específicos.<sup>60</sup> Esto no fue suficiente y, por lo mismo, el déficit público durante el resto del sexenio aumentó severamente, financiándose crecientemente con un mayor nivel de deuda externa, que desató un previsto problema inflacionario, cuyo desenlace devaluatorio de 1976 es bien conocido.<sup>61</sup>

Era claro, incluso desde 1973, la urgencia de revisar la política de ingresos. La crisis de 1976 fue un duro llamado de atención. Con el gobierno de López Portillo hay otra ronda de reformas tributarias entre 1978 y 1981, dirigidas principalmente a incorporar algunos efectos de la inflación en el impuesto sobre la renta y, más destacable, la introducción del IVA a cambio del impuesto sobre ingresos mercantiles<sup>62</sup>. Es de notar que gracias a estas modificaciones se logra que la recaudación tributaria no disminuya, a pesar del fuerte embate inflacionario, pero tampoco incrementa significativamente, manteniéndose por debajo del 10% del PIB. Para finales de los ochenta la insuficiencia de los ingresos tributarios era un problema antiguo y por lo mismo, casi con fastidio, L. Solís apuntaba en su momento: "... se ha vuelto muy común criticar a la carga fiscal de México por ser de las más bajas del mundo".<sup>63</sup>

A partir de la década de los ochenta, sin embargo, los ingresos petroleros del gobierno federal hacían que la debilidad tributaria de México no pareciera tan urgente, se ganaba tiempo, al menos mientras la volatilidad de los mercados internacionales no forzaran el tema. En efecto, en la segunda mitad de los ochenta el petróleo contribuyó, en promedio, con un poco más del 37% de los ingresos del gobierno federal.<sup>64</sup> Se atenuaba así la urgencia de una reforma fiscal profunda que aumentara en general la carga tributaria de los contribuyentes, aunque, claramente, la volatilidad de los mercados internacionales mantuviese en jaque permanente la fragilidad de los ingresos públicos en México

### *Modernización del sistema tributario 1988-2000*

El gobierno del presidente Salinas enfrenta en su inicio una situación de finanzas públicas especialmente comprometidas, con un déficit fiscal de 12.5% del PIB en 1988. La prioridad fue renegociar la deuda para controlar el lado del gasto, junto con una estrategia impositiva que privilegió elevar el número de causantes y mejorar los sistemas de fiscalización, con la idea de conseguir así suficientes recursos que pudieran incluso permitir la baja de las tasas del ISR.<sup>65</sup>

El diagnóstico que hace el gobierno entrante de la baja recaudación impositiva se enfoca, en consecuencia, en cuatro aspectos que hacen particularmente ineficiente al régimen tributario: 1) inadaptado a una economía abierta, con tasas de ISR poco competitivas internacionalmente, 2) una base de impuesto disminuida por efectos de la inflación, 3)

---

<sup>60</sup> C. Tello, op. cit., p.484.

<sup>61</sup> El gasto público fue de 26.4% del PIB en 1972 y se elevó a 37.9% en 1976. C. Tello (2007), p.481.

<sup>62</sup> P. Aspe (1993).

<sup>63</sup> Cita y fuente de ingresos fiscales durante presidencia de López Portillo en L. Solís (1988).

<sup>64</sup> INEGI, BIE, Finanzas Públicas.

<sup>65</sup> C. Salinas (2000), p. 386.

grave problema de evasión y 4) inequidad en el tratamiento a distintos sectores de la economía.<sup>66</sup>

En relación al primer punto, la nueva administración promueve, entre otras iniciativas, reformas a las distintas leyes fiscales para reducir las tasas de ISR, llevándolas a niveles semejantes a los de Canadá y los E.U.A.<sup>67</sup>, firma los primeros tratados de doble tributación y emite un decreto para la repatriación de capitales, que permite hacerlo con un impuesto del 1% del monto repatriado.<sup>68</sup>

Por otra parte, todo el régimen aplicable a intereses, enajenación de activos y la misma tarifa de personas físicas se ajusta para capturar el efecto inflacionario. De este modo se gravan (o deducen) exclusivamente los intereses o ganancias reales, sin sobreestimar la utilidad en la enajenación de bienes durables, activos fijos o instrumentos financieros de largo plazo. Dichos cambios evitaron también que las personas físicas pasaran a un tramo superior de la tarifa del ISR, con una tasa más alta del impuesto, por un aumento puramente nominal de sus ingresos que apenas compensaran el efecto inflacionario.

Contra la evasión se introduce el IMPAC y se lleva a cabo una intensa actividad de fiscalización, sin comparación a los esfuerzos hechos en muchos años.<sup>69</sup> Destaca asimismo la eliminación de las bases especiales de tributación para una serie de sectores económicos, que gracias a ellas se mantenían prácticamente exentos del impuesto sobre la renta. Se reemplaza lo anterior con un régimen simplificado, sobre la base de flujos, para los contribuyentes de menor capacidad administrativa, y tasas reducidas, pero dentro del régimen general de ISR, para ciertos sectores a los que se les quiso mantener una cierta ventaja fiscal, como la agricultura, por ejemplo. Otra medida que destaca, por último, fue la homogenización de la tasa del IVA al 10%, incluyendo la zona de frontera.

Desde el punto de vista recaudatorio fue fundamental el ajuste de los precios de las gasolinas, que permitió aumentar los ingresos por IEPS. Gracias a esto y los esfuerzos modernizadores y de fiscalización, la recaudación de los ingresos tributarios aumentó para alcanzar un máximo histórico de 11.39% del PIB en 1993.

---

<sup>66</sup> P. Aspe (1993).

<sup>67</sup> La tasa máxima para personas morales disminuye de 42% a 35%, mientras que la de personas físicas lo hace de 50% a 35%.

<sup>68</sup> Ver F. Gil Díaz (1993)

<sup>69</sup> P. Aspe (1993).

Tabla 1a

**Ingresos del Gobierno Federal, 1990-2000:**  
**Ingresos tributarios**  
 Millones de pesos

	<b>Total</b>	<b>Tributarios</b>	<b>% PIB*</b>
1990	119,125.6	81,721.9	11.12
1991	173,122.6	100,770.4	10.66
1992	209,679.6	126,763.7	11.28
1993	193,746.2	143,138.0	11.39
1994	220,102.3	160,317.4	11.26
1995	280,144.4	170,305.7	9.25
1996	392,566.0	226,006.2	8.93
1997	508,743.8	312,617.1	9.83
1998	545,175.7	404,225.2	10.50
1999	674,348.1	521,682.4	11.34
2000	868,267.6	581,703.3	10.58

Fuente: SHCP, reproducidos en E. Caballero (2006)

\* PIB con base 1993.

Aunque dichos resultados son moderadamente positivos, incluso notables en comparación a sexenios anteriores, quedaron importantes tareas pendientes, como el propio C. Salinas señala. El ex presidente enfatiza entre los pendientes fiscales la insuficiente participación de los estados en la recaudación y el problema que significa la tasa cero del IVA<sup>70</sup>. Sin menospreciar la importancia que revisten estos asuntos, la debilidad de las finanzas públicas era, sin embargo, mucho mayor a lo que él reconoce.

La crisis de 1994 – 1995 revierte la breve (y moderada) tendencia alcista que habían demostrado los ingresos tributarios en la segunda mitad de la administración del Presidente Salinas. En efecto, la crisis afectó severamente la recaudación de impuestos, que cayó en 2.5 puntos porcentuales del PIB para 1996, ubicándose así en los niveles de 1970. En parte, probablemente menor, la baja en los ingresos tributarios en aquel entonces también se explica por las facilidades y estímulos fiscales otorgados por el gobierno de Zedillo al comienzo de su administración para paliar medianamente los efectos de la crisis y para promover un más rápido restableciendo del crecimiento económico.

Afortunadamente para el gobierno en turno, en el peor momento, los ingresos no tributarios del sector público compensaron en buena medida el problema; de 1994 a 1995 casi se duplican nominalmente, para representar el 6% del PIB y el 39% del total de los ingresos del gobierno federal. Al siguiente año, en 1996 los ingresos no tributarios representaban 6.58% del PIB (42% de los ingresos totales del gobierno federal), superiores en 50% a los del último año del gobierno de Salinas. La parte más importante de este incremento proviene de los ingresos por derechos, que incluyen los derechos sobre la extracción de

<sup>70</sup> C. Salinas (2003), pp.388-89.

petróleo, pero también influye el incremento de los aprovechamientos, donde se registran, entre otros, los ingresos por desincorporaciones.

Tabla 1 b

**Ingresos del Gobierno Federal, 1993-2000:**  
**Ingresos no tributarios**  
Millones de pesos

	<b>Total</b>	<b>Ingresos no tributarios</b>	<b>% PIB</b>
1993	193,746.2	50,608.2	4.03
1994	220,102.3	59,784.9	4.20
1995	280,144.4	109,838.7	5.97
1996	392,566.0	166,559.8	6.58
1997	508,743.8	196,126.7	6.17
1998	545,175.7	140,950.5	3.66
1999	674,348.1	152,665.7	3.32
2000	868,267.6	286,564.3	5.21

Fuente: SHCP, reproducidos en E. Caballero (2006)

\* PIB con base 1993.

La buena fortuna de los ingresos no tributarios en 1995 y 1996 le da cierto margen al gobierno federal para promover una serie de alicientes fiscales para paliar los efectos de la crisis. Entre otros, se otorgaron mayores créditos fiscales a personas de bajos ingresos, se creó el régimen para pequeños contribuyentes (Repecos), con una base muy sencilla y una tasa baja (2% de las ventas), se amplió el régimen simplificado, se permitió reestructurar las deudas al fisco, se permitió la deducción aportes a planes privados de pensiones, se redujo la tasa del Impac a 1.8%, se otorgaron mayores beneficios para la investigación y desarrollo (I&D), se autorizó una mayor tasa de depreciación acelerada para las inversiones y se redujo el Impuesto Selectivo a los Autos Nuevos (ISAN). Por otra parte, la tasa general del IVA, fuera de las regiones fronterizas, se aumentó al 15%, pero se concedió la tasa cero a alimentos y medicinas<sup>71</sup>, al agua potable y se redujo la base del impuesto a los intereses al consumo a los intereses reales. No obstante, el aumento de la tasa del IVA se convirtió en el evento más recordado.

Esta larga lista de medidas contra-cíclicas también afectó la recaudación tributaria, que para 1998 había bajado nuevamente a los niveles de los años 50, nivel insostenible debido a la fuerte caída en ese año de los ingresos no tributarios. El gobierno federal en consecuencia se vio obligado a realizar fuertes cortes a al gasto público<sup>72</sup>. Ante la dificultad para recortar

<sup>71</sup> La tasa cero a alimentos y medicinas se introduce primero por decreto en 1995 y se establece en ley en 1996.

<sup>72</sup> “Tan sólo en 1998 por los 36 mil 250 millones de pesos que se dejaron de percibir por la vía fiscal, se tuvieron que instrumentar tres recortes casi sucesivos al presupuesto de egresos por un monto de 32 mil millones.” D. Meade (2000), p. 164.

aún más el gasto una vez más, la Administración de Zedillo intentó una reforma fiscal que aumentara la recaudación.

### *Las Reformas de 1999 y 2001*

Para la segunda mitad del gobierno de Zedillo, una vez recuperado el crecimiento económico y superado lo peor de la crisis financiera, el tema de los privilegios fiscales tomó preeminencia. El Subsecretario de Ingresos de la época señaló con toda claridad que el problema de la baja recaudación en México se explicaba principalmente por la incorporación de numerosos privilegios tributarios, los cuales también explicarían la complejidad del sistema y facilitarían además la evasión de los impuestos. La prioridad era una reforma fiscal para eliminarlos.<sup>73</sup> Sin embargo, la oposición advertía; "... la reforma fiscal integral podrá ser realidad cuando se tenga la disposición de todas las partes involucradas... y se logre el consenso de todos los agentes económicos y sociales ...".<sup>74</sup> El mismo discurso de otras épocas que en la práctica había terminado por bloquear las reformas fiscales de fondo.

- La reforma de Zedillo

Para 1999 el Congreso aprueba una reforma fiscal abiertamente recaudatoria por primera vez en mucho tiempo. Se intenta con ella eliminar o disminuir algunos de los más importantes privilegios fiscales que habían existido por un buen número de años y que eran considerados ya como terreno ganado en definitiva para las actividades beneficiadas. Específicamente, se acota la consolidación de resultados fiscales para los grupos empresariales a sólo el 60% de la tenencia accionaría de las empresas controladas, se elimina la deducción inmediata de las inversiones y se limita el subsidio a la investigación y desarrollo de las empresas. Por otra parte, se elevan varias tasas del impuesto: la tasa a personas morales sube a 35%, más un 5% a las utilidades distribuidas; la tasa máxima de personas físicas sube a un 40% y la de retención a intereses sube de 20 a 24% de los diez primeros puntos porcentuales de intereses devengados a favor de personas físicas, además de eliminarse la exención a títulos privados de deuda de más de un año<sup>75</sup>.

En ese mismo año la OCDE hace un estudio especial del sistema tributario de México y llega a la misma conclusión a la que llegaban los especialistas 40 años antes; en las palabras del informe: "... México tiene por lejos uno de los ingresos tributarios más bajos en relación al PIB entre los países de la OCDE ... la baja capacidad para recaudar ingresos limita severamente la esfera del gasto público, incluyendo áreas donde el potencial para el beneficio social es muy alto"<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> T. Ruiz (1999).

<sup>74</sup> G. Buganza (1999), en aquel entonces diputado del PAN.

<sup>75</sup> Entre otras medidas importantes. Ver detalle Anexo del capítulo III.

<sup>76</sup> OCDE (1999), pp. 69-70.

El informe señala que las reformas anteriores al sistema tributario no produjeron ningún efecto significativo o duradero en los ingresos públicos, en buena medida por la continuación de regímenes preferenciales, beneficios y exenciones y, además, por la aparente incapacidad para asegurarse un mayor cumplimiento de la ley fiscal.<sup>77</sup> También le preocupa a la OCDE la falta de habilidad administrativa en los niveles subnacionales de gobierno para gestionar sus responsabilidades tributarias. En síntesis, el informe no deja ninguna duda de la necesidad urgente de México de fortalecer su capacidad para recaudar ingresos públicos.

En este contexto la OCDE considera correcta la orientación de la reforma de 1999; en concreto, celebra, por ejemplo, la limitación al beneficio de la consolidación fiscal y la eliminación de la deducción inmediata de inversiones, esquemas que considera que provocan distorsiones e inequidades. Sin embargo, considera también que dicha reforma es sólo un paso adelante y que sería conveniente profundizar la eliminación de excepciones en la LISR, además de limitar el beneficio de la tasa cero del IVA a solo unos cuantos alimentos de consumo básico.

La recomendación del informe de la OCDE, en pocas palabras, es que el sistema fiscal mexicano debía eliminar la larga lista de privilegios que otorgaba, especialmente a las personas de altos ingresos, para ampliar así la base de contribuyentes, manteniendo una tasa relativamente baja, consistente con los niveles prevalecientes en el resto de los países de la OCDE. Esta propuesta siguió el ejemplo de la más importante reforma fiscal de la época, el *Tax Reform Act* de 1986 en los Estados Unidos, que recuperó la consistencia del impuesto sobre la renta en ese país al eliminar regímenes especiales y excepciones, al mismo tiempo que bajó las tasas del impuesto de manera importante. Esta estrategia para reforzar el régimen tributario tendrá su rival en la propuesta del *Flat Tax*, alternativa que se incorporará a la política tributaria en México años después, como se verá más adelante.

La reforma de 1999 logra subir levemente los ingresos tributarios del gobierno federal, que llegan a ser 11.27% del PIB. La profundización de lo iniciado en 1999 quedó en suspenso por el cambio de gobierno al año siguiente, que en esa ocasión implicó un evento político trascendental en la vida institucional de México: por primera vez asumiría un gobierno nacido en la oposición democrática. Por la misma razón, la ordenada entrega del poder significó esta vez una intensa relación entre el gobierno saliente y el equipo de transición nombrado por el presidente electo, en la que se abordó, entre los muchos temas que se discutieron, la posibilidad de que el gobierno saliente presentara al congreso la reforma tributaria para el año 2001, de modo que el costo político que pudiera implicar lo asumiría precisamente el gobierno saliente. Pocas semanas antes del cambio de administración el equipo de transición hacendario del presidente electo fue sustituido y con ello se dio un cambio de señal: la reforma tributaria la presentaría el nuevo gobierno<sup>78</sup>.

- La reforma de Fox

---

<sup>77</sup> Ibid, pp.75-76

<sup>78</sup> La fuente de estos hechos es el propio autor, quién fue testigo presencial de los sucesos descritos como funcionario de la SHCP.

Por lo general los gobiernos que han considerado una reforma fiscal como parte importante de su programa de gobierno, lo han intentado en el primer año de su administración, cuando cuentan con más capital político; de tener éxito, también gozarían de los mayores ingresos públicos para el resto del sexenio, otro incentivo evidente para no demorar la reforma. El gobierno de Fox no fue excepción en este sentido, pero abandonó la larga tradición en México de presentar la iniciativa de reforma a las leyes fiscales a final del año; en vez, lo hizo en abril de 2001, en la primera sesión ordinaria de la cámara de diputados. La iniciativa que presentó fue, sin duda, ambiciosa relativa a los intentos de reforma de gobiernos anteriores, principalmente por la propuesta de eliminar la tasa cero del IVA en alimentos y medicinas.

La Nueva Hacienda Pública Distributiva como llamó el gobierno de Fox a la iniciativa de reforma tributaria de abril de 2001 tenía por propósito, según su propia exposición de motivos, ampliar la base de captación de recursos públicos para fortalecer los programas sociales. Al mismo tiempo, la reforma pretendía incorporar a la formalidad tributaria a la economía subterránea, ofreciendo esquemas fiscales simples de cumplir<sup>79</sup>.

La reforma que se propuso involucraba abrogar las leyes vigentes del ISR y del IVA para reemplazarlas con nuevas leyes en cada materia. La nueva ley del ISR contemplaba una serie de cambios y varios de ellos daban marcha atrás a la reforma de 1999. Reduce las tasas del ISR, de 35% a 32% para las empresas, y de 40% a 32% la tasa máxima para personas físicas. También elimina la retención del 5% sobre utilidades distribuidas y elimina el diferimiento del impuesto sobre la utilidad sujeta a reinversión. Se reintroduce también la deducción inmediata de las inversiones.

La iniciativa contenía una serie de medidas adicionales, muchas de ellas que simplificaban el cálculo del impuesto, otras que pretendían cerrar algunos huecos de la ley que permitían la elusión del impuesto, especialmente en operaciones con el extranjero, pero otras tantas medidas implicaban lo contrario: la cesión de base tributaria, como la deducción de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU) y la deducibilidad de las aportaciones patronales al IMSS, por citar un par de ejemplos.<sup>80</sup>

En consecuencia, el aumento (modesto) de la recaudación en 2002 provendría más bien de los cambios al IVA, con el que se gravarían todas las enajenaciones de bienes y servicios a la tasa del 15%, excepto las exportaciones, que mantendrán la tasa cero, y las enajenaciones en zona fronteriza, que quedarían sin cambio con la tasas del 10%.

Muy importante también fueron los cambios propuestos para cambiar la base del IVA y el periodo de su causación. La base del impuesto sería el flujo efectivamente percibido por los contribuyentes, en vez de gravar cuando se generara el derecho al pago de la contraprestación, independientemente si se realizara su cobro. Por otra parte, el IVA se

---

<sup>79</sup> SHCP (2001), p.9.

<sup>80</sup> El problema con estas medidas no es que sean reconocidas como gastos deducibles para los empresarios, pues se entiende que son gastos necesarios (obligados) del negocio, pero que no sean a su vez acumulables (ingresos gravados) para quienes los perciben representa una asimetría que disminuye la base tributaria.

convertiría en un impuesto definitivo mensual, en vez de ser un impuesto anual, donde los pagos mensuales eran sólo pagos provisionales que adelantan parcialmente la obligación anual del impuesto. Esto cambiaría sensiblemente la mecánica de pago del impuesto, especialmente en lo que se refiere a su acreditamiento, como se explicará más adelante.

Contrario a las expectativas del nuevo gobierno, el Congreso difirió la aprobación de la iniciativa hasta el final del año 2001, para convertirla en la reforma fiscal para 2002. El ejercicio de 2001 se mantuvo por tanto con una legislación fiscal sin mayores cambios, a la espera de la negociación política que decidiera sobre la propuesta presentada por el gobierno en abril de 2001.

Finalmente el Congreso no aprobó la tasa del 15% para alimentos, medicinas, libros, revistas y periódicos, pero admitió el cambio en la mecánica del impuesto, convirtiéndola a una base de flujo y de causación mensual definitiva. A cambio del aumento de la tasa, se establece en un artículo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para 2002 un impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios. El impuesto era del 5% sobre el valor de una lista de actos gravados, considerados de consumo suntuario.<sup>81</sup>

La recaudación de este último impuesto fue mínima, como era fácil de esperarse; poco después la Corte lo pronunció inconstitucional, por lo cual finalmente se derogó. La nueva Ley de ISR en cambio fue aprobada en lo fundamental por el Congreso, la que contenía algunos aspectos recaudatorios, aunque menores respecto de los beneficios que otorgó en la ley del año anterior. La misma suerte corrió otro impuesto que se creó con la reforma de 2002: el impuesto sustitutivo al crédito al salario, también declarado inconstitucional y derogado dos años después.

Las metas de recaudación tributaria no se lograron en 2002. El ingreso tributario del gobierno federal para ese año fue presupuestado en Ley de Ingresos en aproximadamente \$806.3 mil millones de pesos, pero el que se obtuvo en realidad o el “ejercido” en los términos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, fue de \$728.3 mil millones, una diferencia de 9.7%. El déficit de los ingresos tributarios se concentra en el ISR, cuya recaudación fue 13.4% menor de lo presupuestado, a diferencia del IVA que sólo incumplió su meta en 2.4%.<sup>82</sup> Estas cifras son indicativas de que la nueva Ley del ISR contenía muchas más concesiones de base tributaria que medidas para quitar exenciones o para cerrar vías de elusión. El problema para las finanzas públicas que esto podría haber significado fue atenuado nuevamente, por los ingresos no tributarios petroleros, que en ese año aumentaron significativamente.

Consecuentemente, la recaudación disminuyó nuevamente respecto del PIB, pero aún se sostenía en 2002 arriba del 11% del PIB, lo que parecía relativamente saludable, incluso alto en comparación a la década anterior. Pero esto resultó en buena medida ilusorio,

---

<sup>81</sup> La lista parecía bastante arbitraria y propia de otra época, incluía, por ejemplo, el caviar, el salmón ahumado, angulas, videocámaras, joyas, medallas conmemorativas, la instalación de techos móviles en los automóviles, las membrecías de restaurantes y el alquiler de motocicletas.

<sup>82</sup> SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002.

porque la medición del PIB se había desfasado y este error de medición fue mayor precisamente en los primeros años del gobierno de Fox. Al cambiar la base de la medición del PIB de 1993 a 2003 se revela la verdadera situación tributaria del país.

#### *Actualización del Sistema de Cuentas Nacionales de México*

En 2008 el INEGI actualiza el Sistema de Cuentas Nacionales de México<sup>83</sup> y cambia el año base de 1993 a 2003, además de adoptar el Sistema de Clasificación Industrial para América del Norte (SCIAN) y de Clasificación Central de Productos (CCP) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre de otros cambios metodológicos recomendados por la práctica internacional.

Esta actualización implicó la revisión del valor nominal del PIB de 2003, el cual se incrementó en 9.6% al previamente estimado; la diferencia para el año de 2006 fue todavía más amplia. En el siguiente cuadro se presentan los PIBs nominales estimados con las metodologías previa y actual.

Tabla 2

#### **PIB a Precios Corrientes**

<b>Periodo</b>	<b>Base 2003</b>	<b>Base 1993</b>	<b>Variación Porcentual</b>
2003	7,555,803	6,891,992	9.6%
2004	8,557,291	7,709,096	11.0%
2005	9,199,316	8,366,205	10.0%
2006	10,306,839	9,157,565	12.6%
2007	11,206,070	9,762,864	14.8%

Fuente: INEGI y SHCP.

Estas diferencias se debieron principalmente a:

- El registro de actividades que no se medían con la clasificación anterior, lo que generó un mayor valor agregado.
- La incorporación del cambio tecnológico en las actividades económicas que permitió reconocer la mayor eficiencia de los procesos productivos.
- La actualización de los precios relativos.
- La modificación del tratamiento dentro del valor agregado a precios básicos del derecho de extracción de petróleo.

Las actualizaciones realizadas no implicaron modificaciones significativas en las tasas de crecimiento real del producto, ya que en el periodo 2003 a 2007 el crecimiento promedio para ambas bases fue de 3.8%, mientras que para el último año de este periodo se

<sup>83</sup> El 29 de abril, 2008.

registraron crecimientos de 3.2% con la base de 1993 y de 3.3% cuando se utiliza la base 2003. Sin embargo, cambia de manera importante el porcentaje que representa la recaudación respecto del PIB.

Tabla 3

**Ingresos del gobierno federal: ingresos tributarios como porcentaje del PIB, según PIB con base 1993 y 2003.**

	%			
	2001	2002	2003	Promedio
PIB base 1993	11.27	11.62	11.13	11.34
PIB base 2003	10.28	10.60	10.16	10.35

Fuente: SHCP

Como se aprecia en la Tabla 3, con la nueva base del PIB, la recaudación disminuyó aproximadamente en un punto porcentual del PIB entre 2001 y 2003, para situarse nuevamente apenas por arriba del 10% del PIB. Sin embargo, es importante recordar que este resultado es producto de la interacción entre los poderes del estado (y los grupos de presión), donde el Congreso --controlado por la oposición-- obstruyó consistentemente las iniciativas del ejecutivo para aumentar la recaudación impositiva, principalmente del IVA. La oposición argumentó la ‘defensa de la economía popular’, protegiendo a la vez los intereses de las industrias farmacéuticas y alimentaria, postura contra la cual el gobierno podía competir otorgando beneficios fiscales de manufactura propia y por la vía administrativa.

*La segunda mitad del gobierno de Fox*

Después del fallido intento de homogeneizar la tasa del IVA en 2001, el gobierno lo intenta una vez para el año 2003, pero esta vez con el apoyo abierto de una importante fracción del PRI. El desenlace es conocido: la iniciativa no se aprobó en la Cámara de Diputados por una pequeña diferencia de votos. La derrota significó un importante cisma en el PRI, que llevó tiempo después a la expulsión del partido de su secretaria general.

No obstante, el gobierno de Fox hacía un recuento favorable de su política tributaria en 2005. En un largo informe publicado en ese año el gobierno describe la situación fiscal en que recibe la administración en el año 2000, subrayando los problemas de baja recaudación que hereda: “La insuficiencia de los recursos fiscales, la enorme dependencia de ingresos petroleros, la complejidad del sistema tributario y la evasión y elusión fiscal eran algunos de los desafíos a enfrentar al finalizar el año 2000”<sup>84</sup> El mismo informe añade que la

<sup>84</sup> SHCP (2005), pp. 19-20.

administración había comenzado “... el largo camino para modificar diversos defectos estructurales de las finanzas públicas, ya que habían sido manejadas con criterios no estrictamente económicos, sino con fines político-electorales que las dañaron mucho. Un claro ejemplo de este fenómeno fue la erosión de la base fiscal del país, deteriorada a partir de exenciones, tratamientos diferenciales y legislaciones poco claras.”<sup>85</sup>

A pesar del discurso señalado, la administración Fox realmente hizo lo contrario: profundizó aún más el tratamiento diferencial, las exenciones y privilegios, con un criterio difícilmente separable de las motivaciones político-electorales, como se verá más adelante. Hay un doble discurso, sin duda, que no le es exclusivo al gobierno de Fox, pero en él parece más acentuado, pues ante las dificultades que tuvo de hacer política tributaria de común acuerdo con el Congreso, lo hizo en buena medida mediante decreto, precisamente para otorgar un número muy importante de privilegios impositivos, muy por encima de lo hecho en la administración anterior, como se demostrará más adelante.

La consecuencia del doble discurso queda plasmada en la evolución de la recaudación tributaria en el gobierno de Fox.

Tabla 4

**Ingresos Ordinarios del Gobierno Federal**  
Por cientos respecto del PIB\*

Año	Tributarios	No tributarios	Total
2000	9.65	4.76	14.41
2001	10.28	4.46	14.75
2002	10.60	3.80	14.40
2003	10.16	4.83	14.99
2004	8.99	5.85	14.84
2005	8.81	6.54	15.35
2006	8.64	6.49	15.12

\* PIB base 2003

Fuente: SHCP

La caída en los ingresos tributarios durante el gobierno de Fox no tiene antecedentes, sobre todo porque la caída más pronunciada sucede en años de recuperación económica, esto es, de 2004 en adelante. La recaudación de impuestos disminuyó de 2001 a 2006 en 16% en términos nominales. Esto no se explica por una política que haya eliminado privilegios y combatido la elusión; el resultado parece consistente con una política que, en la práctica, haya hecho exactamente lo contrario.

La disminución en la recaudación tributaria en esos años se acompañó, afortunadamente para la administración de turno, con un repunte importante de los ingresos no tributarios,

<sup>85</sup> Ibid, p. 26.

gracias al incremento en los ingresos petroleros. En efecto, en 2006 los ingresos no tributarios representaron el 43% de los ingresos totales del gobierno federal, a comparación del 30% a comienzo del sexenio. Así, la dependencia del gobierno de los ingresos petroleros se incrementó severamente durante la administración Fox y fue gracias a ello que no tuvo problemas severos de finanzas públicas, pues la recaudación tributaria la devolvió al nivel que tenía en los años cincuenta, apenas arriba del 8% del PIB.

### *La situación actual*

Aunque el periodo seleccionado para examinarse detalladamente en este trabajo abarca sólo hasta 2006, es relevante incluir en el análisis algunos eventos a nivel legislativo que ocurrieron inmediatamente después en respuesta al escaso éxito de la política tributaria durante la administración Fox. Ante la delicada situación fiscal del país que hereda el gobierno que le sucede, la administración del presidente Calderón estudió durante todo 2007 la posibilidad de una reforma fiscal para 2008, estimando que contaba, como todo nuevo gobierno, con una mayor posibilidad de conjuntar la voluntad política para una reforma de gran envergadura. La dificultad apretantemente insuperable para ampliar la base del IVA, para simplificar de fondo el ISR, así como la resistencia a eliminar los muchos privilegios y distorsiones que contiene, invitaba a pensar en una reforma fiscal fundamental, es decir, en un proyecto que desechara el modelo existente del impuesto sobre la renta, para reemplazarlo con un sistema totalmente nuevo, basado más en la imposición del consumo que del ingreso.

La disyuntiva no es nueva, ni propia de México. Diez años después de legislar en los Estados Unidos el *Tax Reform Act* de 1986, el desencanto con los resultados (y la reversión de la baja inicial en las tasas) obligó a los expertos a revisar la solvencia del sistema tributario de los E.U. y es en ese contexto en que se desarrolla la discusión más amplia del *flat tax* como opción de una reforma fiscal “fundamental”.

La base gravable de este impuesto es igual a la del IVA: flujo de ingresos corrientes menos el flujo de gastos corrientes, sin incluir el pago de sueldos, salarios y pensiones a los empleados. El ingreso así calculado sería gravado a una sola tasa, igual para empresas y personas físicas, sin admitir deducciones para estos. El *flat tax* es finalmente un impuesto al valor agregado, que en vez de gravarse de manera indirecta al consumo, se grava en la fuente generadora de ese valor agregado, por lo que no deja de ser un (peculiar) impuesto al consumo.

El aspecto central del paquete de reforma que finalmente presentó el gobierno para 2008 es la introducción de un nuevo impuesto, el IETU, en reemplazo del IMPAC, que el Congreso aprobó con algunos cambios importantes, como se discutirá más adelante. Por ahora es importante recalcar que el IETU que se aprobó se inspira sin duda en el esquema del *flat tax*, pero no lo reprodujo. En primer lugar no grava a las personas físicas y cumple hasta cierto punto la función de un impuesto mínimo o de control del ISR, sin eliminar este impuesto. Su propósito esencial es cerrar los huecos de recaudación del ISR; el esquema es así un híbrido de ambos sistemas fiscales.

El IETU es de todos modos un esquema ambicioso: grava en la empresa los ingresos de los factores de la producción, como las remuneraciones al trabajo, los rendimientos financieros, (algunas) regalías y los dividendos. La manera de gravar estos ingresos en la fuente pagadora es no permitir a ésta su deducción ni su acumulación. Para evitar que este esquema signifique una doble imposición para los contribuyentes, se permite el acreditamiento de los impuestos retenidos a terceros, sea por sueldos o intereses, por ejemplo. La Ley del IETU no es conceptualmente pura porque permite la deducción de rentas y ciertas regalías, a diferencia de los esquemas del *Flat Tax* propuestas en varias ocasiones en los E.U.

También fue importante en el paquete de reforma para 2008, además de IETU, la introducción del IDE a partir de julio de 2008, para gravar los depósitos en efectivo en el sector financiero, con la intención de gravar así los ingresos generados por la actividad informal.

El IETU no pasó por el proceso legislativo sin modificaciones importantes; por ejemplo, se introdujo la posibilidad de diferir el impuesto mediante la consolidación fiscal y se atenuaron los efectos de la transición, como se explicará con más detalle en el capítulo VII de este trabajo. Más importante para lo que nos concierne aquí, fue el beneficio que se otorgó por parte del propio ejecutivo, mediante decreto presidencial, incluso antes de que la nueva ley entrara en vigor, a la industria maquiladora. No solo quedó exenta del IETU, sino que además se le bajó la tasa de ISR al 17%. El punto es que el IETU tampoco fue inmune a la presión de los grupos de interés, los cuales durante el proceso legislativo obligaron a flexibilizar la propuesta original del ejecutivo.

El IETU deberá convivir con el ISR hasta 2011, cuando –por mandato de ley—se deberá revisar su viabilidad, para decidir si sobrevive e incluso si reemplaza totalmente al ISR, o si se elimina definitivamente. El debate conceptual entre los que prefieren uno u otro sistema impositivo se analiza más adelante, pero lo que interesa aquí es que, más allá de esa discusión académica, en México ningún tipo de impuesto ha dado los resultados esperados. Pareciera que la fuerza de los intereses de grupo siempre sobrepasa al interés colectivo de fortalecer las finanzas del estado. Por lo mismo, pareciera haber un problema sistémico de debilidad institucional, encubierto especialmente en los últimos años con un doble discurso: mientras el ejecutivo se compromete a eliminar privilegios en el régimen fiscal, en realidad, sin contrapeso aparente, hace lo contrario. Esto es claramente un problema que va más allá del tipo de impuesto que se seleccione como instrumento principal de recaudación, sea IETU o ISR.

### *La explicación que falta*

En mayo de 2009, en plena crisis económica desatada por la burbuja del sector inmobiliario y financiero de los Estados Unidos, el vicepresidente de Moody's declara que la erosión que sufren las cuentas fiscales de México es uno de los temas críticos para la perspectiva crediticia del país y anuncia que ello puede debilitar los fundamentos de la calificación de la deuda mexicana. Todas las reformas, incluida la de 2008, no habrían sido suficientes

para resolver los problemas de fondo.<sup>86</sup> Pocos días después el Fondo Monetario Internacional (FMI) emite la misma alerta, en agosto el gobernador del Banco de México declara que el país está obligado a replantear el modelo económico "... que adolece de una dependencia excesiva del petróleo y de una muy baja recaudación fiscal".<sup>87</sup> En noviembre finalmente la calificadora Fitch manda el aviso más severo: baja la calificación de México en un escalón.

Así, medio siglo después de que V. Urquidi advirtiera de la preocupante debilidad fiscal de México, el país sigue estacionado en la misma situación y ahora sin una expectativa cierta de que una sostenida renta petrolera pudiera a la larga suplir tal deficiencia. En realidad el problema descrito es todavía mucho más antiguo, como atestigua la investigación histórica de L. Aboites (2003) sobre el sistema fiscal en México desde los años 20. Por ello, sorprende que los expertos no tengan mayor explicación de este fracaso continuado, de casi todos los gobiernos. Se entiende que existe oposición política a la intención de cualquier gobierno de aumentar los ingresos públicos, pero en México este fenómeno sobresale, sin duda. La explicación no puede ser anecdótica o casuística, o limitarse al oportunismo de turno, como se señalaba recientemente como epitafio de los males fiscales del país: "Todo, con tal de no perder votos. Todo con tal de no pagar impuestos. Lo que sea con tal de no trabajar. Merecido lo tendremos."<sup>88</sup> Finalmente, como apunta Ibarra (2011), hay que reconocer que el sistema impositivo constituye uno de las más graves fallas estructurales e institucionales de la economía nacional.<sup>89</sup>

Más de medio siglo de fracasos en materia tributaria es suficiente para sospechar de que hay un problema institucional por encima del tipo de impuesto específico con el que se pretenda ingresar recursos al erario; pocas veces encontramos una historia repetida tantas veces, con tantos intentos de reforma fiscal sin lograrse. Esto requiere de una explicación. En los siguientes capítulos se documenta parte del proceso de cómo se benefician los intereses de grupo con privilegios fiscales, por fuera del proceso legislativo, incluso en la propia ley, sin mayor contrapeso institucional. A partir de ese fenómeno se intentará construir la explicación de la perenne debilidad fiscal de México.

---

<sup>86</sup> El Universal, 21 de mayo de 2009.

<sup>87</sup> El Universal, 19 de agosto, 2009.

<sup>88</sup> M. Schettino, camino al desastre, *El Universal*, 21 de mayo, 2009.

<sup>89</sup> D. Ibarra (2011), p. 35.

## 2. Los ingresos petroleros

Un elemento crucial que explica la evolución del sistema fiscal mexicano es su fuerte dependencia de los ingresos petroleros y la fortuna que le acompañó por muchos años en que la volatilidad de estos ingresos fue tal que sus alzas coincidieron con los años en que la recaudación tributaria de otras fuentes disminuyó sustancialmente.

Esta afortunada correlación ayuda a explicar la escasa voluntad política para aumentar la recaudación de esas otras fuentes, pues cuando la renta petrolera fue generosa en recursos para el gobierno federal el incentivo más fuerte fue relajar el régimen fiscal, concediendo base tributaria a favor de los contribuyentes, en vez de resolver el problema de fondo que sólo se hace ver con toda su fuerza cuando coinciden una contracción económica con una caída de los precios internacionales del petróleo, como sucedió en 2009.

Las finanzas públicas ese año no sufrieron plenamente las consecuencias de esa conjugación de eventos porque el gobierno previno la posible caída del mercado petrolero mediante instrumentos financieros derivados, asegurándose un precio mínimo de US\$70 el barril; además, en ese ejercicio se obtuvieron ingresos no recurrentes muy importantes, sobre todo por el remanente de operación del Banco de México y se pudo echar mano del fondo de estabilización petrolero. Pero dichas circunstancias no son repetibles y, peor aún, la producción de petróleo disminuye sensiblemente en 2009, con pocas posibilidades de recuperarse a corto plazo<sup>90</sup>. El triple golpe a las finanzas públicas que significa, la caída simultánea de los precios y de la producción petrolera, además de la recesión económica, indica que la fortuna se agotó en 2009 y ello hace que la necesidad de una reforma fiscal de fondo, dirigida a resolver la insuficiencia recaudatoria, vuelva al centro de la discusión sobre política pública en México, con la urgencia equiparable de la tibieza acumulada de tantos años para tratar el tema.

### *Los ingresos del sector público mexicano y los ingresos petroleros*

Los ingresos ordinarios del sector público en primera instancia se dividen en dos rubros: los del gobierno federal y los de organismos y empresas bajo control presupuestario directo del gobierno, como PEMEX, el IMSS, el ISSSTE y la CFE, por dar los principales ejemplos. Los ingresos del gobierno federal han representado en promedio un poco más de dos tercios del total de los ingresos del sector público, aumentando un poco en los últimos años para llegar a ser el 72% del total en 2006.

Los ingresos del gobierno federal a su vez se dividen en tributarios y no tributarios; los primeros corresponden estrictamente a los impuestos: principalmente el ISR, el IVA, los IEPS, el ISAN, la tenencia y más recientemente el IETU y IDE, entre otros de vida más fugaz.

---

<sup>90</sup> La caída de la producción petrolera estaba prevista con bastante anticipación, aunque quizás no con la severidad que sucedió en 2009. Ver D. Shields (2003), p. 83.

Los ingresos no tributarios son contribuciones que tienen una lógica distinta a los impuestos; se trata principalmente de los derechos, los aprovechamientos y productos<sup>91</sup>, que el gobierno federal percibe como contraprestación de un servicio público, o por el uso o explotación de los bienes del dominio privado, entre otros.<sup>92</sup> Estas contribuciones se determinan en función del costo del servicio para la administración pública o del valor que tiene en el mercado el bien público que se otorgan en concesión para su explotación privada; por lo mismo, estas contribuciones normalmente no están configuradas para satisfacer las necesidades de financiamiento del gasto público, como sucede con los impuestos. La gran excepción a esta regla en México es claramente el derecho a los hidrocarburos.

El derecho ordinario sobre hidrocarburos<sup>93</sup>, entre otros que paga PEMEX en relación a su actividad petrolera, representa la mayor parte de los ingresos no tributarios del gobierno federal. Estos ingresos son muy importantes para el sector público mexicano, por su cuantía, sin duda, pero también porque es lo que le imprime volatilidad a los ingresos del gobierno federal. Por lo mismo, la proporción que representan los ingresos no tributarios en el total de los ingresos del gobierno federal fluctúa considerablemente según la suerte del mercado petrolero. De hecho, los ingresos no tributarios han oscilado aproximadamente entre el 30% y 40% del total de los ingresos del gobierno federal.

#### *Definición de ingresos petroleros*

Los derechos, sin embargo, son sólo una parte de los ingresos petroleros del sector público, según los define la SHCP<sup>94</sup>. En efecto, los ingresos petroleros del sector público agrupan los propios de PEMEX, que se clasifican como ingresos de organismos y empresas bajo control presupuestario directo y las múltiples contribuciones por hidrocarburos que paga la paraestatal al gobierno federal. Son contribuciones tributarias petroleras el impuesto especial sobre gasolinas y diesel (IEPS), el impuesto al valor agregado sobre hidrocarburos y el impuesto a las importaciones que paga PEMEX; los derechos sobre hidrocarburos son no tributarios.

Es debatible si los ingresos tributarios del gobierno federal catalogados como petroleros merezcan realmente esa denominación. El IEPS sobre gasolinas es un impuesto indirecto sobre el precio de las gasolinas y el diesel, trasladado al consumidor, cuya tasa está en función de la diferencia entre el precio nacional de los combustibles y sus precios internacionales. Así, cuando el precio nacional es más elevado que el referente internacional, PEMEX entrega al erario la totalidad del diferencial en la forma de IEPS. Si bien es cierto que es un impuesto que deriva de un diferencial de precios de las gasolinas, su mecánica se debe a que el precio nacional está controlado por el estado y es fijo, o se desliza a una tasa fija, desvinculado del precio internacional, pero a final de cuentas es un

---

<sup>91</sup> También se incluyen aquí los ingresos por venta de activos y las contribuciones de mejoras.

<sup>92</sup> Ver E. Caballero Urdiales. (2006).

<sup>93</sup> Ley federal de derechos, art. 254.

<sup>94</sup> SHCP, *Desempeño, Fortaleza y Evolución Reciente de la Economía Mexicana, 1995 -2000*, México, junio 2000.

impuesto al consumidor, que implica un sobreprecio a las gasolinas respecto del referente extranjero (cuando el impuesto es positivo<sup>95</sup>) y que no grava la renta petrolera. Sin embargo, debido a su alta volatilidad, originada en el mercado petrolero, se le incluye como un ingreso petrolero. Esta clasificación no se justifica conceptualmente, pues pretende reflejar una estabilidad en los ingresos no petroleros que no es real.

Igualmente cuestionable resulta catalogar al IVA sobre gasolinas como ingreso petrolero, así como los aranceles pagados por PEMEX por la importación de gasolinas. Nuevamente, estos son impuestos al consumo o al comercio exterior que no se diferencian realmente del IVA o arancel a cualquier otro producto. En este caso el flujo de impuestos no sufre la variabilidad que muestra el IEPS de gasolinas, porque el precio de los combustibles es bastante estable en México gracias precisamente al IEPS. Sin embargo, como la base del IVA a las gasolinas incluye ese mismo IEPS, se considera que también es un ingreso petrolero, pero esto no es necesariamente comparable con los estándares de clasificación en otros países.

Las cifras de participación de ingresos petroleros en el total de los ingresos del gobierno federal hay que tomarlas por lo anterior con cierta precaución, pero también por un elemento adicional propio del esquema tributario de México, porque PEMEX formalmente está exento del impuesto sobre la renta<sup>96</sup> y en vez paga varios derechos que gravan la renta petrolera, así como la utilidad que obtendría normalmente como empresa mercantil. En consecuencia, en un país donde la empresa paraestatal de petróleo no estuviera exenta del ISR, se catalogaría como un ingreso tributario una parte de lo que en México PEMEX entera al erario en forma de derecho por hidrocarburos y, por ende, como ingreso no tributario. Por ello, en México el ingreso petrolero del gobierno federal está algo sobreestimado, al igual que el ingreso tributario está subestimado por la peculiaridad del régimen fiscal de PEMEX.

### *El Régimen fiscal de PEMEX*

El régimen fiscal de PEMEX por muchos años, hasta 2005, se encontraba en la Ley de Ingresos de la Federación, donde se establecía que la paraestatal debía pagar cuatro derechos distintos y un impuesto especialmente diseñado para ella:

- i) Derecho sobre extracción de petróleo, tasa 52.3%;
- ii) Derecho extraordinario sobre extracción de petróleo, tasa 25.5%;
- iii) Derecho adicional sobre extracción de petróleo, tasa 1.1%;
- iv) Derechos sobre hidrocarburos; tasa 60.8%
- v) Impuesto sobre rendimientos petroleros, tasa 30%.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> En 2007 y 2008 el IEPS a las gasolinas fue negativo, es decir, se convirtió en un subsidio al consumidor nacional y a los extranjeros que cruzaban la frontera o que lo obtenían gracias a exportaciones de contrabando.

<sup>96</sup> Ley de Ingresos de la Federación, art. 7.

<sup>97</sup> Esta tasa se adecua a la tasa del ISR corporativo; fue del 35% hasta 2004.

La base de los tres primeros derechos es la diferencia entre los ingresos y los gastos,<sup>98</sup> aplicable sólo a la empresa de PEMEX dedicada a la exploración y extracción petrolera (PEP). Los tres primeros derechos se adicionan, con la diferencia que el segundo no es participable entre las entidades federativas. El impuesto lo pagaban todas las empresas del grupo PEMEX. Sin embargo, los tres derechos mencionados, más el impuesto, eran acreditables contra el cuarto derecho sobre hidrocarburos, que aplicaba a todas las empresas PEMEX y las tasas de los tres primeros se ajustaban para igualarse al monto que implicaba este último derecho, cuya tasa se aplicaba a las ventas de la paraestatal. En consecuencia, independientemente de la complejidad del esquema, hasta 2006, PEMEX a final de cuentas enteraba al erario federal 60.8% de sus ingresos.

En caso que PEMEX obtuviera ingresos adicionales a los programados debido a que el precio del petróleo resultara mayor al estimado para efectos presupuestarios, entonces se le aplica un “aprovechamiento sobre rendimientos excedentes” del 39.2% sobre los ingresos brutos adicionales, que sumado al 60.8% del derecho antes mencionado, alcanza el 100% del ingreso extraordinario de la empresa.

En 2006 se relaja levemente el régimen fiscal de PEMEX para otorgarle un poco más de margen financiero. Por una parte, se elimina el Derecho sobre Hidrocarburos y se reemplazan los otros tres derechos con uno solo, el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, con una tasa del 79% sobre utilidades<sup>99</sup>, aplicable exclusivamente a PEP, la empresa de exploración y producción de petróleo de PEMEX. Las demás empresas del grupo pagan solo el ISR corporativo como cualquier otra empresa. Se introducen dos derechos nuevos, pequeños, de .05% y .03% sobre las ventas, para financiar el Instituto Mexicano del Petróleo y a la Auditoría Superior de la Federación respectivamente y estos son los únicos derechos sobre las ventas brutas que se mantienen y son acreditables contra el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos<sup>100</sup>. De todos modos, aún después de 2006, no hay duda que PEMEX es una “empresa ordeñada para la subsistencia del estado mexicano”<sup>101</sup>, que debilita severamente la capacidad de desarrollo y modernización de la propia empresa, fenómeno que, al mismo tiempo, describe la dependencia y la fragilidad de las finanzas públicas de México.

### *Dependencia en ingresos petroleros y correlación entre ingresos tributarios y no tributarios*

Como se explicó más arriba, los ingresos petroleros del fisco en México incluyen ingresos tributarios y no tributarios y ambos pueden estar sobreestimados: los tributarios porque incluyen el IEPS, el IVA y los aranceles, cuya inclusión es debatible, como se explicó anteriormente y los no tributarios porque se incluyen derechos que corresponderían a ingresos tributarios si Pemex no estuviera exenta del impuesto sobre la renta corporativo.

---

<sup>98</sup> Los gastos deducibles sujetos a un máximo por barril extraído establecido por la SHCP.

<sup>99</sup> Esta tasa no representa un aumento respecto del régimen vigente hasta 2005, pues equivale a la suma de las tasas de los tres derechos que reemplaza. Los gastos se reconocen hasta un tope de US\$6.5 por barril.

<sup>100</sup> También se introducen los derechos para el fondo de estabilización, extraordinarios, adicional.

<sup>101</sup> Palabras del Presidente V. Fox, citado por D. Shields (2003), p.81.

Por otra parte, si la empresa estuviere gravada con el ISR y ello se clasificara como ingreso tributario, también se podría argumentar que de todos modos serían ingresos petroleros.

Vale la pena notar que si Pemex fuese una empresa privada, sujeta al ISR corporativo, la empresa debería ser sujeto de un impuesto adicional para capturar el hecho de que el recurso natural no renovable que extrae es propiedad pública y no de la empresa. El impuesto adicional, sea en la forma de regalías, o de un pago por el derecho a la explotación del recurso, o un impuesto a las utilidades extraordinarias propias de una industria extractiva, o una combinación de los distintos impuestos, se consideraría como el impuesto a la renta petrolera.<sup>102</sup>

Independientemente de que los ingresos petroleros estén sobreestimados y de que lo contrario suceda con los ingresos tributarios, es clara la desproporcionada dependencia del sector público mexicano respecto de los ingresos petroleros. En efecto, entre 1995 y el año 2000 los ingresos petroleros en el total de los ingresos ordinarios del sector público promediaron casi el 34.6%; en el siguiente sexenio ese porcentaje fue apenas un medio punto porcentual menos.<sup>103</sup>

Tabla 5  
**Participación de ingresos petroleros en los ingresos presupuestarios  
totales del sector público**  
%

	Administración P. Zedillo		Administración P. Fox
1995	35.5	2001	30.4
1996	38.2	2002	29.6
1997	36.3	2003	33.3
1998	32.3	2004	36.0
1999	32.5	2005	37.3
2000	32.6	2006	38.1
<i>Prom</i>	<i>34.6</i>		<i>34.1</i>

Fuente: 1995-99, SHCP (2000); 2000-2001, SHCP(2005);  
2002-2006, SHCP, Cuenta Pública.

Como se puede apreciar en tabla anterior la dependencia petrolera ha sido sostenidamente alta durante los doce años analizados y no se disminuyó nada en el sexenio del Presidente Fox, más bien al contrario, el gobierno termina con índices de dependencia petrolera cercanos a niveles record<sup>104</sup>.

Los cambios en la participación de los ingreso petroleros en el total de los ingresos del sector público puede ser a causa de un aumento en los ingresos de PEMEX, sea por

<sup>102</sup> Ver R. Boadway & M. Keen (2010), Theoretical perspectives on resource tax design, en P. Daniel, The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice. IMF, Routledge.

<sup>103</sup> Ese porcentaje fluctuó en esos años entre el 32% y el 38%. SHCP (2000), p.53.

<sup>104</sup> Para participación de ingresos petroleros en los ingresos del gobierno federal ver tabla 8.

aumento de precios<sup>105</sup> o de la producción, o por una disminución de los ingresos no petroleros, que se componen mayoritariamente de ingresos tributarios. Los aumentos en los ingresos petroleros a causa de un alza en el precio del hidrocarburo se subestiman debido a que se compensa parcialmente por la consecuente caída del IEPS a las gasolinas.

Para constatar que el aumento de la proporción de los ingresos petroleros en el total de ingresos del gobierno federal no ha sido sólo por consecuencia de una disminución de los ingresos tributarios, en la tabla siguiente se comparan los ingresos tributarios y no tributarios medidos en función del PIB, en el entendido que la mayor parte de los ingresos petroleros (los que corresponden por definición oficial o los que conceptualmente tendrían que clasificarse como tales), se encuentran clasificados en los no tributarios.

Tabla 6  
**Ingresos de Gobierno Federal**  
 % del PIB

	<b>Tributarios</b>	<b>No tributarios</b>		<b>Tributarios</b>	<b>No tributarios</b>
1994	10.28	3.83	2002	10.60	3.80
1995	8.44	5.44	2003	10.16	4.83
1996	8.15	6.01	2004	8.99	5.85
1997	8.96	5.64	2005	8.81	6.54
1998	9.58	3.34	2006	8.64	6.49
1999	10.35	3.03	2007	8.97	6.34
2000	9.65	4.76	2008	8.22	8.70
2001	10.28	4.46	<i>Prom</i>	9.34	5.27

Fuente: SHCP

A partir de los datos de la tabla 6 se desprende que, si se toman los ingresos del año 1994 como referente, sólo en el año 1998 la caída de los ingresos tributarios no fue compensada total o parcialmente por un aumento de los ingresos no tributarios. En todos los demás ejercicios en que la recaudación tributaria fue inferior a la de 1994, situación que ocurre en nueve de los doce años, los ingresos no tributarios revierte el déficit en su totalidad, salvo por el año 1995 donde lo hace casi en su totalidad.

Tabla 7

<sup>105</sup> El aumento en precio puede deberse a su vez por un aumento del precio internacional del barril de petróleo en dólares, o a una devaluación del peso.

**Diferencia de ingresos del gobierno federal respecto de 1994**  
% del PIB

	<b>Tributarios</b>	<b>No tributarios</b>		<b>Tributarios</b>	<b>No tributarios</b>
1994			2002	0.32	(0.03)
1995	(1.84)	1.61	2003	(0.12)	1.00
1996	(2.13)	2.18	2004	(1.29)	2.02
1997	(1.32)	1.81	2005	(1.47)	2.71
1998	(0.70)	(.049)	2006	(1.64)	2.66
1999	0.07	(0.80)	2007	(1.31)	2.51
2000	(0.63)	0.93	2008	(2.06)	4.87
2001	0.0	0.63	<i>Prom</i>		

Fuente; SHCP

La clara correlación negativa que aparece en las tablas anteriores no es enteramente independiente, pues se explica en parte por un elemento algo engañoso, que resulta del propio diseño de los impuestos, específicamente del IEPS de gasolinas, que se comporta inversamente a la volatilidad del precio de petróleo. Es aparente que la clasificación del ingreso petrolero en México no es afortunada.

Como se explicó más arriba, el IEPS de gasolinas es un impuesto indirecto sobre el precio de los combustibles, trasladado al consumidor, cuya tasa está en función de la diferencia entre el precio nacional de las gasolinas y sus precios internacionales. Así, cuando el precio nacional es más elevado que el referente internacional, PEMEX entrega al erario la totalidad del diferencial en la forma de IEPS. Esa mecánica hace que el IEPS suba cuando bajan los precios internacionales de los hidrocarburos, pero por la misma razón también disminuye el derecho de extracción de petróleo que PEMEX entera, el cual se clasifica como un ingreso no tributario. Lo mismo sucede en sentido inverso cuando suben los precios internacionales: baja el IEPS y por consiguiente la recaudación tributaria y suben los ingresos por derechos petroleros. Es natural entonces al diseño de los impuestos en México que cuando aumenta el precio del petróleo disminuye el IEPS de gasolinas, pero ello se compensa gracias a los mayores ingresos no tributarios enterados por PEMEX. Una situación extrema ocurrió en 2006 y 2007, cuando los precios de las gasolinas en el país se rezagaron fuertemente respecto de los precios internacionales, y el IEPS de gasolinas fue negativo<sup>106</sup>, en más de \$45 mil millones anuales. Esto sin duda ayuda a explicar el aumento relativo de los ingresos no tributarios sucedido a partir de 2003.<sup>107</sup>

También es cierto que el aumento de los ingresos petroleros no tributarios genera un margen (y el incentivo) para disminuir la carga tributaria de los contribuyentes, situación que podría haber influido la política fiscal en la segunda mitad del sexenio del Presidente

<sup>106</sup> Cuando el IEPS de gasolinas es negativo, PEMEX lo compensa contra el IVA o el derecho de hidrocarburos.

<sup>107</sup> Si además el precio es mayor al pronosticado en la Ley de Ingresos, el IEPS será menor a lo presupuestado, con lo que la meta recaudatoria de ingresos tributarios también quedará por debajo de lo programado.

Fox, como se verá más adelante. En todo caso, no hay duda que la fortuna ha jugado un papel importante en el sentido que precios del petróleo relativamente altos acompañaron a los periodos recesivos, como 1995 y 2001<sup>108</sup> y que la baja en 1998 fue breve, de modo que el sector petrolero le dieron un respiro a las finanzas públicas en sus momentos más difíciles. Esta fortuna no parece repetirse en 2009.

---

<sup>108</sup> Los precios del petróleo en 2001 bajan respecto del año anterior, pero todavía se mantenían relativamente altos en comparación a los de finales de los noventa.

### 3. Comparativo internacional de recaudación tributaria

Uno de los parámetros que comúnmente se presenta para demostrar el problema recaudatorio de México es el comparativo del ingreso tributario del gobierno federal con el de otros países. Al compararse con otros países de la OCDE México aparece en el último lugar. Esto se constata en la tabla siguiente, donde se puede apreciar que la recaudación en México se ha mantenido muy por debajo del promedio de los países de la OCDE, a pesar de que estos datos incluyen en el caso de México los derechos por hidrocarburos como ingresos tributarios.

Tabla 8  
**Ingresos tributarios 1995, 2000, 2008**  
**(excluyendo seguridad social)**  
 % del PIB

	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2008</b>
Alemania	37.2	37.5	36.5
Australia	28.2	30.4	27.1
Austria	26.5	28.4	28.5
Bélgica	29.2	30.8	30.1
Canadá	30.6	30.8	27.6
Corea	17.6	18.8	20.7
Dinamarca	47.7	47.6	46.8
España	20.5	22.4	21.0
E.U.A.	28.0	30.2	29.0
Francia	24.4	28.4	27.3
Finlandia	31.6	35.3	30.9
Holanda	24.1	24.2	24.7
Hungría	26.7	27.8	27.1
Irlanda	27.5	26.8	23.9
Islandia	28.7	34.4	33.9
Italia	27.4	30.0	29.6
Japón	17.6	17.3	17.4
<b>México *</b>	<b>12.7</b>	<b>14.1</b>	<b>18.2</b>
Noruega	31.3	33.7	33.3
N. Zelanda	36.2	33.2	33.8
Polonia	25.2	19.8	22.9
Reino Unido	28.0	30.2	29.0
Rep. Checa	21.0	18.9	19.5
Suecia	34.4	37.9	34.9
Suiza	19.6	22.1	21.6
Turquía	14.8	19.6	18.2
<b>Total OECD</b>	<b>25.4</b>	<b>26.3</b>	<b>25.6</b>

\* Incluye ingresos no tributarios del gobierno federal.

Fuente: OECD (2012), p.19.

Sin hacer menos el problema, es importante señalar que estas comparaciones deben de hacerse con precaución, que en ocasiones no son siempre del todo justas. Como se ha señalado anteriormente, México dispone de recursos formalmente clasificados por la SHCP como no tributarios, provenientes principalmente de la renta petrolera de PEMEX. Una parte importante de esos ingresos bien podrían ser clasificados como ingreso tributario si no fuese por la exención del ISR que la ley le otorga a la empresa paraestatal, cosa que no sucede en otros países. La OCDE por el contrario define toda la recaudación por derechos de hidrocarburos de México como ingreso tributario, lo cual tampoco es exacto, pues una parte importante bien podría corresponder a lo que en otros países se recauda en la forma de regalías o de derechos de participación en la producción.

En la tabla 8 se han excluido los pagos de seguridad social, que en algunos países es una proporción muy significativa de la carga tributaria, mientras que en otros la seguridad social se organiza en función de cuentas individuales y las contribuciones a ellas estrictamente no califican como impuestos. Las comparaciones que no hagan ese ajuste no tienen mayor sentido. Más difícil es de ajustar ciertos gastos tributarios que también distorsionan la comparación entre países. En ciertos casos se cobran impuestos que están formalmente etiquetados para un gasto en lo particular, mientras que en otros, en cambio, se otorga una exención tributaria exactamente a los pretendidos beneficiarios. Son dos maneras de hacer lo mismo, una transparente y la otra no tanto, pero por ello la comparación es algo engañosa, pues el país que opte por el primer esquema registrará una mayor presión tributaria.

Por otro lado, las estadísticas no incluyen impuestos locales, que es muy relevante en ciertos países, por ejemplo, Estados Unidos, Japón o Canadá; en cambio, la recaudación sub-nacional en México es casi insignificante (0.2% del PIB). En los Estados Unidos muchos gobiernos estatales gravan a sus residentes con un ISR local, acreditable contra el federal; más aún, los impuestos al consumo son impuestos a las ventas, que también son estatales, a diferencia del IVA en México y en Europa, que son nacionales.

México tampoco se compara favorablemente con el resto de los países de América Latina, como se aprecia en la tabla 8 a. La comparación en este caso excluye los derechos por hidrocarburos.

Tabla 8 a **Ingresos tributarios como porcentaje del PIB, 2000**

<b>País</b>	<b>%</b>	<b>País</b>	<b>%</b>
Argentina	21.5	Guatemala	12.4
Brasil	30.0	México	9.7
Chile	19.4	Perú	13.9
Colombia	14.4	Rep. Dominicana	12.4
Costa Rica	18.2	Uruguay	20.0
El Salvador	12.2	Venezuela	13.6

Fuente: OECD (2012); dato para México de la tabla 6.

La situación fiscal del país es sin duda muy pobre en términos comparativos internacionales, de las más bajas del mundo y muy lejos del promedio de la OCDE. Sin embargo, no hay que perder de vista que la simple comparación internacional de recaudación tributaria, si bien es un indicador revelador de lo que sucede en el país, no es concluyente; finalmente la recaudación de ingresos tributarios es para financiar el gasto público y este se determina a través de un proceso republicano, por órganos de representación popular, que debieran representar, más o menos, su voluntad. Si la decisión soberana es que el estado tenga un desempeño modesto en el quehacer público, inevitablemente la recaudación fiscal será también reducida y ello no debiera ser considerado como un defecto respecto de la situación de otros países. Por ello algunos autores han hecho hincapié en que las comparaciones internacionales de carga tributaria con países de la OCDE no son muy relevantes y que plantear un aumento de esa carga en México con meros propósitos recaudatorios no tendría mayor viabilidad política ni fundamento económico, especialmente si la población no está convencida de que los recursos necesarios para financiar el gasto adicional resulta más valioso en manos públicas que privadas.<sup>109</sup>

El argumento es fundamental y la dificultad del gobierno para ligar las reformas fiscales recaudatorias que ha intentado con el destino del gasto, seguramente explica una parte importante de la dificultad que tales iniciativas han enfrentado en el Congreso. Sin embargo, en México la recaudación no sólo es relativamente baja a lo que obtienen otros países, incluyendo los ingresos petroleros, sino que estos ingresos provienen de la venta de una fuente no renovable, es decir, equivale a la venta de un activo que se utiliza para financiar el gasto corriente<sup>110</sup>. Sin más análisis que ese, se puede concluir que las finanzas públicas en México no son sostenibles en el futuro, pues difícilmente se podría suponer que sería aceptable políticamente cortar el gasto por el monto que representa la renta petrolera o que no tendrá fundamento económico sostener el gasto al menos en los niveles actuales.

