LVIII LEGISLATURA

TERCER

INFORME SEMESTRAL DE ACTIVIDADES

- DE SEPTIEMBRE DE 2001 A FEBRERO DE 2002 -

Marzo, 2002.

SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO DE LA QUINCUGESIMA OCTAVA LEGISLATURA	
INDICE GENERAL	Pag.
I. PRIMERO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES.- Del 1º de septiembre al 15 de diciembre de 2001.	
A) Consideraciones Generales.	
Breve informe de las actividades realizadas durante el Periodo de Receso: Mayo-Agosto de 2001.	1
Desahogo de la Glosa Económica del Primer Informe de Gobierno	
a) Del Secretario de Hacienda y Crédito Público	5
b) Del Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	10
Reunión de Trabajo de Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, para la preparación de la presentación del Paquete Económico 2002.	13
Reunión de Trabajo de Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, con especialistas en asuntos económicos.	17
Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público para exponer los propósitos del Ejecutivo Federal en la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a 2002.	
a) Presentación	21
b) Principales observaciones y comentarios de los Legisladores	24
B) Aspectos particulares de la agenda fiscal y financiera	
Proyecto de Decreto que Reforma el Artículo 80-A de la Ley del Impuesto sobre La Renta.	26
Proyecto de Decreto por el que se Adiciona el Artículo 163 a la Ley del Impuesto sobre la Renta.	30
Iniciativa de Ley que autoriza al Ejecutivo Federal, para otorgar apoyos tendientes a Salvaguardar los Servicios de Transporte Aéreo.	33
II. PERIODO DE SESIONES EXTRAORDINARIO.- Del 18 al 31 de diciembre de 2001.	
A) Consideraciones Generales	38
B) Aspectos particulares de la agenda fiscal y financiera	43
Proyecto de Decreto por el que se Reforma y Adiciona la Ley del Servicio Exterior Mexicano y la Ley Federal de Derechos	43
Proyecto de Decreto que Adiciona una Fracción X al Artículo 2º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano	46
Minuta de Decreto que Reforma la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de	

Fianzas	47
Minuta de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro	52
Proyecto de Decreto que Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Aduanera	54
Minuta de Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia	65
Minuta de Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Aduanera	71
Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Derechos	72
Proyecto de Decreto de la Ley del Impuesto sobre la Renta	82
Minuta con Proyecto de Decreto que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta	123
Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversos Artículos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	125
Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversos Artículos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	133
Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002	134
Minuta con Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002	154
C) Reflexiones finales sobre los alcances de la Reforma Fiscal y financiera del 2001 y probable agenda de trabajo para el Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de la LVIII Legislatura.	156

DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA COMISION			
No.	Nombre		Partido
1.	Oscar Guillermo Levin Coppel	Presidente	PRI
2.	Jorge A. Chávez Presa	Secretario	PRI
3.	José Manuel Minjares Jiménez	Secretario	PAN
4.	César Alejandro Monraz Sustaita	Secretario	PAN
5.	Rosalinda López Hernández	Secretaria	PRD
6.	Enrique Alonso Aguilar Borrego		PRI
7.	Manuel Añorve Baños		PRI
8.	Miguel Arizpe Jiménez		PRI
9.	Florentino Castro López		PRI
10.	Enrique Octavio De la Madrid Cordero		PRI
11.	Roberto Javier Fuentes Domínguez		PRI
12.	Guillermo Hopkins Gámez		PRI
13.	Salvador Rocha Díaz		PRI
14.	Reyes Antonio Silva Beltrán		PRI
15.	José Luis Ugalde Montes		PRI
16.	José Francisco Yunes Zorrilla		PRI
17.	Enoch Araujo Sánchez		PAN
18.	Felipe de Jesús Calderón Hinojosa		PAN
19.	Francisco de Jesús De Silva Ruíz		PAN
20.	Julián Hernández Santillan		PAN
21.	Diego Alonso Hinojosa Aguerrevere		PAN
22.	Luis Alberto Pazos de la Torre		PAN
23.	Francisco Raúl Ramírez Avila		PAN
24.	Arturo San Miguel Cantú		PAN
25.	Yadhira Ivette Tamayo Herrera		PAN
26.	Hugo Adriel Zepeda Berrelleza		PAN
27.	José Antonio Magallanes Rodríguez		PRD
28.	Emilio Ulloa Pérez		PRD
29.	Francisco Agundis Arias		PVEM
30.	Gustavo Riojas Santana		PSN
31.	José Narro Céspedes		PT

BREVE INFORME DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL PERIODO DE RECESO: De mayo – Agosto de 2001.

Antecedentes

A partir del 2 de abril de 2001, la Mesa Directiva de la Comisión de Hacienda y Crédito Público estableció su proyecto de agenda económica de trabajo para el Segundo Periodo Ordinario de sesiones del Primer Año Legislativo, así como las actividades a desarrollar durante el receso inmediato siguiente con miras a alcanzar, de conformidad a los trabajos realizados, los consensos necesarios a efecto de poder desahogar los temas asociados a la Nueva Hacienda Pública, que puso el Ejecutivo Federal a la consideración del Congreso de la Unión.

De esta forma, durante el Periodo Ordinario de sesiones con término al 30 de abril, se pudieron atender prácticamente todas las iniciativas de carácter financiero, con excepción de las reformas a las leyes orgánicas de la Banca de Desarrollo, así como lo relativo a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de la Ley de Bienes Nacionales, las cuales se programaron para ser desahogadas en un siguiente período legislativo.

Conforme al contenido de carácter fiscal de la Iniciativa de la Nueva Hacienda Pública, así como de los diversos puntos de acuerdo, iniciativas y propuestas turnadas en materia tributaria a la Comisión de Hacienda por parte de Diputados, Grupos Parlamentarios, autoridades estatales o municipales, así como de asociaciones, sindicatos, cámaras y organizaciones de ciudadanos, en sesión del 22 de mayo, la Mesa Directiva determinó establecer 5 Grupos de Trabajo específico que tendrían por objeto evaluar y proponer los términos más adecuados para aplicar la reforma fiscal.

Dada la importancia de los temas y su trascendencia, así como de la necesidad de que en todos los grupos estuvieran representadas las diversas fuerzas políticas de la Cámara de Diputados, se propuso que en la integración de estas cinco mesas pudieran participar diputados que no pertenecieran a la propia Comisión de Hacienda. Asimismo, se propuso y aceptó que cada uno de los grupos, bajo una metodología común, desarrollara su propio programa de trabajo y definiera las audiencias a realizar a efecto de avanzar en el conocimiento de los temas en cuestión.

Cabe indicar que quedó debidamente establecido que la responsabilidad de estos grupos de trabajo se agotaba con la propuesta de las diversas recomendaciones que emanaran de sus trabajos analíticos, ya que la formulación de los

anteproyectos de dictamen y, en su caso, su aprobación, sería responsabilidad exclusiva de la Comisión de Hacienda, para después proponerlos al Pleno.

Lo anterior no tuvo otro sentido que el de señalar que, en tanto la responsabilidad de la Comisión de Hacienda y Crédito Público es avanzar en el trabajo técnico de la reforma y, en su caso, lograr la formulación de los dictámenes específicos, la decisión de elevarlos a la aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados dependía de otras consideraciones que rebasaban con mucho su trabajo técnico-legislativo.

Formación de Grupos de Trabajo por Proyecto.

De acuerdo al alcance de la iniciativa del Ejecutivo Federal, así como de las diversas propuestas que tenía en su haber la Comisión de Hacienda, se determinó la conveniencia de integrar 5 grupos de trabajo, a saber: Ley del Impuesto sobre la Renta; Ley del Impuesto al Valor Agregado; Análisis de los Regímenes Especiales de Tributación; Reformas al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y, por último, un grupo responsable de atender lo relativo a las reformas al Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Sistema de Administración Tributaria.

De esta forma, el miércoles 23 de mayo se instala el grupo responsable de analizar las reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), mientras que el viernes 25 empieza a operar el grupo que revisa las propuestas de reformas a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).

Por su parte, los grupos que atienden lo relativo al Impuesto sobre la Renta (ISR) y los cambios a los regímenes especiales de tributación, comienzan a trabajar el jueves 31 de mayo. Finalmente, el quinto grupo, responsable de analizar las reformas al Código Fiscal y al Sistema de Administración Tributaria inicia formalmente sus trabajos el lunes 11 de junio.

De acuerdo al periodo que abarca esta etapa, a las 15 semanas de iniciados los trabajos de las 5 mesas que tienen bajo su responsabilidad el análisis de las iniciativas de Reforma Fiscal, se puede informar que a esa fecha se habían realizado un total de 62 reuniones de trabajo con una duración promedio de 3.15 horas cada una, de las cuales 20 se habían efectuado en la mesa de ISR, 14 en la que atiende el tema del IVA, 13 en materia de reformas al Código Fiscal y el SAT, en tanto que Regímenes Especiales había tenido 6 reuniones y la que analiza el IEPS e ISAN 9 más.

Además de la presencia de la Unidad de Enlace de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cabe indicar que en todas estas reuniones se contó invariablemente con el apoyo técnico de los 16 representantes que dicha

dependencia nombró oficialmente el pasado 30 de mayo para participar en las distintas mesas, de conformidad a los términos establecidos con la Comisión de Hacienda para el adecuado desahogo de los trabajos.

Comisión de Hacienda y Crédito Público					
CALENDARIO DE REUNIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO					
DE REFORMA FISCAL					
- Del 23 de Mayo al 30 de Agosto de 2001 -					
Mes	Renta	IVA	Regímenes Especiales	IEPS e ISAN	Código Fiscal y SAT
Mayo 23	1	1	1	1	0
Junio	9	4	3	2	3
Julio	8	7	2	3	6
Agosto	2	2	0	3	2
Septiembre 5	0	0	0	0	2
Mayo –Agosto	20	14	6	9	13

En promedio, en cada reunión de trabajo estuvieron presentes 5 funcionarios de la Dependencia que permitieron no sólo precisar el alcance de las reformas en cada caso, sino también evaluar los cambios o modificaciones que en el curso de las discusiones se fueron planteando como resultado del trabajo y análisis de diversos planteamientos presentados en los distintos grupos.

De todas las reuniones efectuadas y por mesa de trabajo, la secretaría técnica de la Comisión de Hacienda integró un expediente que cuenta con el orden del día, la lista de asistencia y, en su caso, la versión estenográfica, la documentación oficial distribuida, los estudios o propuestas recibidas como resultado de las audiencias realizadas, así como la minuta del día correspondiente debidamente aprobada por el coordinador de la mesa de trabajo.

Dichos expedientes pueden ser consultados a petición de parte y han servido de memoria técnica de las actividades realizadas por los coordinadores, los diputados y las propias autoridades participantes en las distintas mesas.

De la integración de los Grupos de Trabajo.

Cabe destacar que hasta el 31 de julio se habían registrado a las distintas mesas de trabajo un total de 67 diputados –111 si se considera al nivel de grupo de trabajo–, incluyendo a los propios coordinadores de las mesas, cantidad que a partir de finales de junio se mantuvo prácticamente sin cambios. No obstante ello, vale la pena indicar que un número importante de diputados optaron por registrarse simultáneamente en otras mesas de trabajo a las que regularmente

asistía, ya que su intención fue la de recibir y dar seguimiento a la información y los trabajos que en cada una de ellas se vino desarrollando.

Cabe destacar que del total de Diputados registrados, incluyendo a los coordinadores de cada grupo, 21 pertenecen a la Comisión de Hacienda y 46 son ajenos a ella. Asimismo, a nivel de Grupo Parlamentario 15 son del Partido Acción Nacional; 30 del Partido de Revolucionario Institucional; 18 del Partido de la Revolución Democrática; uno del Partido Verde Ecologista de México; 2 del Partido de la Sociedad Nacionalista y uno del Partido del Trabajo.

En particular, resalta la elevada asistencia de Diputados y sus asesores acreditados que se mantuvo a lo largo de las sesiones de trabajo en los casos de Renta, IVA y de Regímenes Especiales. Asimismo, en el curso de todas las reuniones de trabajo se pudo mantener la representación de al menos un Diputado de cada uno de los tres principales Grupos Parlamentarios.

En suma, el grupo que analizó el ISR se integró por 27 diputados; el del IVA por 31; el que revisó las reformas al IEPS e ISAN con 18, al igual que el que analizó los Regímenes Especiales, en tanto que el que evaluó las reformas al Código Fiscal y la Ley Orgánica del SAT contó con la inscripción de 17 diputados registrados.

Comisión de Hacienda y Crédito Público DIPUTADOS QUE SE INTEGRARON A LOS GRUPOS DE TRABAJO								
Grupo	Coordinadores	PRI	PAN	PRD	PVEM	PSN	PT	Suma
Renta	Manuel Minjares Rosalinda López	10	6	7	1	1	1	27
Valor agregado	José L. Ugalde Cesar A, Monraz	13	5	8	1	1	1	31
IEPS e ISAN	Reyes A. Silva Yadhira Tamayo	5	4	3	1	1	-	18
Regímenes Especiales	Guillermo Hopkins Julián Hernández José A. Magallanes	7	4	3	-	-	-	17
Código Fiscal y SAT	Fernando Pérez N. Jorge A. Chávez P.	5	4	4	1	1	-	18
Total de Diputados *		30	15	18	1	2	1	

*/ El número total es a nivel de Diputado, por lo que aún cuando éste participe en más de un grupo, su peso es de uno.

Finalmente, en cuanto otros participantes, el promedio de funcionarios de la Secretaría de Hacienda que acudieron a cada reunión de trabajo se mantuvo hasta el final en 5, mientras que en el caso de los asesores de los Diputados el promedio fue de 7 y uno de la Secretaría de Gobernación.

Reuniones de las Mesas de Trabajo y Programa de Audiencias

Durante receso legislativo y hasta finales de agosto se realizaron 62 reuniones de trabajo, más dos de la Mesa Directiva de la Comisión de Hacienda, una para formar los grupos y establecer los lineamientos generales y una segunda de evaluación de los trabajos realizados, con independencia de las audiencias que la misma dio a diferentes organizaciones. También se efectuaron varias reuniones de trabajo entre los coordinadores de las mesas y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de definir prioridades en materia de información complementaria y agendas de temarios.

A la fecha de corte del informe, se puede señalar que se registró un total de 196 horas y 30 minutos de trabajo efectivo, ya que en promedio las sesiones duraron 3 horas con 15 minutos, habiéndose utilizado poco más de 290 mil copias para la distribución del abundante material de trabajo que ha sido proporcionado, tanto por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como por los diversos grupos que han sido recibidos o que han enviado sus propuestas a las distintas mesas de trabajo.

En el caso de Renta, se efectuaron 19 sesiones de trabajo, de las cuales en 4 se recibieron en audiencia al Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), a la Comisión de Asuntos Tributarios de la COPARMEX, a la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, así como a la Asociación de la Industria Nacional de Autopartes, al Movimiento Unificado de Comerciantes de Mercados Públicos de la República Mexicana y al Consejo Coordinador Empresarial.

De acuerdo al cronograma de trabajo establecido en esta mesa, se concluyó la revisión del proyecto de nueva Ley del ISR a mediados del mes de julio, procediéndose después a revisar y discutir los temas o artículos que quedaron reservados por los Grupos Parlamentarios a lo largo de estos trabajos.

Al respecto, dado lo extenso de la iniciativa, se convino en crear un grupo de trabajo al nivel de asesores de los Diputados a efecto de avanzar en la revisión de los puntos que habían quedado sujetos a modificación o revisión, a fin de facilitar el trabajo final. Dicho grupo se reunió en cuatro ocasiones conjuntas con las autoridades hacendarias y, dado los resultados obtenidos, se procedió a recomendar su instrumentación en el resto de las mesas de trabajo.

En la mesa que analizó el proyecto de IVA, se llevaron a cabo hasta ese momento 14 reuniones de trabajo, de las cuales en 12 se dio audiencia a diversas organizaciones o asociaciones.

De esta manera, se pudieron escuchar los puntos de vista, así como los planteamientos concretos sobre la reforma, de organizaciones tales como la Cámara Nacional de la Industria Editorial, la Asociación Nacional de Farmacias de México, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, la Comisión de Asuntos

Tributarios de la COPARMEX, la Barra de Abogados, la ANTAD y la American Chamber of Commerce of México, entre otros.

Comisión de Hacienda y Crédito Público						
CALENDARIO DE REUNIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO						
DE REFORMA FISCAL						
- Del 23 de Mayo al 6 de septiembre de 2001 -						
día	Mes	Renta	IVA	Regímenes especiales	IEPS e ISAN	Código Fiscal y SAT
Mayo		1	1	1	1	0
23	Miércoles		X			
29	Martes				X	
31	Jueves	X		X		
Junio		9	4	3	2	3
5	Martes		X			
7	Jueves	X		X		
8	Viernes				X	
11	Lunes					X
12	Martes	X X	X			
14	Jueves	X X		X		
18	Lunes					X
19	Martes	X	X			
21	Jueves	X				X
26	Martes	X	X			
27	Miércoles				X	
28	Jueves	X		X		
Julio		8	7	2	3	6
2	Lunes					X
3	Martes	X	X			
4	Miércoles		X		X	
5	Jueves	X		X		
9	Lunes					X
10	Martes	X X	X			
11	Miércoles		X		X	
12	Jueves	X				
16	Lunes					X
17	Martes		X			
18	Miércoles				X	
19	Jueves	X		X		
23	Lunes					X
24	Martes		X			
26	Jueves	X				
27	Viernes					X
30	Lunes					X
31	Martes	X	X			
Agosto						
1	Miércoles				X	
2	Jueves					
6	Lunes					X
7	Martes	X	X		X	
13	Lunes					X
15	Miércoles	X	X		X	
Mayo – Agosto		20	14	6	9	13 (*)

(*) Dos de estas reuniones se realizaron los días lunes 3 y miércoles 5 de septiembre.

Es importante destacar que, derivado de los resultados de las audiencias, se realizó con el IMCP y la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, un taller de trabajo en coordinación con los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los días 4 y 11 de julio, en el que fue analizada de manera pormenorizada y con todo detalle la iniciativa del proyecto de nueva Ley del Impuesto al Valor Agregado que envió el Ejecutivo Federal.

Asimismo, el grupo de IVA fue invitado a participar en una reunión de trabajo de la Comisión de Seguridad Social en la cual se recibió a representantes de la Federación Nacional de Colegios de la Profesión Médica, A. C. (FENACOME) quienes expusieron sus propuestas y manifestaron su inconformidad en torno al incremento del IVA en los medicamentos y el tratamiento propuesto al seguro de gastos médicos.

En cuanto al grupo que tuvo bajo su encargo el evaluar las reformas al IEPS e ISAN, hasta ese momento se habían efectuado seis reuniones de trabajo. Se dio audiencia a 19 organización o asociaciones, dentro de las que destacan la industria de vinos y licores, la Asociación Mexicana de Puros Los Tuxtlas, el Consejo Nacional de la Industria Tabacalera, el bloque Empresarial Frontera Norte, así como los representantes del sector automotriz nacional, AMIA, AMDA e INA, para analizar entre otros temas, el esquema del ISAN ecológico.

De igual forma, se invitó al análisis de diversos temas a los representantes de la Secretarías de Salud, Economía, de la SEMARNAT y de Petróleos Mexicanos.

Para la revisión de los Regímenes Especiales de Tributación que se proponen en el proyecto de la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, el grupo se reunió también en 6 ocasiones, habiéndose presentado cinco 5 alternativas u opciones debidamente fundamentadas distintas a las contenidas en la iniciativa del Ejecutivo Federal. Cabe indicar que estos proyectos fueron específicos y responden al interés de amplios y variados grupos del sector primario, así como del autotransporte.

De hecho, el 19 de julio se llevó a cabo una reunión conjunta entre las mesas de Renta y de Regímenes Especiales, para que ésta última diera a conocer los avances y las distintas propuestas que se estaban analizando en esta materia. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se comprometió en su momento a dar su opinión sobre la procedencia y la viabilidad de los esquemas propuestos.

En el curso de las reuniones de trabajo, esta mesa dio espacio para que concurrieran a expresar sus opiniones sobre la reforma fiscal y, en particular, sobre esquemas como el de pequeños contribuyentes, a un total de 9 asociaciones o confederaciones, de las cuales destacan la Confederación Nacional Ganadera, el Consejo Nacional Agropecuario, la Cámara Nacional de la Industria del Autotransporte de Carga y la Asociación Nacional de Transporte Privado, entre otros.

Finalmente, la mesa encargada de analizar las reformas al Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Servicio de Administración Tributaria realizó 13 reuniones de trabajo. En el curso de éstas sesiones, se recibió a un número importante de especialistas privados, a representantes de diversos centros e institutos de investigación y enseñanza del país, así como de organizaciones como el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, la COPARMEX, la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, entre otros. También se llevaron a cabo sesiones de trabajo con los funcionarios de primer nivel del SAT en las áreas de fiscalización, administración aduanera, orientación al contribuyente, causantes mayores, entre otras unidades.

Es necesario destacar que el viernes 27 de julio se recibió la visita del Director del Servicio de Impuestos Internos de Chile, el cual dio una exposición muy amplia sobre las experiencias en materia de administración tributaria en aquel país.

También es importante mencionar que se contó con la visita del Procurador Fiscal de la Federación, el cual comentó acerca de la carencia de sistemas y de códigos de acceso para ingresar o eliminar datos, así como la inexistencia de procedimientos de control y una insuficiente labor de seguimiento, aspectos que se han tenido que superar.

De la misma manera, se recibió a representantes del Consejo Coordinador Empresarial y de acuerdo al programa de trabajo expusieron su punto de vista sobre las reformas necesarias en materia de seguridad jurídica.

Finalmente, en la última reunión de la mesa de trabajo de Código Fiscal se contó con la presencia de cuatro Magistrados del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el objeto de conocer su opinión en materia de procuración de justicia y los retos que enfrentan para atender todos los juicios que se les presentan.

Asimismo, como ya quedó de manifiesto, en todas estas sesiones se contó con la presencia de los funcionarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público nombró específicamente para cada mesa el pasado 30 de mayo. Su participación tuvo como propósito fundamental explicar el alcance y los motivos que sustentan las iniciativas que envió el Ejecutivo Federal. También permitió aclarar y precisar en el curso de las mismas sesiones, diversas dudas que fueron surgiendo con motivo de la revisión de las iniciativas, o bien para estar en condiciones de determinar los requerimientos de información que se fueron desprendiendo del propio trabajo de las mesas.

Se mantuvo el acuerdo de no abrir el debate cuando se tuvieran reuniones con sectores o grupos de interés, a efecto de mantener la garantía de audiencia. En la medida de lo posible, en todos los casos se requirió que los expositores entregaran documentos con sus propuestas concretas. Además, la secretaría técnica envió complementariamente a las distintas mesas de trabajo las iniciativas

y propuestas que en cada materia se habían estado recibiendo en la Comisión de Hacienda.

PROGRAMA DE AUDIENCIAS REALIZADAS POR LAS MESAS DE TRABAJO DE REFORMA FISCAL		
Grupo	Fecha	Organización o invitado
Regímenes fiscales	Mayo 31	Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo
	Junio 28	Cámara Nacional de la Industria del Autotransporte de Carga (CANACAR) Agricultores de San Quintín, Baja California CANATRAM CANACINTRA Delegación Chihuahua
	Julio 5	Confederación Nacional Ganadera Consejo Nacional Agropecuario Asociación Nacional del Transporte Privado, A.C. Unión Nacional de Avicultores
Renta	Junio 12	Comisión Nacional de Asuntos Tributarios de la COPARMEX
	Junio 14	Instituto Mexicano de Contadores Públicos
	Junio 19	Barra Mexicana, Colegio de Abogados
	Junio 26	Unión Nacional de Trabajadores (UNT) Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) Asociación Sindical de Pilotos Aviadores (ASPA) Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM) Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM)
	Julio 10	Industria Nacional de Autopartes, A.C.
	Julio 12	Movimiento Unificado de Comerciantes de Mercados Públicos de la República Mexicana
	Agosto 7	Comisión Fiscal del Consejo Coordinador Fiscal
	Agosto 15	Consejo Coordinador Empresarial.
IEPS E ISAN	Junio 8	Cámara Nacional de la Industria Tequilera
	Junio 27	Asociación Mexicana de Productores de Puros, Los Tuxtlas, A.C. Consejo Nacional de la Industria Tabacalera
	Julio 4	Unión de Concesionarios de Automóviles Nuevos, A.C. Asociación Mexicana de la Industria Automotriz Asociación Mexicana de Distribuidores de Automóviles Industria Nacional de Autopartes Asociación Nacional de Productores de Autobuses, Camiones y Tractocamiones Asociación Nacional de Comerciantes en Automóviles Asociación Fronteriza de Distribuidores de Automotores Secretaría de Economía Comisión Nacional del Agua Petróleos Mexicanos

Nota.- Es importante señalar que en el curso de los trabajos, la Comisión de Hacienda y Crédito Público recibió numerosas propuestas por diversas organizaciones y agrupaciones, mismas que fueron turnadas a cada miembro de las mesas de trabajo, dependiendo del tema de la propuesta, independientemente de que hayan o no estado presentes, dado lo apretado de la agenda.

Por otro lado, un beneficio colateral de la presencia de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, fue el que permitió solicitarles en el curso mismo de las sesiones de trabajo, los distintos tipos de información cuantitativa o cualitativa que los Diputados fueron considerado necesaria para normar sus criterios, o bien para conocer el soporte a los diversos planteamientos que se habían venido analizando.

La dinámica de los trabajos, los plazos tan perentorios para su entrega, así como su grado de disponibilidad, motivaron en algunos casos problemas para la continuación de los trabajos en las distintas mesas. No obstante, después de un ejercicio de conciliación de asuntos los pendientes entre la Secretaría de Hacienda y los coordinadores de las mesas, se estima que este problema quedó relativamente superado.

Entrega de información y relación con la Secretaría de Hacienda

En efecto, a partir de la suspensión a mediados de junio de una reunión de trabajo en la mesa que analiza el tema del ISR, con motivo de la falta de entrega de información que se había solicitado con anticipación a la Secretaría de Hacienda, se convino en tener reuniones periódicas entre los coordinadores de las mesas y los representantes de la Dependencia, a efecto de dar un puntual seguimiento a este tipo de requerimientos.

De esta forma, el miércoles 20 de junio se tuvo una primera reunión de seguimiento y arqueo de información, con el propósito de precisar su alcance, conocer la disponibilidad y fechas probables de entrega, así como para plantear diversos requerimientos que la misma debería considerar, tales como notas metodológicas y notas explicativas, entre otros.

Por otra parte y a petición de los coordinadores de las mesas de trabajo, se conviene en señalar que el 14 de junio la Subsecretaría de Ingresos envió a la Comisión Hacienda un informe sobre los impactos recaudatorios de las alternativas de reforma fiscal presentadas en las iniciativas del Ejecutivo Federal, así como de los costos de las exenciones y regímenes especiales que en ese momento se establecían en ley.

Sobre el particular, es necesario precisar que si bien en principio la información proporcionada cumplió con la demanda de información que solicitó la Comisión, de su revisión surgieron de parte de los coordinadores diversos aspectos que se estimó necesario replantear o, incluso que se solicitó un mayor alcance o que se ampliara, mejorara o precisara la información proporcionada.

Se puede decir que para el adecuado desahogo de los trabajos, se realizaron poco más de 110 requerimientos de información a la Secretaría, de los cuales prácticamente el 95% había sido atendido para finales de agosto.

PROGRAMA DE AUDIENCIAS REALIZADAS POR LAS MESAS DE TRABAJO DE REFORMA FISCAL		
Grupo	Fecha	Organización o invitado
IEPS E ISAN	Julio 11	Industria de Vinos y Licores, A.C. Cámara Nacional de la Industria del Tequila Cámara Nacional de la Industria de Transformación , sección 27 Asociación Nacional de la Industria de Bebidas Alcohólicas y Conexas, A.C. Asociación de Importadores y Representantes de Alimentos y Bebidas, A.C. Sociedad Centro Comercial, A.C. SEMARNAT Petróleos Mexicanos Organización Nacional de Expendedores de Petróleo (ONEXPO)
	Julio 18	Comisión Nacional de Estudios Tributarios de la COPARMEX Secretaría de Salud (Dr. Rafael Camacho Solís)
	Junio 25	Bloque Empresarial Frontera Norte (AMAC, AFDA, ANTAD, Asociación de Transportistas, CMIC, CANACO, CANACINTRA, CANIRAC, COPARMEX, Desarrollo Económico de Cd. Juárez, UCAN y ONEXPO). En Comisión de Hacienda y Crédito Público.
IVA	Junio 12	Cámara Nacional de la Industria Editorial Instituto Mexicano de Contadores Públicos
	Junio 19	Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A.C. (ANTAD) Asociación Nacional de Farmacias de México, A.C.
	Junio 26	Asociación Nacional de Farmacias, A.C.
	Julio 3	Comisión Nacional de Estudios Tributarios de la COPARMEX
	Julio 4	Taller técnico con el IMPC y la Barra Mexicana de Abogados
	Julio 11	Instituto Mexicano de Contadores Públicos Barra Mexicana, Colegio de Abogados
	Julio 12	Asociación Mexicana de Contadores Públicos, Colegio Profesional del Distrito Federal, A.C.
	Julio 24	Comisión Fiscal del Consejo Coordinador Empresarial
	Julio 31	Cámara Nacional del Pequeño Comercio, A.C. Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A.C.
	Agosto 7	American Chamber of Commerce of Mexico, A.C.
Agosto 15	Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica.	
CODIGO FISCAL Y SAT	Julio 2	Expertos privados de diversas organizaciones y de despacho de abogados.
	Julio 9	Centro de Investigación y Docencia Económica Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Barra Mexicana, Colegio de Abogados Comisión Nacional de Estudios Tributarios de la COPARMEX Federación Nacional de la Asociación Mexicana de Colegios de Contadores Públicos, A.C.
	Julio 16	Asociación Mexicana de Contadores Públicos, Colegio Profesional del Distrito Federal, A.C.
	Julio 23	Funcionarios del SAT (Asistencia a Contribuyentes, Recaudación y Jurídico)
	Julio 27	Director de Servicios de Impuestos Internos de Chile
	Julio 30	Funcionarios del SAT (Aduanas, Grandes Contribuyentes y Auditoría Fiscal Federal)
	Agosto 13	Procurador Fiscal de la Federación de la S.H.C.P.
	Septiembre 3	Comisión Fiscal del Consejo Coordinador Empresarial.
Septiembre 5	Magistrados del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.	

PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES Y PERIODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS DURANTE EL PRIMER RECESO DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO DE LA QUINCAGESIMA OCTAVA LEGISLATURA

--1º de septiembre al 15 de diciembre y del 18 al 31 de diciembre de 2001—

I. PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES

A) Consideraciones Generales.

Desahogo de la Glosa Económica del Primer Informe de Gobierno

a) Del Secretario de Hacienda y Crédito Público

La primera actividad que realizó la Comisión de Hacienda y Crédito Público durante el período que abarca este informe, fue desahogo de la Glosa del Primer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox en materia de "Política Económica".

De esta forma, la comparecencia del Secretario de Hacienda y crédito Público tuvo lugar el jueves 13 de septiembre ante el Pleno de la Cámara, de conformidad con el formato que aprobó la Junta de Coordinación Política para tal propósito.

En dicha comparecencia, el C. Secretario abordó tres grandes temas: En primer lugar hizo un breve balance de la evolución reciente de la economía nacional. A continuación, compartió la estrategia que la administración ha preparado para hacer frente a la coyuntura y, finalmente, delineó algunos elementos de la propuesta económica para el mediano plazo.

Posteriormente diciembre del año 2000, cuando se presentó el paquete económico correspondiente al ejercicio fiscal de 2001, enfatizó que el desempeño económico de México estaría influido por el comportamiento de variables que se determinan fuera del ámbito nacional. Se refirió al crecimiento de la economía mundial y a los precios internacionales del petróleo.

En efecto, señaló que la economía de Estados Unidos, principal socio comercial de México y motor de la economía mundial, experimentaba una aguda desaceleración. Después de registrar tasas de crecimiento promedio superiores a 4% entre 1995 y el primer semestre de 2000, el consenso era que 2001 crecería

apenas por encima del 1%. A su vez, las economías de la Unión Europea observan un comportamiento similar al del estadounidense.

En Japón se reduciría el PIB en medio de un desempleo que alcanzaría niveles no observados desde la Segunda Guerra Mundial. Este comportamiento débil afectaría el crecimiento de otras economías asiáticas tales como Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwan.

El contagio también alcanzaba las principales economías sudamericanas; en el caso de Argentina, Brasil y Chile los pronósticos se corrigieron a la baja.

En este sentido, destacó que gracias a las políticas aplicadas por el gobierno anterior, a la inserción mediante tratados de libre comercio respecto de las dos zonas económicas de mayor importancia mundial, a la actitud responsable y constructiva que ha inspirado la labor de la presente legislatura y a que la presente administración se ha ceñido al endeudamiento límite establecido por el Congreso, por primera vez en una generación la economía mexicana no atravesaba una situación de crisis alrededor del cambio sexenal. Por el contrario, México transitaba dentro de un marco de estabilidad envidiable para una economía emergente y el cual sirvió para asegurar que la recuperación ocurriría antes y que la caída sería menor de lo que sería en otras circunstancias.

No obstante lo anterior, la realidad ha resultó desfavorable en varios aspectos, salvo hasta aquel momento por lo que se refería al precio del petróleo, ya que se había mantenido dentro de las previsiones.

Así, los ingresos presupuestarios del sector público en el periodo enero junio de 2001 resultaron inferiores en 10 mil 175 millones de pesos a los estimados originalmente, por lo que a fin de no exceder el nivel de endeudamiento aprobado, se realizaron importantes esfuerzos de ahorro en el gasto corriente.

Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación y con el fin de no rebasar el límite de endeudamiento aprobado, se realizó un ajuste al gasto de 3 mil 375 millones de pesos ante los resultados obtenidos en el primer trimestre.

Al respecto, se informó que el recorte al gasto se basó con base en tres criterios: proteger los desembolsos de carácter social, privilegiar los proyectos ya iniciados y disminuir las erogaciones corrientes y de difusión.

Por su parte, el ahorro obtenido en gasto corriente durante el segundo trimestre se obtuvo sin poner en riesgo el cumplimiento de las obligaciones sociales y los distintos programas de inversión pública que son responsabilidad del Estado. Dicho esfuerzo, señaló el C. Secretario en ningún momento implicó un subejercicio de gasto.

Indicó el C. Secretario que en la ampliación del gasto programable destacaban los aumentos de las aportaciones para entidades federativas y municipios, a la Secretaría de Agricultura, principalmente del Programa de Apoyos Directos al Campo y el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, dentro del cual se duplicaron los recursos con respecto al año anterior.

También se instrumentaron medidas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales con resultados concretos. El Programa Cuenta Nueva y Borrón contribuyó a aumentar el número de declaraciones en 1 millón 400 mil, lo cual permitió que a pesar de la desaceleración económica, los ingresos tributarios por concepto del Impuesto Sobre la Renta observaran un crecimiento real anual de 7.3 % durante los primeros siete meses del año.

Por su parte, el gasto federalizado fue superior en 8.1% en términos reales al ejercido en el mismo lapso de 2000.

Así, en congruencia con la finalidad de corto y mediano plazo de mantener condiciones que propiciaron una reanudación del crecimiento de la producción y del empleo y frente a circunstancias externas desfavorables, se mencionó que el gobierno trabajaba en dos vertientes: el fortalecimiento de la postura fiscal y la promoción de la competitividad del aparato productivo.

Al respecto, se propusieron e iniciaron acciones para ampliar la flexibilidad microeconómica y fortalecer la competitividad en cuatro frentes. Se ejecutaron proyectos de infraestructura, incluyendo los de la Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos y de la Secretaría de Comunicaciones.

También se informó sobre esquemas de apoyo a la construcción de vivienda, que incluyeron el convenio de colaboración entre SEDESOL, INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI, FONHAPO, para iniciar programas de construcción, comercialización y adjudicación de vivienda en centros turísticos e impulsar la desregulación del sector vivienda.

Asimismo, se pensó en mantener el FINFRA II, dentro de los proyectos de Banobras para promover la inversión en infraestructura de agua, así como un nuevo programa para mejorar la liquidez de los contratistas de obra pública.

Dentro del análisis de la Glosa, se comentó que la Administración Pública Federal reportó un trabajo cuidadoso y satisfactorio en sus finanzas durante la primera etapa de gobierno. Las metas de estabilidad se alcanzaron, asimismo están sentadas las bases para el mejor desarrollo de la economía y para que la generación de riqueza sea distribuida con mayor equidad.

En cuanto al Impuesto Sobre la Renta, durante los últimos veinte años ha guardado la misma proporción del Producto Interno Bruto y por los esfuerzos de

recaudación su incremento era muy por encima en los primeros siete meses, con un 7.8 por ciento real, del crecimiento del producto y no sólo eso, en agosto, arrojaba un crecimiento de 22 por ciento en términos reales respecto a agosto del 2000, o sea que no había caído el Impuesto Sobre la Renta y los esfuerzos de depuración administrativa, mejora administrativa en el Sistema de Administración Tributario, aumentaban de manera importante, mucho más rápida que lo que se podría esperar del comportamiento de la economía.

La deuda del sector público incluyendo Banca de Desarrollo y por supuesto Pidiregas, IPAB y demás no es del 130% sino de 40% del producto. No había ningún Fogazúcar, la deuda que estaba en los ingenios era deuda del gobierno y lo que no se podía permitir era seguir tirando dinero bueno al malo.

En cuanto a la administración tributaria, también se llevó a cabo el programa de combate a la corrupción y un control mejor de la probidad y el desempeño de los servidores públicos.

Al respecto, se establecieron planes de rotación de personal tanto en aduanas como en el resto del SAT, asimismo a los inspectores fiscales y se llevaron a cabo una cantidad importante de afinaciones en materia de control aduanero y se promovió la presencia de 71 observadores del sector productivo, en 24 de las 48 aduanas que son las que tienen el 90% del volumen de la operación.

Por lo que respecta al sistema bancario, se indicó que no se estaban observando presiones, porque el sistema bancario debido a la sustitución de sus activos por deuda del gobierno, al ser aquellos el 90% en papel de gobierno, se tienen muy pocos créditos y son créditos que ya están saneados.

Además, era evidente que se han desarrollado sistemas secundarios de crédito en la economía mexicana, que han canalizado cantidades muchas muy elevadas a los consumidores y a las empresas.

Dado las cuentas coyunturales por las que atravezaba el sector azucarero, se señaló que la deuda de Financiera Nacional Azucarera era una deuda pública, la cual se ubica en 17 mil millones de pesos para el caso de los ingenios expropiados. Se trataba de 10 mil millones en el caso de Escorpión, 542 en el caso de Gallardo, mil 844 en el caso de Machado, 3 mil 500 de Santos y las sindicaturas con otros 873.

En todo caso, se comentó que también debían tenerse presentes las deudas del Seguro Social, la Comisión Nacional del Agua y con la propia Secretaría de Hacienda.

Por lo que toca a los indicadores globales de la gestión de la administración tributaria en estos meses, se mencionó que comparado con el ejercicio del 2000, la productividad por persona del cuerpo de auditoría pasó de 8.5 revisiones

globales a 14.8. Las cifras cobradas durante el mismo periodo por estas acciones de fiscalización era de 14 mil millones contra 6 mil millones del año anterior.

En cuanto a controversias fiscales, se habían notificado 20 mil demandas de nulidad y 22 mil 468 sentencias por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, de las cuales 30% eran a favor de la autoridad. Por su parte, las órdenes de embargo a nivel central eran por 365 millones y en aduanas por 873 millones.

En el curso de la Glosa se abordó el tema de la Reforma Fiscal de manera amplia. Se dijo por ejemplo, que diversos análisis del gasto muestran que la mayor parte de los alimentos, medicinas, libros, se lleva a cabo no por las personas de menores recursos, sino por las personas de mayor capacidad económica.

Por lo que respecta a las medidas en Renta, estaban orientadas a mantener la competitividad de la economía mexicana, promover la inversión productiva, con fruto recaudatorio fundamentalmente para el año 2003.

Se reiteró en varias ocasiones que la recaudación del IVA no tenía que ver únicamente con el cálculo del producto y tasa, sino con la cantidad de combinaciones que se dan cuando hay diversas tasas, pues cuando hay exenciones y diferenciales de tasas, se hace complicada la fiscalización y muy fácil el no cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Se hizo énfasis en que la economía mexicana tiene un grado de apertura del 57% del Producto Interno Bruto.

En suma, para poder promover el programa de gobierno, se necesitaban recursos fiscales adicionales y, desde luego, medidas legislativas que modificaron de fondo las oportunidades de inversión que tiene la economía.

Se mencionó que el Poder Ejecutivo había propuesto a esta Soberanía llevar a cabo reformas, no que privatizaran la producción de energía, pero sí que permitieran que ante la insuficiencia de recursos públicos para llevar a cabo diversos proyectos de gas y de electricidad, los pueda realizar el sector privado, sin utilizar el ahorro nacional, las cuales permitirán generar más producción y empleo, además de que mejorarían mucho la eficiencia y la productividad de actividades estratégicas que permitirán mantener un crecimiento sostenido.

También se destacó la necesidad que se tiene para hacer reformas a fondo en telecomunicaciones en materia de legislación antimonopolio, en el campo, en la aviación civil y en muchos otros campos de la actividad económica.

b) Del Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, IPAB.

En el mismo tema de la Glosa, el lunes 17 de septiembre las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, sostuvieron una reunión con el Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

Al respecto, el secretario ejecutivo, Lic. Julio Cesar Méndez Rubio, comentó que el papel del Instituto dentro del sistema financiero mexicano es clave, pues su misión es asegurar los recursos de más de 10 millones de ahorradores bancarios, además, de que también es responsable de concluir la mayoría de las actividades inherentes al saneamiento de la banca derivado de la crisis de 1995.

Sobre el particular fue preciso en señalar que los saneamientos y los apoyos a la banca se iniciaron hace 6 años, 4 antes de que entrara en funciones el Instituto. Los bienes, activos, pasivos que venían del saneamiento bancario, también ya existían desde entonces. No obstante ello, a 2 años de su entrada en operación, el Instituto ha llevado los saneamientos financieros de 5 agrupaciones bancarias y se concluyeron los correspondientes a Grupo Financiero Inverlat, Promex y Serfín.

En el primer caso se benefició a más de un millón de ahorradores y se pagó 1 832 millones de pesos, equivalentes a 1.6 veces el capital contable. En el segundo de los bancos, se protegió a más de 500 mil ahorradores y se recuperaron a través de su venta 1 987 millones más la entrega del 1.3% de las acciones del Grupo Financiero BBVA Bancomer. En este proceso, se destacó que el IPAB procedió a la contratación de especialistas para la presentación y seguimiento de 8 causas penales ante las autoridades correspondientes.

El saneamiento de Serfín benefició a casi 2 millones de personas y se logró recuperar por su venta 14 650 millones de pesos, lo que representó 1.6 veces el capital contable.

