



**Primera
Convención Nacional Hacendaria**

Resumen de propuestas del Estado de Aguascalientes:

- a) Distribución de potestades**
- b) Incremento de la recaudación nacional a 18% del PIB**
- c) Programa para fortalecer el cumplimiento fiscal voluntario y elevar la recaudación del país**

Lic. Juan José León Rubio

México, D.F. 17 de mayo de 2004

Propósitos en materia de ingresos

En términos de la Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, se precisaron como objetivos en materia de ingresos los siguientes:

- I. Redistribuir las potestades tributarias conforme al nuevo federalismo.**
- II. Fortalecer las finanzas públicas federal, estatales y municipales.**
- III. Simplificar la legislación fiscal.**

Impuesto Sobre la Renta

Personas Morales

Base: Federal

Tasa: Federal

Administración: Federal y Estatal (esta última solo tratándose de la fiscalización y control de obligaciones vía Convenio de Colaboración)

- Dada la alta movilidad de este tipo de contribuyentes, conviene que sea la Federación quien tenga las potestades tributarias para establecer la base y la tasa del impuesto. Sin embargo, los estados podrán ejercer facultades de administración y fiscalizar establecimientos de contribuyentes domiciliados en su estado

Impuesto Sobre la Renta

Personas Físicas. Actividades empresariales

Base: Federal

Tasa: Federal

Administración: Federal y Estatal (esta última solo tratándose de la fiscalización y control de obligaciones vía Convenio de Colaboración)

- En general, los países persiguen la uniformidad en la base y la tasa de este gravamen debido a la tendencia de las empresas a moverse a jurisdicciones de baja imposición, además de que la diversidad de tasas y bases hacen más compleja su administración
- Es recomendable que los estados administren sólo los contribuyentes sin movilidad y domiciliados en su territorio. De lo contrario, se hace más compleja la administración tributaria y más vulnerable a la evasión debido a la lejanía del sector central para su control

I. REDISTRIBUIR LAS POTESTADES TRIBUTARIAS CONFORME AL NUEVO FEDERALISMO

Impuesto Sobre la Renta

**Personas Físicas. Profesionistas, Intermedios,
Arrendadores, Operaciones Inmobiliarias**

Base: Federal

Tasa: Federal y Estatal

Administración: Estatal y Municipal por Convenio

Recaudación: 100% para el Estado y participable a Municipios.

- Se propone que la base sea centralizada por tratarse de un impuesto en el que inciden factores de alta movilidad, como el capital y el trabajo, donde el gobierno central es el más indicado para establecerla, ya que ello evita distorsiones a la movilidad

- En la mayoría de los países la base es federal, solamente en Canadá, EUA, y Suiza se tiene una base federal y otra estatal

Sin embargo, el ejercicio de esta autonomía local para establecer la base gravable hace más complejo el sistema fiscal ya que se requiere actualizar el registro de contribuyentes en otras jurisdicciones

- En el caso de México, como en otros países, se sugiere que los estados sólo puedan establecer tasas en el caso de contribuyentes exentos a nivel federal o que se refieran a rangos cedulares, por requerir de sistemas administrativos menos avanzados

Es factible suponer que existen márgenes dentro de los cuales la tasa entre regiones puede variar sin necesariamente crear desplazamientos.

Impuesto Sobre la Renta

Personas Físicas. Repecos (Incluye retenciones por salarios)

Base: Federal

Tasa: Estatal

Administración: Estatal y Municipal por Convenio

Recaudación: 100% para el Estado y participable a Municipios.

- Localmente es factible gravar a pequeños negocios, ya que no se requieren sistemas de información avanzados; le representa ventajas a los gobiernos locales para ejercer un mayor control, dada su cercanía con los contribuyentes
- La participación municipal en la administración puede ser a través de los convenios celebrados con los estados

Impuesto al Valor Agregado

Base: Federal

Tasa: Federal

Administración: Federal y Estatal (esta última solo tratándose de la fiscalización y control de obligaciones vía Convenio de Colaboración)

- Representa mayor facilidad para el contribuyente y para la autoridad su administración federal, dada la vinculación de este impuesto con el ISR.
- Se trata de un impuesto altamente recaudatorio por razón del cual se debe tener cuidado en no ponerlo en riesgo con un eventual traslado a los estados.
- Es importante considerar y aprovechar la infraestructura que ya se tiene para la administración integral en la federación.
- Por razones de estrategia debe tenerse cuidado con su descentralización a los estados, por lo que pudiera, en su caso, avanzarse gradualmente.