Más aun, independientemente de lo anterior, se ha demostrado el nivel de ingresos públicos es insuficiente para enfrentar en el futuro las obligaciones que ineludiblemente enfrentará el estado debido a los pasivos contingentes que le implica sobre todo el financiamiento de las pensiones a su cargo. En el año 2000 se señalaba que "...la existencia de pasivos contingentes pone en grave riesgo de inviabilidad a la política fiscal en México ... Ante la precariedad de la viabilidad fiscal, resulta recomendable considerar la conveniencia de un ajuste fiscal oportuno. Partiendo de su nivel actual, un incremento del superávit primario de entre 1% y 1.5% del PIB reduciría substancialmente la vulnerabilidad fiscal."<sup>111</sup>

No se trata entonces de una simple comparación internacional de cargas fiscales, hay elementos concretos para dudar de la viabilidad de las finanzas públicas en un plazo no

---

<sup>109</sup> A. Fernández, I. Trigueiros, A. Hernández (2001), p. 19.

<sup>110</sup> Ditto.

<sup>111</sup> J. Santaella (2001), p. 59.

muy largo, especialmente ante una posible reducción en la producción petrolera. No es gratuito que haya permanecido por tanto tiempo en el discurso político y gubernamental la necesidad de reforzar los ingresos fiscales de fuentes más seguras y permanentes. El que no se haya logrado en todo este tiempo no se puede adjudicar a que el inconsciente público haya correctamente sospechado que, en el fondo, no había un problema real que atender. Otra cuestión es por qué no se consiguen los consensos para enfrentar un problema conocido por las distintas representaciones políticas del país.

**Anexo 1 al capítulo II:  
Ingresos petroleros del gobierno federal**

El grado de dependencia de los ingresos petroleros cambia según se mida en función de los ingresos del sector público (que incluye los propios de PEMEX) o sólo los del gobierno federal. En el cuadro que sigue se muestra la participación de los ingresos petroleros en los ingresos totales del gobierno federal, que en promedio algo más baja que la del sector público en general.

Tabla 9  
**Ingresos del Gobierno Federal**  
Millones de pesos corrientes

Año	No Petrolero	Petrolero	Total	% Petroleros
1986	7,817.7	4,852.5	12,670.2	38.3
1987	18,691.3	14,282.5	32,973.6	43.3
1988	42,602.2	22,903.7	65,505.9	35.0
1989	61,551.2	28,653.2	90,204.4	31.8
1990	82,971.2	34,738.9	117,710.3	29.5
1991	104,944.4	42,513.9	147,458.3	28.8
1992	129,269.7	51,052.9	180,322.6	28.3
1993	142,039.6	52,773.4	194,813.0	27.1
1994	156,636.8	58,664.4	215,301.2	27.2
1995	180,643.6	99,500.8	280,144.4	35.5
1996	244,984.0	147,582.0	392,566.0	37.6
1997	322,074.2	170,924.0	503,554.0	36.0
1998	374,251.7	170,924.0	545,175.7	31.3
1999	464,486.9	209,861.2	674,248.1	31.1
2000	649,923.5	218,344.2	868,267.7	25.1

Fuente: INEGI, BIE, Finanzas Públicas.

### III. Política y Reformas Fiscales

#### 1. Definiciones

La política fiscal de los gobiernos tiene por objetivo central el obtener los recursos suficientes para financiar el gasto público y hacerlo de manera neutral, eficiente y (óptimamente) sencilla; a veces también persigue ciertos objetivos más microeconómicos, para inhibir o alentar ciertas actividades o comportamientos de los contribuyentes. En ocasiones, para lograr ambas metas, se requiere algo más que la gestión cotidiana del sistema fiscal, sino que su modificación más profunda, una corrección de fondo: una reforma fiscal.

En los términos más generales una reforma fiscal se puede definir como el proceso por el cual se modifica la manera en que los impuestos se recaudan y se administran, mediante cambios a las leyes que norman los tributos, especialmente en lo referente a los ingresos o actos afectos al impuesto, las deducciones permisibles, las tasas y los créditos o excepciones que pudieran alterar la carga fiscal de los contribuyentes.<sup>112</sup>

En México prácticamente todos los años el ejecutivo envía al Congreso una iniciativa para modificar una o varias leyes fiscales, sea la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), o la Ley de Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (LIEPS), entre otras. En las iniciativas siempre se propone alguna modificación, en menor o mayor medida, a la tasa o la base del impuesto de que se trate, o para enmendar errores, actualizar el régimen fiscal a nuevas situaciones de negocios, para cerrar resquicios de elusión, para lograr mayor equidad o proporcionalidad en los impuestos, sea por iniciativa propia o en consecuencia de alguna sentencia de la corte que haya sentado jurisprudencia. De acuerdo a una definición muy general de reforma fiscal, que cubriera este tipo de modificaciones, bien podría decirse que todos los años en México hay una.

Estas modificaciones a las normas tributarias, que por si solas podrían no ser de mayor trascendencia, al considerarlas globalmente, por su efecto acumulado, podrían constituir una reforma de gran calado.<sup>113</sup> Por otro lado, la consecución de cambios relativamente menores al sistema fiscal podrían entenderse como producto de un proceso rutinario, de mejoría continua, muy independiente de las transformaciones de fondo al sistema fiscal que el gobierno pudiera perseguir de tanto en tanto a causa de las necesidades más amplias que dictara la política económica.

Si bien es cierto que todos los años se modifican las leyes fiscales, el régimen tributario en su esencia ha sufrido pocas modificaciones de fondo en los últimos quince años, especialmente si se compara con los cambios introducidos en los doce años previos a 2006<sup>114</sup>. Por lo mismo, no pareciera muy útil entender que cada año hay una reforma fiscal,

---

<sup>112</sup> Estos son los elementos principales, según a. Aaron & W. Gale (1996), de los que se ocupa una reforma fiscal.

<sup>113</sup> Así lo da a entender G. Díaz (1993) respecto de los sucedido entre 1978 y 1992.

<sup>114</sup> Ver G. Díaz (1993).

pero tampoco parece haber una muy buena definición de reforma fiscal que permita distinguir una modificación de menor trascendencia, una “mera miscelánea” como con frecuencia le llaman los políticos a los cambios que no alteran la esencia del sistema impositivo, de una verdadera reforma fiscal.

En la práctica es difícil separar la actividad cotidiana del estado que persigue el mejoramiento gradual de sus instituciones y de las normas con las que se gobierna en materia fiscal de los cambios importantes que marcan una diferencia sustancial en el modo en que se recaudan los ingresos públicos, que merezcan realmente el nombre de “reforma fiscal”. En efecto, la definición de una reforma fiscal elude a muchos autores. Por ejemplo, la Academia de Estudios Fiscales de la Contaduría Pública de México (AEF) señala que, a pesar de la frecuencia con la que se mencionó en la discusión pública el concepto de reforma fiscal durante la administración del Presidente Fox, no hubo en todo ese periodo una definición del término; no la había en el Plan Nacional de Desarrollo 2000- 2006, ni en el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2002 -2006; textualmente dice el documento de la Academia: “... no existe una definición ... del alcance del término reforma estructural, mucho menos en lo aplicable a la materia tributaria.”<sup>115</sup>

Definir “reforma fiscal” plantea un problema nada sencillo incluso para académicos y estudiosos de la materia; en la literatura hay distintas formas de abordar el tema, que se distinguen fundamentalmente por la postura que adoptan los autores respecto de dos asuntos principales, uno, la necesidad de diferenciar los cambios relevantes de los rutinarios y, dos, la necesidad de valorar el sentido de los cambios. En la visión de C. Sandford (1993), por ejemplo, un reconocido experto en la materia, es indispensable hacer la primera distinción y define una reforma fiscal como la reestructura significativa del sistema tributario, trazando una línea, con sus propios criterios, para dejar fuera de su análisis los cambios menores al sistema impositivo. Al mismo tiempo, el autor no valora si dichos cambios trascendentes representan una mejora al sistema tributario, ni le es relevante el propósito que persiguen para calificarlos de trascendentes. Esto último resulta especialmente controversial, como lo indican sus críticos<sup>116</sup>.

Otros autores han optado por un criterio distinto para definir las reformas fiscales. En vez de pensar en una situación dual, donde se admiten sólo dos posibilidades, donde los cambios a las normas impositivas califican o no califican como reformas fiscales según la trascendencia que tengan, construyen un índice de reforma fiscal, en el que los cambios se gradúan según la importancia que tengan, de acuerdo a un criterio específico. De este modo las distintas modificaciones al sistema fiscal se reflejan en el índice, que normalmente va de cero a uno, siendo el uno el grado de mayor profundidad de una reforma fiscal. De esta manera se consigue también comparar los esfuerzos de reforma entre distintos países. Sin embargo, los índices discriminan el “tipo” de cambios tributarios que toman en cuenta y esto lo hacen en función del propósito del cambio.

S. Morley, R. Machado y S. Pettinato (1999) construyen un índice de reforma fiscal para América Latina de 1980 a 1995, pero lo hacen en función de objetivos de política tributaria

---

<sup>115</sup> O. Márquez Cristerna, en AEF (2007), p.3.

<sup>116</sup> J. Witte (1994).

bien específicos. A saber, el índice anual se acerca a uno en la medida que en el país en cuestión se realicen modificaciones a la legislación que introduzcan el IVA, aumenten su eficiencia o tasa, al mismo tiempo que disminuyan la tasa del ISR corporativo y personal. Así, el índice mide si la política tributaria se mueve hacia un sistema fiscal en lo particular. J. Mahon, Jr. (2004) elabora un índice semejante, pero algo más complejo, pues incorpora además un elemento de simplificación (eliminación de impuesto de estampillas y de otros impuestos menores), la ampliación de la cobertura del impuesto sobre la renta para personas físicas y morales, así como modificaciones al código fiscal para unificar la administración tributaria o fortalecer la persecución de la evasión fiscal. En este índice, por ejemplo, calificaría de manera importante la creación el SAT en México en 1997, cosa que no sucedería en el primer índice<sup>117</sup>.

Sin recurrir a un índice, otros autores claramente privilegian en su análisis el sentido de los cambios al sistema impositivo. A. Faria (1995) señala que el cambio fundamental en la evolución reciente de los sistemas tributarios es su alejamiento de los objetivos de equidad para favorecer los objetivos de eficiencia. Esto ha significado que la arquitectura fiscal de los países se ha reformado para desplazar los esquemas complejos de impuestos directos a los ingresos y a la riqueza a cambio de impuestos indirectos al consumo, que son más amigables al ahorro y la inversión. La postura del Fondo Monetario Internacional ha sido recomendar políticas fiscales con esa misma orientación y, por ende, las reformas fiscales las entiende principalmente como aquellas que tienen ese propósito.<sup>118</sup>

La Enciclopedia sobre Tributación y Política Fiscal<sup>119</sup> tiene una entrada para el concepto de “Reforma Fiscal”, pero irónicamente no lo define exactamente, sino que hace hincapié en que las reformas serán interesantes, no como simples cambios a la legislación, sino entendidas como mejoras que acerquen la ley a ciertos principios, asociados especialmente a la disminución de los costos sociales de los impuestos. Sin embargo, el texto también enfatiza que las metas de las reformas fiscales han ido cambiando con el tiempo y con ello el concepto mismo de reforma fiscal, según el énfasis de la política económica de cada época.<sup>120</sup>

En un momento fue muy importante internacionalmente la sustitución de la tradicional recaudación proveniente de aranceles al comercio exterior por los impuestos a los ingresos de las personas, resultado de la apertura de las economías al intercambio internacional. Posteriormente, la baja de tasas del ISR para promover la expansión económica fue razón de reformas tributarias en un buen número de naciones; después, a principios de los ochenta, los crecientes déficit públicos en los Estados Unidos motivaron en ese país reformas para ampliar la base impositiva. En la segunda mitad de los ochenta hubo un fuerte empuje para mejorar la definición de la base del impuesto para promover la eficiencia económica y la eliminación de distorsiones, a pesar de que estas reformas no tendrían en principio un efecto recaudatorio. El Tax Reform Act de 1986 en los Estados

---

<sup>117</sup> Es interesante notar que en el índice de Morley et. al. México aparece con el valor más bajo entre los países considerados.

<sup>118</sup> J. Stotsky (1995).

<sup>119</sup> J. Cordes, R. Ebel & J. Gravelle (1999).

<sup>120</sup> E. Steuerle (1999).

Unidos es el primer gran ejemplo de este tipo de reformas fiscales, donde se eliminan excepciones en la base del impuesto sobre la renta a cambio de una baja sensible en la tasa marginal. Muchos países poco después siguieron el ejemplo. En los noventa se intensifica el debate sobre la simplificación de los regímenes fiscales y se consideran una serie de planes para sustituir el tradicional impuesto sobre la renta por impuestos de tasa única (entre ellos el *flat tax*) y otras variantes de impuestos al consumo<sup>121</sup>, debate que empieza en México a partir de la introducción del IETU en 2008.

Si reforma fiscal se debe definir por los objetivos centrales de la política económica del momento, en México claramente ocupa el lugar de honor desde hace medio siglo la necesidad de aumentar la recaudación tributaria para fortalecer las finanzas públicas y los planes de desarrollo del Estado, como hemos visto en el capítulo anterior. En consecuencia, interesa aquí detectar en los múltiples cambios a la legislación tributaria que suceden en México todos los años cuales iniciativas clasifican como reformas fiscales concebidas para resolver ese problema central. No quiere decir que otras modificaciones no sean reformas significativas, pero importa aquí resaltar las reformas recaudatorias de todas las demás y especialmente de los ajustes de corte más bien rutinario.

¿Cuántas reformas fiscales de fondo, recaudatorias, ha tenido en México en los últimos años? Algunos dicen que ninguna desde que se introdujo el IVA en el año 1980. Esto no parece ser una evaluación justa de las cosas, pero para responder la pregunta y conocer el sentido de las modificaciones que ha sufrido la legislación fiscal del país, a continuación se realizan dos ejercicios: el primero mide el incremento en la recaudación que la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) de cada año significa respecto de lo establecido en la misma ley del ejercicio anterior y el segundo califica la orientación de la política fiscal del país a partir de las principales medidas adoptadas cada año, desde 1995 a 2006, las que se clasifican según su intención, sea recaudatoria o, si por el contrario, cede recaudación o, alternativamente, si tiene por propósito corregir un error, buscando una mayor neutralidad o equidad en el sistema, o de mejorar la eficiencia del impuesto.

Con estos ejercicios se sabrá que tanto los cambios a las leyes fiscales de 1995 a 2006 tenían por propósito resolver el problema recaudatorio en México, es decir, si constituían una reforma fiscal en ese sentido. Sabemos que la recaudación no aumentó significativamente, pero con esto podremos saber si los cambios a las leyes al menos estaban dirigidos a resolver esa deficiencia.

---

<sup>121</sup> Ver H. Aaron & W. Gale (1996).

## 2. Reformas fiscales recaudatorias

Como se señaló anteriormente, las reformas fiscales por lo general se refieren a los cambios en la forma en que se recaudan y se administran los impuestos. Sin embargo, los ingresos fiscales provienen de una serie de contribuciones de la que los impuestos son sólo una parte. Los ingresos no tributarios también son importantes en México, especialmente debido a que incluyen buena parte de los ingresos petroleros. Más arriba se explicó la naturaleza de estos ingresos y del régimen fiscal de PEMEX, elemento central para entender el sistema fiscal mexicano. De todos modos, aun y cuando una reforma fiscal en México pasa por una revaloración del papel que juega PEMEX en las finanzas públicas, el papel que ha jugado hasta la fecha no puede variar significativamente mientras el gobierno federal no tenga otras fuentes de ingresos tributarios para reemplazar los derechos que provienen de la paraestatal. Por lo mismo, los ingresos tributarios son el punto de partida del problema fiscal, además de que sólo ellos tienen por naturaleza el propósito de financiar el gasto gubernamental, ya que los derechos y los aprovechamientos, por mencionar las principales contribuciones no tributarias, se deben cobrar en función del costo del servicio público o del valor de la concesión del bien público en cuestión y no en función de las necesidades de gasto del gobierno.

### *Ingresos tributarios programados*

Los ingresos tributarios que anualmente el Congreso le autoriza al gobierno federal mediante la Ley de Ingresos de la Federación es lo que se estima que el erario recaudará en función del esquema impositivo aprobado en las leyes fiscales para el año en curso. Se puede verificar ahí cuánto se esperaba obtener en cada ejercicio en comparación con lo autorizado en el ejercicio anterior.

Tabla 10  
**Ingresos tributarios programados**  
*Miles de millones de pesos de 2006*

	Ingresos Reales	Incremento %
1995	695.73	--
1996	709.24	1.94
1997	643.52	-9.27
1998	736.99	14.52
1999	886.30	20.26
2000	822.45	-7.20
2001	875.13	6.41
2002	1004.94	14.83
2003	941.51	-6.31
2004	918.40	-2.45
2005	911.92	-0.71
2006	832.02	-8.76

Fuente. Ley de Ingresos de la Federación 1995;  
SHCP, Cuenta Pública.

Como se aprecia en la tabla anterior, entre 1995 y 2006, sorprendentemente, son más años en los que el paquete fiscal aprobado por el Congreso recaudaría menos impuestos de lo que se había propuesto como meta el año anterior, medido en términos reales<sup>122</sup>. Sólo en tres ejercicios, 1998, 1999 y 2002, el paquete fiscal intenta un aumento importante de la recaudación respecto de lo que se planteó en el ejercicio previo. El porcentaje de aumento planeado para el año 1998 es engañoso, sin embargo, porque es un aumento respecto de un ejercicio en el que se bajó sensiblemente la pretensión recaudadora del gobierno federal. De hecho, la meta de ingresos tributarios en 1998 comparado con 1996 representa apenas un incremento de 3.9%. En consecuencia, reformas fiscales con la intención seria de aumentar los ingresos tributarios ocurren exclusivamente en 1999 y 2002, la primera bastante más ambiciosa que la segunda.

La reforma de 1999 se impone la meta de rebasar en 20%, en términos reales, el ingreso tributario programado para el año anterior; la de 2002 lo hace en 15%. Sin embargo, ninguno de los dos esfuerzos se sostiene en el tiempo. Al año siguiente de la primera reforma el objetivo recaudatorio se reduce en un poco más del 7%, para cerrar así el gobierno del presidente Zedillo. Por su parte, el gobierno del presidente Fox nunca más pretendió conseguir la meta recaudatoria de 2002; por el contrario, el monto de ingresos tributarios que programó recaudar fue disminuyendo año con año por el resto de su administración. En efecto, en 2006 se planeó recaudar \$832 mil millones de ingresos tributarios, que en términos reales significó un 17% menos que lo pretendido en 2002. Así, en el gobierno de Zedillo el golpe de timón llegó tarde en el sexenio y en el gobierno de Fox, después del intento en el primer año, no se aprobó por el resto del sexenio otro paquete fiscal con ese espíritu de avanzar decididamente en resolver el problema de escasez de recursos públicos.

Vale la pena notar que no es hasta 2008 que se intenta obtener una cantidad de recursos tributarios semejantes a los programados para 2002, cuando se introduce el IETU a cambio del IMPAC y el IDE como un instrumento novedoso para gravar a los ingresos de la economía informal, como se muestra en la tabla siguiente.

---

<sup>122</sup> Deflactado con el índice de precios implícito del producto interno bruto utilizado en la Cuenta Pública de cada año.

Tabla 11

**Ingresos tributarios programados**  
*Millones de pesos*

	Nominales	Reales (2006)	Aumento real (%)
2007	1'003,841.0	951,778.7	14.4
2008	1'224,960.9	1,090,238.1	13.5
2009	1'161,191.1	985,300.6	(9.6)

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación, SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre 2008

Al igual que en las ocasiones anteriores, el aumento de la recaudación tributaria que se intenta con la reforma fiscal de 2008 no se sostiene al siguiente año, pues para 2009 se planea un ingreso casi 10% menor en términos reales comparado con la meta estipulada para 2008.<sup>123</sup>

Es importante señalar que la suerte de los paquetes fiscales de 1999 y 2002 fue muy distinta, pues una cosa es la meta que se inscribe anualmente en la LIF y otra es la cifra de la recaudación efectiva que logra el erario al final del ejercicio. En el lenguaje de la Cuenta Pública<sup>124</sup>, es la diferencia entre el ingreso tributario “original” y el “ejercido”.

*Ingresos tributarios ejercidos*

Las tablas 10 y 11 muestran los ingresos que el gobierno federal estimó que obtendría en cada ejercicio, pero no es obvio que los recaude, especialmente cuando hay cambios importantes en las leyes fiscales. Entre lo programado y el monto de recursos efectivamente recaudados por el gobierno federal están las impugnaciones de los particulares, principalmente los amparos que alegan la inconstitucionalidad de los impuestos, la elusión de los impuestos mediante las estrategias de planeación fiscal que idean constantemente los particulares y la propia eficacia de la autoridad tributaria para fiscalizar y hacer valer la ley, así como las cambiantes circunstancias económicas que influyen en la obtención de recursos públicos. El riesgo de que esa brecha crezca sucede mayormente cuando se introducen más innovaciones en el sistema tributario, especialmente si los cambios están dirigidos a recaudar más impuestos.

<sup>123</sup> Cálculo de cifras reales con base a la inflación señalada en SHCP, *Informes ...* Cuarto Trimestre 2008, p.9.

<sup>124</sup> Se refiere a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que la SHCP publica cada año.

La comparación entre los ingresos tributarios programados al inicio de año y los obtenidos en realidad en el transcurso del ejercicio es un buen indicativo de la diferencia en la suerte que corrieron las reformas fiscales de 1999 y 2002. La primera, como se constata en el cuadro siguiente, estuvo muy cerca de recaudar lo programado, pero la segunda, por el contrario, estuvo muy lejos. En efecto, en ningún otro año la recaudación efectiva fue tan baja respecto a la estimada como en 2002, cuando queda corta respecto de la meta en casi un 10%.

Tabla 12

**Diferencia entre ingresos tributarios programados y obtenidos**  
*Miles de millones de pesos*

	Ingresos tributarios		Dif. %
	Programados	Obtenidos	
1995	171.85	170.31	-1.0
1996	236.59	226.00	-4.5
1997	282.63	312.62	10.6
1998	384.37	404.23	5.2
1999	525.71	521.68	-0.2
2000	565.45	581.70	2.9
2001	666.05	654.87	-1.7
2002	806.30	728.28	-9.7
2003	790.31	766.58	-3.0
2004	821.25	770.12	-6.2
2005	864.95	808.19	-6.6
2006	832.02	888.47	6.8

Fuente: SHCP, Cuenta Pública

Sobresale de la tabla anterior que en los doce años que comprenden los gobiernos de los presidentes Zedillo y Fox sólo se consiguió la meta recaudatoria en cuatro de ellos y sólo uno de ellos ocurrió durante todo el gobierno de Fox. Sin embargo, hay en esto un elemento engañoso, pues la diferencia resulta en parte a causa del propio diseño de los impuestos, específicamente del IEPS de gasolinas, que se contagia de la volatilidad del precio de petróleo, como se explicó anteriormente.

La lógica de este impuesto hace el IEPS suba cuando bajan los precios internacionales del petróleo, pero por la misma razón también disminuye el derecho de extracción de petróleo que PEMEX entera, el cual se clasifica como un ingreso no tributario. Lo mismo sucede en sentido inverso cuando suben los precios internacionales, baja el IEPS y por consiguiente la recaudación tributaria y suben los ingresos por derechos petroleros. Es natural al diseño de los impuestos en México que cuando el precio del petróleo sea mayor a lo estimado, el IEPS de gasolinas sea menor a lo presupuestado, con lo que la meta recaudatoria de

ingresos tributarios quedará por debajo de lo programado, pero ello se compensa gracias a los mayores ingresos no tributarios enterados por PEMEX.

El problema que implica la volatilidad de los recursos petroleros del sector público para conseguir la meta de ingresos tributarios, considerada de manera aislada de los demás ingresos<sup>125</sup>, no explica, sin embargo, la baja recaudación de esos ingresos en 2002 y la relativa ineficacia de esta reforma respecto de lo conseguido en 1999.

En efecto, en 2002 el IEPS recaudado fue inferior a lo programado en un 12.1%, al mismo tiempo que los derechos por hidrocarburos fue superior a la meta establecida al inicio de año en 14.7%. Si se asume que la totalidad del aumento en derechos por hidrocarburos lleva a una disminución en el IEPS a las gasolineras, ello explicaría aproximadamente el 19% del déficit en la recaudación tributaria total de ese año; por consiguiente, un poco más del 80% de la brecha entre lo programado y lo conseguido en materia tributaria se explica, como la propia Cuenta Pública lo señala, porque “la reforma fiscal aprobada no generó los recursos esperados, particularmente en el caso del ISR”.<sup>126</sup> Si la misma salvedad se considera para el ejercicio de 1999, la reforma fiscal hubiera rebasado los ingresos tributarios programados para ese año.<sup>127</sup> Se puede concluir entonces que la única reforma fiscal dirigida a resolver el problema de insuficiencia de recursos públicos y que logró mover el sistema tributario en esa dirección, fue la de 1999. La de 2002, aunque compartió ese objetivo, simplemente fracasó.

A continuación se investiga más allá de los dos intentos de reforma fiscales recaudatorias antes mencionadas, cual fue la orientación de la política fiscal aprobada por el Congreso en los doce años bajo estudio.

---

<sup>125</sup> Por ese problema precisamente se modifica a partir de 2002 la manera de reportar los ingresos petroleros, especificando los tributarios que tienen ese origen.

<sup>126</sup> SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2002.

<sup>127</sup> El total de ingresos tributarios fue inferior al programado en menos del 1%, mientras que el IEPS lo hizo en 3.4%. Los derechos por hidrocarburos en cambio se superaron por un margen todavía mucho mayor. SHCP. Cuenta Pública 1999.

### 3. La orientación de la política fiscal en México 1995 -2006

El discurso político ha sido claro por muchos años, como se documentó anteriormente, de que México requiere aumentar la recaudación tributaria y, más recientemente, de que ello debe subsanar la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros. Aparte de las dos reformas fiscales recaudatorias de gran calado que se intentaron en 1999 y 2002, interesa saber si la política fiscal en los demás años fue consistente, quizás de una manera gradual al menos, con ese discurso.

#### *Orientación de las medidas fiscales adoptadas 1995 -2006*

Como se vio en la sección precedente, el total de la recaudación programada es un indicador de la orientación del paquete fiscal de turno, pero no refleja necesariamente la naturaleza global del paquete, porque no se estima la consecuencia recaudatoria de la mayoría de las medidas que contiene; algunas se suponen neutrales y otras no permiten un cálculo suficientemente confiable como para incluirlas en el programa de gobierno. Por lo mismo, los recursos fiscales autorizados en la LIF no toman en cuenta el posible efecto de un buen número de medidas aprobadas por el Congreso. Para conocer entonces la orientación del conjunto de medidas aprobadas en un paquete fiscal es necesario revisar el propósito de cada una de ellas.

La Cuenta Pública anual que elabora la SHCP lista en su capítulo de Política de Ingresos las principales medidas de política tributaria aprobadas por el Congreso en el año y las clasifica según su “orientación”. La orientación de las medidas se desagrega a su vez, según la clasificación de la propia SHCP, en varias “vertientes”, las que se han titulado de distintos modos entre 1995 y 2006, pero que se pueden agrupar en ocho rubros, por semejanza de propósitos:

1. Aumento en la capacidad fiscalizadora, combate a la evasión y fortalecimiento de los ingresos públicos;
2. Estímulo a la actividad económica, al empleo, la inversión, el ahorro y la competitividad de las empresas;
3. Simplificación del régimen fiscal, facilitación del cumplimiento de obligaciones y fomento al pago oportuno de las contribuciones;
4. Modernización de la administración tributaria
5. Equidad tributaria
6. Seguridad jurídica y adecuación al entorno económico;
7. Impulso al federalismo fiscal

## 8. Eficiencia y aliento al comercio exterior.

Las seis primeras vertientes de política fiscal son del interés de este estudio, las últimas dos, cuya orientación es bastante evidente por sus títulos, quedan fuera del ámbito de análisis de este trabajo. Las seis vertientes que interesan aquí se pueden reagrupar mejor en cuatro grandes categorías.

A) Recaudación. Se agrupan bajo este rubro todas las medidas que directamente aumentan la recaudación tributaria, porque amplían la base o la tasa del tributo, o introducen nuevos impuestos, o implantan nuevos controles a los contribuyentes para dificultar la evasión del impuesto, o dotan a las autoridades de mejores instrumentos para fiscalizarlos, o simplemente aumentan las sanciones a la omisión de obligaciones impositivas. Todas las medidas que tengan alguno de estos propósitos se entiende que están dirigidas a fortalecer los ingresos públicos y se les denomina aquí como recaudatoria.

B) Gasto fiscal. La segunda vertiente es de carácter “intervencionista”, es decir, las medidas agrupadas bajo ese título influyen en las decisiones económicas de los contribuyentes para aumentar, por ejemplo, las inversiones, sus ahorros, el empleo o la producción de bienes y servicios, sea en general o en un sector en lo particular de la economía, pero todas lo hacen a expensas de la recaudación de impuestos. Estas medidas tienen, por lo menos en el corto plazo, el sentido contrario a las primeras y se les denomina entonces como un gasto fiscal.

C) Neutralidad. Las medidas agrupadas en las vertientes 3 y 4, esto es, las llamadas de simplificación y equidad, tienen por objetivo corregir el régimen fiscal, eliminando ambigüedades y tratos desiguales, para hacerlo más neutral y evitar así distorsiones en la asignación de recursos por parte de los particulares.

D) Eficiencia. Las dos vertientes siguientes (5 y 6), seguridad jurídica y modernización administrativa, contienen medidas con las que se propone principalmente disminuir los costos de la recaudación de impuestos, haciendo el sistema fiscal más eficiente.

En la Tabla 13 más abajo se presenta el número de medidas que se han tomado año con año clasificadas de acuerdo a cada una de las cuatro grandes vertientes mencionadas: Recaudación (R), Gasto fiscal (G), Eficiencia (E) y Neutralidad (N). Esta clasificación, sin embargo, está sujeta a cierto juicio de valor y hay aquí áreas grises, donde se puede argumentar a favor de una clasificación distinta a la que se presenta en la tabla. Muchas medidas tienen más de un efecto o propósito, por ejemplo, unas tienen por objetivo hacer más eficiente la administración tributaria pero también ayudan a combatir la evasión, mientras que otras que combaten la evasión pudieran también ahorrarle costos de operación al Servicio de Administración Tributaria (SAT).<sup>128</sup> Más aun, ciertas medidas están diseñadas para recuperar la esencia del régimen existente, sin pretensión de ampliar la base gravada, pues son ajustes técnicos que protegen la que ya está concebida originalmente, por

---

<sup>128</sup> Por ejemplo, cuando se obligó a los contribuyentes a informar el motivo por el que declaraban ISR en cero.

lo que bien podrían ser catalogadas como neutrales en vez de recaudatorias, pero si cierran una vía importante para la elusión del impuesto podrían calificarse al revés.<sup>129</sup>

Las amnistías fiscales tienen también un doble efecto: por una parte condonan adeudos fiscales y por otra consiguen nuevos contribuyentes y recaudación que de otro modo posiblemente sería irrecuperable, o que se obtendría sólo parcialmente mediante costosos procesos de fiscalización y litigio. Por otra parte, es indudable que una amnistía formalmente reduce la carga fiscal y genera la duda si, a la larga, el fisco siempre termina por ofrecer condiciones de privilegio para ponerse al corriente, alentando así la evasión. En caso, toda condonación de impuestos o sanciones se cataloga aquí como una medida de concesión, es decir, bajo la rúbrica de gasto fiscal.

En general, las medidas un tanto híbridas en el sentido que tienen más de una consecuencia y cada una con una orientación clasificable en vertientes distintas, se agruparon en primera instancia de acuerdo a lo establecido por la SHCP en la Cuenta Pública. No obstante, cuando la característica principal de la medida fuese claramente otra, se reclasificó de acuerdo a esta última característica.

Antes de interpretar la Tabla 13, donde se presenta el número de medidas según su orientación fiscal para el periodo 1995 - 2006, se debe aclarar en más detalle cómo fue construida. En primer lugar, la tabla refleja sólo los cambios de ley aprobados por el Congreso; las medidas tomadas por medio de decretos presidenciales, que pueden ser una parte muy importante de la política tributaria, se analizan por separado en el capítulo IV. Algunos cambios a las leyes fiscales fueron precedidos por la vía administrativa, es decir, la ley solo recogió lo que ya existía en un decreto o miscelánea fiscal, por lo que los cambios a la ley no cambiaron en la práctica el régimen fiscal vigente, sólo le brindaron mayor certeza jurídica. Estos cambios al régimen tributario, que lo son sólo en el sentido del instrumento normativo que los contiene, se registran aquí en el momento en que se le da un sentido de permanencia legal. Otras modificaciones a la ley son de carácter transitorio, con validez finita en el tiempo, incluso anual y, con frecuencia, se renuevan todos los años. La Cuenta Pública las registra (a veces) cada año como una nueva medida. En este caso, la tabla 13 sólo considera la medida en el primer año en que se legisla, para no multiplicar lo que en realidad es una sola medida tributaria. Otras medidas se legislan en un año pero entran en efecto al año siguiente y otras que se aprueban con ese *vacatio legis* nunca entran en vigor porque la legislatura las deroga antes que eso suceda. En estos casos, la tabla registra la medida en el año en que el cambio fue aprobado y, para mantener consistencia, registra como una medida adicional cuando el cambio se deroga, aún cuando nunca haya entrado en vigor.

Es importante notar que la Cuenta Pública no contiene todos los cambios a la legislación fiscal, sólo los que la SHCP considera más importantes. En este trabajo se respetó esa

---

<sup>129</sup> Por ejemplo, la obligación que las operaciones entre partes relacionadas fuesen valoradas a precios de mercado según las metodologías de precios de transferencia de la OCDE sin duda mejoró la legislación vigente en la materia y en ese sentido podría disminuir la elusión tributaria. Por otro lado, el régimen fiscal previo a esa modificación tampoco permitía la manipulación de los precios de transferencia. Desde el punto de vista del diseño del régimen, de su balance entre lo gravado y lo exento, la modificación es neutral, aunque mejora la posibilidad de combatir la evasión fiscal y hacer el régimen efectivo.

selección. En el anexo de este capítulo se listan todas estas medidas específicas aprobadas por el Congreso, año con año, identificándolas por su respectiva orientación. Si la lista de modificaciones a las leyes se ampliara para cubrir un universo más cercano al total, el resultado del análisis no cambiaría mucho. A modo de ejemplo, para 2005 y 2006 se agregan medidas que no están en la Cuenta Pública.

Sin tratar de atribuirle más significado del que tiene, la tabla 13 contiene el número de medidas por tipo de orientación, donde se aprecia fácilmente que la política fiscal se ha inclinado a lo largo de los años por medidas de gasto fiscal, que conceden tributación, en vez de recaudar ingresos para el fisco.

Tabla 13  
**Orientación de las medidas de política tributaria aprobadas  
por el Congreso, 1995 - 2006**

	G	N	E	R	Total	G/Total	
1995	12	3	2	3	20	.60	
1996	10	4	14	1	29	.34	
1997	10	7	6	6	29	.34	G= gasto fiscal
1998	6	3	10	2	21	.29	N= neutral
1999	2	0	1	17	20	.10	E= Eficiencia
2000	8	8	5	10	31	.25	R= recaudatoria
2001	7	2	6	4	19	.37	
2002	17	6	5	13	41	.41	
2003	16	4	4	7	31	.52	
2004	9	5	8	3	25	.36	
2005	16	3	4	10	33	.48	
2006	12	4	0	5	21	.57	
<i>Total</i>	<i>125</i>	<i>49</i>	<i>65</i>	<i>81</i>	<i>320</i>		

Fuente: elaborado a partir de la Cuenta Pública anual (SHCP)

Salvo por el año 1999, en todos los ejercicios el Congreso aprobó más medidas que conceden recaudación en comparación a las que tienen por propósito aumentarla. Esto sucede incluso en el año 2002, lo cual puede explicar porqué finalmente la reforma de ese año no tuvo los resultados esperados. Es cierto que aquí no se mide la importancia relativa de la cada medida, sólo el número de ellas según la orientación, pero no deja de ser indicativo del espíritu del paquete fiscal que finalmente se votó en cada ejercicio.

### *Comparación de las administraciones de los Presidentes Zedillo y Fox*

El periodo que abarca esta investigación comprende las administraciones de los Presidentes Zedillo y Fox. La política fiscal de ambos gobiernos difiere en varios aspectos importantes, especialmente en lo que más interesa a este estudio – la institucionalidad de la política tributaria, pero al final de cuentas ninguno de los dos logra una reforma profunda y satisfactoria del sistema fiscal mexicano. Esto lo confirma la urgencia e importancia que le asigna la administración siguiente, la del Presidente Calderón, a la reforma fiscal de gran alcance que presenta en el primer año de su periodo.

A finales de 2006, en efecto, la variedad de impuestos se mantiene sin cambios y, a grandes rasgos, la estructura interna de los más importantes (ISR, IVA e IMPAC) no se distancia radicalmente del esquema prevaleciente en 1995. Ello no significa, sin embargo, que las diferencias en la política tributaria de un gobierno y otro sean poco relevantes.

Los gobiernos de Zedillo y Fox comienzan en circunstancias difícilmente más disímolas: al primero le estalla prácticamente en la inauguración de su gobierno una crisis financiera de enormes proporciones, que debilita fuertemente las finanzas públicas, sumado a un desgaste político sin precedentes por una sucesión alterada por crímenes políticos y alzamientos guerrilleros; el Presidente Fox, por el contrario, inicia su gobierno con el gran entusiasmo político que significó el fin del dominio del PRI, en condiciones económicas estables y de solidez financiera.

A pesar de las condiciones tan distintas en que ambos presidentes comenzaron sus administraciones, los dos hacen llegar al Congreso en abril de su primer año de gobierno una iniciativa fiscal que representaba una modificación importante a las leyes fiscales. El presidente Zedillo, todavía con mayoría parlamentaria, consigue aumentar la tasa general del IVA del 10% al 15% (a excepción de la franja fronteriza que mantiene el 10% y los alimentos y medicinas que desde entonces se gravan con la tasa cero<sup>130</sup>), mientras que el presidente Fox en el mismo mes del año 2001 propone generalizar la tasa del 15% del mismo impuesto, que el Congreso rechaza tajantemente. Ambos sexenios cargarán con las consecuencias del éxito en un caso y del fracaso en el otro, en el sentido que dichos acontecimientos marcaron en buena medida el quehacer tributario por el resto de sus respectivas administraciones.

Junto con el alza al IVA en 1995, el gobierno de Zedillo promovió una serie de medidas de emergencia para estimular la economía y para paliar los efectos más dramáticos de las crisis, que representaron importantes sacrificios fiscales, como se explicó anteriormente<sup>131</sup>; estos beneficios se sumaron a los que ya venían previstos en el paquete fiscal para 1995, destacando las reformas al IMPAC para hacerlo menos oneroso para los contribuyentes: además de la baja en la tasa, aumentó a cuatro años el periodo inicial de exención y se

---

<sup>130</sup> La tasa cero a estos rubros se concedió primero por decreto en 1995 y en 1996 se introdujo en la LIVA.

<sup>131</sup> Ver pag. 6; SHCP (marzo 1995), p. 18.

permitió su reducción por el monto en que el ISR hubiese sobrepasado al propio Impac en los tres ejercicios anteriores.<sup>132</sup>

La sensible dilución del IMPAC y las medidas de emergencia que se tomaron para estimular la economía y para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales (muchas de ellas por decreto presidencial) caracterizan sin duda la política fiscal de los primeros años del gobierno del Presidente Zedillo. Además de las medidas ya mencionadas, sobresale el apoyo a la investigación y desarrollo, así como a la capacitación, al permitirse la deducción de las aportaciones a los fondos que las empresas constituyeran con ese fin.<sup>133</sup> También fue importante la ampliación de la tasa cero del IVA a los insumos agrícolas y al agua de uso doméstico, la disminución de la base de este impuesto a los intereses por créditos al consumo, así como el aumento del crédito al salario, que desgravó completamente a todos los empleados con ingresos de hasta tres salarios mínimos. Estas medidas ejemplifican bastante bien la orientación de la política fiscal en esos años, cargada sin duda hacia el gasto fiscal, como se refleja en los indicadores de la tabla 13.

Para la primera mitad del gobierno de Zedillo el esquema impositivo heredado del sexenio anterior se mantiene sin mayores cambios de fondo (salvo por el IMPAC<sup>134</sup>); en 1997 se modifica un tanto la prioridad cuando se reforma régimen que regula la tributación internacional. A mediados de los noventa México ingresó al *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT), firmó sus primeros tratados de doble tributación y accedió a la OCDE. Una de las condiciones importantes para integrar este organismo es adecuar los impuestos a las operaciones internacionales conforme al modelo patrocinado por dicho organismo, lo cual México hizo y reflejó en su legislación fiscal. Esto evidentemente facilita la inversión extranjera, pero la internacionalización de la economía también entraña ciertos riesgos en materia tributaria, pues se abren grandes avenidas de elusión fiscal en operaciones con el extranjero. Por lo mismo, en 1997 se introducen en la Ley del ISR (LISR) una regulación severa para las inversiones en y los pagos realizados a jurisdicciones de baja imposición fiscal (paraísos fiscales), que se definieron entonces mediante una lista de países, publicada en la misma ley, por ofrecer beneficios fiscales a residentes en el extranjero sin hacerlos extensivos a sus residentes nacionales y no intercambiar información con otros países, por lo que sirven de refugio para los evasores. Se impusieron altas tasas de retención a los

---

<sup>132</sup> Por decreto presidencial también se exentó del IMPAC a los pequeños contribuyentes, con ingresos menores a 7 millones de pesos anuales (Decreto 1 de noviembre 1995, art primero). Vale la pena notar que desde 1989 el Impac se había convertido en un instrumento clave para combatir la elusión del ISR corporativo (A. R. Moreno & M. Gabriel Budebo, 1993) y que dichas modificaciones sin duda lo debilitaron significativamente, especialmente si los activos de la empresa se colocaban en una compañía filial a la que le atribuyesen ingreso menores al mínimo citado. Casualmente, la degradación del Impac, que se introdujo antes del estallido de la crisis resultó apropiada para los tiempos de recesión económica que iniciaron en 1995, ya que en esas circunstancias dicho impuesto se convierte claramente en una pesada carga para las empresas, pues lo deben de enterar por igual aunque auténticamente no tengan utilidades.

<sup>133</sup> El beneficio fiscal está principalmente en permitirse la deducción de la aportación al fondo, antes de que se concrete el gasto en el rubro, lo cual es bastante poco ortodoxo incluso para ser un beneficio fiscal.

<sup>134</sup> En 1996 se modifica nuevamente el impuesto, ahora por una resolución de la Corte Suprema que declaró inconstitucional (inequitativo) el que se exentaran las empresas del sector financiero. En consecuencia, se hizo extensivo el impuesto al sector financiero, pero con una base distinta donde se gravan sólo los activos que no están sujetos de la intermediación financiera. Esa será la estructura del impuesto por los próximos once años.

pagos a esas jurisdicciones, se obligó a una declaración informativa sobre las inversiones mantenidas ahí, cuya omisión se determinó que fuera causa penal. Estas son principalmente las medidas recaudatorias para el año 1997 que se reflejan en la tabla 13.

Después de la importante innovación en la materia impositiva internacional, en 1998 la política de ingresos se centró en hacer el sistema tributario más amable para el contribuyente, con la intención de contener la tendencia a imponer más controles y requerimientos, haciéndolo más complejo y costoso en su operación. En efecto, se quitaron obligaciones, se ampliaron plazos para el cumplimiento de otras, se inició un proceso de modernización fundamental, permitiendo declaraciones y pagos electrónicos, al mismo tiempo que se limitaron las facultades más discrecionales de la autoridad, obligándola a plazos más cortos para devoluciones, para terminar auditorías, aumentando penas a servidores públicos que actuaran indebidamente. Muy importante también fue el inicio de operaciones del SAT, un organismo desconcentrado de la SHCP, con la idea de darle cierta autonomía de gestión y reforzarlo profesionalmente con el servicio fiscal de carrera que también se inauguró ese año. Por ello, en la tabla 13 aparecen en 1998 más medidas de orientación neutral y de eficiencia.

Cuando en 1998 el país parecía recuperarse de la fuerte crisis financiera de 1995 y en el momento en que el gobierno se concentraba en la modernización y simplificación de su administración tributaria, gracias a que en esos años los ingresos petroleros habían dado cierto margen de maniobra, el precio del petróleo sufre una severa caída y con ello los ingresos del gobierno federal; por un momento la suerte se acaba. El gobierno optó en consecuencia por realizar tres recortes significativos al gasto público programado en 1998.

A pesar de las muchas medidas para simplificar y modernizar el sistema tributario, además del número significativo de estímulos que dieron en esos años, en la memoria colectiva se gravó profundamente y por sobre las demás cosas, el aumento del IVA. Por lo mismo, cuando se requirió aumentar la recaudación, ese impuesto se dejó básicamente intocado, con todas sus exenciones y la reforma fiscal para 1999 se centró en cambio en el ISR. Así, las medidas más importantes aprobadas en 1999 fueron el aumento de las tasas marginales y la eliminación de regímenes especiales del ISR. El resultado fue un notorio aumento de los ingresos no petroleros del gobierno federal.

El último año de la administración del presidente Zedillo nuevamente los ingresos petroleros mejoraron sustancialmente y el ímpetu por aumentar los ingresos tributarios desvaneció sensiblemente, por lo que se presentó para 2000 una iniciativa fiscal limitada principalmente a una serie de ajustes técnicos a la legislación, es decir, para aclarar, precisar, corregir, reforzar diversos preceptos, sin promover cambios sustanciales en la forma o en el monto de los impuestos que recaudados. Era una propuesta más bien neutral, como se refleja en la tabla 13, sin perder de vista que se trataba de un año electoral y el más competido en varias generaciones.

Después de la elección presidencial, cuando se establece el contacto entre el gobierno saliente y el equipo de transición del equipo triunfante, se abre un espacio de oportunidad poco común: el paquete fiscal para 2001, el primer año del gobierno entrante, debía presentarlo al Congreso la administración saliente, que no tenía más costo político que

sacrificar. Era parte del programa del presidente electo el realizar una reforma fiscal, pero en vez de aprovechar ese ínterin de transición, y hacerla junto con el apoyo del gobierno saliente, con el que podrían obtener mayoría en el congreso, prefirió esperar a presentar su propio proyecto de reforma unos meses después, ya en el poder. Así, el paquete que se presenta y aprueba para 2001 fue modesto, con medidas de carácter más bien administrativo o de procedimiento, salvo por una generosa amnistía para los deudores fiscales, que se llamó “cuenta nueva y borrón”, pues estaba condicionada a que en años siguientes quienes se beneficiaran de ella pagaran correctamente sus impuestos.

La iniciativa “Nueva Hacienda Pública Distributiva” presentada en abril de 2001 se discutió durante el resto del año y se convirtió en el proyecto de reforma fiscal para 2002, pero modificada substancialmente a consecuencia de la oposición que enfrentó en el legislativo. Se rechazó la más sonada de las propuestas, la homogenización del IVA a la tasa del 15%, pero a cambio se introdujeron nuevos impuestos que pretendían dar al gobierno federal una parte de la recaudación que pretendía obtener a través del aumento del IVA. Los nuevos impuestos fueron:

- Impuesto sustitutivo del crédito al salario
- IEPS a las aguas gasificadas, refrescos, bebidas hidratantes y rehidratantes;
- IEPS a telecomunicaciones y servicios conexos
- Impuesto por la venta de bienes y servicios suntuarios

También se emitió una nueva LISR, como lo propuso el ejecutivo, en la que se plasmaron muchas de sus propuestas, pero no todas. Las propuestas originales para el ISR contenían muchas concesiones para los contribuyentes, pues se balanceaba hasta cierto punto con la ampliación de la base del IVA, pero al desecharse esta posibilidad, el propio ejecutivo da marcha atrás a ciertas iniciativas, para cuidar la recaudación que resultaría del paquete finalmente aprobado por el Congreso. Un ejemplo es la deducibilidad de la PTU, que se proponía sin limitaciones en la iniciativa del ejecutivo, pero en la LISR que se aprueba se condiciona a que la expectativa de crecimiento económico de la economía en el ejercicio fuese del 3% anual. También se elimina de la propuesta la exención total del ISR para un primer tramo de la tarifa del impuesto, manteniendo la tasa mínima del 3% en la Ley del ISR de 2001. Por otra parte, algunas de las medidas que eran restrictivas fueron rechazadas; por ejemplo, no eliminó la exención a los ingresos que representan para las personas físicas las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que los patrones pagan por cuenta sus empelados. El gobierno planteó gravarlas, pues la misma iniciativa proponía permitirle a los patrones deducirlas de sus ingresos, claramente eran medias que, en conjunto, procuraban la simetría fiscal, la neutralidad del régimen.<sup>135</sup> El Congreso, al rechazar la segunda parte de la iniciativa, la convirtió en una concesión fiscal.

La reforma resultante es producto de la negociación y ello implica que los cambios introducidos en el proceso legislativo no son necesariamente la creación del Congreso; el

---

<sup>135</sup> La deducción tenía que ser introducida en la LISR por jurisprudencia de la Corte.

ejecutivo también propone alternativas durante el debate en las comisiones legislativas. Por lo mismo, las diferencias entre la reforma que finalmente se aprobó y la presentada originalmente por el gobierno no fueron responsabilidad exclusiva del parlamento.

Los nuevos impuestos, así como la nueva ley del ISR, fueron sujeto de una oleada de amparos por parte de los contribuyentes, que fueron exitosos en contra de las principales modificaciones introducidas en las leyes fiscales en 2002. El impuesto sustitutivo al crédito al salario, el impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios, y los IEPS a los refrescos y a las telecomunicaciones, todos, tuvieron que derogarse en ejercicios posteriores. Incluso la limitación a la deducibilidad de la PTU fue impugnada exitosamente por los contribuyentes.<sup>136</sup> En consecuencia, la parte recaudatoria de la reforma no funcionó, pero las medidas que implicaban un gasto fiscal en el ISR se mantuvieron y tuvieron el efecto deseado, combinación que explica el resultado de la reforma.

Es notable como la “industria” del amparo fiscal aumentó radicalmente durante el sexenio del presidente Fox. Entre 2002 y 2007 la Procuraduría Fiscal de la Federación recibió 134 mil amparos, cuando entre 1996 y 2001 había recibido 48 mil, apenas un 36% de la cifra anterior.<sup>137</sup> También es de notar que en los primeros años del sexenio el porcentaje de éxito en la defensa de los amparos cayó abruptamente: de 76.2% a 30.8%,<sup>138</sup> lo que evidencia fundamentalmente la debilidad constitucional de las reformas fiscales en 2002.

El Gobierno de Fox intenta por segunda vez en 2003 conseguir la voluntad del congreso para eliminar la tasa cero del IVA en medicinas y alimentos, pero tampoco lo logró, aunque esta vez quedó a pocos votos de su aprobación en la cámara de diputados. El apoyo (insuficiente) que consiguió de la bancada de oposición le representó un alto costo político para aquellos que votaron con el gobierno. Los miembros del partido de oposición en la Comisión de Hacienda de la cámara de diputados que lo hicieron fueron muy pronto sustituidos en la Comisión y eventualmente se encontraron fuera de las filas de su partido.

No es sorprendente entonces que en la segunda mitad del sexenio de Fox ya no se intentaron nuevas reformas fiscales con orientación recaudatoria; además, la suerte del petróleo no lo hizo indispensable. Por otra parte, el bajo crecimiento económico en los primeros años, en buena parte debido a los efectos de la recesión de los E.U.A. en 2001<sup>139</sup>, inclinó la preocupación del gobierno por reactivar la economía, especialmente ante las optimistas promesas de campaña en ese respecto. Así, la política tributaria intenta más bien a promover el crecimiento por medio de estímulos fiscales, por lo que se proponen una larga lista de modificaciones a la legislación tributaria que significó conceder base tributaria. Destaca la ampliación de la tasa cero del IVA, la baja de las tasas de ISR, la reducción de algunos IEPS, la deducción plena de la participación de los trabajadores en la

---

<sup>136</sup> La pérdida de los amparos por motivos del ISCAS solamente costó al erario más de \$9 mil millones en devoluciones. El total de devoluciones por motivo de amparos perdidos sumó más de \$47 mil millones en el periodo 2001-2006. Congreso de la Unión, disponible en [www](http://www.congreso.gob.mx).

<sup>137</sup> C. Elizondo Serra- Mayer (2009).

<sup>138</sup> Para fines del sexenio la proporción de amparos defendidos exitosamente había subido nuevamente a cerca del 80%. C. Elizondo Serra- Mayer (2009).

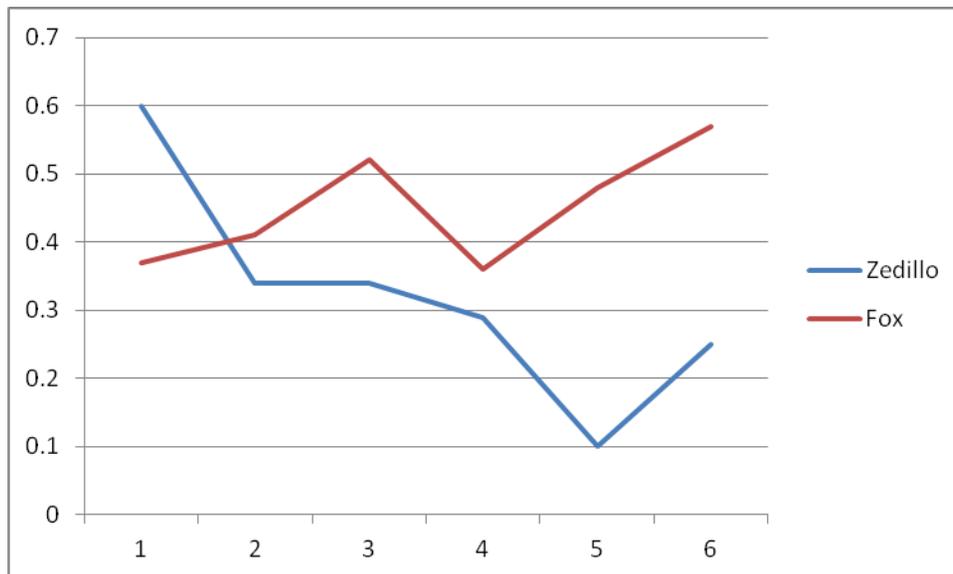
<sup>139</sup> El índice global de la actividad económica en México fue negativo en los dos últimos trimestres de 2002 y en el primero de 2003. SHCP, *Informes sobre la Situación Económica ...* Cuarto trimestre 2002, p.4.

utilidad (PTU), la ampliación de la deducción inmediata de inversiones, la consolidación fiscal al 100%, más apoyos a la investigación y desarrollo (I&D) y la reducción del ISAN.

En algunos casos, es justo reconocer, las medidas que propuso el ejecutivo que cedían recaudación eran parte de un paquete integral, que se compensaban con otras medidas recaudatorias, pero el congreso aceptó las primeras y rechazó las segundas, desvinculándolas totalmente. Por ejemplo, en 2005 el gobierno propuso simplificar radicalmente el impuesto sobre la renta a personas físicas, ampliando la base del impuesto, pero ello se complementaba con una baja de tasas para mantener al sistema medianamente neutral. El Congreso aprobó el plan, le dio un año para entrar en vigor, pero antes de que ello sucediera, derogó la parte más polémica del paquete y sostuvo la baja de tasas. Lo anterior, más la derogación (por inconstitucionalidad) de los varios impuestos que se aprobaron en 2002, es lo que se refleja en la tabla 13 como un aumento notable de las medidas que conceden recaudación en la segunda mitad del sexenio.

Es interesante notar que el número de medidas que implican un gasto fiscal tuvieron un comportamiento notoriamente distinto durante el sexenio del presidente Fox en comparación a su predecesor. No sólo el número de medidas que conceden recaudación fue en promedio bastante más alto en el periodo 2001-2006, sino que éstas fueron cada vez más importantes en la configuración del paquete fiscal hacia el fin del sexenio, cuando durante la administración anterior la tendencia fue al revés, con menos concesiones hacia el final de la administración, como se aprecia en la grafica siguiente.

### Proporción de medidas que implicaron un gasto fiscal a lo largo del sexenio



Fuente: Tabla 13

El discurso del gobierno del presidente Fox recalcó la necesidad de aumentar los ingresos públicos, pero su interacción con el proceso legislativo claramente produjo el resultado opuesto. Hay un divorcio entre el discurso y los hechos, pero en este proceso actúan tanto el ejecutivo como el Congreso y es difícil separar totalmente las responsabilidades de uno y otro. Sin duda la primera iniciativa de reforma fiscal del gobierno de Fox, presentada en la primera mitad de 2001, fue tajantemente rechazada por la oposición en el Congreso. Pero las negociaciones posteriores son más opacas, pues estas se conducían frecuentemente antes de presentar la iniciativa de ley, y en algunas ocasiones el proyecto de ley así acordado era presentado a la Cámara por un partido de la oposición. No obstante, la distancia entre el discurso y los hechos promovidos por el ejecutivo se verifica con agudeza al examinar la gestión fiscal por la vía administrativa, mediante decretos presidenciales, fuera del ámbito parlamentario, como se muestra en el siguiente capítulo.

**Anexo al capítulo III:  
Principales cambios a las leyes fiscales 1995 – 2006**

**1995**

	<b>medidas</b>	<b>categoría</b>
1	Elimina algunos conceptos de dividendos fictos	T
2	Deducción de reservas para fondos de capacitación	G
3	Cheques nominativos arriba de \$2000	T
4	Aumento coeficientes de depreciación	G
5	Deducción inmediata en zonas metro para pequeñas empresas	G
6	Maquila sujeta a precios de transferencia	T
7	Reglas de salida para régimen simplificado	T
8	Asociaciones de colonos no contribuyentes	T
9	Dividendos de seguros gravados si provienen de pagos del empleador	R
10	Asimilación de comuneros al régimen de ejidatarios	G
11	Costo comprobado de adquisición mínimo 10%	G
12	Aumento de CUCA por restitución de préstamos	G
13	Grava jubilaciones pagadas en el extranjero por residentes en el país	R
14	Grava ingresos por eventos deportivos realizados por residentes en el extranjero, así como otras actividades resultado de su reputación.	R
15	Se reduce tasa Impar de 2% al 1.8%	G
16	Base impar cuarto año anterior	G
17	Exención Impac por cuatro años	G
18	Acreditamiento ISR en exceso por tres ejercicios anteriores	G
19	Ampliación tasa cero IVA a insumos relacionados con la agroindustria	G
20	ISAN, excepción en región fronteriza	G

1996

	medidas	categoría
1	Se duplica el ingreso de las empresas que pueden tomar la deducción inmediata en zonas metropolitanas y se elimina limitante de número máximo de trabajadores.	G
2	Nuevo régimen para p f con actividades empresariales con el público en general exclusivamente, tasa 2.5% ingresos brutos.	G
3	Baja tasa de retención del 15% al 4.9% a intereses a entidades financieras en países con tratado	G*
4	Tasa de retención del 4.9% a sucursales foráneas de banco mexicanos	G
5	Intereses moratorios reales se deducen o acumulan cuando se cobren	N
6	Amplía plazo amortización perdidas de 5 a 10 años	G
7	Tasa cero de IVA alimentos y medicinas	G*
8	IVA a agua doméstica tasa cero	G
9	Base IVA intereses reales	G
10	Aumento crédito al salario	G
11	Impac al sector financiero	R
12	No aplica Impac a activos de pf arrendados a otros contribuyentes del impuesto	N
13	Regula pagos de IVA e ISR en escisiones y fusiones	N
14	Simplificación costo fiscal acciones	N
15	Pérdidas cambiarias compensables contra utilidades de 5 ejercicios	G
16	Reducción plazo devoluciones	E
17	Saldos a favor compensables contra ISR e IVA	E
18	Aumento plazo para pago de adeudos fiscales	E
19	Trasparentar criterios internos	E
20	Límite de tiempo para resolver ciertos trámites	E
21	Modificación administrativa de resoluciones desfavorables	E
22	Se fortalece medios de defensa del contribuyente en el Tribunal Fiscal	E
23	No se pueden actas complementarias en auditorías	E
24	Ampliación plazo para desvirtuar hechos en auditoría	E
25	Concluir por oficio auditorías sin observaciones	E
26	Se exime de sanción a correcciones espontáneas	E
27	Creación del Servicio de Administración Tributaria	E
28	Creación del servicio fiscal de carrera	E
29	Evaluación de administración tributaria reportable al congreso	E

\*Medida introducida anteriormente por la vía administrativa.

1997

	<b>medidas</b>	categoria
1	Deducción de pérdidas cambiarias contra ingresos por intereses	G
2	Desgrava rendimientos de fondos I & D, capacitación y de pensiones	G
3	Amplía deducción de donativos	G
4	Aumenta posibilidad de acreditar impuestos pagados en el extranjero por control indirecto, empresas controladas, en casos de escisión y por componente.	G
5	Acreditamiento al 100% de IVA por inversiones en deducción inmediata	G
6	Autocorrección en revisión de gabinete	E
7	Disminuye tasa de recargos	G
8	Actualización de omisiones de impuestos en UDIs	N
9	Reducción de recargos a deudores cumplidos	G
10	Permite confirmación de criterio en precios de transferencia	E
11	Cambio en la definición de residencia	N
12	Reducción de tasas de retención a aseguradoras	G
13	Adecua sanciones a delitos conforma gravedad de conducta	N
14	Aumenta facultad de autoridad para solicitar información	E
15	Delito conducta indebida del servidor público	E
16	Reduce plazo para pagar impuestos omitidos sin multa	E
17	Precisó procedencia de recursos de revisión en tribunales	E
18	Definió concepto de asistencia técnica y regalía	N
19	Deducción de gastos conforme avance de obra	G
20	Diferimiento impuesto Sincas	G
21	Régimen de Jubifis	R
22	Métodos de precios de transferencia	R
23	Gravamen a artistas y deportistas extranjeros	R
24	Reemplazo de tarifa por retención única a honorarios a residentes en el extranjero	R
25	Impac precisiones a la base del impuesto cuando arrendados y consolidación	N
26	Limitación del régimen preferencial e IVA en región fronteriza	R
27	Proporcionalidad en tasa 0 de proveedores a Pitex y maquila	N
28	Acreditamiento IEPS proporcional a ingresos gravados	N
29	Controles a marbetes y a inventarios sujetos a IEPS	R

**1998**

	<b>medidas</b>	<b>categoría</b>
1	Eliminación de avisos	E
2	Elimina requisito de maquinas registradoras	E
3	Reduce plazo para devoluciones	E
4	Pagos y Presentación declaraciones en medio electrónicos	E
5	RFC para residentes en el extranjero	E
6	Obligación publicar resoluciones emitidas	N
7	Condonación recargos a contribuyentes en quiebra	G
8	Reduce plazo auditorias	E
9	Precisión definición algunos delitos	N
10	Amplía plazo para presentar declaración del ejercicio	E
11	Mayor pena para servidores públicos que auditen sin la orden	E
12	Aumenta número de declaraciones complementarias	E
13	Modifica definición y régimen de OFDs	N
14	Sanciones a servidores públicos para mantener confidencialidad	E
15	Exención Impac a pequeñas empresas	G*
16	Exención IVA agua para uso doméstico	G
17	Incremento en crédito fiscal por gastos en I&D	G
18	Deducción de aportaciones voluntarias	G
19	Régimen pequeños contribuyentes con tasa progresiva máxima de 2.5% y recaudación compartida con estados	G
20	Facultad para pedir información a terceros	R
21	Controles al IEPS de bebidas alcohólicas	R

\*Medida introducida anteriormente por la vía administrativa.