Los procesos de saneamiento de los bancos del Atlántico y Bancrecer se encuentran en sus etapas finales, habiéndose publicado la licitación del segundo desde hace varios meses antes. Cabe indicar que en este caso también se detectaron conductas ilícitas que se relacionan a 44 grupos económicos sobre los cuales se han entablado acciones legales.

En materia de venta de bienes, se informó que se concluyó, entre otros, la venta de I Camino Real; sin embargo, con los actos terroristas a Estados Unidos, la promoción de venta de CINTRA, además de la espera de la definición de la política aeronáutica, se tendrá que diferir hasta mediados de este año de 2002.

De esta forma, se indicó que se han vendido poco más de 10 mil inmuebles y prácticamente 40 bienes muebles, por lo que se ha obtenido unos 4 mil millones de pesos.

En el periodo objeto del informe, se efectuó la desincorporación de 12 carteras de préstamos con valor total de capital de 104 mil millones, habiéndose obtenido al 31 de julio de 2001, 11 462 millones, con independencia de los flujos de cobranza que el IPAB aún espera obtener a futuro por la participación en varios de estos paquetes.

Por cuanto a los recursos captados por cuotas de la banca, se percibieron 13 344 millones de pesos, de los cuales 73% se utilizaron para cubrir parcialmente el costos de los saneamientos bancarios. Así, la reserva para la protección al ahorro acumuló al 30 de junio de 2001 un valor de 2 848 millones, siendo el universo de ahorradores de casi 29 millones de cuentas y contratos.

Se destacó que mientras a diciembre de 1999 el costo promedio de la deuda del IPAB era de Cetes más 1.2 puntos porcentuales, al 30 de junio de 2001 dicho diferencial había bajado a sólo 0.87%. A esa fecha, se habían emitido 113 660 millones de pesos en Bonos de Protección al Ahorro, BPA, teniéndose créditos en pesos por 152 mil millones y 655 millones en dólares. El refinanciamiento de la deuda ha permitido al Instituto lograr ahorros por 1 167 millones.

También se habló sobre los motivos que han impedido cumplir con el intercambio de pagarés de los intermediarios bancarios que participaron en el Programa de capitalización y Compra de Cartera, de conformidad con el artículo quinto transitorio de la ley correspondiente, haciéndose énfasis en que el IPAB carece de facultades legales para revisar las transacciones reportables del Grupo AA, informadas por el auditor canadiense Michael Mackey, sin el consentimiento de la banca múltiple.

En efecto, a pesar de que la junta de Gobierno aprobó su realización desde septiembre del 2000, la Asociación de Banqueros de México ha expuesto en reiteradas ocasiones su criterio de que no estaba en condiciones de consentir la revisión de los créditos.

Por ello, el IPAB solicitó a la Auditoría Superior de la Federación que se le liberara de esta responsabilidad y, por ende, para determinar el fincamiento de responsabilidades así como la reducción del costo fiscal, considerando así solventada la recomendación ante la limitante jurídica que enfrentaba para revisar las operaciones del Grupo AA. En tal sentido, el secretario ejecutivo del Instituto planteó el apoyo de la Cámara de diputados para que, en forma conjunta, se pudieran establecer de inmediato un diálogo con los bancos para resolver esta situación.

También se comentó en la comparecencia el supuesto de que el IPAB haya incurrido en desviación de recursos por 7 550 millones de pesos, ya que ello respondía a dos operaciones concretas. Por un lado, 7 mil millones a una capitalización practicada a Inverlat, habiéndose adquirido obligaciones subordinadas convertibles.

La segunda se refiere a la compra de acciones de CINTRA que obraban en poder de Banca Serfín y que se fundamentó en el artículo 28 de su cuerpo normativo.

Dentro del curso de las preguntas de los grupos parlamentarios y las respuestas del secretario ejecutivo se destacó el hecho de que el Instituto periódicamente informa de todos los procesos al Congreso de la Unión y al propio Ejecutivo Federal, siendo uno de los organismos más fiscalizados en la administración pública. Incluso se comentó que en un estudio reciente realizado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se señalaba que, en términos de rendición de cuentas, información al público y a las autoridades, el IPAB ocupaba el primer lugar.

También se comentó que prácticamente la Auditoría Superior de la Federación tiene la misma información que el IPAB sobre el rescate bancario y sobre cada uno de los procesos que se ha seguido.

Por otro parte, se indicó que en términos de la propia auditoría de Mackey, la ley establece que tanto el Congreso como el Ejecutivo iniciarán las auditorías a más tardar 6 meses después de la entrada en vigor de la propia ley, y dado que ni uno ni otro contrataron auditorías adicionales, la conclusión del IPAB es que la auditoría a que se refiere el artículo Quinto Transitorio, es la del auditor canadiense.

Por cuanto a si en términos de la participación en pérdidas, es viable su incremento, se indicó que los contratos con los bancos se continúan discutiendo, pero no ha habido avance, en virtud de que sucederá con las auditorías. No obstante, la intención del Instituto es la de que se maximice la recuperación y se tratará de ampliar las facultades para imponer sanciones a los que no cumplan con sus programas de recuperación.

Se destacó que la adhesión de los bancos al programa de intercambio de pagarés en términos de la legislación y de los propios contratos, es voluntaria.

No obstante ello, se señaló que se han venido realizando auditorías a los fideicomisos de administración de cartera que tienen los bancos que participaron en el programa de capitalización y compra de cartera, en términos de cuáles han sido los niveles de recuperación, si éstos son de efectivo, con daciones en pago y cuánto se ha reestructurado y, en caso de pago, de cuánto han sido las quitas o condonaciones. Del producto de estas operaciones se espera obtener un monto no menor a los 5 mil millones de pesos.

Por último, durante la comparecencia se abordó la posibilidad de que el Instituto, conjuntamente con la Comisión de Vigilancia y la Auditoría Superior de la Federación, pudieran revisar los hallazgos relativos a la Cuenta Pública de 1999. Además, se consideró positiva la creación de una Subcomisión para vigilar lo que es el rescate bancario y no exclusivamente al Instituto.

Reunión de Trabajo de Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, para la preparación de la presentación del Paquete Económico 2002.

Al inicio de la reunión se señaló por parte del C. Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público que se trataba de un ejercicio inédito de esfuerzo legislativo para dar cumplimiento al artículo Décimo Séptimo Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2001, el cual tiene como propósito iniciar los trabajos tendientes a la elaboración del marco general que habrá de apoyar el Paquete Económico para el próximo ejercicio fiscal, correspondiente al año 2002.

Por una parte, se indicó que se habría de conocer la información que la Secretaría de Hacienda estimaba que acompañaría a los proyectos tanto de la Ley de Ingresos de la Federación, como del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos para el 2002, destacando el marco económico en que se preveía habría de desempeñar la economía nacional, dentro de un incierto contexto internacional.

También se mencionó que el ejercicio que se estaba iniciando se vería indudablemente enriquecido con la participación y el aporte de los diputados que integran ambas Comisiones, sobre todo en consideración a la difícil situación que enfrentaba el país, agravada por los acontecimientos del 11 de septiembre.

A la luz de estas consideraciones y, conocido el hecho de que el ejercicio presupuestal del 2001 había sido irregular y, que en algunos conceptos, incluso registrado subejercicio del gasto corriente, sobre todo de la inversión pública, y en ausencia de un programa que hiciera frente a la fase recesiva y de pérdida de empleos, se consideró que el programa económico para el 2002 debería hacer énfasis en un mayor gasto hacia el primer trimestre del ejercicio, a efecto de alentar la recuperación desde un inicio.

Por ello, sin duda, cobró especial relevancia el análisis y evaluación de los programas a que se refiere el artículo 70 y, particularmente, el 71 del Presupuesto, ya que de su evaluación y desempeño, habrían de determinarse las prioridades y los tiempos y formas en que deberían ser, en su caso, fortalecidos presupuestariamente a fin de que incidieran verdaderamente en el proceso de recuperación económica y social.

De ahí la importancia de conocer oportunamente los indicadores de evaluación y de desempeño de los programas sujetos a reglas de operación, que son precisamente aquellos que atienden la problemática que más preocupa e interesa, como son la generación de empleos, el financiamiento al sector agropecuario y sus apoyos como el Procampo y Progresá, a la construcción de vivienda, al mejoramiento del medio ambiente, el apoyo a la micro y pequeña empresa y el

avance tecnológico y, particularmente, al desarrollo social por medio del gasto en salud y educativo.

Bajo este tenor, el C. Subsecretario de Egresos comenzó la reunión presentando las principales variables macroeconómicas que habría de normar la evolución general de la economía nacional, en función al comportamiento de la economía norteamericana y, en particular, de la coyuntura prevaleciente a nivel internacional.

La baja paridad cambiaria del peso frente al dólar en el 2001 ocasionó una reducción de los ingresos petroleros, y para el 2002 la disminución en la demanda mundial de hidrocarburos amenazaba con afectar negativamente los precios del crudo y llevarlos a niveles de 16 dólares por barril. Se confiaba en que no habría problema para que el precio de la mezcla mexicana de exportación se ubicara en los 18 dólares por barril que se presupuestó para el 2001, ya que hasta septiembre tenía un precio promedio ponderado de 19.77 dólares.

Se aseguró que el crudo mexicano podría cerrar el año en 18.50 dólares por barril, aunque se advirtió que el tipo de cambio y la reducción en la plataforma de exportaciones afectaría al final de cuentas los ingresos petroleros. Esto debido a que en lugar de venderse 1 825 000 barriles diarios, como se presupuestó, sólo se comercializaron 1 720 000 barriles hasta agosto, y en los últimos 4 meses de 2001 se esperaba una baja de 70 000 barriles.

Los pronósticos para el 2002 se ubican en los 16 dólares, es decir, 2 dólares por debajo de lo presupuestado para el año 2001. La demanda mundial de energéticos se estaba deprimiendo, por lo que el año próximo se esperaba una caída en los precios.

SUPUESTOS DE TRABAJO PARA EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE 2002			
(Millones de pesos)			
Concepto	2001		2002
	original	cierre	
PIB Nominal	6 133.1	5 752.7	6 183.7
PIB Real (var. Anual)	4.5	0.13	1.74
Deflactor implícito (%)	6.8	5.8	5.6
Inflación anual (%)	6.5	5.6	4.5
Tipo de cambio nominal promedio	10.1	9.5	10.1
Tasa de interés nominal promedio	12.4	11.6	10.7
Precio del petróleo (dólares/barril)	18.0	19.2	17.0
Plataforma de exportación (Millones barriles/día)	1 825.0	1 724.0	1 825.0
PIB de Estados Unidos (%)	3.0	1.2	0.3
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, octubre 2001.			

También los ingresos petroleros serían afectados no sólo por las menores ventas de crudo, sino también por la apreciación del peso. Se detalló que en promedio se esperaba que el tipo de cambio estuviera en 10.10 pesos por dólar, y no en 9.40 pesos como promedio hasta septiembre. En los últimos informes de finanzas

públicas, el Gobierno Federal reconoció que la fortaleza del peso afectaba los ingresos petroleros.

La mezcla mexicana de exportación, al haber estado en 19.70 dólares por barril en promedio de enero a septiembre, permitió compensar la disminución de la plataforma de ventas al exterior. En el 2001 se esperaba vender 1 825 000 barriles diarios de crudo a 18 dólares, por lo que se obtendrían 11 826 millones de dólares. Pero hasta septiembre las exportaciones eran de 1 720 000 barriles, logrando alcanzarse un precio promedio del barril de 19.70 dólares, lo que permitió compensar un poco la baja en la venta.

De conformidad con los pronósticos de las principales variables macroeconómicas, se comentó sobre un manejo prudente de las políticas fiscal y monetaria, de reformas estructurales en materia tributaria, educativa, laboral y energética, para que la economía logre alcanzar mayor fortaleza y estabilidad en el largo plazo, más que resultados espectaculares en el corto plazo de efímera duración.

En materia de evaluación del desempeño, para la formulación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, se mencionó que se encontró que las dependencias y entidades, debían de elaborar indicadores de desempeño de gestión y de resultados y muy diversos entre sí, lo cual impide una adecuada evaluación de la gestión institucional.

De ahí que se haya trabajado en la afinación de un sistema único de indicadores para la evaluación del desempeño de la Administración Pública Federal, buscando que éstos estén ligados más con los responsables de la formulación, seguimiento y evaluación de programas, que con los ejecutores directos. También se busca que los indicadores estén ligados al presupuesto de las dependencias, que los procesos, los proyectos y los objetivos, y las aspiraciones de los diversos rubros del presupuestos, estén ligados con los indicadores, para que después quien los evalúe, los pueda contrastar con los indicadores que al inicio se comprometieron.

Asimismo, se trabaja en un Sistema Estratégico de Resultados, para lo cual se conformó un grupo de trabajo integrado por la Presidencia de la República, la Secodam, Hacienda y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el cual pretende reportar el avance de las tres grandes prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, esto es, crecimiento con calidad, desarrollo social y humano, así como orden y respeto. Este sistema inició operaciones en el año 2002 y podrá ser consultado vía Internet.

En suma, se busca que este nuevo sistema informático ligue el Presupuesto de la Federación, las asignaciones de recursos y las metas de los indicadores estratégicos de gestión.

Para la elaboración del Presupuesto de Egresos del año 2002, se realizaron algunos cambios importantes que permitirán asociar de mejor manera partidas

presupuestales, con programas y proyectos específicos, dando por resultado una nueva estructura presupuestal. No obstante, también se hizo hincapié en que alrededor del 90% del Presupuesto está asignado a diversos proyectos que se denominan Programas Normales de Operación.

De esta manera, se pretende, a partir de las prioridades y objetivos rectores que marca el Plan Nacional de Desarrollo, fijar programas, actividades, procesos y proyectos para llegar hasta el nivel de unidad responsable, que tendrá indicadores estratégicos y metas, para que después estas se puedan evaluar.

Tradicionalmente, el seguimiento, vigilancia y control del uso de los recursos públicos se ha orientado al cumplimiento de las reglas para el ejercicio presupuestal sin dar mayor importancia a los resultados. De esta forma, la expectativa por evaluar y fiscalizar los recursos presupuestales se han traducido desafortunadamente, en años pasados, en un control excesivo de las partidas presupuestarias por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hacia las entidades y dependencias, en una vigilancia, principalmente dirigida al detalle del gasto, y no a su orientación, en una sobrerregulación del gasto del cual hay muchas quejas, por ineficiente y costoso. Las reformas que se están realizando tienen el propósito de revertir estas tendencias.

De igual manera, se indicó por parte del Subsecretario de Egresos que en este año, por primera vez, se ha realizado un esfuerzo serio para involucrar a las áreas de planeación de las secretarías y a las áreas sustantivas, y poco y poco el propósito es que las segundas sean quienes fijen las prioridades de las dependencias y de las entidades, y no que sean las áreas administrativa, tal y como acontece en la actualidad.

Posteriormente, se explicó el avance que se tenía en la nueva metodología para presentar de una manera más clara y comprensible los distintos conceptos que integran el presupuesto, a partir de nuevas claves que permitirían una mayor desagregación de las partidas presupuestales, a partir de una nueva clave, que se ha denominado PRIORE, esto es, Prioridad Objetivo Rector y Estratégica.

En tal sentido, se comentó que la Unidad de Finanzas de la H. Cámara de Diputados había elaborado una serie de cuadros que se estimaba deberían ser respondidos por la Secretaría de Hacienda a efecto de que las Comisiones responsables de analizar el Paquete Económico 2002, tuvieran los suficientes elementos de juicio que, además de que les facilitara el trabajo, les permitiera evaluar con mayor precisión los programas de gobierno y sus asignaciones presupuestales.

Al respecto, se comentó que previamente deberían ser conocidas por los integrantes de las comisiones, las propuestas de información presentadas.

Finalmente, se convino en que tanto las comisiones como funcionarios de la Secretaría tendrían reuniones de trabajo posteriores a esta, con el propósito de

intercambiar puntos de vista sobre el tipo, calidad y forma de presentación de la información necesaria para los trabajos correspondientes a la aprobación del programa económico, así como de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

No obstante lo anterior, es importante señalar que se cumplió parcialmente con lo estipulado por el artículo décimo séptimo transitorio del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2001, ya que si bien se presentó información importante y amplia, no fue posible discutir sobre los formatos de información que los legisladores requieren para comprender mejor la documentación que debería contener el Proyecto para el 2002.

En este sentido, también debe señalarse que si bien les fueron entregados a los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público diversos proyectos de formatos de información elaborados con el apoyo del Centro de Estudios de Finanzas Públicas, las agendas de trabajo impidieron realizar reuniones posteriores para su debido análisis y discusión.

Reunión de Trabajo de Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, con especialistas en asuntos económicos con el objeto de conocer su visión de la realidad económica por la que atraviesa el país, con miras a la evaluación del Paquete Económico 2002.

El 12 de noviembre de 2001, las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, invitaron a los Licenciados Jesús Silva Herzog Flores, David Ibarra Muñoz, Julio A. Millán e Ignacio Beteta, para que expusieran su visión de la realidad económica del país y, en particular, de la coyuntura en función del ciclo económico y de la posibilidad de aplicar diversos instrumentos de los que provee la política económica para hacerle frente.

La participación del Lic. David Ibarra Muñoz, el primer participante, versó sobre las causas internas que han profundizado la crisis, sin soslayar los problemas que implica la recesión que experimenta la economía norteamericana, para lo cual recordó que mientras en 1950, el ingreso per cápita en México era de poco más de 2 000 dólares y en Taiwán era de 902 y en Corea del Sur de 876 dólares, en la actualidad el ingreso en nuestro país asciende a poco más de los 5 000 dólares, pero en las otras dos naciones supera ya los 10 000 dólares anuales.

Así, estos dos últimos países sustentaron su proceso de cambio en una amplia variedad de instituciones de desarrollo, que impulsaron su modernización sobre la base de la ingeniería social, sin limitarse a abrir mercado. Esto es, se implementaron políticas industriales, crediticias para promover la inversión pública y privada.

Por ello, no dudó en señalar que se continúa descuidando la salud pública de las empresas y de las cadenas productivas de la economía real, llevando al extremo los riesgos de una apertura apresurada, sin haber creado las instituciones de mercado de reemplazo. De igual forma, se ha olvidado la formación de mecanismos institucionales de solución de conflictos de formación de consensos; en suma, se ha descuidado el equilibrio entre el acomodo externo y la adaptación de las empresas a la globalización.

En todo este proceso de cambio, se satanizó el Estado y con o sin razón se cancelaron muchos de los instrumentos de la acción pública, olvidando que Estado y Mercado son instituciones políticas con funciones complementarias, de ninguna manera excluyentes.

Para el Lic. David Ibarra el obstáculo fundamental al crecimiento sostenido de México es la balanza de pagos, pues a pesar de que se cambió el modelo de sustitución de importaciones por el de crecimiento hacia afuera, paradójicamente en vez de resolverse el estrangulamiento externo, la insuficiencia de ingresos externos se ha intensificado, advirtiéndose un debilitamiento en la capacidad de sectores como el turismo, las maquiladoras, el petróleo, y la industria automotriz.

Por ello y por los riesgos de alcanzar un déficit difícil de financiar o de depreciar el tipo de cambio, la administración se rehúsa a instrumentar políticas contracíclicas en la coyuntura actual, es decir, en aplicar medidas que eleven el gasto y la liquidez, que las tasas de interés activas se acerquen a los promedios internacionales y que se apoye al saneamiento financiero de las empresas. En suma, propuso que no se debía perder tiempo en iniciar la reconstrucción del sector real de la economía, sin el cual no hay desarrollo posible.

Por su parte, el Lic. Jesús Silva Herzog refirió que resulta impostergable recuperar el papel promotor del Estado, evitando repetir que la mejor política industrial es la que no existe.

Es evidente que no se puede ir contra el ciclo económico y que hoy se vive ya, lo que alguien ha calificado como la primera crisis global del Siglo XXI. Sin embargo, en su opinión a través de un papel más activo del Estado, si es posible aminorar los efectos negativos de la crisis.

En primer lugar es viable un manejo más activo del gasto público, evitando los subejercicios que, en las circunstancias actuales, no pueden ser explicados. Un segundo aspecto, es superar el dogma del déficit público, por qué empeñarse en mantener un déficit de medio punto del PIB y no un punto, por ejemplo. De hecho, analizando la historia económica del país y, de acuerdo a la experiencia internacional, no existe nada que nos ate a determinado porcentaje.

Otro punto en el que ahondó, se refiere al papel de la Banca de Desarrollo, la cual lleva varios años en la que todo parece indicar el afán en destruirla, limitando su capacidad para fomentar actividades prioritarias de la economía nacional.

Hoy en día, la Banca de Desarrollo prácticamente ha desaparecido, salvo en materia de comercio exterior, lo cual se cubre con razonable atención.

De igual forma, no se ha explicado por qué se mantienen un diferencial tan grande entre las tasas de interés pasivas y las activas. Las primeras han bajado hasta 8 puntos porcentuales, para alcanzar niveles del 7%, en Cetes a 28 días, mientras que la tasa activa, esto es, la que cobran los bancos, están por arriba de 24%. No recortar este diferencial significa un obstáculo muy serio para el desarrollo.

Otro punto interesante en el que se puede meditar se refiere al uso que se podría dar de las reservas internacionales que posee el Banco de México y cuyo monto asciende a poco más de los 41 mil millones de dólares. En efecto, mientras que por su inversión en Estados Unidos se obtienen tasas inferiores al 5%, su financiamiento cuesta casi 8 puntos porcentuales.

Es cierto que existen ciertas provisiones para el Banco Central en cuanto a su uso, pero se pueden encontrar mecanismos que permitan darle un uso más eficiente, como podría ser el de fortalecer los programas de vivienda, que son intensivos en mano de obra y en insumos nacionales.

Por su parte, el economista Julio A. Millán, además de señalar que también coincidía con una gran parte de lo señalado, resulta importante diferenciar el tipo de crisis que padece en la actualidad el país, de las que ha experimentado en las últimas dos décadas y media. Sin embargo, el problema fundamental resulta ser el empleo.

Por ello, sus comentó sobre diversas políticas concretas orientadas a la generación y protección del empleo, mismas que podrían ser implementadas por el Gobierno Federal sin mayores problemas. De esta forma, se podría plantear la eliminación temporal del 2% sobre el impuesto a la nómina, con el objeto de dar mayor flujo de caja a las empresas.

Se podría crear también un bono fiscal a las empresas para que mantengan los niveles de empleo, pudiéndose aplicar el crédito contra impuestos federales, esquema que se aplica con resultados positivos en muchos países.

De igual forma, se podría emprender un programa agresivo de sustitución de importaciones en sectores estratégicos para el país, a través de la aplicación de medidas no arancelarias. También se podría incentivar las compras del sector público, en productos y servicios, para que las empresas mexicanas sean las principales beneficiarias, o en todo caso, establecer cajones especiales con fondos para financiar sectores como la vivienda.

En el mismo sentido, el Lic. Millán propuso la posibilidad de iniciar varios proyectos líderes de construcción de infraestructura de alto impacto, como el del Aeropuerto Internacionales de la Ciudad de México, los cuales no sólo atraen a la

inversión nacional, sino a la internacional. En este tema, es de vital importancia profundizar en el desarrollo o promoción de proyectos llave en mano o de *clusters* de cadenas productivas, sobre todo si se tiene en cuenta que en unos pocos años la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio, implicará una fuerte competencia para México.

Refiere que las políticas anticíclicas deben analizarse en sus resultados de mediano plazo, en la necesidad urgente de establecer y liberar sectores que actualmente se encuentran restringidos a la inversión privada, como lo son el de la energía eléctrica, el gas no asociado, entre otros, sin que ello necesariamente implique la privatización total. Desde luego que es fundamental avanzar en la definición del rumbo que deberá tomar la reforma fiscal, laboral y energética.

El cuarto expositor, Lic. Ignacio Beteta Vallejo, concentró su exposición en analizar si acaso el déficit público es la única o la mejor opción para reactivar la economía, desde un punto de vista empresarial y financiero, para lo cual mencionó que hoy en día la economía mexicana se encuentra frente a una dicotomía de la cual no se está acostumbrado, esto es, se registra una recesión pero con estabilidad financiera.

A primera vista, se podría reactivar la economía cuando se observa que el déficit fiscal es de 0.65% del PIB, mientras que en los países europeos, se pueden registrar desbalances de hasta el 3%, de acuerdo a los Tratados de Maastricht. Así las cosas, aparentemente podría haber margen para utilizar el déficit fiscal; no obstante, se pueden al menos realizar cuatro consideraciones:

En primer lugar, la estabilidad económica y, sin duda, el control del déficit han sido muy importantes juntos con medidas adicionales como limitar el endeudamiento público, para reflejar la fortaleza del tipo de cambio. Todo ello se ha traducido en flujos constantes de capital extranjero, reducción de las tasas de interés, así como en la reducción del costo de financiamiento de nuestros pasivos con el exterior.

El segundo punto, lo que se busca es desarrollar al país y fortalecer las ventajas competitivas, pero sin que ello implique perpetuar los bajos niveles de remuneración salarial. Resulta impostergable invertir en investigación y en tecnología aplicada, así como en una mayor y más eficiente infraestructura que facilite el proceso productivo y comercial. Y, por cierto, los principales enemigos de estos factores son la inflación y las elevadas tasas de interés, las cuales también le restan poder adquisitivo al salario.

Como tercer punto se podría señalar que en la actualidad existen sectores que cuentan con recursos, pero que no pueden generar el nivel de actividad que habían prometido, por problemas inherentes a la administración de la industria, y que, como caso típico, es el de la vivienda.

Por último, como cuarto elemento, se podría considerar a la integración de las cadenas productivas, sobre todo de las orientadas al mercado interno, puesto que

los problemas que han sobrevivido la mayoría de las empresas, las ha orientado o favorecido a las que producen para el exterior.

En este sentido, no se observa como la mejor opción un incremento del gasto público si no se tiene, como contrapartida, también ingresos adicionales. No obstante, existe coincidencia en cuanto a la necesidad de incrementar el nivel de inversión en la economía mexicana, detonar el espíritu empresarial de que se dispone.

De ahí que resulte fundamental instrumentar la reforma fiscal, la cual daría una estructura sólida a las finanzas públicas, al dotar al Estado de ingresos adicionales de por lo menos 1.5 puntos porcentuales del PIB.

En segundo lugar, resulta igualmente importante aprobar la reforma energética y petroquímica que presenta diversas ventajas para la administración, al liberarla de este compromiso y estar en capacidad de reorientar su gasto a otras prioridades y, a su vez, permitirle desarrollar la infraestructura energética que demanda el crecimiento del país.

También se lograría un mejor ambiente de trabajo y de inversión, lo que permitiría alcanzar el grado de inversión y, con ello, mayor profundización del Sistema Financiero Mexicano. En suma, con estas reformas estructurales, se podría aprovechar de mejor manera la baja de las tasas de interés en el mundo industrializado para crear ese espíritu empresarial que demanda el momento y estar en condiciones de fondear proyectos de inversión detonadores de actividad.

La reunión concluyó con dos rondas de preguntas y respuestas entre los expositores y los diputados miembros de las dos Comisiones, habiéndose hecho comentarios y puntualizaciones muy interesantes sobre los diversos temas que fueron abordados por los cuatro participantes.

Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público para exponer los propósitos del Ejecutivo Federal en la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a 2002.

a) Presentación.

Se destacó que el proyecto que era ante todo un presupuesto prudente que permita conservar la estabilidad, que se ha alcanzado en los últimos años y cimenta las bases para la recuperación económica y deja, en la medida de lo posible, mayor espacio para el gasto público, situación que en el 2001 contribuyó a lograr un menor costo financiero al presupuestado de 18 mil millones de pesos, factor que a su vez permitió abatir el monto de los ajustes presupuestarios a 13 mil millones, en función a los menores ingresos.

Así, la continuidad del manejo responsable de las finanzas públicas permitirá consolidar las menores tasas de interés cuyos niveles no eran observables desde el abandono de la estrategia del desarrollo estabilizador; lo contrario, los intentos por aumentar el gasto a través de un mayor gasto, se traducen en el resultado opuesto.

Por otro lado, es evidente que el desempeño económico de la mayor parte de los países está estrechamente relacionado con el comportamiento que muestran las economías de los países desarrollados, situación que ha motivado que economías como la de Estados Unidos, de la zona del Euro y de Japón, atraviesen al mismo tiempo por la etapa más baja de sus respectivos ciclos y con un grado de sincronía no visto con anterioridad, elementos que han motivado la profundización de la recesión norteamericana a niveles no reportados desde la gran depresión.

De esta manera, la caída ajustada por estacionalidad durante cuatro trimestres consecutivos de la producción industrial en México, y la desaceleración del sector servicios a partir del segundo trimestre de 2001, agravadas con los impactos de los actos terroristas del 11 de septiembre, son un reflejo de las perturbaciones externas que ha sufrido la economía mexicana.

Así, el menor dinamismo de la actividad económica, la reducción en la plataforma de exportación de crudo y la apreciación del peso respecto al dólar, mermaron los ingresos del sector público, elementos que motivaron la instrumentación de reducciones en los presupuestos de las dependencias y entidades, principalmente en el rubro del gasto corriente.

No obstante lo anterior, la inflación y las tasas de interés siguen a la baja, la moneda mantuvo su fortaleza y el país conservó un acceso favorable a los mercados financieros internacionales, lo que acreditó su solidez y la buena percepción de su futuro. En esto, la contribución de las sanas políticas monetaria y presupuestaria fue fundamental.

Es por ello que en 2002 el Ejecutivo propone mantener la disciplina fiscal en una visión que va más allá de las razones coyunturales, puesto que es ideal eliminar el déficit público para garantizar la viabilidad de las finanzas y reducir el endeudamiento del sector público para que sea congruente con un mayor nivel de desarrollo, liberando recursos internos y externos para ampliar el gasto de inversión de los particulares, el cual se traduce en mayores niveles de empleo.

En este contexto, se propone un déficit público de 0.65% del PIB, mientras que en materia de ingresos del sector público se contempla una disminución equivalente a 0.22 puntos porcentuales del Producto respecto a los previstos para el 2001, como resultado de menores ingresos petroleros. Se destaca que se proyecta un aumento de 7.8% real en los ingresos tributarios, derivados de una mayor eficiencia administrativa del SAT, a pesar de lo que significa recaudar en un medio en el que la producción disminuye o no crece.

Por cuanto a los precios y tarifas del sector público, éstas se incrementarán de acuerdo a la inflación esperada, así como también algunos insumos continuarán determinándose en función de su referencia internacional.

En materia del gasto programable del sector público, se señaló que se tendrá como prioridad la atención a los segmentos de la población más desprotegida y a la generación de nuevos empleos, por vía de un impulso decidido a nuevos proyectos productivos, fundamentalmente en el ámbito energético, a través principalmente del esquema de inversión financiada.

De autorizarse la totalidad de esos proyectos, junto el resto a realizar, la suma de la inversión presupuestaria y la impulsada por el sector público estaría creciendo a una tasa real del 9% en 2002.

Se destacó que la formulación del Presupuesto de Egresos para el 2002, se integró relacionando cada uno de los procesos y programas llevados a cabo por la Administración Pública Federal, con las prioridades delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo, PND, y con los mecanismos que promueven y facilitan la rendición de cuentas. En tal sentido, se favorecen las asignaciones para educación, salud, vivienda, justicia y combate a la pobreza.

Derivado de la elevada proporción que significa el gasto en servicios personales dentro del gasto total, se propuso no aumentar los salarios a los mandos medios y superiores de la administración pública y conservar, en términos reales, el ingreso del personal de base.

De otra parte, se propuso una más intensa política de financiamiento a través de la banca de desarrollo y de los fondos y fideicomisos de fomento dirigida a los sectores que muestran mayores dificultades para acceder a los recursos de la banca comercial, como son el agropecuario, de infraestructura y de vivienda.

Sobre esto último, destaca el programa de 21 mil millones de pesos que habrá de aportar el FOVISSSTE para financiamiento de vivienda de los trabajadores al servicio del Estado y los esfuerzos del INFONAVIT y del FOVI, entre otros, con el objeto de promover más empleo y reactivar la demanda interna.

En consideración al elevado grado de incertidumbre que prevalece en los mercados internacionales, el Ejecutivo Federal propuso financiar la totalidad del déficit público mediante emisiones en el mercado interno, por lo que por segundo año consecutivo su endeudamiento neto externo será de cero, sólo orientándose a mejorar el perfil de vencimientos y a reducir su costo.

Dentro del tema de transparencia y una mejor rendición de cuentas, se mencionó que a partir del año 2001, la administración incluye en los informes trimestrales los requerimientos financieros del sector público, que abarcan tanto el balance público, como el gasto de capital impulsado a través de la modalidad de inversión anticipada, la intermediación financiera de las instituciones de fomento, así como

los recursos del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, IPAB, indicador que muestra un ligero repunte entre 2001 y 2002 del 0.2% del PIB, influenciado por la inversión financiada.

Para concluir, el Secretario se refirió al tema de la reforma fiscal, como un reclamo de la sociedad que se origina por la insuficiencia de recursos de los tres órdenes de gobierno, en la necesidad de que el esquema impositivo promueva la inversión y de que se promuevan mejores oportunidades de ingreso, situación que en los últimos años se han compensado con recursos derivados de privatizaciones, del impuesto inflacionario y de otras fuentes de ingreso no recurrentes. En ocasiones, del elevado precio del petróleo.

Al respecto, se mencionó que la estructura tributaria propuesta incluía mejoras de gran trascendencia para todos los contribuyentes. En el IVA se elimina el sesgo en contra de las pequeñas y medianas empresas, al llevar el esquema de flujo de efectivo y sus ajustes, se hacía bajo una concepción dinámica de la distribución del ingreso.

En el impuesto sobre la renta, se proponía disminuir las tasas que desincentivan el trabajo y el ahorro y motivar la inversión y que resulten ser competitivas a nivel internacional. Además, se contempló un cambio significativo en la determinación del ingreso personal, abarcando procedimientos y trámites más sencillos, aprovechando los importantes avances tecnológicos en materia de informática y comunicaciones en beneficio del contribuyente.

El ataque a la evasión se hace más efectivo al simplificar, pues una estructura impositiva con multiplicidad de tratos específicos y diferenciados abre grandes espacios para la evasión y elusión fiscales.

En suma, en la coyuntura actual y para reiniciar un crecimiento más vigoroso, una condición necesaria es la solidez de las finanzas públicas, pero no es suficiente contar únicamente con el equilibrio presupuestario.

b) Principales observaciones y comentarios de los Legisladores

Uno de los cuestionamientos más reiterados fue la necesidad de revisar las proyecciones que sirvieron de base para la elaboración del presupuesto y los ingresos, como resultado del nivel que acusaba la cotización internacional del petróleo, puesto que por cada dólar que caía el precio del barril de crudo, se pierden 9 mil 231 millones de pesos anuales.

En tal sentido se hizo necesario revisar con todo cuidado y de manera global a la baja el gasto, debiéndose de readecuar algunos de sus rubros. A este respecto se comentó que el Gobierno Federal no tiene o debe tener un plan de emergencia para reactivar a la economía, en un ámbito en que el gasto austero compromete las posibilidades de recuperación.

También se cuestionó el hecho de que el Presupuesto de 2002, además de los errores en cuanto a su formulación, estuviera alejado de las necesidades y las urgencias ciudadanas. Así, se señaló que propuesta era confusa y poco realista. Más aún, hubo señalamientos sobre la insistencia de persistir en la idea de ligar el éxito de la recuperación económica al proyecto de Presupuesto y el resultado de éste a la aprobación de la reforma fiscal, la cual para muchos de los legisladores únicamente consistía en aumento de impuestos.

En materia del gasto corriente y más concretamente, en pago de sueldos y salarios, se reiteró que, en efecto, su cifra es elevada como proporción del gasto, pero no se contemplaban aumentos de las remuneraciones para el caso de mandos medios y superiores; por el contrario, se plantea una reducción de alrededor de 30 mil plazas.

Una preocupación en la que todos los Grupos Parlamentarios fueron coincidentes se refiere al tema federalista, inclinándose por considerar que, en lo general, se va en contra de la tendencia descentralizadora de los últimos años. En particular se señaló la ausencia del Programa de Apoyo a las Entidades Federativas y el Distrito Federal, PAFEF, que en el presente ejercicio fue dotado con poco más de 13 mil 350 millones de pesos.

Por otra parte y en consideración a la necesidad real de obtener mayores recursos para el fisco y eliminar la dependencia de los ingresos fiscales respecto de la renta petrolera, se aceptó que si bien han existido algunos rubros de gasto subejercidos, en promedio no es tal. Al cierre del tercer trimestre del 2001, el gasto neto llevaba un avance de 70.8%, mientras que un año antes era de 69.3% y en 1999 de 68.4%, respectivamente.

En tal sentido, también se reconoció que sería preocupante el rechazo de la reforma fiscal, debido a que no existen recursos para gastar y no se puede recurrir al endeudamiento externo, por la inexistencia de recursos en el mercado internacional. Por otro lado, financiarse con mayor deuda interna, estrangularía la capacidad del sector privado para financiar su expansión y el consumo.

Al respecto, se insistió que no ha habido reforma fiscal porque no se ha propuesto lo que necesita el país para aumentar las fuentes de recursos en los tres órdenes de gobierno y poder destinarlos a fines superiores que permitan a nuestra economía superar los problemas estructurales, de ahí que no se hubiesen podido construir los consensos necesarios. No obstante, se indicó que existía la disposición de sacar adelante la reforma fiscal, siempre y cuando no incluyera el IVA en alimentos y medicinas.

A requerimiento expreso sobre los ingresos del IPAB, se indicó que en el 2002 se pretenden vender 18 mil millones de pesos, de los cuales 2 mil corresponden a bienes muebles e inmuebles, otros 2 por cuotas de supervisión y un mil 700

millones por venta de cartera. Y ya existen compromisos previos de venta de activos por 6 mil 200 millones.

Sobre la revisión del Presupuesto, algunos legisladores pidieron actuar con responsabilidad y evitar un aumento del déficit fiscal que, tarde o temprano, tengan que pagar los mexicanos en el futuro, a costa de mayor inflación y pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores.

Finalmente, se apuntó que se trabajaría para lograr mayor congruencia entre las prioridades nacionales y la distribución del gasto, lo cual hacía presuponer que el documento resultante sería totalmente distinto al propuesto, pero austero y en tiempo. Asimismo, se comentó que se contaría con un mecanismo preventivo y correctivo que permitiría prever desviaciones y ineficiencias en la programación y aplicación de los recursos.

Vale la pena señalar que, para el desahogo de la comparecencia, se estableció la siguiente mecánica: Hasta 30 minutos para que el C. Secretario expusiera el paquete económico 2002; 5 y 15 minutos para fijar la posición general de cada partido o grupo Parlamentario sobre los Criterios Generales de Política Económica.

Para responder a estos planteamientos, se estableció que el compareciente contaría con 20 minutos para hacer sus comentarios. Con posterioridad se previó realizar dos rondas de preguntas hasta por 5 minutos por parte de todos los Grupos Parlamentarios representados en la Cámara, respuestas generales de hasta por 8 minutos y, finalmente, otros 2 minutos para réplica, sin intervención final por parte del C. Secretario.

B) Aspectos particulares de la agenda fiscal y financiera.

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 80-A DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

Fecha de presentación: 13 de septiembre de 2001 y posteriores.

Presentada por: Diversas iniciativas de Diputados Federales y Locales.

Fecha de aprobación: 8 de noviembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 29 de noviembre de 2001.

A) Exposición de Motivos.

Las siete iniciativas analizadas sobre el tema que cuando se creó el artículo 80-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que definía un mecanismo de estímulo a

los trabajadores asalariados, no se estableció con claridad el criterio para calcular el monto de dicho subsidio.

Derivado de esta situación, el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 1990, el 24 de enero de 1991, el 15 de marzo de 1991, el 20 de diciembre de 1991 y el 24 de enero de 1992, la mecánica para calcular el subsidio acreditable contra el impuesto para las personas físicas, en cuyo texto se señalaba que el cálculo para determinar el mencionado subsidio incluiría, entre otras erogaciones, a las inversiones y gastos efectuados en relación con la previsión social.

Esta redacción careció de precisión desde su inicio, ya que omitió enumerar cada uno de los conceptos con los que se integraba el cálculo. Consecuentemente, un gran número de patrones continuaron haciendo el cálculo sin integrar en él las aportaciones patronales al IMSS y al INFONAVIT, por lo que hubo numerosas controversias de carácter fiscal.

El 18 de mayo de 2001, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis de Jurisprudencia para la interpretación del quinto párrafo del artículo 80-A, estableciendo que para obtener la proporción aplicable para calcular el monto del subsidio acreditable contra el impuesto, deberían incluirse las cuotas patronales al IMSS y al INFONAVIT, dentro de las erogaciones relacionadas con los servicios personales subordinados.

En virtud de que esta situación podría repercutir en contra de los grupos salariales más deprimidos, se propuso una reforma legislativa para que se establezcan con claridad los elementos que deben integrar el cálculo del monto del subsidio, exceptuando de las prestaciones que deben incluirse en el mismo, las cuotas patronales tanto al IMSS, como al INFONAVIT y, en su caso, las aportaciones al ISSSTE, dando seguridad jurídica a los contribuyentes y a los obligados a la retención.

Por su lado, la iniciativa presentada por el C. Diputado Rodolfo G. González Guzmán, señalaba que la recién publicada Tesis Jurisdiccional 2ª./J 19/2001, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia administrativa controversia y afectado la estabilidad de los factores de la producción al considerar que las aportaciones patronales al IMSS, al INFONAVIT y el SAR, debía incluirse para integrar el cálculo del monto del subsidio, a pesar de que el Código Fiscal de la Federación expresa claramente en su artículo 2, que las aportaciones de seguridad social son contribuciones y, por lo tanto, no debían considerarse como ingresos sujetos a gravamen.

Con relación a las iniciativas presentadas por los Gobiernos del Estado de Sonora y el de Tlaxcala, éstas referían que para determinar el monto del subsidio acreditable contra el impuesto que se deriva de los ingresos gravables, incluye entre los diversos conceptos relacionados con la prestación de servicios personales subordinados a las inversiones y gastos efectuados en relación con la

previsión social, exceptuando las aportaciones patronales al IMSS, al INFONAVIT, al SAR, así como al ISSSTE, tanto a nivel federal como estatal, servicios de comedor, comida y transporte al trabajador, entre otros.

Por su parte, el proyecto presentado por el Senador Héctor Michel Camarena señalaba que la resolución de la Suprema Corte va en contra de las conquistas de los trabajadores al determinar el subsidio contra el impuesto sobre la renta, considerando que las cuotas de aportación que hacen los patrones al IMSS, el INFONAVIT, SAR y FOVISSTE, se consideran como percepciones de ellos.

Agregó también que la mencionada resolución afectaba a los empresarios puesto que la Secretaría de Hacienda trataba de cobrarles o hacerlos que descontaran los subsidios al salario por el ISR que dejaron de pagar durante los últimos 5 años por el cálculo mal realizado.