Impuesto General al Consumo Final

Base: Federal

Tasa: Federal y Estatal

Administración: Estatal

Recaudación: 100% Estatal y participable a Municipios

Se sugiere que sea un impuesto federal pero administrado por los estados, para facilitar su establecimiento y generalización.

Características adicionales:

- * Tasa reducida única a nivel país, que puede ser entre 1 y 2%, y una tasa estatal complementaria para llegar hasta el tope del 3%
- * Esto presupone una tasa del IVA del 12% para alcanzar una carga fiscal máxima del 15%

IEPS, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos e Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos

Base: Federal

Tasa: Federal

Administración: Federal y Estatal (esta última solo tratándose de la fiscalización y control de obligaciones vía Convenio de Colaboración)

- En síntesis, se propone mantener a estos impuestos en las mismas condiciones en que se encuentran actualmente

Impuestos Ambientales

Base: Federal

Tasa: Federal y Estatal

Administración: Federal, Estatal y Municipal (estas dos últimas a través de Convenios de Colaboración)

- Dado el deterioro ambiental que existe actualmente, es necesario que se tomen medidas que establezcan cargas para las empresas que contaminan, derivado entre otros aspectos, de los costos que representa la limpieza de ríos contaminados por la industria.
- Se trata de una nueva carga fiscal

- Sus principales características serían:
 - a) Con una tasa general federal de 1 a 2% y una tasa complementaria estatal para llegar a un tope de hasta el 3%
 - b) Con destino específico dirigido a programas ambientales
 - c) Su recaudación quedaría a favor de estados y municipios.

II. Fortalecer las finanzas públicas federal, estatales y municipales.

Hablar del fortalecimiento de las haciendas públicas, implicará necesariamente implementar programas y acciones que permitan alcanzar el objetivo de elevar la carga tributaria en un mediano plazo, a índices que incluso países con estructuras tributarias similares a la mexicana tienen.

Derivado de lo anterior, el objetivo final será elevar en el mediano plazo la carga tributaria al 18% del Producto Interno Bruto.

Países con una estructura tributaria similar a la nacional, mantienen una carga parecida a la que se propone.

Tomar en cuenta los siguientes elementos:

- *Que sea un proceso gradual*
- *Que estimule el crecimiento económico, la generación de empleos, etc.*
- *Que la carga fiscal no reste competitividad respecto a otras economías del mundo.*

- *Que sea una meta posible, realista.*
- *Que no genere inestabilidad económica, política o presiones de orden social que dificulten la implementación de las medidas.*
- *Que no signifique un incremento del costo de administración.*
- *Que no se soporte sobre los contribuyentes cautivos, sino en una base más amplia.*
- *Que sea fundamentalmente producto del cumplimiento fiscal voluntario. (Aguascalientes ha presentado una propuesta integral sobre este tema).*
- *Que signifique el resultado de un esfuerzo de las autoridades fiscales de los tres órdenes de gobierno (principio de corresponsabilidad en administración tributaria a nivel federal).*

Ese potencial recaudatorio puede lograrse a través de los siguientes criterios:

- a) Analizar la posibilidad de reducir gradualmente tratamientos diferenciales, procurando con esto una meta recaudatoria de 1.5% del PIB. Requerirá reformas de carácter legal.

Los criterios específicos a tomar en cuenta son:

1.- Que los tratamientos preferenciales que se decida mantener:

- Respondan a principios de equidad y favorezcan a los sectores económicos más vulnerables de la sociedad.*
- Lleguen realmente a quienes van dirigidos (recordar que la tasa 0% de alimentos y medicinas beneficia más al estrato económico de mayores ingresos).*

2. *Evaluar de manera objetiva y responsable los riesgos de orden político y social que signifique la reducción o supresión de los tratamientos preferenciales.*

3. *Evitar y/o reducir al máximo los riesgos de orden social y político en este proceso.*

4. *Incorporar el principio de racionalidad en la redefinición de estos tratamientos y que implique procesos de información a la población, conscientización de los reales impactos negativos y positivos de los ajustes.*

- b) Reestructurar, para elevar a 0.6% del PIB, la carga fiscal de impuestos inmobiliarios a nivel local.