**1999**

	<b>medidas</b>	categoria
1	Más facultades autoridad para verificar inscripción al RFC	R
2	Embargo precautorio	R
3	Eliminación lagunas en consolidación fiscal	R
4	Retención de IVA en ciertos sectores	R
5	IEPS en primera enajenación; cuota fija más a ad valorem	R
6	Defraudación como delito grave	R
7	Delito fiscal reproducción comprobantes fiscales por personas no autorizadas	R
8	Garantía para devoluciones	R
9	Condonación de multas y reducción recargos a contribuyentes con buen historial	I
10	Reducción de sanciones menores	E
11	Reducción recargos deudores cumplidos	I
12	Reducción tasa ISR empresarial 34% a 30%; utilidades no reinvertidas al 35%, aumento de 1%	R
13	Eliminación de deducción inmediata	R
14	Acotó consolidación fiscal	R
15	Sustituyó crédito a I&D por estímulo acotado.	R
16	Aumento a 40% tasa máxima personas físicas	R
17	Retención del 5% a dividendos distribuidos	R
18	Aumento retención intereses	R
19	Aumento de aranceles	R
20	Aumentos tasas de retención al extranjero	R

2000

	<b>medidas</b>	categoria
1	Suspensión en ciertos casos del plazo para concluir auditorías	E
2	Eliminación de algunas informativas	E
3	Exención a intereses de títulos mayores a tres años	G
4	Modificación mecánica acreditamiento IVA	N
5	Nuevo esquema IEPS bebidas alcohólicas: cuota fija por litro y tipo	R
6	Obligación de documentación mercancía a ventas en vía pública	R
	Facultad para verificar marbetes	R
8	Ajustes al régimen de consolidación fiscal.	N
9	Precisión al acceso al régimen de pequeños contribuyentes	N
10	Informativa de precios de transferencia	E
11	Retención IVA a transportistas	R
12	Habilitan oficias en el extranjero para recaudar impuestos	E
13	Baja tasa ISR del 32% al 30%	G
14	Se modifican tasas de depreciación lineal, suben unos, bajan otros	N
15	Se exentan del impuesto a ciertos conceptos que asimilan a dividendos, e.g: gastos no deducibles que benefician a los accionistas.	G
16	Precisión al momento de acumular o deducir efectos de no ofds	N
17	Precisión de ciencia y tecnología y capacitación para recibir estímulo.	R
18	Obligación para que los bancos cuenten con una constancia de retención por los intereses que pagan a sus agencias en el extranjero para poder acreditar el impuesto.	E
19	Reservas bancarias superiores al 2.5% de la cartera promedio no deducible en el ejercicio; se difiere por los siguientes 10 años.	R
20	Deducción de compra de bebidas alcohólicas sólo con marbetes	R
21	Terrenos enajenados a través de arrendamiento financiero sólo en proporción al ingreso acumulado.	N
22	Se amplía el universo donatarias	G
23	Pérdidas por ventas de acciones pendientes de amortizar se pueden actualizar	G
24	Ajuste a la UDI es interés y sujeto de retención	N
25	Non bank banks misma retención que bancos, sujeto a condiciones de captación	N
26	Entidades de financiamiento extranjeras en las que participe el gobierno federal, retención al 4.9%	G
27	Amplía definición de regalías sujetas a retención	R
28	Baja retención a ciertos pagos a Jubifis	G
29	Modifica definición de ingresos obtenidos por extranjeros: por deudas perdonadas por el acreedor mexicano, por el derecho a participar en un negocio, por indemnización, todos sujetos a retención por el mexicano.	R
30	Sujeto del impuesto el ingreso por enajenación de crédito comercial por un residente en el extranjero	R
31	Se disminuye la tasa de retención a la cesión de primas por reaseguro del 3.5% al 2%.	G

**2001**

	<b>medidas</b>	<b>categoría</b>
1	Borrón y cuenta nueva	G
2	Condonación parcial de adeudos	G
3	Seis meses para cerrar visita domiciliaria	E
4	Simplificación reglas de actualización	E
5	Exención enajenación acciones representen bienes muebles	G
6	Se homologan fechas cumplimiento IVA e ISR	E
7	Pagos trimestrales para productores de alcohol	E
8	Exención IEPS enajenaciones a granel a productores o envasadores de bebidas alcohólicas	G
9	Disminución tasa y mayor límite de ingresos para repecos	G
10	Tasa de 4.9% a intereses de deuda mexicana entre gran público inversionista	G
11	Régimen de no ofds	N
12	Intereses por devoluciones a partir del primer medio de defensa	N
13	Ampliación concepto de responsabilidad solidaria	R
14	Comprobante para deducir requiere de todos los datos	R
15	Eliminación de ajuste por inflación a créditos a accionistas	G
16	Amplía el concepto de derechos de autor para incluir televisoras	R
17	Amplía rol del dictaminador externo en precios de transferencia	E
18	Elimina constancia de importación para tasa cero en bienes importados temporalmente	E
19	IEPS determinación de ingresos presuntivos	R

2002

	medidas	categoria
1	Homologación tasas al 35 y baja posterior de 1% al año hasta 32%	R
2	Reintroduce deducción inmediata de inversiones	G
3	Transporte: Acreditamiento de peaje contra ISR o Impac	G
4	Acreditamiento de IEPS sobre diesel	G
5	Crédito por gastos en I&D	G
6	Incentivo de 3 pesos por kilo de agave a productores	G
7	Régimen simplificado transporte excluido a partes relacionadas pm	R
8	Exención derechos de autor sólo a dos salarios mínimos	R
9	Eliminación gradual de tasa reducida de ISR para editores	R
10	Nuevo impuesto a la venta de Bienes y Servicios Suntuarios	R
11	Nuevo impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario	R
12	IEPS a telecomunicaciones	R
13	IEPS a refrescos	R
14	Aumento IEPS bebidas alcohólicas y tabacos	R
15	Régimen de flujo para pf con actividades empresariales	N
16	Régimen intermedio para pf cae hasta 4 millones	G
17	Repeco para pf hasta 1.5 millones, tasa de 1% ingresos brutos	G
18	Eliminación ajuste semestral pagos provisionales	E
19	Simplificación ajuste por inflación	E
20	Comprobante estado de cuenta de cheques	E
21	IVA en base a efectivo	N
22	Reforma reestructura de sociedades	R
23	Cambios régimen de consolidación fiscal	R
24	Cambios a enajenación de acciones y reducción de capital	R
25	Unificación enteros provisionales IVA e ISR	E
26	Grava intereses deuda pública, pf acumulación intereses reales y cambio tasa de retención	R
27	OFDs tipo de cambio	N
28	Enajenación a costo fiscal reestructura de sociedades	N
29	Pérdidas por créditos incobrables	N
30	Autorización disminución pagos provisionales	N
31	Deducción en restaurantes al 50%	G
32	Eliminó concepto de automóviles utilitarios	G
33	Deducción cuotas patronales IMSS	G
34	Deducción primas seguros médicos	G
35	Deducción intereses hipotecarios	G
36	Deducción aportaciones voluntarias	G
37	Reducción 50% tasa ISR sector agrícola	G
38	Exención a socios de empresas sector agrícola 20 sm	G
39	Pagos semestrales en vez de mensuales para el sector primario	E
40	Deducción de terrenos a sector agrícola	G
41	Transición anterior régimen agrícola utilidades no gravadas pero perdidas amortizables	G

2003

	<b>medidas</b>	categoria
1	Reducción tasa ISR a 34%	G
2	Amortizar pérdidas contra pagos provisionales	G
3	Aumento deducción de automóviles	G
4	Diferimiento ISR utilidades que se reinviertan en suscripción dentro de 30 días después de la distribución	G
5	Aumenta la exención a derechos de autor	G
6	Régimen para EPs de maquiladoras	N*
7	Tarifa progresiva a repecos	G
8	Exención IVA a recintos fiscales estratégicos	G
9	Elimina impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios	G
10	Ampliación del crédito por I&D	G
11	Reducción tasa de recargos	G
12	Tasa cero IVA enajenación de libros y periódicos	G
13	Aumento de 3 a 4% tasa impuesto sustitutivo al salario	R
14	Reducción deducción restaurantes	R
15	Elimina acreditamiento impuesto en el extranjero segundo nivel	R
16	Más fácil ingreso al régimen intermedio	G
17	Facilidad para deducción inmediata en régimen intermedio	G
18	Simplificación régimen enajenación acciones periodos de 12 meses	E
19	Regla para actualizar tarifa ISR	N
20	No acumulación de rendimientos de bienes aportados en fideicomisos para fines científicos	G
21	IVA definitivo mensual	N
22	Tasa cero a madera en trozo o descortezada	G
23	Precisiones IEPS Telecomunicaciones	N
24	Tasa de 20% a refrescos que usen azúcar	R
25	Precisión previsión social exenta	R
26	Limitación a exención ingresos sector primario a 200 sm	R
27	Tasa 15% IVA a alimentos preparados para llevar	R
28	Retención de IVA por maquiladoras y Pitex	G

\*Medida introducida anteriormente por la vía administrativa.

2004

	<b>medida</b>	<b>Categoría</b>
1	Comprobantes digitales	E
2	Comprobantes simplificados cuando pagos por vía electrónica	E
3	Solicitud de RFC mediante FIEL	E
4	Eliminación de garantía para devoluciones	E
5	Menor plazo para concluir auditorías	E
6	Tasa por mora devoluciones igual a la que pagan contribuyentes	N
7	Requisitos para no enajenación en escisión y fusión	N
8	Personalidad jurídica a la A en P para efectos fiscales	N
9	Eliminación exención gratificaciones a sector público	N
10	Eliminación exención IVA a Repecos	R
11	Contribuciones pagadas electrónicamente o cheques certificados	E
12	Precisión concepto residencia personas físicas	N
13	Aumento penalidad a fraudes	R
14	Contribuyentes informan porqué declaran en cero	E
15	Régimen de FIBRAS	G
16	Derogación impuesto sustitutivo al crédito al salario	G
17	Tasa del 0% IVA a revistas	G
18	Reducción tasas IEPS en cervezas, bebidas alcohólicas	G
19	Elimina IEPS a telecomunicaciones	G
20	Compensación impuestos a favor con retención de terceros	E
21	Se reduce tasa al 33% tasa de ISR	G
22	Deducción PTU hasta cierto límite	G
23	Reducción de tasa ISR para editores	G
24	Tasa 0 IVA a extranjero que ocupen servicios de hotel	G
25	Repecos. Eliminación de exención en IVA y se introduce estimación que pagan al estado (también para ISR)	R

**2005**

	<b>Medida</b>	<b>Categoría</b>
1	Reducción tasa ISR 30%	G
2	Plena deducibilidad de la PTU	G
3	Deducción inmediata en zonas de influencia de zonas metropolitanas sin restricción	G
4	Eliminación restricción tipo tecnología para deducción inmediata en zonas metropolitanas	G
5	Aumento de la consolidación fiscal al 100% de las utilidades de empresas controladas	G
6	Deducción 100% inversión en generación energía renovable	G
7	Aumento monto destinado a apoyo fiscal gasto en I&D	G
8	Deducción de terrenos al 100% en desarrollos inmobiliarios, , a cambio de la acumulación del 3% del valor deducido	G
9	Reduce base de Impac por deudas con el sistema financiero	G
10	Tarifa simplificada a dos tramos (2006) y cuota fija para personas físicas	E
11	Modificación acreditamiento IVA para exentos/gravados, ajuste al régimen definitivo mensual	N
12	Se amplía límite para Repecos y exención a ISR para pequeñas enajenación de bienes	G
14	Capitalización insuficiente. Límite a la deducciones de intereses pagados al extranjero	R
13	Sustitución de la deducción de la compra de inventarios por la deducción del costo de lo vendido	R
15	Se limita reducción tasa ISR sector primario	R
16	Requisitos para deducción de gasolina	R
17	Gravamen a ingresos en regímenes fiscales preferentes	R
18	Declaración informativa clientes y proveedores obligatoria	E
19	Deducción ciega del 8% de utilidad para actividades empresariales, en vez de deducción de gastos menores	G
20	Exclusión general para ganancia cambiaria e intereses	G
21	Se limita el crédito al salario hasta \$6,536 mensuales	R

22	Subsidio al empleo sustituye al crédito al salario	E
23	Subsidio de nivelación sustituye al subsidio acreditable (informativas)	E
24	Honorarios pagados a un residente en el extranjero parte relacionada tiene fuente en México y es sujeto a retención	R
25	Enajenación de acciones de residentes extranjeros cuyo valor se determine en más de un 50% por bienes inmuebles ubicados en el país tendrá fuente en México aun cuando la propiedad sea de forma indirecta.	R
26	Otorgar usufructo de acciones es lo mismo que enajenarlas	N
27	Diferir el pago del impuesto por venta de acciones dentro del grupo sólo si es por canje de acciones emitidas por sociedad adquirente	N
28	Fuente de riqueza ganancia por enajenación de créditos de un residente a favor de un residente en el extranjero que se venda a otro residente nacional	R
29	Cambio en definición de actividad empresarial para eliminar de beneficio empresarial una serie de conceptos	R
30	Se adelanta deducción inmediata al ejercicio siguiente a la adquisición o importación del bien	G
31	Modificación al estímulo fiscal para el empleo de personas discapacitadas: 100% del impuesto retenido en vez del 20% del salario pagado.	G
32	Deducción gastos en producción cinematográfica	G
33	Impuesto local al ingreso deducible del ISR federal hasta el 5%	G

**2006**

1	Se reduce tasa ISR a 29%	G
2	Deducción inmediata desde el ejercicio en que se realiza	G
3	Exención intereses deuda pública en manos de residentes en el extranjero	G*
4	Aumenta apoyo a gasto en I&D	G
8	Capitalización delgada, cambio en la fórmula	N
5	Mayor flexibilidad a régimen de FIBRAS	G
6	Exención IVA a certificados de participación inmobiliaria	G
7	Beneficio diferimiento ISR a Fideicomisos en capital de riesgo	G
9	Nuevo régimen para sociedades cooperativas	G
10	IVA Repecos régimen general o estimativa de autoridades	R
11	Devolución IVA a turistas extranjeros	G
12	PT, prelación métodos	N
13	Declaración informativa operaciones en efectivo 100,00; lo mismo para donatarias y pf	R
14	Eliminación estímulo Impar transporte aéreo y marítimo	R
15	Exención IVA enajenación locales en plazas comerciales destinadas a ambulantes	R
16	IEPS por envase, descuento si es reutilizable	R
17	Reducción ISAN	G
18	Se deja sin efecto la reforma integral de personas físicas de 2005.	N
19	Exención a OFDs (residentes extranjeros) de deuda referida a TIIE o cetes realizados en el Mexder	G
20	Simplificación REFIPES	N
21	Prórroga 2011 exención EP a maquilas de alberque	G

\*Medida introducida anteriormente por la vía administrativa.

#### **IV. Política tributaria por decreto**

Con frecuencia creciente, especialmente en los dos últimos años de la administración del presidente Fox, el ejecutivo ha usado los decretos presidenciales para moldear el sistema impositivo, otorgando unilateralmente beneficios, excepciones y privilegios tributarios contrarios a lo establecido en la ley. Esta práctica inevitablemente debilita la estructura tributaria del país, no sólo por los gastos fiscales y las distorsiones que genera por sí misma, sino también porque alienta la actividad de los grupos de presión para obtener del gobierno rentas protegidas aún más grandes. Así, los apoyos y privilegios terminan beneficiando a quienes tienen mayor peso o efectividad política, en vez de responder a políticas de gobierno encausadas por el interés público.

Idealmente debería estar fuera de toda posibilidad del ejecutivo el legislar mediante instrumentos regulatorios, así lo establece la constitución de México y lo ha refrendado en materia tributaria la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, se ha encontrado la manera para hacerlo de todos modos, permaneciendo así uno de los instrumentos más poderosos del presidencialismo mexicano: la potestad arbitraria para relevar parcial o totalmente a sectores de la población de su obligación de contribuir al erario público. Una solución de fondo de este problema pasa al menos por una revisión profunda del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación (CFF), para limitar las facultades que ahí se otorgan al ejecutivo para condonar o exentar contribuciones y para conceder subsidios o estímulos fiscales. Pero esto no será suficiente, como se discute a continuación.

En el sexenio del presidente Fox se emitieron 57 decretos que contienen 91 medidas fiscales, de las cuales 33 estaban vigentes todavía en 2008. Más abajo estas medidas se clasifican de acuerdo al privilegio otorgado y su alcance, para determinar la tipología de excepciones fiscales que se otorgaron entonces por decreto. Se distinguen en esa lista medidas decretadas contrarias a la norma constitucional así como los motivos por qué lo son de acuerdo al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se entiende que a mayor privilegio tributario, dirigido a su vez a grupos más restringidos de la población, más se aleja de una política gubernamental deseable y más se alienta la presión de los grupos de interés, incrementando la vulnerabilidad del sistema fiscal. En este capítulo se identifican las medidas con tales características.

### *Privilegios fiscales (rent-seeking) y el andamiaje institucional*

Como se señaló en el capítulo I, las distorsiones económicas y el desperdicio de recursos que provoca la influencia ejercida por los grupos de interés en la toma de decisiones de los gobiernos han recibido mucha atención entre economistas desde J. Buchanan & G. Tullock (1962). Es sabido desde entonces que el mandato de las mayorías en democracia son proclives al debilitamiento fiscal al consentir las demandas de distintos segmentos de la sociedad, especialmente de los votantes claves, para obtener rentas protegidas, sea mediante la exención de impuestos, derechos exclusivos o el incremento sesgado del gasto. La dinámica del *rent-seeking* es progresiva, pues moldea una estructura impositiva flexible e influenciada y ello hace que los agentes económicos estén dispuestos a invertir cada vez más recursos para modificar esa estructura en beneficio propio. Lo anterior tiene el inconveniente adicional, y nada despreciable, que en ese proceso los ingresos tienden a ser redistribuidos a favor de quien tiene más poder y efectividad política, sin coincidir mayormente con aquellos que resultan desfavorecidos por las fallas de mercado o se encuentran en los deciles inferiores de la distribución del ingreso nacional (R, Hollcombe, 1998).

La literatura de *public choice* originada con J. Buchanan & G. Tullock (1962) y de *rent-seeking* específicamente con A. Krueger (1974), llevan a la conclusión que la manera de disminuir los costos de esta práctica es el establecimiento de sistemas tributarios difíciles de cambiar, mediante reglas constitucionales fuera del alcance de las simples mayorías parlamentarias. Una restricción constitucional en este sentido es la que obliga a que toda modificación al sistema tributario deba ser de carácter general, de modo que no se pueda beneficiar a grupos particulares. Esto ya está incorporado formalmente en la Constitución mexicana (art. 31), la cual exige que los impuestos sean equitativos y proporcionales. El problema en México, como veremos más adelante, es que el ejecutivo pasa por alto esta restricción y no existe en el andamiaje institucional un verdadero sistema de frenos y contrapesos que lo impida. En el lenguaje de la literatura de *public choice*, hay una importante falla en el mercado político.

La principal responsabilidad del ejecutivo en el diseño de la política fiscal es la elaboración de las iniciativas de leyes tributarias que presenta anualmente al Congreso. El Congreso por su parte, de acuerdo a sus facultades constitucionales, expide las leyes con las que impone las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.<sup>140</sup> Por mandato constitucional, las facultades legislativas no son delegables a otro poder del estado<sup>141</sup>, salvo dos excepciones expresas en la misma constitución: en una emergencia nacional (art. 29) y para gravar las operaciones de comercio exterior (art 131). La facultad para exentar impuestos está expresamente limitada al poder legislativo únicamente (art.28). No obstante, el ejecutivo regularmente expide decretos o reglas administrativas que modifican o anulan lo dispuesto en las leyes tributarias, normalmente para otorgar un beneficio o una exención a un grupo o segmento de contribuyentes.

---

<sup>140</sup> Artículo 73, f VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>141</sup> Artículo 49, op. cit.

En efecto, el ejecutivo tiene a su disposición varios instrumentos normativos que por principio pertenecen al ámbito administrativo, supeditados a las leyes, con los que --se entiende-- el gobierno puede ejecutar su responsabilidad de cumplir y hacer cumplir la ley. Estos instrumentos son los decretos presidenciales, los reglamentos de las leyes, las reglas misceláneas, las facilidades administrativas y las resoluciones particulares, las dos últimas facultades exclusivas del SAT.

No obstante, a través de estos instrumentos el gobierno se ha permitido ir más allá de lo que la ley dispone en materia fiscal. A veces el ejecutivo corrige errores técnicos de la legislación, buscando su neutralidad o su apego a los requisitos constitucionales de equidad y proporcionalidad en materia tributaria. Pero en muchas otras ocasiones el ejecutivo simplemente cambia la política fiscal decidida por el Congreso. En ambos casos, sin embargo, al menos a primera vista, pareciera que el ejecutivo invade las esferas de responsabilidad de otros poderes.

Como primera consecuencia de lo anterior es que el sistema fiscal se vuelve enormemente complejo, construido sobre varios planos contradictorios, donde coexisten leyes, reglamentos, reglas y otras instancias regulatorias que no son consistentes, donde las regulaciones secundarias cambian substancialmente el régimen fiscal de ley y a veces de manera muy poco transparente. Vale la pena notar en este sentido que el ejecutivo también puede rebasarse a sí mismo, pues una dependencia de menor jerarquía puede otorgar un beneficio fiscal, sea por medio de una resolución particular o una facilidad administrativa, no contemplada en una disposición reglamentaria publicada por la presidencia de la república. El sistema tributario se convierte así en un laberinto difícil de descifrar, cuyos recovecos se multiplican sin un control cierto.

Más importante aún, sin embargo, es ver cómo y hasta qué punto el ejecutivo rebasa su facultad constitucional en la construcción del sistema tributario y entender porqué el andamiaje institucional se lo permite. En este capítulo se analiza cómo ello sucede por medio de los decretos presidenciales solamente, que representan una parte posiblemente menor del entramado regulatorio, pero suficiente para ver como se ha dado forma al régimen fiscal más allá de los límites de lo que establece la ley. Primero se describen los decretos y luego se discute su fundamentación legal.

### *Número de decretos expedidos y tipología de beneficios*

En los doce años de las administraciones de los presidentes Zedillo y Fox se expidieron 81 decretos en materia fiscal, con los cuales se decretaron 138 medidas específicas (cada decreto puede contener varias medidas) que modificaron de algún modo los impuestos pagados por los contribuyentes. A partir de 2002 la administración del presidente Fox aumentó notoriamente la expedición de estos decretos: bajo su gobierno se emitieron un total de 58, concentrándose especialmente en 2005 y 2006, mientras que durante el sexenio

de presidente Zedillo se emitieron sólo 23 decretos<sup>142</sup>. Este incremento en el activismo impositivo extraparlamentario también se reflejó en el número de medidas adoptadas mediante decreto, como se aprecia en el siguiente cuadro.

**Tabla 14**

**Decretos presidenciales en materia fiscal**

<b>Año</b>	<b>No. de Decretos</b>	<b>Medidas adoptadas</b>
1995	8	11
1996	4	8
1997	4	5
1998	2	2
1999	3	3
2000*	2	2
<i>Subtotal</i>	<i>23</i>	<i>31</i>
2001	3	3
2002	9	14
2003	8	24
2004	7	12
2005	15	26
2006*	16	28
<i>Subtotal</i>	<i>58</i>	<i>107</i>
2007	13	13

-----  
 \* Diciembre está incluido en el año siguiente por cambio de sexenio el primer día del mes.  
 Fuente: DOF

La estadística que se presenta en la Tabla 14 contabiliza todas las medidas decretadas en materia fiscal, pero varias de ellas son simplemente la renovación de alguna medida anterior. Esto significa que los asuntos sujeto de un decreto presidencial fueron menos de los que se obtendría de sumar las medidas registradas en cada uno de los años, tal y como se presentan en la Tabla 1. De hecho, el total de asuntos fiscales (distintos) abarcados en los decretos presidenciales durante la administración del presidente Fox fue de 91. La diferencia principal con el subtotal de 107 medidas que se presenta en la Tabla 1 es la renovación anual de varias medidas. Asimismo, el número de asuntos fiscales regulados mediante decreto durante el gobierno de Zedillo fue solo de 19. Claramente, el gobierno del

---

<sup>142</sup> Es interesante notar que el último decreto en materia tributaria emitido bajo el gobierno de Zedillo fue en marzo de 2000, es decir, ocho meses antes del fin de su administración. El gobierno de Fox concentró la emisión de decretos hacia finales del sexenio, seis en noviembre de 2006, incluyendo uno el mismo 30 de ese mes.

presidente Fox intervino por la vía reglamentaria de manera mucho más intensa que la administración que le precedió.

Podría argumentarse que no es irrelevante a la estadística anterior que durante la primera mitad de su sexenio el presidente Zedillo contó con una mayoría parlamentaria, lo que en principio haría menos necesario recurrir a medias administrativas, mientras que el presidente Fox tuvo siempre un congreso de oposición y bastante más intransigente. Sin embargo, las cifras no parecen dar mucho crédito al argumento: Zedillo utilizó el instrumento administrativo para impulsar medidas fiscales con mucho más frecuencia durante los tres primeros años de su gobierno, mientras que los picos en la emisión de decretos durante la presidencia de Fox tiene mayor correlación con los periodos electorales que con el rechazo de sus iniciativas de reformas fiscales ante el congreso.

En las tablas siguientes se presenta el número de medidas adoptadas vía decreto sin tomar en cuenta el número de veces que se hayan renovado, es decir, las medidas con duración anual se contabilizan sólo una vez y en el primer año en que la medida se decreta. Por ejemplo, la exención del IMPAC para contribuyentes relativamente menores se renovó todos los años entre 1995 y 2007, hasta que se eliminó el impuesto. Formalmente entonces se decretó trece veces la exención al IMPAC para pequeños contribuyentes; en la tabla 15 ello se registra como una sola medida tomada en 1995. Así mismo, no se contabilizan las medidas que modifican o derogan una medida decretada anteriormente. Tampoco se consideran en las tablas los decretos que hayan afectados asuntos aduaneros o arancelarios exclusivamente.

Como se aprecia en la Tabla 2, todos los impuestos (y algunas otras contribuciones) fueron tocados por los decretos presidenciales durante el gobierno del presidente Fox, aunque el ISR es el que más veces fue afectado. Específicamente, de los 91 asuntos cubiertos por decreto entre el 1 de diciembre de 2000 y la misma fecha de 2006, 41 concernían al ISR.

**Tabla 15**

**Número de medidas decretadas por tipo de contribución, 2000-2006**

ISR	41	IMPAC	4
IVA	14	IVBSS (1)	2
Derechos	8	ISCAS (2)	1
IEPS	11	ISAN	1
Tenencia	1	Varios (3)	8
<b>Total</b>			<b>91</b>

(1) Impuesto a las ventas de bienes y servicios suntuarios

(2) Impuesto sustitutivo al crédito al salario

(3) Exención a varias contribuciones simultáneamente

El Código Fiscal de la Federación lista los tipos de beneficios tributarios que el ejecutivo puede otorgar<sup>143</sup>: i) exenciones o condonaciones, ii) facilidades administrativas para el cumplimiento del pago de los impuestos o iii) estímulos o subsidios. El Código no define ninguno de estos conceptos (lo cual implica un primer problema, como se verá más adelante) pero en términos muy generales se puede entender que significan lo siguiente:

- Exenciones o condonaciones<sup>144</sup>: el primer concepto se refiere al relevo parcial o total de la obligación del pago de un impuesto establecido en ley; el segundo a la exoneración del pago de contribuciones ya causadas, adeudadas por contribuyentes morosos;
- Facilidades<sup>145</sup>: se refieren a autorizaciones para simplificar el pago del impuesto, o para diferirlo, o para adelantar su compensación, que puede implicar un beneficio financiero para el contribuyente, pero formalmente no disminuye ni cambia el impuesto establecido en ley.
- Estímulos o subsidios: los primeros son beneficios fiscales que se otorgan condicionados a la realización de una acción específica por parte del contribuyente, por lo que se trata de un incentivo para conseguir un objetivo particular a cambio del beneficio fiscal.<sup>146</sup> Los subsidios se entienden generalmente como la entrega directa de recursos del estado al beneficiario, que se refleja como un egreso presupuestario para la administración pública, por lo que en principio nada tendrían que hacer en el Código Fiscal. Suponemos aquí que se trata de un error.<sup>147</sup>

En la Tabla 16 se agrupan las medidas decretadas entre 2000 y 2006 según el tipo de beneficio de acuerdo a la mencionada clasificación del Código y siguiendo la designación con que las medidas fueron publicadas en el DOF. Como se puede apreciar en dicha tabla la mayoría de las medidas en ese periodo (43%) correspondieron a exenciones y condonaciones de contribuciones.

---

<sup>143</sup> Art. 39, CFF. Más adelante se discute el fundamento legal de los decretos presidenciales en materia fiscal, por ahora interesa saber que el Código autoriza al ejecutivo otorgar los beneficios listados.

<sup>144</sup> Art. 39, f.I.

<sup>145</sup> Art.39, f. II.

<sup>146</sup> CFF, art. 39, f. III. La definición descrita es propia, pero coincide con la del Diccionario Jurídico.

<sup>147</sup> De hecho ninguna de las medidas fiscales decretadas con fundamento en el artículo 39 del CFF durante el periodo estudiado se ha denominado subsidio.

**Tabla 16**

**Tipo de medidas decretadas según clasificación del CFF,  
2000 - 2006**

	Numero de medidas	%
Exenciones o condonaciones	38	43
Facilidades administrativas	9	10
Estímulos	35	39
Regímenes especiales	7	8

La Tabla 16 incluye un renglón llamado “regímenes especiales” que no corresponde a ninguna de las categorías establecidas en el Código Fiscal porque los beneficios otorgados mediante estos decretos, si bien deberían inscribirse en una de las tres categorías listadas en el Código, el ejecutivo no siempre lo hace así; en efecto, en ocasiones no especifica cuál de los tres beneficios mencionados en el Código es el que ha decidido decretar, pues la redacción de los decretos en estos casos no utiliza ninguno de los conceptos listados en el Código, ni la fundamentación legal alude a una de las tres fracciones del artículo 39 del CFF, o se refiere a las tres simultáneamente, por lo que es imposible clasificar la medida formalmente. En consecuencia, la tabla anterior agrega una categoría adicional para clasificar las medidas que en el lenguaje formal de los decretos no se asocia a ninguna de las tres fracciones del artículo 39 del Código.

Por más de una razón la clasificación de la Tabla 16 subestima el verdadero número de exenciones o condonaciones otorgadas por el gobierno. Con frecuencia los decretos confunden los distintos conceptos; por ejemplo, en ocasiones se señala que se concede un estímulo fiscal por un monto igual al impuesto que el contribuyente está obligado a pagar por ley, a la vez que el estímulo no está condicionado a una acción del beneficiario, ni a la obtención de un resultado especial, es decir, no se especifica que es lo que se desea estimular, solo queda claro que el contribuyente ya no tiene que pagar el impuesto. Esto realmente corresponde a una exención lisa y llana, aunque en el decreto lo llame estímulo fiscal.

Por ejemplo, el artículo décimo segundo del decreto presidencial emitido el 30 de octubre de 2003 a la letra señala:

“Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes personas físicas y morales que presten el servicio de televisión restringida o el servicio móvil de radiocomunicación especializada en flotillas, consistente en una cantidad equivalente al cien por ciento del impuesto especial sobre producción y servicios que se cause a partir del 1 de noviembre de 2003, por la prestación de dichos servicios, siempre que no repercutan en el precio de la citada prestación, ni en forma expresa ni por separado, el impuesto especial sobre producción y servicios.”

Es decir, el estímulo consiste en exentar del IEPS a los contribuyentes, en tanto estos no se lo cobren a sus clientes. Tal estímulo es indiferenciable de una exención. De las 35 medidas

intituladas como estímulos en los decretos publicados en el DOF entre 2000 y 2006, 15 de ellas corresponden realmente a exenciones o condonaciones.

El ejecutivo también ha tomado medidas con el nombre de estímulo fiscal que en nuestra definición de las cosas resultan más bien en una facilidad administrativa. Por ejemplo, la posibilidad que se dio por decreto en junio de 2003 de adelantar un año la deducción inmediata de inversiones, de modo que se pudiera realizar en el mismo ejercicio en que se realiza la inversión en vez de en el ejercicio siguiente, como estaba estipulado en la Ley del ISR, significa un beneficio en el tiempo estrictamente y esto se ha definido en este trabajo como una facilidad más que una exención o estímulo fiscal.<sup>148</sup>

Por otra parte, las medidas que más arriba se clasificaron como regímenes especiales constituyen en muchos de los casos una exención del impuesto, pues reducen uno de los elementos del gravamen a un sector de contribuyentes, sea la tasa o la base del impuesto, otorgando una situación de privilegio respecto de la ley, pero sin eliminar el gravamen. Para todo efecto práctico esta clase de regímenes especiales también equivale a una exención del impuesto, aunque parcial.

Si se reclasifican las medidas de acuerdo a su verdadera esencia, de modo que se entiendan como exenciones los denominados estímulos del tipo ejemplificado anteriormente, así como los regímenes especiales que representan una reducción del impuesto, la proporción de exenciones o condonaciones respecto del total de las medidas decretadas entre 2000 – 2006 es considerablemente mayor a lo presentado en la Tabla 16.

En la Tabla 17 se agrupan las medidas decretadas de acuerdo a su verdadera substancia, donde se constata que, en realidad, las exenciones o condonaciones representaron el 60% del total de esas medidas entre 2000 – 2006.

**Tabla 17**  
**Tipos de beneficios fiscales decretados realmente, 2000 - 2006**

	Numero	%
Exenciones o condonaciones	55	60
Facilidades	17	19
Estímulos	19	21
Total	91	100

En la tabla anterior se cuantifica con más exactitud la verdadera dimensión de la intervención del ejecutivo para exentar o condonar impuestos en el periodo estudiado. La reclasificación que se presenta en la tabla 17 puede ser producto de la interpretación de las cosas y podría ser hasta cierto punto debatible, pues no siempre es posible hacer una diferenciación exacta entre los distintos tipos de medidas que se definieron más arriba. En

<sup>148</sup> Ver medida 26 en el cuadro anexo a este capítulo. Otro ejemplo es el beneficio decretado para deducir la PTU de los pagos provisionales del ISR, adelantando su deducción en la declaración anual del impuesto sobre la renta.

todo caso, en este ejercicio se reclasificó conservadoramente; por ejemplo, el aumento de la tasa de descuento de la deducción inmediata de inversiones, que permite una mayor deducción presente del gasto en inversión y representa un cambio de uno de los elementos esenciales del impuesto para disminuir la carga tributaria, pues disminuye su base, podría entenderse como una exención parcial del impuesto, pero la medida se mantuvo en su clasificación como estímulo, pues tiene por objetivo alentar un comportamiento específico del contribuyente.

Más allá del problema que significa el que la presidencia decreta más exenciones fiscales de las que formalmente reconoce, es menester entender primero cómo es que el ejecutivo fundamenta legalmente las exenciones que abiertamente otorga de cara a la prohibición constitucional para que un poder distinto del legislativo lo haga. De ahí se podrá inferir si la caracterización de ciertas exenciones como estímulos o facilidades administrativas es simplemente un error de forma o una estrategia más para estirar sus facultades tributarias.

La pregunta central aquí entonces es si el ejecutivo trasgrede el orden constitucional cuando decreta exenciones de impuestos, sea expresamente o de forma velada como ya se explicó. Dado que el Código Fiscal Federal (art. 39) señala que el gobierno puede otorgar exenciones y condonaciones de impuestos, la pregunta se tiene que hacer en tres partes:

- i) ¿es que el artículo 39 del Código es inconstitucional? En caso contrario,
- ii) ¿es que el ejecutivo aplica mal el CFF? O
- iii) ¿es que el gobierno abiertamente viola los términos del CFF?

Una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 2003 aclara en buena parte estas preguntas.

#### *Fundamento legal de los decretos*

El fundamento con el que se expiden los decretos presidenciales en materia tributaria es el artículo 89, fracción I, de la Constitución<sup>149</sup>, que se refiere a la facultad reglamentaria del ejecutivo, es decir, para emitir normas de carácter general con la finalidad de la mejor aplicación de la ley, a la cual está subordinada. En efecto, el precepto indica que es facultad del presidente ejecutar las leyes que expida el Congreso, “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Parecería claro que ello no da poder alguno al ejecutivo para alterar los términos de las leyes, pero el Código Fiscal Federal en su artículo 39 le otorga al ejecutivo federal la facultad para condonar o eximir el pago de contribuciones bajo circunstancias algo vagas y de conceder subsidios o estímulos fiscales sin restricción alguna. Los decretos presidenciales así lo han hecho, por lo que la facultad reglamentaria, apoyándose en el Código Fiscal Federal, ha servido en realidad para que el presidente legisle.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Algunos se fundamentan en otro artículo de la Constitución cuando la medida también involucra asuntos de comercio exterior o de fijación de precios.

<sup>150</sup> J. Carpizo, *El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI*, México, 2006, p. 100.

Especialistas han debatido por largo tiempo hasta qué punto el ejecutivo debe o no acatar leyes o hacer uso de códigos que son anticonstitucionales, con la consecuencia de asumir así las funciones de otros poderes del estado<sup>151</sup>. La discusión más conceptual sobre el tema no tiene una solución trivial, y no se ofrece aquí un recuento del debate pues para el caso que nos ocupa, la constitucionalidad del artículo 39 del CFF, hasta cierto punto la Corte Suprema lo resuelve en 2003. La sentencia de la Corte que estudia el alcance del mencionado artículo del Código resulta de un juicio en el que dicho artículo no es impugnado directamente, pero en el que se litiga su correcta aplicación por parte del ejecutivo. La Corte interpreta el significado de la palabra exención en el artículo 39 del Código, dándole un alcance distinto a la exención a los impuestos a que se refiere la constitución en su artículo 28. Así, al darles significados diferentes, la Corte implícitamente declara constitucional el referido artículo del CFF, como se verá con detalle más adelante.

La discusión entonces se traslada a la problemática que plantea la segunda pregunta, esto es, la debida aplicación del Código por parte del ejecutivo en los términos que la Corte lo entiende.

### *Ineficacia de los amparos envidiosos*

El amparo es el instrumento legal en México al alcance de los individuos para mantener a los poderes constituidos dentro de los límites del mandato constitucional y para así proteger sus garantías individuales. Desde 1994 la protección de la constitucionalidad de las leyes u otras normas de carácter general también la puede promover un órgano del estado sea en una acción de inconstitucionalidad o en una controversia constitucional<sup>152</sup>. La primera busca resolver contradicciones entre la norma de carácter general y la constitución, mientras que la segunda intenta resolver las controversias entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) o entre los poderes de la república.<sup>153</sup>

Independientemente de la discusión si la equidad y la proporcionalidad de los impuestos son efectivamente garantías individuales (tesis Vallarta)<sup>154</sup>, en la práctica el amparo de las personas ha sido el instrumento fundamental en el sistema mexicano para imponer límites constitucionales a las acciones del estado. Pero cuando la acción del gobierno es en beneficio de un grupo o segmento de la población, y en detrimento del interés colectivo, el amparo individual no funciona: el beneficiario evidentemente no impugnará la medida y quién queda fuera del beneficio no puede hacerlo extensivo a él por medio del amparo.

Si la iniquidad de un decreto violara una garantía, en el mejor de los casos, el amparo envidioso solo podría anular el decreto para que todos los contribuyentes fuesen igualmente sujetos a la ley, eliminando así el beneficio para quienes gozaban del privilegio. Es decir, el

---

<sup>151</sup> Ver J. Carpizo, op. cit.

<sup>152</sup> Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>153</sup> F. Martínez Ramírez, “Las controversias constitucionales como medio de control constitucional”, *Biblioteca Jurídico Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, UNAM.

<sup>154</sup> Ver explicación en recuadro en la página siguiente.

querellante no se beneficiaría, sólo anularía el beneficio del otro y ello no representa un incentivo para impugnar un decreto.

En una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de agosto de 1996, en relación a un amparo contra un decreto presidencial que eximía del pago del impuesto al activo a los pequeños contribuyentes, se establece que la acción de garantía en contra del decreto resulta improcedente, pues el efecto de la concesión de la protección federal contra ese decreto consistiría en exentar al quejoso del impuesto, lo que era jurídicamente imposible ya que la obligación fiscal derivaba de la Ley del Impac, la cual no fue impugnada en la solicitud de amparo en contra del decreto<sup>155</sup>.

En otra sentencia aislada de noviembre de 1997, la Corte establece que es imposible materializar los efectos restitutorios del amparo en contra del referido decreto porque la Ley del IMPAC, de donde emana la obligación fiscal, quedaba intocada y, además, el quejoso no hubiese podido gozar del beneficio de un decreto que el mismo calificó de inconstitucional en su queja.<sup>156</sup>

### **Tesis Vallarta**

El derecho fiscal en México tiene una característica prácticamente única: los individuos pueden ampararse contra la imposición de gravámenes ‘injustos’, esto es, impuestos que no sean equitativos o proporcionales. Los impuestos justos se consideran garantías individuales, protegidas por la Constitución y por lo tanto bajo el control de la justicia. Sin embargo, ello no fue siempre así.

Ignacio Vallarta, presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación entre 1877 y 1982, sostuvo que la equidad y proporcionalidad de los tributos no eran garantías individuales, aun cuando los impuestos se estimasen injustos. En efecto, a la fecha el artículo 31 de la Constitución que se refiere a la equidad y proporcionalidad de los impuestos no está en el Capítulo I de la Constitución, donde se consagran las garantías individuales. La Suprema Corte mantuvo esta tesis intacta hasta 1925; sólo el sufragio podía oponerse a los tributos establecidos por el Congreso, cambiando a los legisladores que votan las leyes fiscales.

A partir de 1925 se permitió una excepción: el amparo procedía cuando los impuestos fuesen ruinosos. Es apenas en 1962 cuando la Suprema Corte dictaminó que la proporcionalidad y la equidad de los impuestos deben considerarse garantías individuales.<sup>157</sup> En marzo 2009 el gobierno envió al Congreso una iniciativa de modificación constitucional inspirada en la tesis Vallarta: la propuesta de reforma al artículo 107 de la Constitución hubiese dado efecto general al juicio de amparo iniciado por cualquier individuo (en vez de amparar solo al quejoso) pero no hubiera permitido el ‘goce de la garantía violada’, es decir, el contribuyente no recibiría la devolución del impuesto

<sup>155</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, agosto 1996, Tesis 2a./j.39/96.

<sup>156</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, diciembre 1997, Tesis CXXXIX/97.

<sup>157</sup> Ver Genaro David Góngora Pimentel, la Lucha por el Amparo Fiscal, Porrúa; Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, “Principales problemas de los contribuyentes en el acceso a la justicia fiscal”, disponible en: [www.prodecom.gob.mx/documentos/documentos%20/accesojusticia](http://www.prodecom.gob.mx/documentos/documentos%20/accesojusticia).

impugnado exitosamente. La iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados, pero rechazada por el Senado.<sup>158</sup>

### *La controversia constitucional*

La sección anterior explica por qué los individuos no tienen la posibilidad de combatir jurídicamente la desigualdad que implica el dar beneficios tributarios por la vía administrativa, pero los demás órganos del estado, apenas desde 1994, tienen la posibilidad de hacerlo. En efecto, el amparo de las garantías constitucionales también se puede conseguir por medio de una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad promovida por el Congreso (u otros organismos del estado), posibilidad relativamente reciente en el orden constitucional mexicano. Dicha acción puede ser para que la Corte se pronuncie sobre una ley aprobada por la mayoría de la representación en el legislativo y la controversia contra un acto administrativo, como un decreto presidencial, que el legislativo considere violatorio de su esfera de competencia.<sup>159</sup>

El Congreso de ese modo defendería el ámbito de su competencia, pero como el efecto sería la eliminación de un beneficio a un sector de la población y ello entraña un costo político evidente, el incentivo para iniciar un conflicto judicial de este tipo con el ejecutivo se ve así sensiblemente disminuido. De hecho, desde 1994 el legislativo ha utilizado en muy escasas ocasiones este instrumento legal de protección de las respectivas esferas de poder de la república y lo hizo sólo una vez en materia tributaria, cuando impugnó un decreto de 2002 para exentar del IEPS sobre un tipo de refrescos y bebidas refrescantes.<sup>160</sup> Por lo tanto, el escenario es propicio para que la política tributaria sea continuamente modificada en la práctica por el ejecutivo mediante una serie de instrumentos administrativos, sin contrapesos reales.

La pasividad del Congreso en este respecto resalta más aún porque la Corte Suprema se pronunció en el mencionado caso sobre el IEPS respecto de algunos límites que separan las facultades constitucionales del legislativo y del ejecutivo en materia tributaria y, como se verá más adelante, un gran número de los decretos presidenciales sobre asuntos fiscales claramente rebasan esos límites. Pero antes de analizar esos decretos es importante examinar primero el pronunciamiento de la Corte.

---

<sup>158</sup> E. Calvo Nicolau & C.E. Koller Lucio (2009).

<sup>159</sup> En 1994 que se introduce en la Constitución la posibilidad de la acción de inconstitucionalidad y la posibilidad de que la controversia la pueda promover el Congreso en contra del ejecutivo. Antes de 1994 la controversia estaba limitada y no estaba reglamentada. F. Martínez Ramírez, op. cit.

<sup>160</sup> Desde 1994 se han iniciado 160 controversias constitucionales, sólo 6 se han iniciado por el Congreso. Cámara de Diputados, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis.

### *El caso del IEPS a los refrescos con edulcorantes distintos del azúcar*

En abril de 2002 el pleno de la cámara de diputados aprobó un punto de acuerdo en el que ordena a la presidencia de la mesa directiva de la Cámara a promover una controversia constitucional en contra del decreto presidencial de marzo del mismo año que extendía la exención del IEPS a todos los refrescos, incluyendo aquellos que utilizaran edulcorantes sustitutos del azúcar. El motivo de fondo de la controversia es que el decreto eliminaba la protección expresa que el congreso había buscado otorgar a la industria azucarera nacional, en el momento en que se disputaba con los Estados Unidos, bajo las reglas del TLCAN, un aumento de las cuotas de exportación de azúcar mexicana a ese mercado.

Desde un punto de vista técnico estrictamente el ejecutivo tenía argumentos de peso para anular el impuesto. La base del impuesto era muy estrecha y difícil de identificar, pues había que aislar a los refrescos producidos con edulcorantes. El impuesto no prometía recaudar cantidades significativas, pero implicaría un costo importante para su cumplimiento e inspección. El impuesto era claramente discriminatorio y cuestionable bajo las reglas del TLCAN. En efecto, el impuesto estaba diseñado para que los fabricantes de refrescos sustituyeran los edulcorantes (mayormente importados) por el azúcar nacional. Pero el problema desde la perspectiva del diseño y construcción del sistema tributario no era técnico, sino institucional.

Los argumentos del Congreso fueron que el ejecutivo invadía con ese decreto presidencial su esfera de competencia constitucional, pues la potestad de establecer una exención impositiva es exclusiva del Congreso de acuerdo al artículo 28 de la Constitución. Adicionalmente, la controversia alegó que el artículo 39 del Código Fiscal Federal sólo faculta al ejecutivo federal para omitir el ejercicio de sus facultades recaudatorias en ciertos casos autorizados por el mismo Código, pero que no le da facultad derogatoria. En otras palabras, el alegato apuntaba que el presidente de la república mediante la pretendida exención del impuesto alteraría el importe de los ingresos y el presupuesto de los egresos en perjuicio de la hacienda pública, lo que constituiría una auténtica invasión de la esfera de competencia del Congreso<sup>161</sup>.

En su defensa el gobierno federal alegó principalmente que el decreto en cuestión era apenas uno más de una larga lista de decretos semejantes con los que el ejecutivo en el pasado exentó el pago de impuestos, basándose precisamente en el artículo 39 del Código Fiscal Federal, por lo que el decreto impugnado en la controversia constitucional no constituía el primer acto de aplicación de la norma. Por lo mismo, debía entenderse la exención de impuestos por la vía administrativa como un acto consentido jurídicamente.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Esto es distinto al conflicto que puede surgir dada la menor jerarquía de las leyes ordinarias que emite el Congreso en relación a los tratados internacionales firmados por el país, como el TLC. La no discriminación protegida por diversos tratados no puede ser violada por la ley nacional, pero la contradicción debe ser dirimida por la justicia, no mediante un decreto administrativo que anule la aplicación de la ley.

<sup>162</sup> El alcance político del argumento jurídico que hace el ejecutivo aquí no es de menospreciarse: si el Congreso consiente que el ejecutivo invada la competencia legislativa, ello se convertirá en la norma y, de facto, en una modificación de las reglas constitucionales.

El ejecutivo también argumentó que la exención de los impuestos está prohibida en el artículo 28 de la Constitución “en los términos y condiciones que fijan las leyes”, es decir, la exención quedaría condicionada a lo que el legislativo le permita al ejecutivo hacer, lo cual estaría normado por el artículo 39 del Código. Es decir, el decreto del ejecutivo no representaría otra cosa que el ejercicio de una facultad que el propio Congreso le habría dado.

La Corte no concuerda con estos argumentos del ejecutivo. En primer lugar, señala que el Congreso no impugnó el artículo 39 del Código, sino que el decreto en cuestión y que este decreto es un acto particular y distinto a los demás decretos que con anterioridad hubiese emitido el ejecutivo. Por lo mismo, no es procedente considerarlo como un acto consentido. En segundo lugar, la Corte afirma que la Constitución claramente reserva a la ley la creación de las contribuciones, lo que excluye toda posibilidad de remitirla a una norma secundaria, como un reglamento o un decreto. De la misma manera, la Constitución establece una reserva de ley para las exenciones a los impuestos y, por lo tanto, éstas son propias de las atribuciones que se reservan al poder legislativo. En consecuencia, la sentencia de la Corte afirma que “la aprobación, configuración y alcance de la exención tributaria debe realizarse solo por normas con la jerarquía de la ley formal y material.” (p. 78)

Hasta aquí la sentencia de la Suprema Corte parece dar la razón al legislativo en su controversia constitucional, pues indicaría que el ejecutivo no está facultado para exentar impuestos por la vía administrativa, atajando de esta manera el activismo presidencialista en materia tributaria. Sin embargo, el argumento del Corte no termina así exactamente.

#### *No es lo mismo exentar el impuesto que exentar el pago del mismo*

La Corte hace una distinción fundamental entre la figura jurídica en la que se establece el impuesto y el pago del mismo. De esta manera logra conciliar la reserva de ley que la constitución manda sobre la materia impositiva y la facultad que el Código le otorga al ejecutivo para exentar impuestos. La exención del Código se referiría estrictamente a la omisión por parte del ejecutivo del ejercicio de sus funciones recaudatorias del pago del impuesto y ello sería esencialmente distinto a la exención de la norma propiamente que grava a los contribuyentes. En otras palabras, en la lógica de la Corte el Código no le permite al ejecutivo eximir del impuesto a los contribuyentes, pero lo faculta para no ejercer temporalmente su obligación de recaudar en circunstancias especiales y de emergencia. Y a esto se referiría la palabra exención en el artículo 39 del CFF.

En efecto, el primer Código Fiscal de la Federación de 1931 (art. 50) permitía al ejecutivo condonar los créditos fiscales que por causa de fuerza mayor o por calamidades públicas afectaran la situación económica de una entidad o región del país. Con ese lenguaje el Código de la época era claro que autorizaba al ejecutivo en situaciones de emergencia suspender el cobro de impuestos, con el propósito de que se pudiera reaccionar con la debida prontitud en tales casos y no imponer mayor carga financiera en situaciones de desgracia no imputables a las personas. Sin embargo, el Código de 1966 introduce un cambio importante: además de poder condonar créditos fiscales en las circunstancias

descritas, el ejecutivo también podría eximir los impuestos a favor de alguna rama de la actividad económica en situaciones de presión extraordinaria en los mercados.

Vale la pena notar la diferencia entre exención y condonación de los impuestos, pues la primera se refiere al perdón de los gravámenes adeudados al estado, mientras que la segunda implica el relevo del pago futuro del impuesto, es decir, tiene un alcance distinto y potencialmente bastante mayor que la condonación. En consecuencia, el Código de 1966 expande considerablemente la facultad operativa del ejecutivo para suspender su acción recaudatoria. Se entendía que, en todo caso, la suspensión sería temporal y por contingencias graves y urgentes, incluyendo desde esa fecha la posibilidad de que tal contingencia fuese algún tipo de descalabro económico.

Al seguir el razonamiento antes descrito, la Corte resuelve que mediante el decreto presidencial que exime del IEPS a todos los refrescos "... el ejecutivo federal no establece una exención, entendida esta como la figura jurídica mediante la cual se elimina un hecho imponible a algún sujeto pasivo, ... (más bien) el decreto impugnado se limita a liberar del pago del citado tributo, en forma temporal, a los contribuyentes que indica." (p 100).

La distinción que hace la Corte es sutil y delicada. Si por una parte parece algo forzado interpretar que las palabras "exención de un impuesto" pueden significar distintas cosas, también es cierto que al darle un significado distinto la Corte logra cierta consistencia entre el Código y la Constitución. Empero, quedan áreas grises, pues si el ejecutivo está facultado para suspender la ejecución de las leyes fiscales en las circunstancias de "emergencia" que el mismo decide, es claro que tiene una capacidad importante para anular en la práctica la voluntad del legislativo. Ello no representaría una sana y clara separación republicana de poderes.

Sin embargo, la Corte no deja las cosas en ese punto; entendido en los términos expuestos el alcance del artículo 39, fracción I, del CFF, la Corte analiza la debida aplicación de ese artículo por parte del gobierno en el caso del decreto que beneficiaba a los refrescos con sustitutos del azúcar. La conclusión fundamental de la Corte, en pocas palabras, es que la afectación que pudiera justificar la suspensión temporal de la recaudación de un impuesto no puede ser producto del mismo impuesto, que es lo que hace precisamente el decreto en cuestión.

Fue decisión del Congreso en 2001 introducir un IEPS a los refrescos, ello en buena medida a cambio del IVA a los alimentos que había rechazado, pero abiertamente justificó no imponer ese gravamen a las bebidas que utilizaran azúcar para proteger al sector azucarero. Esa fue la política tributaria que soberanamente legisló el congreso. El ejecutivo decidió extender la exención al resto de la industria del refresco para evitar que a la rama fabricante de edulcorantes distintos del azúcar se le tratara de manera desfavorable con el impuesto. Esto, considera la Corte, es una aplicación indebida de las facultades del artículo 39 del Código; en consecuencia, concluye que "el ejecutivo federal no puede válidamente hacer uso de esa facultad, cuando estime que la afectación... a una determinada rama de la industria, obedezca a la aplicación de un tributo fijado por el Congreso ...". Eso sería claramente ir en contra de la voluntad del Congreso.

Es por esta última razón que la Corte estimó fundada la controversia constitucional en comento y procedió a declarar la invalidez del artículo primero del decreto impugnado. Aunque el Congreso no impugnó la constitucionalidad del artículo 39 del Código, la sentencia de la Corte dejó a salvo la aplicación de ese artículo en la medida que el ejecutivo i) relevara temporalmente el cobro del impuesto por las causas que en el mismo Código se señalan y ii) dichas causas fueran distintas al efecto del propio impuesto.

La segunda salvedad fundamental que establece la Corte, que impediría que el ejecutivo impusiera su propia política fiscal por decreto, por encima de la voluntad del Congreso, fue introducida en el propio Código en 2004, precisamente como resultado de la sentencia sobre el caso del IEPS a refrescos con sustitutos del azúcar.

#### *Los límites constitucionales del artículo 39 del CFF y el alcance de los decretos*

En resumidas cuentas, las exenciones o condonaciones que pudiera hacer el ejecutivo de acuerdo al CFF estarían limitadas a contribuyentes de:

- a) un lugar o región del país;
- b) una rama de actividad;
- c) la producción o venta de productos;
- d) realización de una actividad.

Y el beneficio lo podría otorgar sólo en tres circunstancias, cuando:

- a) se haya afectado la situación de alguno de los grupos listados arriba;
- b) se trate de impedir que se afecte su situación;
- c) ocurra una catástrofe por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

En consecuencia, el ejecutivo no podría otorgar exenciones generales y las exenciones que podría otorgar tendrían que paliar una afectación de los contribuyentes distinta al efecto del impuesto mismo y ello sería permisible, la Corte añade en la mencionada sentencia, en tanto el beneficio sea estrictamente temporal.

Si se toman estos parámetros para dirimir la debida o indebida aplicación del referido artículo del Código por parte del ejecutivo, queda la pregunta: es que los demás decretos presidenciales emitidos entre 2000 y 2006 por medio de los cuales se otorgaron exenciones o condonaciones fiscales respetan la lógica de la Corte expresada en su sentencia de 2003? La pregunta cabe porque el Congreso no impugnó otro decreto presidencial en materia tributaria durante esos años.<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> En 2009 el Congreso hizo uso de la controversia constitucional en materia hacendaria por segunda ocasión cuando impugnó un decreto sobre la importación de autos usados, pero el asunto en litigio es más bien de comercio exterior que fiscal. A la fecha en que se escribe este trabajo la Corte aun no se pronuncia sobre el caso.

Bajo esta óptica a continuación se analizan las 55 medidas decretadas durante la administración 2000-2006 mediante las cuales se otorgaron exenciones o condonaciones tributarias<sup>164</sup>. Más abajo se discuten las debilidades del CFF.

Para responder la pregunta anterior es necesario verificar si las 55 exenciones o condonaciones decretadas:

- a) fueron de duración indefinida o renovadas anualmente de modo que en la práctica eran de duración indefinida y por tanto de un alcance mayor al que el artículo 39 del Código tendría según la Suprema Corte ;
- b) ofrecieron un beneficio sin los límites de un lugar, rama, producto o actividad, dándose de manera general a los contribuyentes;
- c) estuvieron motivadas solamente para anular la afectación causada por el propio impuesto.

En cualquiera de de estos tres casos la medida decretada sería inconstitucional.<sup>165</sup> El cuadro anexo a este capítulo, donde se describen brevemente las 91 medidas decretadas en el periodo estudiado, se especifica la constitucionalidad de cada una de ellas de acuerdo a los parámetros descritos arriba. En la tabla 18 que sigue se presenta el resumen de esta nueva clasificación para las medidas que se consideran aquí exenciones o condonaciones de impuestos (55). Resalta que cerca del 90% de estas exenciones o condonaciones decretadas por el gobierno entre 2000 y 2006 (48) no pasarían la prueba de constitucionalidad derivada de la sentencia de la Corte o serían contrarias a los términos literales del artículo 39 del CFF. En la mayoría de los casos (36) se trata de un decreto que anula el impuesto por ninguna otra causa que el efecto mismo del tributo decidido por el legislativo. En otras palabras, la sentencia de la Corte para el caso del IEPS a los refrescos elaborados con sustitutos de azúcar aplicaría a 36 exenciones decretadas por el ejecutivo, incluyendo la que benefició a los refrescos. Sin embargo, sólo en el caso del IEPS a los refrescos la medida del ejecutivo fue contraria al interés de un grupo social bien organizado e importante políticamente, pues al quitar el impuesto se negaba la protección de los intereses del sector azucarero (ante la competencia extranjera) en vez de premiarlos.

---

<sup>164</sup> Se supone aquí que las facilidades administrativas así como los estímulos fiscales que se decretaron, en tanto no fueron una exención camuflada, no violan lo establecido en el artículo 39 del CFF y por tanto no se discute si la facultad que le otorga el CFF al ejecutivo para decretarlas es contraria al ordenamiento constitucional.

<sup>165</sup> Algunas medidas incumplen más de una de las tres condiciones listadas.

Tabla 18

**Constitucionalidad de las exenciones fiscales decretadas entre 2000 y 2006**

<b>Tipo de medida</b>	<b>Número de medidas</b>	<b>%</b>
Total de exenciones	55	100
Constitucionales	7	13
No constitucionales	48	87
No temporales (P)	6	--
No sectoriales (G)	6	--
Anulan política fiscal legislada (A)	36	--

Es notable que de esas 36 medidas que se decretaron para aliviar la situación del contribuyente sin otro propósito que de protegerlo del impuesto mismo, 17 fueron decretadas después de que en 2004 se introdujera en el propio CFF la aclaración expresa que el ejecutivo no tiene tal facultad. Es decir, la modificación del Código no disminuyó la frecuencia con que el ejecutivo transgredió el límite de sus facultades. Por lo mismo, pocas esperanzas hay de que el sistema se logre balancear sólo modificando el CFF.

Algunas otras medidas violan los límites establecidos en el CFF porque son de carácter general, es decir, no están dirigidas a los contribuyentes de un lugar o de una actividad, rama o sector de la economía. Por ejemplo, en 2005 se decretó un “estímulo” igual al 75% del impuesto no pagado por los ingresos derivados en ese año de inversiones en jurisdicciones de baja imposición. El beneficio es general para todos los contribuyentes, sin restricciones de rama, lugar o actividad. Sería irónico suponer que la actividad estimulada sea el pago mismo del impuesto; ello constituye simplemente una amnistía fiscal, en este caso para quienes habían evadido declarar ingresos depositados en paraísos fiscales. Este no es el único caso en que se decretaron condonaciones de impuestos con el alcance de una franca amnistía, en el sentido de que son condonaciones amplias, que perdonan el adeudo fiscal aunque este sea producto de la evasión del impuesto, sin otro motivo de que el contribuyente se regularizare.

Otro ejemplo de condonaciones generales es el decreto del 21 de marzo de 2003 que permitió ampliar el plazo para el pago de la tenencia y la condonación de multas y recargos para quienes no lo habían hecho. Es un beneficio general para todos los contribuyentes del impuesto, por una parte, y por otra no responde a ningún problema específico que afecte a esos contribuyentes que lo justifique. En efecto, vale la pena citar la exposición de motivos de esta medida, que se justificó así: “... algunos factores externos han generado en mayor o menor medida repercusiones en algunas ramas de la economía nacional, efectos que se han venido reflejando en diversas formas y grados en la situación de distintas actividades productivas, que trascienden a la población en general de nuestro país”. Esta es una exposición de motivos tan vaga como obscura, que justifica cualquier cosa y nada a la vez.

### *Medidas enfocadas a grupos específicos de contribuyentes*

La lógica que guía la limitación constitucional a la intervención del ejecutivo para suspender (exentar) el cobro de los impuestos es que la facultad es solo para resolver problemas puntuales, de ciertos grupos de contribuyentes específicos, que son afectados por un problema de causa mayor. La suspensión del pago del impuesto representaría así un alivio temporal ante una pérdida patrimonial. Hay varios ejemplos de medidas decretadas precisamente con este sentido: en octubre de 2005 el ejecutivo otorgó una exención a los pagos provisionales de contribuciones a los contribuyentes de Quintana Roo y Yucatán debido a los desastres naturales que afectaron a esos estados.<sup>166</sup> También es un ejemplo la exención del IMPAC otorgado en septiembre de 2006 a las empresas mineras en paro<sup>167</sup>.

Sin embargo, la realidad en México durante el periodo estudiado (2000-2006) es que las medidas decretadas por el ejecutivo conforme a las facultades que le confiere el CFF, de por sí amplias, son una excepción. La gran mayoría va mucho más allá, sea en beneficio de grupos particulares o de aplicación general<sup>168</sup>.

Una manera para examinar hasta qué punto la política fiscal por decreto del ejecutivo ha sido influenciada por grupos de intereses particulares es distinguiendo las medidas según la generalidad de los beneficios otorgan, donde en un extremo están las más generales, que benefician a todos los contribuyentes y en el otro se encuentran aquellas que van dirigidas sólo a un grupo o sector restringido de la población, cuya motivación es distinta a la de un desastre natural. Esta clasificación también pretende reflejar una cierta jerarquía de neutralidad de la medida decretada, donde a mayor generalidad se conseguiría una mayor neutralidad. Siguiendo esta lógica, se inscribe en segundo lugar aquellas medidas que, si bien son dirigidas a un grupo particular de la población, su motivación es la de compensar los efectos de un desastre natural, tal y como las facultades constitucionales le permiten actuar al ejecutivo para suspender el cobro de los impuestos.

A continuación se definen cinco categorías en que se clasifican el total de medidas promulgadas entre 2000 y 2006, de menos a más restringidas en el beneficio otorgado a los contribuyentes.