Derivado de lo anterior, se pronunció por la posibilidad constitucional de que el Legislativo, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción VII, reforme el artículo 80-A de la Ley en comento, precisándose que las prestaciones de previsión social no son parte de los ingresos de los trabajadores, con lo cual se evitarían las interpretaciones erróneas del máximo tribunal.

Por su parte, el C. Diputado José Narro Céspedes, representante del Partido del Trabajo, juzgó conveniente respecto a la problemática referida con anterioridad, además de la reforma del párrafo quinto del Artículo 80-A, incorporar un artículo transitorio a efecto de que las modificaciones al citado párrafo se aplicaran en beneficio de todos aquellos contribuyentes y obligados a la retención del impuesto sobre la renta, aún cuando hubieran recibido resolución judicial en contra.

Por último, la iniciativa del Gobierno del Estado de Jalisco, por su parte, considera que las aportaciones a la seguridad social no debían ser conceptos por los que se pagara el impuesto sobre la renta para las personas físicas, por lo que proponía derogar el subsidio otorgado con base en el artículo 80-A y, por tanto, ajustaba la tarifa que contempla el artículo 80 de la Ley en comento.

B) Trabajo de la Comisión.

Se coincidió con la problemática de las iniciativas objeto de análisis, ya que la aplicación de la resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación obligaba a las empresas a cubrir correctamente el ajuste de los últimos 5 años con los recargos y actualizaciones correspondientes, situación que a la luz de las circunstancias actuales podría ocasionarles efectos negativos, que ponían en peligro la operación de muchas empresas y la permanencia de las fuentes de trabajo.

Por cuanto a los trabajadores, se estimó necesario darles la completa seguridad jurídica de que en lo futuro, el subsidio a que son acreedores, no se viera afectado

por criterios no debidamente recogidos en Ley, ya que este apoyo lo recibirían en función del salario percibido y la cantidad de prestaciones otorgadas, esto es, a menor salario y/o prestaciones, mayor era el subsidio, lo que implicaba un sacrificio fiscal.

Asimismo, debía considerarse los términos de la Decimanovena Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2000, publicada el día 10 de octubre de 2001 en el Diario Oficial de la Federación, la cual señalaba a la letra que “cuando los patrones no efectúen la retención o lo hagan en retención menor a la que efectivamente les corresponde a sus trabajadores, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, estos no podrán efectuar descuento alguno a los salarios de sus trabajadores, cuando hubiese transcurrido un periodo mayor de un mes, contado a partir de la fecha en que los salarios fueron pagados, sin que dicha situación libere a los patrones de la responsabilidad solidaria que sobre la parte de las retenciones no efectuadas les corresponde”.

De acuerdo a estos señalamientos y, en consideración a la resolución que el 23 de octubre, la Suprema Corte de Justicia de la Nación le dio al amparo número 946/2001 promovido por la empresa Exportadora de Sal, S.A. de C.V., en el sentido de que para calcular el subsidio al salario no deben incluirse las cuotas del IMSS e INFONAVIT, pues ello sería violatorio del principio constitucional de proporcionalidad tributaria a que se refiere la fracción IV del artículo 31 de nuestra Carta Magna, la Comisión consideró indispensable realizar las reformas al párrafo quinto del artículo 80-A de la Ley en comento.

Por otro lado, se estimó necesario señalar en el dictamen aprobado, el planteamiento del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el cual manifestó su total acuerdo con el espíritu de las iniciativas en comento, en virtud de la posible afectación sobre un amplio número de trabajadores y considerando los graves problemas de liquidez que enfrentan la mayoría de los retenedores.

Sin embargo, el mismo Grupo Parlamentario también consideró que no se podía dejar de mencionar que una solución de fondo al tema del subsidio acreditable al impuesto sobre la renta de las personas físicas fue planteada por el Ejecutivo Federal en la Iniciativa de Nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, remitida a la Cámara el 4 de abril de 2001, con anterioridad a las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a la presentación de las iniciativas en dictamen. Conforme a esto, estimaba que el acto legislativo idóneo hubiera sido dictaminar la Iniciativa del Ejecutivo y, mediante artículos transitorios, otorgar los beneficios a trabajadores y empleadores en forma retroactiva.

En atención a los planteamientos derivados de las iniciativas presentadas, así como en respuesta a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión de Hacienda y Crédito Público estimó conveniente resolver mediante las reformas necesarias, la problemática que representa la actual redacción del artículo 80-A.

Asimismo, con el propósito de incluir en esta solución a todo el sector laboral, se consideró conveniente incorporar al texto de ley tanto las aportaciones patronales al Sistema de Ahorro para el Retiro, como de los trabajadores al servicio del Estado, con lo cual se les brindó la seguridad jurídica y el trato equitativo a que tienen derecho.

De igual forma y en atención a los planteamientos en las diversas iniciativas, se establecen 3 artículos transitorios el procedimiento para aplicar en el ejercicio de 2001 el cálculo del subsidio de conformidad con las reformas que se plantean para el citado artículo.

Con las adecuaciones propuestas, se consideró que se atendían los planteamientos de las iniciativas en estudio, así como las preocupaciones del sector obrero, el cual no deberá verse afectado, y de los patrones, a la vez que se protegen los intereses del fisco federal, al darles un marco de mayor seguridad jurídica. Asimismo, se estableció el procedimiento a seguir, según la opción que se resuelva tomar de conformidad con el segundo transitorio.

El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 399 votos a favor, uno en contra y una abstención.

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTICULO 163 A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

Fecha de presentación: 29 de marzo de 2001.

Presentada por: C. Diputado José Marcos Aguilar Moreno del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Fecha de aprobación: 13 de noviembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 13 de diciembre de 2001.

A) Exposición de Motivos.

La Iniciativa planteó la necesidad de impulsar la ciencia y tecnología así como lograr un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, que permitan convertir a este sector, en una variable estratégica que coadyuve al desarrollo del país, de ahí la necesidad urgente de incrementar y eficientar la participación del sector privado en el financiamiento del gasto en ciencia y tecnología nacional.

Se señaló que uno de los motivos del atraso tecnológico en el país obedece a la insuficiente canalización de recursos, tanto públicos como privados, para acelerar un factor tan importante como éste. En particular, uno de los principales problemas es la falta de dirección, limitado apoyo y rigidez en los ordenamientos aplicables a

los pocos estímulos fiscales que existen para la promoción de esta materia, situación que hacía más urgente establecer los cambios necesarios para su adecuado aprovechamiento.

En efecto, la experiencia demostró que los estímulos incorporados en el artículo 27-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta en el año de 1998 tuvieron un efecto muy limitado, dado que resultaba problemático y complejo aplicar y definir las inversiones objeto de los beneficios a la investigación y desarrollo de tecnología, procediéndose a incorporarlos a partir del ejercicio fiscal de 1999 al capítulo de estímulos fiscales contenidos en el artículo 15 de la Ley de Ingresos de la Federación.

Así en 1999 se estableció el Comité Interinstitucional, como órgano responsable de garantizar que los proyectos de más alta prioridad fueran los beneficiados con estos estímulos, fijándose además un monto de 500 millones de pesos para ejercer recursos presupuestales durante ese año, mientras que en el 2000 se repitió esta misma situación, con el fin de lograr mayor impacto en el esfuerzo por promover la investigación y la innovación tecnológica.

No obstante, la realidad fue que no se impulsó de manera importante la inversión productiva en este campo y apenas se ejerció el equivalente al 0.6% y 1.7% del monto total autorizado en los años de 1999 y 2000, respectivamente.

En virtud de lo anterior, se planteó para el 2001 reubicar el estímulo fiscal previsto en la citada Ley de Ingresos, a la Ley del Impuesto sobre la Renta, norma jurídica donde se deben situar los estímulos fiscales referentes a dicho impuesto. Asimismo, propuso eliminar la aplicación del estímulo sobre el gasto incremental y aplicar tal incentivo sobre los gastos e inversiones totales efectuadas dentro del ejercicio. También establece un crédito fiscal del 35% de los gastos de inversiones totales para el caso de las empresas pequeñas y medianas, y del 20% para las empresas grandes, según la clasificación vigente emitida al respecto por la Secretaría de Economía.

B) Trabajo de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Ciencia y Tecnología

Las Comisiones Unidas consideraron necesario, a la luz de los diversos análisis realizados, así como de las consultas sostenidas con las autoridades competentes en la materia, establecer en la Ley del Impuesto sobre la Renta, en el Título VI, De los Estímulos Fiscales, la opción para apoyar el gasto total en investigación y desarrollo de tecnología que se realice en un determinado ejercicio fiscal por parte de las empresas y no sólo el gasto incremental, con lo que se estaría dando una mayor promoción a la inversión en este amplio terreno.

De igual forma, se consideró conveniente ubicar este incentivo en el capítulo específico de estímulos fiscales, en lugar de como lo planteó la iniciativa que corresponde al Capítulo II, De las Deducciones de las Personas Morales.

Por otro lado, no se estimó conveniente establecer estímulos diferenciados para el caso de las pequeñas y medianas empresas, respecto de las grandes, ya que si bien existe una clara diferenciación económica y, por ende, capacidad de gasto en este tipo de unidades, la realidad es que en materia fiscal su tratamiento diferenciado podía dar lugar a iniquidades que podrían ser impugnadas por los contribuyentes con mayor capacidad.

En tal virtud, se propuso que el estímulo, consistente en un crédito fiscal, fuera de carácter general con una tasa del 30% de los gastos e inversiones totales, independientemente del tamaño de las empresas. Ello no significó, desde luego, que las pequeñas empresas pudieran estar sujetas a otros requerimientos, de conformidad con las reglas generales que al efecto emita a la brevedad posible el Comité Interinstitucional, a que se refiere la Ley de Ingresos de la Federación y que se integra por el CONACYT y las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía.

Al respecto, para fines del estímulo se definiendo como investigación y desarrollo de tecnología, los gastos e inversiones realizados en territorio nacional, destinados directa y exclusivamente a la ejecución de proyectos propios del contribuyente que se encuentren dirigidos al desarrollo de productos, materiales o procesos de producción, que representen un avance tecnológico, de conformidad con las reglas generales anteriormente referidas.

Cabe indicar que la opción que se otorga, vía el estímulo fiscal en la Ley del Impuesto sobre la Renta, consistente en un crédito fiscal del 30% sobre el gasto total responde a dos situaciones concretas: La escasa cultura empresarial de apoyar la investigación y el desarrollo científico y tecnológico y, en segundo lugar, la experiencia que en esta materia reportan otras economías, pero considerando nuestro propio marco jurídico.

A manera de recomendación, las Comisiones Unidas consideraron imprescindible que el Comité Interinstitucional, debería de redoblar sus actividades de difusión de estos estímulos a la investigación y desarrollo de tecnología ante la comunidad empresarial, atendiendo a los cambios que se realizan.

Finalmente, se estableció en los artículos transitorios una fecha límite para que el Comité Interinstitucional publicara en el Diario Oficial las reglas de carácter general que deberán hacer operativo y, sobre todo ágil el estímulo fiscal propuesto, así como la aclaración de que el techo o monto de los estímulos fiscales que se podrán aplicar por este concepto no podrán rebasar, en conjunto, de los 500 millones de pesos que contemplaba la Ley de Ingresos de la Federación para el año 2001.

Asimismo, se juzgó procedente que el CONACYT, por su reconocida capacidad y especialización, contara con el voto de calidad en la determinación de los proyectos que podrán ser susceptibles de recibir los estímulos fiscales, con lo cual se espera agilizar el análisis y otorgamiento de estos apoyos.

El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 407 votos a favor y ninguno en contra o abstención.

INICIATIVA DE LEY QUE AUTORIZA AL EJECUTIVO FEDERAL, PARA OTORGAR APOYOS TENDIENTES A SALVAGUARDAR LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE AEREO.

Fecha de presentación: 31 de octubre de 2001.

Presentada por: El Ejecutivo Federal.

Fecha de aprobación: 11 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 29 de diciembre de 2001.

A) Exposición de Motivos.

Refirió la Iniciativa el papel estratégico que desempeña la aviación comercial como medio para la movilización de personas, así como para el intercambio de bienes y servicios, sobre todo si se analiza a la luz del proceso de globalización que registra nuestra economía.

Los acontecimientos sucedidos el 11 de septiembre no sólo repercutieron en el desempeño de la economía, sino que de manera particular afectaron los códigos de seguridad que gobiernan y regulan a la aviación comercial. En efecto, al emplearse el transporte aéreo como medio para expresar actos de terrorismo y de guerra, provocó que todos aquellos que participan en dicho mercado tuviesen que prever la ocurrencia de este tipo de contingencias, incluyendo a la aviación comercial mexicana, situación que demanda una gran capacidad financiera, por el incremento en el costo de las primas de los seguros.

Frente a este escenario, los permisionarios y concesionarios del transporte aéreo se enfrentan a dos alternativas posibles: Primero, cubrir la diferencia en el costo de la prima del seguro, situación que se ve difícil debido a la crisis por la que atraviesan o, en segundo lugar, dejar de operar, con la consecuente pérdida de fuentes de empleo en muchos niveles.

Derivado de esta situación extraordinaria, se plantea la urgente necesidad de establecer un mecanismo, de carácter temporal, que coadyuve a salvaguardar al

servicio público prestado por las aerolíneas nacionales, con el objeto de establecer una cobertura *ad hoc* de los riesgos derivados de actos terroristas y de guerra.

Se estima que mediante la instrumentación de este mecanismo descrito posteriormente se cubre de manera adecuada la seguridad de pasajeros y tripulaciones, así como de las aeronaves toda vez que no se les deja desprotegidos en caso de un siniestro.

En este sentido, se destaca que estas contingencias están siendo atendidas en más de 70 países, así como, el hecho de que la Organización de Aviación Civil Internacional ha recomendado a sus Estados miembros el tomar las medidas necesarias con el fin de que la aviación y los servicios de transportación aérea no sean interrumpidos, hasta que los costos de las coberturas por actos de guerra y terrorismo que ofrece el mercado reasegurador se normalicen, respondiendo por los costos sobre los riesgos en exceso que no pudieran ser cubiertos por el mercado o la industria.

B) Trabajo de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones

Se coincidió con el Ejecutivo en el sentido de que los actos de terrorismo realizados en septiembre han derivado en múltiples problemas para la economía mundial y, de forma muy particular, para las actividades asociadas a la transportación aérea y el turismo, así como para el ramo asegurador, poniendo en condiciones de fragilidad extrema numerosas fuentes de empleo productivo. De ello dan prueba los recortes de personal y los programas de apoyo emergente que han instrumentado en las últimas semanas diversos países, tanto industrializados como en desarrollo, para evitar la quiebra y cierre de sus principales aerolíneas comerciales.

En tal sentido, cabe recordar que el Gobierno Federal determinó poner en marcha un plan de contingencia de apoyo temporal para las empresas aéreas nacionales, el cual involucró la reducción de hasta en un 10% el precio del combustible e igual porcentaje de rebaja en el cobro del Servicio a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano, además de no seguir escalando las tarifas de servicios aeroportuarios, las cuales se actualizan mes a mes de conformidad con el procedimiento en vigor.

No obstante ello, resultó evidente que estos apoyos para las aerolíneas nacionales eran insuficientes para permitirles generar el volumen de recursos financieros necesarios para cubrir los costos de las coberturas por actos de guerra y terrorismo, que se exige como condición para poder seguir volando, ya que los nuevos costos han registrado un incremento de más de 40 veces ante los mayores niveles de riesgo. En efecto, cabe indicar que las empresas aseguradoras y reaseguradoras tienen la facultad de cancelar o incrementar el costo de sus pólizas en el corto plazo, dependiendo de la situación de riesgo que prive en el ámbito internacional.

De acuerdo a la información disponible de 9 líneas aéreas, el costo adicional originado por el incremento en el pago por las primas de seguro antes señaladas ascendía a 53 millones de dólares, compromisos que, por problemas de liquidez, se negociaba pagar en forma trimestral.

La repercusión de trasladar de forma integral e inmediata este incremento al usuario del servicio aéreo, traería un efecto determinante en el comportamiento de la demanda del servicio, situación que orillaría a las aerolíneas, sobre todo aquellas que compiten en las rutas internacionales, a quedar fuera de mercado. No obstante, esta situación debería irse corrigiendo a mediano plazo, en la medida en que en que se recupere la actividad económica internacional, se normalice el mercado asegurador y se reduzca el efecto psicológico del uso de ese medio de transporte. Por ello, se planteó que el apoyo fuera temporal.

En efecto, el temor causado por los actos terroristas tanto del pasajero internacional como del propio, derivó en que el factor de ocupación de las aerolíneas nacionales se redujera de manera importante. Al comparar el mes de octubre de 2001 con respecto al 2000, se observa que los vuelos nacionales reportan una caída del 13%, en tanto que los internacionales del 29.5%.

Cabe indicar que la industria aérea nacional genera alrededor de 25 mil empleos directos, de los cuales se han perdido hasta ahora alrededor de 6 mil.

En tal virtud, el objeto de la Ley, que se precisó en el artículo 1º, fue apoyar de manera extraordinaria, mediante los mecanismos financieros con que cuenta el Gobierno Federal, a los permisionarios y/o concesionarios de nacionalidad mexicana que proporcionan las diversas modalidades del servicio público de transporte aéreo que en el mismo ordenamiento se precisan, respecto de la contratación de pólizas de cobertura contra riesgos de responsabilidad civil por actos de guerra y terrorismo.

Se precisó por parte de las Comisiones que el evento a que se hace referencia no es comparable con ningún otro y es de carácter eventual, motivo por el cual no procederán peticiones de esta naturaleza que contravengan las disposiciones de disciplina fiscal y presupuestaria que debe mantener el Gobierno Federal

De acuerdo al universo potencial de empresas y el número de aviones que pudieran ser apoyadas por esta Ley, en el artículo 2º, las autoridades estimaron inicialmente que los recursos para cubrir el incremento en el costo de las primas de seguros contra los riesgos por responsabilidad civil anotados con anterioridad, respecto de las que tenían contratadas al 11 de septiembre podrían ascender a máximo de un mil millones de pesos, monto que en las circunstancias actuales de operación les resulta prácticamente imposible de cubrir.

Sobre este particular, se consideró por los legisladores modificar el mecanismo planteado por el Ejecutivo, ya que podría crear un precedente negativo para otros sectores o actividades que pudieran verse afectados por diversas circunstancias

adversas a su operación. Por ello, se propuso que el costo de esta medida no sea repercutida al Gobierno Federal, sino que los apoyos financieros recibidos sean recuperados por incrementos en la productividad de los propios concesionarios y permisionarios, evitando en la medida de lo posible afectar a los usuarios de los servicios aéreos.

Asimismo se precisó que los recursos para el otorgamiento de los créditos deberán ser canalizados por Nacional Financiera por medio de un fideicomiso, sin estructura administrativa, que garantice el uso responsable y transparente de los recursos de que finalmente se disponga. Además, los recursos hasta por un mil millones de pesos que se requieren deberán afectar, en lo fundamental, el Ramo 09 Comunicaciones y Transportes, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente ejercicio fiscal de 2001, de acuerdo con las economías y procedimientos que determinen las autoridades competentes. Dichos recursos serán canalizados al agente financiero que determine el Gobierno Federal, el cual será el encargado de operar el esquema de apoyo que se plantea a través de créditos, así como también de su recuperación, para lo cual se cuidarán factores tales como plazos y tasas de los mismos.

En tal virtud, se estimó necesario establecer varios requisitos para que los concesionarios y permisionarios pudieran acceder a los apoyos, fundamentalmente por cuanto hace al cumplimiento actualizado de sus obligaciones fiscales, legales, reglamentarias y convencionales, a efecto de no canalizar recursos fiscales escasos a empresas que no están en condiciones financieras sanas o en condiciones normales de operación.

Por otro lado, es importante anotar que, dado que el monto anterior es producto de diversos escenarios financieros, el Ejecutivo Federal hizo la previsión de que en caso de resultar insuficientes los recursos solicitados, se le facultaría para cubrir la diferencia entre el monto de las obligaciones que resultaren para hacer frente a las contingencias derivadas de la responsabilidad civil, de conformidad a los contratos de seguro vigentes al 11 de septiembre y la suma asegurada que hubiera contratado por concepto de estos seguros con los recursos a que se refiere el artículo anterior, esto es, a actuar como reasegurador, o bien, lo que derivara directamente por la actualización de los supuestos contenidos en los contratos correspondientes.

En caso de darse este supuesto, se modificó la propuesta original para señalar que sólo sería aplicable en el caso de que los recursos asignados originalmente resultaran insuficientes o inadecuados, si bien estuvo de acuerdo en no computarse para efectos de determinar el endeudamiento neto interno, puesto que su monto, además de que podría ser muy elevado, no correspondía técnicamente a un concepto de pasivo.

Asimismo, es importante precisar que, en caso de que el Ejecutivo Federal evaluara como más recomendable recurrir a la mecánica antes señalada, éste se obliga a informar de inmediato al Congreso de la Unión de las condiciones en las

que procedería, incorporándose al efecto un plazo no mayor a los 10 días hábiles a partir de la fecha en que se haya resuelto otorgar el apoyo, los motivos y sujetos del mismo.

El artículo 4º de la Ley que se comenta contiene los lineamientos de vigilancia que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes y de Contraloría y Desarrollo Administrativo deberán implementar, para su debido cumplimiento.

El carácter temporal del apoyo financiero que se estaría otorgando al sector, se abordó en un artículo transitorio, al determinarse que su vigencia será de 180 días, si bien se estimó necesario dar la posibilidad de que pueda ser prorrogable por otros 180 días en caso de que las condiciones del mercado asegurador lo haga necesario, así como las posibles condiciones provocadas por nuevos sucesos o actos terroristas.

Finalmente, se recomendó a las autoridades competentes definir con toda precisión el destino de los recursos provenientes del cobro por 50 pesos que a partir del 28 de septiembre, se hace a pasajeros y trabajadores de las líneas aéreas por concepto de seguro, a efecto de que estos, por un monto esperado de 238 millones de pesos para el cuarto trimestre de este año, dentro de un esfuerzo integral de seguridad, puedan ser canalizados a cubrir los gastos de seguridad que exige el servicio bajo las nuevas condiciones de operación.

El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 380 votos a favor, 27 en contra y 8 abstenciones.

II. PERIODO DE SESIONES EXTRAORDINARIO.- Del 18 al 31 de diciembre de 2001.

A) Consideraciones Generales.

Al llegar a su término el lapso que la Constitución establece para que el Honorable Congreso de la Unión atienda los asuntos a su cargo y dado que las disposiciones que regulan las materias de ingresos y egresos de la Federación disponen que al año fiscal corresponde al año de calendario, al tiempo que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación se caracterizan por el principio de anualidad, la Comisión Permanente dispuso convocar a un Periodo Extraordinario de Sesiones a celebrarse durante el Primer Receso del Segundo Año de Ejercicio de la Quincuagésima Octava Legislatura, con el propósito de ocuparse, entre otros temas, de los siguientes:

- I. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002;
- II. Reformas a diversas disposiciones de carácter fiscal y tributario (paquete fiscal);
- III. Minuta de reformas a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas;
- IV. Minuta de reformas y adiciones a la Ley del Contrato de Seguro;
- V. Minuta de Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia, y
- VI. Reformas y adiciones a la Ley Aduanera;

De esta forma, la Comisión de Hacienda y Crédito Público procedió a declararse en sesión permanente y a desahogar los asuntos enlistados, a fin de cumplir en forma y término con el programa establecido por la Comisión Permanente.

Cabe indicar que de esta manera se pudieron presentar al Pleno de la Cámara los nueve dictámenes correspondientes al Decreto que adiciona una fracción X al artículo 2º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; Minuta de reformas a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley federal de Instituciones de Fianzas; Minuta de reformas y adiciones a la Ley del Contrato de Seguro; Minuta de Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia; Reformas y Adiciones a la Ley Aduanera; Reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Federal de Derechos; Decreto de la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta; reformas, adiciones y derogaciones a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y dictamen de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001.

Por lo que hace a las Minutas elaboradas por la Cámara de Senadores respecto a los dictámenes a la Ley Aduanera, al Impuesto sobre la Renta, al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, así como a la Ley de Ingresos de la Federación, la Colegisladora, de manera inusual, incorporó diversos artículos y modificó otros, algunos de los cuales se han prestado a confusión e incluso a

dudas en cuanto a su constitucionalidad, en particular, los cambios realizados al impuesto telefónico y a la creación de un nuevo impuesto para gravar bienes y servicios suntuarios, así como modificaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Estos dos últimos adicionados como artículos transitorios a la Ley de Ingresos.

Es importante destacar que el trabajo y las amplias consultas a todos los sectores de la sociedad marcaron el esfuerzo legislativo de discusión para lograr una reforma fiscal. Trabajo inédito por su profesionalidad y amplitud, así como por el ejercicio democrático que implicó.

Al respecto, se crearon 5 grupos por temas específicos, en donde participaron directamente más de 70 diputados que tuvieron interés en aportar su conocimiento y posición particular, en representación de todos los Grupos Parlamentarios.

Después de recibir, escuchar y evaluar las propuestas de los Congresos Locales de diversos Estados de la República, de los sindicatos y organizaciones de trabajadores, de las agrupaciones rurales y campesinas, de las cámaras y asociaciones de industriales y comerciantes, de los exportadores e importadores, de los colegios e institutos de profesionales, así como de las universidades públicas y privadas y de los centros de investigación, los legisladores llegaron a los consensos necesarios para aprobar una reforma fiscal que recoge el sentir de todos los actores que colaboraron en su diseño final.

No fue la del Ejecutivo Federal, pero ésta sirvió de base fundamental para el debate y su consecución. De la reforma fiscal para 2002, los resultados son los siguientes:

- ?? No se afecta el ingreso y gasto de la mayor parte de la población mexicana, y en particular de aquella que cuenta con ingresos medios y bajos.
- ?? No afecta las conquistas contractuales de los trabajadores mexicanos en materia de prestaciones sociales.
- ?? Garantiza recursos fiscales adicionales al Gobierno Federal para cumplir con sus tareas fundamentales y retoma la senda del crecimiento económico con estabilidad de precios y tipo de cambio.

Bajo estas premisas, los legisladores aprobaron, siempre con el voto a favor de la mayoría, las siguientes reformas fundamentales:

- ?? Establecer como columna vertebral de la política fiscal al impuesto sobre la renta, es decir, al ingreso de las empresas y personas físicas, en vez del consumo.

- ?? Dejar en sus términos las tasas del impuesto al valor agregado, sin generalizar la tasa del 15% o siquiera una menor aplicable a medicinas, alimentos, honorarios médicos y primas de seguros, libros, colegiaturas, etc., tal y como se planteaba en la propuesta enviada por el Ejecutivo y condicionante para lograr el resto de los cambios fiscales.
- ?? Poco más de la mitad de los 70 mil millones de pesos que resultan de la reforma fiscal, provienen de los cambios en el impuesto sobre la renta, cambios que se centran en:
 - ?? Establecer la tasa del 35% para personas morales, reduciéndose paulatinamente para que, a partir de 2005, se pague el 32% y desaparezca la tasa del 5% de retención en el pago de dividendos.
 - ?? Hacer del ingreso a las personas físicas un esquema de acumulación o globalización, abandonando el régimen cedular, a efecto de que cada quien pague según su real capacidad contributiva.
 - ?? Se establece, mediante un impuesto sustitutivo de crédito al salario del 3%, que serán los patrones quienes deberán pagar el crédito al salario y se regula su operación para que efectivamente llegue a todos los trabajadores en la proporción que les corresponde.
 - ?? Se acotan los regímenes especiales de tributación, se transforman y se les dota de mayor transparencia.
 - ?? En el caso de las personas que se dedican a las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras se les exenta del impuesto, siempre y cuando obtengan ingresos que no excedan de 40 veces el salario mínimo general elevado al año.
 - ?? Se modifica el régimen Simplificado, sustituyendo al anterior esquema de entradas y salidas, por el de ingreso y egresos de efectivo para las actividades del autotransporte, con la posibilidad de tributar a través de otra persona moral. Al sector agropecuario gozará de una reducción del 50% del impuesto a su cargo y se amplía de 4 a 10 millones de pesos, además de que se mantienen en lo fundamental las facilidades administrativas con que ya contaba.
 - ?? Se establece que las operaciones mayores por compra y venta de acciones en bolsa sean gravadas, pero sin afectar al pequeño inversionista ni desalentar la expansión de la Bolsa Mexicana de Valores.
 - ?? Para el fomento de la inversión productiva, el empleo y el desarrollo regional, se establece la deducción inmediata de inversiones a partir de este año, pero con efectos para el fisco en el siguiente ejercicio. Tratándose de las inversiones que se realicen en las zonas metropolitanas del Distrito Federal,

Guadalajara y Monterrey, será aplicable este beneficio para las empresas intensivas en mano de obra, que utilicen tecnologías limpias en cuanto a emisión de contaminantes y no demanden volúmenes significativos de agua en sus procesos.

- ?? Se da un trato igual a los valores gubernamentales respecto a los privados, con el objeto de ponerlos en competencia y que el mercado sea quien decida en qué se invierte.
- ?? En el caso de los intereses, se debe acumular el interés real mediante un ajuste en el ejercicio por inflación y el resultado se podrá aplicar a los demás ingresos del ejercicio, excepto sueldos y actividades empresariales y profesionales.
- ?? Se otorgan facultades a las Entidades Federativas para aplicar impuestos que antes sólo eran competencia federal: Los Pequeños contribuyentes hasta el 2% de sus ingresos brutos anuales y para las personas físicas con actividades empresariales de hasta 4 millones de pesos anuales. También se les da la potestad tributaria para gravar las ventas y servicios al público en general con un impuesto local que su tasa no exceda de 3%, bajo ciertas condiciones y características.
- ?? En materia de impuestos especiales se buscó, por un lado, establecer o modificar aquellos que tuvieran un impacto tangencial o marginal en el ingreso de la mayoría de la población y, por el otro, que no inhibieran el desarrollo natural de la industria nacional.

El Congreso dispuso también lo siguiente:

- ?? Modificar el régimen fiscal para la industria de las bebidas alcohólicas y modificar su tasa de un promedio del 52.3%, al 60%, en base a una mecánica *ad-valorem*.
- ?? Elevar la tasa de los impuestos a los tabacos de manera paulatina para igualarlos en el 2005. En el caso de los cigarros con filtro del 100 al 105% y los sin filtro, del 29.5% al 60% en el año 2002.
- ?? En materia de refrescos, cabe aclarar que únicamente se estableció que causarían un impuesto del 20% cuando en su fabricación se utilice edulcorante distinto al de caña de azúcar. Ni el agua natural embotellada ni los jugos o néctares están gravados.
- ?? Se establece que en el caso exclusivo y bajo ciertas condiciones de la telefonía celular, de radiolocalización y radiotelefonía móvil, así como por los servicios de televisión restringida por cable o satelital, se causará un impuesto equivalente al 10% del costo del servicio.

- ?? Se establece un impuesto del 5% en operaciones con el público en general por la enajenación de bienes, prestación de servicios, arrendamiento de bienes inmuebles e importación de bienes considerados como suntuarios, mismo que se aplicará fundamentalmente sobre los mismos bienes y servicios que ya venían causando un IVA del 15%, por lo que su tasa total ascenderá al 20%.
- ?? En materia del Impuesto al Valor Agregado, por disposición de vigencia anual, durante el año 2002 el impuesto se causa y acredita sobre lo efectivamente percibido y pagado.

Con estas reformas a nuestro marco tributario, el Congreso de la Unión estuvo en condiciones de dotar al Ejecutivo Federal con cerca de 70 millones de pesos, monto que representa poco más de un punto porcentual del Producto Bruto Interno del país, estimado para el 2002.

RESUMEN DE INCREMENTOS Y DECREMENTOS EN RUBROS DE LA LEY DE INGRESOS Y DISPONIBILIDADES PARA EL GOBIERNO FEDERAL EN 2002 (Millones de pesos)			
Concepto	Aprobada Diputados	Reformas Senadores	Resultado Final
Ley de Ingresos del Ejecutivo Federal			1 410 654.4
Renta	47 682.0	0.0	47 682.0
Bebidas alcohólicas	-170.0	0.0	-170.0
Tabacos	1 085.8	-1 000.0	85.8
Telecomunicaciones	7 661.6	-3 830.8	3 830.8
Refrescos y concentrados	1 374.9	0.0	1 374.9
Venta de bienes y servicios suntuarios	0.0	8 751.4	8 751.4
A. Subtotal ajustes del Legislador	57 634.3	3 920.6	61 554.9
Menos efecto del precio y plataforma petrolera	-20 329.3	0.0	-20 329.3
Ajuste en IEPS de gasolina y diesel	11 454.3	0.0	11 454.3
Subtotal de ajustes del Gobierno	-8 875.0	0.0	-8 875.0
Ingresos adicionales	48 759.3	3 920.6	52 679.9
Total Ley de Ingresos % del PIB			1 463 334.3 23.66
Más recurso del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (vía PEF)	8 000.0	0.0	8 000.0
B. Total de ingresos adicionales del Legislador	56 759.3	0.0	1 471 334.3
C. Total de ingresos adicionales aprobados por el Legislador (A+B) % del PIB	65 634.3	3 920.6	69 554.9 1.12

Fuente: Comisión de Hacienda y Crédito Público, enero 2, 2002.

Una cifra tan importante no se había otorgado a administración alguna anterior en por lo menos tres décadas. Por ello, los ingresos tributarios del Gobierno Federal alcanzarán la cifra histórica de 12.9% del PIB.

Es evidente que la magnitud de los recursos supone afectar diversos intereses, fundamentalmente de algunos sectores económicos.

Sin embargo, la opinión del Congreso consistió en anteponer los intereses generales de la sociedad y de los grupos más desprotegidos.

De esta forma, como bien lo ha señalado el Ejecutivo Federal, él propone y el Poder Legislativo dispone.

En esta ocasión, como seguramente lo seguirá siendo, el legislador actuará siempre con seriedad, profesionalismo y sin presiones, con el elevado sentido de responsabilidad que le da su investidura, considerando que lo mejor para los sectores mayoritarios de la sociedad es y será siempre lo mejor para México.

B) Aspectos particulares de la agenda fiscal y financiera.

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO Y LA LEY FEDERAL DE DERECHOS

Fecha de presentación: 25 de octubre de 2001.

Presentada por: C. Diputada Heidi Storsberg Montes

Fecha de aprobación: 14 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: Se devolvió por el Senado de la República.

A) Exposición de Motivos.

La C. Diputada Federal Heidi Storsberg Montes, en representación del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, así como el C. Diputado Federal Eddie Varón Levy, en representación del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y con el apoyo de varios legisladores de otros Grupos Parlamentarios, sometieron el pasado 25 de octubre de 2001 a la consideración de la H. Cámara de Diputados la Iniciativa con proyecto de "Decreto que adiciona una fracción X al artículo 2º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano", misma que fue turnada a las Comisiones de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública para su análisis y dictamen. Tramite del cual se excusó la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Señala la Iniciativa la necesidad de contar con una política exterior que asentada en la defensa de la democracia y en la promoción de los derechos humanos, desempeñe un papel más activo, para lo cual se requiere crear las condiciones que doten a la Secretaría de Relaciones Exteriores de mayores recursos financieros, ya que su insuficiencia afecta sus labores cotidianas, lo cual se refleja directamente en las tareas y actividades que realizan las embajadas y los consulados en el exterior.

Al respecto, existen diversos informes que señalan la situación preocupante que persiste hoy día en algunos consulados y que no permite llevar a cabo las tareas más elementales para la adecuada protección de los mexicanos en el exterior, protección que está sustentada tanto en la Ley del Servicio Exterior Mexicano como en las Convenciones Consulares de las que México forma parte y las cuales están expresadas a nuestro derecho interno en virtud del artículo 133 Constitucional.

En tal sentido, se considera que a causa de la reducción y limitación en la prestación de estos servicios por falta de recursos suficientes, se restringen las posibilidades reales para exigir a la autoridad extranjera un trato más digno a los mexicanos migrantes, y no se logra una eficaz defensa de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Por ello, el objeto de la Iniciativa es recomendar que la Secretaría de Relaciones Exteriores haga su mayor esfuerzo por eficientar el uso de los recursos con el monto asignado, pero que esta a su vez pueda complementar el financiamiento a sus actividades de la red consular, mediante la aplicación de un porcentaje de los derechos que correspondan por la prestación de los servicios que otorga en el exterior, mismos que están debidamente establecidos en la Ley Federal de Derechos.

De esta forma, se propone que los consulados mexicanos puedan contar con un fondo etiquetado, a partir de un porcentaje de los recursos generados por el cobro de los derechos por los servicios prestados en el exterior, para dar continuidad y certidumbre a los programas de ayuda a mexicanos, en particular, en ciertas actividades que se considera estratégicas: repatriación de personas vulnerables; atención y asesoría jurídica; visitas a cárceles y centros de detención; servicio de consulados móviles, y campañas de seguridad migrantes, entre otras.

B) Trabajo de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores

Se consideró que la iniciativa resulta un instrumento de apoyo para fortalecer las tareas más elementales que vienen realizando nuestros consulados y embajadas en el exterior en materia de protección a los migrantes mexicanos, quienes han

contribuido a la economía mexicana a través de las remesas que envían a sus familias, las cuales tan sólo el año 2000 ascendieron a 6 mil 573 millones de dólares. En justicia se considera necesario otorgar un mejor tratamiento de mayor solidaridad a sus demandas.

Con las medidas que se proponen se daría cumplimiento a lo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006: fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero.

El crecimiento del número de compatriotas que residen o intentan ingresar a Estados Unidos nos obliga a mantener y fortalecer programas específicos que tengan un alto contenido social, de ahí que se vea con preocupación, por ejemplo, el hecho de que el gasto de la red consular de México en Estados Unidos de América haya descendido en casi un 3% y de que de los 45 consulados existentes, 23 hayan visto reducido su presupuesto.

En atención a estas consideraciones y dado que ya existen normas en diversos ordenamientos federales que permiten destinar los recursos obtenidos en varias instituciones por concepto del cobro de derechos federales, a fin de crear fondos y programas que repercutan en el mejoramiento de sus servicios o condiciones laborales, como son los casos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente o la misma Ley Aduanera o la Comisión Nacional del Agua, se considera procedente proponer reformas a la Ley sustantiva, a efecto de normar su destino y aplicación.

De igual modo, se considera conveniente enriquecer la propuesta original y precisar algunas referencias que contiene la Iniciativa en comento, relativas a las adecuaciones que se proponen a la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Así, se establece una nueva fracción X, al artículo 2º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, a efecto de precisar que los ingresos por concepto del cobro de derechos federales en materia de servicios consulares se destinarán a un fondo que deberá apoyar la prestación de determinadas actividades y servicios, complementando los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos.

También se considera necesario que para su adecuada y transparente aplicación, la Secretaría de Relaciones Exteriores establezca conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la normatividad que regule su ejercicio.

De igual forma, se consideró conveniente señalar que los recursos que por concepto de derechos obtenga la Secretaría de Relaciones Exteriores para apoyar el financiamiento de los programas y actividades antes referidos, serán independientes de las asignaciones presupuestales que esta H. Cámara de Diputados apruebe anualmente para dicha Dependencia.

Por otra parte, se determinó necesario reformar la Ley Federal de Derechos, con el propósito de que en el Capítulo II, relativo a los derechos que cobra la

Secretaría de Relaciones Exteriores, se especifique cuál será el destino de los mismos al constituir el fondo para fortalecer los programas y actividades estratégicas que debe realizar la red de consulados mexicanos en el exterior, de acuerdo a su ley normativa.

Finalmente, se estimó conveniente que estas reformas entraran en vigor a partir del 1º de enero de 2002, lo cual quedó debidamente establecido en un artículo transitorio.

El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 395 votos a favor, ninguno en contra y tres abstenciones.

PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UNA FRACCION X AL ARTICULO 2º DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Fecha de presentación: 15 de diciembre de 2001.

Presentada por: Minuta elaborada por el Senado de la República.

Fecha de aprobación: 28 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: Pendiente.

Como quedó establecido, después de realizar diversas consultas con representantes de las Secretarías competentes en la materia, las Comisiones Unidas elaboraron y presentaron a la Honorable Asamblea un dictamen del caso, mismo que fue aprobado el 14 de diciembre de 2001 y remitido al Senado de la República para los efectos correspondientes, el cual fue aprobado con 66 votos a favor.

Debe indicarse que de manera coincidente en el tiempo, el Senado de la República aprobó modificaciones mayores a la Ley del Servicio Exterior, a partir de la iniciativa específica que el titular del Ejecutivo envió a esa Cámara, con fecha 29 de noviembre.

Entre ellas, los Senadores aprobaron una modificación a la misma fracción X del artículo 2, que a su vez había sido reformada por la Cámara de Diputados para incorporar la posibilidad de que los consulados y embajadas pudiera acceder a los recursos que cobran por diversos servicios, con lo cual se provocó que el mencionado artículo creciera de diez a doce fracciones.

Siendo las nuevas fracciones complementarias y materia del mismo dictamen, el Senado de la República remitió a la Cámara de Diputados el oficio No I-829 que contiene Minuta Proyecto de Decreto por el que se Reforma y Adiciona la Ley del Servicio Exterior Mexicano y la Ley Federal de Derechos, para los efectos de lo dispuesto por el inciso e) del Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo a lo anterior, se estuvo conforme con la adición de la fracción X al artículo 2º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, así como el cambio correlativo de referencia en los artículos 20, 22 y 23 de la Ley Federal de Derechos.

Cabe destacar que dado el término del tiempo ordinario de sesiones y habiendo una agenda bastante amplia, no fue posible desahogar el dictamen que nos ocupa, habiéndose quedado aprobado por las Comisiones responsables de su dictamen, pero sin pasar por el Pleno para su ratificación.

Pendiente la votación por parte del Pleno del Dictamen de la Iniciativa correspondiente.

MINUTA DE DECRETO QUE REFORMA LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS Y LA LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS

Fecha de presentación: 8 de noviembre de 2001.

Presentada por: Ejecutivo Federal.

Fecha de aprobación: 20 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 16 de enero de 2002.

A) Exposición de Motivos.

El pasado 13 de diciembre, fue turnada a esta Colegisladora la Minuta de la H. Cámara de Senadores con Proyecto de Decreto que reforma la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, el día 8 de noviembre de 2001.

Asimismo, la Colegisladora mediante comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva en oficio número No. II-374, de fecha 14 de diciembre de 2001, remitió fe de erratas de la Minuta arriba mencionada, para los efectos a que hubiera lugar.

La Minuta expresó la necesidad de adecuar el marco jurídico en materia de Seguros y Fianzas, tendiente a su modernización y fortalecimiento, a fin de proporcionar mayor seguridad al público usuario y lograr un sano desarrollo del sistema financiero.

Se pretendía que las instituciones de seguros y fianzas puedan acceder a fuentes alternas de capital, para lo cual se estableció una adecuada regulación a fin de que estar en condiciones de emitir obligaciones subordinadas no convertibles en acciones, además de otros títulos de crédito así como realizar operaciones de reaseguro financiero y contratación de líneas de crédito, reformas que se complementan con las que recientemente habían sido aprobadas.