Criterios específicos:

- *Que sea gradual, pero con una meta a mediano plazo.*
- *Que implique un compromiso para la actualización de valores catastrales en términos de la Constitución, de todos los gobiernos estatales y municipales, sin que afecte su autonomía.*
- *Que exista una corresponsabilidad entre las entidades federativas y los municipios a fin de participar de manera decidida para lograr el incremento de la carga que se propone.*

c) Reducir la evasión en un 80%, tanto de los dos impuestos más importantes del país (ISR e IVA), como de los estatales y municipales. Con esto se obtendría aproximadamente 4 puntos del PIB.

La instrumentación se haría a través de:

- *Simplificación de la Legislación Tributaria.*
- *Simplificación y facilidades para el cumplimiento fiscal.*
- *Mayores niveles de eficacia en el control del cumplimiento fiscal.*
- *Incremento de la conciencia y cultura en el pago de impuestos.*
- *Mayor rigidez y eficacia contra los evasores.*

PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO FISCAL VOLUNTARIO

Como se señaló, el estado de Aguascalientes ha formulado una propuesta sobre la necesidad de contar con un programa que fortalezca el cumplimiento fiscal voluntario e incremente la recaudación nacional, que en síntesis se refiere a lo siguiente:

PROBLEMÁTICA

- Alto costo de administración de los programas coercitivos dirigidos a combatir la evasión fiscal
- Bajo nivel de conciencia tributaria del pueblo de México
- Complejidad de la Legislación Tributaria y relativa simplificación de la tramitología para el cumplimiento de obligaciones

- Impacto negativo que en los contribuyentes genera las noticias de corrupción de empleados y funcionarios de gobierno
- Ausencia o insuficiencia de información del uso de los recursos públicos
- El nivel promedio de educación de los contribuyentes del país es bajo
- El desarrollo económico, cultural y social es desigual
- Percepción que tiene el contribuyente de la ineficacia de la autoridad fiscal para identificar la evasión, determinarla, ganar el juicio en caso de impugnación y finalmente que se haga efectivo el crédito

CRITERIOS

- Visión integral a nivel nacional, es decir, que contemple contribuciones de los órdenes federal, estatal y municipal.
- Financiado preferentemente por el gobierno federal o con cargo al Fondo General de Participaciones, a efecto que el peso del financiamiento se reparta proporcionalmente entre los tres ámbitos de gobierno.
- Permanente y estar al margen de corrientes políticas, períodos gubernamentales, acontecimientos o modas, etc.
- Que exista una responsabilidad nacional de la Secretaría de Educación Pública y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente, en coordinación con la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios.

- DIRIGIDO A CAMBIAR LA ACTITUD DEL CONTRIBUYENTE ANTE EL FISCO.
- Vinculado con los programas de orientación y asistencia al contribuyente de los fiscos de los tres ámbitos de gobierno.
- Vinculado con programas específicos dirigidos a combatir las causales de la evasión fiscal
- Con énfasis en medidas de simplificación y facilidades para el cumplimiento fiscal.
- Que forme parte de un programa y política nacional dirigido a informar a la población del destino de las contribuciones, instrumente las acciones necesarias para generar la sensación en la población de la transparencia en el uso de los recursos públicos, de la eficiencia en la función pública en sus tres niveles de gobierno, etc.
- Considerar que es un proceso largo cuyos resultados se verán gradualmente.

ALGUNAS ACCIONES DIRIGIDAS A COMBATIR LAS CAUSALES DEL INCUMPLIMIENTO

1. Impulsar programas dirigidos a fortalecer la conciencia fiscal.
2. Impulsar la coordinación en Asistencia al Contribuyente con todos los Estados.
3. Compartir información de los tres ámbitos de gobierno para avanzar de manera frontal en el combate a la evasión.

4. Optimizar los recursos humanos y financieros en la federación, estados y municipios, para la aplicación de este programa.
5. Avanzar en reestructuración del sistema tributario mexicano.
6. Reestructurar y/o fortalecer la infraestructura administrativa fiscal de los tres órdenes de gobierno.

7. Redefinir las políticas, estrategias, programas, sistemas y la infraestructura legal y administrativa para incrementar o fortalecer la capacidad de control del cumplimiento fiscal de los contribuyentes.
 - Que el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria formule la planeación, estrategias, programas de vigilancia, y control y evaluación.
 - Corresponsabilidad de los tres ámbitos de gobierno en la eficacia del cumplimiento fiscal.
 - Certeza en el régimen de tributación de los contribuyentes
 - Efectividad en la materialización del riesgo respecto de los contribuyentes incumplidos
 - Implementar un eficaz sistema de fiscalización