- General: el beneficio alcanza a todos los contribuyentes del impuesto;
- Geográfico: el beneficio se autoriza para los todos contribuyentes de una zona geográfica, típicamente otorgados a causa de un desastre natural;
- Horizontal: el beneficio llega sólo a un segmento homogéneo de los contribuyentes, es decir, de capacidad contributiva semejante;

---

<sup>166</sup> Medida 59 en el cuadro del Anexo II.

<sup>167</sup> Medida 75 en el cuadro del Anexo II.

<sup>168</sup> Las de aplicación general se refieren a aquellas 6 medidas identificadas en la tabla 18 como no sectoriales.

- Vertical: el beneficio se otorga a todos los contribuyentes de una rama o sector de la economía, sin distinguir capacidad contributiva;
- Grupal: el beneficio lo recibe sólo un grupo de contribuyentes, que no comprende una rama completa ni a un segmento entero de contribuyentes definido por su capacidad contributiva; por ejemplo, un segmento dentro de una rama.

Durante el sexenio 2000-2006, de los 91 beneficios fiscales que se decretaron, más de la mitad fueron de tipo vertical o grupal, es decir, dirigidos a beneficiar a sectores definidos de contribuyentes, sin un elemento de “emergencia” (por razones distintas del impuesto mismo) que los justifique. La clasificación de cada una de las medidas se especifica en el Anexo 2 de este capítulo.

**Tabla 19**

**Alcance de los beneficios decretados entre 2000-2006**

General	15
Geográfico	12
Horizontal	10
Vertical	16
Grupal	38
Total	91

Como se muestra en la tabla 19, las amnistías, exenciones y los regímenes tributarios especiales de corte ‘grupal’ o ‘vertical’ representan la mayoría de las medidas decretadas por la oficina del Presidente entre 2000 y 2006, aproximadamente el 60% del total, y estos son privilegios fiscales encausados en mayor grado a satisfacer intereses particulares y, por lo mismo, mucho más cercanos a la actividad del *rent-seeking* que al interés público.

Lo anterior no implica que las medidas de carácter general sean necesariamente benignas. Algunas lo son en el sentido de que corrigen un error de la disposición legal y logran una mejor aplicación el impuesto, como se explico más arriba. El motivo también puede ser de tipo macroeconómico, para atenuar los efectos del ciclo económico en circunstancias de emergencia<sup>169</sup>. En otros casos, cuando se deja sin efectos un impuesto, aunque sea otorgado sin discriminación, puede ser una medida simplemente para conseguir simpatías electorales, entregando beneficios de corto plazo pero contrarios a la salud de las finanzas públicas en el largo plazo y por ende contrarios al interés público a fin de cuentas.

<sup>169</sup> En los dos primeros años del gobierno de Zedillo la mayoría de las medidas fiscales decretadas son de este tipo, es decir, de carácter general y para responder a los efectos de una crisis económica aguda.

Claramente, en tanto las reglas para expedir este tipo de beneficios fiscales no estén rigurosamente definidas, ellas pueden servir fácilmente para satisfacer la presión de grupos de interés particular, o los ánimos reeleccionistas del partido en el poder, sin coincidir con el interés público. Poca duda queda que esto ha sido así en México, pero queda la pregunta de cuánto ha costado al erario.

### *Gasto fiscal*

Cuando el contribuyente obtiene por alguna vía un beneficio tributario de modo que no tiene que contribuir de acuerdo al régimen general de ley se entiende que la pérdida en recaudación para el estado es un “gasto fiscal”, pues el no cobrar un impuesto previsto tiene el efecto equivalente al gastar recursos del estado a favor de un privado. La diferencia principal entre un gasto fiscal y uno presupuestario es que el segundo es aprobado formalmente por el Congreso, mientras que el primero puede pasar totalmente desapercibido.

Por la misma razón, desde 2002 el ejecutivo tiene la obligación de estimar y hacer público todos los gastos fiscales que representan las excepciones impositivas al régimen general de ley<sup>170</sup>. El cumplimiento de esta obligación ha mejorado notoriamente en los últimos años. Los primeros presupuestos contenían solo un cuadro con las estimaciones de los gastos fiscales, pero sin ninguna explicación de la metodología para estimarlos. Actualmente se da cuenta de las metodologías utilizadas y se mide un número bastante más amplio de gastos fiscales. No obstante, las estimaciones mismas se reservan y quedan varios gastos sin cuantificarse, algunos nada despreciables, como los dirigidos al sector de autotransporte, la enajenación de acciones en la bolsa de valores o las amnistías al retorno de capitales invertidos en paraísos fiscales.

El total de los gastos fiscales estimados por la SHCP se presentan a continuación, los que incluyen mayoritariamente los otorgados por ley y algunos por decreto presidencial. Por lo mismo, las cifras de la Tabla 20 no representan el costo de las medidas emitidas exclusivamente mediante decretos presidenciales listadas en el anexo 2 de este capítulo. Son distintos universos.

---

<sup>170</sup> Artículo 28 de la Ley de Ingresos de la Federación. A la letra de la LIF la obligación se limita a regímenes especiales establecidos en ley; el ejecutivo no estaría obligado a publicar estimaciones para los beneficios que otorga por la vía administrativa.

Tabla 20  
**Presupuesto de gastos fiscales federales: 2003-2010**  
 % PIB

Año	%	Año	%
2003	6.35	2007	5.92
2004	5.75	2008	7.41
2005	6.67	2009	3.87
2006	5.59	2010	*

Fuente: SHCP

\*El Presupuesto de 2010 solo ofrece cifras por gasto individual, no los agrega.

Es de notarse que la disminución drástica del gasto fiscal en el último año de la tabla refleja un cambio en la metodología de la estimación, no una disminución en el número o la generosidad de los beneficios otorgados. Se toma en cuenta en estos años el efecto de la evasión, por lo que se estima lo que en realidad se recaudaría si no existiera el beneficio, considerando la actual capacidad de aplicación de la norma por parte de la administración tributaria. Esto no es incorrecto, simplemente mide otra cosa. Pero también es cierto que una cosa y otra no son independientes, pues a menores excepciones y regímenes especiales, más eficiente puede ser la administración tributaria en conseguir una recaudación más cercana al potencial establecido por el régimen legal.

De todos modos es sobresaliente que de acuerdo a la metodología original los gastos fiscales eran en promedio superiores al 50% de los ingresos tributarios de la federación. Y ello no incluye todos los gastos fiscales, pues un buen número de ellos se queda sin estimar, entre ellos la mayoría de los listados en este trabajo. Llama la atención que las 33 medidas fiscales emitidas por decreto presidencial aun vigentes en 2008, del total de 91 decretadas entre 2000 y 2006, sólo para 9 se había calculado un gasto fiscal<sup>171</sup>. Para el resto simplemente se ignora cuánto cuestan al erario.

En ocasiones el cálculo de los gastos fiscales resulta especialmente complejo y ello explica porqué un buen número de las referidas excepciones se quedan sin medir.<sup>172</sup> También es importante notar que en algunos de los casos el gasto fiscal se concentra en un año, específicamente en el primer ejercicio en que se concede, como sucede con el adelanto de la deducción inmediata de inversiones al ejercicio en que se realiza el gasto<sup>173</sup>. A partir de la vigencia del IETU, estos cálculos se complican aún más, pues no es trivial estimar el gasto a causa de exenciones otorgadas a un impuesto que funciona como impuesto mínimo de otro. Por ello en 2010 el presupuesto de Gasto Fiscales ya no ofrece una cifra agregada, sólo da cuenta de cada uno de los tratos preferentes.

<sup>171</sup> Ver tabla en el Anexo 2 de este capítulo.

<sup>172</sup> Ver SCHP, Presupuesto de Gastos Fiscales 2008. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/INFGUB/Paginas/Presupuestodegastosfiscales.aspx>

<sup>173</sup> Medida número 26 en el Anexo 2 de este capítulo.

Sin embargo, la complicación no justifica que el ejecutivo pueda dar beneficios sin siquiera saber cuánto cuestan, especialmente cuando el límite al costo puede ser, potencialmente, muy alto, como se demuestra en el cuadro anterior. Este es el punto central aquí. A pesar de la mejoría en la transparencia en materia de gastos fiscales, es evidente que es necesario normar con mucho mayor rigor la rendición de cuentas a la que el ejecutivo debe estar sujeto. Esto será elemento central en la institucionalidad requerida para recortar los incentivos del gobierno para realizar una política tributaria al servicio de los grupos de presión por fuera de sus facultades legales, o para conseguir de la misma manera el favor electoral con excepciones generales con visión de corto plazo. Esto se trata más adelante en la sección de ‘tecnología del compromiso’ y transparencia.

## **Anexo 1 al capítulo IV: Las exenciones y regímenes especiales vigentes en 2008**

A continuación se explican con algo más de detalle las medidas decretadas durante la administración 2000 -2006 que se encontraban vigentes aun en 2008. Las medidas se agrupan por impuesto y por tema. En paréntesis se indica la fecha en que se publicó el decreto que contiene las medidas.

Del total de medidas adoptadas en el sexenio 2000-2006 sólo 33 se mantenían vigentes en 2008. Las demás fueron derogadas (las menos), o caducaron porque eran de vigencia temporal, o se quedaron sin materia porque fueron incluidas en ley o la ley se modificó y ya no aplican.<sup>174</sup>

### **IEPS**

#### 1. Exención del impuesto a la importación o enajenación de mieles incristalizables y de alcohol desnaturalizado vendido en envases de 20 litros a hospitales o de 1 litro al público en general (Decreto de 5.04.04).

La fabricación de bebidas alcohólicas está gravada con un IEPS y este se impone a la cadena de producción, empezando por el alcohol producido en los ingenios azucareros. Sin embargo, los ingenios también producen mieles incristalizables y alcohol desnaturalizado, que se utilizan principalmente para la engorda de animales y por los hospitales para sus propios fines y, según ciertos especialistas, no se prestan para la producción de bebidas alcohólicas. Por la misma razón, originalmente la Ley del IEPS otorgaba la exención del impuesto a esos dos productos para así no afectar a sus compradores, que nada tendrían que ver con la industria alcoholera.

No obstante, el Congreso en eliminó esa exención en 2003 porque entendió que, contrario a lo afirmado por algunos especialistas, pero de acuerdo con la percepción de los fabricantes de bebidas alcohólicas, dichas sustancias se pueden utilizar en el sector informal para fabricar bebidas adulteradas; el impuesto entonces restaría avenidas de evasión e incluso podría funcionar para inhibir la informalidad en la industria. Aun cuando este último argumento podría resultar un tanto ingenuo, parecía razonable derogar resquicios por los que legalmente se podría escapar la recaudación, especialmente si los compradores de los insumos en cuestión fuera de la industria del alcohol pueden pedir la devolución del impuesto. La carga financiera que esto representaría para ellos se podría mitigar en tanto la autoridad enfrentase eficientemente las solicitudes de devolución. Es decir, el problema de gravar en principio a quienes no deberían estar sujetos al IEPS tenía una solución administrativa que permitía un mejor control del impuesto comparado con la exención, que es difícil de vigilar.

---

<sup>174</sup> En algunos casos los temas listados se refieren a mas de una medida que tienen estrecha conexión temática.

No obstante, el ejecutivo procedió a proteger a los afectados por el IEPS por medio de un decreto presidencial en 2004 que exime del impuesto a los referidos insumos. Si bien se evita el castigo impositivo a las actividades que utilizan estos insumos para fines distintos de la industria alcoholera, también es cierto que el beneficio lo comparten los ingenios azucareros, quienes representan un grupo bien organizado.

Es claro que en este caso el decreto comete el mismo vicio que el del IEPS de los refrescos, pues aplica la facultad del ejecutivo para dejar de recaudar el pago del impuesto para evitar la afectación, **no de un evento ajeno, sino del impuesto mismo**, es decir, se contrapone directamente a la voluntad del Congreso. La diferencia es que en este caso el ejecutivo con su decreto benefició a la industria azucarera (y el Congreso no lo impugnó) mientras que en el anterior el ejecutivo afectó a la industria azucarera (y el Congreso impugnó).

## IVA

2. Exención a la adquisición de locales comerciales en las plazas que se establezcan mediante programas gubernamentales para reubicar a las personas físicas dedicadas al comercio en la vía pública, que estén inscritos o que se inscriban en el Régimen de Pequeños Contribuyentes (Decreto 8.12.05).

Esta medida fue formalmente publicada como una exención del IVA, pero tiene un propósito muy dirigido y verificable: apoyar la conversión del ambulante en comercio formalizado. Cumple con la condición de estar limitada a la “realización de una actividad” e intenta impedir que se afecte la situación de los beneficiarios por una causa distinta del impuesto mismo, en este caso, el abandono del comercio ambulante a cambio de regularizarse en un comercio formal y establecido, un evento deseable desde la perspectiva del interés público pero costoso para el afectado. En este sentido la medida cumpliría con las condiciones establecidas en CFF para extender una exención, pero la medida se decretó con una duración indefinida. Esta segunda característica la hace inconstitucional. Si se hubiera presentado como un estímulo fiscal no tendría que verse limitada en el tiempo, pero se desconoce cuántos ambulantes que adquirieron locales comerciales se registraron en el padrón de Repecos o cuántos pagaron el IVA al no cumplir con dicho requisito. Por lo mismo, el seguimiento del costo beneficio de la medida es imposible. Para 2008 el programa para reubicar ambulantes en el centro histórico del D.F. ya había culminado, por lo que no tendría consecuencias derogar la medida. Pero no hay incentivos para hacerlo y se queda como una medida permanente, igual como si se hubiera cambiado la ley; el ejecutivo así transgrede sus facultades constitucionales.

3. Tasa cero al agua vendida en envases pequeños, jugos y yogurt para beber (Decreto 19.07.06).

Los particulares se ampararon exitosamente en contra del gravamen al agua y a los jugos vendidos en grandes envases, dada la inequidad respecto de la exención a los mismos

productos vendidos en envases pequeños. Al pronunciarse el poder judicial sobre la inconstitucionalidad de tal gravamen, el efecto de la ley se suspendió para todos los contribuyentes que promovieron un amparo, con lo cual ellos dejaron de pagar el impuesto y, aunque debatible<sup>175</sup>, el SAT podría estar obligado a devolverles el impuesto causado. No obstante, el efecto del amparo no es modificar o eliminar la ley, por lo que ella sigue vigente para los que no se hayan amparado y sigue siendo obligación acatarla para el gobierno. En otras palabras, la ley no cambia mientras el Congreso no actúe para modificara. Por lo mismo, para extender el beneficio del amparo a todos los contribuyentes, el ejecutivo expide un decreto exentando del IVA a la enajenación de los referidos productos. Así, el ejecutivo se adelanta al Congreso en la resolución del problema, corrigiendo la ley mediante decreto. Nuevamente, no se trata de una situación en la que el ejecutivo renuncie temporalmente a su facultad de recaudar por causas de fuerza mayor distintas del impuesto mismo. El ejecutivo corrige lo establecido por el Congreso, supliendo las deficiencias no solo de la ley fiscal, en este caso, también de la ley de amparo, es decir, de los límites del poder judicial para hacer llegar su determinación a todos los contribuyentes. No obstante, este es un caso donde la motivación del ejecutivo es eminentemente técnica, sin un propósito recaudatorio o de otorgar un nuevo beneficio.

4. Se extiende al IVA la exención de ISR por tres ejercicios a las personas dedicadas a las artes plásticas contenida en el artículo 7-C de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, cuando los artistas donan obra a los museos por un monto al menos cinco veces superior al impuesto (Decreto 28.11.06).

La lógica de la exención del ISR es que los artistas tengan la opción de pagar el impuesto en especie, aportando su obra directamente a los museos. Tiene menos sentido conceder el beneficio respecto del IVA, pues se trata de un impuesto que finalmente causa el adquirente de la obra y al exentarlo se pierde el control respecto de los ingresos y los gastos de los contribuyentes. Nuevamente, se trata de una exención que no atenúa una afectación al beneficiario (artistas) por motivos distintos del impuesto mismo. Estrictamente se trata de un estímulo fiscal para enriquecer el acervo de los museos, es decir, de un gasto público posiblemente justificado pero no autorizado por el congreso.

5. Se permite acreditar contra el IVA el estímulo a la inversión para el desarrollo de la tecnología (Decreto 28.11.06).

Esta medida se denomina estímulo fiscal pues está destinada a hacer más atractiva la inversión en una actividad particular, es decir, tiene por objeto influir la decisión del agente económico por la vía tributaria. Ahora bien, el crédito fiscal con el que se estimula la actividad está establecido en ley y el decreto sólo amplía la posibilidad de descontar el crédito contra el IVA cuando el ISR corporativo sea inferior al crédito. Ello lo convierte formalmente en un ISR negativo cuando el estímulo es mayor que el ISR de la empresa,

---

<sup>175</sup> Es debatible porque el causante del impuesto es el consumidor, la empresa solo lo traslada y entera al fisco y no tendría porque quedarse con un impuesto pagado por sus clientes. En el conocido caso de Jugos del Valle eso fue precisamente lo que sucedió.

mermando así la base del IVA. Se trata de un estímulo en el sentido de que aporta un mayor gasto fiscal del establecido en ley para conseguir un fin específico. Claramente una renta para los beneficiarios, un gasto fiscal, no autorizado por el congreso y que los contribuyentes no tienen que demostrar que sin él no hubieran hecho la inversión.

## ISR

6. Régimen especial para maquiladoras, *Safe Harbour* de 3%; Extensión del régimen a las empresas Pitex; Extensión también a empresas en recintos fiscales estratégicos. (Decretos 30.10.03; 01.11.06; 30.11.06).

Actualmente la industria maquiladora es la mayor beneficiaria de regímenes preferenciales otorgados por decreto. Entre 2000 y 2006 se emitieron tres muy importantes y en noviembre de 2007 otro más en relación al IETU. Los decretos se contraponen a la ley y entre sí: el decreto de octubre de 2003 anula lo establecido en la LISR, pero la LIETU anula este decreto y el decreto del 5 de noviembre de 2007 anula lo establecido en la LIETU. Esto hace que el régimen fiscal para la maquiladora sea particularmente complejo, además de contener incongruencias y errores técnicos nada menores que llevan a resultados insospechados por la propia autoridad, entre ellos la total desgravación de muchas empresas del sector. Por lo mismo, el caso de la regulación administrativa de la industria maquiladora de exportación se analiza con detención en el próximo capítulo, como el ejemplo más desarrollado y representativo de cómo el ejecutivo puede vulnerar los ingresos públicos pasando por alto lo establecido por el Congreso sin ningún tipo de contrapeso; por el contrario, incluso a veces lo hace con la anuencia política del legislativo, donde el interés público queda sin salvaguardia.

Baste decir aquí por lo pronto que la Ley del Impuesto sobre la Renta ofrece un régimen especial para los residentes extranjeros que por motivo de sus inversiones en la industria maquiladora de exportación tengan lo que se denomina un establecimiento permanente en México y puedan cumplir con sus obligaciones fiscales de manera relativamente sencilla. La LISR en estricto sentido ofrece una opción para el pago de impuesto que simplifica su cumplimiento, por lo que se trata en lo fundamental de una facilidad administrativa a nivel de la ley. La facilidad se centra en el pago de un ISR en función de un margen de utilidad fiscal mínimo establecido en la misma ley.

El primer decreto que nos concierne disminuye el mínimo y en ese sentido se convierte en una exención parcial del ISR en comparación a lo establecido en Ley. Los otros dos decretos extienden el beneficio a empresas distintas de maquiladoras y por lo mismo otorgan una exención que anula el efecto de la ley. Son beneficios permanentes y modifican la base tributaria aprobada por el legislativo, sin cumplir con los requisitos constitucionales. (Esto se discute en detalle en el capítulo V).

7. Régimen especial para el retorno de inversiones en paraísos fiscales; se grava sólo el 25% de lo retornado (Decreto 26.01.05).

Para todo efecto práctico esta medida es una amnistía general y no solo libera al contribuyente de la penalidad por omisión, pero del principal también. No hay manera de saber si ha tenido mayores resultados. Los contribuyentes que evadieron el impuesto dejando recursos en el extranjero son reacios a revelarlo y no tienen mayor incentivo para repatriar. Por otra parte, al dejar abierta permanentemente esta amnistía pareciera un estímulo a la evasión.

8. Exención del 80% de la retención por pago de remolques extranjeros arrendados en el país, importados temporalmente (Decreto 26.01.05).

Los remolques se utilizan para arrastrar los contenedores y el arrendamiento de estos causa de acuerdo a la LISR (art. 188) la tasa de retención del 5%. Los remolques causan el 25%. El decreto iguala las tasas, lo que parecería razonable en caso que por remolque no se entienda algo distinto de lo descrito. Es una corrección técnica de la ley en el sentido de que la diferencia de tasas no tiene una explicación sensata. Sin embargo, los “errores” del legislativo estrictamente no pueden ser corregidos más que por el propio legislativo, o por la justicia si los contribuyentes pudieran demostrar que la diferencia de tasas representa una violación a la equidad impositiva.

9. Exención en un 80% de la retención del 5% al pago por uso de aviones propiedad de extranjeros (Decreto 29.11.06).

El beneficio del decreto se concede para aeronaves con concesión o permiso del gobierno federal, es decir, se trata de una condonación a empresas de aviación que no retuvieron totalmente el impuesto. Coincide con la venta de empresas de aviación del estado, en el entendido que las contingencias fiscales reducen el precio del activo en venta. Este tipo de medidas puede que en términos netos no le cuesten al erario, pues el monto de la condonación pudiera recuperarse en el precio de venta de la empresa propiedad del estado. Sin embargo, ello hace una diferencia desde el punto de vista presupuestal, pues le resta recursos a los ingresos por impuestos y aumenta los ingresos en otro rubro cuyo destino de gasto puede ser distinto. En este sentido es contrario a la voluntad del legislativo y es una manera de hacer ajustes presupuestales sin su consentimiento.

10. Régimen especial para la deducción del costo de lo vendido para la construcción de obras (Decreto 12.05.06).

Esta medida permite que las empresas constructoras puedan deducir los gastos de la obra en función de los tiempos en que cobran los avances de las mismas, sin necesidad de esperar a que se concluyan, momento en que se formaliza su enajenación. Se evita así la asimetría y el costo financiero que significaría el acumular los pagos de avance de obra sin su respectiva deducción. Sin duda corrige la ley y puede que desde un punto de vista técnico, es decir, de la deseada neutralidad de los impuestos, obtenga un mejor resultado de lo establecido en ley. Es un régimen especial en el sentido de que modifica el régimen de las deducciones y es muy debatible si ello es legítimamente regulable mediante una medida

administrativa. Sin embargo, como su efecto principal es el del diferimiento del impuesto, se clasifica aquí como una facilidad administrativa y dentro de las facultades del ejecutivo.

11. Régimen especial que permite a Repecos en frontera que vendan productos de importación (30% de sus ingresos o más) tributar con la tasa del 2% sobre esos ingresos menos una deducción de cuatro salarios mínimos, en vez del 20% sobre la utilidad de la mercancía enajenada (Decreto 28.11.06).

La ley discrimina a los Repecos que venden mercancía nacional respecto de los que venden productos importados, lo cual no tiene mayor sustento en la lógica económica, ni desde un punto de vista de equidad legal. El decreto repara esto, pero sólo para los Repecos de frontera, lo cual nuevamente no tiene mayor justificación. Si se asume el costo de un régimen simplificado para los pequeños contribuyentes, éste deberá ser uniforme para todos ellos independientemente del origen de la mercancía que vendan. El decreto es una corrección del régimen de ley, cambia la tasa del impuesto, pero no logra plenamente su cometido. Además de ser una medida permanente, claramente está diseñada para anular el efecto del impuesto: se clasifica aquí como una exención y anticonstitucional por las mismas razones que el IEPS a los refrescos.

12. Estímulo a la inversión por medio de un aumento de los porcentajes de deducción inmediata respecto a los autorizados en LISR (art. 220) y mediante el adelanto de su deducción contra pagos provisionales desde el mes en que se toma la decisión de invertir (Decretos 20.06.03; 28.11.06).

El primer decreto establece un esquema general de deducción inmediata paralelo al de la ley, y si bien representa un estímulo adicional al que ahí se establece, se puede concebir como un régimen especial en el sentido de que modifica uno de los elementos del impuesto determinados en ley. Algunos de los aspectos del decreto ya caducaron, pero los porcentajes de deducción siguen vigentes. No es claro que haya sido la intención de que una parte del decreto trascendiera el ejercicio de 2005. El segundo beneficio se otorga para los pagos provisionales por la deducción inmediata a realizarse en el ejercicio.

13. Se otorga el régimen de reaseguro, tanto para IVA como para ISR, a los seguros que cubran las garantías para el pago de los saldos insolutos de los deudores hipotecarios, así como de los seguros contra el default de los intermediarios financieros con sus acreedores que fondean el crédito para la adquisición de vivienda (decreto 26.01.05).

La intención del decreto era exentar del IVA a los seguros que adquieren las entidades que garantizan los créditos hipotecarios, como la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), de modo que no se tuviera que repercutir al deudor, ya que la operación financiera relacionada con el crédito para la vivienda está en ley exenta del impuesto. Esto ya fue introducido en la LIVA de 2007, por lo que el asunto bien podría clasificarse ahora como sin materia. Sin embargo, no queda claro que el reaseguro tenga exactamente el mismo trato de exención, por lo que tampoco es claro que el decreto y la nueva ley tengan el exactamente el mismo efecto. Por

otra parte, no es evidente que el efecto que deba tener el seguro relacionado con la actividad hipotecaria tenga que ser alterado para efectos de ISR.

14. Estímulos. En 2008 estaban vigentes ocho estímulos específicos: tres para la inversión/rehabilitación inmobiliaria del centro histórico de varias ciudades; tres para promover la renovación del parque de camiones de transporte (conocido como el programa de chatarrización) y dos más incentivar la donación en especie a bancos de alimentos.

15. Autos usados. Dos medidas más tienen que ver con la importación de autos usados, una que fija arancel y base de IVA para la importación definitiva a franja fronteriza y el otro disminuye el ISAN para vehículos de fabricación nacional hasta un cierto valor. El primero ha sido parcialmente sustituido por otro decreto en 2008 y en 2009 quedó sin materia en virtud de la apertura del sector programada de acuerdo al TLCAN. El segundo, que tenía por propósito amortiguar para la industria nacional el impacto de la entrada de vehículos usados del exterior con tasas de impuestos preferenciales, perderá importancia en la medida que las importaciones causen IVA sobre el total de la base del impuesto.

16. Prestaciones. Tres medidas amplían la deducibilidad de ciertas prestaciones sociales. Uno, permite la deducción de las cuotas de seguridad social aunque, sumadas al total de las prestaciones sociales, superen los siete salarios mínimos (Decreto 30.10.03). La ventaja de este decreto se anula con el IETU. Dos, se otorga la facilidad para que el crédito al salario, en caso que supere el ISR corporativo, sea acreditable contra el IVA. Esto beneficia especialmente a las empresas con bajos niveles de rentabilidad, porque el crédito al salario puede ser en esos casos siempre mayor al ISR corporativo. La industria maquiladora es un ejemplo. Tres, facilidad para disminuir los pagos de PTU de los pagos provisionales de ISR.

17. Información. Estaban vigentes también dos medidas más que relevan a los contribuyentes de proporcionar cierta información. Uno permite a las personas físicas enterar anónimamente el impuesto por fuente de riqueza en el extranjero (Decreto 26.01.05). Otro releva a las maquiladoras de indicar en su programa de proveedores nacionales los bienes por los que se debe retener el IVA (Decreto 29.11.06).

18. Agua. Esquema por el cual se otorga una amnistía por el aprovechamiento de bienes de dominio público por cuerpos receptores de descargas de aguas.

## **Anexo 2 del capítulo IV: Todas las medidas adoptadas por decreto 2000-2006**

A continuación se presenta la totalidad de medidas adoptadas por decreto presidencial durante la administración 2000-2006. No se incluyen las que representan una renovación o modificación de alguna medida adoptada en un decreto anterior dentro del mismo periodo, por eso el número de medidas listadas a continuación (91) coinciden con el total de medidas registradas en la Tabla 15 del capítulo IV.

En la primera columna se describe brevemente la medida y en negritas se especifica la denominación de acuerdo al CFF con que la medida se publicó. Cuando se publica sin especificación, se denomina régimen especial. La segunda columna indica la naturaleza real de la medida, donde:

EX = exención o condonación  
FA = facilidad administrativa  
ES = estímulo fiscal

La tercera columna indica la fecha en que se publicó el decreto. Cuando se publicó más de un decreto en la misma fecha se distingue con un número romano.

La cuarta columna denominada “Fundada” se refiere a la constitucionalidad de la medida en cuestión. Cuando la medida decretada no viola ninguno de los criterios de constitucionalidad considerados en este trabajo se registra con un Si, es decir, se indica que la medida está debidamente fundada. Cuando esto no es así, se distingue el motivo por el cual se le clasifica como no fundada constitucionalmente. Son tres situaciones de inconstitucionalidad:

P = la medida tiene carácter permanente;  
G = la medida es de beneficio general;  
A = la exención no tiene más motivo que anular la afectación del impuesto mismo.

La columna de “Estatus” se refiere a si la medida estaba vigente en 2008. En tal caso se denomina con una V. La situación contraria se puede deber a más de un motivo:

C = caducado, quiere decir que la medida tenía fecha de caducidad expresa en el mismo decreto.  
D = derogado expresamente con otro decreto.  
S = el decreto se ha quedado sin materia por un cambio en la ley.

La sexta columna denominada “Foco” se refiere al alcance poblacional de la medida fiscal, esto es, si la medida tiene un alcance general o si se trata de medidas dirigidas a un grupo de contribuyentes, sea porque están localizados en un lugar (GO) o pertenece a un segmento de la población (HO), o a una rama o sector de la economía (VE). Cuando la

medida beneficia a un grupo todavía más restringido de contribuyentes de denomina como grupal (GR).

GE: general  
GO: geográfica  
GR: grupal  
HO: horizontal  
VE: vertical

Por último, la última columna (GFiscal) indica el gasto fiscal que representó la medida en 2007. ND significa que no había una cifra disponible.

	<b>Medida formal adoptada</b>	<b>Real</b>	<b>Fecha</b>	<b>Fund.</b>	<b>Estatus</b>	<b>Foco</b>	<b>GFiscal</b>
1	<b>Exención</b> Impac a pequeñas empresas	EX	12.03.01	P	C	HO	--
2	<b>Estímulo</b> IEPS diesel marino a marina mercante	EX	03.09.01	A	C	GR	--
3	<b>Estímulo</b> a la inversión inmobiliaria en el centro histórico del DF, deducción inmediata al 100% (ISR)	ES	08.10.01	Si	V	GO	68.7
4	<b>Exención</b> IEPS a refrescos	EX	05.03.02	A	D	VE	--
5	<b>Exención</b> IEPS bebidas alcohólicas	EX	“	A	D	VE	--
6	<b>Estímulo</b> a la producción de agave (IEPS)	ES	“	Si	D	VE	--
7	<b>Exención</b> IVA agua uso doméstico	EX	“	G	D	GE	--
8	<b>Exención</b> parcial al IVBSS en zona fronteriza	EX	“	A	S	GO	--
9	<b>Condonación</b> recargos y multas por tenencia	EX	04.04.02	G	C	GE	--
10	<b>Facilidad</b> para hacer pagos provisionales mensuales trimestralmente (ISR)	FA	31.05.02	Si	C	HO	--
11	<b>Exención</b> del IVBSS a calzado y artículos de piel hasta \$2 mil	EX	“	A	S	VE	--
12	<b>Facilidad</b> plazo para entrega de declaración electrónica (ISR)	FA	“	Si	C	GE	--
13	<b>Estímulo</b> tasa 0% IVA a editoriales	EX	26.06.02	A	D	VE	--
14	<b>Condonación</b> recargos por atraso en pagos provisionales de todas las contribuciones	EX	22.08.02	G	C	GE	--
15	<b>Exención</b> de contribuciones por desastre natural	EX	01.11.02	Si	C	GO	--
16	<b>Condonación</b> adeudos fiscales varios al sector primario	EX	03.01.03	A	C	HO	--
17	<b>Estímulo</b> a gobiernos estatales por retenciones a sus empelados (ISR)	EX	05.03.03	A	C	GR	--
18	<b>Exención</b> IEPS telefonía celular estándar	EX	23.04.03	A	S	GR	--
19	<b>Facilidad</b> para cambiar de opción respecto de año base del impuesto IMPAC	FA	“	Si	S	GE	--

20	<b>Régimen especial</b> para deducir renta de vehículos arrendados (ISR)	EX	“	A	S	GR	--
21	<b>Exención</b> derecho a empresas de servicios financieros que utilicen para ello inmuebles del dominio público	EX	“	A	S	GR	--
22	<b>Estímulo</b> igual al derecho/peaje carretero al autotransporte de carga, a cargo de IVA	EX	“	A	C	GR	--
23	<b>Exención</b> a asalariados con ingresos inferiores a \$300 mil y con dos patrones para que puedan obtener el efecto del crédito al salario (ISR)	EX	“	A	C	HO	--
24	<b>Condonación</b> recargos a contribuciones federales	EX	“	G	C	GE	--
25	<b>Régimen especial</b> para el acreditamiento del impuesto pagado en el exterior por empresas propiedad, indirectamente, de mexicanos (ISR)	FA	“	Si	S	GR	--
26	<b>Estímulo</b> a la inversión al adelantar la deducción inmediata al ejercicio en que se realiza (ISR)	FA	20.06.03	A	C	GR	--
27	<b>Estímulo</b> a la inversión con porcentajes de deducción inmediata superiores a los establecidos en ley (ISR)	ES	“	Si	V	GR	--
28	<b>Condonación</b> adeudos IVA de entidades de ahorro y préstamo	EX	30.10.03	A	C	GR	--
29	<b>Condonación</b> adeudos ISR de las SAPs	EX	“	A	C	GR	--
30	<b>Estímulo</b> que permite la deducción de cuotas de seguridad social aunque, sumadas al total de las prestaciones sociales, superen los 7 salarios mínimos. (ISR)	EX	“	A	V	HO	ND
31	<b>Estímulo</b> para maquiladoras, Safe Harbour de 3% (ISR)	EX	“	A	V	VE	ND
32	<b>Estímulo</b> igual al IEPS a la televisión por cable	EX	“	A	S	GR	--
33	<b>Estímulo</b> igual al IEPS servicio	EX	“	A	S	GR	--

	móvil de radiocomunicación especializado en flotillas						
34	<b>Exención</b> total del ISCAS	EX	“	A	S	GE	--
35	<b>Estímulo</b> para sustituir camiones viejos por nuevos, otorgándose deducción adicional en ISR	ES	“	Si	V	VE	283.2
36	<b>Facilidad</b> quita obligación de declaración informativa de ingresos del año anterior para mantenerse como repecos en 2004 (ISR)	FA	05.04.04	Si	C	HO	--
37	<b>Exención</b> a repecos de cuotas aportadas al Sistema de protección Social en Salud o por servicios de salud a las instituciones de seguridad social (IVA)	EX	“	G	C	HO	--
38	<b>Exención</b> IEPS mieles incristalizables	EX	“	A	V	VE	235.4
39	<b>Exención</b> IEPS alcohol desnaturalizado	EX	“	A	V	VE	14.9
40	<b>Exención</b> a la conformación de un fondo para gastos de salud con aportaciones de la industria del tabaco, mediante exención de IEPS al monto aportado, hasta por 5 centavos del precio de cigarros, puros y tabacos labrados	ES	30.07.04	Si	S	VE	--
41	<b>Estímulo</b> a la conformación de un fondo para la instalación de terminales de punto de venta para tarjetas de crédito (ISR)	ES	12.11.04	Si	C	GE	--
42	<b>Exención</b> créditos fiscales por derechos de agua	EX	17.11.04	A	C	GE	--
43	<b>Estímulo</b> aprovechamientos de bienes de dominio público por cuerpos receptores de descargas de agua	EX	24.11.04	P	V	GE	--
44	<b>Exención</b> a los ingresos por liquidaciones a trabajadores que las inviertan en partes sociales de un cooperativa (ISR)	ES	11.01.05	Si	C	GR	--
45	<b>Estímulo</b> para la creación de un banco de alimentos para	ES	26.01.05	Si	V	VE	9.8

	donarse, equivalente al 5% del costo de lo vendido de lo donado (ISR)						
46	<b>Estímulo</b> para el retorno de inversiones en paraísos fiscales; se grava sólo el 25% de lo retornado (ISR).	EX	“	P/G	V	GR	ND
47	<b>Facilidad</b> para enterar anónimamente el impuesto por fuente de riqueza en el extranjero (ISR)	FA	“	Si	V	GR	--
48	<b>Condonación</b> del 80% de la retención por pago de remolque extranjeros arrendados en el país (ISR)	EX	“	A/P	V	VE	ND
49	<b>Régimen especial</b> para fondos de inversiones en bienes inmobiliarios (Fibras) que permite la aportación de bienes que se arrienden a terceros sin considerarlo enajenación (ISR)	EX	“	A	S	VE	--
50	<b>Facilidad</b> para acreditar el crédito al salario en contra del IVA	FA	“	Si	V	GE	ND
51	<b>Estímulo</b> a derechos por aprovechamiento de espacio aéreo a los aeropuertos de Toluca, Puebla, Cuernavaca y Querétaro	ES	“	Si	C	GR	--
52	<b>Régimen especial</b> para considerar el seguro de un inmueble dado en garantía para un crédito hipotecario sea considerado como reaseguro para efectos de IVA, con lo que obtiene tasa 0%.	EX	“	A/P	V	VE	--
53	<b>Exención</b> ISR por adquisición de viviendas de interés social por debajo de su valor en poblaciones de hasta 2 mil habs.	EX	“	A	C	GR	ND
54	<b>Estímulo fiscal</b> para la reducción del precio del gas natural residencial, a cargo de contribuciones varias de los permisionarios distribuidores	ES	16.05.05	Si	C	HO	--
55	<b>Exención</b> parcial IVA a la	EX	22.08.05	A	D	GE	--

	importación definitiva de autos usados						
56	<b>Exención</b> parcial del ISAN para coches de hasta cierto valor	EX	“	A/P	V	HO	185.5
57	<b>Estímulo</b> a la inversión inmobiliaria en los centros históricos de varias ciudades (ISR).	ES	05.09.05	Si	V	GO	ND
58	<b>Régimen especial</b> en ISR para las empresas endeudadas con partes relacionadas en el exterior (capitalización delgada)	FA	21.10.05	Si	S	GR	--
59	<b>Exención</b> pagos provisionales de contribuciones por desastre natural Q. Roo y Yucatán	EX	28.10.05	Si	C	GO	--
60	<b>Estímulo</b> a la inversión en zonas de desastre natural con deducción inmediata al 100% (ISR)	ES	“	Si	C	GO	--
61	<b>Exención</b> pagos provisionales de contribuciones por desastre natural en Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz	EX	02.11.05	Si	C	GO	--
62	<b>Facilidad</b> a Repecos para no llevar cierta contabilidad para efectos de la cuota fija con la que pagan a los estados varias contribuciones.	FA	08.12.05	Si	C	HO	--
63	<b>Exención</b> IVA enajenación de locales en plazas comerciales destinadas a ambulantes	EX	“	P	V	GR	ND
64	<b>Facilidad</b> derechos omitidos por agua	EX	23.12.05	A	C	GE	--
65	<b>Facilidad</b> , opción para calcular ISR de personaVEs físicas para ejercicio de 2005	FA	28.12.05	Si	C	GE	--
66	<b>Exención</b> de derechos por reposición de documentos agrarios en ciertos estados	EX	29.12.05	A	C	GR	--
67	<b>Estímulo</b> parcial de IVA a la importación a franja fronteriza para una variedad más amplia de autos usados.	EX	24.04.06	A/P	V	GO	ND
68	<b>Régimen especial</b> para la deducción del costo de lo vendido para la construcción de	FA	12.05.06	Si	V	VE	3,129.1

	obras (ISR).						
69	<b>Estímulo</b> a la inversión en inmuebles en el centro histórico de Mazatlán (ISR)	ES	“	Si	V	GO	ND
70	<b>Estímulo</b> a la donación de alimentos para contribuyentes de la Central de Abastos, con deducción ciega del 2% de los ingresos (ISR)	ES	“	Si	V	GR	ND
71	<b>Estímulo</b> para renovar chasis de autobuses (ISR)	ES	“	Si	V	GR	ND
72	<b>Estímulo</b> (regularización) retenciones de trabajadores docentes o de salud de las entidades federativas (ISR)	EX	“	A	C	GR	--
73	<b>Estímulo</b> tasa 0% IVA al agua en envases pequeños y a jugos y yogurt para beber.	EX	19.07.06	A	V	GR	2,158.0
74	<b>Estímulo</b> a la inversión en zona de desastre natural con deducción inmediata al 100% (ISR)	ES	28.07.06	Si	C	GO	--
75	<b>Exención</b> IMPAC a minas en paro	EX	26.09.06	Si	C	GR	--
76	<b>Exención</b> para diferir la retención del impuesto a los salarios de trabajadores de minas en paro (ISR).	FA	“	Si	C	GR	--
77	<b>Exención</b> para suspender pago de derechos por agua de minas en paro	EX	“	Si	C	GR	--
78	<b>Exención</b> al derecho de minería a minas en paro	EX	“	Si	C	GR	--
79	<b>Régimen especial</b> de industria maquiladora a las empresas Pitex (ISR)	EX	01.11.06	P	V	GR	ND
80	<b>Estímulo</b> a la adquisición de camiones nuevos en arrendamiento financiero (ISR)	ES	28.11.06 (I)	Si	V	GR	ND
81	<b>Exención</b> para afectados en Oaxaca para diferir entero de las retenciones de empleados, pagos provisionales y cuotas de Repecos (ISR)	FA	28.11.06 (II)	Si	C	GO	ND
82	<b>Exención</b> Impac contribuyentes afectados de Oaxaca	EX	“	Si	C	GO	--

83	<b>Estímulo</b> ampliado a la inversión en desarrollo de tecnología para que se pueda acreditar contra el IVA.	ES	“	Si	V	GR	--
84	<b>Estímulo</b> a la inversión permitiendo su deducción inmediata contra pagos provisionales desde el mes en que se tome la decisión de invertir (ISR)	ES	“	Si	V	GE	ND
85	<b>Estímulo</b> para disminuir los pagos de PTU de los pagos provisionales (ISR)	FA	28.11.06 (III)	Si	V	GE	--
86	<b>Estímulo</b> para aplicar 70% el estímulo de ciencia y tecnología a pagos provisionales (ISR)	FA	“	Si	C	GR	--
87	<b>Régimen especial</b> que permite una menor tasa del impuesto a Repecos en frontera que vendan productos de importación (ISR).	EX	“	A/P	V	GR	ND
88	<b>Exención IVA</b> a las personas dedicadas a las artes plásticas.	EX	“	A/P	V	GR	ND
89	<b>Estímulo</b> de la retención del 5% al pago por uso de aviones propiedad de extranjeros (ISR)	EX	29.11.06	A/P	V	GR	185.5
90	<b>Facilidad</b> por la cual se le releva a las maquilas de llevar un programa de proveedores nacionales para efectos de la retención del IVA	FA	“	Si	V	VE	ND
91	<b>Régimen especial</b> de maquila se extiende a empresas en recintos fiscales estratégicos (ISR)	EX	30.11.06	P	V	GR	ND

## V. La construcción del régimen tributario de la industria maquiladora

En este capítulo se explica la evolución del régimen tributario de la industria maquiladora de exportación. La industria ha gozado de ventajas fiscales muy importantes, por lo que se puede asumir que su contribución a los ingresos públicos ha sido escasa, especialmente respecto de su potencial. Pero más importante que eso, se explica en este capítulo cómo los intentos de reformar el régimen tributario del sector fueron eventualmente anulados para terminar con beneficios aún mayores y, peor aún, para grupos de contribuyentes más allá de la maquiladora estrictamente.

Las modificaciones y extensiones al régimen tributario de la maquiladora se realizaron por diversas vías administrativas, de modo que el régimen fiscal quedó repartido en un variado número de instrumentos legales de distintos niveles (leyes, reglamentos, decretos, reglas misceláneas y oficios particulares), con frecuencia anulándose el uno al otro en más de un aspecto, lo que lo hace especialmente complejo. Desde una perspectiva regulatoria es el peor de los mundos: un sistema altamente complejo y contradictorio, que inhibe la inversión extranjera por esa misma razón, pero que --como veremos más adelante-- termina por desgravar casi completamente al sector, para quién sepa descifrar todos sus defectos.

### *Porqué la industria maquiladora*

La industria maquiladora de exportación en México se inicia a finales de los años sesenta para llegar a constituir un segmento muy importante de la economía nacional después del TLCAN, especialmente en materia de empleos y de captación de divisas. Sin embargo, la recesión en los Estados Unidos en 2001 afectó notoriamente el avance del sector en México, el cual no recuperó en años posteriores las tasas de crecimiento de finales de los noventa. De todos modos, se trata de una parte fundamental de la economía mexicana, con más de un millón 200 mil empleos y cerca de 25 mil millones de dólares de exportaciones netas al año<sup>176</sup>, cuya contribución a los ingresos públicos mediante los impuestos que pagan las empresas que lo integran es potencialmente muy significativa. Pero el régimen fiscal de la maquiladora no sólo es importante en sí mismo, esto es, por los recursos públicos que ella pudiera generar, sino también porque en la medida que difiera del régimen impositivo general (ISR e IETU) que le aplica al resto de la economía nacional, es capaz de reorientar de manera significativa el curso del desarrollo industrial del país y con ello las finanzas públicas desde un punto de vista mucho más estratégico. La maquila no es sólo un sector más de la geografía económica nacional, es también una opción organizativa, un modelo de hacer negocios, para un buen número de sectores económicos del país. Por ello, se podría

---

<sup>176</sup> La balanza comercial de la industria maquiladora para 2006 fue de US\$24,321 millones. La balanza comercial mexicana no desagrega la información para maquila después de 2006 debido a que el Decreto IMMEX fusiona la maquila con el resto de la manufactura de exportación. Ver [Banxico.org.mx/SieInternet](http://Banxico.org.mx/SieInternet)

argumentar que las decisiones de política tributaria hacia el sector maquilador de exportación también influyen de manera importante en cómo se construye un modelo de desarrollo del país.

La industria maquiladora de exportación es interesante también porque es un sector organizado, capaz de cabildear fuertemente la regulación tributaria, la cual ha sido sujeto de numerosos cambios. Se puede ver aquí la economía política de los impuestos con especial claridad. El Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME) juega un papel central en la interlocución entre el gobierno y el sector privado para el diseño de la política tributaria hacia el sector. La relación es profesional y dentro de los cánones de lo necesario para conducir políticas de gobierno con responsabilidad, es decir, en contacto con los interesados, especialistas y conocedores de la materia, pero dentro de esa relación ejerce su función de cabildeo, propia de un organismo que defiende los intereses de grupo que representa, actividad que en México no está regulada. El sector también cuenta con otros apoyos políticos importantes, pues su concentración en la región fronteriza, donde representa un porcentaje muy importante de la actividad económica de la zona, significa que gobernadores, diputados, senadores y presidentes municipales de dichas regiones también ejercen una influencia nada despreciable, especialmente si se considera que la maquila de exportación se concentra en estados cuya alternancia política ha sido más temprana y más frecuente que en el resto del país.

### *¿Cuánto tributa la industria maquiladora?*

La confidencialidad de la información tributaria ha significado que el aspecto impositivo de la industria maquiladora de exportación sea un asunto poco estudiado<sup>177</sup>; la literatura de corte más académico, tanto en México como en los E.U., por lo general lo omite y las pocas referencias al respecto indican que la carga tributaria de la industria ha sido escasa, pero no pasan de ser afirmaciones o sospechas sin mayor fundamento empírico<sup>178</sup>. En R. Schatan (2002) hay un primer esfuerzo por estimar la carga tributaria del sector a través de la información disponible públicamente. El cálculo lleva a pensar que a finales de los noventa el ISR y el IMPAC enterados por el sector pudiera ser entre tres y cinco mil millones de pesos anuales<sup>179</sup>. Para contextualizar la cifra, ésta se compara con una estimación del crédito al salario obtenido por los trabajadores empleados por la misma industria y es sorprendente notar que éste muy posiblemente consumiría casi la totalidad del impuesto pagado por la industria. Es decir, la maquila de exportación probablemente

---

<sup>177</sup> Las declaraciones fiscales de los contribuyentes son confidenciales de acuerdo al artículo 69 del CFF. Por otra parte, la Secretaría de Hacienda publica poca información y muy general sobre los ingresos del sector público.

<sup>178</sup> Ver por ejemplo: L. Sklair, *Assembling or development: the maquila industry in México and in the United States*. Boston: Unwin Hyman, 1989; E. Stoddard, *Maquila: assembly plants in Northern Mexico*. University of El Paso, Texas, 1987; B. González Aréchiga y R. Escamilla, *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*. Tijuana: Colegio de la Frontera Norte, 1989; CEPAL, *México: la industria maquiladora*. Estudios e Informes No. 95, Santiago, 1996.

<sup>179</sup> Estimación a partir de los datos ofrecidos por INEGI para 1999 sobre el "Superávit Bruto de Operación" de la industria maquiladora de exportación.

aportaba ingresos apenas suficientes para financiar el subsidio otorgado por el estado a los sueldos de los trabajadores en esa industria.<sup>180</sup>

Estimar los impuestos estatales y federales pagados por un sector de la industria a partir de datos públicos es un ejercicio bastante impreciso. Las empresas maquiladoras normalmente no son públicas y las empresas multinacionales propietarias de la mayoría de ellas no revelan en sus informes anuales cifras segregadas por país, típicamente sólo ofrecen sus resultados o balances consolidados. En consecuencia, la única fuente respecto del comportamiento tributario de la industria en el nivel federal lo constituyen sus declaraciones fiscales ante las autoridades hacendarias, las cuales son por ley confidenciales. Incluso para las autoridades no es trivial estimar la recaudación proveniente de la industria maquiladora de exportación, pues las declaraciones del impuesto sobre la renta no identifican si una empresa es maquiladora o no, por lo que las bases de datos del SAT tampoco lo hacen. Así, para la Secretaría de Hacienda es también complicado e incierto estimar la recaudación que se ha obtenido de este sector en los últimos años.

*¿Por qué la maquila de exportación plantea un problema tributario especial?*

Típicamente la maquila comercia mayormente con empresas foráneas del grupo multinacional al que pertenece y lo hace con insumos y maquinaria propiedad de su casa matriz en el extranjero. Estas dos características ofrecen a la maquila vías relativamente sencillas para registrar parte de sus ingresos fuera del país y así eludir el ISR en México, lo que hace que su tratamiento fiscal sea particularmente complejo. Por ello una política fiscal dirigida a cuidar estos problemas necesita que el régimen general del impuesto sobre la renta regule con certeza dos temas centrales para cuidar dichos problemas: la administración de los *precios de transferencia entre partes relacionadas* y hacer operativo el concepto de *establecimiento permanente*, como se explica a continuación.

•

#### Precios de transferencia

La utilidad de empresas subsidiarias que mantienen relaciones comerciales importantes con filiales en el extranjero, pertenecientes al mismo grupo multinacional (transacciones entre “partes relacionadas” en la jerga legal), depende de los “precios de transferencia” a que se realizan las compras y ventas intra-firma, precios que son decididos internamente por la empresa transnacional. Este es el caso típico de las maquiladoras de capital extranjero, pues

---

<sup>180</sup> En México existe desde 1994 un crédito fiscal al salario, que se estableció como parte integrante de los Pactos de la época para combatir la inflación. Este crédito funciona en la práctica como un impuesto negativo para los obreros de menores ingresos. El crédito es una cantidad que se reintegra al trabajador dependiendo de su nivel de ingreso, que compensa su impuesto sobre la renta y si éste es inferior al crédito, se hace acreedor de un pago en efectivo, canalizado a través de su empleador. La empresa a su vez disminuye su impuesto sobre la renta por lo pagos realizados a favor del obrero.

generalmente exportan el 100% de sus ventas a la casa matriz: la utilidad reflejada en México, así como los impuestos pagados aquí, se definen prácticamente por los precios de transferencia que le cobran a sus matrices por sus servicios. A falta de regulación, dichos precios pueden coincidir o no con los que se cotizan en el mercado en operaciones equivalentes.

La subfacturación de las ventas y/o la sobrefacturación de las compras posibilitan la exportación de las utilidades fuera del país. En la medida que los procesos se sofistican en la maquiladora, las posibilidades de manipulación se multiplican, pues también se deben facturar entre partes relacionadas los servicios tecnológicos, el aprovechamiento de intangibles y las operaciones financieras, por dar algunos ejemplos, para los cuales no siempre hay referentes evidentes en el mercado.

Claramente, asegurarse que los precios de transferencia a que la maquila vende sus servicios (o compra insumos o servicios) a sus partes relacionadas en el extranjero es una primera preocupación del fisco nacional. El parámetro internacional para que no existan manipulaciones por parte de las empresas multinacionales es que los precios de transferencia sean equivalentes a los que cobrarían partes independientes en transacciones comparables. Ese es el estándar acordado por la OCDE<sup>181</sup> y así establecido en su convención internacional sobre impuestos, la que sirve de modelo para la firma de tratados de doble tributación entre sus países miembros.<sup>182</sup> La metodología para determinar los precios de transferencia a valores de mercado también está reglamentada por la OCDE<sup>183</sup>. Ambos estándares naturalmente se van modificando en el tiempo para adaptarse a una realidad global cambiante y cuando México ingresó a la organización en 1995 suscribió dichos estándares, pero su aplicación en la práctica fue paulatina y uno de los motivos fue para permitir a la industria maquiladora el tiempo necesario para ajustarse al nuevo régimen, como se explicará con detalle más adelante.

- Establecimiento permanente

La particularidad más compleja de la industria maquiladora mexicana para efectos impositivos es que por lo general opera con maquinaria, equipos e inventarios importados temporalmente al país, propiedad de la casa matriz en el extranjero. Estos bienes formalmente le son otorgados en comodato o consignación a la empresa mexicana que realiza la maquila, pero se mantienen registrados en la contabilidad de la empresa residente en el extranjero.

Las empresas extranjeras han preferido operar de este modo en México por más de una razón: además de la simplicidad administrativa y contable que les significa, los activos en México legalmente no pueden ser considerados como garantía en caso de una contingencia laboral de la maquiladora, no pagan el IVA en su calidad de importaciones temporales al

---

<sup>181</sup> Conocido como el principio de *arms' length*. Ver OCDE (1995).

<sup>182</sup> OECD, *Model Tax Convention on Income and Capital*. Ver artículo 9 "Sobre los impuestos a empresas asociadas".

<sup>183</sup> OECD, *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*.(1995)

país y, en su momento, estaban exentos del impuesto al activo en la proporción que la producción era exportada<sup>184</sup>.

Sin embargo, el derecho tributario internacional reconoce que cuando una empresa tiene en otro país activos e inventarios utilizados en actividades de manufactura, esa actividad puede generar un “establecimiento permanente” en el segundo país, lo que significa que esa empresa es un contribuyente del erario de este país por los ingresos atribuibles a la actividad que realice ahí<sup>185</sup>. En pocas palabras, las maquiladoras de exportación en México generan dos causantes del impuesto sobre la renta (y IETU), uno es la empresa maquiladora propiamente, es decir, la subsidiaria mexicana, y el otro es el inversionista residente en el extranjero propietario de los activos en territorio mexicano utilizados por la maquila.

La mayoría de las empresas extranjeras propietarias de las maquilas mexicanas se encuentran en esa circunstancia y por tanto son contribuyentes en México bajo la figura de establecimiento permanente (EP), independientemente del impuesto que paguen las maquiladoras como empresas subsidiarias. La empresa residente en el extranjero propietaria de la maquila está sujeta entonces a las mismas reglas de tributación aplicables a las personas morales residentes en el país por los ingresos que se generen en territorio nacional asociados a sus activos ubicados aquí.

- Doble tributación

Es muy importante notar que las utilidades no declaradas en México, sea por precios de transferencia inadecuados o ingresos insuficientemente atribuidos a un establecimiento permanente, se reflejarán como un ingreso de alguna filial del grupo trasnacional en otro país. Un precio de exportación sub-facturado implica un menor costo (deducción) para la empresa compradora en el extranjero y por lo mismo una mayor utilidad gravable fuera del país. De igual manera, los ingresos no atribuidos a un establecimiento permanente serán los ingresos de la empresa residente en el extranjero propietaria de los activos en México.

Por lo anterior, cualquier modificación regulatoria en materia de precios de transferencia o de establecimiento permanente en México afecta la base tributaria de otros países. Y si las potestades impositivas pretendidas en la regulación de un país no reconocen las mismas fronteras legales o metodológicas de la de otros fiscos, las empresas multinacionales son sujetas a una doble tributación. Evidentemente, tal situación es un potente inhibidor de la inversión extranjera, por lo que hay un límite no sólo legal pero también económico a la posibilidad de los países de ampliar sus atribuciones impositivas.

El modelo impositivo de la OCDE precisamente establece las reglas para evitar la doble tributación, pero también para que las empresas no evadan de ser gravadas al menos una

---

<sup>184</sup> Este beneficio es sólo para los residentes en el extranjero que mantengan activos en la maquiladora nacional, los activos propiedad de la empresa maquiladora son sujeto del impuesto en los términos generales de la ley. Esta facilidad se debe a que el IMPAC no es acreditable en el extranjero.

<sup>185</sup> Ver OECD, Model Tax Convention, artículo 7.

vez. La atribución adecuada de ingresos y precios debidamente determinados conforme a los valores de mercado deberían fijar la base tributaria correcta en cada país. Las empresas multinacionales tendrán siempre el incentivo de mudar sus utilidades a jurisdicciones de menor imposición, a paraísos fiscales. Pueden haber incentivos algo más complejos para mudar utilidades, pues las pérdidas de una filial en una jurisdicción pueden mejor utilizarse si con ellas se puede anular la utilidad de la multinacional en otro país, independientemente de la tasa del impuesto sobre la renta. En todo caso, el que un país unilateralmente deje de gravar a una empresa multinacional muy probablemente significa que el impuesto así omitido sea obtenido por otro fisco.

### *La situación a mediados de los noventa*

Desde 1980 la autoridad fiscal ha tenido facultades para determinar presuntivamente los ingresos de los contribuyentes para evitar o corregir la manipulación de los precios. La figura de establecimiento permanente de los residentes extranjeros también está en la LISR desde entonces. Sin embargo, por muchos años la posibilidad de gravar bajo estas figuras estaba relativamente limitada; es apenas en 1992 que se introduce explícitamente en la misma ley la obligación para las partes relacionadas de efectuar operaciones a precios de mercado<sup>186</sup>, pero objetivamente la ley era vaga y difícil de hacer valer ante tribunales. Para hacerla realmente efectiva era necesario que definiera los métodos para determinar un precio de mercado para efectos tributarios y, además, era necesario establecer el marco legal internacional que facilitara el procedimiento de compensación entre países, es decir, para acreditar el impuesto sobre la base de un conjunto de tratados para evitar la doble tributación. El convenio con los Estados Unidos se firmó apenas en 1994; un año después México ingresa a la OCDE y con ello inicia el proceso de modernización legal del aspecto internacional de los impuestos.

Igualmente, la atribución de ingresos al establecimiento permanente representaba un problema jurídico y técnico nada trivial. Por muchos años no existieron reglas para ello universalmente aceptadas. Esto determinó de manera muy importante la evolución del régimen tributario de la maquila mexicana, pues México tenía que encontrar un mecanismo viable que no llevara a la doble tributación de los residentes en el extranjero ni a un sistema tan complejo que ahuyentara la inversión del exterior. Fue apenas en 2008 que la OCDE, después de casi 10 años de discusiones, finalmente emitió un reporte sobre la metodología aplicable para la atribución de ingreso a establecimientos permanentes<sup>187</sup>.

Así, el reto entonces para que la industria maquiladora pagara en el país los impuestos que debidamente le correspondían al fisco mexicano pasaba por atribuir correctamente la ganancia asociada a los activos del residente extranjero utilizados por la maquila en

---

<sup>186</sup> Se considera que dos personas son partes relacionadas cuando una participa de manera directa o indirecta en la administración, control o capital de la otra. Se considera precio de mercado el monto que hubieran utilizado con o entre partes independientes en operaciones comparables, art. 64-A, LISR.

<sup>187</sup> Ver OCDE, *Report on the Attribution of Profits to Permanent Establishments*, Julio 2008, disponible en [http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en\\_2649\\_37989746\\_41027006\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en_2649_37989746_41027006_1_1_1_1,00.html) Una nueva versión fue publicada en julio de 2010.

territorio mexicano y determinar el valor de los servicios de maquila a precios de mercado, conforme al principio de mercado (*arms' length*) promovido por la OCDE.

Por su parte, las maquilas habían operado de manera muy sencilla por muchos años: el precio de transferencia que utilizaban era tradicionalmente calculado como un margen de utilidad por encima de los costos de operación del servicio de maquila, constituido principalmente por la nómina de obreros y empleados contratados localmente. A este procedimiento se le conoce como “centro de costos”, esto es, las maquilas cobraban a sus clientes en el extranjero sus costos de operación en el país (y en su caso) más un porcentaje de utilidades decidido más o menos arbitrariamente por la empresa extranjera<sup>188</sup>.

Al mismo tiempo, el ingreso atribuible al establecimiento permanente de los inversionistas extranjeros en la maquila simplemente nunca se cobró. Había en los hechos una cesión de la base tributaria a favor principalmente de los Estados Unidos; México renuncia entonces unilateralmente a esos ingresos públicos, pues probablemente consideraba que el costo de cobrarlos sería muy alto en términos de una posible disminución de la inversión extranjera en la industria. La crisis financiera de finales de 1994 cambió las prioridades de la política tributaria y obligó a reconsiderar la bondad con que se trataba a la industria maquiladora. Empieza así el largo camino hacia un régimen especial para la maquila con la idea de recuperar para el país esa base tributaria.

El gobierno mexicano comienza a partir de 1995 a corregir la situación tributaria de la industria maquiladora de exportación: se buscó ampliar gradualmente su base tributaria de manera que eventualmente guardara un correlato con su importancia en la economía del país, en el entendido que su contribución era sensiblemente inferior a su potencial mientras los ingresos imputables a los activos ubicados en México propiedad de las empresas extranjeras tributaran fuera del país y la valoración (y probable subfacturación) de los servicios de maquila se dejasen a la voluntad de la empresa transnacional.

### *Evolución del régimen tributario de la maquiladora bajo Zedillo*

Hasta mediados de los noventa no existió una política fiscal específica para el sector maquilador de exportación: las empresas maquiladoras eran contribuyentes del ISR y del IMPAC de acuerdo al régimen general de ley, al igual que cualquier otra persona moral, no obstante de que sus características particulares las convierten inevitablemente en un caso especial en materia impositiva, como se explicó más arriba, que de permanecer sin atención se deja una amplia y fácil avenida para que las empresas del sector minimicen su carga tributaria en México.

Dada la crisis financiera que enfrenta el gobierno del presidente Zedillo se decide desde un inicio del sexenio recuperar la base tributaria de la industria maquiladora, aunque por etapas. Se trataba primero de asegurarse un mínimo de impuestos sobre la renta del sector, para luego obligarlo a declarar en México utilidades consistentes con las reglas del

---

<sup>188</sup> American Chamber of Commerce, *México's maquiladora in-bond industry*. México, 1988.

principio de *arms' length* y por último hacer efectivo el derecho a gravar los establecimientos permanentes asociados a la industria. Este sería un proceso que duraría todo el sexenio y que, como se verá más adelante, con el inicio del siguiente gobierno empezó a deshacerse antes de que se pudiera consolidar en práctica.

En diciembre de 1994 el gobierno envía al Congreso la iniciativa para modificar la LISR e introducir un artículo transitorio en el que se obliga específicamente (y por primera vez) a la industria maquiladora a operar a precios de mercado a partir del ejercicio fiscal de 1995<sup>189</sup>; este cambio en la ley se reglamentó en ordenamientos administrativos permitiendo dos formas en que se podía cumplir con este nuevo requisito:

- i) generando una utilidad de operación anual mínima del 5% sobre los activos utilizados en la actividad de maquila, incluyendo los de propiedad de residentes en el extranjero, opción conocida como *Safe Harbour*;
- ii) obteniendo de la SHCP una resolución particular en la que se confirmase que el precio de transferencia pactado por la empresa por el servicio de maquila correspondía a un precio de mercado. Esto es lo que se conoce internacionalmente como un *Advance Pricing Agreement* (APA)<sup>190</sup>.