A su vez, con el propósito de proteger los intereses del público, se estableció la base jurídica para la adecuada dispersión en el uso de reaseguradoras y reafianzadoras, en estricto apego a los criterios en materia de asunción de riesgos. También que el cliente tuviera diversas opciones al permitir que dos o más instituciones nacionales o filiales de un mismo grupo, atendieran una misma operación o ramo en el caso de seguros o del mismo ramo, o subramo, tratándose de afianzadoras.

Se considera la posibilidad de que las filiales mexicanas puedan establecer sucursales o subsidiarias como ocurre actualmente en el marco del Tratado de Libre Comercio, haciéndose extensivo a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE--, así como realizar operaciones mediante el uso de medios electrónicos.

En materia corporativa, se uniforman respecto a otras instituciones financieras, los requisitos para obtener la autorización o el cambio de control accionario, así como la comprobación mediante visitas previas, de su capacidad instalada.

También se hace referencia a la suficiencia actuarial en la valuación de las reservas, para lo cual se exige que el actuario que dictamine al respecto, cuente con los debidos conocimientos y con cédula profesional certificada por el colegio respectivo, a la vez que se establecen medidas que permitan asegurar la adecuada alternancia de los auditores externos contables y actuariales independientes, y sobre la información que deben aportar sus dictámenes.

En cuanto las autorizaciones o disolución de instituciones, se considera su revocación, precisándose las causales así como la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para suprimir uno o varios ramos u operaciones en el caso de aseguradoras, y de ramos o subramos tratándose de afianzadoras.

Por lo que se refiere a sanciones, se propuso que hubiera congruencia entre el peso y monto de la sanción y la gravedad de la falta cometida, agregándose la figura de la amonestación y la aplicación de correctivos a los técnicos que emitan opiniones sin apego a las disposiciones legales aplicables.

En cuanto a la tarea de supervisión, se planteó que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, emita normas de carácter prudencial así como que regule el régimen de inversión de los sistemas de pensiones del personal de las instituciones supervisadas, así como dar información sobre la situación financiera y regulatoria de las instituciones y, en su caso, de las sanciones aplicadas. Para la realización de estas funciones la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, podrá contar con los servicios de auditores independientes, previéndose la posibilidad de que órganos supervisores extranjeros realicen visitas de inspección sin la intervención de la mencionada Comisión, situación que también aplica de manera recíproca para las autoridades mexicanas.

Por lo que corresponde a la vigilancia, se propuso que las instituciones puedan presentar información vía electrónica, y que lleven a cabo planes de autocorrección sin la aplicación de sanciones, siempre que se atienda el marco regulatorio en vigor.

Se adecuan los procedimientos relativos a planes de regularización para subsanar faltantes en las coberturas de capital mínimo legal pagado, mínimo de garantía o requerimiento mínimo de capital base de operaciones, así como reservas técnicas, entre otros aspectos.

En materia corporativa se planteó fortalecer su estructura, mediante la integración de sus consejos de administración cuidando que éstos se formen con el número adecuado –que no podrá ser inferior a 5 ni mayor de 15, por un periodo no mayor de 5 años-- y con elementos de reconocida capacidad, incorporándose la figura de consejeros independientes y del contralor normativo. En este aspecto se elimina la ratificación de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas sobre los nombramientos que hagan las instituciones, y que fueran estas últimas quienes asuman su responsabilidad en cuanto a estas decisiones.

En lo relativo a seguros, la Secretaría de Hacienda tendría facultad para regular las operaciones activas de seguros y atender las consultas sobre las mismas. En este aspecto se establece la especialización de seguros de vida y de seguros de daños, sin menoscabo de que se sigan realizando ambas operaciones al amparo de las autorizaciones en vigor, y se simplifican y agilizan los registros de notas técnicas y documentación contractual, unificándolas bajo el concepto de un solo producto con un solo registro.

Por cuanto a la administración y operación de fianzas, el Ejecutivo propuso mejorar las prácticas de operación mediante la evaluación del riesgo dentro del negocio afianzador, a fin de mejorar la calidad de análisis y suscripción de la respectiva fianza, cuidando de que para efectos de recuperación se cuente con los fiadores u obligados solidarios solventes.

B) Trabajo de la Comisión

Se coincidió con la Colegisladora en cuanto al propósito de actualizar el marco normativo que regula la operación de las instituciones aseguradoras y afianzadoras, para adaptarlo a los parámetros internacionales y a las modernas prácticas financieras en beneficio del público usuario.

Asimismo hubo consenso en dotar a las entidades reguladoras y supervisoras de las necesarias facultades con que deben contar, eliminando las conductas discrecionales en el ejercicio de sus atribuciones, facultándolas para emitir disposiciones prudenciales y preventivas que autocorrijan y regularicen sus operaciones a la vez de simplificar y reducir sus plazos, así como establecer el marco normativo para que las instituciones de seguros cumplan con sus responsabilidades para con el público usuario. (artículo 12)

Se consideró adecuada la homologación del régimen normativo en materia de Seguros y Fianzas, respecto a otras disposiciones e instituciones financieras del país con el objeto de uniformar los requisitos para lograr su autorización o cambios de control accionario, eliminando el límite máximo de tenencia accionaria en la materia, actualizándose para ello el procedimiento para adquirir su control.

En torno a las filiales, se coincidió en el propósito de eliminar restricciones no aplicables al sector financiero y que permitan la emisión de obligaciones subordinadas, así como la inclusión de medidas corporativas que mejoren los procesos administrativos. Entre éstas medidas destaca la inclusión de los consejeros independientes y la figura del contralor normativo.

Se superó la necesidad de reforzar el desarrollo de las instituciones mediante el apoyo de fuentes alternas de capital, la emisión de obligaciones subordinadas no susceptibles de conversión obligatoria, el reaseguro financiero y líneas de crédito para cubrir sobregiros.

Se adecuó el tratamiento de las reservas técnicas y recursos de capital mediante el concepto de suficiencia actuarial en la valuación de tales reservas, modificación que se consideró fundamental.

En materia de disolución y liquidación de instituciones, se apoyó la armonización de los procesos con el régimen de la Ley de Concursos Mercantiles, así como en la supresión de las prácticas no procedentes en las instituciones de seguros y fianzas.

Por lo que respecta a seguros, se aceptó la propuesta tendiente a especializar las instituciones de seguros de vida y de seguros de daños de acuerdo a las prácticas internacionales, y que aquellas que actualmente realizan ambas operaciones lo sigan haciendo. Por lo que corresponde a los seguros se consideraron procedentes las medidas que buscan mejorar los sistemas de suscripción,

valoración del riesgo, obtención de garantías y seguimiento de obligaciones garantizadas.

También se juzgó oportunas las modificaciones realizadas por la Colegisladora, a fin de que para efectos de aplicación de sanciones, la base sea la capacidad económica y ésta se valore teniendo en cuenta el capital contable o el fondo social anterior a la fecha en que se aplique la sanción.

Se modificó la propuesta del Ejecutivo, a fin de señalar claramente que será causa de revocación de la autorización, cuando la institución aseguradora o afianzadora se resista indebidamente a cumplir con las obligaciones derivadas en los contratos de seguros o de fianzas.

Para los anteriores efectos, se precisó el concepto de "reincidencia", fijándolo en términos de que las instituciones mutualistas o de seguros repitan sus conductas de incumplimiento, estableciéndola en más de tres ocasiones, modificación que fue plasmada en el artículo 75 de la Ley en comento.

A mayor abundamiento, se consideró importante la incorporación en la fracción VII del artículo 75 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y de la fracción X, del artículo 105 de la Ley Federal de Instituciones de Finanzas, al determinar que se podrá declarar la revocación de la autorización para operar cuando se presenten transgresiones graves a las disposiciones legales o administrativas que les son aplicables a la institución, entendiéndose por graves a aquellas violaciones que pongan en riesgo concreto la solvencia de las entidades y la prestación del servicio en las mismas, así como cuando dichas circunstancias se traduzcan en peligro real para el conjunto de los contratantes, asegurados o beneficiarios de la institución de que se trate y en forma generalizada a la mutualidad, en el caso de seguros, o de los fiados o beneficiarios, en el caso de instituciones de fianzas.

En el mismo sentido se consideró conveniente aplicar sanciones más severas a aquellas instituciones que en forma alevosa retrasen el pago oportuno de sus obligaciones, estableciendo una multa en el caso de los seguros, y aumentando de 250 a 5,000 días de salario mínimo la multa aplicable para el caso de fianzas, cambios que se reflejan en la fracción VIII, del artículo 135 bis de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y fracción IX, del artículo 95 bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Cabe destacar que las modificaciones anteriores fueron en el sentido de proceder a revocar la autorización correspondiente cuando la institución no cumpla las obligaciones asumidas dentro de los plazos o términos legales de manera reincidente, debiendo entenderse que la reincidencia consiste en la práctica deliberada tendiente a retardar de manera sistemática el cumplimiento oportuno de sus obligaciones.

Asimismo, se consideró conveniente incrementar las sanciones pecuniarias para que éstas se consideren como ejemplares tratándose de incumplimientos de los plazos y términos legales de las obligaciones asumidas en el contrato de seguro, para quedar de mil a 10 mil días de salario y, en caso de reincidencia, se les revocará la autorización correspondiente, modificación que se refleja en los artículos 75, fracciones VII y VII Bis, y 135 Bis de la Ley objeto de análisis.

También se consideró oportuna la aplicación de sanciones a aquellos funcionarios o empleados que, por negligencia, dolo o compromiso, realicen conductas que repercutan en perjuicio de los clientes de las instituciones de seguros.

Se aceptó que el requisito de contar con certificación vigente emitida por colegio profesional de la especialidad o, en su caso, con la acreditación de conocimientos ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, que se exige a los auditores externos y los actuarios que dictaminen estados financieros o elaboren y firmen notas técnicas entre otros documentos, sea a partir del 1º de enero del 2004, en lugar del 1º de enero del 2003.

Similar a lo aplicado en materia de seguros, se incorporó en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, los aumentos en las multas y sanciones a las compañías del ramo, con el fin de que éstas sean más enérgicas y que hagan disuadir a las empresas de la comisión de conductas que afecten a los afianzados.

Por otro lado, mediante comunicación de fecha 14 de diciembre de 2001, el Presidente de la Mesa Directiva del H. Senado de la República comunica a esta H. Cámara diversas erratas a la Minuta, mismas que fueron recogidas en el cuerpo del presente dictamen, dada su pertinencia.

El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 428 votos a favor, ninguno en contra y 7 abstenciones.

MINUTA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO

Fecha de presentación: 13 de diciembre de 2001.

Presentada por: Ejecutivo Federal.

Fecha de aprobación: 20 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 2 de enero de 2002.

A) Exposición de Motivos.

La Minuta del Senado señaló que la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, tenía una finalidad social al implementar esquemas obligatorios de protección para

las víctimas de actividades que, incluso ejecutándose de modo lícito como lo es la conducción de vehículos automotores, generan inevitablemente daños y la consiguiente responsabilidad por riesgo o por culpa.

Asimismo, tenía como propósitos hacer más ágil el pago de la prima, dotar de mayor certeza jurídica a las partes del contrato cuando se tratara de la rescisión del mismo, así como a posibilitar que la aseguradora recupere de terceros responsables de siniestros, lo pagado por ella al asegurado o beneficiarios en seguros de gastos médicos y salud.

B) Trabajo de la Comisión

Se coincidió en la necesidad de flexibilizar el plazo de espera para el pago de la prima con el fin de agilizarlo en los términos que pactaran las partes contratantes, el cual no podrá ser inferior a 3 días ni mayor a 30 días naturales siguientes a la fecha de vencimiento de la prima. (artículo 40)

También se consideró necesario precisar que, por inexactas u omisas declaraciones precontractuales sobre el riesgo, el destinatario de la comunicación de rescisión del contrato, pudiera ser el asegurado o sus beneficiarios. Igualmente, se juzgó procedente ampliar el plazo legal para realizar esa comunicación de 15 a 30 días naturales. (artículo 48)

Sobre este mismo tema, existe conformidad con la adecuación que se realizó al texto original del artículo 48, para precisar que deben ser a “sus beneficiarios” en vez de “los beneficiarios”.

Por lo que se refiere a la subrogación, se especificó que la aseguradora, en gastos médicos o salud, se subroga en los derechos del asegurado o beneficiario contra los responsables del siniestro con la finalidad de que en esos seguros de personas con claro contenido indemnizatorio, la empresa recupere los pagos efectuados. Además, con el propósito de evitar que la subrogación repercutiera contra el asegurado en los seguros de gastos médicos, a la salud y de daños, se excluyó la posibilidad de que la aseguradora se subroga contra el cónyuge o parientes cercanos del asegurado, así como en contra de personas por las que este último sea civilmente responsable. (artículos 111 y 152)

También se estimó acertada las reformas relacionadas con los seguros obligatorios de responsabilidad civil, al imponerse a las aseguradoras la obligación de pagar indemnizaciones a terceros hasta por la suma asegurada, así como impedir que esos seguros cesen en sus efectos, se rescindan o se den por terminados antes de que se concluya su vigencia, pudiendo en estos casos el asegurador, repetir en contra del contratante del seguro cuando éste haya incurrido en omisiones o inexactas declaraciones para celebrar el contrato o en agravación esencial del riesgo. (artículos 145 Bis y 150 Bis)

Finalmente, también se decidió que el seguro de responsabilidad civil mediante pacto, operara bajo la modalidad de "reclamo formulado", lo cual consiste en que la eficacia de la cobertura se supedita a que la reclamación se formule al asegurado o al asegurador durante la vigencia del contrato, o bien a más tardar durante un plazo subsecuente de dos años. (artículo 145 Bis)

El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 445 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones.

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ADUANERA

Fecha de presentación: 21 de noviembre de 2001.

Presentada por: C. Diputado Diego Alonso Hinojosa Aguerrevere

Fecha de aprobación: 27 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: Proyecto devuelto por la Colegisladora.

A) Exposición de Motivos.

El Diputado Diego Alonso Hinojosa Aguerrevere integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional sometió el pasado 21 de noviembre la Iniciativa de "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Aduanera", misma que fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para su estudio y dictamen. Asimismo, el 6 y 11 de diciembre del presente año el Diputado Guillermo Padrés Elías también integrante del Grupo Parlamentario del PAN presentó dos Iniciativas, una de "Decreto por el cual se reforma diversas disposiciones y se adiciona un capítulo de donaciones a la Ley Aduanera y se reforman los artículos 25 y 28 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado", y la otra de "Decreto para adicionar y reformar diversas disposiciones de la Ley Aduanera".

Por último, el 14 de diciembre pasado se recibió de la Colegisladora la Iniciativa con proyecto de "Decreto por el que se adiciona una fracción XVII al artículo 61 de la Ley Aduanera; y se adiciona una fracción IX al artículo 25 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado", misma que fue presentada por el C. Senador Roberto Pérez del Alva Blanco, integrante del Grupo Parlamentario del PRI.

La primera iniciativa tuvo por objeto detonar la inversión nacional y extranjera en materia de recintos fiscalizados, ya que se prevé que no sólo los inmuebles colindantes de estos, sean susceptibles de ser concesionados, sino que se considerara igualmente a los recintos portuarios y a los inmuebles colindantes a

los mismos. De igual forma, propuso que los parques industriales o terminales multimodales de carga fuera factibles de ser autorizados como recintos fiscalizados.

Lo anterior, a fin de que las empresas que se encuentren en México, al tener su recinto fiscalizado propio o compartido, utilicen a nuestro territorio como centro logístico de comercio exterior, debido a los 11 Tratados de Libre Comercio que con más de 30 naciones tiene suscritos México hasta el momento.

Cabe indicar que esta propuesta de reformas iba más allá, ya que además del ahorro de los gastos de almacenaje y similares, postergarían la obligación de pago de las contribuciones correspondientes, hasta contar con la venta concertada dentro o fuera del territorio nacional, elementos todos que se sumaban para generar las condiciones necesarias para que las empresas mexicanas o no que quisieran invertir en el país, sean más competitivas en el mercado mundial.

Se menciona que con la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio --OMC--, diversas empresas del mundo se trasladarán a aquel país, que como es de pleno conocimiento no cuenta con una real economía de mercado, teniendo en consecuencia costos más bajos que sin duda afectarán algunas economías, dentro de ellas la mexicana, de ahí la necesidad de mecanismos y figuras jurídicas que permitan ofrecer condiciones atractivas para hacer inversiones en México, sin detrimento del necesario control fiscal y aduanero.

Por otro lado, se contempló la figura de la junta técnica consultiva, que nació en la aduana de Nuevo Laredo, Tamaulipas, en el año de 1970, como una instancia no obligatoria, meramente conciliadora entre la aduana y los importadores y exportadores, en caso de controversias arancelarias, origen, valor, entre otros.

Asimismo, la dinámica de las operaciones de comercio exterior demandó la existencia de una instancia operativa que eliminara procedimientos y juicios innecesarios, de ahí que se contemplara una adición al artículo 43.

Abordó el tema de las responsabilidades fiscales contemplando el hecho de que se acoten y distribuyan debidamente las responsabilidades fiscales de los actores que intervienen en el despacho aduanero de las mercancías, mandatarios de agentes aduanales y sujetos concesionados como recintos fiscalizados.

Se propuso un padrón de importadores más seguro, agilización de la encomienda a los agentes aduanales utilizados por el importador, seguridad jurídica de que ninguna otra persona pudiera utilizar su registro federal de contribuyentes y aviso al importador que hubiera sido dado de baja del padrón correspondiente.

Se pugnó por que las normas oficiales mexicanas no pudiera convertirse en una barrera no arancelaria, de ahí que se haya propuesto que cuando se detecte una irregularidad, el interesado puede liberar sus mercancías de la aduana,

subsanaudo para ello el error detectado, evitando así embargos precautorios, y juicios de nulidad, entre otros asuntos.

Con el propósito de que las aduanas interiores cumplieran con el desahogo de las operaciones en las fronteras, se planteó que las restricciones y regulaciones no arancelarias pudieran ser cumplidas en el interior del país, exceptuando su cumplimiento en el punto de ingreso en el país, en los casos que indique la Secretaría de Hacienda.

Para reforzar la función aduanera se propuso la figura del agente aduanal adscrito, a fin de profesionalizar y especializar a quienes aspiran a desempeñarse en el medio aduanero, lo que sentará las bases para perfeccionar los conocimientos de quienes se ocuparán del despacho aduanero de las mercancías, y garantizará la continuidad de las agencias aduanales.

Finalmente, se persiguió agilizar los procedimientos administrativos en materia aduanera, para que como lo indica el Código Fiscal de la Federación, al no emitirse una resolución definitiva a una visita domiciliaria, opere la afirmativa *ficta*.

En cuanto a la propuesta del Diputado Guillermo Padrés Elías de reformar diversas disposiciones en materia de donaciones de la Ley Aduanera y reformar los artículos 25 y 28 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se convino en señalar que tenía como propósito fundamental hacer más fácil, eficiente y expedito el procedimiento de importación de las mercancías objeto de donación. Adicionalmente se buscó dejar en claro que la Federación, los Estados y Municipios puedan recibir donaciones provenientes de organismos públicos o empresas residentes en extranjero sin tener que pagar el impuesto a la importación.

Asimismo, propuso hacer explícito el que los diferentes órdenes de gobierno puedan recibir bienes donados en el extranjero sin que explícitamente estos provengan de jefes de Estado o Gobiernos, así como en el supuesto de su extravío, señalar el plazo máximo en que el fisco federal deba cubrir el valor de tales mercancías, y que el pedimento de importación de este tipo de bienes se realice cuando las dependencias que deban otorgar los permisos correspondientes no hayan dado una respuesta oportuna.

En este sentido, se planteó que cuando se trate de mercancías que pretendan subsanar una necesidad o dar solución a una emergencia, se exima a estas mercancías de los trámites administrativos que fija la legislación y que éstas se importen aplicando el criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En apoyo a estos propósitos, se recomendó que los agentes aduanales cobren solamente una cuota fija menor a la que aplican regularmente a estos servicios y que fije cada año la Secretaría de Hacienda.

Por último, la propuesta incluyó también el que los bienes objeto de donación estén exentos del pago del impuesto al valor agregado.

La segunda propuesta del Diputado Guillermo Padrés, planteó crear un conjunto de acciones que permita a los habitantes de la franja fronteriza del Norte del país y parcial de Sonora, así como al Estado de Baja California Sur, llevar a cabo la importación de un vehículo automotor usado para uso individual y de trabajo, con el pago correspondiente del impuesto de importación y destinado a quedarse de manera definitiva en esas zonas.

Con ese fin, se precisó que la importación definitiva de tales vehículos se haría siempre y cuando tales vehículos estén destinados a permanecer únicamente en esos lugares, definiendo los conceptos a determinar para la aplicación del impuesto correspondiente, así como los requisitos a cumplir por parte de las personas físicas que pretendan efectuar su importación.

La cuarta Iniciativa que se abordó fue elaborada por el Senador Roberto Pérez del Alva Blanco, con el objeto de adicionar una fracción XVII al artículo 61 de la Ley Aduanera y una fracción IX al artículo 25 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para establecer la figura de la exención del pago de impuestos a la importación de mercancías efectuadas por personas físicas —maestros, padres de familia o terceros interesados— o morales, que por su naturaleza, características, composición, uso o función, puedan destinarse o sean susceptibles de hacerlo, a la educación que imparten las instituciones públicas en el país.

Con ese fin, se buscó simplificar los mecanismo legales aplicables a la importación de las mercancías sujetas a la exención que se proponía, así como imponer la obligación de que la institución educativa a beneficiarse con dichas mercancías, presente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los 5 días siguientes, la documentación correspondiente, a fin de que las mismas se incorporen al patrimonio público federal o estatal.

Por otra parte, la iniciativa planteó que fuera la propia autoridad aduanera la que determine las fracciones arancelarias a aplicar, lo que permitirá conocer oportunamente el tipo de bienes susceptibles de importarse al amparo de la exención que se propone. Asimismo, estableció que las mercancías a importar bajo el tratamiento arriba mencionado quedarían exentas del IVA.

B) Trabajo de la Comisión

Se coincidió con el propósito que anima la generalidad de las iniciativas en estudio, mismas que tienen como objeto fundamental el de promover la inversión nacional y extranjera, fortalecer la seguridad jurídica de los sujetos obligados a la Ley Aduanera y asignar en su justa medida las responsabilidades fiscales y aduaneras de quienes intervienen en el despacho aduanero de las mercancías,

todo esto con el fin de coadyuvar con el fisco federal en el combate al fraude y avanzar en la agilización del despacho de las mercancías.

Asimismo, se contemplan nuevas infracciones que actualmente no estaban tipificadas en la Ley, ya que con estas reformas se proporcionó a la autoridad aduanera las herramientas jurídicas necesarias para combatir contrabando y reforzar las formas de control de una manera más eficaz, como asegurar que se cumplan con los compromisos y obligaciones que los importadores y exportadores contraen al efectuar sus operaciones de comercio.

En cuanto a las adiciones a los temas abordados por las propias iniciativas, resultó incuestionable que México requiere mantener actualizada una legislación en materia aduanal que responda a las circunstancias en las que se desenvuelve el comercio exterior, y los servicios que en relación a esta actividad económica se generan, de ahí que se haya resuelto como procedente que se definan puntualmente las obligaciones de las personas que operan o administran puertos de altura, aeropuertos internacionales o presten los servicios auxiliares de terminales ferroviarias de pasajeros y de carga, ya que anteriormente no existía las condiciones ni garantías necesarias para que éstas personas realizaran adecuadamente su actividad.

En el mismo sentido se consideró necesario ampliar la normatividad que regula la entrada y salida de las personas que lleven consigo cantidades superiores a 10 mil dólares de los Estados Unidos de América, con el fin de contar con un mayor control en este rubro, ya que la Secretaría de Hacienda ha detectado diversas operaciones de este tipo, que la Ley vigente no los contemplaba, de ahí la necesidad de que se prevean con mayor exactitud todos los supuestos en el traslado de valores y documentos por cobrar.

De igual forma, se legisló en materia de procesamiento electrónico de datos de las operaciones aduaneras, ya que el avance de la tecnología en los medios de telecomunicación que impera en las operaciones aduaneras, han provocado un desfasamiento de la realidad que advierten las operaciones de comercio exterior y su regulación en la Ley Aduanera.

De esta forma, se incorporó la utilización de medios tecnológicos para la revisión de la mercancía sin causarle daño, así como para agilizar el despacho en los puertos de altura, aeropuertos internacionales y terminales ferroviarias de pasajeros y de carga.

Frente a la obligación de declarar las cantidades en efectivo o en cheque que los pasajeros introduzcan o extraigan del país, dentro de las medidas para combatir el lavado de dinero, se propuso ampliar esta obligación para declarar cheques extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar, así como las cantidades o documentos que envíen utilizando los servicios de las empresas de transporte internacional de traslado y custodia de valores y a las empresas de mensajería.

En cuanto a la reforma y adiciones de nuevos numerales que regulen las concesiones y autorizaciones para recintos fiscalizados a los inmuebles que se encuentren dentro o colindantes a un recinto fiscal o portuario, se consideró procedente, en razón de que de que las empresas nacionales y extranjeras que se encuentren en México, al contar con un recinto fiscalizado, invertirán sus recursos en las diversas regiones del país, sobre todo si se toma en cuenta la ventaja competitiva de contar con un marco jurídico que permita utilizar las ventajas derivadas de los 11 Tratados de Libre Comercio que con más de 30 naciones en el mundo México tiene suscritos.

Lo anterior generará que diversas empresas estén en la posibilidad de bajar sensiblemente los costos para el intercambio comercial, tanto en México como en el extranjero, elementos todos que hace procedente proponer la reforma al artículo 14, y la adición a los artículos 14-A y 14-B de la Ley.

Por otro lado, los recintos fiscalizados llevan el control de inventarios mediante sistemas de cómputo enlazados con el del SAT, lo que permite un mejor control y transmitir digitalmente los datos a la aduana. Igualmente, con la finalidad de precisar el plazo en que los particulares podrían mantener sus mercancías en el recinto fiscalizado sin el pago del servicio, y de la forma en que los titulares de los recintos fiscalizados debían cubrir el aprovechamiento a que los obliga la Ley y los acreditamientos que contra dicho pago pueden efectuar, se propuso la modificación al artículo 15 de la Ley.

A fin de eficientar el despacho aduanero, evitando que los pedimentos se presentaran con errores que retrasen el tiempo de despacho y que conlleva a la comisión de infracciones, se hizo obligatorio para los agentes o apoderados aduanales que prestan sus servicios a los importadores y exportadores, el servicio de prevalidación electrónica de los pedimentos, servicio que estaría autorizado a las confederaciones de agentes aduanales o a las asociaciones nacionales de empresas que utilicen los servicios de apoderados aduanales, quienes estarían obligadas a llevar a cabo la prevalidación acorde con los criterios técnicos indispensables para que puedan a su vez ser procesados en los sistemas electrónicos automatizados que tienen implementados las autoridades aduaneras, fijándose a las empresas autorizadas a prestar el servicio, un aprovechamiento que se destinará al mejoramiento de los sistemas de informática y de control que tengan implementados las autoridades aduaneras.

De igual forma se propuso que los aprovechamientos recaudados por el SAT se destinen al mejoramiento de los medios de informática y de control, con el objeto de eficientar su operación, para lo cual también se precisa que dichos recursos serían independientes del presupuesto asignado al propio organismo.

Ahora bien, con el mismo propósito de agilizar el despacho de las mercancías y evitar la comisión de infracciones aduaneras de carácter formal, se reguló la operación de las empresas que se encargan de prestar los servicios de

procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semiremolques y portacontenedores, para que se enlacen con el sistema del SAT, fijando también a las empresas autorizadas, el pago de un aprovechamiento que se destinará a los mismos fines previstos en el artículo 16-A.

No obstante, se incorporaron diversos requisitos para acreditar que el solicitante cumple con las condiciones requeridas establecidas en el propio artículo 16-B.

Por otro lado, se convino en reformar el artículo 26, para precisar que los recintos fiscalizados cumplan ante la aduana sus obligaciones aduaneras de carácter formal vía electrónica, lo que permitió dar una certeza jurídica a los recintos fiscalizados y así evitar la imposición de sanciones; asimismo se incorpora la obligación de devolver los contenedores a sus propietarios o arrendatarios en el caso de que las mercancías que contengan hayan causado abandono, sin que a dichas personas puedan hacerles cobro alguno.

Para dar cumplimiento de manera ágil y oportuna a la entrega de documentos necesarios o información para acreditar el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones o restricciones no arancelarias, normas oficiales mexicanas y demás obligaciones relativa a las operaciones aduaneras se precisó que el SAT, señalará el tipo de documentos e información requerida, que podrá ser enviada en forma electrónica o mediante su envío en forma digital.

Por cuanto al despacho aduanero a fin de agilizar el mismo, evitando que los pedimentos que se presenten con errores retrasen el tiempo de despacho, lo que conlleva a la comisión de infracciones se hizo obligatorio para los agentes o apoderado el servicio de prevalidación electrónica de los pedimentos. (artículo 38)

De igual forma, se estableció la responsabilidad solidaria de los mandatarios de los agentes aduanales, así como de las personas que hayan obtenido concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior en recintos fiscalizados, respecto de las contribuciones y cuotas compensatorias a que estaban sujetas las mercancías almacenadas bajo su responsabilidad, en los casos en que efectúen la entrega de las mismas a los interesados y omitan verificar la autenticidad de los datos asentados en los pedimentos o en las facturas y por dicha omisión se cause un perjuicio al Fisco Federal, así como por no dar aviso de inmediato a las autoridades aduaneras cuando se pretendan extraer mercancías de dichos recintos, sin los pedimentos o facturas que las amparen.

De otra parte, el agente aduanal será responsable de la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados para la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de su correcta clasificación arancelaria, así como de asegurarse de que tanto el importador como el exportador cuenten con la documentación que acredite el cumplimiento de sus obligaciones.

Asimismo, se estableció que no será responsable por el criterio de origen en los certificados de origen que amparen las mercancías, ya que el agente aduanal está obligado a asegurarse de que los certificados se encuentren en el formato oficial aprobado para tales efectos en los Tratados de Libre Comercio, comprobando además que haya sido llenado en su totalidad conforme a su instructivo y que se encuentra vigente a la fecha de la importación. (artículo 54)

Acorde con las modificaciones que se proponían en otras disposiciones fiscales se eliminó el tercer párrafo de la fracción I del artículo 59 de la Ley, que obliga a los importadores a llevar un sistema de control de inventarios de mercancías de procedencia extranjera en forma manual, e incorporar un último párrafo a dicho artículo, precisando que las obligaciones previstas en dicho artículo, no están obligados a cumplirlas las personas que importen mercancías mediante empresas de mensajería, paquetería, vía postal o las traigan consigo como pasajeros.

De igual forma, se aceptó que el agente aduanal debería contar con el documento en el que conste el encargo conferido, a efecto de dar mayor certeza jurídica a los importadores y a los propios agentes aduanales, por lo que se propuso que al darse de alta en el padrón de importadores, se diera a conocer al SAT el nombre de los agentes aduanales autorizados para efectuar los despachos, en forma electrónica, así como informar cuando se revoque la encomienda.

Asimismo, se definió un procedimiento ágil, para que el Fisco pueda internar al país las mercancías que sean donadas por los mexicanos residentes en el extranjero o por extranjeros altruistas, destinadas a satisfacer necesidades de subsistencia de grupos o regiones, desprotegidos o afectados por situaciones de emergencia, o para ser entregadas a organizaciones sin fines de lucro y que se empleen para cumplir sus actividades altruistas, así mismo, respecto del cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, así como de normas oficiales mexicanas, se estableció la positiva *ficta* para que la dependencia competente determine si deben cumplirse.

Asimismo, se aceptó que la Secretaría de Hacienda deberá emitir las reglas que permitan normar la forma en que serán introducidos tanto los vehículos especialmente adaptados para personas con discapacidad, como de los alimentos y la ropa donada en caso de desastre natural, entre otros supuestos.

También se aceptó que el fisco requería hacer algunas precisiones respecto a las garantías contenidas en los artículos 84-A y 86-A, a fin de que los contribuyentes cuenten con una definición clara de la norma, y generar las condiciones de seguridad jurídica que demanda la comunidad de comercio exterior y aduanal.

Respecto a estas las modificaciones al artículo 61, fue necesario mencionar la coincidencia que persigue la Iniciativa de “Decreto por el cual se reforman diversas disposiciones y se adiciona un capítulo de donaciones a la Ley Aduanera y se reforman los artículos 25 y 28 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado”, ya que la misma tiene por objeto primordial el que las mercancías que sean donadas a

gobiernos locales y municipios, sobre todo en casos de emergencia, puedan ingresar al país en el menor tiempo posible, para que atiendan dichas emergencias con toda oportunidad.

Asimismo, se estimó que las otras propuestas ya se contemplaban en la propia Ley Aduanera o en su Reglamento, por lo cual se consideró que fueran debidamente atendidas.

En cuanto a la propuesta de que planteó establecer en la Ley Aduanera las disposiciones para la importación de vehículos automotores usados, destinados a permanecer en forma definitiva en la franja fronteriza Norte del país, en los estados de Baja California y Baja California Sur, la región parcial de Sonora y el Municipio fronterizo de Cananea, en el Estado de Sonora, mediante diversas adiciones a la citada Ley, así como en modificar sus artículos 62 y 137, se convino en señalar que dichas modificaciones debían ser analizadas conjuntamente por las Comisiones de Comercio y Fomento Industrial y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, en razón de que dichos órganos legislativos por los asuntos que les han sido encomendados por esta Soberanía, debían pronunciar su opinión al respecto.

Con el propósito de facilitar el que los mexicanos residentes en el extranjero que visiten nuestro país utilizando vehículos ya sea de su propiedad o rentados, así como para promover el ingreso de extranjeros que viene a México en calidad de turistas o no inmigrantes en vehículos o embarcaciones se propusieron las reformas al artículo 106 para quedar como sigue:

Asimismo, se consideró necesario precisar la responsabilidad del almacén general de depósito desde el momento que emita una carta de cupo.

Se reformó el artículo 127, a efecto de fortalecer las aduanas interiores, para lo cual se autorizó a la autoridad fiscal a que mediante reglas de excepción norme el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias en el punto de entrada al territorio nacional y desahogar el flujo de mercancías observadas en las aduanas fronterizas del país. Asimismo, se adiciona una fracción V, a fin de que el traslado de las mercancías sujetas al régimen aduanero del tránsito interno utilicen los servicios de empresas inscritas en un registro de empresas transportistas.

Se consideró apropiado crear un nuevo artículo 144-B, con el objeto de que dicha disposición acorde con las reformas aprobadas relativas al establecimiento de un registro de empresas transportistas, la Secretaría de Hacienda tenga la facultad de cancelar la inscripción de las mismas cuando se actualice cualquiera de los supuestos normativos expresamente señalados en 8 fracciones.

Del mismo modo, se consideró procedente el eliminar del supuesto del embargo precautorio el incumplimiento de normas oficiales mexicanas relativas a la información comercial, para incluir su incumplimiento en el supuesto de retención de mercancías. Asimismo, se procederá en el supuesto de que el nombre o

domicilio fiscal del importador señalado en el pedimento sean falsos o inexistentes.

En los casos en que el domicilio señalado sea inexistente o el valor declarado sea inferior al 50% o más al de transacción de mercancías similares, se requerirá orden emitida por el administrador general o centrales de la Administración General de Aduanas, a fin de que proceda el embargo precautorio durante el reconocimiento aduanero o la verificación de mercancías en transporte.

En el mismo sentido, se convino en que el interesado pueda presentar pruebas documentales que acrediten la estancia o tenencia legal de las mercancías, a fin de desvirtuar los supuestos del embargo precautorio o que el valor declarado fue correcto. En este caso se consideró procedente que la autoridad dicte de inmediato la resolución de que se trate y, en el caso contrario, la resolución deberá dictarse en un plazo no mayor de 4 meses y de no emitirse en este plazo, la actuación de la autoridad quedará sin efecto.

En los casos en que se retengan mercancías por no haberse presentado la garantía correspondiente o no se haya cumplido con las normas oficiales de información comercial que procedan, las autoridades retendrán los bienes hasta que se presente dicha garantía o se cumpla con la norma.

De otra parte, el agente aduanal podrá operar ante la aduana de adscripción para la que se le expide la patente, pudiendo hacerlo hasta en tres aduanas adicionales, previa autorización del SAT, y estando al corriente de sus obligaciones fiscales. En ningún caso podrá despachar en tres aduanas distintas a la que está adscrito y sólo podrá hacerlo cuando promueva el despacho para el régimen de tránsito interno de mercancías que hayan sido destinadas a otro régimen aduanero en la aduana a que está adscrito o cuando obtenga la patente aduanal por fracciones específicas.

En el caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario, el agente aduanal tendrá derecho a designar a la persona física que la sustituya en la aduana o aduanas a las que haya sido adscrito. La persona designada deberá de cumplir con los requisitos que para el efecto señale la Ley en comentario.

Para precisar la disposición anterior, se aclaró que el agente aduanal sustituto no podrá serlo de dos o más agentes aduanales al mismo tiempo, así como de que haya acreditado ante el SAT un examen de conocimientos técnicos, aprobado dentro de los 3 años inmediatos anteriores a la fecha en que vaya a actuar como sustituto, o en su caso, hubiere estado actuando en dicho periodo como mandatario del agente al cual sustituirá.

Con el propósito de desalentar prácticas nocivas que deriven en una estancia ilegal de mercancías al país, derivadas de exportaciones falsas o de tránsitos no concluidos, afectándose con ello la planta productiva nacional, se consideró conveniente adicionar infracciones relacionadas con el destino de las mercancías,

cuando estas se presenten fuera del plazo otorgado para el caso de los tránsitos internos, así como cuando los pedimentos de tránsito internos e internacionales se presenten a la autoridad aduanera, a punto de concluir y sin acompañar a estos la mercancías correspondiente.

Se incluyeron diversas infracciones y sanciones, derivadas del incumplimiento de la obligación de declarar las cantidades en efectivo o en cheque que se introduzcan o extraigan del país, a fin de combatir el lavado de dinero, lo cual se hizo extensivo a la obligación para declarar cheques nacionales o extranjeros, ordenes de pagos y todo tipo de documentos por cobrar o que se omitan o se asienten datos inexactos, así como los envíos que utilicen los servicios de empresas de transporte internacional de traslado y custodia de valores y a las empresas de mensajería.

Vale la pena señalar que el proyecto de decreto de reformas, adiciones y derogaciones de la Ley Aduanera contenía dos artículos transitorios, en los que se solicitó la entrada del Decreto a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación con excepción a las reformas al artículo 59, fracción III, las cuales entrarán en vigor el 1º de enero del 2004; Las reformas al segundo párrafo del artículo 153, entrarán en vigor el 1º de enero del 2003; y la reforma a la fracción IV, del artículo 164, entrarán en vigor, el 1º de enero del 2004.

El segundo artículo transitorio estableció diversos plazos, procedimientos y regulaciones que deben de cumplir los distintos agentes que intervienen en las operaciones de comercio exterior con motivo de los propios ajustes que se hacen a la Ley Aduanera.

Finalmente, se recibió el 15 de diciembre de 2001, la Minuta de Proyecto de "Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley Aduanera".

Al respecto el Grupo de Trabajo creado para el análisis de las diversas iniciativas en materia de Ley Aduanera, observó, como ya se indicó anteriormente, que por tratarse de una importación de automotores usados para personas físicas que radican en la franja o región fronteriza del norte, consideró necesario que para su dictamen, es necesario conocer previamente la opinión de las Comisiones de Comercio y Fomento Industrial y la de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.

El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 470 votos a favor y ninguno en contra.

MINUTA DE LEY PARA REGULAR LAS SOCIEDADES DE INFORMACION CREDITICIA

Fecha de presentación: 31 de octubre de 2001.

Presentada por: C. Diputado Alejandro Gutiérrez Gutiérrez

Fecha de aprobación: 27 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 15 de enero de 2002.

A) Exposición de Motivos.

El 14 diciembre fue turnada a esta Colegisladora la Minuta de la H. Cámara de Senadores con proyecto de "Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia", presentada por el Senador Alejandro Gutiérrez Gutiérrez, el día 31 de octubre de 2001. Asimismo, fue turnada la Iniciativa de "Decreto por el que se adicionan al artículo 33-A, tres párrafos y se adiciona un nuevo artículo 33-C a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras", presentada el 27 de noviembre de 2001, por el C. Diputado Diego Alonso Hinojosa Aguerrevere.

Posteriormente, el Senado de la República remitió una fe de erratas al artículo 23 de la propia Minuta el 20 de diciembre, ambas elaboradas por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, Primera de la Colegisladora, las cuales sirvieron de base para su aprobación en el Pleno de la Cámara.

De esta forma, se puede señalar que a partir de 1993, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras creó la figura de las Sociedades de Información Crediticia, mejor conocidas como Burós de Crédito, con el propósito de integrar y manejar un banco de datos con el registro de las operaciones activas de aquellas entidades financieras y empresas comerciales que otorgan financiamientos, a fin de contar con un historial del comportamiento crediticio de los usuarios de tales servicios.

Se estableció en ley la obligación por parte de estas sociedades de contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda para el desarrollo de sus actividades, contando con la opinión del Banco de México y, desde luego, bajo la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La iniciativa de Ley señalaba de manera específica las operaciones de las Sociedades de Información Crediticia, tendientes a proteger los derechos e intereses de los diversos agentes que intervienen en el proceso de otorgamiento de créditos, así como definir las condiciones que rijan sus actividades, subsanando las lagunas que existen en las disposiciones legales vigentes, entre otros las relativas a la constitución de la base de datos y la debida protección de los intereses del público usuario de sus servicios.

Las Dictaminadoras del H. Senado coincidieron en que la norma que regula a las sociedades de información crediticia, otorgó una enorme facultad discrecional a la Secretaría de Hacienda y al Banco de México, para que mediante reglas de carácter general determinaran diferentes cuestiones a que deberían sujetarse las actividades de dichas sociedades, las cuales no habían podido establecer de manera clara y completa las directrices que deben regir todos y cada uno de los aspectos que tienen injerencia en el desarrollo de las actividades de dichas sociedades.

También otorgó una excesiva facultad a dichas instituciones para determinar los diferentes condiciones a que debían sujetarse, por lo que se consideró necesario evitar injusticias en contra de los usuarios de los servicios financieros por el uso injustificado que pudiera darse a la información con que cuentan los burós.