En otras palabras, el nuevo régimen de precios de transferencia imponía una utilidad mínima (5% sobre activos) a la industria maquiladora, salvo que la empresa acordara formalmente con la autoridad que su utilidad sería inferior a ese mínimo si actuara a precios de mercado. Ese mínimo no tenía relación con el margen de utilidad promedio de una empresa independiente semejante a una maquiladora; era un margen arbitrario equivalente al margen de utilidad implícito en la tasa del 2% con el que se gravaba el IMPAC, es decir, relativamente bajo.

La nueva disposición, aunque requería un rendimiento modesto, tenía “dientes” para hacerla efectiva: por una parte, condicionó la exención del IMPAC de que gozaban los residentes extranjeros por sus activos utilizados en la maquila de exportación a que se cumplieran con los requisitos de precios de transferencia; por la otra, introdujo por primera vez una exención explícita del ISR a los ingresos atribuibles al establecimiento permanente de esos residentes en el extranjero si la maquiladora en donde tenían sus inversiones cumplían con los requisitos de precios de transferencia. En consecuencia, incumplir con el referido rendimiento mínimo tenía consecuencias nada despreciables para las maquiladoras: el establecimiento permanente del inversionista extranjero debería enterar el ISR correspondiente y todos sus activos en México deberían pagar IMPAC. Es de notar que este segundo “castigo” era particularmente duro pues el IMPAC no era un impuesto acreditable en los Estados Unidos, por lo que causaría inevitablemente un doble gravamen.

Es importante notar que la primera condición, pagar el impuesto del establecimiento permanente en caso de incumplir con los requisitos de precios de transferencia, era

---

<sup>189</sup> Artículo cuarto bis, fracción I, LISR (1995). Este artículo tiene el efecto tácito de una especie de amnistía fiscal para la industria.

<sup>190</sup> La confirmación (el APA) se obtiene mediante oficio particular emitido por el SAT.

formalmente también y al mismo tiempo una exención a esos ingresos. Esto es, si se declaraba el mínimo de utilidad requerido por el *safe harbour*, el residente en el extranjero tenía explícitamente el beneficio de la exención, situación que nunca antes la industria había tenido. Es decir, en 1995 se regularizó lo que había sido hasta ese entonces una exención de facto.<sup>191</sup>

La obligación de utilizar precios de transferencia en los términos expuestos, y que esta obligación se relacionara con la situación de un establecimiento permanente, sólo aplicaba para la maquiladora de exportación. El resto de los contribuyentes seguía sujeto a la obligación general de valorar sus operaciones a precios de mercado, pero esta obligación era básicamente inoperante, pues la carga de la prueba era de la autoridad tributaria. Es decir, la autoridad debía demostrar mediante auditoría específica que los precios utilizados por un contribuyente en sus operaciones con partes relacionadas no estaban conformes a los precios de mercado y la ley no establecía como exactamente se podía demostrar tal cosa.

Las recomendaciones y métodos de los guías sobre precios de transferencia de la OCDE<sup>192</sup> quedan plenamente incorporados a la Ley del Impuesto sobre la Renta en 1997. A partir de ese año todas las empresas que tuvieran operaciones con partes relacionadas en el extranjero debían mantener documentación que demostrara que esas operaciones estaban a precios de mercado conforme a los métodos que a partir de ese año se incorporan a la misma ley, excepto la maquiladora que mantiene su régimen especial descrito más arriba.

Para evitar un giro abrupto en la materia, la política fiscal hacia el sector maquilador mantuvo la facilidad del *Safe Harbour*, a pesar de ser un instrumento simplificador de la obligación fiscal poco favorecido por la OCDE. En efecto, las guías de ese organismo sobre la materia indican que se trata de un mecanismo que contraviene el principio de *arms' length*.<sup>193</sup> En los siguientes años el régimen fiscal continuó su transición hacia un esquema que recuperara plenamente la base tributaria: en 1997 la exención al establecimiento permanente se convierte en un régimen transitorio de la ley<sup>194</sup> y en 1999 se incluye en la LISR una disposición para hacer desaparecer totalmente dicha exención a partir de 2000. Es decir, a partir del ejercicio de 2000 los residentes en el extranjero con maquilas en México estaban programados a tributar plenamente como establecimientos permanentes.<sup>195</sup> Sin embargo, gravar el establecimiento permanente de la industria maquiladora específicamente enfrentaba un problema nada sencillo de resolver debido a las particularidades del régimen fiscal de los Estados Unidos.

---

<sup>191</sup> Artículo 2, quinto párrafo, LISR (1994). En 1994 se incorpora en la ley esta excepción, en el sentido de que se consideraría que el residente en el extranjero propietario de una maquila no tendría establecimiento permanente si operara a precios de mercado con su empresa maquiladora en México

<sup>192</sup> En 1995 el organismo termina de revisar sus recomendaciones en materia de precios de transferencia, que se publican en documento guía que permanece hasta la fecha (con algunas modificaciones importantes en 2010) como el referente internacional para su determinación por parte de las empresas multinacionales.

<sup>193</sup> OCDE (2010c), cap IV. Las recomendaciones en relación a *Safe harbours* están en proceso de revisión por las propia OCDE y el criterio del organismo ahora se acerca más a la postura de México.

<sup>194</sup> Artículo Cuarto Transitorio 97, fracción VI.

<sup>195</sup> Artículo cuarto transitorio de 1999. Este giro en la política fiscal hacia el sector recibió fuertes críticas en su momento; ver J. McLees, "Suden tax change for Pitex operations illustrates tax risks for U.S. companies with maquiladoras", *Tax Notes International*, November 8, 1998.

Cerrar el hueco remanente en la recaudación que representaba la exención al EP de las maquilas enfrentaba un problema nada desdeñable: a pesar de que el Tratado con los E.U. firmado en 1994 reconoce la fuente mexicana de los ingresos imputables a este tipo de EPs, y así el derecho a gravarlos, la legislación doméstica de ese país no reconoce como ingreso de fuente extranjera el que generen los EPs de sus residentes si la actividad del EP (o de la sucursal<sup>196</sup>) fuera de su país es la de ensamblar insumos originarios y exportar su producción devuelta a los Estados Unidos. Esto implica que los impuestos que se paguen en el extranjero por esos ingresos no son acreditables en los Estados Unidos, precisamente porque esos ingresos no se consideran como generados en el extranjero. Toda pretensión de gravar al EP de las maquilas en México llevaría en la práctica a un doble gravamen, que lógicamente ninguna industria podría sufragar. La facilidad con que la maquila de exportación puede migrar a otros países hace tal evento impensable.<sup>197</sup> Por otra parte, el Tesoro de los Estados Unidos no tenía interés alguno en generar un precedente que pudiera interpretarse por las demás naciones de que ya había decidido sobre el método para atribuir ingresos a los establecimientos permanentes, especialmente dado que el tema aún se discutía en la OCDE.

De todos modos, a pesar de las dificultades señaladas, la disposición de gravar al EP se publicó en enero 1999 en un artículo transitorio de la LISR, cuya entrada en vigor sería a partir del siguiente año, eliminando así el artículo transitorio anterior en el cual se otorgaba la exención a los EPs asociados con la actividad maquiladora de exportación<sup>198</sup>. Por lo tanto, había un año de tiempo para encontrar una solución viable al potencial problema de doble tributación, la cual tenía que ser coordinada necesariamente con a autoridad tributaria de los E.U. (el Tesoro y el *Internal Revenue Service*, ISR).<sup>199</sup> A final de cuentas se trataba de redistribuir la carga impositiva de la industria entre las administraciones fiscales involucradas, no de aumentarla. El incremento de recaudación en México finalmente sería producto de un ajuste en el sentido contrario de la recaudación de las empresas propietarias de la maquila en los E.U.<sup>200</sup> Y era también finalmente un golpe de fuerza del gobierno mexicano para demostrar su compromiso con la política fiscal declarada y obligar así a los demás interesados a encontrar una solución pronto.

La reacción del sector privado fue tajante: desde su perspectiva la medida era arbitraria, sin ninguna justificación técnica, que generaría una carga tributaria a la maquiladora del 75% y

---

<sup>196</sup> Una sucursal es una figura distinta a una subsidiaria. La primera es una extensión en el extranjero de la empresa constituida en el país de residencia; una subsidiaria es una empresa por separado, jurídicamente establecida en un país distinto al de residencia, pero propiedad de la primera.

<sup>197</sup> También hace menos factible que las empresas afectadas en los E.U. opten por costear lo que significaría llevar el asunto a los tribunales en aquel país para demostrar que su ley doméstica es contraria a un Tratado, aunque a la larga bien pudieran ganar el litigio.

<sup>198</sup> Artículo cuarto, fracción VI, de las Disposiciones Transitorias de la LISR (1997).

<sup>199</sup> La decisión de modificar la ley antes de tener un acuerdo con el gobierno de los E.U. imprimió otro tono a las negociaciones, pues así se enfrentaba una fecha límite y la obligación legal, más que una intención declarada, de gravar al EP por parte de México. Un procedimiento en el orden inverso difícilmente hubiera podido superar el incentivo natural de la parte afectada de prologar la negociación indefinidamente.

<sup>200</sup> La gran mayoría de las empresas que invierten en la maquila nacional, independientemente del origen o el país de residencia de la casa matriz, normalmente tienen una subsidiaria en los E.U. que es a su vez la que formalmente realiza la inversión en México, por lo que tiene los beneficios del Tratado con los E.U.

su postura era que el régimen apropiado no debería gravar al establecimiento permanente de las maquilas en México.<sup>201</sup>

### *La inconsistencia del primer régimen*

Las opciones que ofrecía el régimen establecido en 1995 tenían un problema de fondo importante: no eran exactamente consistentes. El *Safe Harbour* exigía un rendimiento mínimo por el total de activos utilizados por la maquila, incluyendo los del extranjero, con lo que obligaba al contribuyente residente en México a pagar un impuesto por una utilidad imputada al equipo e inventarios propiedad del extranjero en el país. De hecho, el porcentaje del 5% que se exigía resultaba en un gravamen similar al impuesto al activo<sup>202</sup>.

El APA, en cambio, establecía precios o utilidades de mercado de acuerdo a lo observado en empresas independientes y comparables exclusivamente a la maquiladora, es decir, haciendo abstracción de los costos asociados a la inversión en México propiedad del residente en el extranjero, tal como la maquinaria, equipo e inventario importados temporalmente al país, y de los sueldos de los directivos de la maquila que se mantienen en la nómina de la empresa extranjera. Esto es un parámetro distinto al del *Safe Harbour* y deja fuera de consideración precisamente a los elementos constitutivos del establecimiento permanente.

Lo que sucedía entonces es que las maquilas intensivas en mano de obra escogían el *Safe Harbour*, pues el 5% del valor de sus escasos activos representaba una utilidad muy modesta, mientras que las empresas intensivas en capital, con importantes activos perteneciente al residente en el extranjero, optaban por el APA, ya que bajo esa opción la utilidad se calcularía como un porcentaje sobre la base únicamente de sus gastos de operación, lo que incluye fundamentalmente los costos de mano de obra.

En suma, las maquiladoras que optaron por un APA muy probablemente pagaron menos impuestos de los que les hubiera correspondido en el *Safe Harbour*, pero además el impuesto enterado no guardó relación alguna con el establecimiento permanente de la empresa extranjera. Por el contrario, las empresas intensivas en mano de obra, cuyo costo fundamental fuese la nómina, tenían en el *Safe Harbour* un mecanismo para declarar en México una utilidad pequeña, probablemente por debajo de los que un estudio de precios de transferencia les indicaría, pues la base del impuesto sería el poco activo que utilizaban y no los gastos de operación, en este caso, más representativos del tamaño de su actividad en México.

Desde el punto de vista técnico entonces el diseño no era neutral: por una parte los APAs omitían el gravamen a los ingresos del establecimiento permanente, validando así su total exención, mientras que el *Safe Harbour* arrojaba márgenes de utilidad poco relevantes para

---

<sup>201</sup> Border Tax Alliance, *Tax Bulletin*, abril 2000. <http://www.thebta.org/taxbulletin042000.htm>

<sup>202</sup> El IMPAC era 1.8% del valor de los activos, mientras que el ISR era 35% del 5% del rendimiento sobre los mismos activos.

las maquilas intensivas en mano de obra, que probablemente quedaban abajo de lo dictado por los precios de mercado. El problema descrito se resolverá finalmente en 1999.

### *La negociación con los Estados Unidos y corrección del régimen*

Después de varias rondas de negociaciones, en octubre de 1999 finalmente el gobierno mexicano llegó a un acuerdo bilateral con el IRS, al amparo del Tratado de doble tributación con los Estados Unidos<sup>203</sup>, país donde radican la gran mayoría de las empresas con capitales invertidos en la maquila, aun las de origen asiático.<sup>204</sup> El Acuerdo proponía una solución práctica al problema: los ingresos atribuibles al EP, en vez de gravarse de manera separada, se sumarían a los de la maquiladora y sería ésta, como contribuyente mexicano, la que causaría el ISR por ambas entidades.<sup>205</sup> Con esta condición el EP fue exento de una tributación directa, evitando así el problema del crédito fiscal compensatorio en los EU.

Bajo el esquema negociado con los E.U. sería la maquila que incrementaría el precio de sus servicios a su parte relacionada en el extranjero (para incluir los rendimientos del EP), la cual deduciría ese (mayor) gasto de su declaración de impuestos en los E.U., reduciendo de manera proporcional sus utilidades allá. Ya no sería necesario un procedimiento para acreditar en E.U. un impuesto pagado en México por un EP. Metodológicamente el reto era hacer valer que ese nuevo precio del servicio de maquila era un valor de mercado, tasado consistentemente con los métodos de la OCDE, a los que ambos países se sujetan por ser miembros del organismo.

De esta manera la “exención” al establecimiento permanente se convertía realmente en una simplificación administrativa, en el sentido de que la exención sería válida sólo si el impuesto correspondiente al EP era pagado por la empresa maquiladora. Por ello, era fundamental que el monto del impuesto asumido por la maquiladora fuese tal que equivaliera a la suma de su propia carga fiscal más la del EP, ambos calculados sobre la base de ingresos determinados conforme a precios de transferencia a valores de mercado.

El nuevo régimen fue publicado en reglas administrativas<sup>206</sup>, sobre la base del acuerdo mutuo firmado por las autoridades competentes de los gobiernos de México y de los Estados Unidos, acuerdo establecido al amparo del Tratado de doble tributación entre ambos países. El arreglo tenía, sin embargo, una característica inusual. El acuerdo amistoso

---

<sup>203</sup> Este Acuerdo en un principio tuvo vigencia de tres años y luego prolongado indefinidamente mientras la OCDE no emitiera lineamientos sobre la atribución de ingresos a Establecimientos Permanentes en el sector manufacturero. Al mismo tiempo, México participaba en el subgrupo de trabajo establecido por el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE que tenía el mandato específico de elaborar lineamientos para atribuir ingresos a EPs.

<sup>204</sup> El arreglo mas frecuente es que la subsidiaria del grupo asiático radicada en los E.U.A. es la accionista principal de la subsidiaria mexicana y las operaciones comerciales las realiza principalmente con ella.

<sup>205</sup> J. McLees, M. Bennet, J. González-Bendixsen, México and the United States reach agreement on maquiladora taxation. *Tax Notes International*, November 8, 1999.

<sup>206</sup> Resolución miscelánea, D.O.F. 28 de diciembre de 1999, reglas 3.33.1. a 3.33.3.

entre los gobiernos, que se formaliza con el intercambio de oficios entre las autoridades competentes, donde una propone el régimen a seguir y la otra lo confirma, normalmente tiene el carácter de confidencial, especialmente si una de las partes contratantes así lo exige. Como el tratado en México tiene una jerarquía legal incluso mayor a la de la ley nacional<sup>207</sup>, los acuerdos de las autoridades competentes al amparo del tratado tienen la misma calidad, pero quien hace exigible el cumplimiento del acuerdo es la parte contratante, no el contribuyente, quien desconoce la letra del acuerdo propiamente.

En consecuencia, las reglas misceláneas que contenían el régimen fiscal para la maquiladora de exportación acordado con el gobierno e los Estados Unidos no reglamentan la ley sino que un acuerdo a partir del tratado, que tiene incluso mayor fuerza que una ley. El gran debate con los contribuyentes entonces fue la seguridad jurídica que les podía dar un régimen establecido en reglas administrativas al amparo de un acuerdo que no conocían.

El Acuerdo mantuvo la figura de *Safe Harbour*, pero adaptado a las nuevas circunstancias, aumentando el rendimiento mínimo exigido a una utilidad de operación al menos igual al más alto de un 6.9% respecto del valor total de los activos destinados a la actividad maquiladora, incluyendo los de propiedad del residente en el extranjero, y de un 6.5% del valor de los gastos de operación de la maquiladora. Se incluye explícitamente en la base de gastos los sueldos y salarios del personal que labora en territorio nacional pero contratado por la empresa residente en el extranjero, que por lo general es el caso de los altos ejecutivos de las empresas maquiladoras. Con esta doble base, donde siempre se debía escoger la más alta de las dos, no sólo se incluía en la base del impuesto el valor de los activos del residente en el extranjero, además se subsanaba el error en el *Safe Harbour* anterior que promovía el oportunismo según intensidad de factores de la empresa contribuyente<sup>208</sup>.

Dichos porcentajes se acordaron a partir de los rendimientos promedios que arrojaba la maquiladora independiente y las empresas nacionales altamente exportadoras con programas de importaciones temporales exentas (Pitex), por lo que dichas cifras tenían una vinculación empírica con empresas comparables en circunstancias relevantes de mercado, apegándose a los principios de la OCDE.

Al mismo tiempo, los APAs tenían que contemplar forzosamente la utilidad de mercado atribuible a los activos del residente en el extranjero para estimar el precio de mercado del servicio provisto por la maquiladora. Las empresas comparables para determinar ese precio debían ser similares en actividad y dotación de activos a la suma que representara la maquila incorporada como subsidiaria y el EP. Ambas opciones ahora tomaban en cuenta el EP mediante la adjudicación un rendimiento al valor de los activos del extranjero en México. Así, el impuesto al EP se causaba en México indirectamente por medio de la empresa maquiladora.

---

<sup>207</sup> Esto no es así en los E.U., donde la los tratados no tienen una jerarquía superior a la ley, por lo que una ley doméstica posterior a un tratado puede anular el tratado.

<sup>208</sup> Resolución miscelánea, reglas 3.31.1,2,3,4,5 y 6.

### Itinerario del Cambio

1995 Enero	Se introduce en la Ley ISR la obligación de la industria maquiladora de cumplir con requisitos precios de transferencia y se exenta al establecimiento permanente. Requisito de utilidad del 5% sobre activos o APA
1997 Enero	Se introduce en Ley del ISR obligación para todos los contribuyentes de documentar que sus operaciones con partes relacionadas extranjeras sean a precios de mercado de acuerdo a los métodos de la OCDE. La maquila se mantiene con su régimen especial.
1999 Enero	Se deroga artículo transitorio de la Ley del ISR que exentaba al EP del residente en el extranjero asociado a la empresa subsidiaria de maquila; su efecto se difiere un año.
Octubre	Se firma Acuerdo bilateral con los E.U para evitar doble tributación por el gravamen al EP; se establece mecánica para gravarlo indirectamente a través de la maquiladora.
Diciembre	Se publican las reglas misceláneas que dan cuerpo al nuevo régimen fiscal, permitiendo que el ingreso atribuible al EP fuese gravado indirectamente vía la empresa maquiladora
2000 Enero	Entra en vigor el nuevo régimen fiscal de la maquila, sin exención al EP en ley.
Julio	Se firma Adendum al Acuerdo bilateral de 1999, prolongando indefinidamente la vigencia del Acuerdo.
2001	Se acuerdan con los E.U. los métodos y comparables específicos que aplicarían a las maquilas para la resolución de APAs

#### *Resistencia al nuevo régimen*<sup>209</sup>

El anuncio en enero de 1999 de la intención de México de gravar el EP de las maquilas fue severamente criticado en los círculos empresariales<sup>210</sup>. Aunque se reconocía el derecho de México a gravar los ingresos en cuestión, ciertos asesores fiscales expresaron su desacuerdo con el cambio de rumbo simplemente porque ese derecho no se ejerció desde un inicio y porque la política del gobierno significaba un cambio en las reglas del juego.<sup>211</sup> Los representantes de la industria calificaron la medida de una “gran amenaza”, de generar “mucho incertidumbre” en el medio y de provocar la posposición de importantes inversiones.<sup>212</sup>

<sup>209</sup> Esta sección sigue de cerca lo publicado en R.Schattan (2008)

<sup>210</sup> Se entiende por el anuncio la publicación en el DOF de la nueva LISR para 1999 donde se deroga a partir del ejercicio de 2000 el artículo transitorio donde se exentaba el EP de la maquila.

<sup>211</sup> J. González-Bendixsen, “México – Somber prospects for 1999”, *Tax Notes International*, Enero 4, 1999.

<sup>212</sup> Declaraciones del presidente del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora (CNIME), Yadira Mena, “Posible cambio en precios de transferencia frena inversiones en maquiladoras”, *El Economista*, 26 de abril de 1999.

Con el tiempo los reclamos subieron de tono: se apuntaba a la “paralización” de las inversiones y al riesgo que corría el país de que las empresas se instalaran en otras naciones donde se ofrecen facilidades fiscales.<sup>213</sup> Incluso se anunció la posibilidad de un problema político con los Estados Unidos.<sup>214</sup> Los inversionistas extranjeros acudieron directamente con el Presidente de la República para expresar su preocupación.<sup>215</sup> La petición finalmente era de regresar al régimen anterior donde se exentaba plenamente al EP y sólo se exigía el cumplimiento de precios de transferencia acorde a las condiciones de mercado para la parte de la operación de maquila establecida como subsidiaria; esto es, pedían ignorar para efectos fiscales mexicanos la operación que constituye un EP en territorio nacional<sup>216</sup>.

Esta reacción se entendía hasta cierto punto porque no había al inicio de 1999 un arreglo expreso con el gobierno de los E.U. que asegurara que el nuevo régimen no causaría una doble tributación, es decir, no había una garantía formal de los E.U. que renunciaría a la base tributaria asociada a la maquila de exportación que México --en apego a derecho-- exigía para sí. El gobierno de México hizo entonces lo necesario para obtener un acuerdo que eliminara la posibilidad de doble tributación, el cual se firmó en octubre de ese año. Sin embargo, el sector maquilador se resistió al nuevo régimen con argumentos cambiantes: despejado el problema de doble tributación, la industria introdujo otro relativo a las dificultades técnicas de aplicación del nuevo régimen y, solucionándose éste, los argumentos después enfatizaron los asuntos de seguridad jurídica. Pero los cabilderos no dejaron de trabajar hasta revertir el régimen y obtener sus beneficios de regreso y con creces.

El Acuerdo bilateral con los Estados Unidos en octubre de 1999 dejaba en buena medida sin argumentos a los críticos. Incluso, en un principio, especialistas privados lo celebraron con entusiasmo: “En el mundo de los impuestos, pocas historias tienen un final feliz, especialmente cuando involucran a dos gobiernos luchando por una bolsa de dinero que deben de alguna manera dividirse entre ambos. Por esto el anuncio reciente de las autoridades de los E.U. y de México de que han llegado a un acuerdo de cómo gravar a las maquiladoras mexicanas y a las empresas de los E.U. que contratan sus servicios es de cierto modo una sorpresa.”<sup>217</sup> Otros autores indicaban con un tono aprobatorio: “Este nuevo régimen impositivo permite a México incrementar su recaudación de las maquiladoras sin aumentar la carga tributaria total de la mayoría de las operaciones de maquila. Si el Acuerdo se instrumenta de acuerdo a sus términos y es extendido más allá de su actual periodo de tres años, también es probable que provea a las compañías con el nivel de certidumbre que ellas requieren respecto de las reglas que aplicarán a sus operaciones en el futuro.”<sup>218</sup> Los autores más críticos de la intención de México de ampliar su base tributaria

<sup>213</sup> Yadira Mena, “El cambio de precios de transferencia a establecimiento permanente provoca incertidumbre”, *El Economista*, 20 de agosto de 1999.

<sup>214</sup> Yadira Mena, “Demandan maquiladores mantener el actual régimen fiscal”, *El Economista*, 8 de octubre de 1999.

<sup>215</sup> “... Los maquiladores acudieron a los Pinos en agosto en donde se entrevistaron con el Presidente Zedillo. Ray Lowery, vicepresidente de la empresa Lear Corporation, pidió la reconsideración en materia tributaria a efecto de no quedar colocados en el fenómeno de doble tributación que afectaría su competitividad.” Yadira Mena, “Las maquiladoras un gran negocio”, *El Economista*, 12 de octubre de 1999.

<sup>216</sup> Yadira Mena, “Incertidumbre en la industria maquiladora por el cambio en su régimen fiscal”, *El Economista*, 14 de septiembre de 1999.

<sup>217</sup> A. Fernández, In this issue, *Tax Notes International*, Noviembre 8, 1999.

<sup>218</sup> J. A. McLees, M. Bennet, J. González-Bendixsen, “Maquiladora industry awaits clarification of its new tax regime”, *Tax Notes International*, March 6, 2000.

para gravar el EP de las maquilas reconocieron entonces que con el Acuerdo Bilateral desaparecía el problema que representaba el impuesto al EP.<sup>219</sup>

Pero el entusiasmo inicial se fue extinguiendo al poco tiempo: independientemente de los muchos temas específicos que debían afinarse para poner en práctica un esquema tributario como éste, los representantes de la industria manifestaron su descontento porque el régimen fiscal de las maquiladoras no tenía según ellos la solidez legal necesaria para dar certidumbre a las inversiones de largo plazo. El Acuerdo mismo era válido sólo por tres años. Por otra parte, el esquema fiscal delineado en el Acuerdo bilateral se plasmó en México en reglas misceláneas, que formalmente tienen una vigencia anual (renovable) y pueden ser modificadas sin mayor trámite (ni previo aviso) por la Secretaría de Hacienda, aunque en este caso no podía hacerse sin violar el acuerdo con los E.U.

Ante el descontento de los afectados de tener que sujetarse a un régimen de corta vida, establecido en reglas administrativas, sin garantía real que a partir de 2003 no se confrontaría nuevamente la amenaza del gravamen directo al EP, a petición de México se negoció en el año 2000 un Adendum al Acuerdo bilateral extendiendo su duración de manera indefinida mientras la OCDE no estableciera reglas para la atribución de ingresos a establecimientos permanentes asociados a la actividad manufacturera.<sup>220</sup> El Adendum básicamente resolvía el problema de la caducidad del régimen y solo le reservaba el derecho a los países a solicitar en 2003 la revisión de los porcentajes del *Safe Harbour*.

No obstante, los contribuyentes exigían algo más “seguro” que un acuerdo entre autoridades. Así fue como finalmente se llevó a ley en diciembre de 2001 el nuevo régimen fiscal para las maquiladoras, pero en un artículo transitorio con la limitación de vigencia hasta 2003.<sup>221</sup> El carácter temporal de esta legislación tenía tres razones:

- 1) Era un régimen de excepción, mientras los organismos internacionales a los que México pertenecía resolvieran las reglas que debían aplicarse en estos casos para evitar la doble tributación;
- 2) Introducir el régimen en el cuerpo definitivo de la ley siempre corría el peligro de que fuese solicitado por otros contribuyentes, es decir, que las empresas transnacionales se reestructuraran para dividir sus operaciones en México en una subsidiaria y un EP y solicitaran el mismo tratamiento que las maquilas (exención del EP), a pesar de que el problema de doble tributación por el cual se construye el régimen en cuestión se debía a un asunto exclusivo de las maquilas: sólo ellas enfrentaban un obstáculo en el acreditamiento del impuesto en los E.U. Sin embargo, por un asunto de equidad en la legislación mexicana, se corría el riesgo de que los contribuyentes ganasen litigios en las cortes para extender el beneficio del régimen más allá de las maquiladoras;

---

<sup>219</sup> “If the two governments implement the agreement as it is drafted, the question of imposition of Mexican income tax on the U.S. companies on the ground that they have permanent establishment in Mexico appears to be off the table. That is good news for the maquiladora industry and it is good news for Mexico, which has now the chance to eliminate uncertainty that had threatened to disrupt the industry ...” J.A. McLess, M.C. Bennett, J. González-Bendixsen, “Mexico and the United States reach agreement on maquiladora taxation”, *International Tax Notes*, Noviembre 8, 1999.

<sup>220</sup> El Adendum se firma en julio de 2000.

<sup>221</sup> Artículo Segundo de las Disposiciones Transitorias de la LISR (2002), fracciones LXXIV – LXXVIII.

3) Los gobiernos querían mantener abierta la posibilidad de renegociar por aquello que la mecánica acordada en la práctica no diera los resultados deseados y para revisar en 2003 los porcentajes del *Safe Harbour* en caso que la evolución de la industria justificara cifras distintas a las pactadas.

El régimen ahora se encontraba en ley, pero estaba en un artículo transitorio que hacía expresa su temporalidad, aunque en la realidad el gobierno mexicano no tenía mayor intención de cambiarlo. La industria no estaba satisfecha y para atender su preocupación se publicó en 2002 una regla administrativa en la que se extendía la vigencia del artículo transitorio de la ley hasta 2007.<sup>222</sup> Esta era una salida poco ortodoxa, puesto que las reglas administrativas tienen formalmente una vigencia de un año y además una regla miscelánea no puede extender la validez de una ley, esto claramente sólo lo puede hacer el Congreso. En la práctica simplemente era una expresión de voluntad del gobierno de dar permanencia al esquema para las maquilas más allá de 2003 y así para satisfacer la inquietud de la industria.

No obstante, la medida tampoco fue muy bien recibida. De acuerdo a los autores más cercanos a los sentimientos del sector maquilador, "... el punto de vista de la industria es que el anuncio reciente de México de que extenderá el régimen fiscal vigente para las maquilas hasta 2007 no resuelve adecuadamente los problemas tributarios que enfrenta la industria maquiladora."<sup>223</sup> El asunto central ahora era, en un giro importante de posición respecto a las primeras reacciones ante el Acuerdo bilateral, que el régimen en sí debía reemplazarse. Independientemente de la incertidumbre que podría generar el hecho que la ley establecía un régimen sólo hasta 2003 (prolongado en regla administrativa hasta 2007 y proclamado de duración indefinida, es decir, permanente, por acuerdo internacional), el argumento que emerge en 2002 es que el régimen "... perpetúa un alto e insensato nivel de incertidumbre y de costos administrativos y altas cargas impositivas a las operaciones intensivas en capital, tanto en el *safe harbour* como en los APAs"<sup>224</sup>.

De acuerdo a las declaraciones de entonces, "las medidas que reclaman los empresarios del ramo buscan evitar la doble tributación mediante la desaparición de la denominación de Establecimiento Permanente..."<sup>225</sup>. Lo extraordinario de estas afirmaciones es que el EP ya estaba exento de todo gravamen directo, como se ha explicado más arriba, ya que se capturaba la recaudación a través de la maquiladora, evitando así la doble tributación<sup>226</sup>. El reclamo parecía significar por lo tanto que no se aceptaba ahora ni un tipo de gravamen al EP, directo o indirecto, y aún en ausencia de cualquier peligro de doble tributación; el argumento volvía a ser el mismo de un inicio (si es que en el fondo alguna vez cambió): el régimen fiscal que demandaba la representación de la industria era el prevaleciente hasta 1999, cuando los ingresos del EP tributaban fuera del país. Se anuncia entonces que la

---

<sup>222</sup> Regla 3.28.11, D.O.F. 7 de agosto de 2002. Esta era una salida poco ortodoxa, puesto que las reglas administrativas tienen formalmente una vigencia de un año. En la práctica simplemente era una expresión de voluntad del gobierno de dar permanencia al esquema para las maquilas más allá de 2003 para satisfacer la inquietud de la industria.

<sup>223</sup> J.A. McLees, J. González-Bendixsen, C. Angulo, "Legislative proposals would streamline maquiladora tax regime in México", *Tax Notes International*, 19 of August, 2002, p. 957.

<sup>224</sup> J.A. McLees, et. al., (2002), p. 958.

<sup>225</sup> Ibid.

<sup>226</sup> Como habían reconocido en su momento incluso los autores más críticos. J.A. McLees, et. al. (1999).

industria “cabildeará” con el Congreso para reformar la Ley del Impuesto sobre la Renta.<sup>227</sup> El gobierno de Fox no resistirá la presión.

### *Presidencia de Fox: facilidades administrativas y cambio de rumbo*

La administración del presidente Fox inicia su periodo enfrentando varios retos relativos a la industria maquiladora. Si bien el régimen fiscal había sido resuelto en lo fundamental desde un punto de vista técnico y diplomático durante la administración pasada, su puesta en marcha en la práctica se topaba con un buen número de obstáculos. Como se explicó anteriormente, la iniciativa privada en México se resistía airadamente al nuevo régimen, al mismo tiempo que la economía de los E.U. entraba en un periodo recesivo que afectaba notoriamente al sector maquilador mexicano. Por primera vez en muchos años esta industria perdía empleos y el número de establecimientos disminuía.

Los reclamos del sector privado señalaban principalmente que:

- i) El régimen era impracticable porque la autoridad no podía procesar el número de APAS solicitado por los contribuyentes del sector;
- ii) Los métodos aplicados para resolver los APAS, así como el Safe Harbour, no concordarían con los de la OCDE y significarían una carga fiscal muy elevada;
- iii) Era una mala idea subir los impuestos en un periodo de recesión económica y los inversionistas extranjeros optarían por mudar las maquilas a otros países;
- iv) El sector no gozaba de incentivos a la inversión como el resto de la industria nacional.

La administración al principio responde a los planteamientos específicos hechos por la industria maquiladora, uno, con apoyos temporales para disminuir la carga impositiva y así aliviar los efectos de la recesión, dos, afinando la aplicación del nuevo régimen fiscal para hacerlo más eficiente, mediante una serie de reglas administrativas publicadas en 2002<sup>228</sup> y, tres, aprovechando la renegociación del tratado de doble tributación con los EU para despejar los obstáculos en los E.U. al acreditamiento del impuesto enfrentado específicamente por la industria maquiladora.<sup>229</sup>

- Medidas administrativas y anti-recesivas

Destaca entre las medidas tomadas en 2002 la reducción del ISR del *Safe Harbour* en la misma proporción en que hubiesen disminuido las exportaciones del contribuyente en 2001

---

<sup>227</sup> Lourdes González Pérez, *op. cit.*

<sup>228</sup> Reglas 3.32.7 a la 3.32.17, D.O.F. 2 de mayo de 2002.

<sup>229</sup> El acuerdo de 199 ya había resuelto el problema de forma práctica. Ahora se despejaba el asunto de origen en el Tratado.

respecto del promedio de los tres años anteriores.<sup>230</sup> Otras medidas simplificaron el cálculo de las bases del impuesto, tanto de costo y gastos como del valor del activo; algunas incluso sirvieron para disminuir estas bases.<sup>231</sup> También se ampliaron plazos para cumplir con algunas obligaciones del régimen y se introdujo un esquema especial para que la maquila aplicara la deducción inmediata de inversiones, esquema al que las personas morales tenían derecho en el régimen general del ISR a partir de 2001<sup>232</sup>. No es trivial adaptar la posibilidad de una deducción inmediata en un esquema de *Safe Harbour* donde el impuesto proviene de un margen de rendimiento estimado sobre la base del mismo activo que se pretende deducir. No obstante, se diseñó una mecánica que la permitía, incluyendo las inversiones en activos propiedad del residente en el extranjero.<sup>233</sup>

### Seguridad jurídica y apoyo a la maquila, 2001 y 2002

Diciembre 2001	Congreso introduce el nuevo régimen fiscal de la maquila en un artículo transitorio de la Ley del ISR, con vigencia hasta 2003.
Mayo 2002	Reducción carga tributaria a maquilas cuyas exportaciones hubiesen disminuido y simplificación del régimen fiscal en general
Agosto 2002	Regla miscelánea extiende el régimen transitorio de ley hasta 2007
Octubre 2002	Regla miscelánea permite la deducción inmediata de inversiones para la maquila sujeta la nuevo régimen fiscal
Diciembre 2002	Congreso modifica la Ley del ISR y anula el régimen de 1999, introduciendo alternativa de pago del 1% sobre activos extranjeros

Con las reglas de simplificación emitidas en 2002, la extensión por vía administrativa de la vigencia del régimen fiscal hasta 2007 publicada en agosto del mismo año y la mecánica especial para acceder a la deducción inmediata de inversiones, se atendieron la gran mayoría de los problemas prácticos planteados por la industria maquiladora respecto del

<sup>230</sup> Regla 3.28.1, D.O.F, 2 de mayo de 2002.

<sup>231</sup> Se excluyen de la base del impuesto el impuesto sustitutivo al crédito al salario, los fondos provisionales no fondeados por la empresa, los activos arrendados a empresas relacionadas residentes en México y algunos gastos de personal temporalmente en México en la nómina del residente en el extranjero.

<sup>232</sup> Desde diciembre de 1999 el régimen para la maquila contemplaba la facilidad para que los activos adquiridos para la expansión de las empresas no se incluyeran en la base del cálculo del impuesto mientras no generaran ingresos. En junio de 2000 esto se amplió a que todas las empresas nuevas durante el primer año después de inicio de operaciones calcularían el impuesto solamente sobre la base de gastos de operación, sin tomar en cuenta el valor de los activos. Normalmente las inversiones se deducen en línea recta, es decir, en un porcentaje fijo al año según el monto de su depreciación. La deducción inmediata se reintroduce como estímulo fiscal en la LISR de 2002 (artículo 220). La deducción inmediata de las inversiones es la deducción de una vez del gasto total en inversiones realizadas en el ejercicio, ajustado por un factor de descuento con el que se obtiene el valor presente de la suma de las depreciaciones anuales de esas inversiones durante toda su vida útil para efectos fiscales. Esta deducción tiene ciertas restricciones en las tres grandes áreas metropolitanas del país, pero no para la industria maquiladora.

<sup>233</sup> Regla 3.28.12, D.O.F, 17 de octubre de 2002. Incorporada al artículo 277 del Reglamento de la Ley del ISR, el 13 de octubre de 2003.

régimen fiscal vigente desde 2000. Sin embargo, el ánimo de los representantes de la industria se fue desplazando en la medida en que aparentemente se resolvían los problemas.

- Métodos

Los supuestos altos márgenes de utilidad exigidos por los APAs, por otra parte, era un argumento irrelevante si los posibles aumentos en impuestos podían ser compensados plenamente por una disminución equivalente del gravamen en el país de residencia de la empresa extranjera propietaria de la maquila. Los críticos señalaban que en la práctica esa compensación simétrica no se produce en muchos casos, resultando en un aumento del gravamen al conjunto de la operación de maquila.<sup>234</sup> Lamentablemente, nunca se explicó porqué exactamente podría darse la situación descrita<sup>235</sup>.

Se dijo también que los términos del Acuerdo bilateral eran inaceptables y contrarios a las recomendaciones de la OCDE, pero nunca quedó muy claro por qué. Para despejar dudas al respecto, el gobierno de México, por iniciativa propia, se sometió a partir de 2001 a una revisión formal de sus prácticas y métodos de precios de transferencia por parte de un panel especializado del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE. Este procedimiento, llamado *Peer Review*, es el instrumento que tiene la organización para verificar que los países miembros siguen los lineamientos recomendados por ella. El primer informe de esta investigación se emitió en 2003 y fue aprobatoria del Acuerdo bilateral con los Estados Unidos y del *Safe harbour* para maquiladoras; sin embargo, los críticos del sistema no esperarían el resultado de esta investigación para forzar un cambio en el régimen fiscal de la maquila, como se explica más abajo.

- Renegociación del Tratado con los E.U.

En 2002 se renegoció el Tratado para Evitar la Doble Tributación con los Estados Unidos y entre otros asuntos que se revisaron en esa ocasión, se agregó un protocolo al Tratado donde se elimina el problema de la doble tributación que causaría el impuesto directo al EP de la maquila de exportación. En efecto, se adicionó un Segundo Protocolo que modifica el Tratado entre ambos países, el cual fue enviado para su aprobación en el Senado de los E.U. el 25 de febrero de 2003. El Artículo V del Protocolo establece (aunque crípticamente) que los ingresos de un residente de un país, en la medida que el Tratado estipule que pueden ser gravados en el otro país contratante (léase el EP de la maquila en México) será considerado como ingreso de fuente extranjera para el primer país para los efectos de aliviar la doble tributación, es decir, se obliga a dar crédito al impuesto causado por el EP en México.

---

<sup>234</sup> J.A. McLees, et. al., (2002).

<sup>235</sup> Un aumento de la carga impositiva puede suceder al incrementarse el precio del servicio de maquila cuando la empresa extranjera no tiene utilidades en el ejercicio; en este caso simplemente aumentan sus pérdidas, por lo que el pago de más impuestos en México no se compensa con una disminución de los mismos en el otro país. Sin embargo, esto generalmente es solo un problema temporal que no invalida el régimen como se diseñó. Por último, se podría haber solucionado específicamente ese tipo de situaciones si los representantes de la industria lo hubieran hecho explícito.

Con dicha adición protocolar al Tratado se hacía innecesario el referido Acuerdo bilateral y el esquema tributario indirecto vía la maquila y se podía a partir de ese momento sin temor a la doble tributación gravar directamente los ingresos imputables al EP. Atribuir ingresos al EP no es trivial, pero se convertía entonces en un camino explorable. La simplicidad tributaria sin embargo sugería seguir con el Acuerdo bilateral, pues los inversionistas extranjeros son especialmente reacios a que sus casas matrices deban convertirse en un contribuyente del país donde invierten a causa de un establecimiento permanente fuera de su país de residencia.

- Burocracia

Los críticos argumentaron que la burocracia de los APAs, única opción al *Safe Harbour*, generaba una excesiva carga administrativa y ello redundaba en una inaceptable incertidumbre.<sup>236</sup> En sus palabras: “Los tres años de experiencia con los esfuerzos de México de instrumentar sus reglas vigentes dramáticamente ilustran que un nuevo enfoque es necesario. México creó un retraso de tres años en la emisión de los APAs, en parte por la postura agresiva que mantuvo en relación con los APAs bilaterales en las negociaciones con el ISR de los Estados Unidos ...”<sup>237</sup>.

La recesión ayudó para que la industria maquiladora renegociara su situación impositiva. Los estímulos se consideraron insuficientes y se argumentó que el nuevo régimen fiscal explicaba buena parte de la caída en la actividad maquiladora. Si bien se reconocía que el costo relativamente alto de la mano de obra en México y la fortaleza del peso constituían los factores estructurales probablemente más importantes en la explicación del declive en la exportación maquiladora, el elemento fiscal se fue introduciendo en la discusión como un factor más y de creciente protagonismo en la explicación de la situación por la que atravesaba el sector.<sup>238</sup> Para mediados de 2002 se vinculó la preocupante fuga de empresas directamente con los aspectos fiscales<sup>239</sup> y con las facilidades tributarias otorgadas en países que compiten con México para atraer dicha industria.<sup>240</sup> Representantes de la industria declararon incluso que había “falta de voluntad política” y “nula capacidad de decisión” por parte de las autoridades para “avanzar en la definición de las medidas fiscales que requiere el sector.”<sup>241</sup>

---

<sup>236</sup> Ibid, p. 961.

<sup>237</sup> Ibid, pp. 961-62.

<sup>238</sup> “Un factor que sin duda impactó severamente a las maquiladoras es la fortaleza del peso, por el efecto que se tiene en los costos salariales de las empresas y por el encarecimiento de las exportaciones. Adicionalmente, el régimen fiscal ha sido un ingrediente que ha restado competitividad a las compañías nacionales frente a otros países.” Eduardo Jardón, “Cerraron 681 maquiladoras”, *El Universal*, 24 de abril de 2002.

<sup>239</sup> Lilia González, “Salieron de México 370 maquiladoras”, *El Universal*, 8 de mayo de 2002; Julieta Martínez, “Mejor situación fiscal piden maquiladoras”, *El Universal*, 10 de junio de 2002.

<sup>240</sup> “Naciones como China, Indonesia y Malasia otorgan atractivas reducciones fiscales a las maquiladoras, mientras que en México somos competitivos en cuestión de aranceles, pero no en el área fiscal ...” Isabel Becerril, “En 2001 se le cargó la mano a las maquiladoras ...”, *El Financiero*, 25 de junio de 2002.

<sup>241</sup> Lourdes González Pérez, “Desinterés de Hacienda por el rescate fiscal de las maquiladoras”, *El Financiero*, 19 de julio de 2002.

En un cambio de estrategia inédito para México en aquél entonces, al menos en materia fiscal, la industria maquiladora cabildea directamente al Congreso. Un diputado del partido en gobierno, el PAN, introdujo a finales de 2002 en comisiones de la cámara de diputados un proyecto de modificación de la Ley del ISR que cambiaría significativamente el régimen tributario de la maquila.<sup>242</sup>

### *El cambio de la ley para 2003*

La clave de la propuesta parlamentaria fue la introducción una fórmula adicional, alternativa a las existentes, para gravar indirectamente al EP. Esta fórmula permitía cumplir con la obligación de precios de transferencia calculando los ingresos gravables de la maquila con una mecánica en dos tramos:

- primero, la maquiladora debía valorar a precios de mercado sus servicios de manera independiente del EP, eso es, como si no tuviera a su disposición los activos consignados desde el extranjero. Esto implicaba normalmente estimar un margen de utilidad simplemente sobre los costos y gastos de la empresa.
- segundo, a los ingresos así calculados, se le adicionaba un 1% del valor de (una parte) los activos utilizados por la maquila (en adelante la opción del 1%). Se excluía de esa base de activos los inventarios así como los activos que la casa matriz decidiera rentar a la maquiladora

Este método resultaba para aquellas empresas intensivas en activos extranjeros en una subestimación importante de los ingresos adjudicables a su actividad, de manera semejante de como sucedía con los APAs en el esquema original introducido en 1995. Así, con este mecanismo adicional para que la maquila cumpliera con precios de transferencia (y no gravar directamente al EP), el APA dejaba de ser la única opción al *Safe Harbour* y, por lo mismo conseguía deactivar o hacer irrelevantes las opciones del primer régimen, que se habían logrado corregir en 1999 en acuerdo mutuo con los E.U.

La nueva opción del 1% distanció las utilidades exigidas a las maquiladoras por el régimen fiscal del rendimiento registrado por empresas independientes comparables, en el entendido que empresas comparables eran aquellas que llevaban a cabo el conjunto de actividades gravables en México, es decir, incluyendo la actividad del EP. Las otras dos opciones vigentes hasta entonces (*Safe Harbour* y APAs) en cambio imponían márgenes estimados a partir de empresas comparables en esos términos, respetando el principio básico de la OCDE de que los precios de transferencia deben determinarse a partir de referentes de mercado.<sup>243</sup> El 1% sobre el valor de los activos no tenía ningún sustento de ese tipo.

---

<sup>242</sup> J.A.McLees, et. al. (2002). “The legislative proposal introduced by Congressman Monraz address these issues...”, ver p.962.

<sup>243</sup> OCDE le llama el “*arm’s length principle*”, es decir, que los precios deben calcularse como si la empresa comerciara en los términos que lo hace un ente similar independiente. Ver, OCDE, “*Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*”, 1997.

La opción del 1% dejaba que la utilidad del primer tramo del cálculo fuese decidida por el contribuyente, documentando de acuerdo a los métodos de la OCDE que correspondía a una utilidad de mercado. Así, el esquema obligaba a la autoridad a auditar y demostrar que tal utilidad estuviese correctamente establecida, en vez de todo contribuyente tener que acordarla de antemano con la autoridad, como sucedía con los APAs. Esto significaba hasta cierto punto que la maquila sería tratada como cualquier otro contribuyente del ISR en el sentido de que el impuesto se auto determina, ahorrándose el trámite de tener que forzosamente acordar su declaración con la autoridad, a menos que optara por el *Safe Harbour*.

Lo anterior representaba sin duda una simplificación en el tratamiento de las maquilas, pues un porcentaje muy alto había optado por el APA desde 1995 (y más aún a partir de 2000) con la intención de conseguir una factura impositiva inferior a la que le implicaba el *Safe Harbour*. Sin embargo, el beneficio principal era que para todas esas empresas, con activos relevantes, el que el 1% de su valor representaba una disminución muy grande respecto de la carga tributaria exigida en las opciones del régimen fiscal anterior.<sup>244</sup> La disminución la representaba no sólo la tasa, sino que además que dicha tasa se aplicaría bajo el nuevo esquema a una base de activos bastante menor que la definida en el *Safe Harbour*.

En síntesis, con el cambio a la Ley del ISR para 2003 el régimen fiscal de la maquila queda plasmado en dos artículos:

- El artículo 2 otorga la exención al EP de las maquilas, condicionado a cumplir con los requisitos de precios de transferencia especialmente diseñados para el sector, establecidos en el artículo 216-bis de la misma Ley:

**Artículo 2**, penúltimo párrafo: "No se considerará que un residente en el extranjero tiene un establecimiento permanente en el país, derivado de las relaciones jurídico o económico que mantengan con empresas que lleven a cabo operaciones de maquila ... utilizando activos proporcionados ... por el residente en el extranjero o cualquier parte relacionada ... Lo dispuesto en este párrafo solo será aplicable siempre que las empresas que lleven a cabo operaciones de maquila cumplan con lo señalado en el artículo 216-bis de esta Ley".

Es importante notar que dicho artículo de la Ley del ISR no define el concepto de maquila, pues la definición la remite al decreto de maquila emitido por la Secretaría de Economía:

**Art 2, último párrafo:** "Para los efectos de este artículo se entiende por operación de maquila la definida en los términos del decreto para el Fomento y operación de la Industria Maquiladora de exportación".

<sup>244</sup> Los porcentajes establecidos en los APAs no son conocidos porque están cubiertos por el secreto fiscal.

- El artículo 216-bis por su parte establece las condiciones especiales que la industria maquiladora puede demostrar de que actúa a precios de mercado:

**Art. 216-bis** "Para efectos del penúltimo párrafo del artículo 2 de esta Ley, se considerara que las empresas que llevan a cabo operaciones de maquila cumplen con lo dispuesto en los artículos 215 y 216 de esta Ley y que las personas residentes en el extranjero ... no tienen establecimiento permanente cuando las empresas maquiladoras cumplan con cualquiera de las siguientes condiciones:"

**Fracción I:** opción del 1%

**Fracción II:** *Safe Harbour* con un margen mínimo igual al más alto de 6.5% sobre costos y gastos y del 6.9% sobre activos

**Fracción III:** Obtener un APA del SAT.

### *El paso de la iniciativa por el congreso*

En la sesión del 9 de diciembre de 2002, durante el primer periodo de sesiones ordinarias de la LVIII Legislatura, con un quórum de 285 diputados, se presenta en el pleno de la Cámara el dictamen del proyecto de la Ley del ISR elaborado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la misma Cámara, pero no incluye la modificación al régimen de maquiladoras. En el pleno el secretario de dicha Comisión se reserva algunos artículos del proyecto presentado por el mismo, para introducir en la discusión en lo particular los cambios al régimen fiscal de la maquila<sup>245</sup>. El secretario de la Comisión explica en ese momento que los cambios que se proponen han sido aprobados por la Comisión, pero que por falta de tiempo no se habían podido incorporar al dictamen<sup>246</sup>; la propuesta la explicó así:

*"... si bien se han hecho progresos en darle seguridad jurídica al régimen de la industria maquiladora, convirtiendo las reglas misceláneas en un artículo transitorio de la ley, estos siguen siendo temporales, ya que tienen vigencia únicamente por 2002 y 2003; y aunque la Secretaría de Hacienda publica en agosto de 2002 un "decreto del ejecutivo ... donde se amplían estos artículos transitorios hasta el 2007 ... (y) con este decreto ... prácticamente se le da seguridad jurídica para que la industria maquiladora no alcance la doble tributación en este país ... (ahora) lo único que hacemos en la Comisión es transferir el artículo transitorio de la Ley del ISR al artículo 2 y adicionar un artículo 216-bis para*

<sup>245</sup> Versión estenográfica de la sesión del 9 de diciembre de 2002, LVIII Legislatura.

<sup>246</sup> La iniciativa fue introducida a Comisión en agosto de ese año. J. M. McLees, et. al. (2002).

*darle una permanencia y que sea este Poder legislativo que mande una señal hacia la inversión extranjeras directa para que en nuestro país tengan seguridad jurídica ...*<sup>247</sup>

No hubo discusión, nunca se explicó que el régimen vigente se modificaba de manera fundamental, el ejecutivo no defendió la base tributaria que así se cedía al exterior y la propuesta de modificación del dictamen se aprobó por amplia mayoría.<sup>248</sup>

El nuevo régimen fiscal de la maquila, con las ahora tres opciones para cumplir con el requisito de precios de transferencia y así conseguir la exención al EP, se introduce en el cuerpo de la Ley del ISR y se elimina al mismo tiempo la redacción anterior que se encontraba en un artículo transitorio de la misma ley. El régimen ya no tenía caducidad y ello naturalmente podía representar un mayor grado de seguridad jurídica para los contribuyentes, pero los motivos enfáticos por los cuales la reforma fue celebrada por los interesados fue el cambio de fondo que nunca se explicó en el Congreso. En efecto, los analistas calificaron la reforma como un “desarrollo notable”, especialmente por ser una iniciativa del Congreso<sup>249</sup> y porque “la legislación reduce substancialmente la carga impositiva que México puede imponer a las operaciones de maquilas intensivas en capital como una condición para obtener la exención al EP para la empresa extranjera.”<sup>250</sup>

Es fundamental entender que esta reducción de la carga impositiva para cumplir con las condiciones para desgravar el EP del residente en el extranjero implicó un cambio esencial del régimen de la maquila de exportación, pues transformó lo que hasta ese momento había sido en el fondo una facilidad administrativa, esto es, que el pago del ISR del EP lo hiciera subsidiaria mexicana (la maquila), calculado de una manera relativamente sencilla y por lo mismo aproximada, pero por un monto semejante al imputable al EP. Con la Ley del ISR de 2003 dicha facilidad se transformó en una exención parcial pero importante del impuesto, se volvió un régimen especial con una carga impositiva reducida respecto del resto de los contribuyentes del país.

### *Error y rendición*

La modificación a la Ley el ISR para la maquiladora de exportación significó también un acto inédito en la manera de hacer políticas públicas en México. Había sido el sector privado, los contribuyentes organizados, directamente en el Congreso que habían dictado el nuevo régimen sin la intermediación del gobierno, incluso en contra de su política establecida. El ejecutivo perdía así por primera vez el control de la iniciativa en materia fiscal. El motivo fue que el uso discrecional de instrumentos administrativos durante 2002, si bien perfeccionaron el régimen y con ellos se dieron también estímulos y beneficios, las medidas no habían sido suficiente para encontrar un equilibrio político con los grupos de presión, porque finalmente no cambiaron de fondo el hecho que régimen fiscal de la

---

<sup>247</sup> Ibid.

<sup>248</sup> Los artículos transitorios donde se estipulaba en régimen anterior desaparecen y se introduce un artículo nuevo (216-bis) en el Capítulo II (De las empresas multinacionales) del Título VI de la Ley del ISR.

<sup>249</sup> J.A. McLees, J. González-Bendixsen y C. Angulo, “Mexico enacts major improvements to its maquiladora tax regime”, *International Tax Notes*, 27 de enero, 2003.

<sup>250</sup> Ibid, p. 422.

maquila a partir de 2000 pretendía finalmente recuperar para México la mayor parte de la base tributaria del EP.

Como ya se explicó, la nueva opción que se incluyó en la LISR disminuyó enormemente el costo fiscal para la maquila, pero bajo esta opción los contribuyentes tenían que hacer un estudio de precios de transferencia y podían ser auditados. La auditoría podía evitarse con el APA, pero eso requería que el contribuyente abriera su contabilidad ante la autoridad de todos modos y ello acarrea un riesgo. Por ello, el *Safe Harbour* tradicional tenía una ventaja, era el mecanismo de mayor seguridad para el contribuyente y también el más fácil de cumplir. Sólo se enviaba un informe a la administración tributaria que se había optado por cumplir con el requisito de precios de transferencia por esa vía, adjuntando cierta información básica comprobando que se cumplían con los porcentajes de utilidad requeridos. No había que obtener el visto bueno de la autoridad, ni hacer estudios de precios de transferencia auditables por el SAT. Así, a pesar de que la nueva opción aprobada por el Congreso ofrecía un régimen privilegiado, el sector cabildeó de todos modos para disminuir los porcentajes exigidos por el *Safe Harbour*.

Tenía sentido revisar los porcentajes requeridos por el *Safe Harbour* porque éstos habían sido diseñados años atrás cuando el sector exportador mexicano estaba en pleno auge y 2003 representaba una situación muy distinta, con una recesión en la que se podrían esperar en el mercado márgenes de utilidad bastante más bajos. Además, ya se había establecido que el *Safe Harbour* se revisaría con los Estados Unidos en 2003, precisamente porque ambos gobiernos entendían que bien podrían cambiar las circunstancias del sector, por lo que la industria presionó para que así se hiciera y a la baja.

El gobierno de México, en vez de proceder bilateralmente para revisar las condiciones del *Safe Harbor*, actuó unilateralmente debido a la premura para resolver el problema, avisando simplemente a la contraparte de los E.U. que México había decidido bajar los porcentajes mencionados; se supuso que el gobierno de los E.U. no se opondría debido a que, finalmente, era una concesión a su favor.

El 30 de octubre de 2003 se publica en el DOF el *Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales ...* (el Decreto de octubre de 2003) en cuyo Artículo Undécimo se concede la reducción del impuesto requerido en el *Safe Harbour* para las maquiladoras de exportación. La intención fue disminuir los porcentajes mínimos de utilidad sobre costos y gastos (6.5%) y sobre activos (6.9%) a uno sólo del 3% sobre activos. Esto significaba una rebaja máxima del 57%. Esa fue la intención, pero el decreto se emitió con errores de redacción de gran alcance. El resultado fue para buena parte del sector la eliminación de todo gravamen sobre la renta. Lo que sigue a la publicación del decreto de octubre de 2003 es la cada vez más irracional administración del error.

### *Una exención amplificada*

Para entender la naturaleza de los errores del mencionado decreto es necesario explicar más detalladamente cómo se concedió la disminución del *Safe Harbour*. El Decreto otorga abiertamente una exención parcial del impuesto haciendo uso de las facultades conferidas

en el artículo 39, fracción I, del CFF. Los considerandos del decreto son muy escuetos, y solo señalan que es parte de la política del gobierno impulsar el empleo y la inversión y que la industria maquiladora era importante en la generación de ambos. A la letra:

"... como parte de los esquemas establecidos por esta administración para fomentar el empleo y la inversión productiva en nuestro país, es necesario impulsar a la industria maquiladora, ya que constituye un sector generador de inversiones y empleos, por lo que se considera conveniente otorgar una exención parcial del pago del impuesto sobre la renta ...".

Nada se menciona de la recesión, del descenso de las exportaciones a los Estados Unidos, del esquema del *Safe Harbour* específico para la maquila, que simplifica el pago del impuesto a los inversionistas extranjeros con establecimiento permanente en país; los verdaderos motivos que justificarían la exención parcial en cuestión no se mencionan. Si se tratara simplemente de la promoción del empleo y la inversión mediante la reducción del ISR, no habría razón para circunscribirlo a la maquila de exportación y negarlo a cualquier otro sector intensivo en mano obra.

Tal vaguedad o generalidad para motivar la exención del impuesto deja al decreto en la frontera de la inconstitucionalidad, como se discutió en el capítulo anterior, aunque en este caso existían los elementos para encuadrarlo dentro de los requisitos de la constitucionalidad, pues se trataba de un beneficio a un sector definido, de carácter temporal, para paliar un problema económico particular, medible y evidenciable, distinto del efecto mismo del impuesto. Mucho peor, sin embargo, fue la vaguedad en la redacción del alcance del decreto.

Olvidándose de que se trataba de una reducción del impuesto requerido en el esquema del *Safe Harbour*, el Decreto otorga una exención parcial a "... los contribuyentes a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 2 de la Ley del Impuesto sobre la Renta ...", es decir, a todas las maquiladoras de exportación que hubieran optado por cualquiera de las opciones para exentar el establecimiento permanente del residente en el extranjero, lo que corresponde prácticamente al universo completo de maquilas de exportación. Este error se magnifica porque el decreto diseña una exención en función de los parámetros del *Safe Harbour* y eso llevó a que, al aplicarse a contribuyentes que habían obtenido APAs o habían optado por el esquema del 1%, la exención generó resultados insólitos.

La exención se estableció como una cantidad que debía restarse del impuesto causado. La cantidad sería equivalente a la diferencia entre el impuesto que resultaría de los porcentajes de utilidad establecidos en la ley y aquél proveniente de un margen de utilidad del 3% del activo. El estímulo entonces se restaría del impuesto causado, para así llegar a una carga fiscal propia de un margen de utilidad del 3% de los activos. De esta manera indirecta finalmente se concedía en la práctica una exención parcial del impuesto para establecer un *Safe Harbour* del 3% sobre el valor de los activos.

Al evitar una mención explícita del objetivo real de la medida, el articulado del decreto no dice que la exención parcial se brinda sólo a las maquilas que optasen por el *Safe Harbour*. Esta omisión abrió la posibilidad, como fue notado en su momento por los despachos de

asesoría fiscal<sup>251</sup>, para que se interpretara que el estímulo podía beneficiar también a empresas maquiladoras que hubiesen optado por un esquema fiscal distinto del *Safe Harbour*, es decir, por un APA o por el esquema del 1%.

Es fundamental notar que estas otras dos vías para exentar del establecimiento permanente se adaptan a las circunstancias económicas por las que atraviesa el contribuyente, incluso un periodo de recesión económica como el que se manifestó a partir de 2001. El APA<sup>252</sup>, por definición, refleja las condiciones de mercado del contribuyente de modo que, de suyo, resulta en una carga tributaria acorde a la situación particular de la empresa. Una posibilidad es que el APA autorice a la empresa tributar en función de márgenes de utilidad dentro de un rango que permita el ajuste según el momento del ciclo económico. De todos modos el APA siempre deja abierta la posibilidad para renegociar el margen de utilidad si las circunstancias de negocios o económicas han cambiado respecto de aquellas prevalecientes al momento en que se autoriza.

La otra vía que se había introducido en Ley apenas en enero de 2003, la opción del 1%, la cual ya representaba una disminución sustancial de la carga tributaria relativa al EP de las maquiladoras, permitía a los contribuyentes determinar anualmente el margen de utilidad del servicio de maquila en función de lo que sucediera con empresas independientes comparables. Por lo mismo, esta opción deja en manos del contribuyente documentar los efectos recesivos en su industria y adaptar su carga tributaria a tal situación, salvo por el 1% del valor de los activos.

Por el contrario, el *Safe Harbor*, la tercera forma en la LISR para exentar el establecimiento permanente asociado a las maquiladoras, requería un mínimo de utilidad que se calculó en función de la utilidad promedio que la industria maquiladora independiente y las empresas Pitex en México obtenían en los años 1996-1998, años de auge de la industria y que claramente no eran representativos de lo que sucedía a principios de la siguiente década. Esto no era necesariamente un defecto de diseño, pues los *Safe Harbours* no están elaborados naturalmente para adaptarse a una situación cambiante, pues su objetivo es precisamente simplificar y dar certeza en el tratamiento y ello implica establecer rendimientos mínimos correlacionados con los promedios en el largo plazo.