De otra parte, la Iniciativa del C. Diputado Diego Alonso Hinojosa Aguerrevere, que en lo sustantivo abordó el tema de la Minuta descrita, propuso que cuando exista un litigio entre una entidad financiera o empresa o una persona física o moral, por cuestiones derivadas del otorgamiento de un crédito, la entidad financiera o empresa acreedora, en caso de perder el juicio, se obligará a ordenar a la o a las sociedades de información crediticia, se borre el antecedente negativo a la mayor brevedad posible, así como de que no se mencione en lo futuro dicho antecedente, a reserva de ser sancionada por la autoridad competente. Para tal propósito planteó la adición de tres nuevos párrafos al artículo 33-A de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Asimismo, estableció que en caso de que la entidad financiera o empresa acreedora omita ordenar a la sociedad de información crediticia la corrección de los datos en el historial crediticio de una persona, ésta podría solicitar al juez de la causa girar un oficio a la sociedad responsable a que elimine la información negativa relacionada con el crédito motivo de litigio. Esta propuesta se contempló en un segundo párrafo del artículo 33-C de la citada Ley.

Finalmente, propuso que en todo caso cuando los afectados con motivo de la emisión de informes que proporcione el buró de crédito, detectaran información no actualizada, falsa o inexacta, podrán acudir ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros --CONDUSEF -- para la aclaración correspondiente.

B) Trabajo de la Comisión

Se coincidió con la Colegisladora en el propósito de lograr una mayor facilidad en el manejo de las definiciones que contiene la Ley, principalmente la relativa al concepto de "base primaria de datos", misma que se integraría con la información proporcionada por los usuarios de las sociedades de información crediticia, respecto de créditos motivo de registro, así como adecuar los textos donde se

definan los términos relativos a: empresa comercial, usuario y reporte de crédito especial.

Por lo que corresponde a la supletoriedad en materia de notificaciones, se estuvo de acuerdo en eliminar la referencia que se hace en el proyecto original del Código Fiscal de la Federación y, en sustitución, mencionar a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En materia de violación del secreto financiero en operaciones activas, se acepta como excepción la información que proporcione de acuerdo con la Ley a los usuarios, así como aquella que solicite alguna autoridad competente en el uso de sus atribuciones.

En lo relativo a los requisitos que deben cumplir aquellas sociedades o burós, se señala que es indispensable presentar un proyecto de estatutos sociales, así como proporcionar la información que solicita la Secretaría de Hacienda, y que deberá ser la suficiente para su evaluación y la cual será requerida por escrito.

En otro orden de ideas, se aceptaron los requisitos que deberán cumplir los directos generales y consejeros de estas sociedades de información crediticia que menciona la iniciativa. Y, por cuanto a la facultad de inhabilitación, la nueva Ley señala que ésta podrá aplicarse en los casos en que se cometan infracciones graves o reiteradas. También se coincidió en precisar en que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores deberá contar con una base de datos que indique el historial de todo el personal que participe en el sector financiero.

Por cuanto a la modificación de los estatutos sociales de las Sociedades de Información de Crédito, se coincidió en que estos tienen una connotación más precisa a la de escritura constitutiva.

Se estimó de particular importancia el artículo 12, en el cual se precisó el orden jurídico al que se someterán las sociedades de información crediticia. De esta manera, se sujetarán, además de la Ley como elemento fundamental de regulación, también observarán a la norma secundaria, que en su momento deberá establecer el Banco de México en disposiciones de carácter general, respecto de las operaciones y actividades de dichos burós de crédito. Estas normas constituyen un elemento normativo necesario para precisar algunas situaciones que, por el grado de detalle técnico –tal y como es el caso de los manuales operativos y formatos--, no es adecuado especificarlo en Ley.

Asimismo, se aprobó la adición que hizo la Colegisladora al artículo 13, para señalar el objeto de las sociedades de información crediticia incluyendo el servicio de calificación de créditos o de riesgos, y en cuanto a su disolución también se coincidió en que este acto, para efectos de su regulación, deberá ser notificado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Resulta también oportuno la inclusión del acto de la disolución como acto corporativo que deberá ser notificado a la Secretaría de Hacienda, en virtud de la importancia que reviste para efectos de regulación por parte de la citada autoridad.

Se aprobó que deberá ser causal de revocación la negativa reiterada por parte de las sociedades de información crediticia a proporcionar la información en los términos en que la Ley establece a las autoridades financieras.

De igual manera se estableció en el texto de la Ley la facultad a los usuarios para que la información sobre personas morales que se proporcione, pudiera incluir a los funcionarios de la dirección general y de las áreas de finanzas, y de los accionistas de la persona moral de que se trate. También fue pertinente la adición que hizo la Colegisladora, para facultar al Banco de México a emitir disposiciones de carácter general, que señalarán las bases conforme a las cuales los burós deberán proporcionar la información solicitada.

Por otro lado, en el artículo 21 se obligó a las sociedades de información crediticia contar con manuales operativos estandarizados, con el fin de que los usuarios lleven a cabo el registro de su base de datos, así como para la remisión, rectificación e interpretación de los Reportes de Crédito y de los Reportes de Crédito Especiales que emitan los burós.

Al respecto, se consideró fundamental el propósito de estandarizar los manuales, para que las sociedades que surjan con posterioridad puedan utilizarlos y con ello adaptarse rápidamente al mercado de información crediticia, en beneficio de los usuarios y clientes y, por ende, en protección del interés público.

Por otro lado, se recogió la fe de erratas al artículo 23 enviado por la Colegisladora, respecto al plazo en el cual los burós de crédito están obligados a conservar la información proporcionada por los usuarios relativa a personas físicas, en el sentido de que en vez de este periodo sea de 184 meses como señala la Minuta turnada el 14 de diciembre, deberá ser de 84 meses de acuerdo al plazo aprobado por su Pleno.

Por cuanto a los delitos patrimoniales que contemplaba la iniciativa, se estuvo de acuerdo en incluir la intencionalidad en la comisión de los citados delitos, estableciéndose por otro lado, la obligación de proporcionar información a las autoridades judiciales al igual que a las autoridades hacendarias tratándose de delitos fiscales y aquellos relacionados con el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

Se dio la posibilidad de que los burós pudieran pactar con los usuarios la sustitución de la firma autógrafa del Cliente, con la autorización del Banco de México, así como ampliar la vigencia de esta autorización de seis meses a un año, contemplando la posibilidad de que este lapso se amplíe hasta dos años si se cuenta con autorización expresa del cliente. Además, se coincidió con la precisión

que hizo la Colegisladora respecto a los “Reportes de Crédito Especiales”, en el sentido de que éstos contengan la identidad de los usuarios que hayan tenido acceso a la información de los clientes que soliciten dichos reportes durante los 24 meses anteriores a la expedición del propio registro.

Con relación a la regulación de las relaciones entre los burós y los usuarios que tengan el carácter de empresas comerciales, las cuales han incrementado sus operaciones crediticias, se estuvo de acuerdo en precisar las responsabilidades que tendrán ambas partes, asimismo se facultó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para solicitar al buró de que se trate, suspender el servicio a aquella empresa comercial que viole el secreto financiero y, en su caso, se tomen las acciones legales que procedan.

Para efectos de control y seguimiento de los asuntos, se determinó como necesario que los usuarios mantuvieran en sus archivos la autorización de los clientes por un periodo no menor a 12 meses, a diferencia de los 18 que contemplaba el proyecto original y la obligación de conservar las autorizaciones de los clientes durante 12 en vez de los 18 meses planteados en un principio. Adicionalmente, se estimó procedente facultar a los burós a verificar la existencia de las autorizaciones de los clientes, con el objeto de que, en caso de haber incumplimiento, este se comunicará a la Comisión Nacional Bancaria.

Por otra parte, respecto al uso que se dé a la base de datos con que cuentan estos burós de crédito, se otorgó la facultad del permiso o autorización para que todas las sociedades que participen en el sistema de información crediticia, lo hagan en igualdad de condiciones, evitando con ello las prácticas monopólicas y competencia desleal entre las mismas, lo cual redundará en un mejor servicio a los usuarios del sistema.

Con el propósito de que el Reporte de Crédito Especial permita al cliente saber de manera clara y precisa la situación en que se encuentre su historial crediticio, se autorizó a que el mencionado reporte deberá ser claro, completo y accesible, de tal forma que se explique por sí mismo o con el apoyo del instructivo que al efecto proporcione el Buró de Crédito que lo emita.

En relación con el procedimiento que se estableció en la ley para impugnar el contenido de los registros que deriven de las bases de datos, se estimó adecuado que se estableciera que, en el caso de que los usuarios envíen a los burós de crédito los elementos que sustenten la inclusión en la base de datos, de la información que se haya modificado o eliminado, el buró de que se trate deberá eliminar la leyenda de “registro impugnado”, e informará de esta situación al cliente, obligando al propio buró a enviar, junto con la notificación, un nuevo Reporte de Crédito Especial, que incluya la información impugnada.

A fin de contribuir a la solución de los conflictos que surjan con los clientes derivados de la inconformidad sobre la información contenida en los registros que aparecen en las bases de datos de las sociedades de información, se estableció

un procedimiento arbitral ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros –CONDUSEF–, el cual será de carácter optativo.

En este mismo sentido, se aceptó que la información que se ponga a disposición de la CONDUSEF, deberá tener una duración de tres meses en vez del mes que establece el proyecto original.

Tratándose de la violación del secreto financiero que lleven a cabo los funcionarios o empleados de los burós de crédito o de las Entidades Financieras, se acordó que, además de la inhabilitación para desempeñar un cargo, empleo o comisión en el sistema financiero mexicano por un periodo de 6 meses a 10 años, estas acciones se complementarían con las penas que considere la propia Ley.

Sobre este mismo tema, se consideró pertinente establecer los supuestos en los cuales la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá sancionar a las sociedades de información crediticia.

Asimismo, se señaló en un artículo transitorio el que aquellos usuarios que a la fecha de entrada en vigor la presente Ley, realizan consultas periódicas acerca de las relaciones crediticias con sus clientes, éstas podrán continuar hasta su culminación cualquiera que sea la causa.

Cabe indicar que en la Minuta analizada se recogieron y atendieron los propósitos buscados por la Iniciativa que propone reformar la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. No obstante, considerando conjuntamente factores relativos a los derechos de los clientes, así como a la necesidad de establecer condiciones adecuadas de certidumbre para el otorgamiento de créditos, de acuerdo con la evolución de los propios historiales crediticios de cada cliente, esta Comisión consideró adecuado sustentar el dictamen sobre la Minuta enviada por la Colegisladora, más aún cuando se trataba del proyecto de una nueva Ley que derogaría, en todo caso, mediante su artículo quinto transitorio, los artículos 33, 33-A y 33-B de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Finalmente, se coincidió con la Colegisladora en las adecuaciones realizadas a diversos artículos así como las precisiones de carácter gramatical con objeto de mejorar el texto y contenido de la iniciativa. De igual forma, ante algunas dudas en diversos textos de la Minuta, se tuvieron varias reuniones de trabajo con Senadores, a efecto de despejar las inquietudes surgidas por varios diputados durante las sesiones de trabajo de la Comisión.

El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 453 votos a favor y ninguno en contra.

MINUTA DE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ADUANERA

Fecha de presentación: 27 de diciembre de 2001.

Presentada por: Proyecto de Decreto revisado por la Colegisladora

Fecha de aprobación: 30 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 1º de enero de 2002.

A) Exposición de Motivos.

Cabe recordar que esta Minuta de Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera, fue aprobada en el Pleno de la Cámara de Diputados el día 27 de diciembre de 2001, y que fue remitida a la Colegisladora y turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos.

Estas mismas Comisiones consideraron conveniente en relación a los artículos 16-A y 16-B, asegurar que dichos aprovechamientos fueron destinados a la constitución de un fideicomiso público a donde se aporten los aprovechamientos obtenidos por los servicios a que se refieren estos artículos al programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras. Así mismo, consideraron conveniente adicionar un transitorio el cual señala y precisa que el fideicomiso público, continuará vigente hasta que se concluya el programa de mejoramiento señalado.

Al respecto, estos cambios fueron el objeto concreto de la revisión de la Minuta en cuestión.

B) Trabajo de la Comisión

Después de analizar las propuestas de la Colegisladora, se concluyó que eran de tomar en cuenta las observaciones realizadas, en el sentido de que el SAT podría otorgar autorización a las confederaciones de agentes aduanales, a las asociaciones nacionales de empresas que utilicen los servicios de apoderados aduanales, para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos, contenidos en los pedimentos elaborados por los agentes o apoderados aduanales, siempre que acreditaran su solvencia moral y económica, así como estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, en los términos que establezca el Reglamento.

Cabe indicar que las autorizaciones se podrán otorgar hasta por un plazo de veinte años, mismo que podrá ser prorrogado por un plazo igual, previa solicitud

del interesado presentada ante el Servicio de Administración Tributaria un año antes de su vencimiento, siempre que se sigan cumpliendo con los requisitos previstos para su otorgamiento y las obligaciones derivadas de la misma.

De otro lado, el SAT podrá otorgar autorización a los particulares, para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semiremolques y portacontenedores.

Estas autorizaciones se podrán otorgar hasta por un plazo de diez años, mismo que podrá ser prorrogado por un plazo igual, previa solicitud del interesado presentada ante el SAT un año antes de su vencimiento, siempre que se sigan cumpliendo los requisitos previstos para su otorgamiento y las obligaciones derivadas de la misma.

La Minuta del Senado se aprobó directamente por el Pleno en votación nominal por 434 votos a favor 4 en contra y ninguna abstención.

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS

Fecha de presentación: 15 de diciembre de 200 y otras fechas del mismo año.

Presentada por: Ejecutivo Federal y diversas iniciativas de Diputados, Senadores y Congresos Locales.

Fecha de aprobación: 30 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 1º de enero de 2001.

A) Exposición de Motivos.

Con fundamento en los ordenamientos correspondientes, los Senadores y Diputados Federales que a continuación se mencionan presentaron diversas iniciativas de reformas, adiciones y derogaciones de la Ley Federal de Derechos:

- a) El 4 de julio de 2001, se recibió de parte del H. Congreso de Baja California iniciativa de "Decreto por el que se reforma y adiciona un segundo párrafo al artículo 232-C, de la Ley Federal de Derechos".
- b) Por otro lado, el 10 de abril de 2001 varios Diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron Iniciativa de "Decreto con objeto de derogar el artículo 198 de la Ley Federal de Derechos":

- c) Los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo sometieron a consideración de la H. Cámara de Diputados la Iniciativa con proyecto de "Decreto que adiciona una Zona VIII bis y IX bis a los artículos 232-C y 232-D de la Ley Federal de Derechos".
- d) La Senadora Addy Joaquín Coldwell, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó en sesión ordinaria celebrada el 11 de octubre de 2001, Iniciativa con "Proyecto de Decreto que adiciona un artículo 8-A a la Ley Federal de Derechos", misma que fue turnada a esta Cámara de Diputados el 16 de octubre próximo pasado.
- e) A su vez, el Senador Víctor Manuel Torres Herrera, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una Iniciativa con proyecto de "Decreto que reforma y adiciona el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Derechos".
- f) Con fecha 13 de noviembre de 2001 fue recibida por esta H. Cámara de Diputados la Iniciativa con proyecto de "Decreto que reforma el artículo 198 y adiciona un artículo 198-A, a la Ley Federal de Derechos", la cual fue presentada el 8 del mismo mes en la Colegisladora por el Senador Eduardo Ovando Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.
- g) Por su parte, el 27 de noviembre de 2001 el Diputado Esteban Daniel Martínez Enríquez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, sometió a consideración de la H. Cámara de Diputados Iniciativa con proyecto de "Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos".
- h) Posteriormente, el Senador Víctor Manuel Torres, a nombre de los Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, integrantes de la Comisión de Recursos Hidráulicos de la Colegisladora, presentó Iniciativa con proyecto de "Decreto que reforma y adiciona el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Derechos".
- i) Asimismo, el 4 de diciembre del presente año Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México presentaron una Iniciativa de proyecto de "Decreto mediante el cual se adiciona un último párrafo al apartado A del artículo 223 de la Ley Federal de Derechos".
- j) Por su parte, el Diputado Julio César Lizárraga López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional sometió el pasado 14 de diciembre la Iniciativa de "Decreto que adiciona un capítulo XVIII, al título Primero de la Ley Federal de Derechos", misma que fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con opinión de la Comisión de Marina, para su estudio y dictamen.

- k) El Senador Eduardo Ovando Martínez, presentó una segunda Iniciativa con proyecto de "Decreto que adiciona el artículo 176 de la Ley Federal de Derechos", la cual fue remitida a ésta H. Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2001, para su análisis y dictamen.
- l) Por última, el Diputado Cesar Patricio Reyes Roel, presentó el 14 de diciembre de 2001, Iniciativa de "Decreto que reforma la fracción VI del artículo 165 de la Ley Federal de Derechos".

Por otra parte, el 15 de diciembre del mismo año el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión la Iniciativa de "Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Derechos.

I.- Iniciativa del Ejecutivo Federal.

Destacaba este proyecto que uno de sus principales compromisos era mejorar la actitud de las personas al cumplir con sus obligaciones fiscales, de ahí que la nueva cultura del cumplimiento fiscal deba de basarse en el compromiso de asegurar que cada peso aportado por el contribuyente se vincule con el ejercicio transparente del gasto y, por el otro, que las contribuciones, más que una carga, sean un compromiso que el Gobierno contrae para ofrecer mejores servicios.

Se indicó que los derechos constituyen instrumentos económicos básicos para promover un aprovechamiento racional y sustentable de los bienes de dominio público de la Nación, así como para salvaguardar el interés general al fijar los montos de los derechos que los beneficiarios específicos de la población pagan al Estado por los servicios que presta en sus funciones fundamentales.

Para el ejercicio de 2002, se proponían modificaciones y adiciones en términos de inducir criterios de equidad y proporcionalidad y de ajustar los montos de los derechos al costo total del servicio, tomando en cuenta su costo específico. Asimismo, se presentaron reformas encaminadas a garantizar el flujo de recursos suficientes para la protección y conservación de las áreas naturales, de la biodiversidad, de la flora, de la fauna, y en general para la preservación de los ecosistemas, así como para el mejoramiento de los servicios migratorios y de la promoción al turismo.

II.- Iniciativas presentadas por los Legisladores.

La Iniciativa del Partido del Trabajo señalaba que en cuanto al cobro de estas contribuciones, independientemente de la capacidad contributiva de los particulares que tienen que pagarlo, los mismos se establecen prácticamente a tasa fija, siendo así el caso particular de los derechos previstos en el artículo 232-C, específicamente en lo que se refiere a las Zonas VIII y IX, mismas que son

polos de desarrollo turístico, pero que resulta contradictoria de conformidad a su ciclo económico: temporada alta y la baja.

Los derechos contenidos en este artículo estaban referidos al uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en la zona federal marítimo terrestre, ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marinas, sin que se estableciera una mayor diferenciación entre los niveles de desarrollo o infraestructura entre zonas.

De ahí que la Iniciativa buscara establecer zonas diferenciadas, en función de una realidad: en las zonas urbanas donde se concentra el turismo y, por tanto, los prestadores del servicio, se obtienen mayores ganancias, que de aquellos prestadores de servicios que se encuentran fuera de dichas zonas, distinción que pretendía corregir la Iniciativa en comento.

En efecto, el Grupo Parlamentario del PT propuso la creación de dos zonas nuevas para el Estado de Baja California, una VIII bis y otra IX bis, para diferenciarlas en ambos casos en razón de ser Loreto Zona Rural y Loreto Zona Urbana, respectivamente.

A nombre de los Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la Senadora Addy Joaquín Coldwell, presentó una Iniciativa por medio de la cual se propuso destinar al menos un 50% de estos recursos hacia acciones de promoción turística a cargo del Consejo de Promoción Turística de México. Para tal efecto, se consideró la inclusión del cobro del derecho por otorgamiento de la calidad migratoria a los turistas transmigrantes y visitantes hombres de negocios o visitante consejero, hacia el Instituto Nacional de Migración y a la promoción turística del país, dando origen a la creación del Consejo de Promoción Turística de México, lo cual no se ha logrado en los términos originalmente establecidos por el Legislativo.

Por otro lado, la Iniciativa del Diputado Julio César Lizárraga López, integrante del Grupo Parlamentario del PAN propuso apoyar las actividades de oceanografía naval para realizar estudios topográficos generales y especiales de los fondos marinos, bahías, puertos, radas, aguas nacionales y zona económica exclusiva para efectos de la seguridad en el ámbito marítimo y portuario, así como formular, depurar, imprimir y distribuir cartas náuticas y oceanográficas, entre otros, que requerían diversos agentes para el adecuado desarrollo de sus actividades.

Se señaló que a pesar de que cada país establece, de acuerdo a las políticas económicas, los montos de las cartas náuticas, los costos reales en el mercado mundial fluctúan en promedio entre los 25 y 40 dólares americanos. No obstante ello, en la actualidad, la Secretaría de Marina tiene un costo de 90 pesos, por lo que resultaba necesario establecer una tarifa específica en concordancia con sus gastos, toda vez que con el cobro mencionado no se lograba la recuperación ni el mantenimiento de los equipos y personal destinado a este propósito.

En tal virtud, la iniciativa propuso la necesidad de que en la Ley Federal de Derechos se especificara el pago de los derechos para la venta de las cartas náuticas digitales, conforme a los costos reales, mismas que eran adquiridas generalmente por las diversas empresas navieras que cursan nuestros mares.

Ahora bien, el Senador Eduardo Ovando Martínez, señaló que el patrimonio cultural, arqueológico e histórico resulta de interés social y de utilidad pública. No obstante, los programas de desarrollo económico no marchaban paralelos a las políticas de conservación de ese patrimonio, lo cual ha repercutido en una grave contradicción entre la modernización y la conservación de los monumentos históricos y arqueológicos.

A juicio de la Iniciativa, había una ausencia de coordinación entre las diferentes dependencias que promueven los programas de desarrollo económico y aquellas encargadas de la protección y conservación de museos, monumentos y zonas arqueológicas. Así, las comunidades indígenas que se ubicaban en torno a estos espacios carecen de los recursos económicos, no siendo favorecidos por el usufructo que se hace de las zonas arqueológicas de sus propias comunidades.

De ahí la necesidad de que una parte de los ingresos generados por el uso, goce o aprovechamiento de museos, monumentos y zonas arqueológicas, se canalizaran en una proporción del 30% a la creación de un fondo para el establecimiento de proyectos productivos y de desarrollo social en beneficio de tales comunidades.

Por lo que hace a las iniciativas del Congreso del Estado de Baja California, así como por el Diputado Esteban Daniel Martínez Enríquez, éstas tenían como propósito fundamental replantear el tratamiento a las actividades económicas que se realizan en zonas de playa de diferentes características, ya que ello se consideraba inequitativo en virtud de que los cobros por el uso de esos terrenos que se aplican, otorgaban un tratamiento idéntico a los dos casos siendo que cada uno de ellos cuenta con servicios de diferente nivel y calidad.

Por tal razón, se estableció una clara diferencia entre los prestadores de servicios turísticos que cuenten con infraestructura con respecto de aquellos cuya inversión es mínima o no existe infraestructura alguna, lo cual repercutiría en forma principal a los residentes de zonas marítimas colindantes con terrenos en breña.

Finalmente, la propuesta del Diputado César Patricio Reyes Roel, tuvo como objetivo incrementar las cuotas vigentes por concepto de permisos de navegación de cabotaje a embarcaciones mercantes extranjeras, basadas en el tonelaje bruto de registro.

B) Trabajo de la Comisión

I.- Iniciativa del Ejecutivo Federal.

Con el propósito de mejorar y alcanzar una más eficaz prestación de servicios, así como una mayor protección y conservación de determinados bienes de dominio público, el Ejecutivo contempló el otorgamiento de un esquema de destinos específicos de ingresos por derechos, a fin de que los recursos se aplicaran precisamente al aprovechamiento y conservación de los bienes, como los de áreas naturales protegidas y vida silvestre, así como salud.

De otra parte y dados los cambios que fueron aprobados por el Poder Legislativo, fue necesario actualizar el cobro de algunos derechos asociados con las responsabilidades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como el caso de las entidades que se crean con la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de las reformas a la Ley del Mercado de Valores, así como de la actualización en el cobro de diversos servicios a las sociedades de información crediticia, a las empresas que se inscriban en la bolsa de Valores, a las sociedades controladoras de grupos financieros, y a las sociedades de objeto limitado, entre otros.

Y por extensión, dada la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, se estableció un Capítulo XVIII, con una sección única de servicios privados de seguridad y armas de fuego, ajustando a su vez los servicios que prestaba la Secretaría de Gobernación.

En este sentido, también se incorporó, a petición del propio Poder Judicial de la Federación, el derecho por el registro de especialistas de concursos mercantiles, bajo las modalidades de visitador, síndico o conciliador.

A este respecto, se consideró conveniente que la cuota que se proponía cobrar de 2 mil pesos por la inscripción y registro anual para visitador, conciliador o síndico, en vez de ser por cada uno, fuera un pago único de derechos por concepto de inscripción en el registro por esa cantidad

Por otra parte, se estimó apropiado otorgar el carácter de derecho al pago del aprovechamiento que realizan los particulares por los servicios que presta Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano, órgano dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Dicha contribución estará circunscrita a dos opciones: mediante la fijación de cuotas por cada servicio prestado y de acuerdo con el tipo de aeronave de que se trate, o bien mediante el establecimiento de una cuota por litro de combustible suministrado a cada aeronave, al igual que sucede en el caso del aprovechamiento.

Cabe indicar que si se comparan los montos que se obtienen por el aprovechamiento, con los que se obtendrán bajo la forma de derecho, prácticamente no hay discrepancias salvo que se está corrigiendo un cobro muy

alto en el régimen de combustible y que un factor de peso de aeronave de uso internacional que se utiliza en el aprovechamiento, se sustituye por un rango de peso. Convertir un aprovechamiento en un derecho da mayor claridad, certeza jurídica y transparencia al cobro de los servicios, además de que sobre éste no se aplica el impuesto al valor agregado.

Sin embargo, se consideró conveniente a fin de apoyar al sector agrícola, otorgar una exención a las aeronaves que proporcionan el servicio de fumigación.

Por otro lado, en cuanto a la propuesta de cobrar un derecho por pernoctar en terrenos de propiedad federal dentro de las áreas naturales protegidas, de competencia Federal, se estimó necesario otorgar una exención en el pago del derecho a los investigadores debidamente acreditados, así como reducir el pago del derecho en un 50% a los estudiantes.

Por otro lado, se acordó establecer un derecho por el uso y aprovechamiento no extractivo de recursos naturales marinos, con el propósito de coadyuvar, entre otros programas asociados al tema, al financiamiento para la preservación de diversas especies marinas y de su habitat natural, con lo cual estuvo de acuerdo. Asimismo, se modificó el derecho por el aprovechamiento extractivo de la fauna silvestre por la caza o captura no prohibida en predios o zonas federales, destinándose su recaudación al Instituto Nacional de Ecología para el desarrollo de sus actividades de investigación y manejo para la conservación de la vida silvestre y su habitat.

En el mismo sentido, se propuso aplicar un nuevo derecho de 20 pesos por el uso, goce o aprovechamiento de los elementos naturales marinos de dominio público existentes en las áreas naturales protegidas, que son básicamente marinas o arrecifes, representativas por su biodiversidad, donde los ambientes originales no han sido alterados por el hombre.

Respecto al turismo cinegético o de tiro, se planteó la necesidad de contar con una mayor competitividad a nivel internacional, toda vez que constituye una fuente potencial de divisas y un factor importante para el desarrollo regional, por lo que se estuvo de acuerdo en reducir en un 25% el derecho por el permiso para la importación o exportación temporal de armas de fuego.

Por otro lado, se coincidió en el propósito de mejorar los servicios migratorios y en el diseño y aplicación de políticas activas a favor del turismo, para lo cual, se señaló un destino específico a los derechos que se capten por los servicios migratorios, hacia el mejoramiento de la infraestructura que atienda las acciones migratorias, así como aquellas actividades relacionadas con la inspección de la entrada o salida de personas del territorio nacional y al fomento a las actividades turísticas. No obstante, se propuso otorgar un 50% de los recursos al Consejo de Promoción Turística de México a través de la Secretaría de Turismo y que el resto de los recursos se destinen al Instituto Nacional de Migración para mejorar su

capacidad de atención al Turista. Estos destinos específicos se darán sólo para lo que se recaude por concepto de Derecho de No Inmigrante que pagan los turistas.

Por cuanto a la incorporación de nuevos derechos con objeto de mantener la calidad zoosanitaria de los productos, se incluyeron nuevos conceptos relativos a la inspección veterinaria a establecimientos federales que se dediquen a la exportación de productos cárnicos y de otros aspectos fitosanitarios y de riesgo epidemiológico.

Se contemplaron también propuestas en materia de asignación de números geográficos, acuacultura y otros aspectos relacionados con películas y filmaciones, cuidando que existiera un equilibrio razonable entre la cuota a cobrar y el costo del servicio.

En otro ámbito, se consideró procedente las reformas tendientes a beneficiar a aquellos comerciantes que, sin poder contar con un establecimiento permanente, desarrollaran su actividad en la zona marítima terrestre y con tal propósito se plantea una reducción en el pago de la cuota correspondiente. A este respecto se hizo hincapié en que el 2000 se realizaron modificaciones en este sentido, no obstante, las mismas no lograron los efectos deseados.

Por cuanto al derecho por el aprovechamiento de ejemplares de fauna silvestre en predios y zonas federales a que se refiere el artículo 238 de la Ley, se estimó procedente su incremento en defensa de la fauna, aunque éste deberá ser gradual a fin de evaluar durante el ejercicio 2002 su impacto en la actividad de la caza deportiva, dado el importante aumento que propone el Ejecutivo Federal.

Si bien es cierto que se coincidió con las conclusiones de los diversos estudios elaborados por la Dirección General de Investigación en Política y Economía Ambiental del Instituto Nacional de Ecología, se consideró que un incremento como el que se planteaba podría tener consecuencias negativas, en cuanto a la conservación de la vida silvestre.

Asimismo, se estimó que en el pago del citado derecho, quedarán comprendidos los identificadores o collarines que se utilizan para controlar la adecuada captura de animales a que se hace referencia en el citado ordenamiento.

Finalmente, se consideró conveniente precisar que, a fin de proporcionar una mayor claridad en las fuentes de ingreso del Gobierno, así como de dotar de mayor seguridad a los usuarios de servicios públicos, la iniciativa contemplara la sustitución de diversos conceptos que habían sido considerados como Aprovechamientos, para convertirse en Derechos Federales.

II.- Iniciativas presentadas por los Legisladores.

La Iniciativa que adicionaba un artículo 8-A buscaba dar certidumbre al destino que deben tener los recursos captados a través de los conceptos que señalaba el artículo 8, con objeto de fortalecer la promoción turística, sin menoscabo de los recursos presupuestales que se asignen a la Secretaría de Turismo, con lo cual se coincidió, contándose también con la opinión favorable de la Comisión de Turismo.

Por cuanto a la propuesta de adición de un último párrafo al apartado A del artículo 223, se estimó más apropiado modificar el artículo segundo transitorio de la Ley, lo cual a su vez resultó ser coincidente con otros planteamientos similares.

En cuanto a la adición del artículo 176 a la Ley de referencia, se consideró que ello permitirá establecer el derecho a cobrar por el uso, goce o aprovechamiento de museos, monumentos y zonas arqueológicas del dominio público, precisando cuatro categorías sobre estos bienes nacionales, acorde con la clasificación que para ello estableció el Instituto Nacional de Antropología e Historia, así como también las exenciones correspondientes, mismos criterios que estaban en vigor.

De igual forma, se estimaron razonables las cuotas a cobrar para cada uno de los museos y zonas arqueológicas atendiendo su ubicación regional, así como por el origen del turista, sea nacional o extranjero, y sobre los tratamientos diferenciados hacia los adultos mayores, personal docente, alumnado y menores de edad.

Por lo que hace a la propuesta de que el 30% del total de los derechos obtenidos por el uso, goce o aprovechamiento de los museos, monumentos y zonas arqueológicas del dominio público, se destinen a favor de la creación de un fondo para el establecimiento de proyectos productivos y de desarrollo social en pueblos y comunidades indígenas aledañas, las entidades federativas deberán generar los mecanismos necesarios a fin de asegurar que dichos recursos sean canalizados a los objetivos mencionados.

Para tal propósito, se establecieron reglas de operación que deberán emitir las dependencias relacionadas con estos bienes, en particular, la Secretaría de Educación Pública con la de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Asimismo y dado el carácter diverso de las necesidades de cada zona donde se ubican estos centros de atracción cultural y de las propias comunidades indígenas que ahí se localizan, no se consideró conveniente la creación de un fondo que centralizaría las decisiones a este aspecto, por lo que se propuso adicionar un nuevo Capítulo XVI De los Bienes Culturales Propiedad de la Nación.

Con respecto a la propuesta de modificar el artículo 198 y adicionar el 198-A a la Ley en análisis, se concluyó que éstas quedan atendidas de manera razonable con las propuestas que también hace el Ejecutivo, ya que se indica explícitamente que los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos a que se

refiere el citado artículo, se destinarán a la vigilancia, conservación y aprovechamiento sustentable de las áreas naturales protegidas.

Por cuanto al planteamiento de que los Municipios de Ciudad Madero, así como los municipios de Altamira y Tampico pasen a ser Zona 9, en lugar de las actuales Zonas 6 para el primero y zona 7 para los dos últimos casos, de conformidad al artículo 231 de la Ley Federal de Derechos, se señaló que, en base a los dictámenes técnicos elaborados por la CONAGUA, y a partir de los índices que determinan las zonas de disponibilidad, se confirmó que a los Municipios de Tampico y de ciudad Madero les corresponde la Zona de disponibilidad 7 y 6, respectivamente.

Por cuanto al municipio de Altamira y de acuerdo a estudios técnicos sobre el uso de los recursos acuíferos, así como su acelerado proceso de consolidación como polo de desarrollo industrial, fue procedente ubicarlo en la Zona de Disponibilidad 9, en lugar de la Zona 7 en que se encuentra actualmente y que, mediante disposición transitoria, se le da un tratamiento de la Zona 9.

Por otro lado, se estableció que los ingresos por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales que se obtengan de organismos operadores de agua potable y alcantarillado deberán contenerse en una ley formal y materialmente válida, para que la Comisión Nacional del Agua pueda ejercer sus funciones fundamentales de manera más eficiente y oportuna.

No obstante ello, se propuso dejar en las condiciones actuales todo lo relativo al agua, a efecto de que durante el año 2002 los sectores y las autoridades presenten conclusiones que cuenten con el acuerdo de todos los involucrados para un uso más racional y productivo de las aguas nacionales. Para el caso del sector minero y de la celulosa y el papel, se estableció prorrogar los transitorios para que sus actividades no se vean afectadas.

De otra parte, con respecto a diferenciar las zonas rural y urbana de Loreto, en función a su nivel de desarrollo y capacidad de captación del turismo y, por tanto, de los prestadores del servicio, se consideró que, si bien es razonable esta propuesta, en la práctica resultaría inequitativo con el resto de las zonas que en los artículos 232-C y 232-D se mencionan, ya que también en ellas existen regiones con mayores o menores niveles de desarrollo.

Por lo que respecta a la propuesta de adicionar un derecho por la venta de cartas náuticas digitales, en atención a los costos reales que se cobran en otros países y con el objeto de que la Secretaría de Marina esté en condiciones de financiar adecuadamente las inversiones y gastos que representa elaborar y mantener actualizados todos estos bancos de información, se estimó procedente adicionar al Título Primero un nuevo Capítulo XX De la Secretaría de Marina, Sección Única Cartas Náuticas, para incorporar un nuevo artículo 195-Z.

En cuanto a la propuesta de incrementar las cuotas vigentes por concepto de expedición de permisos de navegación de cabotaje a embarcaciones extranjeras, si bien es cierto que el proyecto buscaba encarecer el costo del permiso para minimizar la competencia desleal en contra de los navieros mexicanos que ha fomentado el abandono de embarcaciones con bandera nacional, también lo es que con la inclusión de una cuota mayor al inciso b) de la fracción IV del artículo 165, rompe con la gradualidad de la contribución, por lo que esta Comisión consideró inconveniente la modificación de tal cuota.

Asimismo, se consideró conveniente señalar que los planteamientos realizados por la SEMARNAT, relativos a que algunos ingresos que se obtienen por la recaudación de los derechos se destinen al saneamiento y protección de las aguas nacionales, a la vigilancia, conservación y aprovechamiento sustentable de las áreas naturales protegidas, así como para el desarrollo y manejo para la conservación de la vida silvestre y su habitat, al igual que para la vigilancia del recurso, fueron debidamente atendidos.

Finalmente, se consideró adecuado que, en consideración a varios planteamientos de los legisladores de los diversos Grupos Parlamentarios, resultaba conveniente suprimir las reformas que el Ejecutivo proponía en materia de agua con destino agropecuario, con el fin de profundizar en sus impacto socioeconómico.

El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 443 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones.

PROYECTO DE DECRETO DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Fecha de presentación: 5 de abril de 2001.

Presentada por: Ejecutivo Federal.

Fecha de aprobación: 30 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: Proyecto devuelto por la Colegisladora.

A) Exposición de Motivos.

El 5 de abril, dentro del proyecto de Nueva Hacienda Pública Distributiva, se presentó a consideración del Congreso de la Unión la Iniciativa de "Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales", la cual contenía el proyecto de nueva Ley del Impuesto sobre la Renta. Así, ante la amplitud y variedad de los temas, se convino que lo más conveniente para su adecuado

dictamen era separarla por temas específicos, dado lo extenso y diverso de su contenido.

Vale la pena señalar que por acuerdo de la Comisión de Hacienda se constituyó un grupo de trabajo para el análisis de la Iniciativa, con diputados integrantes de la Comisión y otros legisladores que manifestaron su interés por participar. Para tal efecto se inscribieron un total de 26 Diputados, de los cuales 10 pertenecen al Grupo Parlamentario del PRI, 6 al PAN, 7 al PRD, y uno por cada uno de los siguientes Grupos Parlamentarios: PVEM, Sociedad Nacionalista y del Trabajo.

Desde su instauración a fines de mayo de 2001, se llevaron a cabo un total de 20 sesiones con una asistencia promedio de 7 Diputados por reunión, en las que se recibió a diversas representaciones sindicales entre las cuales estuvieron el Sindicato de Trabajadores de la UNAM, el de Telefonistas de la República Mexicana, de los Trabajadores del IMSS y de la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores; también se recibió al Consejo Nacional Agropecuario y a la Confederación Nacional Ganadera, entre otras organizaciones gremiales.

Asimismo, se realizaron reuniones de trabajo con el Consejo Coordinador Empresarial, la Barra Mexicana del Colegio de Abogados, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, la Confederación Patronal de la República Mexicana y de igual forma, la Industria Nacional de Autopartes, el Movimiento Unificado de Comerciantes de los Mercados Públicos de la República Mexicana, además diversos centros de investigación y enseñanza superior.

Se contó con la participación activa de servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria, quienes proporcionaron toda aquella información técnica y jurídica que permitió profundizar y aclarar diversos cuestionamientos que se presentaron acerca de la iniciativa en estudio.

Derivado de la complejidad y amplitud de la parte relativa a los regímenes especiales de tributación, se optó por crear un grupo específico dedicado al análisis y evaluación de la propuesta relativa a estas actividades. Dicho grupo se integró por 14 Diputados de diversos Grupos Parlamentarios: 7 del PRI, 4 del PAN y 3 del PRD, los cuales realizaron un total de 6 reuniones de trabajo en las cuales se atendieron en audiencia a diversas organizaciones del sector agropecuario y del autotransporte, provenientes del interior del país, mismas que concluyeron en la presentación de 6 propuestas específicas que se analizaron por el grupo.

De la misma forma, para la elaboración del dictamen final se tomaron en consideración diversas iniciativas, propuestas y estudios que hicieron llegar tanto los Grupos Parlamentarios, como diputados en lo individual; Congresos Locales de varias entidades, así como Institutos, Cámaras y Asociaciones, mismas que fueron atendidas por los grupos de trabajo.

Cabe indicar que durante el mes de diciembre se continuaron las reuniones de trabajo, a efecto de lograr los consensos necesarios a efecto de aprobar la nueva Ley. En particular dichas reuniones de trabajo se hicieron con los representantes de los sectores agropecuario y el autotransporte, tanto de pasajeros como de mercancías, así como directores de las principales universidades y Centros de estudios privados de nivel superior.

Cabe recordar que la Exposición de Motivos de la Nueva Hacienda Pública Distributiva señalaba que la adopción de un nuevo marco tributario, eficiente, equitativo, moderno y competitivo, busca garantizar la equidad en la distribución de la carga fiscal, fortalecer la competitividad del aparato productivo, reducir los costos de cumplimiento y garantizar la seguridad jurídica de los contribuyentes. Además, de ampliar los ingresos públicos e imprimirles una mayor estabilidad.

De los aspectos más relevantes de la Iniciativa destacan los siguientes:

La Iniciativa señalaba que la afectación a los grupos más desprotegidos de la población con motivo de la aplicación de la nueva Ley del IVA se compensaría con programas sociales de transferencias directas, así como de los mecanismos establecidos en el proyecto de nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, como ocurría con la nueva tarifa del impuesto a las personas físicas con ingresos de hasta 50 000 pesos anuales que se presentaba.

De esta forma y por lo que se refiere a personas morales, se señalaba que a efecto de corregir las distorsiones que provocaba la existencia de un esquema diferencial de tasas dependiendo de si se trataba de utilidades reinvertidas o de utilidades no reinvertidas, ahora se proponía establecer una tasa única de 32%, situación que eliminaría la necesidad de que el contribuyente llevara la cuenta de utilidad fiscal neta reinvertida, esquema que complicaba de manera significativa el cálculo del impuesto para las empresas.

Por otra parte, se propuso eliminar el impuesto de dividendos distribuidos que implicaba la aplicación de una tasa del 5%, lo que podría hacer más competitivo al sistema fiscal en el contexto internacional.

Señalaba la Iniciativa que en correspondencia a las modificaciones que se planteaban para las personas físicas, ahora se proponía la deducibilidad de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades, PTU, en el impuesto de las empresas.

Es de resaltar que en la nueva Ley se planteaban únicamente dos mecanismos de depreciación, el tradicional de línea recta por obsolescencia y la deducción inmediata de las inversiones, salvo para los casos del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, que no serían acreedores a dicho beneficio.

La Iniciativa también contempló la posibilidad de simplificar el cálculo para reconocer los efectos inflacionarios aplicándolo sólo de manera anual, lo que

vendría a facilitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Así, se planteaba que los intereses se acumularan y dedujeran nominalmente.

La nueva Ley contempló un régimen denominado "de las personas morales transparentes", de carácter obligatorio, para aquellas empresas que bajo la figura de coordinados agruparan a transportistas, así como también para el caso de las cooperativas de transporte, las integradoras y para las sociedades de derecho agrario, sin importar que los integrantes de estas empresas fueran personas físicas o morales.

De conformidad con el proyecto, la persona moral transparente debía cumplir por cuenta de sus integrantes con todas las obligaciones establecidas en la Ley. Estas personas determinarían el Impuesto sobre la Renta de sus integrantes conforme al régimen en base de efectivo. A su vez y dado que la reforma buscaba acabar con esquemas fiscales preferenciales por sectores, el Gobierno eliminaría las reducciones del impuesto para el sector primario y los editores.

No obstante, se contemplaba un crédito fiscal aplicable contra Renta por peaje --5% de las erogaciones realizadas en el mes por este concepto-- y consumo de diesel --0.50 pesos por litro-- aplicable contra los pagos provisionales de renta, con lo cual se pretendió reducir o limitar al sector informal del autotransporte.

Para el caso de los residentes en el extranjero se homologaban las tasas al establecer una tasa general de retención del 25%, con el objeto de facilitar la aplicación de las tasas de retención, así como evitar la elusión fiscal mediante la recaracterización de los conceptos de ingreso.

Se sustituyó el actual cálculo del costo fiscal de las acciones que consideraban las utilidades amortizadas, por un mecanismo alterno que determinaría dicho costo considerando los dividendos percibidos y distribuidos, así como las utilidades y las pérdidas generadas, durante el periodo de tenencia de las mismas, y los reembolsos decretados o acordados en el mismo periodo.

Por otra parte, tratándose del concepto de personas físicas se estableció una nueva tarifa con tasa cero a los ingresos de hasta 50 000 pesos y una tasa máxima de 32%. Cabe señalar que poco más del 60% de los asalariados se ubican en este nivel de ingresos, por lo que con la reforma quedarían exentos. La nueva tarifa que se proponía tenía siete tramos. El más elevado con un límite de 500 000 pesos, al cual se le aplicaría una cuota fija de impuesto de 96 000 pesos y el 32% sobre el excedente.

Se propuso ampliar el monto del crédito al salario que se les otorgaba a los trabajadores de 4 000 a 4 900 pesos, para compensarles el posible efecto que tendría la reforma del IVA, con una mecánica transparente que permitiría orientar el beneficio hacia trabajadores de menores ingresos y no hacia los patrones. Se previó también que el crédito aplicara en su totalidad para los trabajadores que

obtuvieran ingresos anuales de hasta 13 825 pesos y se iría reduciendo hasta cero cuando los ingresos alcanzaran un monto de 69 129 pesos o más.

Cabe indicar que mientras que se mantenían exentas las prestaciones de carácter social, tales como ayuda por maternidad, ayudas por enfermedad, pensiones, servicios deportivos o transporte colectivo, se proponía ampliar la base gravable de las personas físicas, eliminando diversas exenciones de seguridad social.

En el caso de los pensionados, se excluía un monto equivalente a 5 salarios mínimos, si bien luego fueron 9 los salarios autorizados, y por el remanente se estaría exento cuando éste no excediera de 50 000 pesos al año.

Dentro de las deducciones y para apoyar el acceso a la salud familiar, se complementó con la deducción de las primas de seguros de gastos médicos. Se reconoció un crédito fiscal del 20% de los gastos anuales en colegiaturas para compensar los efectos de la aplicación del IVA en diversos servicios.

Asimismo se propuso mantener el régimen de pequeños contribuyentes para quienes realizaran operaciones con el público en general y fueran de baja capacidad administrativa, si bien algunas reglas fiscales cambiaban de acuerdo a los ajustes hechos al marco jurídico.

Al igual que con las personas morales de ingresos reducidos, en este caso se estableció para las personas físicas un "Régimen fiscal de las actividades empresariales y servicios profesionales", en base de flujo, esto es, los ingresos se acumulaban al cobro, y las deducciones cuando se paguen; excepto tratándose de inversiones, por las que se podría optar por aplicar la depreciación lineal o la deducción inmediata. Su tratamiento se homologaba al que se daría para el pago del IVA.

Para facilitar el cumplimiento fiscal, se contempló el establecimiento de un nuevo "Régimen Fiscal Intermedio" para las personas físicas con actividades empresariales, cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior hubieran sido inferiores a los 4 millones de pesos, por medio del cual se obligaba a llevar exclusivamente un libro de ingresos, egresos y de registro de inversiones y deducciones, y estando obligados a tener máquinas registradoras de comprobación fiscal. Las inversiones se deducirían cuando se pagara por adquisición de activo fijo, gastos o cargos diferidos.

Por cuanto a los ingresos provenientes por arrendamiento y en general por otorgar el uso o goce temporal de inmuebles, dentro de la nueva Ley se propuso mantener el régimen de flujo para estos contribuyentes. Cuando dichos contribuyentes obtuvieran únicamente ingresos por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, inferiores a 10 salarios mínimos mensuales, no harían pagos provisionales y cuando excedieran dicho monto, enterarían pagos provisionales trimestrales provenientes de arrendamiento de casa habitación o pagos mensuales en cualquier otro caso.

Para otorgar una mayor equidad, se generaliza la tasa del 1%, aplicable a los juegos con apuestas, a los ingresos por premios derivados de sorteos y rifas, los cuales anteriormente tributaban a la tasa de 21% --ó 15% federal y 6% estatal.

Por otro lado y con el objeto de promover el ahorro a largo plazo, se propuso exentar del impuesto a las aportaciones y rendimientos de los fondos de ahorro cuando tuvieran una permanencia de 8 años antes de ser retirados. Cabe indicar que este plazo no aplicaba si los recursos del fondo y sus rendimientos se destinaban al pago inicial por la adquisición de vivienda a través del INFONAVIT, o para saldar los adeudos que se tuvieran con dicha institución.

También se otorgó la exención a los intereses a percibir las personas físicas provenientes de inversiones en instrumentos de deuda con un plazo mayor de tres años.

En el caso de intereses derivados de inversiones en el sistema financiero, se gravaría únicamente el interés real. Con este nuevo esquema, cuando la tasa de rendimiento de dichas inversiones fuera menor o igual a la inflación, no aplicaría dicho impuesto.

B) Trabajo de la Comisión

En México, como en muchos otros países, la importancia del ISR no sólo está en función de su elevada participación dentro de la recaudación total, sino porque se le reconoce como uno de los gravámenes más justos y equitativos dentro del régimen fiscal, pues atiende directamente a la capacidad contributiva del causante, la fuente de riqueza y lugar de residencia.

Es de todos conocida la importancia del ISR como fuente vital de la recaudación tributaria puesto que se constituye en el impuesto más importante del país con una participación de 4.7 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto, lo que representa el 43.9% de los ingresos tributarios y, a su vez, el 29.6% de los ingresos totales del Gobierno Federal.

Por lo tanto, conviene dejar claro que sí bien el dictamen que se realizó se refirió al proyecto de la nueva Ley del ISR, éste no pudo ser analizado de manera independiente al proyecto de Ley del IVA o de las modificaciones al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, toda vez que la estrategia fiscal, así como los impactos esperados para los contribuyentes y el propio Gobierno Federal estaban ligados, por lo que las implicaciones de cambios profundos en una disposición tuvo que ser examinada cuidadosamente para el resto de las disposiciones y viceversa.

a) Consideraciones generales respecto de la Iniciativa de Ley

Para ofrecer una visión integral de la nueva Ley, conviene indicar que dicha iniciativa constaba de 220 artículos, repartidos en 7 Títulos, 21 Capítulos y 5 Secciones, estructurados de la siguiente forma:

- ?? **Título I.** Disposiciones generales;
- ?? **Título II.** Personas morales;
- ?? **Título III.** Personas morales no contribuyentes;
- ?? **Título IV.** Personas físicas;
- ?? **Título V.** Residentes en el extranjero;
- ?? **Título VI.** De los territorios con regímenes fiscales preferentes y de las empresas multinacionales, y
- ?? **Título VII.** De los estímulos fiscales.

El Título I relativo a las Disposiciones Generales contenía de 9 artículos donde se establecían los principales conceptos y definiciones.

A diferencia de antes, la Iniciativa ya no utilizó el concepto de base fija, pues acorde con los modelos de Tratados para evitar la doble tributación únicamente se reconoció el concepto de establecimiento permanente el cual incluía el lugar donde se prestan servicios personales independientes y que en la legislación se definía como base fija.

El Título II relativo a las Personas Morales se integró de 83 artículos divididos en 9 Capítulos, en los que se regulaba el objeto y la base del impuesto que se redujo del 35% más 5% al 32%, los ingresos acumulables, las deducciones autorizadas, el ajuste anual por inflación, las pérdidas, el régimen fiscal aplicable a las instituciones que conforman el sistema financiero, el régimen fiscal de consolidación y el de las personas morales transparentes, así como las obligaciones de los contribuyentes personas morales y las facultades de las autoridades fiscales.

Asimismo, se modificó la determinación de la ganancia en la enajenación de acciones, reconociendo en su totalidad los efectos que sobre el costo de dichas acciones tenían las utilidades y pérdidas de la empresa, así como de los dividendos decretados; para ello se adicionó al costo de adquisición las utilidades y los dividendos percibidos y restar las pérdidas y los dividendos distribuidos por la sociedad emisora de las acciones. Asimismo las cifras involucradas se actualizaban hasta la fecha en que ocurría la enajenación.

De igual forma se estableció que los reembolsos efectuados a los accionistas por sus aportaciones de capital, se consideraran para efectos de determinar el costo fiscal de las acciones.

Otra medida que destacó se refiere a la eliminación del componente inflacionario de los créditos y deudas, por una mecánica más simple de cálculo denominado ajuste anual por inflación, aplicable a las personas morales del régimen general. Es de mencionarse que bajo esta nueva mecánica, las personas físicas no calcularían ajuste por inflación.

Con el nuevo esquema se sustituiría el cálculo mensual del componente inflacionario de los créditos o deudas, por un procedimiento más sencillo que al permitir la deducción o acumulación en términos nominales de los intereses devengados en contra o a favor en cada uno de los meses del ejercicio y un solo cálculo al final del ejercicio para determinar el efecto de la inflación en dichos créditos o deudas.

Asimismo, se estableció como opción de la deducción lineal de las inversiones la deducción inmediata del monto total de la inversión realizada, en un solo ejercicio mediante la aplicación del por ciento que para cada tipo de bien se determinará en el propio ordenamiento. Cabe mencionar que la deducción inmediata se podría aplicar en cualquier lugar del territorio nacional, salvo dentro de las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

Se puede decir que la deducción inmediata de las inversiones sería un incentivo directo al crecimiento económico y a la generación de empleos, permitiendo la inversión productiva en las regiones del país que más lo exigieran.

Al respecto, es importante precisar que en el capítulo correspondiente a estímulos fiscales que contemplaba el proyecto de Ley, se proponía un porcentaje mayor de deducción inmediata, cuando las inversiones se realizaran en los municipios con mayor pobreza relativa en el país.

Por otra parte, con el objeto de inducir y facilitar el cumplimiento de obligaciones fiscales, así como evitar la distorsión de las formas de organización de algunos sectores de contribuyentes, se consideró importante señalar el nuevo régimen de las personas morales transparentes –Capítulo VI, artículos 80 a 86-- aplicable a las personas físicas o morales dedicadas al autotransporte de carga o de pasajeros, así como a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas y que se constituyeran bajo la figura de coordinados, sociedades cooperativas, empresas integradoras, así como personas morales de derecho agrario.

En este régimen fiscal, la persona moral encargada de agrupar a los diversos contribuyentes que integraba, cumplía por cuenta de cada uno de sus integrantes con sus obligaciones fiscales. Para tal fin, la persona moral debería aplicar el régimen de flujo de efectivo establecido para las personas físicas con actividades empresariales, incluso tratándose de integrantes personas morales.

El impuesto del ejercicio lo calcularía y enteraría la persona moral transparente por cada uno de sus integrantes, aplicando a la base de flujo de efectivo la tarifa del

Impuesto sobre la Renta tratándose de personas físicas o la tasa del 32%, en el caso de personas morales.

Cabe señalar que este régimen a diferencia del actual simplificado, no era un esquema que generara iniquidades ni evasión fiscal, sino resultaría neutral y solo otorgaría a los integrantes de este sector facilidades para el pago de contribuciones acorde con la forma de operación de estos contribuyentes.

El Título III, denominado de las Personas Morales No Contribuyentes, tenía el objeto de regular el régimen fiscal de los sindicatos, asociaciones patronales, cámaras de comercio, colegios de profesionales, asociaciones de beneficencia o asistencia, sociedades cooperativas de consumo, sociedades de enseñanza, investigación científica o tecnológica y partidos políticos.

En el Título IV de las Personas físicas se reguló el régimen fiscal aplicable a los distintos tipos de ingresos que percibían las personas físicas por salarios, por actividades empresariales y servicios profesionales, por arrendamiento de inmuebles, por enajenación de bienes, por adquisición de bienes, por intereses, por obtención de premios y los demás ingresos que obtuvieran las personas físicas.

Asimismo, se establecieron los requisitos a cumplir por las deducciones y la forma de calcular el impuesto anual. Entre los aspectos importantes a destacar se encuentran los siguientes:

- ?? Se integra una tarifa estructurada en únicamente 7 tramos, que permitía una puntual progresividad en el pago del gravamen, y reducía substancialmente la carga fiscal en todos y en cada uno de sus tramos;
- ?? Se estableció una tasa del 0% para aquellos contribuyentes que en el ejercicio tuvieran ingresos inferiores a 50,000. pesos;
- ?? Se reorientó el tradicional crédito al salario a fin de que el beneficio se otorgara a los trabajadores de menores ingresos mediante un mecanismo más transparente y para que no fuera aprovechado por los patrones para pagar menores sueldos y salarios;
- ?? Se redujo la tasa marginal máxima de personas físicas del 40% a un 32%, y
- ?? Se eliminó el subsidio al impuesto.

Asimismo, se establecieron exenciones sobre prestaciones de carácter general otorgadas en especie o en servicios que elevaran el nivel de vida de los trabajadores, que fomentan el ahorro y la inversión, así como exenciones técnicas sobre herencias y legados que se requieren para evitar gravar la transmisión del patrimonio que se hacía por caso fortuito.

Sobre este punto, debe señalarse que se eliminaban aquellas exenciones que eran según la autoridad tributaria un ingreso para las personas físicas, con el objeto de ampliar la base sobre la cual se aplicaría el impuesto sobre la renta. En tal situación se encontraba, entre otros conceptos, el pago de tiempo extra, indemnizaciones por riesgos; cuotas obreras absorbidas, gratificación anual mayor a 30 días de salario mínimo general; prima vacacional y dominical, así como la participación de utilidades mayores a un monto equivalente a 15 días de salario mínimo general.

Cabe indicar que, bajo el régimen de las personas físicas con actividades empresariales se fusionaba con el de las personas físicas con actividades profesionales, como son las comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca y silvícolas, así como el servicio personal independiente.

Este régimen para las personas físicas que obtuvieran ingresos por la realización de actividades empresariales y servicios profesionales, tenía las siguientes características principales:

- ?? Acumular los ingresos en el momento en que los mismos sean efectivamente percibidos en efectivo, en bienes o servicios;
- ?? Se eliminaban los ajustes por inflación que anteriormente debían realizar las personas físicas respecto de los ingresos en crédito que tuvieran y sobre los cuales ya habían pagado el impuesto;
- ?? Se efectúan las deducciones relativas a compras y gastos, en el momento en que las mismas sean efectivamente erogadas en efectivo, en bienes o en servicios;
- ?? Por lo que respecta a las inversiones, las personas físicas podían optar por aplicar una deducción lineal en el por ciento correspondiente para cada tipo de bien o aplicar una deducción inmediata en un solo ejercicio;
- ?? Efectuar pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio, los que se calcularían aplicando al total de los ingresos obtenidos en el periodo al que corresponda el pago, disminuidos de las deducciones correspondientes a dicho periodo, la tarifa correspondiente a las personas físicas; y
- ?? Se eliminaba el ajuste semestral de los pagos provisionales y la utilidad gravable anual se acumulaba a otros ingresos.

Asimismo, el proyecto estableció un régimen intermedio aplicable a las personas físicas con actividades empresariales que en el ejercicio inmediato anterior hubiesen obtenido ingresos inferiores a 4 millones de pesos.

En este régimen, en lugar de llevar la contabilidad en los términos del Código Fiscal de la Federación, podrían llevar exclusivamente un libro de ingresos, egresos y de registro de inversiones y deducciones. Asimismo, se deducían las inversiones en la misma forma en que deducían las compras y los gastos, es decir, en el momento en que eran efectivamente erogados, por el principio de flujos.

Este régimen no estaba limitado a contribuyentes que realizaran operaciones con el público en general. Es decir, estos contribuyentes podrían emitir comprobantes con los requisitos que para las deducciones y los acreditamientos establecieran las disposiciones fiscales, esto es, con la leyenda de "efectos fiscales al cobro".

Por lo que hace al cálculo del impuesto anual de las personas físicas, este se calcularía aplicando la tarifa correspondiente a la suma de los ingresos obtenidos por los conceptos regulados en el Título IV, disminuidas, en su caso, las deducciones personales.

Contra el impuesto anual se estableció un crédito fiscal equivalente al 20% de las erogaciones efectuadas por el contribuyente de que se tratara, por concepto de colegiaturas en instituciones con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, a favor de sus descendientes en línea recta en primer grado; asimismo, se planteó permitir la deducción de primas de seguros de gastos médicos mayores, así como la porción no cubierta por el seguro, sobre todo considerando los gastos médicos distintos a los hospitalarios y los dentales.

En el Título V relativo a los Residentes en el Extranjero, se estableció el régimen fiscal aplicable a este tipo de residentes que obtuvieran ingresos provenientes de fuente de riqueza ubicada en territorio nacional.

Asimismo, se propuso establecer a cargo de extranjeros sin establecimiento permanente en el país, una tasa general de retención del 25%, en sustitución de la dispersión de tasas contenidas en la Ley vigente y que habían complicado en demasía el esquema aplicable a los contribuyentes ubicados en este supuesto. Para el caso de ganancias por acciones o intereses la tasa aplicable es del 32%.

Bajo el Título VI De los Territorios con Regímenes Fiscales Preferentes y de las Empresas Multinacionales, el proyecto de Ley conjuntó en un sólo cuerpo el régimen fiscal que la Ley del Impuesto sobre la Renta establecía para las inversiones en jurisdicciones de baja imposición fiscal –JUBIFIS–, así como lo relativo a los precios de transferencia entre partes relacionadas, fundamentalmente de personas morales tipo empresas multinacionales.

Con ello se buscó juntar en un solo título de la Ley las disposiciones fiscales aplicables a inversiones realizadas en paraísos fiscales, así como las prácticas realizadas por partes relacionadas, a través de precios de transferencia, que buscaban eludir el pago del Impuesto sobre la Renta. En este último caso se

precisó que como unidades económicas, eran partes relacionadas sus integrantes y las partes relacionadas de los mismos.

Bajo el concepto de Jurisdicciones de Baja Imposición Fiscal (JUBIFIS) se incluyeron los países que enlistara la autoridad y cualquier territorio con tasa inferior al 25.6%.

Por último, pero no menos importante, el proyecto de Ley contempló en cuatro artículos –del 217 al 220–, el Título VII, el cual abordó lo relativo a los Estímulos Fiscales. Al respecto vale la pena mencionar que se conservó el estímulo relativo a la inversión en cuentas especiales de ahorro; se estableció para el sector de autotransporte de carga y pasajeros un acreditamiento por un monto de un 5% de las erogaciones efectuadas por concepto de cuotas de peaje en carreteras y puentes Federales.

Asimismo, se estableció como estímulo fiscal a las inversiones en las zonas más marginadas del país, un porcentaje mayor de deducción inmediata cuando dichas inversiones se realizaran en dichas zonas, con el objeto de fomentar la inversión productiva que permitieran su más rápido desarrollo.

b) Propuestas de modificación a la Iniciativa de Ley

De acuerdo a lo anterior, se consideró conveniente incorporar como resultado de su evaluación y análisis, y en consideración a los diversos estudios, iniciativas y propuestas examinadas por el Grupo de Trabajo creado *ex-profeso*, los siguientes cambios al proyecto de Ley:

Se consideró correcto que, en la Nueva Ley del ISR se estableciera en el Título I las disposiciones generales aplicables a todos los contribuyentes de este gravamen, al sujeto y objeto del impuesto, se regule la posibilidad de que los residentes en México acrediten contra el impuesto sobre la renta a su cargo el impuesto pagado en el extranjero, así como el procedimiento para ajustar o actualizar el valor de bienes u operaciones.

Por otra parte, se modificó el artículo 8o. con el objeto de considerar como parte del sistema financiero a las sociedades financieras populares y eliminar la referencia que la Iniciativa hacía a las sociedades de ahorro y préstamo, en virtud de que la Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicada en el Diario Oficial del 4 de junio de 2001, estableció una disposición transitoria que permite que dichas sociedades sean consideradas como parte del sistema financiero por un plazo de dos años, periodo que legalmente tienen para convertirse en sociedades financieras populares.

En el mismo artículo 8o. se establecen los conceptos que deben excluirse de la determinación del capital contable, tales como son las reservas y provisiones no

deducibles, así como los impuestos diferidos, con el fin de que los contribuyentes efectúen las comparaciones que la Ley del ISR establece para la determinación de algunos resultados, como en el caso de reembolsos o costo fiscal de acciones. Sin embargo, se estimó que la definición propuesta no específica de manera clara cuales son las reservas y provisiones que deben excluirse del capital contable, por lo que debió eliminarse dicho concepto a fin de establecer únicamente una mecánica específica, tratándose de reembolsos que efectúen las personas morales establecida en el artículo 90.

Por otra parte, se consideró conveniente modificar el artículo 9o., para establecer que el tipo de cambio que se debe utilizar para considerar la pérdida cambiaria será el que publica el Banco de México para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en México.

Se estableció dentro del Título II, el régimen fiscal al que deben sujetarse las personas morales con actividades empresariales, por lo que en las disposiciones se precisa la mecánica para calcular el impuesto, así como la tasa aplicable a la renta gravable, los lineamientos para calcular el impuesto por distribución de dividendos, o utilidades distribuidas, la forma en que se debe calcular y enterar los pagos provisionales y la base para determinar la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Respecto de la propuesta del Ejecutivo en el sentido de eliminar la posibilidad de diferir parte del ISR del ejercicio cuando se reinviertan las utilidades de la empresa, se consideró acertada la medida, tomando en cuenta que esta facilidad no ha demostrado ser un incentivo real para la reinversión de utilidades, al no ser canalizados los recursos reinvertidos en la compra de activos fijos o en el financiamiento de nuevos proyectos, sino a inversiones en el sistema financiero, lo cual no implica crecimiento de la planta productiva, ni genera estímulos al empleo.

Por otra parte, se consideró conveniente reducir la tasa del impuesto sobre la renta empresarial del 35% al 32%, toda vez que dicha medida incentiva la inversión nacional y extranjera en el país. Sin embargo, esta reducción deberá realizarse de manera gradual, por disposición transitoria. Así, en el ejercicio fiscal de 2002 se aplicaría una tasa del 35%, en el 2003 del 34%. en tanto que en el ejercicio fiscal de 2004 se aplicaría una tasa del 33% y a partir del 2005 del 32%.

Por otra parte, en la Iniciativa presentada por el Ejecutivo se estableció en el artículo 11, el impuesto por dividendos o utilidades distribuidas que no provengan de la cuenta de utilidad fiscal neta. Para estos efectos, la base de este impuesto se determina multiplicando los dividendos o utilidades por un factor.

Lo anterior tiene su fundamento en que la empresa reparte el dividendo o utilidad libre de impuesto, es decir, una vez descontado el impuesto que deberá de pagar por dicha distribución. Por lo cual y siguiendo los criterios de los Tribunales Federales y para brindar mayor seguridad a los contribuyentes sujetos a este gravamen, se estableció de una manera más clara la mecánica para la

determinación de la base del impuesto sobre dividendos o utilidades distribuidas, señalando que en dicha base se deberá considerar el impuesto pagado por la persona moral por la distribución de dividendos o utilidades.

Asimismo y para facilitar a los contribuyentes este procedimiento, se mantuvo la aplicación del factor de piramidación, sin dejar de mencionar que con la aplicación de este factor se determina de una manera más sencilla la base del impuesto sobre dividendos o utilidades distribuidas.

De igual forma, fue necesario establecer de manera expresa en el artículo 11 que la participación de las utilidades en la empresa pagadas a los trabajadores no se debe considerar como un dividendo o utilidad distribuida, ya que de no especificarse así, los contribuyentes estarían obligados a gravar con el ISR dicha participación en las utilidades, cuando en realidad ésta no constituye el pago de un dividendo o utilidad en los términos que establece el citado artículo 11.

Asimismo, se otorga a las personas morales la posibilidad de acreditar el ISR pagado por la distribución de utilidades contables contra el impuesto del ejercicio, medida que pretende evitar un doble gravamen por la distribución de utilidades.

Por lo antes referido, se da el beneficio de acreditar contra el impuesto del ejercicio, el impuesto sobre las utilidades distribuidas que hubiesen pagado las personas morales en los tres ejercicios inmediatos siguientes, siempre que las utilidades por las que se efectuó el citado acreditamiento, se disminuyan de la utilidad fiscal neta calculada en los términos del artículo 89.

Fue necesario establecer mecanismos de control adecuados que permitan a la autoridad comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de las personas morales que residen en México y que cambian su residencia fiscal, ya que la autoridad se vería imposibilitada para determinar un crédito fiscal en caso de omisión de contribuciones, por no encontrarse ya en el país la persona moral que cambia de residencia fiscal.

En este sentido, se requiere que la persona moral que cambie de residencia, nombre a un representante legal, que será quién conserve a disposición de la autoridad fiscal, la documentación comprobatoria relacionada con el pago del impuesto por cuenta del contribuyente, durante el plazo establecido en el Código Fiscal. Para estos efectos, el representante legal adquiere la responsabilidad solidaria, salvo en aquellos casos en que se presente dictamen formulado por contador público registrado.

En el artículo 14 se estableció que la disminución de la pérdida fiscal en los pagos provisionales se podrá efectuar en doceavas partes, esto con el fin de que guarden relación con el impuesto del ejercicio. Al respecto, se observó que existen contribuyentes que obtienen sus ingresos en los primeros meses del ejercicio (empresas cíclicas), las cuales se verían obligadas a efectuar un entero en el pago provisional que no necesariamente guarde relación con el impuesto del ejercicio.

Por ello, se estableció una opción para que los contribuyentes puedan disminuir sus pérdidas en la proporción que represente el total de los ingresos obtenidos en el periodo del pago provisional respecto del total de los ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior. Esta opción debe establecerse a partir del primer pago provisional del ejercicio y no podrá variarse durante el mismo, con el objeto de evitar prácticas de manipulación.

Así mismo, se estimó apropiado la eliminación del ajuste a los pagos provisionales, ya que ello representa un paso más en las medidas de simplificación administrativa que en los años recientes se han venido aprobando por el Legislativo, con el objeto de disminuir la carga administrativa que implica la determinación del citado ajuste.

Por otra parte, se observó que el artículo 15 de la Iniciativa establecía la posibilidad de que los contribuyentes disminuyeran el monto de sus pagos provisionales, siempre que se cumpliera con los requisitos que al efecto establezca el Reglamento de la Ley de la materia, por lo que se consideró necesario incorporar las disposiciones reglamentarias, con el fin de establecer claramente los requisitos necesarios para que los contribuyentes logren obtener la autorización para la disminución de sus pagos provisionales y con ello facilitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, brindando así certeza y seguridad.

En el artículo 16, para efectos de la participación en la utilidad de las empresas, se estableció que la renta gravable del ISR servirá de base para la determinación de esta misma.

Asimismo, se proponía que la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas fuera deducible en el ejercicio en que se pagara. Sin embargo, el Legislador consideró necesario incorporar dicho concepto como no deducible para los contribuyentes que distribuyan dicha participación y establecer que no será un ingreso gravable para los trabajadores, hasta por 15 días de salario mínimo.

Por otro lado, dado que la industria de edición de libros debe incorporarse gradualmente al esquema general de la Ley del ISR, se consideró conveniente que se otorgue a este tipo de contribuyentes, cuyos ingresos por dichas actividades representen cuando menos el 90% de sus ingresos, un régimen de transición por cuatro años a partir del 2002, cuya reducción para el pago del impuesto que resulte será del 40%; del 30%, en el 2003; del 20%, en el 2004, y 10% en el 2005.

En este Capítulo relativo a ingresos, se estableció la forma de acumulación de los ingresos y fechas de obtención del mismo, así como el procedimiento para determinar la ganancia por enajenación de terrenos, construcciones, partes sociales y acciones.

En la fracción IV del artículo 18 de la Ley, se proponía considerar como ingreso acumulable, los derivados de deudas no cubiertas por el contribuyente cuando

estas fueran consideradas como créditos incobrables por el acreedor, lo que se consideró incorrecto, toda vez que el deudor no siempre puede determinar el momento en que su contra parte considera incobrable el crédito. En este sentido y para dar certeza jurídica, se procedió a modificar la fracción para establecer que la acumulación se dará en el mes en que se consuma el plazo de prescripción o cuando se cumplan los plazos para considerar que existe notoria imposibilidad de cobro, en los términos del artículo 31, lo que proporciona mayor seguridad al contribuyente respecto del momento en que debe acumular el ingreso.

Se proponía también establecer diversos requisitos de control para evitar que las operaciones de escisión y fusión de sociedades no constituyan un vehículo para realizar enajenaciones disfrazadas y evadir así el pago de impuestos, determinándose que cuando dichas operaciones se realizaran sin cumplir con los requisitos del Código Fiscal, las acciones y los activos adquiridos por fusión o escisión no tendrán costo fiscal.

Dado que se consideró que lo anterior conlleva un doble castigo, ya que por una parte se establece que si no se cumplen los requisitos establecidos en el Código Fiscal, la fusión o la escisión se considera enajenación sujeta al pago de impuestos, y por otra parte, la Iniciativa establecía que las acciones y activos transmitidos no tendrían costo para los efectos del ISR, se juzgó más adecuado eliminar la limitante al costo de las acciones y activos adquiridos por fusión o escisión que no cumpla los requisitos del Código Fiscal de la Federación.

Se definió una nueva mecánica para determinar la ganancia en la enajenación de acciones la cual reconocía en su totalidad los efectos de las utilidades y de las pérdidas de la empresa, así como de los dividendos decretados o acordados, estableciéndose que los reembolsos efectuados a los accionistas por sus aportaciones de capital, se debían de considerar para los efectos de determinar el costo fiscal de las acciones.

A su vez, se consideró apropiado que en el régimen fiscal de la enajenación de acciones, se haya establecido un procedimiento que toma en cuenta el efecto de las pérdidas que no se han amortizado y que los reembolsos efectuados a los accionistas por sus aportaciones al capital, se consideren para efectos de determinar el costo fiscal de las acciones, con el objetivo de combatir eficazmente la evasión y la elusión fiscal que se han presentado en este rubro.

Si bien es cierto que esta propuesta eliminaba la planeación fiscal existente, se concluyó que podría darse el caso de que un dividendo decretado o acordado, no fuera pagado por falta de flujo de efectivo o por decidir su reinversión. Además, el efecto de la reforma es claro en el costo fiscal de las acciones, no así en las demás disposiciones que involucran el pago de dividendos. Por ello se restableció que los dividendos se considerarán para efectos fiscales cuando se paguen o se perciban.

Asimismo y tomando en cuenta que la autoridad puede ejercer sus facultades de comprobación hasta por un periodo que no exceda de 10 ejercicios anteriores, se convino en que para determinar el costo fiscal de las acciones únicamente se consideren las utilidades, las pérdidas, los dividendos percibidos o pagados, así como los reembolsos, correspondientes a los 10 ejercicios inmediatos anteriores a aquél en que se efectúe la enajenación. En este sentido, las primeras acciones que se adquirieron serían las primeras que se enajenan.

Aunado a lo anterior, fue necesario establecer una mecánica específica para la enajenación de acciones cuyo periodo de tenencia sea inferior a 18 meses y que permitiera a los contribuyentes determinar de manera más sencilla el costo de dichas acciones, máxime con la propuesta de gravar la ganancia por enajenación en Bolsa de valores.

Asimismo, debido a la posible afectación que puedan sufrir las pequeñas y medianas empresas con la entrada en vigor del mecanismo propuesto para calcular el costo fiscal de las acciones, se estableció una disposición transitoria en la cual se posponga su vigencia hasta el 1º de abril de 2002.

Por otro lado, se consideró correcto el que las autoridades fiscales autoricen la enajenación a costo fiscal en el caso de reestructuraciones de sociedades pertenecientes a un mismo grupo, siempre que se cumplan una serie de requisitos que tienen por objeto garantizar que a través de una reestructuración corporativa no se transfiriera la propiedad o utilidades de empresas, sino que sólo se efectúe un cambio de acción por motivos de negocios.

También se elimina la obligación de que en el dictamen que se presente con motivo de la reestructuración de sociedades, se señale el valor de mercado de las acciones que se enajenan, ya que se trata de un requisito que no podrían cumplir los contadores públicos que dictaminan estados financieros.

Respecto a las deducciones y con la finalidad de establecer la forma en la que deben aplicarse las devoluciones que se reciban o los descuentos y rebajas que se hagan, cuando correspondan a ejercicios anteriores, se adicionó el artículo 29, para establecer que dichos conceptos se podrán deducir en el ejercicio al que corresponden.

Asimismo, se estableció la posibilidad para que las personas morales residentes en el extranjero que tengan establecimiento permanente en el país, puedan efectuar la deducción de los gastos que prorrateen con la oficina central o sus establecimientos, si bien se establecieron requisitos adicionales.

Por otra parte, se estimó necesario efectuar adecuaciones al artículo 31 de la Ley atendiendo los siguientes criterios:

Derivado de la preocupación de diversos legisladores de establecer medidas efectivas de control fiscal, se consideró importante contemplar que los pagos se

efectúen con cheque nominativo cuando su monto exceda de \$2,000.00, con el fin de que la autoridad cuente con elementos más ágiles de comprobación y cuando los pagos excedan este monto, también se podrán hacer con tarjetas de crédito, débito, de servicios o a través de monederos electrónicos que al efecto autorice el SAT.

Por otro lado, se mantuvo el concepto de previsión social, para aquellos erogaciones o gastos de naturaleza análoga que se otorguen de manera general a todos los trabajadores. Tratándose de trabajadores de confianza, el monto de las prestaciones de previsión social, excluidas las aportaciones de seguridad social, no podrán exceder del 10% del total de las remuneraciones gravadas de esos trabajadores, sin que exceda de un salario mínimo general del área geográfica por trabajador.

Se planteó como supuestos a considerar que existe una notoria imposibilidad de cobro, el hecho de que el deudor no tenga bienes embargables, que haya fallecido o desaparecido sin dejar bienes o éste sea declarado en quiebra o en concurso.

Respecto a los gastos por consumo en restaurantes, se estableció que estos pueden ser deducibles en un 50%, condicionado a que el pago se realice mediante tarjeta de crédito, de débito, de servicios o a través de monederos electrónicos bancarias; en ningún caso los consumos en bares serán deducibles.

Por otra parte, como reflejo de la reforma financiera propuesta por el Ejecutivo Federal a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en la cual se propone que los fondos de previsión social, entre los cuales se encuentran los fondos de pensiones y jubilaciones y de primas de antigüedad establecidos por las empresas, puedan ser depositados en las Administradoras de Fondos para el Retiro, se consideró pertinente que las AFORES puedan manejar los fondos de pensiones o jubilaciones, así como sus rendimientos.

Con el objeto de simplificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales relativas a la deducción de inversiones en automóviles y, atendiendo a diversas propuestas recibidas, se consideró eliminar el concepto de "automóviles utilitarios" y los demás requisitos relativos a los mismos. Asimismo, sólo serán deducibles hasta por un monto de \$200,000.00.

Por lo que corresponde a las inversiones, en la ley se establecen dos mecánicas para deducir las inversiones en activos fijos, aplicables a elección del contribuyente, además de que el restablecimiento de la deducción inmediata, como un estímulo fiscal, permitirá que las empresas que inviertan en activos productivos en nuestro país puedan deducir en un sólo ejercicio, el valor presente del monto total de la inversión, generando así un incentivo directo al crecimiento económico y a la generación de nuevos empleos.

Como medida para impulsar la inversión productiva en un momento en que se necesita reactivar la economía y con ello la generación de fuentes de empleo para

los mexicanos, pero sin poner en riesgo el equilibrio de las finanzas públicas, se plantea establecer la deducción inmediata de las inversiones que se realicen fuera de las tres grandes zonas conurbadas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

Asimismo, para impulsar la producción a partir del 2002, se otorgaría este beneficio por las adquisiciones de bienes de activo fijo que se utilicen fuera de las zonas conurbadas mencionadas. Para reducir su impacto sobre los ingresos públicos, la deducción se efectuaría en el ejercicio siguiente a aquel en el que se inicie su utilización.

Para el caso de las inversiones en las tres zonas, la deducción inmediata será aplicable cuando las empresas sean intensivas en mano de obra, no sean contaminantes y no consuman volúmenes importantes de agua en sus procesos.

Para que el beneficio sea mas efectivo y se estimule en mayor medida la adquisición de activos de inversión en el ejercicio de 2002, se plantea otorgar un por ciento de deducción inmediata que sea congruente con las actuales tasas de intereses reales (6% de tasa de descuento), excepto para mobiliario y equipo de oficina y automóviles.

En cuanto al ajuste por inflación, se propuso incorporar un ajuste simplificado por inflación que las empresas podrán deducir o, en su caso acumular, con motivo del incremento o disminución real de sus deudas o créditos por el transcurso del tiempo, ajuste que se realizará una sola vez en el ejercicio.

Cabe indicar que los cambios propuestos son adecuados, ya que la actual fortaleza de nuestra economía y las expectativas futuras de crecimiento económico con estabilidad de precios, permiten establecer un sistema altamente simplificado en el reconocimiento de los efectos de la inflación.

Hubo conformidad para que las deducciones que se establecían en la Ley que se abroga, y que aplican las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, de los almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, uniones de crédito y de las sociedades de inversión de capitales, se incluyeran en la nueva Ley.

Sin embargo y con el fin de dar certeza jurídica se convino en establecer que no se considera ingreso acumulable las disminuciones aplicadas a las reservas por castigos que ordene o autorice la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ni los importes que se traspasen a los fideicomisos que se constituyan en aplicación del Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional.

Cabe señalar que hubo un cambio fundamental en el régimen fiscal de los ingresos por intereses de las personas físicas, por lo que el sector financiero del país jugará un papel fundamental en el esquema fiscal propuesto, ya que es a través de este sector que las personas físicas y morales perciben gran parte de los ingresos por intereses que se gravarán con el impuesto sobre la renta.

Por ello, se establecieron diversas obligaciones a las instituciones y sociedades que conforman dicho sector, con el fin de que el esquema fiscal de los ingresos por intereses funcione adecuadamente, ya que serán estas instituciones o sociedades las encargadas de efectuar las retenciones de impuestos y proporcionar a las autoridades fiscales la información necesaria para comprobar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Sin embargo, es importante señalar que dicha obligación tendrá sus excepciones respecto de instrumentos financieros o sujetos a los que para su correcta operación en el mercado financiero es conveniente no efectuarles la retención del impuesto, debiendo las personas que perciban estos intereses acumularlos sus demás ingresos.

Asimismo, se establece como obligación de las instituciones que conforman el sistema financiero, la de informar al SAT el nombre, Registro Federal de Contribuyentes, domicilio, así como el monto de los intereses nominales y reales pagados a los contribuyentes, entre otros datos, a fin de que la autoridad cuente con los elementos necesarios para comprobar la correcta acumulación que efectúen las personas y tenga los elementos necesarios para enviar a los contribuyentes propuestas de declaración de impuestos, que faciliten la carga administrativa de éstos.

Para gravar los ingresos por la enajenación de acciones en bolsa de valores, se establece que los intermediarios financieros deberán efectuar una retención a la tasa del 5% sobre el ingreso obtenido, sin deducción alguna, o bien, dicha retención podrá efectuarse a la tasa del 20% sobre la ganancia obtenida; en ambos casos las personas podrán acreditar las retenciones que le efectúen contra el impuesto que resulte a su cargo en el ejercicio de que se trate.

En cuanto a las pérdidas, se consideró adecuado añadir como criterio de división de las pérdidas fiscales en el caso de escisión de empresas comerciales, la suma de los inventarios y de las cuentas por cobrar de la sociedad escidente. Esta modificación brindará mayor seguridad jurídica al contribuyente, al no delimitar a sólo un parámetro de división las pérdidas fiscales en el caso de una escisión, ya que en el caso de muchas empresas comerciales, el inventario no es el principal activo de corto plazo.

En materia del Régimen de Consolidación Fiscal, este surgió en 1982 y desde entonces, ha sufrido diversas modificaciones y adecuaciones, algunas de las cuales fueron motivadas por los cambios que experimentaron otras disposiciones fiscales, destacando por su importancia, la entrada en vigor de la base nueva en sustitución de la base tradicional en la Ley, así como la mecánica para determinar el Impuesto al Activo de manera consolidada y la Reforma Fiscal de 1999, en la cual se introdujo el concepto de participación consolidable (60% de la participación accionaria de la controladora en la controlada).

La incorporación del régimen de consolidación fiscal, ha permitido la integración financiera, económica y organizacional de grupos de empresas con determinados intereses comunes o con ciertas similitudes que deciden actuar como un solo ente económico, con el objeto de optimizar sus procesos productivos y, consecuentemente, lograr una mayor competitividad y desarrollo como grupo en los mercados domésticos e internacionales.

Derivado de lo anterior, y después de realizar el análisis correspondiente de la Iniciativa y con la finalidad de simplificar la mecánica en la determinación del resultado fiscal consolidado, de otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes de este régimen, así como de adecuarlo a las prácticas internacionales y ajustarlo con los cambios efectuados al régimen general de la Ley, se estimó necesario realizar las siguientes adecuaciones:

- ?? Las sociedades controladoras al igual que las sociedades controladas consolidarán su resultado fiscal en la participación consolidable con el objeto de evitar distorsiones y simplificar el cálculo del resultado fiscal consolidado.
- ?? Se elimina el concepto de controladoras puras, estableciendo un solo concepto de sociedad controladora con el propósito de simplificar el procedimiento de cálculo del resultado fiscal consolidado.
- ?? Se establece que la participación consolidable considere la participación accionaria promedio diaria que tenga una sociedad en el capital social de una controlada durante el ejercicio.
- ?? Se elimina la posibilidad de diferir parte del impuesto en los términos de los artículos 10 y 57-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta que se abroga, manteniendo dicho esquema mediante disposiciones transitorias con el objeto de que se pague el impuesto que se hubiera diferido.
- ?? Los conceptos especiales de consolidación se eliminan del cálculo del resultado fiscal consolidado o pérdida, con el objeto de reducir la carga administrativa de los contribuyentes de este régimen, por lo que a partir del ejercicio fiscal de 2002 las operaciones que se efectúen entre las sociedades pertenecientes al mismo grupo que consolida, se realizarán a los precios y montos de contraprestaciones que hubieran utilizado con o entre partes independientes en operaciones comparables.
- ?? Se mantiene la práctica de que la deducción de pérdidas sufridas por concepto de enajenación de acciones sólo podrán ser aplicadas contra ganancias obtenidas por el mismo concepto en ese ejercicio.
- ?? En congruencia con la eliminación del concepto de controladoras puras, se resolvió que las pérdidas fiscales obtenidas por sociedades controladoras que no hubieran podido disminuirse en forma individual de conformidad con lo

establecido en el régimen general de la Ley, y que se hubieran restado en algún ejercicio anterior para determinar la utilidad fiscal o la pérdida fiscal consolidada, se adicionarán o se disminuirán según corresponda, de la utilidad o pérdida fiscal consolidada del ejercicio en que se pierda el derecho a disminuirlas.