En consecuencia, aplicar el estímulo fiscal para actualizar temporalmente el *Safe Harbour* a la situación recesiva tenía cierto sentido, pero otorgar el mismo estímulo a las empresas que hubiesen optado por los esquemas fiscales distintos al *Safe Harbour* no tenía sentido alguno, pues representaba un doble beneficio a quién el régimen fiscal ya le permitía disminuir su presión impositiva ante la recesión. Más aun, desde una perspectiva exclusivamente mecánica, el estímulo se calculaba a partir de parámetros que nada tenían que ver con la forma de determinar el impuesto causado en los esquemas de APAs y del 1%, por lo que restar el monto del estímulo calculado al causado en esas circunstancias podía arrojar resultados absurdos. Esto significó en muchos casos que el beneficio fuera equivalente a una exención total del impuesto y en otros, todavía peor, resultaba incluso en

---

<sup>251</sup> Manuel Solano y Alberto López, *New tax Incentives for maquiladoras*, Tax Notes International, 19 de enero de 2004.

<sup>252</sup> (Fracción III del art. 216-Bis de la LISR)

que el monto del beneficio fuera varias veces superior al impuesto causado por la empresa.<sup>253</sup>

Por ejemplo, una empresa que hubiese obtenido un APA autorizándole una utilidad de operación en México del 2% respecto de sus costos y gastos de operación, si fuera intensiva en capital, ello se traduciría en un margen aún menor respecto de sus activos.<sup>254</sup> Así, el beneficio del Decreto, igual al 3.9% del valor de los activos, representaría en este caso varias veces el monto del impuesto pactado en el APA. Afortunadamente el Decreto no permitía devoluciones, sino muchas maquilas podrían haber reclamado al SAT sumas muy superiores al impuesto que ellas mismas causaban.

Se abrió así un resquicio por donde podía beneficiarse a todas las maquiladoras, a pesar de que el espíritu del Decreto de octubre de 2003 era sólo disminuir el *Safe Harbour* y de que crédito fiscal que se diseñó para hacerlo se debía calcular claramente a partir de elementos que le son propios únicamente al *Safe Harbor*. Lo anterior no sólo anulaba irracionalmente una parte substancial de la base tributaria de la industria, sino también una parte importante del esfuerzo que realizaba el SAT desde años atrás para aumentar la recaudación haciendo valer la obligación de respetar los precios de mercado en las transacciones internacionales mediante auditorías o la emisión de APAs.

El Decreto contenía un elemento adicional de consecuencias nada despreciables, que sumado al error anterior, magnificaba el efecto negativo en la recaudación del impuesto. La intención era no sólo de bajar la tasa de utilidad mínima requerida al 3% del valor de los activos, pero también de reducir la base de activos que se tomarían en cuenta para este efecto. De hecho, representantes de la industria maquiladora expresaron siempre su desacuerdo en que se incluyeran en esa base los inventarios propiedad del residente en el extranjero, con el argumento que su paso por territorio nacional no implicaba ningún riesgo, función o carga financiera para la operación mexicana. Sin embargo, ellos perdían de vista que el esquema fiscal trataba de capturar también la utilidad del EP del residente en el extranjero y que los inventarios son indudablemente parte de los activos de ese EP y los rendimientos que le son imputables deben tomar en cuenta el costo de oportunidad financiero que significan dichos inventarios, mientras estén en territorio nacional. El Decreto implícitamente asiente el reclamo de la industria y deja fuera los inventarios de la base de activos a la que le aplica la nueva utilidad mínima del 3%; pero el decreto va más allá aún, porque –por error-- elimina todos los inventarios de este cálculo, incluso los que fueran propiedad de la maquila, es decir, de la subsidiaria mexicana, cuyo costo sin duda se deduce en México, pero en este esquema la utilidad financiera imputable no sería gravada en el país.

En consecuencia, las cantidades que debían restarse para calcular el estímulo decretado se definieron sobre bases distintas. Específicamente, el *Safe Harbour* de la ley del ISR indica que la utilidad de la maquila debe estimarse como el 6.9% del valor de los activos fijos totales utilizados por la empresa y a ello, de acuerdo al decreto, se le debe restar un monto

---

<sup>253</sup> Estos resultados eran incluso contrarios a la letra del decreto, dictada por la intención de sólo disminuir el *Safe Harbour* que dice que “se exime parcialmente del pago del impuesto...”.

<sup>254</sup> Se entiende aquí que intensiva en capital es cuando el valor de los activos es mayor a los costos y gastos anuales de la empresa.

igual al 3% de la utilidad de los activos según se define en el mismo decreto, lo cual, como ya se explicó, no incluye inventarios, ni activos arrendados a precios de mercado. Como la segunda base es más pequeña y posiblemente en una cantidad muy significativa, la diferencia entre ambas utilidades –que es la que define el monto del beneficio otorgado por el decreto-- es mucho mayor de lo que significaría una simple disminución del margen de utilidad del 6.9% al 3%. Dicha conjunción de elementos y errores en el Decreto, en pocas palabras, anuló algo muy cercano a la totalidad de la base gravable de la industria maquiladora en México, para trasladarla al erario de gobiernos extranjeros, típicamente el de los Estados Unidos.

Existía la posibilidad de corregir los errores del Decreto de octubre de 2003, lo cual era recomendable dada sus consecuencias nada menores, como ya se ha visto. Se entendía que el decreto aplicaría a partir del siguiente ejercicio, por lo que había tiempo para hacerlo. Un nuevo decreto sin embargo implicaba el reconocimiento público del error, pero mucho peor, significaba la admisión del error de la Secretaría de Hacienda ante la Presidencia y, antes que eso, por parte de la cadena de mando dentro de la Secretaría responsable de la redacción del decreto. Evidentemente, sin un sistema adecuado de rendición de cuentas, el error se mantuvo y ha sido hasta la fecha imposible de corregir, con todos los costos que ello implica. En efecto, en vez de ser corregir el error del decreto, la Secretaría lo refrendó mediante regla miscelánea aclaratoria del decreto, regla que permitió de manera expresa que las maquiladoras aun en supuestos distintos del *Safe Harbor* aplicaran el beneficio del Decreto, convirtiendo el error en una concesión aparentemente deliberada, sin responder a un acuerdo, solicitud o instrucción.<sup>255</sup>

Esta regla intentó reparar al menos la inconsistencia entre el monto del estímulo y el impuesto causado por las maquilas fuera del *Safe Harbour*, como se explicó más arriba. La regla señala que “las empresas maquiladoras que hubieran optado por cumplir con lo dispuesto en las fracciones I y III del artículo 216-Bis de la Ley del ISR, para aplicar los beneficios del Decreto ... recalcularán el coeficiente de utilidad ... disminuyendo la utilidad fiscal ... en la proporción que represente la utilidad fiscal calculada aplicando el 3% a que se refiere el Artículo Undécimo del citado Decreto respecto de la utilidad fiscal que resulte mayor considerando el 6.5% o el 6.9% conforme a lo dispuesto en .... la Ley del ISR.” En síntesis, la regla señala que el beneficio debe ser proporcional a la rebaja indicada en el decreto. Sin embargo, la mecánica contemplada en la regla miscelánea es distinta de la del Decreto, y las reglas misceláneas no pueden imponer una obligación a los contribuyentes ni eliminar beneficios que se hayan otorgado mediante instrumentos legales de mayor jerarquía, por lo que apegarse a lo señalado en la regla miscelánea debe considerarse estrictamente como voluntario y por lo mismo poco probable.

En suma, el intento de recuperación de la base tributaria de la industria maquiladora que había iniciado en 1995 terminaba en 2004 con una exención casi total del sector. En consecuencia, si el impuesto que pagaba años antes era apenas suficiente para financiar el crédito al salario de sus trabajadores, ahora muchas empresas del sector no generaban suficiente impuesto sobre la renta corporativa contra el cual compensar el crédito al que tenían derecho. El estado tenía entonces una cuenta fiscal por pagar casi permanente con la

---

<sup>255</sup> El 12 de febrero de 2004 se publicó una regla miscelánea (3.28.4) aclaratoria del Decreto

industria maquiladora. Irónicamente, la industria tenía más beneficios de los que podía absorber debido a su baja carga tributaria y gracias a la descoordinación de la política fiscal hacia el sector.

Así, lo que había iniciado como una facilidad administrativa para solucionar un problema de doble tributación cuando México ejerció su derecho a gravar al EP de la maquila, se convirtió en un régimen privilegiado en la Ley del ISR para 2003 y poco después, con el error del decreto de octubre de ese mismo año, el régimen se transformó prácticamente en una exención total de la industria y la regla miscelánea de 2004 significó la capitulación, al preferir esconder que corregir el error. Pero el problema no pararía ahí.

### *El Contagio*

Es importante notar que la industria maquiladora había cambiado desde sus orígenes. En un principio se trataba de empresas ensambladoras relativamente sencillas que exportaban el 100% de su producción. El TLCAN cambió esto. Desapareció paulatinamente la restricción para vender en el mercado nacional; cuando se emite el Decreto de octubre de 2003 ya no había restricción alguna en este sentido<sup>256</sup>. Muchas de las empresas eran bastante más sofisticadas que una simple ensambladora, algunas incluso contaban con centros de investigación y desarrollo relevantes a nivel continental. Las maquilas de ‘tercera generación’ se distinguen de la manufactura tradicional, pues se trata de empresas intensivas en capital, conocimiento y empleos capacitados.<sup>257</sup>

La política de comercio exterior por su parte fue ampliando el concepto original de maquila. Se crearon las maquilas de servicio para vender sus servicios al extranjero y se permitió que se sumaran al programa las empresas proveedoras (incluso de servicios) de la maquila de exportación propiamente; esas empresas se denominaron exportadoras virtuales o indirectas. Así, la expansión del programa y la facilidad con la que la Secretaría de Economía (SE) otorgaba los permisos adherieron al sector una nueva franja de empresas cada vez más disímolas y distantes de la actividad tradicional de una maquiladora. El problema a partir de 2003 es que todas ellas podían acceder a un enorme beneficio fiscal, pues tenían formalmente un permiso de maquila de la SE, aunque de origen el beneficio nada tenía que ver con su situación impositiva. El problema original de doble tributación les era totalmente ajeno. Más aún, con el tiempo se fueron agregando a esa capa exterior de “maquilas” muchas que ni siquiera tenían necesidad de realizar importaciones temporales, es decir, no maquilaban nada, como los centro de llamadas (*call centers*) o los despachos de contabilidad (*back office*), por lo que no tenían razón comercial o aduanera para ser

---

<sup>256</sup> El decreto de la industria maquiladora de exportación previo a la firma de del TLC era de 1989 y ahí todavía se requería que las maquiladoras exportaran el 100% de su producción para registrar en el programa. En 1998 se modifica el decreto. En 2000 el requisito era de exportar el 85%, en los años posteriores ese porcentaje llegaría a un nuevo mínimo del 10%. Ver, INEGI, *El ABC de la estadística de la industria maquiladora*. [www.nafta-mexico.org/sphp-pages/importa/abc-maquiladoras.php](http://www.nafta-mexico.org/sphp-pages/importa/abc-maquiladoras.php)

<sup>257</sup> J. Carillo y A. Hualde (1997). Los autores estudian en detalle el caso e Delphi (entonces subsidiaria de General Motors) y afirman que “... es un nuevo tipo de empresa que paga más impuestos ...” en comparación a la maquila de las primeras generaciones. Esta es una inferencia de los autores a partir de las funciones de la empresa en México, pero esto no será así desde el momento que la empresa este sujeta al mismo régimen fiscal que el resto de la maquila de exportación.

maquila en el sentido tradicional del término. Pero el beneficio fiscal era una buena razón.

Es necesario recordar que el régimen fiscal de la maquiladora se construyó sobre la base de dos supuestos centrales: uno, la maquila generaba un EP al inversionista extranjero y, dos, el impuesto pagado en México por los ingresos de ese EP en lo particular no podría ser acreditado en los EU, es decir, generaba un problema de doble tributación. Esto era estrictamente cierto para las empresas maquiladoras de tipo ensambladoras. Sin embargo, esa nueva franja de empresas adherida al programa de maquila de exportación, con poco o ningún perfil maquilador, no tenían esos problemas. Las empresas que vendían una proporción importante de su producción en el mercado nacional, si bien podían tener un EP, no tenían un problema de doble tributación, pues las restricciones para el acreditamiento en los E.U. no les afectaban. Muchas otras ni siquiera tenían un problema de establecimiento permanente. Por ejemplo, los *call centers*, que no tienen activos fijos de significación, menos de propiedad de un residente en el extranjero, simplemente no tienen un EP y el régimen fiscal de la maquila les debía ser totalmente irrelevante.

Sin embargo, la flexibilidad con la que la SE otorgó permisos de maquila a esta franja “anexa” de empresas, aunque no tenían mayor razón comercial o aduanera para solicitar el régimen de maquila, tenían a partir de 2004 un fuerte incentivo fiscal para hacerlo. Se genera así un doble interés creado: un nuevo grupo de beneficiarios de una exención del ISR y una secretaría de estado que tiene por encargo promover la inversión privada se hace de un instrumento poderoso para hacerlo, aunque a costa del fisco. De cierta manera se traslada una potestad tributaria a una entidad no sólo sin facultades en materia tributaria, sino que con incentivos contrarios a los del fisco. Esta secretaría se convierte así en otro cabildero, por sus propios motivos y en representación del sector privado. Este el primer grado de contagio.

### *Las empresas Pitex*

Es fácil entender que la situación de privilegio fiscal de la industria maquiladora, sobre todo en la medida que permaneciera en el tiempo, se convirtiera en un gran atractivo para todas las empresas, esto es, para que se convirtiesen en maquiladoras, o para simular que lo habían hecho, o para presionar al gobierno para que por los mismos medios administrativos, les extendieran un beneficio similar. Las empresas incorporadas al Programa de Importación Temporal para la Producción de Artículos de Exportación (Pitex), administrado por la SE, fueron las primeras en reaccionar.

El programa Pitex, existente desde principios de los noventa, estaba dirigido a la industria nacional con capacidad exportadora. Se trataba de facilitar la operación del comercio exterior de esas empresas de modo que pudieran importar insumos temporalmente libres de arancel y de IVA. La vigilancia del programa requería de un seguimiento estricto para que las importaciones en esas condiciones fueran devueltas al exterior y no hicieran parte del contrabando.

Es importante notar que las empresas Pitex eran manufactureras que realizaban todas las facetas de fabricación y venta de sus productos, asumiendo los riesgos asociados a ello, en muchos casos con larga trayectoria en el mercado mexicano. Estas empresas típicamente eran propietarias de sus activos e inventarios y tenían una clientela diversificada dentro y fuera del país. Muchas, pero ciertamente no todas, tenían inversión extranjera. En algunos casos, la clientela podía incluir de manera prominente a su propia casa matriz en el extranjero, asemejándose en este aspecto a uno de los rasgos de las empresas maquiladoras. No obstante, es indudable que las empresas Pitex tenían mucho más funciones, activos y riesgos que una maquila tradicional y por lo mismo sus márgenes de utilidad esperados debían ser significativamente más altos que los de la maquila.<sup>258</sup>

Por otra parte, como las Pitex normalmente eran propietarias de sus activos, aún las que fuesen subsidiarias de empresas multinacionales, por lo no tenían un problema de establecimiento permanente. Más aun, si hubiera causado un EP, éste tampoco habría enfrentado un problema de doble tributación., pues las Pitex vendían una porción importante de su producción en el mercado nacional. De hecho, la regulación exigía exportar apenas un 30% de las ventas para obtener un permiso de importación de maquinaria bajo el esquema Pitex, cuando de origen ese porcentaje para la maquila era estrictamente un 100%. En consecuencia, la facilidad otorgada a la industria maquiladora para que las subsidiarias mexicanas pagaran el impuesto sobre la renta del EP no le fue otorgado a las empresas Pitex. Cuando dicha facilidad en 2003 y 2004 se convirtió en una franca exención del ISR, tampoco contemplaba las empresas Pitex, pero su deseo de obtenerlo necesariamente debió ser irresistible.

Como las Pitex eran empresas altamente exportadoras, no era difícil adaptarse para convertirse formalmente en maquila. Si bien la única intención evidente del cambio era la obtención un fuerte beneficio fiscal, ello no era una preocupación de quien otorgaba los permisos de maquila. Así, muchas se reestructuraron y pidieron su cambio de programa de exportación. Nadie las detuvo.

La maniobra no era muy complicada. La empresa vendía sus activos a una empresa filial en el extranjero, que podría crearse expreso para realizar la conversión, y se reasignaba el activo en consignación a la empresa mexicana. Con ello se lograba la primera parte, es decir, crear formalmente un establecimiento permanente en México de una empresa extranjera. Segundo, para que la transacción no tuviese un impacto impositivo importante, se valuaba el activo a un precio de mercado cercano al valor en libros. La venta se hacía prácticamente sin utilidad. Más importante aún era mantener la operación libre de IVA. Aquí se planteaba un problema: la tasa cero del IVA aplica a las exportaciones y el activo físicamente no salía del país. Para ello se creaba otra empresa filial en México, formalmente una maquiladora, a la cual se le vendía el activo y ello calificaba como una exportación virtual a tasa cero. Esta segunda empresa vendía el activo a la empresa extranjera, la cual a su vez se lo consignaba a la primera. La triangulación no solo lograba la tasa cero pero también disimulaba la planeación. En pocas palabras, se trata de un fraude,

---

<sup>258</sup> Por lógica económica, pero también es el principio de las guías de la OCDE para determinar precios de transferencia. Ver, OCDE TGP.

pero ello no detuvo a la autoridad responsable para otorgar los permisos de maquila que así se le solicitaran.

De este modo, las empresas Pitex empezaron a migrar hacia el programa de maquiladora y la Secretaria de Economía después de un tiempo argumentó que ya no había razón para mantener dos programas separados, uno para maquilas y otro para Pitex; finalmente las empresas en uno y otro caso habían evolucionado de tal modo que ya no había mayor distinción real entre ellas. Entonces, en pos de la simplificación administrativa, se propone fundir ambos programas. Lo que no se dice es que con ello se hacía extensivo el beneficio fiscal a toda la industria Pitex. En efecto, ese era el objetivo.

Si bien el asunto se discute entre las Secretarías de Economía y Hacienda, especialmente para introducir en el decreto IMMEX un artículo para definir estrictamente a las maquilas a las que les aplicaría el beneficio fiscal, de modo que no llegara a grupos todavía más amplios de contribuyentes, el 28 de noviembre de 2006, a dos días de terminarse el sexenio, se publica el decreto IMMEX con una redacción tal que podía interpretarse de manera bastante laxa la frontera del universo de contribuyentes que podían beneficiarse del esquema aplicable a la maquila, es decir, con la posibilidad de acceder prácticamente a la exención del ISR gracias al decreto de octubre de 2003.

#### *El verdadero alcance del decreto IMMEX*

El decreto presidencial IMMEX reemplazó los que regían la regulación comercial y aduanera de la industria maquiladora y de las empresas Pitex, con lo que formalmente las ventajas fiscales que tenían únicamente las empresas maquiladoras de exportación se extendieron a toda la industria nacional que utilizaba los programas de importación temporal Pitex, ahora empresas IMMEX, con un costo potencial en los ingresos públicos que difícilmente justificaban cualquier otro beneficio de simplificación comercial. Sin embargo, el daño posible era mayor a lo que representaba exentar a la antigua industria Pitex.

El artículo 2 de la Ley del ISR exenta del establecimiento permanente a los residentes en el extranjero asociados con empresas que lleven a cabo “operaciones de maquila”, cuya definición en la propia ley delega al Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación”. Al desaparecer este decreto, el nuevo que lo reemplazara debía resolver qué se debía entender por la expresión “operación de maquila” contenida en el artículo 2 de la Ley del ISR. Si no ser así se corría el riesgo de que fuera inaplicable el beneficio fiscal de la LISR y el sector maquilador lo perdiera auténticamente. Sin embargo, el decreto en su redacción actual lleva el beneficio más allá del sector maquilador, pues el ámbito de su aplicación comercial es mucho más general que en el anterior decreto, permitiendo así planeaciones muy agresivas.

Más allá de las empresas Pitex, las planeaciones que también debían preocupar a la autoridad eran las que podían hacer las grandes firmas trasnacionales (incluyendo las mexicanas) que venden en lo fundamental en el mercado nacional, que son empresas que realizan aquí todas las funciones empresariales, con larga trayectoria en México. Con un

esquema fiscal que formalmente exenta los ingresos de los establecimientos permanentes mientras se cumpla con requisitos relativamente sencillos, es claro que el incentivo para crear un EP es muy grande para toda empresa. Si bien la definición de maquila en el decreto indicaba en primera instancia que la empresa debía exportar su producción, no escapaba de la atención de las autoridades la práctica ya extendida entre las subsidiarias de empresa transnacionales, aunque por razones distintas al régimen de maquila, de simular que sus ventas en el mercado nacional eran parte de una operación de exportación.

En el capítulo siguiente se explica con más detalle cómo se realizan estas planeaciones fiscales. Baste por ahora decir que muchas empresas que servían el mercado doméstico, desde principio de la década especialmente, se reestructuraron desdoblándose en dos, una manufacturera y otra de distribución, donde la primera se convertía por contrato en la “maquila” a una filial del grupo multinacional establecida en Suiza u Holanda típicamente, la cual recontrataba a la distribuidora para vender el producto en México. En pocas palabras, la nueva filial Suiza se convertía en la dueña del producto fabricado por la empresa mexicana y pagaba una pequeña comisión a la distribuidora para colocar el producto en el país. Así, la primera sólo recibe un margen de utilidad por su actividad de maquila y la segunda por su función de comisionista de bajo riesgo, con lo cual la mayor parte de la utilidad que antes se generaba (y tributaba) en México se desvía al país de la filial.

Uno de los mecanismos de defensa en contra de estas planeaciones es precisamente la figura del establecimiento permanente definido en la Ley del ISR y del tratado de doble tributación aplicable. Sin embargo, si la empresa pudiera calificar como maquiladora y obtener el beneficio del régimen correspondiente, es decir, la exención del EP, la planeación agresiva, que la autoridad combatía en aquél entonces, quedaría impune. Se le daría una salida legal para que todas las empresas reestructuradas de esa forma disminuyeran dramáticamente su carga impositiva; el límite de este beneficio sólo lo imponía la creatividad de los contribuyentes y la planeación estaría blindada legalmente.

El motivo específico por el que se abría el hueco mencionado era porque la operación de maquila como la define el decreto es cualquier “operación” con inventarios proporcionados por otro que resida en el extranjero. La redacción en nada impide que se considere como tal un contrato de maquila con la filial en el extranjero, aun y cuando se destine una parte o la totalidad de la producción al mercado doméstico. Más aún, el decreto IMMEX ni siquiera menciona que la empresa deba de hacer importaciones temporales para considerarse maquila, mucho menos que esas importaciones deban de ser retornadas al extranjero.

### *Los recintos fiscales estratégicos*

En 2002 la Ley Aduanera (arts. 14-B, 135-A, B, C y D) incorpora el régimen aduanero de Recinto Fiscal Estratégico (RFE), definido como un recinto dentro o colindante al recinto fiscal de una aduana donde las empresas pueden introducir mercancías, sea para su transformación o reparación y su posterior retorno al exterior, libre de impuestos de comercio exterior, de contribuciones por mermas o desperdicios no retornados, así como del cumplimiento de restricciones no arancelarias y normas oficiales mexicanas (NOM).

La autorización del SAT para ingresar mercancías bajo este régimen aduanero requiere del cumplimiento de ciertas condiciones de solvencia, capacidad técnica, de la NOM de parques industriales, además de estar al corriente en las obligaciones fiscales, entre otros. Quien obtenga tal autorización también tiene ciertas obligaciones en la administración del propio recinto.

El 30 de noviembre de 2006, el último día del sexenio, se emite un decreto presidencial en el que se otorga una serie de facilidades administrativas para agilizar la operación aduanera de las empresas establecidas en recintos fiscales estratégicos, pero también concede privilegios fiscales para incentivar la inversión en dichos recintos. Se les exenta del ISR a los ingresos atribuibles al EP de los residentes extranjeros que tengan una relación jurídica o comercial con empresas en un RFE, en los mismos términos que lo hace el artículo 2 de la LISR para las maquiladoras. También se les extendió el beneficio otorgado por decreto a las maquilas el 30 de octubre de 2003, gracias al cual pueden considerar que los inversionistas extranjeros no tienen EP bajo condiciones mucho más laxas que las establecidas en la LISR. Como se explicó más arriba, ese decreto contiene errores graves, que incluso puede llevar a la desgravación total del contribuyente, y ello se reprodujo íntegramente a favor de los RFE.

### *Reglamento de la Ley del ISR*

Para limitar hasta cierto punto el efecto expansivo del decreto IMMEX de noviembre de 2006,<sup>259</sup> se introdujo en el reglamento de la LISR un artículo (4-A) que intentaba neutralizar el daño. El reglamento señala que la exención al EP del artículo 2 de la Ley del ISR aplicará sólo a los residentes en países cuyos tratados con México expresamente establezcan que las actividades de maquila no significan un EP para dicho residente en el extranjero. Dado que ningún tratado así lo establece, esta redacción de hecho eliminaba toda posibilidad de poner en práctica la solución de trasladar el impuesto del EP del residente en el extranjero a la maquila mexicana para evitar el problema de doble tributación, cerrando esa posibilidad incluso para la industria maquiladora que original y legítimamente necesitaba de la facilidad en cuestión.

La Ley del ISR en efecto otorgó la referida facilidad sólo a los residentes de países que hubiesen celebrado un tratado de doble tributación con México<sup>260</sup>. Esto es razonable porque la base para estimar el ingreso atribuible al EP es el valor de los activos propiedad del

---

<sup>259</sup> Decreto para el Fomento de la Industria de Manufactura, Maquila y de Servicios de exportación, 1 de noviembre de 2006 (DOF).

<sup>260</sup> LISR, art. 2. Penúltimo párrafo: “No se considerará que un residente en el extranjero tiene un establecimiento permanente en el país, derivado de las relaciones de carácter jurídico o económico que mantengan con empresas que lleven a cabo operaciones de maquila ... siempre que México haya celebrado, con el país de residencia del residente en el extranjero, un tratado para evitar la doble imposición y se cumplan los requisitos del tratado, incluyendo los acuerdos amistosos celebrados de conformidad con el tratado ... para que se considere que el residente en el extranjero no tiene establecimiento permanente en el país. Lo dispuesto en este párrafo, sólo será aplicable siempre que las empresas que lleven a cabo operaciones de maquila cumplan con lo señalado en el artículo 216-bis de esta Ley.”

extranjero (ubicados en territorio nacional) y esa cifra sólo podría confirmarse si existe la posibilidad de intercambiar información con el otro país. Pero la ley no dice que el tratado deba establecer una situación fiscal de excepción para dicho EP. De hecho, no hay ningún tratado que exima del EP a los inversionistas en maquiladoras mexicanas. Por el contrario, el tratado con los E.U. es el único que se refiere expresamente al tema del EP asociado a la actividad maquiladora y ahí, en vez de exentar tal condición, se hace explícito que debe ser gravado en México. El artículo 5, inciso b, de ese Tratado confirma que los procesos industriales del tipo de las maquilas (sin usar la palabra) implican un establecimiento permanente para el residente en México.

Sin embargo, el reglamento no puede limitar lo establecido en la ley, por lo que el intento resultaba inútil y, en este caso, afortunado. Pero esta no era la única inconsistencia del artículo 4-A del Reglamento con el artículo 2 de la Ley del ISR.

La ley pone una segunda condición para acceder al beneficio en cuestión: que exista un acuerdo mutuo entre los países, al amparo del tratado, en el que se establezca que los EPs de las características señaladas no causan un impuesto en México. El único acuerdo de este tipo que existe es el firmado con los Estados Unidos en 1999. En consecuencia, la facilidad por ley opera sólo para los inversionistas de ese país y sólo en la medida que su inversión en México sea en una maquila.<sup>261</sup>

La segunda inconsistencia del Reglamento es que establece que la facilidad del mencionado artículo 2 de la LISR aplicaría a los residentes en el extranjero de países con tratado “...y, en su caso, ... (con) los lineamientos establecidos en los acuerdos de procedimiento mutuo ... (que) establezcan que los residentes en el extranjero no tienen un establecimiento permanente en el país ...”. El agregar “en su caso” a la redacción elimina este supuesto como segunda condición en todos los casos. Como esta inconsistencia con la ley es en beneficio del contribuyente, se convierte en su derecho. Nuevamente, el peor de los mundos.

En suma, el reglamento es contrario a la ley, pues pretende quitar una facilidad legítima a la maquiladora y elimina un requisito de ley para acceder al mismo beneficio. Claramente, los contribuyentes ignorarán el primer aspecto y utilizarán el segundo, significando que el beneficio se amplía con el artículo 4-A del Reglamento de la LISR a los residentes de todos los países con lo que México tenga un Tratado de doble tributación. Vale la pena mencionar que no todos los tratados tenían en aquél momento un acuerdo amplio de intercambio de información (como lo tenía el de los Estados Unidos), por lo que la ampliación del beneficio bien podía significar que el monto de ingresos gravables en función del valor de los activos del residente en el extranjero nunca pudiera ser verificado por la autoridad tributaria mexicana. Este era un capítulo más de un beneficio mal regulado, que se ha ido ensanchando indebidamente y que los intentos por controlarlo terminaban teniendo un efecto en el sentido contrario. La combinación de uno y otro sólo consiguen un desequilibrio permanente en el régimen tributario, contrario al los intereses del fisco e incluso de los contribuyentes en tanto incrementa la confusión del régimen.

---

<sup>261</sup> Ver pie de página anterior.

### *Maquilas de albergue*

En las secciones anteriores de este capítulo se ha descrito como segmentos crecientes de empresas fueron beneficiándose del régimen especial de la maquiladora. Pero hay más. Desde un inicio, cuando se negoció el acuerdo mutuo con los Estados Unidos en 1999, quedó un asunto pendiente: las maquiladoras de albergue (*shelters*). La solución encontrada para la industria maquiladora en general no funcionaba para ellas.

Una maquila de albergue es una empresa típicamente de capital mexicano que ofrece su infraestructura física, administrativa y legal para que empresas extranjeras lleven a cabo en México actividades de maquila sin tener que abrir aquí una subsidiaria. La *sheltera* no es socia del inversionista extranjero, en el sentido que no son accionistas de algún interés en común, simplemente vende sus servicios de albergue al inversionista foráneo. El servicio incluye la contratación y administración de la mano de obra, la subcontratación de todo el servicio necesario para la producción y la renta de inmuebles<sup>262</sup>. Normalmente se cobra una cantidad fija por número de obreros contratados, que incluye un margen suficiente para la adquisición de los demás servicios y la utilidad de la *sheltera*. La empresa extranjera importa temporalmente a México la maquinaria, los insumos y mantiene en su nómina quizás a algunos de los directivos que se harán cargo del proceso de producción en México. Esta combinación de elementos, sin embargo, implica que dicha empresa tiene un establecimiento permanente en México para efectos fiscales.

Debido a que la empresa extranjera no es una parte relacionada de la maquila de albergue, pues es sólo su cliente, no existe la posibilidad de aplicar el régimen fiscal de la maquila, el que está expresamente diseñado para residentes en el extranjero cuya subsidiaria (parte relacionada) en México es una maquiladora. Esto no es gratuito. El mecanismo por el cual se aumenta el precio de transferencia a la casa matriz de la maquiladora mexicana para así aumentar los ingresos declarados en el país y por tanto el impuesto enterado en México funciona cuando se trata de partes relacionadas, porque el efecto es solo de trasladar utilidades dentro de un mismo grupo de empresas y no afecta el costo global con el que opera la multinacional. Cuando son partes independientes, el aumento del precio del servicio de maquila para capturar aquí el impuesto del EP del cliente extranjero simplemente dejaría fuera de mercado a la maquiladora nacional.

La solución a este problema no era evidente en 1999 y por lo mismo no se incluyó en el Acuerdo mutuo con los E.U. un mecanismo específico para las *shelteras*, cuyos clientes quedaban expuestos al impuesto imputable al EP sin posibilidad de un mecanismo o facilidad compensatoria para que la *sheltera* lo pagara por ellos. En consecuencia, el gobierno de México decidió simplemente exentar lisa y llanamente a este tipo de EP y lo hizo por la vía administrativa de una regla miscelánea. Más adelante la exención se incluyó en un artículo transitorio de la ley del ISR, que vence en 2011.<sup>263</sup>

---

<sup>262</sup> Normalmente las maquilas de albergue son empresas propietarias y administradoras de importantes parques industriales.

<sup>263</sup> Artículo segundo, fracción XVIII, disposiciones transitorias de la Ley del ISR 2002.

El Decreto de octubre de 2003 no le aplica a las *shelteras* precisamente porque estaban ya totalmente exentas del EP. La ironía es que con ese decreto se concedió una ventaja tal a la maquila que no solo quedó sin gravar el EP, sino que en muchos casos el servicio de maquila propio de la empresa mexicana también quedó exento<sup>264</sup>. De ese modo, dicho decreto invierte las cosas y el privilegio de las *shelteras* de una exención total del EP pasó a ser un privilegio comparativamente inferior respecto al de las demás maquilas. La discusión sobre la situación de las *shelteras* que se reabrirá para 2011 será una nueva ocasión para hacer la excepción al régimen fiscal todavía más grande.

### *Y también el IVA*

La esencia del programa de maquila es la facilidad para importar temporalmente bienes libres de aranceles, cuotas compensatorias e IVA. Los exportadores en general gozan de tasa cero en el IVA, por lo que están liberados del impuesto, pero deben de adelantarlos en el pago de sus insumos y solicitar la devolución en función de sus exportaciones. El privilegio de las maquiladoras es que no deben adelantar el impuesto, por lo que el programa las libera del trámite de pedir la devolución del impuesto una vez realizada la exportación. Esta excepción representa sin duda una simplificación administrativa y un beneficio financiero nada despreciable para el contribuyente, ventajas que en su momento la industria disputó por conseguir. Cuando la SHCP en 1999 sometió a reconsideración esta facilidad en IVA para la maquiladora, atendiendo a que la industria podía vender porcentajes cada vez mayores de la producción en el mercado interno, las cámaras industriales dejaron claro que ello amenazaba sus planes de expansión en México.<sup>265</sup> La medida no se modificó, considerando que gracias a ella el fisco también se ahorra un costoso trámite de devolución de impuestos.

Esta simplificación se fue complicando en la medida que la industria maquiladora se fue haciendo más compleja. Se incorporaron al programa la actividad de submaquila y las maquilas de servicios, y la Ley del IVA les otorgó la misma facilidad<sup>266</sup>. Una submaquila que vendiera sus servicios a una maquila de exportación formalmente realizaba una exportación virtual por lo que también podía importar temporalmente libre del impuesto, pero más importante aún, podía cobrar su servicio a la maquiladora sin trasladarle el IVA. De este modo, se permitía un comercio importante entre maquilas en territorio nacional que no causaba IVA.

La exención del IVA no se limitaba a importaciones temporales de insumos que se devolviesen al exterior, pues se podía importar con esa facilidad productos que se consumieran en el proceso productivo para la exportación. Así, por ejemplo, se podía importar libre de IVA aceites y lubricantes, uniformes y guantes, para dar sólo algunos ejemplos.

---

<sup>264</sup> Se entiende por servicio de maquila aquí al valor agregado del servicio sin incluir el ingreso imputable al EP por el uso de los activos del residente en el extranjero.

<sup>265</sup> J. Gerber (1999), p. 790.

<sup>266</sup> **LIVA, Art 29.** “Las empresas residentes en el país calcularán el impuesto aplicando la tasa de 0% ... cuando exporten ... Para los efectos de esta Ley, se considera exportación ...iv. b) Operaciones de maquila y submaquila para exportación ...

Lo anterior implicó que los programas de desarrollo de proveedores nacionales se toparon con el obstáculo de que los industriales nacionales se encontraban en desventaja con los proveedores extranjeros, pues los primeros tenían que trasladar el IVA, mientras que los productos importados por las maquiladoras no tenían ese inconveniente.

Consecuentemente, la política hacia el sector industrial tenía propósitos encontrados. Por una parte, se quería que la industria maquiladora sirviera de plataforma para el desarrollo de una industria de proveedores nacionales y por el otro se les otorgaba una ventaja fiscal a los proveedores extranjeros.

La tensión entre la política comercial y la fiscal se resolvió finalmente dándole las mismas ventajas tributarias a los proveedores nacionales. Así, se modificó la Ley del IVA, introduciéndose en el artículo 1-A, fracción IV, la posibilidad de que las maquilas pudieran retener el IVA por las compras que hicieran bajo programas de proveedores nacionales. La retención implica que el proveedor en la práctica no traslada el IVA, es decir, lo factura, pero no lo cobra, lo retiene el comprador, quien finalmente no lo acredita cuando hace su propia declaración de impuestos.

**“Artículo 1-A.** Están obligados a efectuar la retención del impuesto que se les traslade los contribuyentes que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

.....

IV. Sean personas morales que cuenten con un programa autorizado conforme al Decreto que Establece Programas de Importación Temporal ...para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación ... cuando adquieran bienes autorizados en sus programas de proveedores nacionales”.

Con lo anterior los fabricantes que se integraran al programa de proveedores nacionales para la maquiladora no tenían que trasladar el IVA y se eliminaba así la desventaja en comparación a las importaciones. El problema fue que el programa de proveedores nacionales nunca se puso en práctica, por lo que la ley era inaplicable.

En consecuencia, el 29 de noviembre de 2006, un día antes del fin del sexenio, se emitió un decreto presidencial mediante el cual se relevó a la maquiladora de contar con un programa de proveedores nacionales para retener el IVA. Al mismo tiempo, el Decreto IMMEX expandía el concepto de maquila<sup>267</sup>. La combinación tenía consecuencias nada despreciables. Como no se emitió una reglamentación de la ley, cualquier contribuyente que dijera que vendía a una maquiladora podía vender sus productos o servicios sin trasladar IVA. Potencialmente se perdía un eslabón en la cadena del IVA. A la fecha las consecuencias de esta excepción no se han evaluado.

---

<sup>267</sup> El artículo 33 bis del decreto IMMEX establece que para efecto del IVA se entiende por maquila la operación de manufactura realizada por las empresas bajo el programa. Es decir, se incluyen a las empresas anteriormente clasificadas como Pitex.

## *El IETU y la industria maquiladora*

Sin entrar en detalles aquí, la nueva administración del Presidente Calderón, al igual que las administraciones precedentes, decide afrontar el problema tributario del país diseñando una reforma fiscal de gran alcance, pero con el límite político de que el IVA no se podía modificar. Así, para fines de 2007 el gobierno propone dos nuevos impuestos, el IETU y el IDE.

Ambos impuestos estaban dirigidos a ampliar la base del ISR, gravando ingresos de algún modo exentos o gravando contribuyentes que hacían operaciones en efectivo y por lo tanto muy probablemente no declaradas ante la autoridad fiscal. El IETU estaba diseñado expresamente para deshacer las muchas excepciones que disminuían la base gravable del ISR y por lo tanto afectaría considerablemente a la industria maquiladora. El IETU también grava a los establecimientos permanentes, pero a la maquiladora se le concedió la misma facilidad que existe en la Ley del ISR, es decir, que la maquila pagase el impuesto por cuenta del EP. Sin embargo, la reducción del impuesto establecido en el decreto de octubre de 2003 no podría ser utilizada para efectos del IETU.

Dado que las maquiladoras típicamente son empresas intensivas en mano de obra, con remuneraciones por debajo de la media, la reforma les implicaba un aumento importante de la carga tributaria, como a todas las empresas en esas circunstancias. Más aún, como los insumos y equipos son propiedad de la parte relacionada residente en el extranjero, tendrían pocas deducciones para efectos del IETU, pero también es cierto que el valor de los insumos y los equipos no los repercuten en el precio y no se traducen en ingresos acumulables.

Hasta ahí el efecto del IETU no era distinto para la maquila de lo que sería a para muchos otros contribuyentes. El problema, como se explicó más arriba, es que el impuesto de la maquila y su EP se había visto sensiblemente disminuido por decretos presidenciales y reglas misceláneas, que representaban un régimen de privilegio muy particular. Dada la baja o casi nula recaudación de ISR, el IETU amenazaba con cumplir exactamente su objetivo en el sector maquilador.

No se cuenta con los datos necesarios para estimar en cuanto hubiera repercutido el IETU en la industria maquiladora de exportación de aplicarse en los términos generales del nuevo impuesto. Sólo para efectos ilustrativos y muy a groso modo, esto se ejemplifica a continuación.

De acuerdo a los datos de INEGI, el valor agregado de la industria maquiladora de exportación fue de \$265.2 mil millones de pesos en 2006.<sup>268</sup> Esta cifra contiene el valor de los insumos nacionales y ‘gastos diversos’, que en su mayor proporción podrían no ser base del IETU.

---

<sup>268</sup> INEGI, *Industria maquiladora de exportación*, Estadísticas Económicas, México, Febrero 2007. Disponible en [www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/.../bvinegi/.../maquiladora/.../ime.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/.../bvinegi/.../maquiladora/.../ime.pdf) Valor agregado neto (VAN) = valor agregado de exportación – materias primas nacionales - envases y empaques – gastos diversos. En otros palabras, VAN = remuneraciones + utilidades.

**Tabla 20a**  
**Composición del valor agregado de la industria maquiladora, 2006.**  
Miles de millones de pesos

<b>Valor agregado total</b>	<b>265.2</b>
Sueldos, salarios y prestaciones sociales	119.0
Materia primas y empaques	32.3
Gastos diversos	76.3
Utilidades	37.6

Fuente: INEGI

En consecuencia, si se toma como referencia sólo el pago de sueldos y salarios y utilidades como base del IETU, a la tasa de 16.5% aplicable su primer año de vigencia, significaría en ese año un impuesto, antes de acreditamientos, aproximadamente de:

$$.165 \times \$156.6 \text{ mil millones} = \$25,839 \text{ millones}$$

Para estimar la recaudación potencial es necesario conocer el monto de acreditamientos, especialmente el relativo a las retenciones por el ISR a sueldos y salarios, dato que se desconoce para la industria maquiladora. No obstante, para efectos de una aproximación solamente, un referente posible son las tasas de retención del ISR personal a los trabajadores de la industria manufacturera en México, de acuerdo a los datos publicados por la OCDE<sup>269</sup>. En base a ello y separando los sueldos y salarios pagados a los obreros de los recibidos por técnicos y empleados administrativos (excluyendo las contribuciones patronales),<sup>270</sup> las retenciones acreditables serían alrededor de:

$$.043 \times \$59.6 \text{ mil millones} = \$2.6 \text{ mil millones (obreros)}$$

$$.119 \times 39.9 \text{ mil millones} = \$4.7 \text{ mil millones (técnicos y administrativos)}$$

$$\text{Total} = \$7.3 \text{ mil millones}$$

Por otro lado, si el ISR corporativo del sector maquilador se recaudara en función del *Safe labour* establecido en la LISR, la base del impuesto sería en 2006 igual a \$16.2 mil millones<sup>271</sup> y el ISR (al 34%) sería igual a \$5.5 mil millones. La reducción del ISR del

<sup>269</sup> El ISR retenido al ingreso bruto promedio por sueldos y salarios es igual a 4.3%; para ingresos 67% superiores al promedio la retención es de 11.9%. OECD, *Taxing Wages 2009-2010*, París, 2011. (Comparaciones internacionales: cargas fiscales, estimados para 2010).

<sup>270</sup> Se excluye de la base a los pagos de contribuciones patronales (\$119 mil millones - \$17.3 mil millones = \$101.7 mil millones), pero se incluyen las prestaciones sociales, que se reparten proporcionalmente entre obreros y técnicos/empeados. INEGI (2007), op. cit.

<sup>271</sup> Cálculo en base a un margen de utilidad del 6.5% sobre remuneraciones.

sector gracias al decreto de octubre de 2003, que disminuye para efectos tributarios el margen de utilidad para la industria al 3%, representó una disminución probable en la recaudación del 54%, para situarla en 2.5 mil millones.

Así, el efecto de la imposición del IETU a la industria podría haberse estimado cuando se discutía su introducción en alrededor de \$16 mil millones de pesos (\$25.8 mil millones menos \$7.3 y \$2.5 mil millones).

Este potencial efecto recaudatorio no era porque el IETU de algún modo discriminara la maquiladora, simplemente la afectaba en el sentido programado por el diseño mismo el impuesto. No hacerlo implicaría transferir al IETU las debilidades del ISR para el sector maquilador, generando un incentivo aún más poderoso para que la industria manufacturera se convirtiera en maquiladora. Esto era un asunto estratégico. Los representantes de la industria también lo vieron así.

Antes de entrar en efecto la Ley del IETU, el ejecutivo emitió un decreto presidencial (7 de noviembre de 2009) con el que se exentó de este impuesto a la maquila de exportación. Se consigue así emitir una ley que no es de aplicación general, pero que no es impugnabile por motivo de inequidad pues el privilegio se introduce mediante un instrumento administrativo que no tiene posibilidad de ser controvertido a través de amparos particulares. El decreto es tan inconstitucional como el que afectó la industria del azúcar en 2003, pero el Congreso en esta ocasión no promovería ninguna acción de inconstitucionalidad. Si el legislativo tácitamente está de acuerdo con que una parte de la ley se anule por el ejecutivo para brindar un privilegio que con la ley no podría otorgar sin violar los preceptos constitucionales de equidad, no hay realmente mecanismo para evitarlo. Políticamente la negociación puntual de la ley mediante decreto puede volverse incluso en condición para aprobar la misma ley. La inconstitucionalidad queda impune.

Con este decreto la maquila consiguió más que la exención del IETU. También se negoció la tasa del ISR. Como la intención del IETU era eliminar beneficios fiscales otorgados en el decreto de octubre de 2003, le exención del IETU se condicionó a que las maquiladoras no aplicaran dicho decreto. También se condicionó esa exención a que la opción del 1% para cumplir con precios de transferencia fuera del 1.5% del valor de los activos. Ambos requisitos intentaban recuperar al menos una parte de la base tributaria de la industria que se había perdido. Sin embargo, estas restricciones se introdujeron a cambio de reducir la tasa del ISR para la industria maquiladora a la tasa del IETU, es decir, al 16.5% el primer año, apenas un poco más de la mitad de la tasa general del ISR.

La industria maquiladora queda después de esta reforma fiscal con una notoria situación de privilegio: exenta del IETU y con un ISR a una tasa especialmente reducida. Ello a cambio de no aplicar un beneficio otorgado discrecionalmente por el ejecutivo, que en su mayor parte se debía a un error. Se debe apuntar además que la restricción para no aplicar el decreto de octubre de 2003 no está perfectamente blindada. Si una empresa invierte lo suficiente, la base del IETU se desvanece, por lo que no requiere de la exención decretada y podrá seguir utilizando el referido decreto de 2003 para (casi) no pagar ISR tampoco. Una vez más el ejecutivo fue incapaz de corregir su propia equivocación, demostrándose como un privilegio fiscal, aunque sin sentido alguno, se vuelve una especie de derecho

políticamente casi inalienable de los grupos de interés que se beneficien de ellos.

Por otra parte, la política fiscal así construida, para responder a las presiones puntuales de cada uno de los sectores y grupos de interés, como la industria maquiladora, termina sin querer en una política de fomento a un modelo general de desarrollo de alcances muchos más amplios e imprevistos. No hay duda que la situación de privilegio fiscal de la maquiladora, que ha resistido tantos años, representa un fuerte incentivo para que el resto de la industria nacional lo considere como un modelo de negocios especialmente atractivo. El ejecutivo promueve, sin querer quizás, la “maquilización” de la economía.

Esto habrá que sopesarlo considerando las palabras recientes del presidente de los E.U. en su discurso en la reunión del grupo G20 en Corea del Sur en noviembre de 2010:

“Ninguna nación debería asumir que el camino a la prosperidad está hecho simplemente de exportar a los Estados Unidos”.<sup>272</sup>

Y si a lo anterior se le suma el que la industria no aporta mayores recursos fiscales y peor aún, que si se toma el conjunto de las medidas a favor del sector: crédito al salario, facilidades de IVA más subsidios por investigación y desarrollo, bien podría ser que el sector significa un costo neto para el fisco, que a final de cuentas se transforma en un subsidio transferido a algún fisco extranjero.

La breve historia de la política fiscal hacia la industria maquiladora, especialmente a partir de 2003, es una sucesión de iniciativas contrapuestas. En suma: el último decreto de 2007 anuló la Ley del IETU, la que anulaba los decretos de 2006 y 2003, los que anulan a su vez la Ley del ISR de 2000. En enero de 2010 se publicó por la Cofemer un proyecto de modificación del Decreto IMMEX, reforma que acotaría parcialmente los beneficios originalmente otorgados en 2006. Casi un año después el proyecto no se había podido materializar.

Y así la industria maquiladora mantiene sus privilegios bajo la opacidad inevitable de la complejidad, sin que se sepa cuanto realmente contribuye al fisco, gracias a la escasa la información y estadística fiscal. El presupuesto de gasto fiscal de 2008 estima el beneficio a la industria maquiladora, solo por el decreto de octubre de 2003, en 13.3 mil millones de pesos, equivalente a .13% del PIB. Se desconoce cómo se calculó esta cifra. Pero el gasto fiscal por la totalidad del régimen impositivo de privilegio otorgado a la maquila se registra como ND: no disponible.<sup>273</sup>

Por otra parte, al mismo tiempo que se concedían los mayores beneficios fiscales a la industria maquiladora desde inicios del gobierno de Fox, la evidencia empírica indicaba entonces que la productividad del sector no avanzaba, ni que se integrara con el resto de la economía nacional, ni brindara mejores condiciones de trabajo. El severo problema de la alta rotación de personal, que en parte explica los fenómenos anteriores, seguía presente.<sup>274</sup>

---

<sup>272</sup> “No nation should assume that their path to prosperity is paved simply with exports to the United States”. *International Herald Tribune*, noviembre 13-14, 2010.

<sup>273</sup> SHCP, Presupuesto de Gastos Fiscales 2008, pag. 12.

<sup>274</sup> W. Cortez (1999), p. 820.

## VI. Resoluciones particulares

Hemos visto en los capítulos anteriores como los decretos presidenciales y las reglas administrativas (misceláneas fiscales) han sido utilizadas para generar regímenes impositivos especiales distintos al régimen general de ley. No parece haber incentivo en el sistema político para remover estos privilegios cuya constitucionalidad en muchos casos ya hemos cuestionado. No hay responsables ni sanción evidente, a pesar de ser beneficios fiscales que están a la vista de la opinión pública, ya que los decretos presidenciales y las reglas misceláneas se publican en el DOF. Es cierto que frecuentemente las reglas son lo suficientemente confusas u opacas para que no sea evidente el beneficio impositivo, pero se trata finalmente de reglas conocidas y universales en el sentido que aplican a todos los contribuyentes que califiquen.

Dichos instrumentos administrativos, sin embargo, no son los únicos que el ejecutivo tiene a su disposición para mediar en los hechos el efecto de las leyes fiscales. La posibilidad de otorgar regímenes especiales de privilegio tributario también existe por medio de resoluciones particulares, cuyo efecto potencialmente es todavía más pernicioso porque son resoluciones dirigidas a un contribuyente individual, de manera privada y confidencial. ¿Cuántas resoluciones se han emitido? ¿Cuáles son los temas que se han regulado por esa vía? ¿Qué costo han tenido para el erario? Simplemente se desconoce. Es un proceso fundamentalmente fuera del control institucionalizado.

A continuación se explica el marco legal de las resoluciones particulares emitidas por el SAT, su carácter confidencial y las reglas de transparencia que las regulan. Se discute un caso concreto en que se otorgaron privilegios más allá de la ley y luego se explica cómo un asunto central a la base tributaria del país puede ponerse en riesgo de la misma manera dependiendo del criterio que la autoridad aplique para resolver ciertas posibles consultas. Este análisis se centra en las reestructuras corporativas de empresas multinacionales, la definición de establecimiento permanente y, en menor medida, la aplicación de precios de transferencia. Estos conceptos se explican de manera general y en la medida que es necesario para hacer el argumento que interesa, en el entendido que las muchas discusiones y sutilezas técnicas relativas al sistema tributario internacional van más allá de los objetivos de este trabajo.

### *¿Qué son las resoluciones particulares?*

Las resoluciones particulares son oficios que emite el SAT en los cuales comunica a un contribuyente la interpretación de la ley por parte de la autoridad en respuesta a consulta expresa del contribuyente. Específicamente, conforme al artículo 34 del CFF, los contribuyentes tienen el derecho a consultar a la autoridad respecto del criterio que ella aplica al interpretar la ley fiscal, de modo que los contribuyentes puedan gozar de plena seguridad jurídica respecto del significado de la ley conforme a la autoridad. Por su parte, el SAT tiene la obligación de contestar en 90 días. Si no lo hiciera, la respuesta se debe

interpretar como una negativa ficta. Es decir, siempre habrá una respuesta aunque no haya una contestación por escrito.

Hasta 2006 las resoluciones particulares se podían impugnar por parte del contribuyente. Esta era una de las vías de entrada más importantes para la gran actividad de litigios tributarios. El contribuyente podía solicitar confirmación de que su interpretación (posiblemente agresiva) de la ley era correcta, de modo de que si obtenía una respuesta positiva blindaba su operación para minimizar su carga tributaria y si la respuesta era negativa emprendía el litigio para defender su postura. Un esquema próspero para los asesores fiscales. Especialmente atractivo era que asuntos que ya se habrían juzgado o incluso concedidos podían revisarse para efectos contenciosos por medio de una hábil administración de la consulta a la autoridad tributaria.

Desde 2006 el CFF establece que *“Las respuestas recaídas a las consultas a que se refiere este artículo no serán obligatorias para los particulares, por lo cual éstos podrán impugnar, a través de los medios de defensa establecidos en las disposiciones aplicables, las resoluciones definitivas en las cuales la autoridad aplique los criterios contenidos en dichas respuestas”*. En otras palabras, el contribuyente podrá impugnar el acto de autoridad por el cual se le aplique la ley, lo cual excluye la resolución particular por no ser obligatoria.<sup>275</sup>

Las consultas se deben referir a circunstancias reales y concretas, es decir, el contribuyente no puede especular o entablar una discusión hipotética con la autoridad; debe consultar sobre una circunstancia que en los hechos le afecte. Para ello el contribuyente debe ofrecer información específica sobre la situación fiscal que le atañe. Se entiende que una consulta no es una auditoría y se asume de buena fe que los elementos aportados por el contribuyente son fidedignos. En caso contrario, la resolución pierde validez. Para proteger la información ofrecida al SAT, que puede por ejemplo incluir secretos comerciales o estrategias de negocios del contribuyente, las resoluciones son confidenciales. De no ser así, las consultas posiblemente se harían sin todos los elementos necesarios para que la autoridad pudiese resolver con precisión.

**Código Fiscal de la Federación > Título III De las Facultades de las Autoridades Fiscales > Capítulo Único**

**Artículo 34.** Las autoridades fiscales sólo estarán obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente.

La autoridad quedará obligada a aplicar los criterios contenidos en la contestación a la consulta de que se trate, siempre que se cumpla con lo siguiente:

<sup>275</sup> Art 34, cuarto párrafo.

I. Que la consulta comprenda los antecedentes y circunstancias necesarias para que la autoridad se pueda pronunciar al respecto.

II. Que los antecedentes y circunstancias que originen la consulta no se hubieren modificado posteriormente a su presentación ante la autoridad.

III. Que la consulta se formule antes de que la autoridad ejerza sus facultades de comprobación respecto de las situaciones reales y concretas a que se refiere la consulta.

La autoridad no quedará vinculada por la respuesta otorgada a las consultas realizadas por los contribuyentes cuando los términos de la consulta no coincidan con la realidad de los hechos o datos consultados o se modifique la legislación aplicable.

Las respuestas recaídas a las consultas a que se refiere este artículo no serán obligatorias para los particulares, por lo cual éstos podrán impugnar, a través de los medios de defensa establecidos en las disposiciones aplicables, las resoluciones definitivas en las cuales la autoridad aplique los criterios contenidos en dichas respuestas.

Las autoridades fiscales deberán contestar las consultas que formulen los particulares en un plazo de tres meses contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud respectiva.

### *Confidencialidad y transparencia*

Es evidente que la administración de estas resoluciones particulares es un asunto complejo para la autoridad. Inevitablemente hay objetivos contrapuestos: por una parte es clara la necesidad de guardar la confidencialidad de los asuntos particulares y, por la otra, es igualmente clara la necesidad de hacer público un criterio oficial de interpretación de la ley. El balance entre ambos no es fácil; los intentos en México de lograrlo no han funcionado, con consecuencias presuntamente nada menores.

Normalmente es un severo reto administrar miles de resoluciones que se emiten en distintas áreas jurídicas, muchas de ellas emitidas en respuesta a solicitudes de gran complejidad legal y llenas de sutilezas, que obedecen a distintos supervisores que no se comunican necesariamente. Está en riesgo siempre la posibilidad del error, pero es complicado también mantener la uniformidad de criterios. Es fundamental que las resoluciones sean uniformes en la interpretación de la ley, de otro modo la ley se convertiría en un instrumento tan elástico como aleatorio. La confidencialidad facilita el cobijo del trato desigual, sea por error o cualquier otro motivo, lo que hace más difícil la administración de un servicio de

por si delicado y complejo. La multitud de oficinas con la facultad para emitir confirmaciones de criterio, más la gran cantidad que probablemente tramitan entre todas, permite suponer sin mayor duda que es enormemente difícil de supervisar la consistencia, calidad y rigor jurídico de cada una de las resoluciones emitidas. El punto es, sin embargo, que la falta de transparencia probablemente aumente considerablemente los riesgos.

Uno de los principales riesgos de la confidencialidad de las resoluciones es que el instrumento se convierta en una manera de “legislar” en beneficio de contribuyentes bien asesorados, fuera de toda supervisión institucional estricta. Dejado a su suerte, el proceso se puede convertir finalmente en un mecanismo de expedición confidencial de favores tributarios, de aplicación individual, gracias a una interpretación laxa, errónea, o incluso malintencionada de la ley, que queda plasmada en un oficio conocido sólo por el emisor y su destinatario. El oficio firmado por el funcionario del SAT genera un derecho para el contribuyente, un derecho real para aplicar la ley según la interpretación ofrecida, aunque sea una interpretación polémica o equivocada de la ley.

Ese derecho generado gracias a una resolución particular se puede revocar sólo con un juicio de lesividad, iniciado por la misma autoridad emisora del oficio, para dejarlo sin efectos desde su emisión; el juicio es contra del contribuyente en tanto beneficiario del contenido de la resolución. Es claro que el sistema correctivo implica un conflicto de interés para la autoridad, pues debe reconocer su propio error, que puede revelar incluso una colusión con el contribuyente. La arquitectura institucional, nuevamente sin contrapesos suficientes, no genera los incentivos correctos para guardar la salud del régimen fiscal. Para el contribuyente el sistema también puede ser perverso, pues de declararse ilegal el oficio, por haber sido emitido con un criterio posteriormente desconocido por la autoridad, se revierte su efecto desde su emisión, lo cual implica que en el fondo no tiene la seguridad jurídica deseada<sup>276</sup>.

El CFF intenta evitar el uso arbitrario de estas resoluciones particulares obligando al SAT a cierto grado de transparencia respecto del contenido de las resoluciones. En efecto, el artículo 34 del CFF establece que “El Servicio de Administración Tributaria publicará mensualmente un extracto de las principales resoluciones favorables a los contribuyentes a que se refiere este artículo, debiendo cumplir con lo dispuesto por el artículo 69 de este Código.” La obligación es de publicar el criterio de la autoridad utilizado en los casos consultados, pero sin revelar las resoluciones mismas, respetando así su confidencialidad pero al mismo tiempo atendiendo la necesidad de prevenir que las resoluciones se conviertan en un menoscabo a la generalidad de la ley

En otras palabras, el CFF manda que el contenido las resoluciones sea público para minimizar así la posibilidad que los oficios interpreten la ley de manera diferenciada, pero guardando la confidencialidad de los beneficiarios establecida en el artículo 69 del mismo CFF. La primera obligación está en el CFF desde 1998, no obstante, es notable como la redacción del CFF deja un gran margen de discrecionalidad al SAT. En primer lugar el

---

<sup>276</sup> Sin embargo, el ejercicio de facultades caduca después de cinco años y de no impugnarse el oficio antes, el beneficio para el contribuyente habrá quedado firme, al menos para esos cinco años.

SAT sólo debe hacer público un extracto de las resoluciones, lo cual permite construir cierta distancia entre lo resuelto efectivamente al contribuyente y lo que la institución hace público. En segundo lugar, el SAT sólo tiene la obligación de dar a conocer las resoluciones positivas (sin la ventaja de conocer las negativas) y de ellas puede seleccionar las “principales”. Como no existe una definición de lo que significa “las principales” resoluciones, la autoridad puede seleccionar sólo unas cuantas, las que arbitrariamente decida hacer públicas. El criterio por el cual las demás resoluciones (positivas) se reservarán se desconoce. Por último, si la autoridad no publicara alguna resolución considerada “principal” por algún motivo, de todos modos no hay sanción. En consecuencia, la obligación de llevar una administración transparente de las resoluciones particulares está muy lejos de ser mínimamente satisfactoria.

### *Las resoluciones particulares publicadas*

Se han hecho públicos extractos de resoluciones particulares emitidas a partir de 2001 en adelante, a pesar de que la obligación está vigente desde 1998 y en los últimos diez años se han publicado los extractos de sólo 146 resoluciones particulares; el 40% de ellas sobre el ISR. Este es un número llamativo, pues representa probablemente apenas una fracción de las resoluciones que en un mes, en promedio, emitió solo la Administración Central Jurídica de Grandes Contribuyentes durante ese periodo. Nótese que esta oficina no es la única que contesta consultas legales de los contribuyentes; también lo hacen la Administración Central Jurídica Internacional de Grandes Contribuyentes, al igual que la Administración General Jurídica del SAT, así como cada una de las Administraciones Locales Jurídicas a lo largo del país. Por lo mismo, 146 resoluciones representan una porción infinitesimal del total de resoluciones emitidas por el SAT en una década (ver tabla 21).<sup>277</sup>

El número total de resoluciones que emite el SAT todos los años es una cifra que no se conoce. Tampoco se sabe si el SAT lleva la cuenta. Sin embargo, no hay mayor duda que el SAT deja sin publicar muchas de las resoluciones que emite. Esto en parte puede explicarse porque un número importante de resoluciones tratan el mismo asunto (resuelto a distintos contribuyentes). Otras resoluciones seguramente son respuestas negativas a la consulta presentada y estas respuestas no requieren ser publicadas. De todos modos, parece difícil explicar por estos dos motivos la posible distancia entre las resoluciones otorgadas y las publicadas. Podemos suponer que existe una falta de transparencia en la administración de las facultades discrecionales de la autoridad tributaria, cuyas consecuencias pueden ser devastadoras para la solidez tributaria del país, como se explicará más abajo.

### Una administración imparcial y consistente de las consultas jurídicas de los contribuyentes

---

<sup>277</sup> Las administraciones centrales jurídicas de grandes contribuyentes del SAT emitían en promedio, conservadoramente, alrededor de mil resoluciones por mes durante la mayor parte de la década pasada. Fuente: entrevista con ex Administrador Central Jurídico de Grandes Contribuyentes y experiencia propia en la Administración General de Grandes Contribuyentes.

necesita de una mayor transparencia de parte del SAT. La rendición de cuentas debería obligar a que el contenido de la totalidad de las resoluciones particulares se publique, incluyendo las resoluciones negativas, pero guardando siempre la confidencialidad del contribuyente y de cualquier información que pudiese comprometer algún secreto comercial. No hay un motivo de peso para reservar las respuestas negativas, pues también son indicativas del criterio legal de la autoridad y sirven a los contribuyentes de igual manera que las resoluciones positivas. Servirían para que otros contribuyentes no tuviesen que solicitar la misma confirmación, ahorrándole al SAT también significativos costos de trámites. Igualmente importante, esas resoluciones indicarían a todos los contribuyentes, no solo a los que solicitan confirmación de criterio, el riesgo que corren de adoptar una postura contraria al criterio. El efecto sería de promover que los contribuyentes más adversos al riesgo se abstuviesen de adoptar posturas fiscales agresivas.