?? Cuando se lleve a cabo una fusión de sociedades dentro de un grupo que consolida sus resultados fiscalmente, y con motivo de dicho acto desaparezcan una o varias de las sociedad controladas, se considerará que existe desincorporación de las sociedades que desaparezcan y en el caso de que la sociedad que desaparezca sea la controladora, se considerará que existe desconsolidación.

Con el mantenimiento del régimen simplificado, se persigue facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, sin que ello les impida continuar con las formas de organización económica que actualmente tienen, y que se genere una situación de desventaja en relación con contribuyentes de mayor capacidad administrativa y sin afectar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana industria, la cual se constituye como una importante generadora de empleos.

Por ello, se consideró necesario implementar el régimen de las personas morales transparentes, mediante el cual la persona moral encargada de agrupar a los diversos contribuyentes que la integran, deberá cumplir por sí y por cuenta de cada uno de sus integrantes con las obligaciones fiscales que tenga a su cargo, en base a un régimen de flujo de efectivo.

Por otra parte, se reestructuró el artículo 80 para especificar en forma detallada a los contribuyentes que deberán tributar conforme a este Capítulo. De igual forma, se acotó la aplicación de este régimen para establecer que no podrán tributar como personas morales transparentes aquellas que presten servicios preponderantemente a otra persona que se considera como parte relacionada.

Aunado a lo anterior, fue necesario precisar que el régimen también era aplicable a las personas morales de derecho agrario que tributen conforme a este Capítulo, así como a las personas morales que se encuentran inscritas en la sección especial del Registro Agrario Nacional.

Se eliminó también la limitante establecida para los coordinados que perciban ingresos propios a efecto de que puedan tributar bajo este régimen simplificado.

De igual forma, se especificó que no pueden tributar en este Capítulo las personas morales que presten servicios de naturaleza previa o auxiliar, así como las sociedades controladoras o controladas que tributen en los términos del Capítulo VI del Título II, con el propósito de evitar que mediante estas figuras jurídicas puedan eludir o evadir el impuesto sobre la renta.

Asimismo, se estableció que cuando se realicen actividades en copropiedad y se opte por tributar en este régimen por conducto de persona moral o coordinado, se considerará como representante común a la persona moral o coordinado de que se trate, siendo estos, responsables directos de las obligaciones fiscales y precisando que los integrantes son responsables solidarios por el incumplimiento.

En cuanto al artículo 81 de la nueva Ley, se modificó con el fin de precisar que para determinar el porcentaje de sus ingresos totales, no deberán considerarse los que se obtengan por la enajenación de activos fijos que hubieran estado afectos a su actividad, ya que conforme al texto original el hecho de vender un activo que por la naturaleza de las actividades que realizan es de gran valor, se estaría fuera de los requisitos para tributar como personas morales transparentes.

Asimismo, se precisó la definición de coordinado para que se contemple a los integrantes que realicen actividades de autotransporte terrestre de carga o de pasajeros, así como complementarias a dichas actividades, cuando tengan activos fijos o activos fijos y terrenos, relacionados directamente con las mismas.

De igual forma, se estimó que derivado de las características especiales de este sector y de su baja capacidad administrativa, era pertinente que quienes tengan ingresos inferiores a \$10'000,000.00 puedan aplicar las reglas del régimen intermedio de las actividades empresariales.

Asimismo, con el fin de facilitar a las personas morales transparentes el pago del impuesto del ejercicio, se precisó que este deberá pagarse durante el mes de abril del año siguiente cuando se trate de personas morales o coordinados y que únicamente tengan como integrantes a personas físicas, y en marzo se presente la declaración de la persona moral o coordinado que no se encuentre en este supuesto.

De igual manera fue importante establecer que las personas morales transparentes deberán cumplir con las obligaciones formales de retención y de entero que establezcan las disposiciones fiscales.

Asimismo, se permite el libre tránsito de fondos y bienes de un mismo permisionario integrante de dos o más personas morales dentro de un mismo coordinado, en virtud de que dicha transferencia no tiene un beneficio económico y, por lo tanto, al gravarla se perjudicaría económicamente a los integrantes.

Se estableció, por otro lado, que cuando las personas físicas o morales obtengan ingresos exclusivamente del autotransporte terrestre de carga o de pasajeros y cumplan con sus obligaciones fiscales por conducto de varios coordinados, dichas personas físicas o morales deberán calcular y enterar el impuesto sobre la renta que les corresponda. Los contribuyentes que se encuentren en este supuesto podrán optar por considerar como pago definitivo el que realice cada coordinado por su cuenta a la tasa del 35% tratándose de personas morales ó a la tasa máxima aplicable sobre el excedente del límite inferior que se establezca en la

tarifa aplicable a las personas físicas.

Asimismo, se precisó que las personas físicas integrantes de personas morales que realicen actividades de autotransporte terrestre de carga o de pasajeros, podrán optar por cumplir con las obligaciones fiscales de manera individual, aun cuando la documentación que ampare la propiedad de dichos vehículos se encuentre a nombre de la persona moral.

También se hace obligatorio para las personas morales inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes y se faculta al SAT a otorgar facilidades administrativas para el cumplimiento de las obligaciones fiscales. No obstante, se señala que cuando las personas morales cumplan por cuenta de sus integrantes con las obligaciones establecidas en el Capítulo VII y dictaminen sus estados financieros para efectos fiscales, sus integrantes no estarán obligados a realizar el citado dictamen.

Mediante disposición transitoria, se estableció un estímulo fiscal por los ejercicios fiscales de 2002 a 2006 a los contribuyentes que se dediquen exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, consistente en un crédito fiscal por el monto de las erogaciones que realicen para mejorar su productividad y eficiencia aplicable únicamente contra el ISR.

Asimismo, se otorgan facultades al SAT para emitir facilidades de comprobación de compras, al sector del autotransporte terrestre de carga o pasajeros, necesarias para efectuar adecuadamente sus operaciones.

Por lo que toca a las obligaciones de las personas morales, se realizaron modificaciones con el fin de que los particulares se vean beneficiados con facilidades que, además de otorgarles mayor seguridad jurídica, les den celeridad al cumplimiento de sus obligaciones. Estas modificaciones consisten principalmente en efectuar el pago de contribuciones vía transferencia electrónica de fondos, presentar declaraciones fiscales vía Internet y en eliminar declaraciones informativas y avisos.

Se estableció que algunas declaraciones informativas que deben presentarse junto con la del ejercicio, lo hagan a más tardar el 15 de febrero de cada año, con la finalidad de facilitar la carga administrativa de los contribuyentes personas físicas, pues al contarse con la información en el mes de febrero, las autoridades fiscales podrán estar en posibilidad de elaborar propuestas de declaración.

De igual forma, se determinó la obligación a las personas morales que hagan pagos de dividendos o utilidades distribuidas, a presentar dentro de los 10 días siguientes a aquel en que se realice el pago la información sobre el nombre, domicilio y registro federal de contribuyentes, de cada una de las personas a quienes les efectuaron dichos pagos.

Se incorporaron, por otro lado, algunas disposiciones como son: la obligación de

llevar una cuenta de utilidad fiscal neta, de determinar la utilidad distribuida en reducciones de capital o liquidaciones y de proporcionar constancia tratándose de pagos por concepto de dividendos o utilidades.

Asimismo, se modificó la mecánica para determinar la utilidad distribuida en el caso de que la sociedad emisora compre sus acciones. Los cambios consisten en considerar la recompra de acciones colocadas entre el gran público inversionista y que la utilidad distribuida se determinará restando al capital contable el saldo de la cuenta de capital de aportación a la fecha de la adquisición, estando obligado a pagar el impuesto siempre que no provenga del saldo de la cuenta de utilidad fiscal neta.

En cuanto a las facultades de las autoridades, se establecieron los por cientos aplicables a los ingresos brutos declarados o estimados presuntivamente a fin de determinar la utilidad fiscal y se establecen las facultades para modificar la utilidad o pérdida fiscal mediante la determinación presuntiva de precios y contraprestaciones en partes no relacionadas, así como los supuestos para que las autoridades fiscales consideren dividendos, los intereses que ciertas personas morales pagan al extranjero.

En lo que respecta a las personas morales con fines no lucrativos, se determinó que el Título sea para quienes no son contribuyentes del gravamen que establece esta Ley, como las sociedades y asociaciones de carácter civil, las sociedades cooperativas y en forma general las personas morales distintas de las comprendidas en el Título II, salvo que sus integrantes consideren como ingresos gravables, los que les corresponda de las personas morales, inclusive aquellos que no les hayan sido distribuidos. A su vez consideró mejor modificar su nomenclatura para quedar como: "De las Personas Morales con Fines no Lucrativos".

En virtud de que ya había sido publicada la Ley de Ahorro y Crédito Popular, se modificó el artículo 96 para considerar como persona moral con fines no lucrativos a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, siempre que cumplan con lo dispuesto en la misma.

Derivado de las modificaciones realizadas de distribución de dividendos percibidos por personas morales, residentes en México, fue pertinente hacer algunas precisiones en el artículo 101 de la Iniciativa, a fin de homologar este tratamiento a las personas morales con fines no lucrativos.

Por otra parte, se hicieron modificaciones respecto de las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles de impuesto, a fin de precisar con mayor claridad las entidades que pueden recibir donativos, además de incluir entidades que por la naturaleza de las actividades que realizan y que coadyuvan con obras de beneficio social para el país es indispensable considerarlas en éste régimen fiscal.

En tal sentido, se consideró como instituciones de asistencia o de beneficencia y como sociedades o asociaciones civiles organizadas sin fines de lucro a los que tengan como beneficiarios a personas, sectores y regiones de escasos recursos que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad, dedicadas, entre otros, a la atención de requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, rehabilitación médica, asistencia jurídica para la tutela de los derechos de menores y para la readaptación social, así como a la rehabilitación de alcohólicos y fármaco dependientes.

También comprende a la promoción y difusión de las actividades artísticas en general, a la protección, conservación, restauración y recuperación del patrimonio cultural, así como el arte de las comunidades indígenas en todas sus manifestaciones primigenias; establecimiento de bibliotecas y el apoyo a las actividades y objetivos de los museos.

Se incluyó a las actividades relacionadas con la preservación de la flora y la fauna, del ambiente ecológico y su restauración, así como a la reproducción y protección de las especies en extinción y la conservación de su hábitat.

Asimismo, se modificó el artículo 103 a fin de que los sindicatos obreros y los organismos que los agrupan en todos los casos se encuentren obligados a llevar contabilidad y expedir comprobantes.

Derivado de las modificaciones aprobadas a la Ley de Sociedades de Inversión y de que éstas se han constituido como un vehículo para los pequeños ahorradores, se estableció un régimen que facilite el cumplimiento de las obligaciones fiscales de sus integrantes o accionistas, que conforme a la nueva propuesta de intereses y ganancias de capital deberán cumplir.

Por otra parte, se estimó necesario efectuar importantes modificaciones al régimen fiscal de las sociedades de inversión en instrumentos de deuda, a fin de que su régimen fiscal sea congruente con las modificaciones en materia de intereses. Por ello se propuso que las sociedades de inversión en instrumentos de deuda no sean contribuyentes del ISR, característica que actualmente tienen dichas sociedades. Y a su vez, se propuso que los intereses que sean pagados a dichas sociedades sean acumulables para los integrantes o accionistas de las sociedades de inversión, los cuales se encontrarán obligados a acumular a sus demás ingresos del ejercicio, el monto de los ingresos por concepto de intereses.

Asimismo, se estableció que la retenciones que se efectúen a la sociedad de inversión por los intereses que perciba, serán acreditables para sus integrantes o accionistas en la proporción en la que dichos intereses correspondan a cada uno de ellos de acuerdo a su inversión.

Por lo que se refiere a la ganancia en la enajenación de las acciones de la sociedad de inversión en instrumentos de deuda, se estableció una mecánica específica para determinarla, en la que se deberá adicionar al monto original actualizado, el monto de los intereses acumulados por la sociedad de inversión y al resultado obtenido se disminuirá del ingreso obtenido por la enajenación de las acciones.

En el caso de que los contribuyentes obtengan pérdidas, se propuso un régimen que permite la amortización de dichas pérdidas de una manera más amplia que el actual, lo que derivará en una mayor neutralidad del régimen.

Con el objeto de que el sistema propuesto para las sociedades de inversión en instrumentos de deuda opere adecuadamente, éstas deberán informar a sus accionistas o integrantes el monto de los intereses nominales y reales percibidos, así como el monto de las retenciones que les corresponda acreditar y, en su caso, el monto de la pérdida deducible que hubiesen tenido. Lo anterior, con el fin de que los contribuyentes puedan calcular adecuadamente el ingreso que deberán acumular en el ejercicio.

El nuevo esquema fiscal no generará una carga administrativa adicional a los contribuyentes que tengan inversiones en sociedades de inversión en instrumentos de deuda, ya que serán éstas mismas las que efectuarán los cálculos necesarios para determinar el monto del ingreso que sus integrantes o accionistas deben acumular a sus demás ingresos del ejercicio. Igualmente, no se genera una carga adicional a este tipo de sociedades, pues éstas cuentan con la información necesaria para determinar el monto de los intereses y la ganancia por la enajenación de acciones obtenido por sus integrantes.

Asimismo y derivado del esquema de integración que se propuso, se consideró adecuado que las sociedades de inversión proporcionen al SAT la información que conste en las constancias que expida a sus integrantes, a fin de que las autoridad cuente con los elementos indispensables para emitir las propuestas de declaraciones que faciliten el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Por lo que se refiere a las sociedades de inversión de renta variable, estas se seguirán considerando como personas morales no lucrativas, manteniendo en esencia el mismo régimen fiscal que actualmente tienen.

Por lo que corresponde al tratamiento de las personas físicas, se coincidió al tratamiento relativo a todos los ingresos que obtengan las personas físicas residentes en territorio nacional.

Por ello, derivado de las modificaciones realizadas al régimen de dividendos o utilidades percibidos por personas morales, fue necesario efectuar una serie de adecuaciones al artículo 105, con el fin de homologar el tratamiento que se aplica a las personas morales con el que debe ser aplicado para personas físicas.

En principio, se hizo evidente la necesidad de reubicar la obligación de las personas físicas de acumular a sus demás ingresos, los derivados de dividendos o utilidades distribuidos por personas morales a un Capítulo específico de la Ley, por lo que se creó el Capítulo VIII “De los Ingresos por Dividendos y en General por las Ganancias Distribuidas por Personas Morales”

De esta forma, se deberán considerar dividendos o utilidades distribuidas, a los intereses a que se refiere el artículo 123 de la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las participaciones en la utilidad que se paguen a favor de obligacionistas u otros, por sociedades mercantiles residentes en México o por sociedades nacionales de crédito, toda vez que la carencia de una regulación clara de los mismos, podría prestarse a actos de elusión y evasión fiscal.

Se definieron también los supuestos en los que se considera que existe la distribución de un dividendo o utilidad fictos, con el fin de que exista certeza sobre el objeto del gravamen que otorgue seguridad jurídica a los contribuyentes.

Con el objeto de un mejor control de las obligaciones fiscales y de evitar practicas de evasión y elusión, se establece la obligación de que las personas físicas que obtengan ingresos por prestamos, donativos y premios, que en lo individual o en su conjunto excedan de un \$1'000,000.00 deberán informar a la autoridad.

Por otra parte, se precisa que sólo aquellos contribuyentes que están obligados a presentar declaración del ejercicio, para efectos de determinar si en un año de calendario realizaron erogaciones superiores a sus ingresos, y no la presentan, se deberán considerar como presentada sin ingresos.

A fin de evitar prácticas de evasión fiscal por parte de contribuyentes personas físicas que no se encuentran obligados a presentar declaración del ejercicio, se consideró procedente adicionar los ingresos que obtengan las personas físicas a través de las constancias de retención que les hayan expedido las personas que les efectúan algún pago.

El artículo 108 de la Iniciativa señala los ingresos por los cuales las personas físicas no están obligadas al pago del ISR, sin embargo se hicieron una serie de modificaciones a dicho precepto legal.

En principio y con el objeto de proteger los ingresos de los trabajadores, se incorporaron los conceptos exentos para los trabajadores tal y como estaban regulados en el artículo 77 de la Ley del ISR que se abrogó, con lo cual dichos contribuyentes no tendrán afectación alguna en sus ingresos.

Si bien es cierto que desde un principio se estableció en el artículo 108 que no se pagará el ISR por la obtención de los ingresos derivados de la enajenación de acciones u otros títulos valor que se efectúan a través de bolsa de valores autorizada o en mercados de amplia bursatilidad, derivado de la propuesta de establecer la obligación de que las personas físicas acumulen la totalidad de los

ingresos obtenidos en el ejercicio, se hizo indispensable que se limitara dicha exención y, por lo tanto, solo permanezca exenta la enajenación de acciones a través de la Bolsa Mexicana de Valores, siempre que hubiesen sido adquiridas en oferta pública de venta y que la emisora de las acciones hubiese colocado entre el gran público inversionista el 35% de todas sus acciones, además de que deberá mantenerse dicho porcentaje de colocación durante cinco años anteriores al momento de la enajenación de las acciones.

Con lo anterior, únicamente se exentan aquellas acciones altamente bursátiles y se evitan maniobras de evasión y elusión en el pago del impuesto respecto de venta de empresas a través de bolsa de valores, que sí deben estar gravadas.

Igualmente, se consideró conveniente modificar el mismo artículo derivado del nuevo esquema fiscal de intereses, a fin de establecer como intereses exentos únicamente aquellos que sean pagados por instituciones de crédito que provengan de cuentas de cheques, para el depósito de nóminas, depósitos de ahorro o los pagados por sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y por las sociedades financieras populares, cuyo saldo promedio diario de la inversión no exceda de cinco salarios mínimos generales elevados al año.

La anterior medida permitirá que en la declaración anual se graven sólo los intereses pagados por arriba de la inflación y que se beneficien con la exención los pequeños ahorradores que generalmente perciben rendimientos por debajo de la inflación.

Por otra parte, se estableció la exención de los intereses de los títulos de largo plazo, con un periodo de vencimiento no inferior a 3 años, cuya tasa de interés sea un por ciento fijo por periodos no menores de seis meses y que la persona física mantenga la propiedad del título hasta su vencimiento. Asimismo, se estableció la exención a los provenientes de deuda colocada a cargo del Gobierno.

Las distorsiones que generan estas exenciones y la relativa iniquidad que implican al mantener libres de impuesto estos rendimientos, que por lo general los obtienen las personas de mayores ingresos, no justifican su permanencia, aun cuando el efecto que pueda tener eliminarlas sea una eventual alza en la tasa de interés de la deuda pública, que podría encarecer el financiamiento del Gobierno Federal. Sin embargo, por otra parte, el gobierno dejará de competir con ventajas tributarias para obtener recursos del público, de modo que podría bajar la tasa de la deuda privada hoy gravada, ayudando a una mejor asignación de recursos e impulsando la inversión privada. Por lo tanto, se determinó eliminar la exención de estos intereses, estableciendo un esquema de transición a partir del ejercicio de 2003 y hasta que la tasa de interés se pueda revisar o se revise conforme a las condiciones pactadas en la emisión de dicho títulos o bonos, para los títulos adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley.

De la misma manera, se estimó conveniente dejar la exención a que se refiere la fracción XIII del multicitado artículo, únicamente para aquellas cantidades que

paguen las instituciones de seguros a los asegurados o a sus beneficiarios cuando ocurra el riesgo amparado en la póliza contratada, toda vez que los demás supuestos generados por los instrumentos de seguros son rendimientos que por su misma naturaleza deben gravados.

Asimismo, se estableció como exención los ingresos derivados de la enajenación de derechos parcelarios, con objeto de que no se vean afectados los contribuyentes del sector primario, que cuentan con dicha exención.

Se cancela el régimen de derechos de autor, toda vez que su actual regulación constituye un tratamiento preferencial, cuya permanencia no se justifica, por lo cual los contribuyentes que obtengan ingresos por concepto de derecho de autor, deberán pagar su impuesto.

Resulta importante destacar que estos contribuyentes no se verán afectados con la eliminación de su régimen fiscal, en virtud de que determinarán sus obligaciones fiscales con base en el sistema de flujo de efectivo propuesto para los ingresos provenientes de actividades empresariales o profesionales.

Por cuanto a los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado, se realizaron algunas adecuaciones que se juzgó eran necesarias como las que a continuación se indican:

Derivado de la inconstitucionalidad declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del artículo 78-A de la Ley del ISR que se abrogó, fue necesario eliminar el artículo 110, que en términos generales regulaba los ingresos en servicios, de la misma forma que el actual artículo 78-A.

Asimismo, se modificó la tarifa del artículo 113, a fin de ajustarse con base en una tasa marginal máxima del 35%, por lo que todas aquellas disposiciones que se refieren a la tarifa aplicable a personas físicas se deberán ajustar tomando dicha tasa marginal máxima.

Aunado a lo anterior, y con objeto de brindar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, se estableció que para la determinación de la retención de la gratificación anual, PTU, prima dominical y prima vacacional, el cálculo se realizará de conformidad con el Reglamento de esta Ley.

Con relación a las obligaciones que tienen que cumplir las personas físicas, se reduce el rango de ingresos para efectos de presentar o no la declaración anual, toda vez que en la medida en que un mayor número de contribuyentes cumpla con la obligación de presentar declaración anual, la autoridad fiscal contará con un mejor control de las obligaciones de los contribuyentes. Por lo tanto, las personas físicas que obtengan ingresos anuales a partir de \$300,000.00, estarán obligados a presentar declaración.

Por otra parte, en el caso de las personas físicas se mantiene la tarifa con una

tasa máxima marginal del 35%, no aceptándose la reducción que el Ejecutivo Federal proponía para los contribuyentes de mayores ingresos. Igualmente, se mantiene el subsidio que contempla actualmente la Ley del ISR con las modificaciones que este Congreso aprobó en noviembre pasado respecto de la mecánica para determinar la proporción del subsidio acreditable.

En el mismo sentido, tampoco se aceptó la reducción del crédito al salario propuesta por el ejecutivo, por lo que el mismo se deja en los términos actuales.

En cuanto a los ingresos por actividades profesionales, en la Ley del ISR derogada se contemplaban aquellas remuneraciones por honorarios y en general por la prestación de un servicio personal independiente. Al realizar el análisis de la iniciativa, se estimó acertada la sugerencia para integrar a las personas físicas con actividades empresariales con aquellas personas físicas con actividades profesionales.

Por lo que se refiere a las actividades empresariales, se consideró apropiado que las personas físicas con actividades empresariales tributen bajo un sistema de flujo de efectivo, acumulando sus ingresos en el momento en que los mismos sean efectivamente percibidos, en bienes o servicios, toda vez que dicha mecánica permite eliminar en este régimen los ajustes por inflación que anteriormente debían realizar las personas físicas respecto de los ingresos en crédito que tuvieran y sobre los cuales ya habían pagado el impuesto, eliminándose con ello la homologación con el régimen de personas morales y haciéndolo más equitativo.

No obstante lo anterior, y con el fin de dar seguridad jurídica a los contribuyentes, fue necesario precisar que los contribuyentes perciben ingresos preponderantemente por actividades empresariales o prestación de servicios profesionales, siempre que dichos ingresos representen más del 50% de los ingresos acumulables y no totales.

Respecto de las deducciones de activos fijos, cuando estos constituyan activos circulantes por la actividad que desarrolla el contribuyente, los mismos deberán ser deducidos como inversiones y no como gastos, toda vez que ello se presta de igual forma para actos de planeación fiscal.

Resultó acertado incluir disposiciones que faciliten el cumplimiento de las obligaciones fiscales para aquellos contribuyentes personas físicas con actividades empresariales que en el ejercicio inmediato anterior hubiesen obtenido ingresos inferiores a \$4'000,000.00, toda vez que con ello se hace más equitativo el sistema fiscal, para ello se creó el régimen intermedio de las personas físicas con actividades empresariales.

No obstante lo anterior, fue necesario aclarar la nomenclatura, en virtud de que dicho régimen únicamente es aplicable a las actividades empresariales, como se pudo advertir del contexto de los artículos que lo regulan y de la propia intención del Ejecutivo, plasmada en la exposición de motivos.

En este sentido, se procedió a eliminar de la nomenclatura, la referencia que se hace a las actividades profesionales, ya que dichos contribuyentes no pueden tributar en los términos de dicha Sección.

Respecto de las deducciones de activos fijos, cuando estos se traten de automóviles, autobuses, camiones de carga, tractocamiones y remolques empleados para la actividad que desarrolla el contribuyente, se convino en establecer que los mismos deben deducirse aplicando la deducción lineal regulada en la nueva Ley, manteniendo la deducción de las demás erogaciones que realicen los contribuyentes.

Por último, se estableció la posibilidad de que los contribuyentes dedicados exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, cuyos ingresos en el ejercicio anterior no hubieran excedido de 10 millones de pesos, también apliquen la regla de contabilidad simplificada.

Respecto al régimen de pequeños contribuyentes, se redujo el límite de ingresos para tributar en el mismo, con la finalidad de contemplar únicamente a los contribuyentes con una baja capacidad administrativa verdadera, para que aquellos con un mayor nivel de ingresos y capacidad administrativa tributen en el nuevo Régimen Intermedio, el cual ofrece un esquema sencillo de tributación que no se encuentra limitado a contribuyentes que realicen operaciones con el público en general.

Asimismo, se consideró adecuado modificar la Iniciativa a fin de establecer una tasa del 1% sobre los ingresos brutos, ello con el objeto de permitir a las Entidades Federativas gravar a este tipo de contribuyentes con un impuesto que no podrá exceder del 2%, lo que permitirá fortalecer el federalismo y los ingresos tributarios de las Entidades Federativas.

De otra parte, se excluyó de la aplicación del Régimen de Pequeños Contribuyentes a todos aquellos que enajenen mercancías de procedencia extranjera, ya que no podrían emitir los comprobantes que cumplan los requisitos que establecen las disposiciones fiscales para acreditar su legal estancia.

Aunado a lo anterior y en virtud de que los contribuyentes que enajenen mercancías de procedencia extranjera pueden acceder al régimen intermedio de las actividades empresariales, se modificó el artículo 137 para excluir de la aplicación del régimen de pequeños contribuyentes a aquellos que enajenen mercancías de procedencia extranjera.

Se eliminó la posibilidad de otorgar a los contribuyentes cuyos ingresos por comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación, distribución o espectáculos públicos, y no excedan éstos del 25% de los ingresos que obtuvieron en el ejercicio inmediato anterior, el poder tributar en el Régimen de Pequeños Contribuyentes.

De otra parte, se rectificaron los factores aplicables para el cálculo de la participación de las utilidades de las empresas que resulte a cargo del contribuyente, ello derivado de la modificación propuesta a la tasa del ISR.

Asimismo, se estableció la obligación para los pequeños contribuyentes de expedir notas de ventas por todas sus operaciones, a fin de crear mejores mecanismos de control que los permita fiscalizar eficazmente. Sin embargo, se señaló que el SAT expida reglas de carácter general para establecer la posibilidad de liberar de la obligación de referencia tratándose de operaciones menores a \$50.00.

Con el objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de las personas físicas con actividades empresariales, cuya capacidad administrativa es reducida, se propuso establecer un régimen fiscal intermedio.

Los ingresos por arrendamiento y en general por otorgar el uso o goce temporal de inmuebles, dieron lugar a definir tales ingresos, a la vez que se estableció que los ingresos en crédito se declararán y se calculará el impuesto correspondiente a los mismos hasta el año de calendario en que sean cobrados.

Por otra parte, se modificó la deducción ciega propuesta por el Ejecutivo, a fin de que esta aplique al 35% de los ingresos, para todo tipo de arrendamiento. Con ello se atendió a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declaró inconstitucional que se otorgue la deducción al 50% sólo a los arrendamientos de casa habitación y no a los comerciales.

Resultó acertado establecer para las personas físicas que obtengan estos ingresos por arrendamiento, el efectuar tres pagos provisionales a cuenta del impuesto anual; asimismo, el relevarlos de la obligación de efectuar los pagos provisionales a los arrendadores que únicamente obtengan ingresos por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, inferiores a diez salarios mínimos generales en un mes.

También se consideró adecuada la adición al artículo 145 para señalar que los contribuyentes tendrán la obligación de conservar la contabilidad y los comprobantes de los asientos respectivos, así como aquellos necesarios para acreditar que se ha cumplido con las obligaciones fiscales, de conformidad con lo previsto por el Código Fiscal de la Federación.

En cuanto a la enajenación de bienes, resultó acertado el que se grave en general toda transmisión de propiedad de bienes, salvo por causa de muerte, donación y otros; asimismo, de que el impuesto anual se calcule sobre la diferencia entre los ingresos y las deducciones autorizadas.

Se establecieron como deducciones autorizadas, entre otras, el costo comprobado de adquisición, el importe de las inversiones hechas en construcciones, mejoras y ampliaciones, los gastos notariales de adquisición o enajenación, las comisiones o mediaciones pagadas por el enajenante y las pérdidas sufridas en la enajenación

de inmuebles.

Se permitió ajustar el costo comprobado de adquisición y se efectuaron pagos provisionales por cada operación, aplicándose una tarifa.

Tratándose de la enajenación de otros bienes, el pago provisional será igual al 20% del monto total de la operación. En las operaciones consignadas en escrituras públicas, los fedatarios públicos deberán calcular el impuesto bajo su responsabilidad y enterarlo en las oficinas autorizadas.

Resultaron gravados los ingresos por enajenación de bienes, si bien se consideró que debe adicionarse al artículo 154 la obligación para los fedatarios públicos de presentar declaración respecto de las operaciones realizadas en el ejercicio inmediato anterior, con base en la información que al efecto se establezca en el Código Fiscal, con el objeto de contar con un mecanismo de control que permita una mejor fiscalización de las operaciones que se realizan bajo este Capítulo.

Los ingresos por adquisición de bienes, se consideraron como ingresos gravables, entre ellos, los provenientes de donaciones, tesoros, prescripciones adquisitivas, las construcciones, instalaciones o mejoras permanentes en inmuebles que queden a beneficio del propietario, de conformidad con los contratos por los que se otorgó su uso o goce.

Asimismo, se establecieron como deducciones autorizadas, entre otras, las contribuciones locales y federales, gastos con motivo del juicio en que se reconozca el derecho a adquirir, pagos de avalúo, las comisiones y mediaciones pagadas por el adquirente. Se deberá efectuar como pago provisional a cuenta del impuesto anual el 20% del ingreso sin deducción.

Por otro lado, se estimó que debía adicionarse en el artículo 157 la obligación para los fedatarios públicos de presentar declaración respecto de las operaciones realizadas en el ejercicio inmediato anterior, en base a la información que al efecto se establezca en el Código Fiscal de la Federación, con el objeto de contar con un mecanismo de control que permita una mejor fiscalización de las operaciones.

Respecto a los ingresos por intereses, se consideró que el régimen fiscal de los intereses originalmente contemplado debía ser modificado de fondo, de modo que se uniforme el tratamiento de todas las personas que perciban este tipo de ingreso.

Específicamente, se estimó que los intereses pagados a personas físicas debían dejar de tener un tratamiento cedular y, por ende, dichos ingresos deben acumularse a los demás ingresos que obtengan las personas físicas.

Para ello, se estableció una retención provisional que deberán efectuar las personas que paguen los intereses, aplicando la tasa que al efecto establezca el Congreso en el ejercicio fiscal de que se trate, sobre el capital que genere los

intereses o una tasa del 20% tratándose de intereses pagados por personas morales que no formen parte del sistema financiero y que deriven de títulos valor que no sean de los colocados entre el gran público inversionista a través de bolsa de valores autorizada, además de que en este caso dichos intereses se deberán acumular en el ejercicio en que se devenguen. Asimismo, con el objeto de dar neutralidad al sistema, las retenciones que se efectúen se podrán acreditar en contra del impuesto a su cargo del ejercicio de que se trate.

Así, se determinará la obligación de las personas físicas de acumular a sus demás ingresos los derivados de los intereses reales percibidos en el ejercicio que obtengan los contribuyentes. En este sentido, los intereses reales del ejercicio se determinarán considerando el monto que los intereses excedan al ajuste por inflación.

A fin de dar neutralidad al sistema, se estableció la posibilidad de que los contribuyentes puedan disminuir la pérdida que en su caso pudiera resultar en un ejercicio, contra los ingresos del ejercicio o de los cinco siguientes hasta agotarla.

Por otra parte, con el objeto de dar una adecuada fiscalización por parte de la autoridad, en cumplimiento de sus facultades, se modificaron las obligaciones de las personas que paguen los intereses y se establecieron obligaciones para los contribuyentes que perciban ingresos por dicho concepto.

En dicho entendido, además de su obligación de efectuar la retención, se les obligará a informar a la autoridad tributaria del monto de los intereses pagados a las personas físicas durante el año, por cada uno de sus destinatarios, así como de las retenciones realizadas durante el año por cada uno de ellos.

Por otra parte, determinó que tratándose de contribuyentes que únicamente obtengan ingresos por intereses que no excedan en el ejercicio de \$100,000.00, podrán considerar la retención que les efectúen como pago definitivo del impuesto y no se encontrarán obligados a presentar la declaración anual del ejercicio.

Para evitar actos de elusión por parte de los inversionistas nacionales que podrían adquirir títulos del Gobierno Federal desde fuera del país, fue conveniente eliminar la exención para los residentes en el extranjero, salvo de los fondos de pensiones o jubilaciones que estén exentos del impuesto de la renta en su país y cumplan con los demás requisitos establecidos.

Asimismo, se homologó el régimen de intereses con la práctica internacional de permitir la deducción a las personas físicas de los pagos de intereses hipotecarios, lo cual facilitará y estimulará la adquisición de vivienda familiar.

Sin embargo, para facilitar este esquema y hacerlo accesible a las personas físicas de todos los niveles de ingresos, se introdujo una mecánica mediante la cual se disminuyó de los ingresos acumulables anuales del contribuyente un monto que se determine a partir de una fórmula única.

Por otra parte, en virtud de que el nuevo esquema fiscal de los ingresos por intereses constituía un cambio estructural importante en relación con el tratamiento vigente, se estableció un periodo de transición que permitirá a los contribuyentes aplicar el nuevo régimen fiscal. Para ello, se propuso que durante el ejercicio de 2002 los intereses se graven mediante una retención a la tasa del 24% sobre el monto de los intereses y que dicha retención tenga el carácter de pago definitivo, con el fin de que los contribuyentes puedan a partir del ejercicio fiscal de 2003, aplicar el régimen fiscal propuesto.

Congruente con lo anterior, se estableció como opción para los contribuyentes personas físicas, la posibilidad de acumular a sus demás ingresos el ingreso obtenido por concepto de intereses y poder acreditar la retención que se les hubiese efectuado.

En cuanto a los ingresos por obtención de premios, en la Ley vigente hasta 2001 se gravaron los juegos con apuestas a una tasa del 1% sobre el valor de todos los boletos que participan en el juego, en tanto que las loterías, sorteos y rifas las gravaron a la tasa del 21% y del 15% en las entidades federativas que apliquen un impuesto local a una tasa del 6%.

Derivado de la anterior discrepancia entre ingresos con naturaleza similar, se estimó acertado homologar el gravamen federal para loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos con apuestas a una tasa única del 1%. Asimismo, se consideró necesario que el impuesto se retenga por la persona que entrega los premios y tenga el carácter de pago definitivo, excepto cuando los ingresos sean recibidos por sociedades de inversión en instrumentos de deuda integradas exclusivamente por contribuyentes del Título II o bien sean recibidos por partidos y asociaciones políticas legalmente reconocidos.

No obstante lo anterior, fue necesario establecer de manera obligatoria para las personas que otorguen premios, la entrega de la constancia de retención a las personas a quienes les efectúan los pagos, así como de la constancia por los premios por los que no se está obligado al pago del impuesto. Asimismo, se hizo obligatorio para dichas personas de presentar en el mes de febrero de cada año una declaración en la que proporcione información sobre el monto de los premios pagados en el año de calendario anterior, ello con el propósito de contar con un sistema de control que permita una fiscalización eficaz respecto de los ingresos gravables.

Por lo que toca a los demás ingresos que obtengan las personas físicas, el propósito fue gravar el aumento en el patrimonio que obtengan las personas jurídicas sujetas al impuesto. Así, se juzga adecuado establecer en forma específica algunos casos de ingresos no comprendidos en los demás Capítulos, toda vez que dicha medida pretendía, por una parte, dar un efectivo cumplimiento al objeto de la Ley, y por otro, otorgar una mayor seguridad jurídica a los contribuyentes del impuesto, al tener presente los ingresos gravables.

Dentro de los ingresos gravables que se citan expresamente se encuentran las deudas condonadas, la ganancia cambiaria, la explotación de concesiones y los intereses moratorios.

Por otra parte, también fue recomendable precisar la terminología del artículo 166, toda vez que se estipuló que toda percepción obtenida por el acreedor se entenderá aplicada preferentemente a intereses vencidos, en vez de expresar que será en primer término, ya que la disposición hacía referencia a un esquema de prelación.

En relación a los requisitos de las deducciones, se consideró acertada la propuesta del Ejecutivo de establecer en este Capítulo las disposiciones que regulan los requisitos de las deducciones que pueden realizar las personas físicas. Así, se detallaron los requisitos que deben reunir las deducciones que se mencionan en el Título IV de la Ley, señalando en forma específica algunos que se aplicarán exclusivamente a ciertos Capítulos, así como aquellos conceptos que no serán deducibles.

De igual forma, se indicó la manera en que podrán deducirse las inversiones hechas por los contribuyentes para la obtención de los ingresos. También se estableció la posibilidad de deducir las inversiones en un solo año cuando los bienes respectivos dejen de ser útiles para la obtención de los ingresos o bien cuando sean enajenados, sujetando en este caso la deducción a determinados requisitos.

No obstante lo anterior, se procedió a adecuar el artículo 170, a fin de ajustar su contenido con la reforma realizada a los pagos hechos mediante cheque nominativo, tarjeta de crédito, débito o de servicio o a través de monederos electrónicos.

Asimismo, se eliminó la fracción XI del artículo antes señalado, derivado de la reforma planteada al régimen de derechos de autor.

En lo correspondiente a la declaración anual, se consideró en lo general acertada la propuesta del Ejecutivo de establecer en el mismo las disposiciones aplicables a la declaración anual; no obstante, al realizar el análisis del citado Capítulo, se estimó necesario realizar los siguientes ajustes:

Juzgó conveniente señalar en primer término la obligación de las personas físicas de acumular los ingresos obtenidos durante el año de calendario y de presentar la declaración respecto de los mismos entre los meses de febrero y abril del año siguiente.

Al respecto, se modificó dicha situación, a fin de homologar tal disposición con la propuesta realizada en torno a la obligación de presentar la declaración informativa de las operaciones efectuadas en el ejercicio inmediato anterior en el

mes de febrero de cada año, con el fin de poder ser viable el que la autoridad fiscal pueda emitir las propuestas de declaración anual a los contribuyentes.

En dicho sentido, también debe adecuarse con el propósito de establecer que la declaración anual deberá presentarse exclusivamente en el mes de abril de cada año.

Por otra parte, en la Iniciativa se establecía que los contribuyentes que en el ejercicio que se declara hubieran obtenido ingresos superiores a \$300,000.00 estos deberían manifestar la totalidad de los mismos, incluidos aquellos por los que no se estaban obligados al pago de este impuesto y por los que se haya pagado impuesto definitivo; sin embargo, se estimó pertinente el establecimiento, a manera de facilidad, el eximir de presentar declaración anual a las personas físicas que únicamente hubieran obtenido ingresos acumulables en el ejercicio por los conceptos señalados en los Capítulos I y VI del Título IV, cuya suma no exceda de \$300,000.00 y siempre que los ingresos por concepto de intereses no excedan de \$100,000.00.

Respecto de las deducciones personales autorizadas en el proyecto, se consideró pertinente eliminar la deducción de los gastos de transporte escolar.

En un principio se establecía que los contribuyentes podrán deducir los pagos por honorarios médicos y dentales, así como los gastos hospitalarios, siempre que se contara con un seguro de gastos médicos. Si bien, esta medida tenía por objeto fomentar una cultura de previsión en materia de salud para aquellas personas que no contaran con el beneficio de la seguridad social proporcionado por instituciones públicas, lo cierto es que dicha limitante podría hacer nugatorio el beneficio de la deducción en aquellos casos en que las instituciones de seguros no pudieran asegurar alguna persona en razón de su edad o por alguna enfermedad preexistente.

Por ello, se eliminó el requisito de contar con un seguro de gastos médicos para permitir la deducción, sin que con ello se pierda el objetivo de fomentar una cultura de previsión, pues se incorpora el incentivo de deducir las primas por seguros de gastos médicos.

De igual forma, se condicionó como deducción personal, los intereses reales efectivamente pagados por créditos hipotecarios, con el fin de incentivar la adquisición de vivienda a través de los créditos hipotecarios.

Se incorporó la deducción de las aportaciones voluntarias que realice el contribuyente a la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, sin que este importe exceda del 10% sobre el total de ingresos acumulables en el ejercicio en que se realicen las aportaciones, y sin que exceda de 5 salarios mínimos elevados al año.

Con esta medida se pretendió fomentar el ahorro de largo plazo de los contribuyentes, para que cuando estos se retiren tengan la posibilidad de contar con los ahorros suficientes para mantener un nivel de vida digna.

Por otra parte, en la iniciativa en análisis se estableció que los contribuyentes pueden disminuir del impuesto que resulte a su cargo un monto equivalente al 20% de las erogaciones efectuadas por concepto de colegiaturas, siempre y cuando dichas erogaciones se hagan a sociedades o asociaciones de carácter civil.

Sin embargo, derivado de la decisión de eliminar el IVA del pago de colegiaturas, fue necesario, en congruencia, eliminar el crédito fiscal otorgado en la Ley del ISR, ya que con las modificaciones señaladas no existe efecto alguno que tuviera que compensar el ingreso de los contribuyentes.

De igual forma, derivado del ajuste a la tasa máxima del impuesto, fue necesario realizar una homologación a los rangos de la tarifa establecida en el artículo 175.

Finalmente, como resultado de eliminar el régimen de derechos de autor, se canceló el artículo 176 de la Iniciativa en estudio.