Tabla 21

**Resoluciones particulares (extractos) hechas públicas por el SAT**

	<b>Total</b>	<b>IVA</b>	<b>ISR</b>	<b>Otros</b>
<b>2001</b>	13	6	5	2
<b>2002</b>	12	3	8	1
<b>2003</b>	6	5	1	0
<b>2004</b>	24	8	10	6
<b>2005</b>	7	1	3	3
<b>2006</b>	14	4	7	3
<b>2007</b>	29	17	12	10
<b>2008</b>	13	4	6	3
<b>2009</b>	15	6	3	6
<b>2010</b>	13	3	3	7
<b>2001-10</b>	146	47	58	41
<b>%</b>	100	32	40	28

Fuente: SAT

Se podría argumentar que hacer tales resoluciones públicas podría dar “malas ideas” a los contribuyentes, pero esta postura no ha guiado el mensaje público de la autoridad tributaria, pues ella publica desde hace años en su sitio de internet las planeaciones tributarias que encuentra en el ejercicio de sus facultades que le parecen contrarias a la ley.<sup>278</sup>

Por último, es importante notar que el sentido de la respuesta de la autoridad, positiva o negativa, ante la consulta del contribuyente depende de cómo el asunto se plantee a la autoridad. Por ejemplo, un contribuyente puede solicitar al SAT que le confirme si un cierto gasto no es deducible. Si la respuesta es negativa, la resolución le habrá dado

<sup>278</sup> Con ello se cumple la obligación establecida en el CFF, artículo 33, fracción I, inciso h. Estos criterios se dan a conocer bajo el título de *Criterios no vinculativos de las disposiciones fiscales y aduaneras*, disponibles en el sitio web del SAT: [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informacion\\_fiscal/legislacion/52\\_3967.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informacion_fiscal/legislacion/52_3967.html)

potencialmente un beneficio al contribuyente, ratificándole la posibilidad de la deducción, en una resolución formalmente negativa que por tanto quedara sin conocerse públicamente. Esto es evidentemente un resquicio a la rendición de cuentas.

### *Resoluciones que van más allá de la ley: un ejemplo concreto*

De las 146 resoluciones que se han hecho públicas de manera abreviada, hay una que responde una consulta sobre el tratado de doble tributación con los Estados Unidos. La consulta parece relativamente trivial; se trata de confirmar a partir de qué fecha se debe empezar a contabilizar cierto periodo para realizar un trámite bajo el auspicio del tratado. La resolución del SAT parece igualmente intrascendente, pero esto es engañoso. Para explicar el caso es necesaria una explicación de los tratados de doble tributación.

Las empresas multinacionales enfrentan comúnmente la posibilidad de que sus ingresos sean gravados en más de un país, causándoles doble tributación. Tal situación es un fuerte disuasivo a los negocios y es conveniente para todos los países hacer un esfuerzo para evitarla. En consecuencia, tanto las Naciones Unidas como la OCDE han desarrollado convenciones internacionales para resolver este tipo de problemas<sup>279</sup>. Los modelos de estos organismos difieren en algunos aspectos, pero ambos finalmente definen ciertas reglas fundamentales para evitar la doble imposición y promueven cierto tipo de mecanismos para que los países logren coordinarse mejor en este sentido. Los tratados que los países firman bilateralmente para evitar la doble tributación (los Tratados), inspirados en uno de los dos modelos, o en una mezcla de ellos, son los instrumentos legales para implementar esta coordinación fiscal internacional.

Resolver un asunto de doble tributación implica por lo general modificar el monto de impuestos pagados por la empresa multinacional en las jurisdicciones en cuestión. Si se trata, por ejemplo, de una doble imposición por un asunto de precios de transferencia, la solución requerirá típicamente que la empresa modifique sus declaraciones fiscales en ambos países, posiblemente aumentando los ingresos declarados en uno de ellos y disminuyendo de manera equivalente los declarados en el otro<sup>280</sup>.

La posibilidad que tienen las autoridades tributarias para exigir que un contribuyente modifique su declaración fiscal no es indefinida en el tiempo. Después de un número de años esa facultad expira y la declaración queda firme para el contribuyente, esté correctamente determinada o no. En México el ejercicio de facultades en materia impositiva caduca después de cinco años. Ello se inscribe en la lógica general de que la responsabilidad de las personas por sus actuaciones prescribe después de un tiempo establecido en ley si la autoridad no persigue el asunto. Los Tratados hacen lo mismo en

---

<sup>279</sup> UN Model Double taxation Convention between Developed and Developing Countries (1980) y OECD Model Tax Convention on Income and on Capital (1977). Las fechas indican su primera publicación; los modelos de ambos organismos se han actualizado considerablemente en años posteriores.

<sup>280</sup> Precios de transferencia se refiere al valor con el que se registran las transacciones entre partes relacionadas, es decir, entre filiales de un mismo grupo. Para evitar que esos precios se utilicen para desviar utilidades de un país a otro el Modelo OCDE señala que dichos precios deberán ser determinados de acuerdo a los valores de mercado. Ver artículo 9 del Modelos OCDE y ONU.

relación a la obligación de los estados a resolver los problemas de doble tributación.

Ahora bien, el Tratado de México con los Estados Unidos pone un límite al tiempo que puede transcurrir entre el momento en que ocurre la doble tributación y cuando uno de los estados contratantes puede iniciar un procedimiento amistoso para resolver esa situación. El artículo 26 (párrafo 4) de dicho Tratado señala que los estados contratantes harán lo posible para resolver problemas de doble tributación siempre que la autoridad que reclame el caso lo notifique a la autoridad del otro país contratante dentro de los cuatro años y medio siguientes a la fecha en que se presentó o debió presentarse la declaración de impuestos en ese otro estado.

Lo anterior implica, en pocas palabras, que las autoridades tributarias no tienen obligación alguna entre ellas de resolver un problema de doble tributación después de los cuatro años y medio.<sup>281</sup> Como se verá, la resolución particular emitida por el SAT el 25 de febrero de 2004<sup>282</sup>, sin decirlo explícitamente, elimina unilateralmente la prescripción del derecho de los Estados Unidos de reclamar a México la solución de un problema de doble tributación.

La resolución tiene esa implicación porque determina que los cuatro años y medio para la prescripción señalada se deben computar a partir de la última en vez en que el contribuyente haya hecho la declaración fiscal del ejercicio en cuestión. La declaración del impuesto sobre la renta de las personas morales en México se debe hacer a más tardar el 31 de marzo del año siguiente de aquél que se declara. Sin embargo, el CFF permite a los contribuyentes a corregir esa declaración mediante una declaración complementaria<sup>283</sup> y esto lo pueden hacer hasta tres veces, sin requerir autorización alguna y sin límite de tiempo. Así, la primera declaración a la que está obligado el contribuyente tiene una fecha definida en ley; la última en cambio puede ser en cualquier momento y queda a la voluntad del contribuyente. Por ejemplo, el ejercicio de 2004 debió declararse en marzo de 2005 y en principio la posibilidad de los Estados Unidos de reclamar a México un asunto de doble tributación sucedido en aquel ejercicio habría caducado en septiembre de 2009. Sin embargo, si el contribuyente hace una declaración complementaria en junio de 2009, cambiando el total de su impuesto sobre la renta causado en un peso por ejemplo, de acuerdo a la resolución particular que nos ocupa el gobierno de los Estados Unidos tendría hasta noviembre de 2014 para hacer ese reclamo. Y si en 2014 el contribuyente hace otra declaración complementaria el ciclo se repetiría una vez más. No obstante, el derecho de México a reclamar a los Estados Unidos de ninguna manera está regido por dicha resolución particular, sino por como la autoridad de ese país interprete el Tratado. En este caso es sencillo inferir esa interpretación: en los Estados Unidos no existe un procedimiento equivalente a las declaraciones complementarias espontáneas.

En otras palabras, la resolución aumenta con mucho el privilegio de los Estados Unidos para solicitar a México una restitución por una situación de doble tributación, lo que el

---

<sup>281</sup> El contribuyente entonces tendrá que asumir la carga fiscal resultante si no puede demostrar ante los juzgados de uno de los dos países que el impuesto cobrado no estuvo correctamente determinado.

<sup>282</sup> Ver *Extracto de las principales resoluciones favorables a los contribuyentes que deriven de consultas reales y concretas*, disponible en

[http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/sitio\\_aplicaciones/Resoluciones\\_Favorables/Informacion.asp](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/sitio_aplicaciones/Resoluciones_Favorables/Informacion.asp)

<sup>283</sup> CFF, artículo 32.

gobierno extranjero solicitará cuando crea que Mexico es quien ha gravado demás, pero esa concesión no es correspondida necesariamente por los Estados Unidos. Se desvirtúa así una condición básica de los tratados, la reciprocidad. Aquí, una resolución particular firmada por un administrador del SAT simplemente ha pasado por alto al Senado de la Republica, al Secretario firmante del tratado en representación del gobierno del país, para otorgar la seguridad a un contribuyente de que podrá acudir al gobierno de los Estados Unidos para disminuir la carga tributaria en Mexico sin temor a que prescriba esa posibilidad.

Es de notar que lo anterior se desprende de una de las resoluciones que el SAT decidió hacer pública; por lo mismo cabe preguntarse ¿qué contendrán las muchas otras resoluciones que se mantienen confidenciales?

Se analiza más abajo un asunto que ha generado mucha controversia, cuya interpretación legal para efectos fiscales tiene consecuencias de gran alcance, pues puede erosionar fuertemente la base tributaria de un país según la postura adopte la autoridad fiscal. Se trata de las llamadas reestructuras corporativas multinacionales. No es posible conocer si el SAT ha sido consultado sobre este asunto, ni la postura que haya adoptado en caso de ser así. La confidencialidad de las resoluciones que el SAT emite y la selectividad en la divulgación de los extractos de las resoluciones emitidas lo impiden. Sin embargo, es un caso muy atractivo para hacer una consulta a la autoridad. A continuación se explica cómo las reestructuras corporativas pueden afectar los ingresos tributarios de un país y el riesgo de una posible consulta al respecto.

### *Las reestructuras corporativas*

Una estrategia para disminuir la carga impositiva global de las empresas multinacionales es organizarse de tal modo para que los ingresos de la entidad mundial puedan atribuirse en la mayor proporción posible a las empresas del grupo radicadas en países de baja imposición. La manera más común para lograr este resultado es mediante la concentración de las deudas en los países de alta imposición al mismo tiempo que ubican los activos intangibles en los de baja imposición. De hecho, estos dos elementos parecen explicar la totalidad de la diferencia de rentabilidad de empresas multinacionales en países de alta y baja imposición<sup>284</sup>.

El minimizar el costo fiscal de un grupo multinacional influencia las decisiones sobre la localización de sus nuevas inversiones, pero también afecta con frecuencia la determinación de mantener o no actividades existentes en ciertos países. Por reestructuras corporativas se entiende aquí el segundo tipo de decisiones, es decir, aquellas que reasignan las operaciones en curso de una empresa multinacional trasladando actividades de un país a otro. Las empresas multinacionales enfrentan dos dificultades fiscales considerables para maximizar por este medio la adjudicación de ingresos a las jurisdicciones de baja imposición: 1) el traslado de activos de una empresa a otra del grupo debe cumplir con los requisitos de precios de transferencia y 2) los ingresos reubicados por consecuencia deben

---

<sup>284</sup> H. Grubert & R. Altshuler, *Corporate taxes in the world economy: reforming the taxation of cross-border income*. 2006.

justificarse como resultado de una actividad realizada en dicha jurisdicción sin generar un establecimiento permanente en otro país<sup>285</sup>.

En efecto, entre los principales instrumentos legales que tienen las autoridades tributarias para impedir que las empresas multinacionales arbitrariamente asignen los ingresos en aquellas filiales con ventaja tributaria son la determinación de un establecimiento permanente y la regulación de los precios de transferencia. En consecuencia, estos temas representan también, en términos muy generales, las tensiones principales entre las empresas multinacionales y las autoridades tributarias en la mayoría de los países donde dichas empresas deciden reestructurarse. Es importante notar que esta es una tensión finalmente entre los países de baja tributación y los de alta tributación, y no tanto entre países importadores y exportadores de capital.

Por lo anterior, no debería sorprender si las multinacionales solicitan confirmación de criterio a la autoridad si la estructura de negocios que han seleccionado para minimizar su base tributaria global causa o no un establecimiento permanente en el país de alta tributación, como lo es México. Una respuesta negativa de parte de la autoridad refrendaría la planeación fiscal. Por la misma razón en México no se revelaría una resolución de ese tipo. El contribuyente también puede consultar a la administración tributaria si los precios de transferencia que aplica son acorde a los valores de mercado que la ley exige<sup>286</sup>. Las resoluciones con las que el SAT responde esta segunda clase de consultas particulares se denominan comúnmente APAS. Este tipo de resoluciones particulares son igualmente confidenciales y no hay obligación alguna para el SAT de publicar un extracto de su contenido. En esta sección se considera la problemática planteada solamente por las resoluciones de confirmación de criterio referentes a la existencia de un establecimiento permanente. Al final de este capítulo se hace referencia a las dificultades adicionales que plantean los APAs.

A continuación se explica un tipo de reestructura corporativa específica dirigida a trasladar los ingresos de un país de alta tributación a otro de baja tributación, disminuyendo significativamente la recaudación fiscal del primero. Este tipo de reestructuras ha estado en boga desde hace una decena de años al menos y México no es inmune a ellas<sup>287</sup>.

Supóngase una subsidiaria mexicana de un grupo multinacional, con más de 50 años operando en el país, sujeta a la tasa del ISR del 34%, como fue por muchos años en México. Varios países ofrecen tasas de ISR considerablemente menores, por ejemplo, Suiza el 8% o Irlanda el 12.5%. Ahora bien, supóngase que la referida subsidiaria es una empresa manufacturera, que paga una regalía a su casa matriz ubicada en los Estados Unidos por el derecho a la explotación de la tecnología y al uso de las marcas de los productos que fabrica y vende en México. Los productos son bienes de consumo final y la empresa mexicana ha logrado después de muchos años de labor en el país un prestigio y una

---

<sup>285</sup> Asuntos regidos por los artículos 5, 7 y 9 del Modelo de la OCDE.

<sup>286</sup> Derecho de contribuyente a consulta en material de precios de transferencia establecida en CFF, artículo 34-A; obligación de tasar transacciones entre partes relacionadas a precios de mercados establecida en artículos 64 y 65 de la LISR.

<sup>287</sup> Ver R. Schatan, Taxation and Business Restructuring: Mexico's Experience. *International Tax Journal*, Vol. 32, No.3, Summer 2006.

participación de mercado nacional muy significativa. México también sirve de plataforma de exportación a terceros países, aunque el mercado principal de la empresa subsidiaria es su clientela nacional.

Podemos pensar en muchas empresas así en México, subsidiarias con fuerte presencia en el mercado interno, además de actividades importantes de exportación, con fuertes inversiones en activos fijos y amplias redes de distribución, además de décadas de experiencia en la administración del negocio, del cual son responsables, aunque siguiendo los lineamientos de sus casas matrices en el extranjero. Muchos de los principales contribuyentes del ISR corporativo para el fisco nacional corresponden a esa descripción.

La reestructura de la empresa descrita con el objeto de disminuir la carga tributaria global de la empresa multinacional muy probablemente implique los siguientes cambios:

- La subsidiaria mexicana dedicada a la producción y venta de bienes se divide en dos empresas, una para la fabricación de productos y la otra para la venta de los mismos;
- Una filial del grupo multinacional residente en Suiza asume el papel de intermediaria entre las dos nuevas empresas, entre la fabricante y la distribuidora mexicanas.
- La filial suiza firma dos contratos: uno de maquila con la subsidiaria mexicana ahora dedicada exclusivamente a la fabricación y otro de distribución con la subsidiaria dedicada a la venta del producto en México.
- Las exportaciones dejan dese responsabilidad de la empresa mexicana y se traspasan a la filial suiza, que funge como el vendedor ante los clientes extranjeros de los productos fabricados en México.
- Se cancela (o se deja expirar) la licencia que le daba derecho a la subsidiaria anterior para fabricar y vender en México los productos del grupo. La filial suiza paga a la casa matriz de los Estados Unidos los derechos de explotación de las marcas en México, y le paga la misma regalía que antes pagaba la subsidiaria mexicana, por ejemplo, 5% de las ventas.
- La empresa suiza esa hora dueña del producto que le maquila la fabricante mexicana; los insumos necesarios para el proceso de fabricación ahora son adquiridos por la filial suiza y entregados en consignación a la subsidiaria mexicana para su maquila.
- El fabricante mexicano es remunerado exclusivamente por los servicios de maquila provistos a la filial suiza.

- El fabricante entrega los productos a la empresa relacionada nacional dedicada a la distribución, quién le compra los productos a la empresa suiza para su reventa en el país.
- La subsidiaria nacional dedicada a la distribución vende a su clientela los productos que antes fabricaba ella misma, pero que ahora adquiere de la filial suiza que maquila sus productos en México. Dicha subsidiaria obtiene las utilidades propias de una empresa distribuidora de productos finales.

En suma, la operación de reestructura introduce una cuña entre la fabricación y la venta en la forma de una empresa filial extranjera que media entre ambas actividades, antes integradas bajo una misma subsidiaria. La gran diferencia es que la distribuidora adquirirá los bienes de la empresa suiza a un precio tal que le deja un margen de utilidad que, sumado a aquel de la actividad maquiladora, es mucho más bajo del que tenía originalmente la subsidiaria integrada. Evidentemente la diferencia es el ingreso transferido a favor de la filial suiza.

El ingreso habrá sido así exitosamente traslado a una jurisdicción extranjera de baja imposición pero sólo en el caso de que la actividad de la filial suiza no cause establecimiento permanente en México. En el caso contrario, simplemente los ingresos adjudicados a la empresa suiza se gravan en México y nada habrá cambiado desde un punto de vista fiscal, salvo que, si el gobierno suizo también grava la filial en su país por las actividades que realiza en México, dicha filial estará sujeta a una doble tributación. Por lo mismo, no debería sorprender que los contribuyentes soliciten confirmación de criterio a la autoridad tributaria si la nueva estructura de negocios y sus relaciones comerciales con las filiales extranjeras causan un establecimiento permanente en el país: la viabilidad fiscal de la reestructura corporativa claramente depende de la respuesta de la autoridad tributaria.

La reestructura descrita es sólo una variante de una extensa familia de reorganizaciones posibles, todas ellas con la mismas consecuencias fiscales. Sin embargo, la fórmula tiene siempre como ingrediente principal la degradación la actividad originalmente realizada por la subsidiaria en el país de alta tributación, asignándole menores utilidades como resultado precisamente de la disminución de la envergadura de su negocio. La lógica es que la reestructura corporativa en efecto ha trasladado algún aspecto substancial de las responsabilidades y de la administración del negocio fuera del país, a Suiza en nuestro ejemplo, dejando en México una actividad menos sofisticada y por lo mismo menos rentable. La naturaleza exacta de la actividad que se traslada y que se centraliza gracias a la reestructura en el país de baja imposición, traslado que justificaría las nuevas utilidades ahí registradas por la empresa multinacional, es un asunto no menos que controversial. Sin embargo, esto se entiende mejor en el contexto de la discusión de precios de transferencia, que se desarrollará más adelante.

Por ahora basta recalcar que las reestructuras corporativas buscarán reducir significativamente la base tributaria de las subsidiarias de grupos multinacionales que operan en el país y que el primer obstáculo que deben superar es la cuestión del establecimiento permanente. La responsabilidad del funcionario el SAT que respondería la consulta del contribuyente es enorme, pues una respuesta errónea, interesada, o coludida

con los intereses del contribuyente puede costar al país cantidades insospechadas en recaudación tributaria. En los Estados Unidos, por ejemplo, la regulación prohíbe a la autoridad tributaria responder este tipo de consultas.<sup>288</sup> Para valorar la dificultad es necesario detallar algo más lo que implica interpretar la ley en materia de establecimiento permanente en el contexto de una reestructura corporativa.

### *Establecimiento permanente*

En el capítulo sobre maquiladoras nos referimos a los establecimientos permanentes para efectos fiscales. Recordamos aquí que se trata de residentes en el extranjero que realizan actividades en territorio nacional que generan ingresos gravables en el país. Las maquiladoras de exportación típicamente generan un establecimiento permanente para los inversionistas extranjeros, pero este no es el único tipo de establecimiento permanente. Los hay de muchos tipos y la determinación si un residente en el extranjero genera un EP en Mexico se define en primera instancia por lo establecido en el artículo 2 de la Ley del ISR. Si existe un tratado de doble tributación entre Mexico y el país de residencia del extranjero, el Tratado sería el referente legal de mayor jerarquía y prevalecería ante cualquier diferencia respecto de la ley doméstica.

**Artículo 2.** “Para los efectos de esta Ley, se considera establecimiento permanente cualquier lugar de negocios en el que se desarrollen, parcial o totalmente, actividades empresariales o se presenten servicios personales independientes. Se entenderá como establecimiento permanente, entre otros, las sucursales, agencias, oficinas fábricas, talleres, instalaciones, minas, canteras o cualquier lugar de exploración, extracción o explotación de recursos naturales.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando un residente en el extranjero actúe en el país a través de una persona física o moral, distinta de un agente independiente, se considerará que el residente en el extranjero tiene un establecimiento permanente en el país, en relación con todas las actividades que dicha persona física o moral realice para el residente en el extranjero, aún cuando no tenga en territorio nacional un lugar de negocios ...si dicha persona ejerce poderes para celebrar contratos a nombre o por cuenta del residente en el extranjero tendientes a la realización de las actividades de éste en país ...”

La Ley del ISR y los Tratados para evitar la doble tributación son los instrumentos legales

---

<sup>288</sup> ref

donde se establecen las reglas generales con las que se define si la actividad en el país de un residente en el extranjero conduce a un establecimiento permanente y por lo mismo a la obligación del pago del ISR en México. Los Tratados normalmente siguen uno de dos modelos, el de la Convención de las Naciones Unidas o la de la OCDE. México sigue de cerca la Convención de la OCDE<sup>289</sup>, con sus reservas, las que se hacen notar en los comentarios formales a la propia Convención. En esos instrumentos legales establecen en esencia las reglas para determinar donde finalmente debe tributar un contribuyente con actividades internacionales, es decir, definen el estado con el derecho a gravar.

### **Model convention with respect to taxes on income and on capital**

#### **Article 5 Permanent Establishment**

1. For the purposes of this convention, the term permanent establishment means a fixed place of business through which the business of an enterprise is wholly or partly carried on

2. The term permanent establishment includes specially:

- a) A place of management;
- b) A branch
- c) An office
- d) A factory
- e) A workshop, and
- f) A mine ...

....

4. Notwithstanding the preceding provisions of this article, the term permanent establishment shall not to include:

- a) The use of facilities solely for the purpose of storage, display or delivery of goods or merchandise belonging to the enterprise;
- b) the maintenance of a stock of goods or merchandise belonging to the enterprise solely for the purpose of storage, display or delivery;
- c) the maintenance of a stock of goods or merchandise belonging to the enterprise solely for the purpose of processing by another enterprise;
- d) the maintenance of a fixed place of business solely for the purpose of purchasing goods or merchandise or collecting information, for the enterprise;
- e) the maintenance of a fixed place of business solely for the purpose of carrying on, for the enterprise, any other activity of a preparatory or auxiliary character;
- f) the maintenance of a fixed place of business solely for any combination of activities mentioned in subparagraphs a) to e), provided the overall activity of the fixed place of

<sup>289</sup> OECD, *Model Tax Convention on Income and Capital*, 2010. El concepto de establecimiento permanente se define en el artículo 5 de la Convención.

business resulting from this combination is of a preparatory or auxiliary character.

.....

5. Notwithstanding the provisions of paragraphs 1 and 2, where a person – other than an agent of an independent status to whom paragraph 6 applies – is acting on behalf of an enterprise and has, and habitually exercises, in a Contracting State an authority to conclude contracts in the name of the enterprise, that enterprise shall be deemed to have a permanent establishment in that State ....

6. An enterprise shall not be deemed to have a permanent establishment in a Contracting State merely because it carries on business in that State through a broker, general commission agent or any other agent of an independent status, provided that such persons are acting in the ordinary course of their business.

.....

No es sorprendente que puedan surgir dudas si la actividad de un residente en el extranjero genera un establecimiento permanente o no, pues no cualquier actividad tiene esa consecuencia. Como se puede inferir claramente de los párrafos del Modelo de Convención de la OCDE reproducidos arriba, hay un buen número de consideraciones, algunas bastante sutiles, para concluir el caso en un sentido u otro. En general, se puede decir que cuando un residente el extranjero actúa en el país con el propósito exclusivo de apoyar de manera auxiliar la actividad que desarrolla ahí, se entiende que ello no conlleva obligaciones del ISR en el país. Sin embargo, habrá muchos casos en que ello no será tan claro y pudiera haber muchas consultas en esa materia.

De las 146 resoluciones cuyo contenido se ha hecho público, sólo tres se refieren a temas de establecimiento permanentes<sup>290</sup>; sin embargo, ninguna estrictamente solicita que se confirme si el contribuyente tiene o no establecimiento permanente en México. Esta es claramente la pregunta clave, pues ella define la base tributaria del país; define si los ingresos son gravables en Mexico o en el extranjero.

En buena medida el establecimiento permanente es una opción para cualquier empresa extranjera que invierta en Mexico. El inversionista puede decidir constituir una subsidiaria en el país, cuya residencia y obligación tributaria está sin duda en México, o puede optar por una sucursal de su empresa extranjera con un establecimiento permanente en el país. En principio no debería haber mayor diferencia para efectos fiscales. Al tener un establecimiento permanente la actividad de dicha sucursal en territorio nacional, la empresa extranjera se convierte en un contribuyente del ISR y debe por tanto adjudicar ingresos y gastos a dicha actividad para definir la base tributaria mexicana, que finalmente debería ser equivalente a la de una subsidiaria que realiza las mismas actividades.

En efecto, los sistemas tributarios están diseñados en principio para no dar ningún privilegio a una forma u otra de organización de los negocios. Sin embargo, las

---

<sup>290</sup> Enero 26, 2004; agosto 22, 2007; diciembre 15, 2007.

reestructuras corporativas buscan que la actividad de la filial extranjera que asume las responsabilidades antes realizadas por las subsidiarias mexicanas pueda presentarse como de naturaleza auxiliar únicamente. De este modo no habría establecimiento permanente en México y la base tributaria se habrá mudado al país de residencia de la casa matriz. Si la autoridad confirma lo anterior mediante una resolución particular, la reestructura y la pérdida tributaria queda consumada.

En el ejemplo presentado más arriba la pregunta es si el conjunto de actividades que lleva a cabo la empresa suiza en el país, es decir, la contratación de la maquila y de un distribuidor para la venta de sus productos en el mercado nacional constituyen un establecimiento permanente en el país, es decir, si ella lleva cabo una actividad distinta de una auxiliar a través de un lugar fijo de negocios en México.

No se trata aquí de llegar a una respuesta definitiva de este caso en particular, pero de presentar la dificultad de la cuestión y de las consecuencias que una u otra interpretación de la ley implica para los ingresos tributarios del país. A continuación se presentan primero algunos argumentos que posiblemente liberarían al residente extranjero de la tributación en México; después se proponen contraargumentos.

#### *El argumento legal en el contexto de las reestructuras*

Como se explicó anteriormente, las Convenciones sobre impuestos (los Modelos ONU y OCDE) establecen un marco común para los países que la suscriben para evitar la doble tributación de los ingresos de las personas que operan en más de un país. De cierta manera, las Convenciones establecen los límites al derecho de los estados a gravar con el impuesto sobre la renta los ingresos de las personas, de modo que dos o más estados no graven el mismo ingreso.

El Modelo OCDE es la base de los tratados de doble tributación firmados por México, que son parte integral de la arquitectura legal del país que rige el pago del impuesto sobre la renta. En efecto, los tratados de doble tributación, que son firmados por el ejecutivo y ratificados por el Senado, toman precedencia sobre la ley nacional. Es decir, si por cualquier motivo la Ley del Impuesto sobre la Renta de México difiriera de los términos de un tratado vigente, el contribuyente tiene el derecho de aplicar el Tratado.

Las empresas que tienen actividades en distintas jurisdicciones deben tener certidumbre si esas actividades generan establecimientos permanentes en los países donde actúan. Si así fuese, deben de registrarlos en la jurisdicción correspondiente para estar en posibilidad de cumplir con las obligaciones fiscales que se desprenden de esa situación. En términos muy generales esa obligación será la de atribuir ingresos y gastos a la actividad realizada por el establecimiento permanente en el territorio donde actúa y pagar el impuesto sobre la renta que se derive de las utilidades que resulten. Este ejercicio conlleva una complicación adicional a la complejidad propia del impuesto sobre la renta corporativo porque necesita del ejercicio adicional de asignar ingresos y gastos a una parte de la entidad legal, aquella que genera el establecimiento permanente, que no necesariamente se administra contable o gerencialmente de manera separada del resto de la entidad a la que pertenece. El ejercicio

de atribuir ingresos a una parte de la entidad con frecuencia no es trivial.<sup>291</sup>

Se puede asumir que cuando las empresas mudan una actividad de un país a otro cuidan de que ese traslado no genere un establecimiento permanente en el primer país, pues de otro modo habrán trasladado geográficamente la actividad pero no así la obligación fiscal, pues los ingresos atribuibles a ella seguirán siendo gravados en el primer país a través del establecimiento permanente asociado a la empresa que se ha mudado<sup>292</sup>. Si bien esto es una generalización, se entiende que cualquier ventaja fiscal de mudar actividades se pierde si por medio del establecimiento permanente los ingresos gravables se mantienen en su lugar de origen. Es en este sentido que podemos decir que las empresas multinacionales intentaran minimizar la incidencia de establecimientos permanentes en el contexto de las reorganizaciones corporativas.<sup>293</sup>

Más arriba hemos descrito una reestructura corporativa hipotética mediante la cual los riesgos del negocio de manufactura de bienes para el consumo son trasladados a una filial del grupo internacional ubicada en Suiza, donde el impuesto sobre la renta corporativo es del 8%. La pregunta clave es si la actividad empresarial trasladada a la filial suiza, la cual supuestamente asume y administra los riesgos de la manufactura de bienes en México, causa un establecimiento permanente en México por el cual sean gravables los ingresos atribuibles a esa actividad ubicada en Suiza después de la reestructura. Es claro que si así fuera, la empresa multinacional no gozaría de ningún beneficio de la baja tasa del impuesto suizo gracias a la reorganización de sus negocios.

Los datos claves de la estructura corporativa del grupo reorganizado para decidir si tiene un establecimiento permanente en México son los siguientes:

- la filial suiza del grupo multinacional está designada como la sede central para las actividades del grupo en México;
- los derechos de explotación en México de las marcas del grupo son adquiridas por la filial suiza de su contraparte en los Estados Unidos;
- la empresa suiza asume los riesgos de la importación, producción y distribución en el mercado mexicano y de exportación desde México;
- la filial suiza compra todos los insumos que utiliza la fábrica en México. Los insumos son propiedad de la empresa suiza en todo momento;
- financia los gastos de promoción y propaganda para la venta de sus productos en

---

<sup>291</sup> Ver OCDE, *Report on the Attribution of Profits to Permanent Establishments, Parts I (General Considerations), Part II (Banks), Part III (Insurance), Part IV (Global Trading)*, París, Diciembre 2006. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/55/14/37861293.pdf>

<sup>292</sup> Ver inicio de la discusión sobre el tema en la OCDE en el informe de la *2nd Annual Centre for Tax Policy and Administration Roundtable: Business Restructuring*, Enero 26-27, 2005, disponible en [http://www.oecd.org/document/20/0,3746,en\\_2649\\_37989760\\_34535252\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/20/0,3746,en_2649_37989760_34535252_1_1_1_1,00.html)

<sup>293</sup> Para el caso de una forma de reestructura, de revendedor a comisionista, y sus consecuencias para efectos de establecimiento permanente, ver H.D. Oosterhoff & J. Tiele (2010).

México;

- se firma un contrato de maquila entre la empresa mexicana y la sede central en Suiza, mediante el cual la empresa mexicana fabrica los productos requeridos por la suiza.
- la filial suiza renta bodegas de su parte relacionada mexicana y de otras empresas independientes;
- firma contrato de distribución con la empresa mexicana para la venta de los productos en Mexico. La empresa mexicana compra los productos de la empresa suiza, maquilados en Mexico, para la venta en el país o en el exterior;
- la empresa suiza no tiene empleados, propiedades o activos fijos en Mexico

Ahora bien, dado los hechos descritos, el argumento posible del contribuyente es, en primer lugar, que en ausencia de toda propiedad o empleados en México, no tiene un lugar fijo de negocios en el país y por lo tanto tampoco un establecimiento permanente.

En segundo lugar, podrá indicar que ninguna de las empresas del grupo en México tiene la posibilidad de firmar contratos en su nombre u obligarla legalmente de algún modo. En efecto, los contratos entre ellas se pueden firmar de tal modo que indiquen claramente que las empresas mexicanas actúan por cuenta propia y en su propio beneficio y de ningún modo como un agente de la empresa residente en Suiza.

La subsidiaria que realiza la maquila provee un servicio independiente, al igual que la subsidiaria dedicada a la distribución del producto, la cual compra los bienes de la filial suiza para su posterior venta. La distribuidora mexicana es comercial y legalmente responsable de su actuación sin que pueda involucrar legalmente a la empresa suiza. Una vez que ésta ha vendido sus productos a su filial mexicana, queda relevada de toda responsabilidad legal del negocio.

En efecto, las empresas mexicanas no tienen la posibilidad formal de establecer contratos en nombre de la empresa suiza, ni de representarla ni obligarla de algún modo con un tercero, por lo que no pueden ser identificadas como agentes dependientes de la filial suiza. No se cumpliría así la condición para el establecimiento permanente señalada del párrafo 5 del artículo 5 de la Convención.<sup>294</sup>

Por otra parte, la empresa multinacional puede alegar que la actividad de maquila que realiza en México le aplica la excepción c) del párrafo 4 de la Convención: la actividad de maquila involucra al residente en el extranjero sólo por la mantención en el país de un stock de bienes de su propiedad con el objeto exclusivo de su procesamiento por un tercero. Al

---

<sup>294</sup> El sólo hecho de tener o comerciar con una subsidiaria del grupo en el país tampoco genera por si solo un establecimiento permanente, conforme al párrafo 7 del mismo artículo de la convención.

mismo tiempo, la empresa puede apuntar que a la distribución que realiza en México encuadra en la excepción a) del párrafo en cuestión, referente a las actividades de almacenaje y entrega. Así, cada lugar fijo en que la filial suiza realiza una actividad en México, vistos de manera independiente y aislada, queda posiblemente comprendida en alguna de las 6 excepciones al establecimiento permanente listadas en el artículo 5 de la Convención.

Pareciera a primera vista que la reorganización descrita, para administrar el negocio comercial en México desde Suiza, escapa de los requisitos para generar un establecimiento permanente en el país. No obstante, es fundamental no pasar por alto que la empresa residente en el extranjero es propietaria de los bienes (insumos) importados al país que se entregan para su maquila, que el producto que con ellos se fabrica en el país es también de su propiedad y que esos bienes son vendidos en territorio nacional. Dado que toda esa actividad se realiza físicamente en México, claramente se ocupa un lugar fijo de negocios para realizarlo. Al entender la operación en su conjunto, la que comprende crucialmente una venta de bienes en territorio nacional (de la filial suiza a la distribuidora), se podría argumentar que la utilidad de tal operación debería ser gravada en México mediante un establecimiento permanente, pues ello no representa una simple actividad auxiliar de una operación llevada a cabo en el extranjero. De lo contrario, ingresos generados por actividades realizadas en el país se gravarán Suiza. Es una manera en que México subsidiaría al estado Suizo y a los accionistas de la empresa multinacional, gracias a la menor tributación global que cella consigue. En tal caso poco importa el régimen fiscal que se tenga en México, o tipo o tasa del impuesto corporativo vigente, sea IETU o ISR, pues simplemente el impuesto no le aplicaría a los ingresos de la actividad económica, pues México habría cedido los derechos a gravarlos. Esta es la decisión que potencialmente está en las manos de un administrador del SAT y el criterio con el que resuelve será confidencial.

La discusión sobre establecimiento permanente se aborda aquí inevitablemente de una forma muy general, pues sólo se pretende ilustrar la trascendencia de los asuntos que pueden resolverse mediante una resolución particular confidencial. El análisis no persigue dar la razón a una u otra postura, pero intenta dar una idea del alcance de la administración tributaria, hasta donde puede determinar la recaudación y, por último, hacia donde apuntan los incentivos de la administración.

### *Reestructuras corporativas y precios de transferencia*

Un aspecto fundamental para determinar los precios de las operaciones entre partes relacionadas, de modo que sean tal y como los hubieran pactados empresas independientes, como obliga el artículo 215 de la LISR<sup>295</sup>, es el análisis de las funciones que realizan las distintas compañías involucradas en la operación. Las funciones definen el tipo de producto o servicio que la contribuyente adquiere o vende a las empresas afiliadas y, según los activos empleados y riesgos incurridos en esas funciones, podrá encontrarse una transacción entre empresas independientes que sea comparable y, así, un referente de

---

<sup>295</sup> Antes de 2003 la obligación se encontraba en el artículo 64-A de la Ley del ISR.

mercado adecuado para valorar la operación de la contribuyente. Esto lo señala expresamente dicho artículo de la ley.

**Artículo 215.** “Los contribuyentes del Título II de esta Ley, que celebren operaciones con partes relacionadas residentes en el extranjero están obligados ... a determinar sus ingresos acumulables y deducciones autorizadas, considerando para esas operaciones los precios o montos de contraprestaciones que hubieran utilizado con o entre partes independientes en operaciones comparables .

.....  
.....  
.....

.... se entiende que las operaciones o las empresas son comparables, cuando no existan diferencias entre éstas que afecten significativamente el precio o monto de la contraprestación o el margen de utilidad ... Para determinar dichas diferencias, se tomarán en cuenta los elementos pertinentes .... considerando, entre otros, los siguientes elementos:

- I. Las características de las operaciones ....
- II. Las funciones o actividades, incluyendo los activos utilizados y riesgos asumidos en las operaciones, de cada una de las partes involucradas en la operación;
- III. Los términos contractuales;
- IV. Las circunstancias económicas; y
- V. Las estrategias e negocios, incluyendo las relacionadas con la penetración, permanencia y ampliación de mercado.”

Como se explicó más arriba, las reestructuras corporativas deben cuidar no generar un establecimiento permanente en el país de alta tributación de donde emigran las actividades de alta rentabilidad, pero también deben de cuidar que las operaciones que se derivan de la reorganización respeten las obligaciones de precios de transferencia, es decir, que se

valoren a precios de mercado. Este es también un aspecto polémico de las reestructuras.<sup>296</sup>

Las reestructuras corporativas involucran la reasignación de activos, funciones y riesgos entre las distintas filiales de un grupo multinacional. Esa reasignación en si misma puede implicar una o varias transacciones entre partes relacionadas y por lo mismo deben cumplir con las regulaciones de precios de transferencia, es decir, se deben tasar a precios de mercado. La reestructura también puede cambiar la naturaleza de las operaciones ordinarias entre las filiales del grupo y éstas, de igual modo, deberán valorarse como lo harían partes independientes.

En la práctica es muy difícil conseguir migrar la base tributaria mediante una reestructura corporativa y cumplir con la descrita obligación del artículo 215 de la Ley del ISR simultáneamente. Sin embargo, identificar donde la reestructura tuerce la lógica del mercado no es un asunto trivial. De hecho, la OCDE recientemente agregó, después de cinco años de discusiones en su grupo de trabajo sobre la tributación de empresas transnacionales, un capítulo a sus guías de precios de transferencia dedicado al tema de las reorganizaciones corporativas.<sup>297</sup>

La orientación provista en dicho capítulo, sin embargo, no deja de ser muy general, eludiendo resolver una multitud de preguntas que podría surgir a propósito de las reestructuras y los precios de transferencia. Consecuentemente, una empresa multinacional que se reorganiza globalmente tendrá buenas razones para solicitar confirmación de criterio a la autoridad tributaria, un APA, de que la valuación de todas las operaciones resultantes de la reestructura han sido tasadas a precios de mercado. Será responsabilidad del funcionario del SAT resolver la consulta y de aplicar un criterio en materia de precios de transferencia en aspectos que probablemente no tienen mayor precedente o una guía internacional de referencia y lo hará posiblemente sin consultar el punto de vista de agencias tributarias de otros países. Ese criterio en México se mantendrá en la confidencialidad, contrario a lo que sucede en los Estados Unidos por ejemplo.<sup>298</sup>

A continuación se explican algunas de las cuestiones que se enfrentan comúnmente en la aplicación del artículo 215 de la LISR en el contexto de reestructuras corporativas<sup>299</sup>. Esto se explica primero con un ejemplo relativamente sencillo, para luego examinar las consideraciones que merece el caso de reestructura que se describió más arriba en este

---

<sup>296</sup> Ver algunas de las polémicas suscitadas entre contribuyentes y autoridades tributarias por este motivo, descritas más bien desde la perspectiva del contribuyente, en L. Khvat, J. Ross & P. Nias (2008).

<sup>297</sup> Ver OCDE, Guías... 2010, capítulo 10.

<sup>298</sup> Los APAs son unilaterales cuando se trata de un trámite exclusivamente entre el contribuyente y la autoridad tributaria nacional. Al amparo de los tratados de doble tributación el contribuyente puede solicitar un APA bilateral (o multilateral), esto es, que se llegue a un acuerdo entre las autoridades tributarias de los países relevantes a las transacciones realizadas por él. El artículo 6110 del *Internal Revenue Code* (IRC) de los E.U. obliga a la autoridad a poner a la disposición del público cualquier determinación que haya hecho por escrito, incluyendo resoluciones particulares y APAs, pero manteniendo anónimo el nombre del contribuyente y borrando algunos aspectos que pueden estar protegidos, como secretos comerciales. Ver Roberts & Holland LLP, *APA disclosure, can the process survive* en <http://www.robertsandholland.com/news-page?itemid=79>.

<sup>299</sup> Ver informe presentado al Congreso de los Estados Unidos: *Present Law and Background Related to Possible Income Shifting and Transfer Pricing*, preparado por el Staff of the Joint Committee on Taxation para el House Committee on Ways and Means, julio 20, 2010.

capítulo.

Los ejemplos que siguen intentan poner de relieve cómo el impuesto sobre la renta causado en el país por una corporación multinacional puede cambiar radicalmente en función de asuntos nada evidentes ni sencillos, que están en manos de un funcionario del SAT resolver sin someterse a un requisito mínimo de transparencia o de vigilancia efectivamente institucionalizada. Este es el punto central que se ilustra a continuación, sin pretender resolver el detalle técnico de las cuestiones de precios de transferencia que se plantean, lo cual rebasa el objetivo de este trabajo.

#### i) De importador y representante a comisionista

Supóngase, previo a la reestructura, una subsidiaria que es representante única en el país para importar y vender los productos del grupo multinacional a la que pertenece. Para ello la subsidiaria paga un regalía del 5% de las ventas a su casa matriz en los Estados Unidos. Los bienes los importa directamente de sus proveedores en el extranjero, la gran mayoría adquiridos a empresas afiliadas del grupo multinacional, todas ellas en países con una carga fiscal semejante a la de México.

La subsidiaria mexicana asume entonces los riesgos de tenencia del inventario que importa, sea por su lento desplazamiento, o por los costos de almacenamiento, o las posibles pérdidas por motivos de daños físicos u obsolescencia, así como por las devoluciones y el remate del inventario no desplazado. La subsidiaria también asume la responsabilidad del crédito de los proveedores, junto con el riesgo de créditos denominados en monedas extranjeras y se hace cargo de los gastos de publicidad.

La empresa en síntesis asume una serie de riesgos propios del negocio de una casa comercial: realiza compras a crédito de mercancías que debe colocar en el mercado por cuenta propia, asumiendo contingencias de tipo de cambio, de la extensión de créditos a su clientela, además las garantías por defectos o anomalías del producto.

Una reestructura para disminuir la carga impositiva de este tipo de subsidiarias típicamente involucra el desplazamiento de las responsabilidades empresariales a una filial en un país de baja tributación, digamos nuevamente Suiza. Para lograrlo la filial suiza se ocupará de todas las compras y entregará el inventario a la subsidiaria mexicana para su distribución en el país. La empresa mexicana dejará de pagar regalías y publicidad; ambos gastos serán responsabilidad de la filial suiza.

La entrega del inventario a la subsidiaria mexicana puede ser en consignación, para retribuirle con una comisión por las ventas realizadas, o puede ser una enajenación, pero de tal forma que sea sólo cuando (la empresa suiza supuestamente) ya tenga negociada la venta en el mercado nacional; las devoluciones son facturadas a la filial suiza, minimizando así el riesgo de tenencia de inventario. La transacción se hace en pesos, eliminando también las contingencias derivadas de fluctuaciones cambiarias.

La reorganización, en síntesis, traslada contractualmente a la filial suiza los riesgos que antes eran responsabilidad de la subsidiaria mexicana y ello, se argumentará, implicará en promedio menores márgenes de utilidad para la empresa mexicana, aunque más estables, tal como sucede con empresas independientes de esas características.<sup>300</sup> Disminuir los márgenes de utilidad (y los impuestos causados) en el país respondería entonces al estricto cumplimiento con el requisito de que los precios de transferencia sean de mercado, en este caso reflejados sea en una modesta comisión por la venta de productos en consignación o en un precio más alto por los bienes adquiridos a la filial suiza debido a los costos que esta incurre por los riesgos que asume.

La autoridad tributaria podrá entonces confirmar que el nuevo y muy reducido margen de utilidad del contribuyente nacional en efecto corresponde al que empresas independientes en las mismas condiciones obtendrían, conforme al artículo 215 de la Ley del ISR. Con esto, si se ha conseguido la confirmación de la inexistencia de un establecimiento permanente, el contribuyente habría superado el segundo y último obstáculo para concretar su reestructura y el traslado de ingresos al exterior, con el visto bueno de la autoridad.<sup>301</sup>

Si bien las empresas tienen la libertad comercial de organizarse como crean más conveniente, no pueden escapar sus obligaciones tributarias y los efectos fiscales de la reorganización son mucho menos obvios de lo que parecen. Dichos efectos se pueden ver con más claridad cuando la lógica de la reorganización descrita se lleva al extremo y el inventario propiedad de la subsidiaria mexicana cambia de manos al momento en que ocurre la reestructura. La filial suiza a partir de ese momento concentra la posesión legal de las mercancías que serán distribuidas en el mercado mexicano, por lo que formalmente el inventario se enajena a favor de la empresa suiza. Sin embargo, para colocar el producto en el mercado nacional, el mismo inventario es revendido a la subsidiaria mexicana inmediatamente después a un precio mucho más alto. El margen de utilidad que así se traslada de México a Suiza es evidente; la filial suiza es una intermediaria entre los antiguos proveedores y la distribuidora mexicana, quedándose con una diferencia muy significativa, que causa un bajo impuesto en su país de residencia. Es importante notar que la mercancía sujeta a esta operación nunca es entregada físicamente a la empresa suiza, pues la transacción ocurre sin que abandonen la bodega en México.

Cabe entonces la pregunta, siguiendo los criterios de precios de transferencia ¿cuáles son las funciones que realiza la filial suiza que justifiquen sus ingresos? Si bien ella paga las regalías y los gastos de publicidad, sólo triangula pagos que anteriormente hacía la subsidiaria mexicana; estas funciones por sí solas no parecerían justificar una utilidad significativa. La triangulación de las compras tampoco ¿Cuál es el valor agregado de la empresa suiza en la reorganización corporativa, más allá de la ventaja fiscal? Si al estudiar el caso con detenimiento no hay evidencia de que filial suiza agregue valor a estos bienes

---

<sup>300</sup> En la literatura de impuestos internacionales y precios de transferencia este tipo de reorganizaciones se llama típicamente “risk stripping”, pues se trata de quitar el riesgo de un negocio. El ejemplo descrito, si bien se ofrece como un caso hipotético, es representativo de reestructuras reales de empresas multinacionales; de hecho se asemeja cercanamente al caso de Colgate-Palmolive de Francia, que muda en 2005 sus actividades gerenciales a Suiza. Ver Terre Solidaire, *L'économie Deboussolee*, Paris 2010, p.40.

<sup>301</sup> Los contribuyentes pueden reorganizarse sin consultar la autoridad y esperar que sean auditados y defender su punto de vista entonces. Las conformaciones de criterios evitan cualquier sorpresa en este sentido.

recomprados o que tenga alguna función mientras fueron de su propiedad, se deberá llegar a la conclusión que no existe una conexión entre la aportación al negocio de la filial suiza y las utilidades que pretende obtener, por lo que habría una violación al artículo 215 de la Ley del ISR y el APA debiera ser rechazado.<sup>302</sup>

En efecto, esta primera transacción para poner en marcha la reestructura por definición enfrenta el problema de que la función de la empresa mexicana es la venta al público y poco sentido de negocios tiene que venda un inventario a la filial suiza, que es sólo un intermediario, para recomprar inmediatamente ese mismo inventario, pero al doble del precio; es en esencia inconsistente con lo que partes independientes harían. Dado que la carga de la prueba está del lado del contribuyente, es difícil que pueda documentar que ello es una práctica de mercado.

Por otra parte, la forma en que se reorganizan los negocios para disminuir los riesgos en México en el ejemplo ofrecido aquí parece premiar de manera inconsistente el esfuerzo de las partes contratantes. Si el riesgo de inventario se disminuye porque la subsidiaria mexicana adquiere cuando el inventario ya tiene un cliente asegurado, pareciera el mérito de la propia subsidiaria y no de la empresa suiza. Esa forma de administrar los negocios difícilmente podría ser un elemento para adjudicar entre partes independientes un ingreso a la empresa proveedora, ni para disminuirlos de la empresa adquirente.

También se puede argumentar que la reasignación del riesgo de la subsidiaria mexicana a la suiza corresponde a una transacción en sí misma, pues el traslado del riesgo de una entidad a otra se consigue entre partes independientes a través del seguro. Bajo esta óptica la reasignación del riesgo tendría sentido como una operación de mercado entre independientes sólo si la seguridad de una utilidad más estable para la subsidiaria mexicana compensara el que dicha utilidad fuese en promedio inferior que la obtenida por ella antes de la reestructura.<sup>303</sup> De cierta manera, se podría entender la disminución de la utilidad como la prima de un seguro contra de las fluctuaciones en los rendimientos de un negocio más riesgoso. Si la prima implícita por la reorganización del negocio no guarda relación con la disminución en la utilidad promedio, bien podría argumentarse por parte de la autoridad tributaria que esa es una reorganización que representa una transacción en la que partes independientes nunca participarían o estaría pactada a un precio que no es de mercado.

## ii) Cetro de compras

En otros casos la reorganización corporativa puede comprender la concentración en una filial de las compras de todo el grupo de ciertos insumos claves, con la idea de que las compras a gran escala permiten obtener mejores precios de proveedores independientes.

---

<sup>302</sup> Nótese que parte de la dificultad para hacer este análisis es que las funciones realizadas por la entidad suiza no son necesariamente del conocimiento del contribuyente en México, que es una empresa, aunque relacionada, distinta de la filial suiza y que no tiene obligación legal de entregar información a la autoridad tributaria respecto de terceros.

<sup>303</sup> Ver R.Schatan (2006).

Esos insumos serían después revendidos a las subsidiarias del grupo en el mundo. Esta es otra forma de triangular los insumos a través de la empresa suiza, que sustituye a los proveedores de las subsidiarias extranjeras. La eficiencia en las economías de escala sería la base de las utilidades de la empresa que realiza las compras. Finalmente, ella daría el servicio de un autentico intermediario, de un bróker, al resto del grupo multinacional.

Lo anterior en principio sería consistente con las obligaciones de precios de transferencia, pero lo sería en la medida que las eficiencias de la reorganización fuesen la base de las utilidades de la filial en Suiza. Pero ello no involucraría un traslado de ingresos de una subsidiaria a otra. Cuando la reorganización implique que las filiales adquirentes del insumo lo tengan que adquirir más caro porque se abastecen de una empresa relacionada en vez de hacerlo directamente en el mercado, la lógica de precios de transferencia se rompe; no es consistente con lo que una empresa independiente haría<sup>304</sup>.

Las Guías de precios de transferencia de la OCDE no resuelven este asunto. En el capítulo de reestructuras corporativas se limitan a decir que la determinación de los ahorros y de las ineficiencias resultantes de la centralización de la función de compra dependerá del caso en particular, aceptando implícitamente de que las “ineficiencias” puedan ser trasladadas a las subsidiarias que quedan como clientes captivas de la filial que concentra las compras.<sup>305</sup>

### iii) Traslado de intangibles

La reestructura podría involucrar el traslado de la propiedad de un activo intangible a una jurisdicción de baja imposición, como la propiedad de las marcas de los productos vendidos por la multinacional. Ese traslado se logra solo con el cambio del lugar del registro de las marcas, no es más complicado que lo que implica el trámite legal. De esa manera, las regalías por esas marcas se pagarán a la filial en ese país de baja imposición donde estarán sujetas a una menor carga fiscal. A primera vista el procedimiento parece sencillo, pero no lo es precisamente porque el traslado de la marca es una enajenación entre partes relacionadas que debe ser valorada a precios de mercado y de ser así, es importante notar, difícilmente se logra el efecto fiscal deseado.

Dado que el valor de cualquier activo está determinado por el valor presente neto de las ganancias que se esperan que el mismo activo genere en el futuro, el precio de mercado del activo en cuestión debería ser algo muy cercano al valor presente neto de las futuras regalías pagadas por las filiales que utilizaran el intangible. Ello implica que la filial del grupo que cede las marcas deberá cobrar un precio por ellas y por lo tanto acumular a sus ingresos gravables en el ejercicio que las ceda un monto equivalente al valor presente neto de las futuras regalías que de otro modo hubiera pagado y deducido. En otras palabras, el flujo de futuras deducciones por el pago de regalías con el que disminuirá su base gravable

---

<sup>304</sup>Ver un caso de reestructura de este tipo, donde la compra de granos para la fabricación de cerveza por las distintas subsidiarias de un grupo multinacional se triangulan a través de una filial en Mauricio, un paraíso fiscal, en Action Aid, *Calling Time, why Sabmiller should stop dodging taxes in Africa*, Noviembre 2010, en [www.actionaid.org.uk](http://www.actionaid.org.uk)

<sup>305</sup> OECD (2010), p. 287.

en el país de alta imposición se verá anulado por el pago del impuesto por el ingreso que resulta de la venta del intangible. La operación se transformaría así en un adelanto del impuesto en vez de una disminución. La reestructura así no lograría ser cometido.

El traspaso de activos intangibles entre filiales para disminuir la carga tributaria es actualmente uno de los grandes debates en precios de transferencia. La OCDE inició en 2009 un programa de trabajo especialmente dedicado a esclarecer como aplican las reglas de transferencia a estas situaciones y tomará unos años antes de que los 34 países miembros de la organización lleguen a un acuerdo en el tema. Sin embargo, a pesar de que las reglas aplicables están en revisión, es claro de todos modos como la obligación de valorar los precios de transferencia con referentes de mercado bien puede anular el efecto fiscal deseado mediante el traslado de intangibles a una jurisdicción de baja imposición.

#### iv) De manufactura plena a maquila

El primer ejemplo de reestructura ofrecido en este capítulo es la transformación de una empresa dedicada a la manufactura y venta de productos de marca bajo licencia a una combinación de maquiladora y una distribuidora de riesgo limitado. Al igual que los ejemplos anteriores, la clave de esta reestructura es que la subsidiaria mexicana del grupo multinacional disminuye (aparentemente) su exposición al riesgo, dedicándose a actividades más sencillas, desplazando el papel más empresarial a la filial suiza que, de larga distancia, administrará el negocio en México. Así al menos presentará su caso el contribuyente que quiera desplazar los ingresos a la filial residente en Suiza.

La reestructura sucederá sea al término de licencia o al cancelar el contrato de licencia, dejando a la subsidiaria sin la oportunidad formal de seguir produciendo los productos de marca y de cierta manera “forzándola” a un pacto nuevo. En ese momento la fórmula de la reestructura sigue la misma lógica general: traspasar el riesgo al extranjero, con lo cual se traspasa también el componente empresarial del negocio. El argumento implícito es que la actividad empresarial es la que atrae los ingresos, como remuneración al riesgo asumido. Y esto se hace con los cambios de contratos.

La actividad maquiladora no requiere la compra de inventarios, no fabrica bienes propios para la venta, no incurre en gastos de publicidad, no necesita conquistar un mercado, no hace ningún tipo de investigación ni desarrollo de productos; claramente es una actividad de menor riesgo y por lo tanto de menor rentabilidad esperada. La distribuidora mexicana igualmente puede exponerse a un menor riesgo como ya se explicó más arriba.

Sin embargo, los términos de la renegociación de los contratos deben hacerse para efectos fiscales cómo lo harían partes independientes. Si bien la casa matriz no tiene la obligación de renovar la licencia a su subsidiaria mexicana, también es cierto que sustituir su capacidad de fabricación tampoco es trivial. No es obvio que podría recontratar a la subsidiaria sólo por el margen de utilidad de una maquiladora cualquiera si ésta fuera una parte independiente. Tampoco es obvio que una parte independiente fuera a ceder su clientela a un competidor sin retribución alguna. En otras palabras, cuando una reestructura implica ceder algo de valor, o una parte del negocio mismo llevado a cabo por la

subsidiaria, el fisco tendrá que entender el asunto con la misma lógica de un socio de la subsidiaria: el negocio se puede vender, pero no regalar ni malbaratar.

Los cambios en los riesgos asumidos por las empresas del grupo multinacional se reflejan finalmente en la modificación de los términos contractuales entre ellas, en muchos casos no necesita de otro cambio tangible. No hace falta el traslado de activos, personal o de otras alteraciones materiales en la organización el negocio. Sin embargo, cuando ninguna de las actividades reales de la empresa se ha modificado en la práctica, cabe la duda si la reorganización es efectiva o si se trata principalmente de una simulación. Habrá que distinguir las reestructuras legítimas de las que son realizadas puramente para disminuir impuestos<sup>306</sup>. En el contexto de un APA esto es difícil juzgar, pero ciertamente no imposible. Más difícil posiblemente vigilar que el responsable de emitir el APA lo haga correctamente..

Los asuntos descritos son algunos de los problemas que las administraciones tributarias enfrentan, que deben resolver en un sentido u otro, y tal decisión tiene potencialmente un impacto mayúsculo sobre la recaudación tributaria. Es la diferencia entre caracterizar al contribuyente como una empresa madura y rentable o como una maquila o un comisionista, sin mayores responsabilidades empresariales y por lo mismo de baja rentabilidad y pocos impuestos. Si las actividades se pueden fácilmente reasignar de manera que a México le corresponda siempre la asignatura de baja rentabilidad, el fisco estará condenado a una base tributaria reducida, independientemente del tipo de impuestos directos que seleccione para su régimen fiscal. Una u otra situación queda actualmente a la discreción confidencial del ejecutivo. La ley y los Tratados establecen las obligaciones referentes a los establecimientos permanentes y a los precios de transferencia, pero en la práctica el ejecutivo puede otorgar regímenes de privilegio interpretando a modo la ley mediante resoluciones particulares confidenciales. Nuevamente aquí la arquitectura institucional no ofrece un contrapeso, la obligación de rendición de cuentas ni transparencia para inhibir la posibilidad de colusión. Aquí puede subyacer una razón más de porqué los ingresos tributarios no se alteran a pesar de las continuas reformas tributarias.

### *Reestructuras corporativas y el IVA*

Las reestructuras corporativas tiene también repercusiones en materia de IVA, que la administración tributaria debe asentar.

Aunque resulte a primera vista ilógico que un residente en el extranjero pueda enajenar bienes en territorio nacional y no tener establecimiento permanente, pues no hay duda que desarrolla aquí una actividad y que genera ingresos indistinguibles fiscalmente respecto de los que obtiene un residente mexicano por la venta de bienes en territorio nacional, algunos expertos señalan que esto es muy discutible a la luz de los tratados. De ser así, la reestructura funcionará de tal modo que un residente en el extranjero, sin establecimiento permanente, enajenará bienes en territorio nacional y por lo mismo estará gravado por el

---

<sup>306</sup>Ver análisis desde el punto de vista de la autoridad tributaria de Australia. Disponible en <http://www.ato.gov.au/corporate/content.aspx?doc=/content/00167951.htm>

IVA. El problema es que si dicho residente en el extranjero no tiene establecimiento para efectos del IVA no puede acreditar el IVA que a su vez se le traslada y la operación perdería todo atractivo fiscal.

Siguiendo el ejemplo más arriba, la maquiladora debe facturar sus servicios a la filial suiza con el IVA, pues no se considera una actividad de exportación. La filial suiza a su vez enajena el producto a la distribuidora mexicana también trasladando el IVA, pero no podría recuperar el IVA que la maquiladora le trasladó si no es contribuyente del impuesto en México. De hecho, la distribuidora le debe retener el IVA de acuerdo al artículo 1-A de la Ley del IVA.

Si al residente en el extranjero se le permite acreditar el IVA que se le trasladó y obtener una devolución por la diferencia respecto del que se le retuvo, evidentemente la cadena del impuesto funcionará como si el residente en el extranjero tuviera un establecimiento permanente por enajenar bienes en territorio nacional, a pesar de no tenerlo formalmente, y la planeación funciona en beneficio del contribuyente. Esto necesita de la autorización del SAT.

Los residentes en el extranjero, al igual que cualquier otro contribuyente, deben trasladar el impuesto a quién le enajenen el bien, pero no podrían acreditar el impuesto que a ellos le trasladaran mientras sean considerados residentes en el extranjero para efectos de este impuesto.

Para facilitar ese tipo de operaciones la ley del IVA define el concepto de residentes nacionales. Específicamente, el artículo 3 de la LIVA señala que también son residentes en territorio nacional las personas residentes en el extranjero que tengan un establecimiento en el país a través de los cuales realicen sus actividades. Los que cumplan con esta condición podrán entonces acreditar el IVA que se les traslade.

Sin embargo, la LIVA no define el concepto de “establecimiento”; la definición se encuentra en el artículo 16 del CFF: “... *por establecimiento se entenderá cualquier lugar de negocios en que se desarrollen, parcial o totalmente, las citadas actividades empresariales.*”

En consecuencia, un residente en el extranjero que enajene bienes en las instalaciones de su subsidiaria mexicana tendrá un establecimiento para efectos de IVA y acreditará el impuesto que le haya sido trasladado. Este concepto de “establecimiento” a la letra del CFF no es idéntico al que existe para efecto de ISR, llamado establecimiento permanente, especialmente al que definen los tratados de doble tributación. Esto quiere decir que un residente puede estar establecido en territorio nacional para efectos de IVA e interpretar que no es así para efectos del impuesto sobre la renta, por lo que recibe el beneficio del acreditamiento del IVA, pero no sería sujeto del ISR.

Lo anterior permitiría las agresivas planeaciones fiscales antes descritas, mediante las cuales se trasladan al extranjero ingresos generados en el país por la enajenación de bienes, que no tributan en el país porque no tienen establecimiento permanente según los tratados,

pero tienen establecimiento para efectos de IVA. Si esto último no fuese así, la planeación no sería viable.

Lo anterior se podría abortar modificando el concepto de establecimiento para efectos de IVA, para lo cual es necesario reformar el artículo 16 de Código, para homologarlo al de ISR en los tratados. Habría que hacerlo de un modo que no afecte a aquellas empresas residentes en el extranjero que por tratado no tributan ISR en el país, como es el caso de las aerolíneas.

La definición de establecimiento en Código debería ser tal que el residente en el extranjero que lo tenga, necesariamente tenga también establecimiento permanente para efectos de ISR de acuerdo a los tratados. Así, el residente en el extranjero que acredite IVA tendrá que causar ISR a través de su establecimiento permanente, salvo que por una disposición *ad hoc* en tratado, distinta a la definición de establecimiento permanente, no esté obligado al pago del ISR en el país, como sucede con las aerolíneas en el artículo 8 del modelo de convención para evitar la doble tributación. Mientras, sería interesante conocer cuánto de las devoluciones de IVA son a favor de residentes en el extranjero. Los datos publicados por el SAT tampoco transparentan este asunto.

#### *Los APAs*

Las consultas sobre precios de transferencia que se pueden hacer a la autoridad son prácticamente ilimitadas; las reestructuras corporativas son sólo un caso particular, aunque de los más complejos, pero todas encierran un grado de riesgo. Es lógico que el contribuyente busque siempre conseguir el aval para interpretar las metodologías de precios de transferencia del modo más favorable para sí, incluso en situaciones aparentemente sin mayor margen de interpretación.

Por ejemplo, en octubre de 2012 se conoció que la empresa Primero Mining Corp, una empresa canadiense con una subsidiaria mexicana dedicada a la minería de oro y plata, obtuvo un APA del SAT concediéndole la posibilidad de valorar sus ventas de plata a los precios “realizados” en vez de los precios spot del mercado de la plata, los que representaban solo un 12% del segundo precio. Esto por sí solo hizo que la acción de la empresa subiera 41%.<sup>307</sup> Esto representó un aumento en el valor de capitalización de mercado de la empresa de más de 200 millones de dólares.<sup>308</sup> El informe de la empresa para el tercer trimestre de 2012 indica que el APA que le otorgó el SAT le significó un beneficio fiscal de casi 22 millones de dólares en los tres primeros trimestres de 2011<sup>309</sup>, al permitirle cambiar (disminuir) los precios de la plata que había utilizado en ese año, sustituyendo el referente del mercado spot con el precio que había acordado en los contratos de su cliente.

---

<sup>307</sup> Reuters (Oct. 5, 2012), *Primero mining shares soar on Mexican tax ruling*. Ver <http://www.Reuters.com>

<sup>308</sup> Aproximadamente 92 millones de acciones ordinarias, por un aumento de 2.5 dólares por acción. Estimado con datos de [www.marketwatch.com](http://www.marketwatch.com)

<sup>309</sup> No queda claro si la disminución de la carga fiscal significó una devolución o una compensación de impuestos. Ver declaración anual en <http://www.primeromining.com/Investors/Financial-Reports/default.aspx>

Aunque es necesario saber todos los hechos del caso para llegar a una conclusión sobre la propiedad de la resolución del SAT en comento, sirva el ejemplo para entender los asuntos que están en juego en muchos de los APAs que se emiten, y que pueden ser asuntos tan sencillos como tasar el precio de un mineral que se determina diariamente en el mercado de metales de Londres y así, de todos modos, la autoridad puede llegar a autorizar un precio de apenas por arriba de una décima parte de aquel referente, con consecuencias de cientos de millones de pesos por ejercicio.

## VII. Algunas consideraciones sobre el IETU

La introducción del IETU responde en buena medida a la percepción de las autoridades de que el modelo del ISR es demasiado maleable a las presiones de los grupos de interés y a que su fiscalización es particularmente ineficiente. Agotada la posibilidad de reconstruir un ISR con pocas excepciones y el alto costo que significa revisar a un gran número de contribuyentes, muchos de ingresos relativamente bajos, el IETU promete simplificar las cosas. Con una base amplia, que se asemeja al flujo de efectivo de las empresas, y un universo más pequeño de grandes contribuyentes para fiscalizar, parece un impuesto más eficiente que el ISR. No obstante, en la práctica el impuesto no ha logrado un cambio mayor en la recaudación de ingresos fiscales. Nuevamente hay más razones para el desencanto que para celebrar.

Si bien el IETU es una iniciativa que escapa estrictamente el periodo de estudio de este trabajo, su trascendencia merece atención aunque sea en la forma de epílogo a los capítulos anteriores, pues su suerte de cierta forma confirma el diagnóstico presentado aquí.

### *Efecto en la recaudación*

En 2011, tres años después de la introducción del IETU, la recaudación tributaria en México llegó a 10.4% del PIB, apenas superior a la barrera del 10% que ha representado el mayor obstáculo fiscal del país en el último medio siglo. Esto no quiere decir que el impuesto no haya tenido efectos positivos, o que no pueda todavía tener algunas repercusiones importantes en la medida que las limitaciones del periodo de transición para su introducción desaparezcan y la economía deje atrás totalmente los efectos de la crisis de 2009. Sin embargo, es difícil prever que resulte en un cambio radical de la situación de los ingresos públicos.

El impacto del IETU es complejo de estimar con precisión, pues al ser un impuesto contra el cual se acredita el ISR, parte de sus efectos se refleja en la recaudación del ISR. Las cifras a secas, en primera instancia, indican que la recaudación del IETU fue considerablemente menor de la esperada.

Tabla 22  
**Recaudación original (planeada) y ejercida, IETU-ISR, 2008 – 2010**  
Miles de millones de pesos

	<b>EI</b>	<b>TU</b>	<b>IS</b>	<b>R</b>	<b>TO</b>	<b>TAL</b>
	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido
2008	69.7	46.6	580.9	561.1	650.6	565.8
2009	55.4	44.7	596.1	536.7	651.5	581.4
2010	53.2	45.1	640.9	627.2	694.1	672.3

Fuente: SHCP, Cuenta Pública.

Como se aprecia en la tabla anterior, el primer año que entró en vigor el impuesto se subestimó en un 33%. Si bien se pudo errar en la proporción en que su efecto (indirectamente) se dividiría entre IETU e ISR, también es cierto que la recaudación de ISR también se sobreestimó, aunque en un pequeño porcentaje. Desde entonces cada año se estima una recaudación considerablemente menor en IETU, pero la recaudación real de todos modos queda considerablemente por debajo del estimado original publicado en la Ley de Ingresos de la Federación.

La recaudación de IETU se ha estancando en aproximadamente \$45 mil millones anuales, que si bien muy superior a la del Impac, está lejos de resolver la insuficiencia de ingresos fiscales en el país. Se argumenta que sin el IETU el ISR sería mucho más bajo de lo que es actualmente, en efecto, se estima que el 6% de la recaudación de ISR se debe al efecto del IETU<sup>310</sup>, dado que funciona como impuesto mínimo del primero e incentiva a pagar más ISR para así no tener que pagar IETU. Evaluar si la estimación es lo suficientemente robusta para aceptar tal conclusión va mas allá del ámbito de este trabajo, pero vale la pena recordar algunos elementos del impuesto para apuntar que la tributación del IETU puede responder también a factores similares a los que han erosionado al ISR por tanto tiempo.

### *La transición*

Es conocido que una parte importante de la recaudación que se obtiene al cambiar sin atenuantes de un régimen de ISR a otro de flujos, como el IETU, es por el efecto mismo de la transición. El problema fundamental es que los ingresos que los contribuyentes obtienen en la actualidad son producto, al menos parcialmente, de inversiones hechas en el pasado. En un régimen tributario cuya base impositiva sea estrictamente los flujos netos de las empresas, el costo de las inversiones realizadas en ejercicios anteriores no se podría amortizar para efectos fiscales. Lo mismo sucede con la deducción de las pérdidas de ejercicios anteriores; simplemente, se pierden. Así, automáticamente, las inversiones del pasado se desvalorizan respecto de las nuevas inversiones, lo que constituye, en pocas palabras, una especie de expropiación a los propietarios de activos adquiridos antes del cambio tributario.

Los efectos de la transición en México fueron atenuados de manera muy importante en las disposiciones transitorias de la Ley del IETU y más en los decretos presidenciales que arroparon esa ley. Eso explica en parte que no se obtuviera la recaudación esperada del IETU en 2008. De cierta manera, el IETU entonces tampoco fue inmune a la resistencia de los contribuyentes, la diferencia es que el punto de contención se concentró donde el impuesto afecta más, el periodo de transición.

---

<sup>310</sup> SHCP (2011), p. 7.

## *Los huecos del IETU*

Aunque sin ser parte de la iniciativa original de la ley del IETU, el impuesto se aprueba finalmente con tres excepciones de consecuencias mayores: el régimen especial para la industria maquiladora, la posibilidad para consolidar los resultados de las distintas filiales de un grupo económico y la posibilidad de acreditar las pérdidas resultantes del cálculo del IETU contra las utilidades gravables por el ISR en ejercicios futuros. La primera excepción ha sido suficientemente comentada en capítulos anteriores de este trabajo, por lo que aquí se consideran las otras dos.

La consolidación fiscal permite el diferimiento del impuesto de la renta empresarial debido a que las pérdidas de una filial de un grupo se deducen de las utilidades de otras empresas del mismo grupo. Con ello se consigue una menor carga fiscal en el ejercicio en curso, con el propósito de apoyar fiscalmente a los consorcios que crean nuevas empresas para canalizar sus proyectos de inversión. No obstante, cuando año con año se difiere el impuesto, volviéndose una práctica permanente en mayor o menor medida, el diferimiento del impuesto se convierte en una exención.<sup>311</sup> Más aun, cuando la consolidación fiscal se combina con la deducción inmediata de las inversiones, como lo permite la Ley del ISR, el régimen se convierte en un poderoso instrumento para disminuir la carga tributaria de las empresas, instrumento que mejor lo aprovechan los consorcios más grandes. Por ello este régimen ha sido muy controvertido; incluso en 1999 se limitó en la LISR solo al 60% de los ingresos de las empresas filiales del grupo consolidado, pero esta restricción fue eliminada en el primer año de la presidencia de Fox.

Un IETU sin excepciones amenazaba este privilegio. No es sorprendente entonces que la Ley del IETU que fue finalmente votada en el congreso incluyó la posibilidad de consolidar resultados fiscales de las empresas de un mismo grupo, básicamente trasladando el privilegio existente en ISR al IETU.

Otra debilidad del IETU es que su diseño, como fue aprobado por el congreso, en realidad no funciona como impuesto mínimo del ISR empresarial, a pesar de se afirme que así es. El problema es que las pérdidas para efectos de uno y otro impuesto se pueden deducir en ambas direcciones: las de renta en contra la base del IETU y las del IETU en contra de la base del ISR. Esto se permite a pesar de que la base de ambos impuestos se calcula de manera muy distinta.

La consecuencia de lo anterior es que el contribuyente puede terminar pagando menos IRS de lo que hubiera sido en ausencia del IETU, pues el cálculo del IETU puede resultar en una pérdida que podría restarse de la utilidad en ISR. Más aun, la pérdida en IETU se podía amortizar contra la utilidad de ISR en varios ejercicios. Claramente, esta mecánica no es la de un impuesto que garantiza un mínimo.

La incompatibilidad de estas excepciones con el propósito del IETU de tapan los huecos en el ISR se reconoce implícitamente en 2009 cuando se propone al congreso una significativa modificación a las leyes fiscales. En primer lugar se limita considerablemente, aunque sin

---

<sup>311</sup> R. Musgrave (1992), p. 477.

eliminar, la consolidación fiscal y se elimina la deducción de pérdidas en IETU en el cálculo del ISR. Las excepciones a la maquila de exportación de dejan intocadas.

### *Cómo darle la vuelta al IETU*

Dado que el IETU grava flujos, sin considerar sueldos y salarios, en términos generales el incentivo para el contribuyente es transformar lo que son realmente sueldos y salarios en una compra para su operación. Esto se logra, por ejemplo, con la adquisición de seguros de sobrevivencia o dotales para el personal.

Los seguros dotales, que alguna vez tuvieron un amplio mercado en México, sirven perfectamente para eludir el IETU: la empresa contrata un seguro mensual a favor de sus empleados, cuya prima sería deducible, el cual pagará a los asegurados en caso de que sobrevivan el mes. El monto de la indemnización es semejante al de su sueldo, que es a su vez equivalente al de la prima pagada por la empresa, pues la probabilidad del suceso cubierto es casi uno. El ahorro del impuesto se reparte entre la aseguradora y el contribuyente.<sup>312</sup>

Un resultado similar podría conseguirse cambiando deudas por contratos de arrendamiento, de modo que las empresas en vez de pagar intereses sufragarían el costo de un servicio, deducible del IETU. Para evitar que las empresas vendan a plazos, a precios muy bajos pero intereses muy altos, acumulando solamente los ingresos correspondientes al primer concepto, la LIETU obliga a acumular este tipo de intereses. De otro modo, sería muy sencillo evadir este tipo de impuestos.<sup>313</sup>

El IETU no resiste por sí solo las planeaciones agresivas mediante reestructuras corporativas que se explicaron en el capítulo VI; en la medida que las empresas transfieran (en el papel) funciones a partes relacionadas en el extranjero y conviertan a las subsidiarias mexicanas en maquiladoras o comisionistas, el ingreso atribuible a la (menguada) actividad que dejan en el país se verá disminuida y la base del IETU sufrirá la misma suerte, al igual como lo intentan hacer hoy los grandes contribuyentes de ISR.

Por consiguiente, el IETU no es inmune a las prácticas de elusión, por lo que debe acompañarse de una serie de candados para proteger su base, sea contra los privilegios de las maquiladoras, los seguros dotales o la migración virtual de funciones al exterior, entre otras tantas planeaciones. Esto significa que, con el tiempo, el formato del IETU tendrá más complejidades de las que se pudieron pensar en un inicio.

---

<sup>312</sup> Este mecanismo que servía en México para eludir el ISR de los empleados de altos ingresos, también se usó para hacer lo propio con el flat tax ruso. Ver, C. Gaddy & W. Gale (2005).

<sup>313</sup> C. McLure & g. Zodrow, op. Cit.

### *Incidencia del impuesto*

La recaudación del impuesto depende crucialmente de su incidencia y esta no es trivial en ningún caso. En primera instancia el sujeto del impuesto son las personas morales. Sin embargo, las empresas tienen en buena medida la posibilidad de transferir la incidencia del impuesto a través del mecanismo de precios en el mercado. Así, la empresa intentará disminuir su carga tributaria a causa del IETU mediante una disminución del precio de los factores y un aumento de los precios de sus productos.

La incidencia final del impuesto dependerá entonces de la fuerza que cada persona moral tenga en el mercado para transferirla a otros. Así, los que podrán transferir el impuesto con mayor éxito son los monopolios y en general los sectores que enfrentan menor competencia, representados fundamentalmente por quienes venden en el mercado doméstico protegido de la globalización (sector “no comerciable”). Los consumidores ahí serán los primeros afectados.

Los grandes comercios que financian a sus proveedores (e.g.: Wal Mart) también podrán pasar el costo del impuesto alargando el plazo de sus cuentas por pagar (e.g.: de 90 a 120 días) y aumentando la tasa de descuento en el servicio de factoraje que les ofrecen. Asimismo, por dar un ejemplo más, los ingresos reales de los empleados menos organizados podrían sufrir en un plazo relativamente corto a causa del IETU. Por el contrario, las empresas exportadoras con trabajadores sindicalizados tendrán menos posibilidades de transferir el efecto del IETU y cargarán mayormente con el peso del impuesto.

Por otra parte, el efecto directo del IETU será muy distinto según la intensidad de factores de la empresa: un contribuyente con una operación intensiva en mano de obra, en un sector de bajo crecimiento (con pocas inversiones nuevas) presentará una amplia base para el IETU, mientras que una intensiva en capital, con fuertes inversiones estará en la situación contraria. En este extremo se encuentran las (muchas) empresas que no tienen personal (ergo no tienen un gasto por nómina) debido a que sirven como conducto para disminuir el pago de PTU a los empleados contratados en otra empresa relacionada.

En suma, quienes pueden verse más afectados por el impuesto son los consumidores nacionales que participan en mercados menos competidos, los exportadores, las pequeñas empresas, especialmente aquellas intensivas en mano de obra y los obreros y empleados menos organizados. Es importante notar, sin embargo, que el IETU no tuvo un impacto inflacionario, contrario a lo que varios analistas predijeron a finales de 2007. Pero también es cierto que, como se indicó más arriba, se recaudó menos IETU de lo programado y que la economía se desaceleró notablemente en 2008 y 2009.

Independientemente de la decepcionante recaudación de IETU, aunque hay aspectos positivos y otros que podrán mejorar, el impuesto también tendrá que pasar otras pruebas. Ciertas ventajas o logros del IETU que se dan por sentados son menos obvios de lo que se quisiera.

### *Acreditamiento en el extranjero*

El impuesto estrictamente no ha asegurado ser en el futuro acreditable en los E.U. El problema es que formalmente no tiene la naturaleza de un impuesto sobre la renta (ISR) y son acreditables sólo este tipo de impuestos de acuerdo al Tratado para evitar la doble tributación firmado entre ambos países. Sin embargo, el gobierno de México logró un acuerdo temporal con ese país para que no se rechazara el acreditamiento mientras el Tesoro de los E.U. investiga con más detención la naturaleza del impuesto mexicano. Esto es un asunto muy delicado, porque de encontrarse finalmente que el impuesto no es enteramente acreditable, ello causaría doble tributación para todas las empresas transnacionales residentes en los E.U., lo cual difícilmente cooperaría a la “competitividad” del país. Este asunto por si solo puede significar el fin del impuesto.

La razón para no ser acreditable es que el ISR grava las utilidades de las empresas, entendida ésta en términos generales como la diferencia entre ingresos y gastos, incluyendo todos los pagos a factores, como sueldos, intereses y regalías. El IETU, por inspirarse en un impuesto al consumo, no permite la substracción de estos últimos conceptos para determinar la base gravable. En la lógica de los tratados de doble tributación, ningún país da crédito a otro por impuestos directos pagados en el extranjero que no son causados de acuerdo a las fórmulas establecidas en el país de residencia. Hacerlo de otro modo rompería la simetría de la coordinación internacional en materia tributaria, transfiriéndose arbitrariamente la base impositiva de un país a otro.

El tratado de México con los EU es claro en este respecto<sup>314</sup>: expresamente señala que el convenio sólo cubre “...el impuesto sobre la renta establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta”, así como “... los impuestos de naturaleza idéntica o análoga que se establezcan con posterioridad ...”. (Art. 2, párrafos 3 y 4).

En el artículo sobre “eliminación de la doble tributación” del mismo Convenio se define el concepto de ISR por el que ambos países se comprometen a otorgar crédito: “los impuestos a que se refieren los párrafos 3 y 4 del Artículo 2 ... se consideran como impuestos sobre la renta, incluyendo cualquier impuesto sobre beneficios que grave distribuciones, pero sólo en la medida en que dicho impuesto grave a las utilidades y beneficios calculados conforme a las reglas fiscales del Estado Contratante en que resida el beneficiario efectivo de dichas distribuciones” (art. 24, f.I.). Es decir, es un ISR acreditable el establecido en la Ley del ISR o cualquier otro análogo que grave utilidades calculadas conforme a la legislación del país de residencia, para el caso concreto (México-E.U.) esto significa el Internal Revenue Code de los Estados Unidos.

En Italia existe un impuesto regional con características semejantes al IETU, la *imposta regionale sulle attività produttive* (IRAP), que se reconoce en el Tratado firmado entre los

---

<sup>314</sup> *Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y el patrimonio y prevenir el fraude y la evasión fiscal*

E.U.A. e Italia en 1999, donde se acuerda la posibilidad de acreditarse en el primer país<sup>315</sup>. Sin embargo, esto es algo engañoso, pues se establece en el propio tratado que dicho acreditamiento se permitirá sólo en la proporción que el IRAP sea comparable a un impuesto sobre la renta. Es decir, el IRAP como tal no es acreditable.

A la letra:

“The existing taxes to which this Convention shall apply are:

....

(b) in the case of Italy:

...

(iii) the regional tax on productive activities (l'imposta regionale sulle attività produttive), **but only that portion of such tax that is considered to be an income tax ...**” (énfasis añadido).<sup>316</sup>

De todos modos, el tratado en comento no ha sido ratificado por los senados de los países contratantes, por lo que no ha entrado en vigor. Así, ni siquiera se puede asegurar que la porción del IRPA que pudiera asimilarse a un ISR es hoy acreditable. Dado que han pasado casi 10 años desde que los gobiernos firmaron ese Tratado, el panorama no es prometedor. En síntesis, el único ejemplo concreto, actualmente en vigor, de un impuesto de la especie del IETU resulta ser no acreditable. Con tales antecedentes resulta extraordinario que México haya conseguido la posibilidad de que mientras el Tesoro estudia el IETU, su acreditamiento no sea rechazado en los E.U. No obstante, no hay un compromiso de parte de los E.U. de sostener esa posición en el largo plazo y es razonable suponer que a la larga primara la ortodoxia tributaria en esta materia, por lo que se podrá formalizar un acreditamiento sólo por la parte que corresponda al ISR y ello por si solo podría cuestionar severamente la subsistencia del impuesto en el largo plazo.<sup>317</sup>

### *El IETU y el costo del capital*

Se afirma que un impuesto a los flujos de la empresa, como el IETU, no “distorsiona el costo del capital”, por lo que “propicia la competitividad y el crecimiento económico”. Es

---

<sup>315</sup> *Convention between the government of the United States of America and the government of the Italian Republic for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and the prevention of fraud or fiscal evasion*

<sup>316</sup> En el artículo “relief of double taxation” de dicho Convenio se especifica que para el caso del IRAP será acreditable sólo aquella porción resultante de la base del impuesto menos los sueldos y salarios (labour expenses) y los intereses.

<sup>317</sup> El fracaso de la iniciativa de un flat tax en Bolivia en el año 1994, precisamente porque el IRS determinó que no era acreditable en los Estados Unidos, es un elemento adicional a favor de la cautela en este respecto. Ver R. Avi-Yonah, (2007). Vale la pena aclarar que el Tesoro negocia los tratados y por lo tanto es responsable de convenir los impuestos cubiertos en ellos, así como las reglas para su acreditamiento. Es el IRS quien autoriza el crédito solicitado por un contribuyente, sea en función de lo establecido en los tratados cuando existen, o en función a la legislación doméstica en los casos contrarios.

importante explicar el alcance de esta aseveración, porque de otro modo podría dar una idea inexacta de las consecuencias de tal impuesto.

En la literatura se define el costo de capital como la diferencia entre el rendimiento bruto y el rendimiento neto (después de impuestos) del capital; la brecha entre estos rendimientos, dividida por el producto marginal del capital es lo que se conoce como la tasa marginal efectiva del impuesto.<sup>318</sup> En la medida que la “cuña” entre ambos rendimientos sea mayor, mayor es el costo del capital, lo cual obliga a que las inversiones tengan un retorno más elevado para ser viables. La pregunta es cómo logra el IETU dejar intacto el costo del capital.

La respuesta es que en el margen el valor presente de los rendimientos de los proyectos de inversión es igual a cero y en estos casos el IETU no aumenta la brecha entre los rendimientos bruto y neto por la sencilla razón de que ambos rendimientos son nulos. En este caso el costo del capital no aumenta porque el valor presente de la recaudación del impuesto es cero (al igual que el rendimiento del capital) y en ese punto claro está no hay efecto negativo en la inversión.

Sin embargo, todas las inversiones que tengan un valor presente positivo se verán afectadas en su rentabilidad por el IETU, independientemente de que se permita la deducción completa y en el acto del gasto en inversión. En palabras de otros: “...consumption-based taxes exempt the normal returns to investment and apply a tax only to above-normal returns.”<sup>319</sup> El impuesto significa entonces un aumento promedio de la carga tributaria de las empresas, y si bien puede causar menos distorsiones que un impuesto sobre la renta adicional, ello no significa que el IETU mejore la competitividad de la economía nacional. Hay una diferencia entre minimizar la distorsión a causa de un impuesto nuevo y lograr una mayor competitividad gracias al mismo. Otra cosa sería, claro, la substitución de un impuesto por el otro.

### *Un impuesto regresivo*

El IETU actualmente se aplica en México exclusivamente a los ingresos empresariales. Esto es una especie de *flat tax* a medias. De prevalecer este esquema sobre el ISR, necesariamente tendrá que extenderse el IETU a las personas físicas. Al hacerlo, la nómina (gravada) de sueldos y salarios sería deducible para las empresas, acabándose así el procedimiento actual en México de acreditar el impuesto retenido por el empleador.

Si bien el impuesto podría cobrarse enteramente en la fuente pagadora, al final de cuentas no deja de ser relevante que, cuando las personas físicas hacen su declaración, se tiene la ventaja de que se pueden permitir algunos ajustes de acuerdo a la capacidad contributiva del individuo. Por ello, es difícil pensar que desaparecerían las declaraciones individuales en el caso de imponerse un impuesto a tasa única integral.

---

<sup>318</sup> D. Jorgenson & R. Landau (1993), p.6.

<sup>319</sup> C. McLure & G. Zodrow (1996).

La declaración individual incluiría, en la versión más ortodoxa del *flat tax*, solamente sueldos/salarios y pensiones. Estrictamente, todos los demás ingresos –intereses, dividendos, ganancias de capital, rentas y regalías—quedarían completamente exentos del impuesto a nivel personal. Por otra parte, las contribuciones a la seguridad social ya no serían deducibles por las empresas.

Si bien la aparente simplicidad del impuesto es muy atractiva, mientras se pueda sostener la negativa a toda excepción, tiene por contraparte un efecto regresivo nada despreciable, al bajar la tasa del impuesto a los ingresos más altos y dejar fuera del gravamen los ingresos propios de las personas más ricas. Como señala Slemrod (1996), los estudios realizados por el Departamento del Tesoro sugieren que todas las versiones del Flat Tax implican un fuerte desplazamiento de la carga fiscal de aquellos con ingresos muy altos, a la de todos los demás contribuyentes. Solo por dar un ejemplo aquí de la regresividad del impuesto, una tasa única de 22.8% hubiera disminuido la tasa promedio del 1% de los contribuyentes con más altos ingresos en los E.U.A. de 22.4% a sólo 13.5%. En cambio, los contribuyentes en el quintil intermedio de la tarifa, hubieran aumentado su impuesto promedio de 7.1% al 9.5%.

Lo anterior implica que la decisión de reemplazar el ISR por un ITU (Impuesto a Tasa Única), eliminando así el ISR, no es una propuesta sin grandes riesgos e inconvenientes. Quitar el IETU tampoco es inconsecuente, pues se en efecto se perdería recaudación hoy indispensable para el erario. Por lo mismo, la SHCP en 2011 propuso mantener el estatus quo manteniendo ambos impuestos<sup>320</sup>. Aunque con una vuelta de tuerca más a la complejidad del sistema tributario de México, el dilema del equilibrio de baja recaudación y dependencia de los recursos petroleros sigue intacto.

---

<sup>320</sup> Ver SHCP (2011)

## Conclusiones

Varias líneas de investigación en la literatura económica han puesto atención al desarrollo de las instituciones y su articulación con los grupos de presión y el interés general. John Stuart Mill a mediados del siglo XIX ya planteaba la pregunta si las instituciones políticas, como producto del hombre que son, podían concebirse simplemente como una cosa práctica, un mero instrumento para obtener el bien público, o si bien eran un desarrollo resultante de los hábitos, instintos y deseos inconscientes de los pueblos, por encima de sus propósitos deliberados. Ninguno de estos extremos le parecía aceptable, pero advertía que las instituciones representativas podían llegar a tener poco valor, convirtiéndose en meros instrumentos de la “tiranía” o la “intriga” si las personas no están interesadas en la elección de sus gobiernos.<sup>321</sup> En otras palabras, J.S. Mill hacía notar el peligro en el distanciamiento entre las instituciones y los electores, pues ello haría mucho más difícil, aun en democracia, obtener gobiernos que respondan al interés público. A mediados del siglo XX la literatura de *Public Choice* centró esa preocupación en la supuesta amenaza de un crecimiento desmedido del gasto público, que terminaría por estrangular la vitalidad del sector privado y, por ende, a la capacidad de crecimiento de las economías más avanzadas.

El estado en la literatura económica desde entonces dejó de ser un ente neutral para convertirse en un actor más, con objetivos propios, distintos a los de la ciudadanía en general, pero que interactúan con ellos. La política económica, los asuntos normativos, dejó de ser simple instrumento para optimizar la asignación de recursos, se hizo necesario entender también el sistema de incentivos a los que responde el gobierno.

Para algunos autores juega un papel preponderante en la política fiscal la asimetría de la situación en que se encuentran aquellos que sufragan los impuestos comparada con la de los que perciben los beneficios del gasto público: no es difícil para un grupo relativamente pequeño pero bien organizado traspasar el costo de esos beneficios a la gran masa de contribuyentes anónimos y desorganizados. Cada uno de estos contribuye cantidades menores, posiblemente casi imperceptibles, pero que sumadas y cedidas a unos pocos hacen un premio mayor. La inversión para conseguir rentas protegidas del gobierno no solo representaría un gasto socialmente ineficiente, sino que además llevaría a una dinámica de gasto público desmedido, en tanto esto le permite al gobierno ganar la voluntad del votante mediano. El gobierno de la ‘intriga’ de J.S. Mill.

Para otros autores el peligro de los cambios radicales, donde se arriesga perder los beneficios protegidos, hace que los grupos más poderosos y organizados reconozcan las ventajas de sistemas que puedan repartir y conseguir estabilidad a cambio. La democracia sería un compromiso, que lleva implícito el gasto expansionario. Se plantea en este trabajo que esta lógica opera en México, pero de cierta manera en un sentido inverso. Los grupos de interés obtienen privilegios nada despreciables del estado, pero los obtienen de manera muy significativa a través de gastos fiscales, es decir, mediante excepciones tributarias. De acuerdo a la metodología más frecuentemente utilizada por la SHCP para estimar los

---

<sup>321</sup> J.S. Mill (1910), pp. 175-182.

principales gastos fiscales, en los últimos diez años estos han representado en promedio alrededor de la mitad del ingreso tributario del país.

La conjunción de intereses de gobierno y grupos sociales organizados en México no coincidirían tanto para expandir el gasto público como para exentar carga tributaria, lo que para todo efectivo práctico representa repartir el beneficio de la renta petrolera. El equilibrio se establece así en un estado más bien anémico en vez de expansionista. En efecto, se “hambrea a la bestia”, pero no por elección ideológica en las urnas, sino por una dieta auto-conferida mediante una larga lista de concesiones poco transparentes.

### *Una historia de intenciones malogradas*

Se describe en este trabajo como seis administraciones consecutivas (en condiciones políticas y económicas bastante diversas) declararon su intención prioritaria de revertir la escasa presión tributaria en México, un problema estructural de las finanzas públicas del país que, como lo apuntan varios autores, es todavía más antiguo. Sin embargo, la recaudación sigue siendo proporcionalmente la misma que en 1950, una de las más bajas del mundo, quedándose México hoy casi solitario en América Latina en el fondo de la tabla con ingresos tributarios cercanos al 10% del PIB. En los últimos 35 años la renta petrolera ha sido el respaldo casi milagroso para sortear la incapacidad para financiar los gastos del estado a partir de otros ingresos fiscales. Cuando la moderación en el gasto no se ha ceñido estrictamente a la pobreza de recursos, los vaivenes de los mercados energéticos han propiciado episodios de crisis graves.

En el periodo estudiado con más detalle (1994-2006) el manejo macroeconómico del país ha sido sin duda prudencial, manteniendo los niveles de deuda pública moderados para estándares internacionales. No obstante, el petróleo es un recurso no renovable e independientemente de la velocidad en que se agota, el modelo a la larga no es sostenible. Por lo mismo, es inapropiado destinar los ingresos de esa renta natural al gasto corriente de gobierno. La necesidad de un cambio de grandes proporciones en la forma en que se financia el gasto público en México es evidente, reconocido en el discurso público, y hay consenso también de que será mejor si ello sucede antes que después. Y sin embargo, no sucede.

Se plantea en este trabajo que el problema fundamental que no permite al país resolver su incapacidad recaudatoria es más bien de tipo institucional. No se trata tanto de un tema técnico en el diseño de los impuestos, aunque estos sin duda podrán mejorarse, ni de una incapacidad profesional de la administración tributaria a cargo de operar y fiscalizar el sistema tributario, aunque aquí también hay bastante espacio para mejorar. Se trata de un problema institucional en el sentido de que los incentivos que condicionan el actuar de los órganos de estado privilegian la concesión de privilegios tributarios, donde se confabulan grupos de interés particulares y la voluntad de permanecer en el gobierno. Es una ecuación donde el interés público no tiene defensa sistémica.

### *Las reformas fiscales*

Para demostrar lo anterior, primero se estudiaron los cambios a la legislación fiscal en cada uno de los años entre 1995 y 2006. Para ello se definió en concepto de reforma fiscal recaudatoria y así se reveló que los intentos decididos votados por el congreso para incrementar la recaudación tributaria de manera significativa han sido muchos menos de los que pareciera; de hecho, se muestra en este trabajo que la orientación de las medidas fiscales aprobadas en el congreso durante 1994 – 2006, casi todos los años, ha sido la del favoritismo fiscal, lejos de cualquier esfuerzo para aumentar la recaudación. Solo la reforma fiscal de 1999 destaca en el sentido contrario. La otra reforma recaudatoria de 2002 fracasa y es posiblemente la de peor resultados, con un número importante de sus iniciativas anuladas a consecuencia de una ola de amparos exitosos.<sup>322</sup>

Las reformas de mayor alcance, la de 1999 y últimamente la de 2008, que tuvieron una orientación recaudatoria, no cambiaron mayormente las cosas, a pesar de que en cada ocasión el gobierno de turno puso en riesgo buena parte de su capital político para sacarlas adelante en el congreso. Los resultados son marginales y a la larga no han hecho una diferencia en la fortaleza de las finanzas públicas de México.

La timidez de las reformas fiscales aprobadas por el congreso no explica enteramente la deficiencia recaudatoria, a pesar que la ley contiene un número importante de concesiones que conllevan un gasto fiscal elevado. Más grave desde un punto de vista institucional es que es que el ejecutivo, mediante medidas administrativas, se ha dado la libertad al mismo tiempo para otorgar privilegios tributarios más allá de los establecidos en la ley, y ello lo ha hecho rebasando las facultades que le confiere la constitución de la república. Esto fue bastante más notorio en el gobierno de Fox que en de Zedillo.

### *Los decretos presidenciales*

Uno de los ejercicios empíricos centrales de esta investigación fue la recopilación de todos los decretos presidenciales en materia fiscal entre 1995 y 2006 y el análisis de cada una de las medidas ahí contenidas en función de la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de las facultades que el CFF le confiere al ejecutivo. Esta jurisprudencia, establecida en 2003, da amplios poderes al ejecutivo para suspender el cobro de impuestos en ciertas circunstancias, pero circunstancias distintas a las causadas por el impuesto mismo, lo cual equivaldría a una exención. El ejecutivo tiene prohibido constitucionalmente otorgar exenciones tributarias. No obstante, se documenta aquí que mayoría de las medidas tributarias establecidas mediante decreto presidenciales rebasan los límites así establecidos. Se demuestra así que el ejecutivo ejerce un notorio presidencialismo en materia tributaria, invadiendo claramente la esfera de poder del legislativo.

---

<sup>322</sup> La reforma fiscal para 2008 es también importante, pero ella no se investiga aquí en detalle pues queda fuera del periodo de análisis de este trabajo.

El congreso reaccionó con una acción de inconstitucionalidad solo en un caso, cuando el ejecutivo decidió exentar del IEPS a los refrescos con edulcorantes. El congreso actuó en este caso pues el ejecutivo intentó eliminar la protección fiscal al sector azucarero, un grupo muy organizado políticamente. En las demás ocasiones entre 2000 y 2006 en que los decretos presidenciales invadieron el ámbito legislativo, rebasando los límites constitucionales, el congreso no actuó, pero se trataron de medidas (48 exenciones) que otorgaban beneficios tributarios a grupos particulares, o de posible impacto electoral. Finalmente, el congreso tiene incentivos políticos semejantes a los del ejecutivo y no funciona como un contrapeso efectivo al presidencialismo tributario.

### *El caso de la maquila y de las resoluciones particulares*

En una segunda parte del trabajo empírico de esta investigación se muestra más en detalle cómo se construye un régimen fiscal especial, con su complejo entramado de beneficios impositivos, para el caso particular de la industria maquiladora, mediante decretos, reglas misceláneas y el reglamento de la ley. Este es un ejemplo del activismo tributario del ejecutivo, en donde los beneficios entregados por la vía administrativa terminan por ampliarse sin aparente control, ni consideración por las distorsiones que provocan potencialmente en toda la industria del país. La totalidad del gasto fiscal por este motivo, además, se desconoce.

Pero hay más. Los decretos, las reglas misceláneas, las facilidades administrativas y los reglamentos son todos públicos; las resoluciones particulares que emite el SAT son, por el contrario, confidenciales y por lo mismo potencialmente el instrumento más pernicioso del activismo tributario del ejecutivo. Se analizó aquí el contenido de los pocos abstractos de resoluciones particulares que el SAT publica sobre las resoluciones particulares que emite y se mostró que ahí también el ejecutivo otorga beneficios que traspasan sus límites constitucionales. Más aun, se esbozó el tipo de asuntos que pueden ser resueltos por esa vía y la implicación nada despreciables que pueden tener en la recaudación tributaria, al conceder privilegios a contribuyentes individuales fuera de toda supervisión real efectiva, especialmente para empresas multinacionales.

Dado que el ejecutivo en la práctica le ha dado forma al régimen fiscal del país por medio de los decretos presidenciales y demás instrumentos administrativos y lo ha hecho más allá de los que dictan las leyes, pareciera que el problema de fondo del sistema tributario mexicano es que no hay un contrapeso real y efectivo al activismo tributario del ejecutivo, que cede la base tributaria por motivos políticamente convenientes pero económicamente muy poco claros. Los amparos individuales no tienen el alcance legal para frenar esta práctica. El congreso la tiene pero no la ejerce. Existe entonces un problema de diseño institucional.

Esto es anticonstitucional y representa una aplicación indebida del Código Fiscal de la Federación, pero no conlleva a sanción alguna para el ejecutivo. La ironía del caso es que la división de poderes nace en la historia contemporánea precisamente para limitar la arbitrariedad del soberano, mientras que en el México moderno el legislativo parece renunciar a su potestad para permitirle al ejecutivo dejar de cumplir selectivamente con su

obligación de gravar a la población. Incluso, como se vio en el caso de las maquiladoras, el congreso puede aliarse con el ejecutivo para aprobar una ley de aplicación general en el entendido que antes de que entre en vigor un decreto inserte excepciones que son inmunes a los amparos individuales, cosa que la ley misma no podría ser.

Lo anterior provoca que grupos sociales organizados presionen la política fiscal del gobierno con mayores expectativas de lograr privilegios y rentas protegidas. Esto cierra los márgenes de maniobra del propio ejecutivo para lograr sus objetivos de recaudación y explica en buena medida el motivo por el cual el ISR en México ha sido poco efectivo. Tal debilidad afectaría igualmente a cualquier otro impuesto, por lo que el problema más profundo no es de tipo técnico, sino que institucional.

#### *Acotar la discrecionalidad*

Es evidente que cualquier impuesto que complemente o sustituya al ISR, si es víctima de frecuentes revisiones discrecionales y unilaterales por parte del ejecutivo, en atención a los múltiples reclamos de los interesados, su destino y efectividad serán los mismos que los del ISR: mayor complejidad y una mediocre recaudación. Por lo mismo, es fundamental imponer límites reales al ejecutivo para que no pueda enmendar de fondo el diseño tributario por vías extraparlamentarias.

Sería conveniente por lo tanto que la discrecionalidad con la que el ejecutivo ha emitido decretos y otras medidas administrativas en material fiscal sea severamente acotada, disminuyendo así la capacidad de los grupos de presión para debilitar la integridad y credibilidad del sistema tributario.

Los límites al activismo unilateral del ejecutivo en materia impositiva deben ser creíbles, de modo que la presión se oriente hacia los poderes colegiados del estado, al debate colectivo, donde se deben de resolver los asuntos de política fiscal, incluso cuando se trate de errores o insuficiencias de la ley. Replegar el presidencialismo extraparlamentario requiere de reglas ancladas con firmeza, fundadas en algún tipo de *commitment technology*.

Trasparentar a ultranza los costos y beneficios de las excepciones tributarias otorgadas por el ejecutivo puede ayudar en este sentido. Esto es importante porque el incentivo de cualquier gobierno entrante es endurecer la política impositiva en el primer año, para luego relajarla. Una manera simple para un nuevo gobierno de generar rentas fiscales es, primero, uniformar las tasas impositivas sobre una base amplia cuando inicia su gestión y después, a lo largo de su administración, otorgar gradualmente las excepciones al mejor postor. (J. Hindriks & G. Myles, 2006)

#### *Eliminar decretos vigentes*

Una señal importante en este sentido sería eliminar los decretos vigentes, sea porque se introduzcan al cuerpo de la ley los que técnicamente se justifiquen y derogando los que no cumplan con tal condición, es decir, que otorguen privilegios que representen un gasto

fiscal importante, dirigido a sectores restringidos, que no se justifiquen en función de su beneficio social.<sup>323</sup>

### *Modificar el artículo 39 de CFF*

Más importante es modificar el artículo 39 del CFF, limitando las facultades ahí establecidas e introduciendo nuevas condicionantes a las facultades que se mantengan, obligando a una mayor transparencia en los objetivos de las medidas adoptadas, además de requerir una estimación del beneficio perseguido, el que no podría ser inferior al gasto fiscal que implica. El sistema también debe prever sanciones para un ejecutivo que unilateralmente, más allá de sus facultades, hace caso omiso de las disposiciones del Congreso que le obligan a recaudar un impuesto.

El escenario más estricto sería modificar el CFF para devolverle su propósito original, es decir, de dotar al ejecutivo la posibilidad de reaccionar con rapidez en situaciones de emergencia, suspendiendo el cobro del impuesto para paliar las consecuencias de desastres naturales exclusivamente<sup>324</sup>. En este escenario, toda exención, régimen especial o estímulo fiscal se debería plasmar en la Ley de Ingresos o en las propias leyes fiscales, a condición además de consideraciones estrictas en materia de costo-beneficio y de transparencia sobre estos costos y beneficios. En consecuencia, bajo este escenario se debería especificar en el CFF que la facultad del ejecutivo es sólo la de “suspender el cobro del impuesto” por situaciones de emergencia bien definidas. Podría permitirse la condonación también si los contribuyentes sufrieran una pérdida patrimonial notoria y considerable a causa de las mismas circunstancias, pero ello sería sólo por impuestos adeudados, no por contribuciones futuras. Esto es, el CFF no prevería el concepto de exención (ni de estímulo, ni de subsidio) como una de las posibilidades al alcance del ejecutivo, devolviendo así la consistencia del diseño fiscal con la literalidad del ordenamiento constitucional.

Se podrían ampliar las facultades del ejecutivo para permitirle intervenir a consecuencia de una jurisprudencia del poder judicial que haya declarado inconstitucional un ordenamiento tributario, de modo que mediante un decreto se pudiera extender el beneficio de la sentencia de la corte a todos los contribuyentes de modo que éste no sea sólo para los amparados en contra de la ley impugnada.<sup>325</sup> Ello eliminaría la desigualdad que hoy implica el amparo y eliminaría la incerteza a la administración tributaria de actuar con leyes que se han declarado inconstitucionales pero que a la vez no se han derogado.

---

<sup>323</sup> Hay un número importante de decretos que han quedado sin materia (ver Anexo 2 del capítulo IV), pero sería conveniente derogarlos formalmente, pues podrían reactivarse involuntariamente si la ley cambia en el sentido de hacerlos relevantes otra vez.

<sup>324</sup> Situaciones de emergencia por desastres naturales serían circunstancias algo más amplias que las actuales, pues ahora se limitan a catástrofes meteorológicas o de epidemias.

<sup>325</sup> Este es un problema más bien de la ley de amparo en México, que protege sólo a los que obtengan el amparo. Esto es lo que se pretendió cambiar en 2009 con la modificación del artículo 107 de la Constitución.

## *Reglas fiscales*

Limitar en el CFF las facultades del ejecutivo es un elemento de la ecuación, también será necesario establecer reglas para la aprobación de beneficios fiscales o regímenes especiales en la ley. Específicamente, sería conveniente establecer algunos requisitos al presupuesto de gastos fiscales, posiblemente en la Ley de Responsabilidad Hacendaria, que ya impone ciertos límites macroeconómicos al gasto de gobierno.

Todas las exenciones y estímulos impositivos que se propongan al congreso, por ejemplo, deberían acompañarse de un estimado del gasto fiscal que implicarán, así como del beneficio social que se espera que reporten. La propuesta necesariamente debería arrojar un saldo positivo para ser considerada por la comisión legislativa respectiva. Actualmente el presupuesto de gasto fiscal se calcula solo a posteriori y no se estima su beneficio social, por lo que no se conoce si logra su objetivo. Es decir, no hay parámetro objetivo contra el cual evaluar la medida y así ella puede permanecer inamovible gracias a la presión de los interesados.

Para lograr lo anterior es necesario que en cada iniciativa de estímulo fiscal se defina con precisión el beneficiario del estímulo, así como la actividad o acción que se desea estimular, de manera que ésta sea medible. Todo estímulo también debería ser temporal, renovable por el Congreso solo si se demuestra que la variable que se desea estimular en efecto haya respondido al estímulo.

## *Transparencia*

No obstante, como quedó demostrado en este trabajo, modificar el artículo 39 del CFF por sí solo, e imponer reglas adicionales, no serán suficientes para impedir las extralimitaciones del ejecutivo, aunque sea de todos modos un paso necesario para construir una institucionalidad de reglas claras. Se requieren los contrapesos para que las partes respeten las reglas. Dado que el congreso tiene incentivos políticos semejantes a los del ejecutivo, éste en la práctica no ha reaccionado para impedir que el primero se extralimite en el otorgamiento de beneficios fiscales. Dado que el instrumento del amparo no es funcional en estas circunstancias, la lógica lleva a acudir a los actores restantes en el esquema republicano. Se podría considerar, por ejemplo, que los decretos presidenciales en materia tributaria tuviesen que ser revisados por la Corte Suprema para establecer que no violentaran reglas constitucionales, especialmente cuando ya existiese alguna jurisprudencia.

Como no es factible que todas las resoluciones administrativas sean verificada de esta manera (limitándose solo a los decretos presidenciales), puede pensarse en recurrir a darle mayor peso al papel que juega la sociedad civil en los intereses políticos que mueven al ejecutivo y al legislativo y para ello es necesario dar la mayor transparencia posible a los asuntos fiscales, sin vulnerar la confidencialidad a la que se atiene el SAT. Como lo han establecido otros autores, la transparencia en la operación de gobierno en materia fiscal ayuda a limitar el uso político del presupuesto público.

Por ejemplo, se deberían hacer públicas todas las resoluciones particulares emitidas por el SAT, pero sin revelar el destinatario. Las estadísticas sobre recaudación deberían ser más detalladas y completas. Por ejemplo, se debería publicar la recaudación por sector y rama de actividad económica según clasificación de INEGI, así como la de todos los grupos que son beneficiados por un gasto fiscal, como la maquiladora de exportación. Los cálculos de los gastos fiscales se deberían hacer públicos igualmente.

Al mismo tiempo que avanza en la transparencia de la actuación del ejecutivo, también se puede explorar la posibilidad de transparentar la actuación del poder judicial y de los propios contribuyentes. Los juicios en materia tributaria podrían hacerse públicos, lo cual ayudaría a comprender los argumentos de un lado y de otro en la interpretación de la ley fiscal. Más aun, como sucede en varios países, Reino Unido y en España, por ejemplo, se puede requerir que las empresas privadas (que no cotizan en bolsa) registren su contabilidad ante un registro público especial para las empresas. Así como hay un registro de comercio y de la propiedad, también lo hay para las empresas, en donde se sabe y es público el estado financiero que guardan. También se sabe cuántos impuestos pagan, de acuerdo a los registros contables. No hace falta hacer pública la declaración fiscal. En otros países (Chile) es público el registro de aduanas.

Se puede explorar por tanto una serie de medidas que le darán a la opinión pública, y por último, al voto, un papel más importante en los incentivos para que los poderes del estado actúen responsablemente dentro de los límites constitucionales. En la medida que ello genere más confianza de la sociedad civil, será posible quizás generar un círculo virtuoso donde el estado mexicano podrá ser protagonista con mayor vigor en el esfuerzo de desarrollo que está aun pendiente. Con frecuencia se apunta que ello implica contraer un ‘nuevo pacto fiscal’, pero el concepto resulta tan general como indiscutible y oscuro a la vez. Finalmente, la historia del régimen tributario mexicano está hecho de muchos cambios pequeños que, sumados en el tiempo, le van dando su fisonomía, mientras que los intentos de grandes transformaciones rupturistas no prosperan.

En esa línea este trabajo propone medidas muy puntuales, dirigidas a resolver los problemas muy específicos detectados aquí, ninguna que por sí sola revolucionaría la práctica tributaria del país, pero todas dirigidas a generar transparencia y un mayor balance en el ejercicio del poder de modo que se camine hacia una nueva forma de hacer gobierno en materia tributaria. Así es como a final de cuentas se ha logrado avanzar.

## Diez Recomendaciones

1. **CFE** -- modificar el artículo 39 eliminando la posibilidad de otorgar por la vía reglamentaria estímulos fiscales, subsidios o exenciones que no sean más que la suspensión del cobro del impuesto en casos de emergencias por desastres naturales.
2. **Leyes fiscales** -- los estímulos, subsidios y exenciones podrán ser otorgados exclusivamente por ley, sea en la Ley de Ingresos de la Federación o en la Ley del ISR, que tienen capítulos específicamente dedicados a ello. Estos beneficios tributarios deberán someterse a discusión legislativa acompañados de una estimación individual del gasto fiscal y el beneficio social que implican, cálculo verificado por órganos apartidistas al servicio del congreso.
3. **Reglamento** – acotar en ley la posibilidad de otorgar por la vía reglamentaria beneficios más allá de misma ley, aclarando que el reglamento no crea derechos no establecidos en ley.
4. **Decretos presidenciales** --- la constitucionalidad de toda medida tributaria emitida por esta vía deberá ser revisada y confirmada por la Corte Suprema de Justicia.
5. **Reglas misceláneas** --- de duración anual, sin posibilidad de renovación salvo que el congreso las incorpore a la ley. Esto le da flexibilidad al ejecutivo para resolver problemas substantivos, sin poder otorgar beneficios que perduren.
6. **Resoluciones particulares y APAs** -- hacerlas todas públicas, omitiendo nombre de contribuyente y secretos comerciales y asuntos de ese orden solamente.
7. **Juicios** --- hacer públicos los expedientes de los juicios en materia tributaria, de modo que se conozca directamente los argumentos de ambas partes, así como la contingencia fiscal en litigio.
8. **Jurisprudencia** – que el efecto de la jurisprudencia sea válida para todo contribuyente, independientemente de que se haya amparado o no.
9. **Contribuyentes** – obligación a que la contabilidad de las empresas que no cotizan en bolsa se registre anualmente en el registro público de comercio.
10. **Estadísticas** – que el SAT publique estadísticas anuales sobre recaudación por sector económico, tamaño de empresas, tipo de contribuyente y decil de ingresos.

## Referencias

- Aaron, H. & W. Gale (1996), *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Brookings, Washington, D.C.
- Aboites Aguilar (2003), L., *Excepciones y Privilegios, Modernización Tributaria y Centralización en México, 1922-1972*. El Colegio de México, México.
- Acemoglu, D. & J. Robinson (2005), *Economic Origins of Dictatorship & Democracy*. Cambridge University Press.
- AEF (2007), *Propuestas para un Régimen Fiscal en México que Apoye la Competitividad*, Themis, México.
- Alt, J. & D. Lassen (2006), “Transparency, political polarization and political budget cycles in OECD countries”, *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No.3 (July)
- Alt, J., I. Preston & L. Sibieta (2010), “The Political Economy of Tax Policy”, en J. Mirrlees, *Dimensions of Tax Design, The Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- Alt, J. D. Lassen & S. Rose, (2005), *The causes of fiscal transparency: evidence form American states*, Sixth Jacques Polak Annual Conference (November), IMF, Washington, D.C.
- Aspe Armella, P. (1993), *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Avi-Yonah, R. (2007), A creditable VAT? *Tax Notes International*, February 19.
- Boadway, R. & M. Keen (2010), “Theoretical perspectives on resource tax design”, en P. Daniel, et. al (eds.), *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*. IMF, Routledge.
- Brennan, G. & J. Buchanan (2000), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Liberty Fund.
- Buchanan, J. & R. Musgrave (2000), *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. MIT Press.
- Buganza, G. (1999), “Reforma fiscal integral: bases y objetivos”, *El Mercado de Valores*, julio; Nafin, México.
- Caballero Urdiales, E. (2006), *Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México*, UNAM, México.

Cámara de Diputados, *Evolución y Estadísticas de Gasto Público Federal en México, 1980 - 2006*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Octubre 2006. Disponible en:  
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0492006.pdf>

Calvo Nicolau, E. & C.E. Koller Lucio (2009), “Réplica a los argumentos de la PFF para justificar la reforma al artículo 107 Constitucional”, *Revista de la Barra Mexicana*, Colegio de Abogados, No.1, México, junio-julio..

Carpizo, J. (2006) *El Presidencialismo Mexicano*. Siglo XXI, México.

Carrillo, J. & A. Hualde, “Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delphi-General Motors”. *Comercio Exterior*, Vol. 47, No. 9, septiembre. Bancomext, México.

CEPAL (1996), *México: La Industria Maquiladora*. Estudios e Informes de la CEPAL 95, Stgo., Chile.

Cordes, J., R. Ebel & J. Gravelle (1999), *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*. The Urban Institute, Washington, D.C.

Cortez, W. (1999), “Reestructuración y productividad del trabajo en el sector maquilador”, *Comercio Exterior*, Vol. 49, No.9, septiembre. Bancomext, México.

Demsetz, H. (1991), *Efficiency, Competition and Policy: The Organization of Economic Activity*. Blackwell.

Edwards, S. (1995), *Crisis and Reform in Latin America*, World Bank, Oxford University Press, NY.

Elizondo Mayer-Serra, C (s/f), “Nuestro inefectivo pacto tributario”, en *La Flecha al Aire*, Homenaje a J. Beristain, México. ITAM, CIDE y M.A. Porrúa.

Elizondo Mayer-Serra, C. (1999), “La fragilidad tributaria del estado mexicano: una explicación política”, *El Mercado de Valores*, Año LIX, julio. Nafin, México.

Elizondo Mayer-Serra, C. & L. Pérez de Acha (2005), “Separación de poderes y garantías individuales: la Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes. El derecho administrativo en México: tendencias actuales”. *Documentación Administrativa* No. 273, sep.-oct., Ministerio de Administraciones Públicas, España.

Elizondo Mayer-Serra, C. (2009), “La industria del amparo fiscal”, *Política y Gobierno*, Vol. XVI, No. 2, II Semestre, CIDE, México.

Fatica, S. (2010), “Taxation and the quality of institutions: asymmetric effect of FDI”. *Taxation Papers*, Working paper No. 21, European Commission, Bruselas.

- Faria, A. (1995), Tax reform in market economies and economies in transition: principles and experiences, en P. Shome op. cit.
- Fernández, A. (2001), *Una Agenda para las Finanzas Públicas de México*, ITAM, México.
- Gaddy, G. & W. Gale (2005), Demythologizing the Russian flat tax. *Tax Notes International*, March 16.
- Gerber, J. (1999), “Perspectivas de la maquiladora después de 2001”. *Comercio Exterior*, Vol. 49, No. 9, Bancomext, México.
- Gil Díaz, F. (1993), “Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1976 – 1992”, *Serie Políticas Públicas* 40, CEPAL, Santiago, Chile.
- Gonzalez-Bendixsen, J. (1999), “Mexico – somber prospects for 1999”, *Tax Notes International*, Enero 4.
- Grubert, H. & R. Altshuler (2006), *Corporate taxes in the world economy: reforming the taxation of cross-border income*, ....
- Hazlitt, H. (1997), *The Critics of Keynesian Economics*, Arlington House, NY.
- Hindricks, J. & G.D. Myles (2006), *Intermediate Public Economics*. MIT Press.
- Holcombe, R. (1998), “Tax policy from a public choice perspective”. *National Tax Journal*, Vol. LI, No2 (June).
- Holcombe, R (1999). “Median voter theorem”, en J. Cordes op. cit.
- Ibarra, D. (2011), *La Tributación en México*, Facultad de Economía. UNAM, México.
- Izquierdo, I. (1995), *Política Hacendaria del Desarrollo Estabilizador, 1958-1970*. Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, México.
- Jorgenson, D. & R. Landau (1993), *Tax reform and the cost of capital, an international comparison*. The Brookings Institution, Washington, D.C..
- Kaldor, N. (1964), Las reformas al sistema fiscal en México, *Comercio Exterior*, México, Tomo XIV, No.4 (abril), reproducido en L. Solis (1973).
- Khvat, L. J. Ross & P. Nias (2008), “Current trends in transfer pricing and business reorganizations”, *Tax Notes International*, Vol. 50, No. 3, April 21.
- Krueger, A.O. (1974), “The political economy of the rent-seeking society”. *American Economic Review* Vol. 64.

- Lybeck, J. & M. Hendekson (1988), *Explaining the Growth of Government*. Elsevier Science Publishers, Amsterdam, Netherlands.
- McLees, J.A., J. Gonzalez-Bendiksen, C. Angulo (1999), “Legislative proposals would streamline maquiladora tax regime in Mexico”, *Tax Notes International*, August 19; Taxanalysts, Falls Church.
- McLees, J.A., J. Gonzalez-Bendiksen, C. Angulo (2003), “Mexico enacts major improvements to its maquiladora tax regime”, *Tax Notes International*, January 23; Taxanalysts, Falls Church.
- McLees, J.A., M. Bennet, J. Gonzalez-Bendiksen (2000), “Maquiladora industry awaits clarification of its new tax regime”, *Tax Notes International*, March 6; Taxanalysts, Falls Church.
- McLees, J.A., M. Bennet, J. Gonzalez-Bendiksen (1999), “Mexico and the United States reach agreement on maquiladora taxation”, *Tax Notes International*, November 8; Taxanalysts, Falls Church.
- McLure, C. & G. Zodrow (1996), “Creditability concerns doom Bolivian flat tax”. *Tax Notes International*, March 11. Taxanalysts, Falls Church.
- Meade, D. (2000), “Ingresos tributarios en el contexto de la reforma fiscal integral”, en INAP, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, La reforma del Sistema Fiscal Visión Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México.
- Mill, J.S. (1910), *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*. J.M. Dent & Sons, Londres.
- Moreno Castellanos, J. A. (2004), *Operación Maquila*, Serie Académica, No. 2, Virgilio Vallejo Editor, México.
- Moreno, A.R. & M. Gabriel Budebo (1993), “Evasión fiscal en México”, *Serie Política Fiscal* No. 41, CEPAL, Santiago, Chile.
- Morley, S., R. Machado & S. Pettinato (1994), “Indexes of Structural Reform in Latin America”, *Series Reformas Económicas*, CEPAL, Stgo., Chile.
- Mueller, D. (1989), *Public Choice II*. Cambridge University Press.
- Musgrave, R. & P. Musgrave (1992), *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, McGraw Hill, México.
- North, D. (1981), *Structure and change in economic theory*. Norton & Co.
- OECD (1999), *Economic Surveys Mexico 1998-1999*, Paris, abril

- OECD (2010a), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, Tax Policy Series No. 20, Paris.
- OECD (2010b), *Citizen-State Relations, improving governance through tax reform*. Paris.
- OECD (2010c), *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, Paris.
- OECD (2011), *Economic Outlook*, No. 89, Paris.
- OECD (2012), *Revenue Statistics 1965 – 2011*, Paris.
- Oosterhoff, H.D. & J. Tiele (2010), “Commissionaire/agency permanent establishment structures”, *International Transfer Pricing Journal*, Nov/Dic.
- Perez Lanas, C., Crisis y recuperación de la industria maquiladora de exportación 2000 – 2004. *Análisis Económico*, UAM, Vol. XXI, No. 48, 2006.
- Persson, T. & G. Tabellini (2003), *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, MIT Press.
- Rawls, J (2002). *Teoría de la Justicia*. FCE, México. .
- Rowly, C. (2012), The intelectual legacy of Gordon Tullok, en *Public Choice* Vol. 152, No.1-2, July.
- Ruiz, T. (1999), “El sistema fiscal mexicano: avances y retos”, *El Mercado de Valores*, Año LIX, julio. Nafin, México.
- Salinas, C. (2000), *México, un Paso Difícil a la Modernidad*, Plaza Janes, Barcelona.
- Sandford, C. (1993), *Successful Tax reform: Lessons from an Analysis of Tax Reform in Six Countries*. Fiscal Publications, Bath, U.K.
- Santaella, J (2001), “La viabilidad de la política fiscal: 2000 -2025”; en A. Fernández op. cit.
- Schatan, R. (2002) “Régimen tributario de la industria maquiladora”, *Comercio Exterior*, Vol. 52, No. 10, Bancomext, México.
- Schatan, R. (2006), “Taxation and business restructuring: Mexico’s experience”, *International Tax Journal*, CCH, Chicago, IL.
- Schatan, R. (2008) “La maquiladora de exportación en México, la disputa por los impuestos”, en A. Puyana, *La Maquila en México, Los Desafíos de la Globalización*, Flacso, México.

SHCP (1995), *Programa para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*, México, marzo.

SHCP (2000), *Desempeño, Fortaleza y Evolución Reciente de la Economía Mexicana, 1995 -2000*, México, junio.

SHCP (2001), Anteproyecto de reforma fiscal integral, *Investigación Fiscal*, Tercera Época, No.1, México, D.F., abril.

SHCP (2005), *Equilibrio y Responsabilidad en las Finanzas Públicas*, Fondo de Cultura Económica, México.

SHCP (2008), *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 2008 -2012*, México.

SHCP (2011), *Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU): Un diagnóstico a tres años de su implantación*. México, junio 30.

SHCP, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. Varios números.

SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, México, varios años.

Schettino, M. (2007), *Cien Años de Confusión, México en el Siglo XXI*. Taurus, México.

Shields, D. (2003), *PEMEX, un Futuro Incierto*, Planeta, México.

Shome, P. (1995), *Tax Policy Handbook*, IMF, Washington, D.C.

Slemrod, J. & J. Bakija (1996), *Taxing Ourselves*, MIT Press, Cambridge, MA.

Solano, M. & A. Lopez (2004), “New tax incentives for maquiladoras”, *Tax Notes International*, Vol. LVII, No19 Enero.

Solís, L. (1973), *La Economía Mexicana 2*, Fondo de Cultura Económica, México.

Solís, L.(1988), *Intento de la Reforma Económica de México*, El Colegio Nacional, México.

Steuerle, E. (1999), “Tax reform, federal”, en J. Cordes op. cit.

Stosky, J. (1995), “Summary of IMF Tax Policy Advise”, en P. Shome op. cit.

Tello, C. (2007), *Estado y Desarrollo Económico en México, 2000-2006*, UNAM, México.

Trigueros, I. & A. Fernández (2000), “Análisis, evaluación y propuestas para un reforma tributaria”, en A. Fernández, *Una Agenda para las Finanzas Públicas de México*. ITAM.

United States General Accounting Office, (2003) “Mexico’s Maquiladora decline affects U.S.- Mexico border communities and trade; recovery depends in part on Mexico’s actions.” *International Trade* (July).

Urquidi, V. (1973), “El impuesto sobre la renta en el desarrollo económico de México”, *Trimestre Económico*, Vol. XXIII, No. 92, 1956, reproducido en L. Solís, *La Economía Mexicana....*

Wehner, J. (2010). *Legislatures and the Budget Process: the Myth of Fiscal Control*. Palgrave McMillan.

Wehner, J. (2011). “Electoral budget cycles in the EMU: A challenge to context conditionality”. Presentado en la conferencia European Consortium for Political Research, Reykjavik, 2001. Ver [www.ecpvnet.eu/conferences](http://www.ecpvnet.eu/conferences)

Winer, S. & W. Hettich (1998), What is missed if we leave out collective choice in the analysis of taxation, *National Tax Journal*, Vol. LI, No2 (June).

Witte, J. (1994), “Review of C. Sandford, Successful tax reform ...”, *National Tax Journal*, Vol. 47, No,4 (December).

#### Otras Fuentes

Arthur Andersen, *Notas Fiscales*, varios números. México, D.F.

Chevez, Ruiz, Zamarripa & Cía., *Reformas Fiscales*, varios números. México, D.F.

Despacho Parás, *Estudio de la Reforma Fiscal*, varios números, México D.F.

Ortiz, Sosa, Ysusi & Cía, S.C., *Reforma Fiscal, Aspectos Relevantes*, varios números, México D.F.

Turanzas, Bravo & Ambrosi, *Actualización Tributaria*, Varios Números, México, D.F.

#### Revistas

*Horizonte Fiscal*, varios números, Ediciones Parsua.

*Prontuario de Actualización Fiscal*, varios números, Gasca Siccó.

*Puntos Finos*, Revista de Consulta Fiscal. Dofiscal Editores.