En cuanto a los residentes en el extranjero, en la Ley que se abrogó, se dio especial importancia a los pagos efectuados al extranjero en el desarrollo de las relaciones económicas internacionales en nuestro país. Por tal motivo, se consideró acertado que en el Título V de la nueva Ley se estableciera que serán sujetos del pago de este impuesto en México quienes perciban ingresos provenientes de fuente de riqueza ubicada en territorio nacional que perciban residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en el país, o que teniendo los ingresos no sean atribuibles a dicho establecimiento.

De igual manera, se estimó acertado que en dicho Título se señale que cada tipo de ingreso, dependerá del lugar en donde este ubicada la fuente de riqueza, la tasa a la que esta sujeto y la forma de pago.

Asimismo, para determinar la forma de pago del ISR, resultó acertado que se establezca una tasa que se aplicará sobre la totalidad de los ingresos sin deducción alguna, con la obligación de retener el impuesto por parte de quien efectúe los pagos, considerándose éstos como definitivos.

Por otra parte, se estimó que tratándose de la enajenación de bienes inmuebles en donde las operaciones sean consignadas en escrituras públicas, los fedatarios públicos deben calcular el impuesto bajo su responsabilidad y enterarlo en las oficinas autorizadas. Sin embargo, también fue necesario establecer que los fedatarios públicos deberán presentar la declaración respecto de las operaciones realizadas en el ejercicio inmediato anterior, en base a la información que al efecto se establezca en el Código Fiscal, ello con el objeto de contar con un mecanismo

de control que permita una mejor fiscalización de las operaciones que se realizan, debiendo en consecuencia ser modificado el artículo 187.

Por otro lado, se consideró conveniente establecer que derivado de los tratados celebrados por México para evitar la doble tributación, no se someta a imposición la ganancia obtenida por la enajenación de acciones, como resultado de una reestructuración de sociedades. Sin embargo, consideró que los datos establecidos en el artículo 188 deberán de regularse a través de su Reglamento y no mediante el texto de Ley, toda vez que se trata de datos informativos.

Asimismo, se estimó pertinente modificar el artículo 191, derivado de las adecuaciones que se efectúan mediante el dictamen a la enajenación de acciones.

En la Iniciativa original se estableció que cuando exista la posibilidad de nombrar representante legal, para efectos del pago del impuesto sobre la renta, dicho representante será una institución fiduciaria, el emisor de las acciones o la contra parte del contrato del que derive el ingreso, lo que representa para el cumplimiento de las obligaciones una mayor carga administrativa, por lo que se consideró necesario eliminar dicho requisito, para efectos de poder nombrar como representante a un residente en el país o residente en el extranjero con establecimiento permanente en el país.

En materia de territorios con regímenes fiscales preferentes y de las empresas multinacionales, en el artículo 214 se establecieron las llamadas operaciones o empresas comparables. Sin embargo, no se regulaban los casos en que los establecimientos permanentes realizan operaciones a precios de mercado con su oficina central o entre establecimientos permanentes de una misma persona. Ahora bien, si se analiza la definición de partes relacionadas, esta hablaba de personas, situación que no se actualizaba tratándose cuando las operaciones se realizaban con un establecimiento permanente, por lo que fue necesario modificar el artículo 214 de la Ley para efectos de contemplar dicha situación.

Por otra parte, se concluyó que en el artículo 215 se estaba regulando una situación que en la práctica no se daba, como lo era el que esa disposición obliga a los contribuyentes a comparar el precio de reventa y la utilidad bruta de las partes independientes, lo que era inaplicable en la práctica, por consecuencia se consideró que debe establecerse en el artículo 215 que lo que se deberá comparar será el precio de reventa del contribuyente con su parte relacionada, contra la utilidad bruta de las partes independientes.

En cuanto a los estímulos fiscales, se incorporó a la Ley la deducción inmediata en un porcentaje más elevado a las inversiones realizadas en las regiones de mayor marginalidad, medida que permitirá construir un círculo de más ahorro, mayor inversión y con ello, más empleos y mejor remunerados con los beneficios que ello implica.

No obstante lo anterior, se estimó conveniente hacer una precisión para ampliar la aplicación del 85% a todos los servidores y no únicamente a los de bases de datos, de archivos y de WEB.

De igual forma se estableció como estímulo a la inversión en investigación y desarrollo de tecnología, la posibilidad de que los contribuyentes apliquen la deducción inmediata de las inversiones que por dicho concepto realicen aún y cuando se efectúe dentro de las tres zonas metropolitanas.

Con fecha 13 de diciembre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adicionó el artículo 163 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por el cual el Congreso de la Unión aprobó un estímulo fiscal a la investigación y desarrollo de tecnología, consistente en un crédito fiscal del 30% en relación con los gastos e inversiones efectuados por los contribuyentes del impuesto sobre la Renta.

En este sentido, se consideró necesario eliminar el esquema propuesto por el Ejecutivo e incorporar a la Iniciativa el estímulo contenido actualmente en el artículo 163 de la Ley vigente, así como señalar que en materia de proyectos el CONACYT tendrá voto de calidad.

Por otra parte, se eliminó de la Ley del ISR el estímulo contenido en el artículo 218, a fin de que se otorgue de manera anual a través de la Ley de Ingresos de la Federación que en su caso apruebe el Congreso de la Unión.

De otra parte, se estableció un impuesto sobre erogaciones a la prestación de un servicio personal subordinado a una tasa del 3%, que se aplicaría sobre el monto de las erogaciones que por concepto de salarios y demás prestaciones paguen los patrones a sus trabajadores. Asimismo, con el objeto de evitar erosionar la base del impuesto se propuso no considerar como erogaciones las contribuciones de seguridad social.

Este impuesto podrá no ser pagado cuando los patrones no efectúen la disminución del crédito al salario pagado a sus trabajadores contra el impuesto sobre la renta a su cargo, lográndose con esto una afectación máxima del 3% del valor de la nomina.

Para lograr la afectación máxima señalada, aquellos patrones que paguen por concepto de crédito al salario más del 3% del valor de su nomina, podrán no pagar el impuesto sobre erogaciones y acreditar contra el impuesto sobre la renta a su cargo la cantidad en la que el crédito al salario pagado exceda del impuesto a las erogaciones.

El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 458 votos a favor, ninguno en contra y 19 abstenciones.

MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ESTABLECE, REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Fecha de presentación: 30 de diciembre de 2001.

Presentada por: Proyecto de Decreto revisado por la Colegisladora

Fecha de aprobación: 30 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 1º de enero de 2002.

a) Exposición de Motivos.

De acuerdo a sus facultades y atribuciones, la Colegisladora realizó diversas modificaciones al dictamen enviado por la Cámara de Diputados el 30 de diciembre de 2001, en los términos siguientes:

En materia del esquema de flujos de efectivo se modificó lo relativo a la acumulación de ingresos para quedar, entre otras cosas, establecido que los ingresos provenientes de los contratos se consideraran acumulables hasta que sean efectivamente pagados.

Por cuanto a la fracción II, del artículo 20, se propuso que los contribuyentes tendrán la facultad de elegir al valuador de entre aquellos que cumplan los requisitos establecidos en la Ley.

Por cuanto al artículo 59, concretamente en la fracción I, la Colegisladora estimó que los términos de la minuta elaborada por los diputados eran violatorios de las garantías de los contribuyentes, y por tanto se consideró importante garantizar el secreto fiscal como el mecanismo que permitirá mantener la confidencialidad del patrimonio y, por ende, la seguridad de los particulares. Así se protege que la información contenida en la base de datos respectiva sólo se mantenga con el objeto de hacer transparentes los recursos de los contribuyentes ante la Secretaría de Hacienda, pero en ningún momento sea utilizada en perjuicio de la seguridad de las personas.

En el artículo 101, la Colegisladora adicionó dos párrafos con la finalidad de simplificar el registro contable de las asociaciones civiles que hace referencia el artículo 95 de la Ley.

Por cuanto al artículo 109, se modificó la fracción XI para incluir a los trabajadores de la Federación, y de las Entidades Federativas con la finalidad de que las gratificaciones que perciban anualmente estén exentas del ISR.

En la fracción XXVI, actualmente existen diversas bolsas y mercados reconocidos de acuerdo con los tratados internacionales, las cuales quedarían fuera de esta exención, ya que las acciones pueden ser compradas en una bolsa y vendida en

otras. Las empresas mexicanas cotizan en diversos mercados, por lo tanto no deberá limitarse a que la compra se realice en la bolsa de valores. Asimismo, en el caso del 35% que contemplaba el dictamen de la Cámara de Diputados, se limitaóla exención a acciones de emisoras que coloquen a través de ofertas primarias, desconociendo que el porcentaje de una empresa de mercado se genera tanto por operaciones primarias o del mercado secundario.

Por otro lado, se obligaría sin la distinción que se hace a que los accionistas minoritarios tuviesen que esperar 5 años para poder hacer líquida su inversión, por lo tanto se propuso que dicho plazo sea aplicable solamente para los accionistas originarios.

Con el ánimo de apoyar y fortalecer a aquellos productores que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y silvícolas, se aumentó el monto de los ingresos que estarán exentos del pago del ISR de 30 a 40 salarios mínimos generales elevados al año.

Por cuanto a los artículos 115 y 116, la Colegisladora con la finalidad de otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, consideró necesario que las cantidades que se entreguen a los contribuyentes respecto de las cuales se haya disminuido el ISR a su cargo o del retenido a terceros deberá ser conforme a lo señalado en el Reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y no el SAT.

En materia de expropiaciones, la Colegisladora estimó que esta no deberá considerarse como una enajenación, porque sería como imponer un doble gravamen.

Por otro lado, se convino en permitir la deducibilidad del transporte escolar, gasto que debe quedar incluido en la colegiatura.

Por cuanto al régimen Simplificado, en el esquema de salida la diferencia que resulte de aplicar la mecánica propuesta en la propia fracción XVI del artículo 176, en caso de que resulte pérdida fiscal, podrá disminuirse de la utilidad fiscal. Asimismo. En el artículo LXXXVI transitorio, se amplía el beneficio de la deducción relativa a la adquisición de terrenos al sector agropecuario.

Finalmente, la Colegisladora consideró conveniente adicionar un nuevo artículo transitorio relativo a la deducción de la Participación de los Trabajadores en la Utilidades, en el que se señala que para efectos del artículo 32, se deberá tomar en cuenta la expectativa de crecimiento en los criterios generales de política económica, si la misma es mayor al 3% para el año 2003.

B) Trabajo de la Comisión

Dado que esta Minuta llegó directamente al Pleno de la Cámara de Diputados, la mesa directiva optó por que la Comisión preparará un comparativo de los artículos que se modificaban y proponer al Pleno su aprobación o rechazo, tarea que se realizó el propio 30 de diciembre, obteniendo todos estos cambios el apoyo mayoritario de los legisladores.

La Minuta del Senado se aprobó con dispensa de todos trámites y discusión en votación nominal por 458 votos a favor, 3 en contra y una abstención.

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

Fecha de presentación: 5 de abril de 2001.

Presentada por: Ejecutivo Federal.

Fecha de aprobación: 30 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: Proyecto devuelto por la Colegisladora.

A) Exposición de Motivos.

En el conjunto de proyectos que presentó el Ejecutivo Federal el jueves 5 de abril de 2001, estaba lo relativo a las reformas, adiciones y derogaciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Al respecto, se determinó por parte de la Mesa Directiva de la Comisión de Hacienda que lo más conveniente para su adecuado dictamen era separarla por temas específicos, dado lo amplio y variado de su contenido.

Así, se abordó lo relativo a los Artículos Séptimo y Octavo de la Iniciativa de Decreto referente a diversas reformas, adiciones y artículos que derogaban la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, así como de sus correspondientes disposiciones transitorias, para lo cual se constituyó un grupo de trabajo abierto a diputados no miembros de esta Comisión, habiéndose registrado 14, de los cuales 5 son pertenecientes al PRI, 4 al PAN, 3 del PRD y uno del PSN y del PVEM, respectivamente.

Entre mayo y agosto pasado, este grupo se reunió en 7 ocasiones, en las cuales se dio audiencia a 19 Organizaciones, Cámaras o asociaciones y personas de la sociedad civil interesadas en los temas de la Iniciativa. En particular destacan las

sesiones de trabajo con la Comisión para la Industria de Vinos y Licores, A.C., Asociación Mexicana de Fabricantes de Puros Los Tuxtlas, el Consejo Nacional de la Industria Tabacalera, A.C., el Bloque Empresarial Frontera Norte, así como todos los representantes de la industria automotriz, integrados en la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz.

Asimismo, el grupo de trabajo se reunió con servidores públicos, tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como del Servicio de Administración Tributaria, de la Secretaría de Salud, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Petróleos Mexicanos. También se recibieron representantes de algunos gobiernos estatales.

Cabe indicar, que las reformas que se propusieron en materia del IEPS por parte del Ejecutivo, tuvieron como propósito fundamental coadyuvar en el mejoramiento y solución de dos situaciones específicas. Por un lado, pretendía corregir algunos problemas que se han presentado con el esquema aplicable a la producción, envasamiento e importación de bebidas alcohólicas, derivados de los cambios realizados en 1999 y por el otro, modificar las tasas aplicables a los cigarros populares, puros y otros tabacos labrados, que se vienen aplicando con este impuesto a este tipo de productos.

En efecto, respecto al primer caso, se modificó el esquema de cuota por litro para las bebidas alcohólicas por un esquema *ad-valorem* (similar al del impuesto al valor agregado). Con ello, se pretende recuperar la recaudación proveniente de los últimos eslabones de dicha cadena de comercialización, así como eliminar las distorsiones en la carga efectiva del impuesto sobre productos similares en envases de distinta capacidad y precio, fundamentalmente por la desviación de precios relativos y la inequidad de cargas fiscales.

El esquema que se propuso daría transparencia a la determinación del precio, ya que la base gravable para el cálculo era el precio de las bebidas alcohólicas, independientemente del tipo de producto de que se tratara, con lo cual se logró incluir al monto del impuesto aquellas cantidades de valor agregado incorporadas a los productos, tales como gastos de publicidad, promociones o ediciones especiales.

Para dar proporcionalidad a la capacidad contributiva de los contribuyentes del impuesto especial en materia de tabacos labrados, se propuso incrementar la tasa del IEPS aplicable a los cigarros populares, puros y otros tabacos labrados, de 20.9% a 50.0%.

Finalmente, entre los aspectos más relevantes que contenía la propuesta, se establece la causación del impuesto con base en el mecanismo denominado flujo de efectivo, mediante el cual en la enajenación de bienes o en la prestación de servicios, el impuesto se causa en el momento en que efectivamente el contribuyente cobra las contraprestaciones y sobre el ingreso realmente percibido.

B) Trabajo de la Comisión.

A lo largo de los trabajos realizados por el grupo creado para tal propósito, se concluyó la necesidad de llevar a cabo modificaciones sustantivas a la iniciativa presentada por el Ejecutivo en diversos temas que, para facilitar su análisis, se abordan conforme a los siguientes rubros:

Aguas gasificadas, refrescos y bebidas hidratantes

Se consideró necesario incorporar a nuevos contribuyentes en el IEPS. En tal sentido, se estimó necesaria la aplicación de un impuesto especial a las aguas minerales gasificadas; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes; esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes a la tasa del 20%.

A su vez, con el objeto de no ocasionar una afectación mayor a la industria azucarera, se propuso que el impuesto a los refrescos se aplicara exclusivamente a aquellos que para su producción utilizan la fructuosa en sustitución del azúcar de caña.

En razón de los argumentos expuestos, se incorporó el gravamen mencionado a la Ley. Asimismo, y derivado de la inclusión del impuesto antes referido en el artículo 2o. de la citada Ley, se estimó conveniente modificar la estructura del mismo. Con la aplicación de este nuevo impuesto, se espera recaudar hasta un total de 1 380 millones de pesos, siempre y cuando los fabricantes no sustituyan la fructuosa por azúcar de caña.

Telecomunicaciones

La aplicación de un impuesto especial a los servicios de telecomunicaciones, no es novedad en nuestro país. Este tipo de gravamen tampoco es ajeno en otras latitudes, pues es común la aplicación de impuestos a los servicios, públicos o no, como los del agua, la electricidad y teléfonos.

De 1986 a 1989, en México estuvo vigente el impuesto especial sobre producción y servicios telefónicos, aplicándose tasas al valor del servicio, entre 32% y 72%, dependiendo del tipo de servicio.

Durante 1989, último año de su aplicación, los ingresos recaudados por este concepto ascendieron a 0.22% del PIB, de los cuales el servicio local representó 42.5% y los servicios de larga distancia nacional el 57.5% restante.

Este tipo de gravámenes tiene la virtud de ser altamente efectivos en su capacidad recaudatoria, ya que se trata de servicios que presta un grupo reducido de ellas, dando lugar a un control y vigilancia muy estrecha.

Otra ventaja de este impuesto, es que conlleva a un importante grado de progresividad, es decir, recae en mayor medida en los grupos de altos ingresos de la población, ya que con base en la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares del INEGI para 1998, se observa que el gasto destinado a llamadas telefónicas es más grande para los deciles de mayores ingresos.

Lo anterior implica que del monto de los impuestos totales, sólo medio punto vendría de las familias de menores ingresos, mientras que el último decil, es decir, las familias con mayores ingresos, aportarían el 42%.

En este orden de ideas y dada la necesidad de recursos del país, se consideró necesario el establecimiento de un impuesto especial a los servicios de telecomunicaciones y conexos con una tasa del 10%, exentando la telefonía básica residencial, la telefonía pública, la telefonía rural, renta básica del servicio de internet, servicios de administración de datos y dominios, interconexión, larga distancia internacional, comunicaciones de servicios de emergencia y la telefonía celular por medio de tarjetas prepagadas.

El monto previsto que se calculó recaudar conforme a las bases señaladas era de poco más de 7 660 millones de pesos.

Tabacos labrados

Por ser una práctica aplicada en algunos países desarrollados, que además de perseguir un fin recaudatorio, coadyuva con objetivos de carácter extra fiscal, como el de desincentivar el consumo de tabaco, así como el mejoramiento de la salud pública y la racionalización del gasto que se deriva de la atención de las enfermedades pulmonares o cancerígenas provocadas por la adicción al tabaco, se estimó conveniente actualizar las tasas de impuesto al citado producto.

Adicionalmente, se estimó conveniente atender diversos planteamientos que han realizado tanto instituciones y organizaciones de salud, como los legisladores, y homogeneizar las tasas aplicables a los cigarros, sin embargo, debido a que la diferencia entre las tasas es significativa, se sugirió establecer un esquema transitorio que permita, en el 2005, llegar a la misma tasa para los cigarros y los cigarros populares. Cabe señalar que con el propósito de apoyar la producción artesanal de los puros, la tasa aplicable a dichos bienes seguirá siendo la misma.

De esta forma, en el 2002 se inicia con una tasa de 105% para los cigarros con filtro y de 60% para los populares, subiendo paulatinamente hasta alcanzar en el 2005 una tasa homogénea de 110%. Dado estos cambios de carácter marginal y en virtud de que se prevé incentivar la producción de puros labrados, el monto adicional a recaudar apenas asciende a 86 millones de pesos.

Bebidas alcohólicas

Se constató que el actual esquema del IEPS aplicable al sector productor, envasador e importador, de bebidas alcohólicas, ha generado diversas distorsiones caracterizadas por desviaciones inadecuadas en los precios relativos, fundamentalmente diferencias en la carga fiscal que enfrentan los productores, envasadores e importadores de las distintas bebidas alcohólicas. Además de que, en la práctica, dicho mecanismo demostró que no sirvió para reducir el contrabando ni el claudestinidad, lo que conllevó a la necesidad de proponer un nuevo esquema de tributación que efectivamente corrija los problemas que se pretendían superar con el esquema vigente.

Por ello y con el objeto de resolver los problemas que presentan los contribuyentes de este impuesto con el esquema de cuota fija, así como otorgarles mayor equidad y seguridad jurídica a través de un impuesto que permita que la carga efectiva que recaiga sobre las bebidas alcohólicas sea justa en todos los casos y en cualquier tipo de producto, se consideró acertada la propuesta del Ejecutivo, en el sentido de establecer una mecánica *ad-valorem* aplicable a todas las bebidas con contenido alcohólico.

Este esquema *ad-valorem* planteó una tasa aplicable del 60% a toda la cadena de comercialización sobre el precio de venta de bebidas alcohólicas, hasta la venta al público en general, pretendiendo, entre otras cosas, recuperar la recaudación proveniente de los últimos eslabones de la cadena de comercialización, así como gravar por igual a bienes de la misma naturaleza.

Por otro lado y considerando la modificación en el esquema de causación para las bebidas alcohólicas y la instrumentación del mismo, esto es, de ser un esquema de cuota fija para pasar a un esquema *ad-valorem*, se consideró necesario realizar ajustes a las disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

En total y en monto neto, con la aplicación de este esquema se espera recaudar un monto marginal a los previstos originalmente en la Ley de Ingresos, ya que existe el compromiso de establecer un apoyo fiscal en favor de la producción de agave tequilero y mezcalero.

Definición de conceptos

En concordancia con las modificaciones señaladas y con el objeto de dar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, fue necesario establecer las definiciones de los nuevos conceptos que se incorporan a la Ley, así como especificar las exenciones correspondientes.

Bebidas refrescantes

Por otro lado, y considerando que las bebidas refrescantes tienen el mismo esquema de comercialización y distribución que las cervezas, así como la misma graduación alcohólica, se estimó conveniente no modificar el esquema de causación de dichos productos, esto es, que en lugar de que las bebidas refrescantes causarán el impuesto bajo el mismo esquema que el de las bebidas alcohólicas, lo hagan en los mismos términos que el de la cerveza.

Acreditamiento

Asimismo, y considerando la incorporación de nuevos bienes al IEPS, tales como los refrescos, aguas minerales, servicio de telecomunicaciones, servicios conexos, etc. y toda vez que los mismos tributarán en el esquema de *ad-valorem*, contemplado para los bienes gravados por la Ley que se dictamina, se incorporan dichos conceptos en la mecánica de acreditamiento establecido en la Ley.

Esquema de flujo de efectivo y compensación

Por otra parte, en la Iniciativa se presentó un esquema de causación novedoso, ya que el impuesto se causa sobre lo efectivamente cobrado, esto es, sobre el flujo de efectivo, originando que dicho impuesto se pague únicamente sobre el ingreso realmente percibido, con el beneficio que ello ocasiona al eliminar el sesgo antieconómico que en contra de los fabricantes, productores, envasadores, distribuidores e importadores, y en beneficio de los enajenantes, se produce.

Cabe señalar que aquellos contribuyentes que tengan saldo a favor, podrán recuperar ese impuesto a través de la figura de la compensación, esquema que es más ágil que el que propone el Ejecutivo Federal en materia de devoluciones.

Asimismo y dadas las modificaciones realizadas al Código Fiscal de la Federación, en el sentido de establecer reglas específicas para cada una de las leyes fiscales y ya no como reglas de carácter general aplicables a toda la materia tributaria, se consideró conveniente señalar que las reglas del citado Código se aplicarán siempre que no se contravenga lo dispuesto en la Ley que se dictamina.

Exenciones

Tomando en consideración que la comercialización al público en general de cervezas; bebidas refrescantes; aguas minerales gasificadas; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, se realiza en un gran número de tiendas pequeñas y misceláneas, se estableció una exención para la venta al público de dichos bienes. Con ello, se reducirán importantes costos administrativos en que incurrían al ser ahora contribuyentes por esos bienes.

Por otra parte y con el objeto de no afectar a las familias que utilizan los servicios de telefonía, se propuso establecer exenciones a dicho servicio cuando éste sea utilizado en casa habitación, en comunidades rurales, así como la telefonía pública, la telefonía celular con tarjetas prepagadas, los servicios de Internet y los de interconexión, entre otros.

Considerando los argumentos señalados en materia de exportación y con el objeto de dotar de mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, se consideró importante establecer la exención a los contribuyentes que exporten los bienes a que se refiere la Ley en la materia.

Importación de bienes

Congruente con las estrategias para desarrollar una nueva cultura de cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como para lograr la entrada a la economía formal de quienes se mantienen al margen y con ello combatir el contrabando, se propuso incorporar la facultad de la autoridad de embargar la mercancía que se haya introducido ilegalmente al país.

Obligaciones de los contribuyentes

Con el objeto de simplificar la carga administrativa de los contribuyentes del impuesto especial se derogó la obligación que tienen los importadores de realizar trámites para la inscripción en un padrón específico de importadores de bebidas alcohólicas.

Asimismo y para fortalecer los programas establecidos en materia de salud y vigilancia de la calidad de las bebidas alcohólicas que se expenden en lugares de consumo, así como combatir con firmeza el clandestinaje de dichas bebidas a través de la reutilización de los envases, se estimó conveniente establecer la obligación para aquellos contribuyentes que enajenen bebidas alcohólicas al público en general para su consumo en el mismo lugar o establecimiento en el que se enajenen dichos bienes, consistente en el rompimiento de los envases que contenían a las multicitadas bebidas alcohólicas.

Por otro lado, la propuesta de incorporar nuevos impuestos especiales en el artículo 2o. de la Ley se complementa con el establecimiento de obligaciones que deberán cumplir los contribuyentes para lograr el objetivo recaudatorio y evitar la elusión y evasión fiscales.

Transitorios

Se establece un Artículo Octavo que contiene diversas disposiciones transitorias con el objeto de salvaguardar la seguridad jurídica de los contribuyentes del IEPS en la etapa de transición generada con motivo de la implementación del nuevo esquema de tributación en la Ley, así como de las diversas modificaciones y adiciones a la misma.

Sin embargo, se consideró pertinente modificar las disposiciones transitorias para otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes en la transición de los nuevos esquemas propuestos. En este orden de ideas, se estimó necesario que las cuotas por litro contenidas se actualicen a partir del mes de enero del 2002 de la misma manera en que se actualizaron para el año de 2001, toda vez que dichas cuotas se encuentran actualizadas hasta el mes de diciembre del 2001.

Por otra parte, se señala que la determinación de las participaciones a las entidades federativas de la recaudación que se obtenga de este impuesto en los años de 2000 y 2001, por la realización de los actos o actividades gravados con el impuesto especial sobre producción y servicios en materia de bebidas alcohólicas, se hará con base en el por ciento que corresponda a cada Estado, de conformidad con la recaudación participada en 1999, por entidad federativa.

Lo anterior, a fin de evitar que se concentren artificialmente las participaciones que se entregan a las entidades federativas por concepto de la recaudación del IEPS en materia de bebidas alcohólicas, derivado de la mecánica del impuesto, en la que los únicos contribuyentes son los productores, envasadores e importadores de dichos bienes, respetando así el criterio de distribución de "consumo por entidad federativa" que debe privar en los términos de las disposiciones de coordinación fiscal vigentes.

Debido a la incorporación de nuevos contribuyentes al impuesto especial sobre producción y servicios como son, entre otros, aquellos que enajenen en territorio nacional aguas minerales gasificadas; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, y con el objeto de no perder el control de los bienes ahora gravados, así como para evitar que dichos contribuyentes evadan el pago del impuesto correspondiente, fue necesario incorporar una disposición para establecer que dichos contribuyentes presenten un reporte que contenga los inventarios de los bienes que a partir de la entrada en vigor de la multicitada Ley se encontrarían gravados.

El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 436 votos a favor, 36 en contra y 4 abstenciones.

MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS

Fecha de presentación: 30 de diciembre de 2001.

Presentada por: Minuta revisada de la Colegisladora

Fecha de aprobación: 31 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 1º de enero de 2002.

A) Exposición de Motivos.

Cabe indicar que durante el proceso de votación de la Minuta que detalla el contenido de las reformas a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de conformidad al dictamen enviado por la Cámara de Diputados, los Senadores de la República realizaron diversas adecuaciones a varios artículos del citado documento, motivando con ello su regreso a la Cámara de origen para su aprobación o rechazo, en términos de lo que marca nuestra Carta Magna.

De esta forma, las adecuaciones estuvieron circunscritas al artículo 3º, fracción XIII, y al artículo 18, ambos relativos al nuevo impuesto a las telecomunicaciones y servicios conexos.

En particular, la modificación propuesta por los Senadores fue el de eliminar como elemento de causación a la telefonía básica local en todas sus modalidades, así como la larga distancia nacional, pasándose dichos conceptos al artículo correspondiente de exenciones.

B) Trabajo de la Comisión

Dado los tiempos tan estrechos con que se contaba el día 31 de diciembre para desahogar el gran número de asuntos pendientes, la presidencia de la mesa directiva pidió a la Comisión de Hacienda elaborar un cuadro comparativo de los cambios básicos realizados por la Colegisladora y someterlos a votación, a efecto de convalidar dichos ajustes o, en su caso, rechazarlos.

Cabe indicar que con la modificación propuesta, el monto previsto originalmente a recaudar de unos 7 780 millones de pesos, se redujo a 3 831 millones, dado que la parte importante de causación se daría en el uso de la telefonía básica a partir de consumos mayores a los 250 pesos mensuales.

La Minuta del Senado se aprobó con dispensa de trámites y en discusión inmediata en votación nominal por 407 votos a favor, 12 en contra y 28 abstenciones.

PROYECTO DE LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002

Fecha de presentación: 13 de noviembre de 2001.

Presentada por: Ejecutivo Federal.

Fecha de aprobación: 31 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: Proyecto devuelto por la Colegisladora.

A) Exposición de Motivos.

El 13 de noviembre de 2001, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión la Iniciativa de "Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002".

Para la presentación de la Iniciativa el Ejecutivo Federal, expuso los motivos que la sustentan en cuatro grandes rubros:

- I.** Entorno Económico
- II.** Política Económica
- III.** Crédito Público
- IV.** Medidas Tributarias

I. Entorno Económico

Antecedentes

Señaló el Ejecutivo que la desaceleración económica observada en el país desde el año pasado respondía fundamentalmente a la evolución del ciclo económico mundial, determinado primordialmente por la desaceleración económica de los Estados Unidos de América, agravada por los acontecimientos ocurridos el pasado 11 de septiembre de 2001.

Los actos realizados acentuaron la incertidumbre acerca de la pronta recuperación de las economías industrializadas, lo que dependería del éxito de las políticas económicas que aplique cada país, con miras a fortalecer la confianza de las empresas y familias, así como para propiciar un entorno de estabilidad y certidumbre.

Consideró que el reto principal de la estrategia económica para el 2002 deberá ser la recuperación de la economía en un entorno mundial de inestabilidad e incertidumbre, lo cual permitirá, por una parte, recuperar la pérdida de fuentes de trabajo y la creación de nuevas oportunidades de empleo, al tiempo que deberá

lograrse la estabilidad de precios, que permitirá un crecimiento real de la capacidad adquisitiva de la población.

Evolución macroeconómica en 2001

Derivado de la situación descrita, la actividad económica perdió dinamismo, particularmente en el segundo y tercer trimestres de 2001, lo que hizo prever un crecimiento mínimo para todo el año, reflejándose principalmente en los sectores industrial y de servicios, sobre todo en el primero. Esta situación se reflejó en un nulo crecimiento del PIB respecto al mismo periodo de 2000, interrumpiéndose 21 trimestres consecutivos con tasas de crecimiento anual positivas.

Por lo que respecta a los componentes de la demanda agregada, éstos mostraron un comportamiento diferenciado ante la desaceleración de la actividad productiva, en función a su sensibilidad respecto al ciclo y a las expectativas económicas. Así, la formación bruta de capital fue el componente que registró con más rapidez y fuerza su contracción, a pesar de que las tasas de interés internas alcanzaron mínimos históricos a partir de mayo de 2001.

A su vez, el gasto en consumo privado fue la variable que más contribuyó al crecimiento de la demanda agregada, como consecuencia de la expansión crediticia a los particulares, previéndose que este componente pudiera verse afectado para la última parte del 2001.

II. Política Económica

A diferencia de otros ejercicios, destacó la ausencia del factor externo como detonante de la actividad económica interna, por lo que se planteaba redoblar el esfuerzo en cuanto a la disciplina fiscal, considerando inconveniente recurrir a un mayor gasto público, como variable dinamizadora de la demanda agregada, lo que podría implicar un aumento del déficit público y, por ende, del costo del dinero, con sus efectos negativos sobre las empresas y las familias.

Por lo que hace a los ingresos públicos, se consideró que su recaudación era frágil y constituía un obstáculo para lograr un crecimiento más dinámico, lo que hacía necesario un nuevo marco tributario que atendiera las características de modernidad, equidad y suficiencia, así como imprimirle mayor estabilidad a los ingresos y al propio contribuyente.

Agregó el Ejecutivo que mediante el combate constante a la evasión y elusión fiscales, se lograría incrementar los ingresos públicos a fin de atender con mayor solvencia financiera las crecientes necesidades sociales y reducir gradualmente los requerimientos financieros del sector público, al tiempo de canalizar recursos crecientes a las entidades federativas.

Por lo expuesto, el Ejecutivo Federal calculaba las siguientes proyecciones para el año fiscal de 2002:

?? Un incremento del ritmo de la actividad económica en 1.7% anual, tasa congruente con la recuperación que se espera en la economía norteamericana, así como la generación de empleos formales y mejoría de los ingresos reales de las familias.

?? En forma coordinada con la política monetaria, la política fiscal apoyará al objetivo de la estabilidad de precios para que el índice inflacionario no sea mayor al 4.5% anual.

?? Mantener el equilibrio externo, para que el saldo negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos sea equivalente a no más del 3.4 % del PIB durante 2002, a cubrir con un sano financiamiento.

III. Crédito Público

En esta materia, se preveía cubrir el déficit presupuestal con recursos internos, por lo que solicitaba un endeudamiento neto hasta por 110 mil millones de pesos, lo que permitirá cubrir el balance negativo del sector público por 40 mil 194.1 millones, que resulta fundamentalmente del déficit que registra el Gobierno Federal.

Para fines de aclaración, se señaló que el monto de endeudamiento interno superaba al déficit público del Gobierno Federal por las características propias de ciertos valores gubernamentales, pues el flujo de efectivo que se obtiene de su colocación resulta generalmente menor a su valor nominal, que corresponde a su valor de registro y, al igual que en los años anteriores, solicitaba contar con un margen de maniobra, que resultaba necesario tomando en cuenta la magnitud de las operaciones requeridas para obtener el monto de endeudamiento solicitado.

Ante la incertidumbre de los mercados internacionales, en materia de deuda pública externa, por segundo año consecutivo no se planteaba solicitud alguna de endeudamiento neto en moneda extranjera, concentrando su esfuerzo en la reestructuración de sus pasivos a fin de mejorar su perfil, en cuanto a plazo y costo.

La Iniciativa de Ley planteaba la necesidad de que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, IPAB, mantenga su autorización para realizar operaciones de refinanciamiento, a fin de mejorar gradualmente el perfil de vencimientos de su deuda y con ello reducir las presiones sobre el Presupuesto. Adicionalmente solicitó que Financiera Nacional Azucarera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, en liquidación, fuera autorizada a canjear o refinanciar sus obligaciones financieras en el mercado interno, contando para ello con el respaldo del Gobierno Federal y, evitar así, posteriores requerimientos presupuestales.

Finalmente, a solicitud del Gobierno del Distrito Federal, se pidió un techo de endeudamiento neto para el año 2002 de 5 mil millones de pesos, el cual permitirá el financiamiento de su presupuesto.

IV. Medidas Tributarias

Con el propósito de hacer frente a las erogaciones que en cumplimiento de las responsabilidades tiene encomendadas el Gobierno, así como de conformidad a los Criterios Generales de Política Económica para 2002, se procedió a fijar, consecuentemente, las cargas tributarias y la estructura fiscal que serviría de base para recaudar los ingresos correspondientes, en base a los principios constitucionales de equidad, proporcionalidad y suficiencia, evitando posibles distorsiones sobre las actividades productivas.

De esta forma, se estimó para el 2002 un billón 352.2 miles de millones de pesos de ingresos consolidados del sector público, sin considerar los provenientes de financiamientos. De este total, los ingresos tributarios serían de 733.2 miles de millones de pesos, las aportaciones de seguridad social alcanzarían 91.7 miles de millones, los derechos representarían 164.3 miles de millones, los productos alcanzarían 6.0 miles de millones y los aprovechamientos sumarían 63.5 miles de millones. Por concepto de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, conocidos como PIDIRIEGAS, se obtendrán 244.5 miles de millones de pesos.

Por otra parte, se propuso concentrar y conservar las disposiciones relativas al destino de los ingresos que obtengan las dependencias de la Administración Pública Federal por concepto de productos y aprovechamientos, estableciéndose que los mismos se destinarán a las dependencias que los generen, hasta por el tope que se les autorice.

Asimismo, se estableció un tratamiento especial para el caso de ingresos que obtengan las dependencias de la Administración Pública Federal, los Poderes Legislativo y Judicial, de la Federación, así como los Tribunales Administrativos, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por concepto de productos y aprovechamientos, mediante el cual se les permitirá el descuento de los gastos indispensables que hayan efectuado y que fueran necesarios para la generación de los ingresos correspondientes.

Adicionalmente y con el objeto de que los Organos Autónomos estén en condiciones de recuperar los ingresos que generen en exceso a los presupuestados, se propuso homologar su tratamiento con aquellos aplicables a la Administración Pública Federal.

Conforme a los criterios establecidos en años previos, se solicitó facultar a la Secretaría de Hacienda para cancelar por incosteabilidad aquellos créditos de un mismo contribuyente, que sumados no rebasaran el equivalente en moneda nacional a 2,500 unidades de inversión. No obstante, si la suma de ambos es superior al monto citado, no procedería la cancelación.

Igual que en años anteriores, el Ejecutivo propuso establecer diversos estímulos fiscales aplicables para el ejercicio fiscal de 2002, en materia de impuesto al activo.

De otra parte, se otorgó un estímulo fiscal a los contribuyentes de los sectores agrícola, ganadero, pesquero y minero que adquirieran diesel para su consumo final, consistente en el acreditamiento o devolución del impuesto especial sobre producción y servicios que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios hubieran causado por la enajenación de dicho combustible.

Con el objeto de continuar apoyando a las empresas que realizan inversiones en investigación y desarrollo de tecnología, se propuso continuar con el estímulo que consiste en aplicar un crédito fiscal por los gastos e inversiones adicionales en investigación y desarrollo de tecnología que se realicen en el ejercicio.

Finalmente, con el objeto de eliminar los rezagos y los esfuerzos para el cobro de multas de reducido monto, se propuso que éstas pudieran ser canceladas en base a su incosteabilidad.

B) Trabajo de la Comisión

Vale la pena recordar que en diciembre de 2000, la Cámara de Diputados aprobó, entre otros aspectos, cambios que consideró trascendentes en materia de la estructura de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, con el objeto de lograr una mejor comprensión y análisis de su contenido y propósitos, situación que no se contempló en la Iniciativa que, para el ejercicio fiscal de 2002, fue remitida por el Ejecutivo, ya que regresó al esquema de articulado único.

En tal virtud, se procedió nuevamente a incorporar los cuatro Capítulos en que se dividió el contenido de la Ley, a saber: De los Ingresos y el Endeudamiento Público; De las Obligaciones de Petróleos Mexicanos; De las Facilidades Administrativas y Estímulos Fiscales y, por último, De la Información, Transparencia y la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la Fiscalización y el Endeudamiento.

En base a la Iniciativa, señaló que los ingresos del sector público serían un billón 410 mil 654.4 millones de pesos, incluyendo financiamientos por 58 mil 470.5 millones, lo que representaba en términos del Producto Interno Bruto (PIB) 22.8%, cantidad inferior en 1.6 puntos porcentuales a los ingresos estimados al cierre del año 2001.

El monto del financiamiento se integró por el balance deficitario del Sector Público de 40 mil 194.1 millones de pesos y el diferimiento de pagos del gasto programable devengado por 18 mil 276.4 millones.

Ahora bien, del total de los ingresos públicos, 733 mil 190.8 millones de pesos, equivalente a 11.8% del PIB, correspondían a los ingresos tributarios, clasificados en nueve impuestos específicos y un rubro de accesorios. Conviene anotar que dentro de los primeros destacaba el impuesto sobre la renta, el cual, incluyendo lo que se esperaba recaudar por el impuesto al activo, contribuyendo con el 43.6% del total; el impuesto al valor agregado con el 30.5%, mientras que los impuestos especiales a la producción y servicios aportarían el 18.9% y los relativos al comercio exterior con el 3.9%.

En el caso de la recaudación del impuesto sobre la renta, su comportamiento esperado para 2002 se vería afectado por el hecho de que en el ejercicio del año 2000, se registra un monto de utilidades de empresas elevado derivado de ganancias cambiarias, como reflejo de la fortaleza del peso frente al dólar. Asimismo, la estimación del impuesto al Valor Agregado, consideraba que el crecimiento del consumo privado será menor al crecimiento de la actividad económica.

La parte residual de los ingresos tributarios, se obtendría de la aplicación de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y el que aplica sobre automóviles nuevos, así como por los accesorios.

Por lo que respecta a los ingresos no tributarios, se estimó recaudar 233 mil 895 millones de pesos, es decir, casi 3.8 puntos porcentuales del Producto, cifra menor al 5.3% del PIB con lo que se esperaba terminar el ejercicio fiscal de 2001, derivado de los menores ingresos procedentes de la actividad petrolera y a la imposibilidad práctica de cumplir con el programa de desincorporaciones propuesto originalmente para dicho ejercicio. De esta forma, dentro de los no tributarios, los ingresos correspondientes a derechos representarían el 70.3%, los productos alcanzarían el 2.5% de participación y por concepto de aprovechamientos el 27.1%.

Por otro lado, mientras el Ejecutivo esperaba obtener 38 mil 500 millones de pesos por desincorporaciones y 10 mil 733 millones por concepto de rendimiento mínimo garantizado, la captación por rendimientos excedentes de PEMEX sería nula, en tanto que por las operaciones de recompra de deuda externa se esperaba obtener utilidades por únicamente 2 mil 500 millones de pesos, importe 6.7 veces menor a lo programado para el 2001.

Cabe recordar que durante el año 2001, las condiciones prevalecientes impidieron realizar las privatizaciones que se tenían originalmente previstas. Sin embargo, se habían logrado avances importantes en los procesos que, aunado a las mejores condiciones que se espera prevalezcan en los mercados en 2002, permiten prever que su conclusión se podrá dar este año.

Es importante mencionar que el 10 de diciembre de 2001, la Secretaría de Hacienda informó a esta Soberanía respecto de nuevas estimaciones a diversos

parámetros, en función de la información actualizada en cuanto al comportamiento del precio del petróleo, de acuerdo a las condiciones del mercado petrolero, los elevados inventarios y los ajustes en las previsiones a futuro. De esta forma, el precio de referencia de la mezcla mexicana de petróleo para el ejercicio fiscal del año 2002 se redujo a 15.50 dólares por barril, en promedio, es decir 1.50 dólares menos de la estimación oficial.

Al mismo tiempo, en cuanto a la plataforma de exportación de petróleo crudo y, de acuerdo al compromiso del Gobierno Mexicano con productores independientes y los países pertenecientes a la Organización de Países Productores de Petróleo -- OPEP-- para participar con una disminución de las ventas al exterior por 100 mil barriles diarios a fin de estabilizar los precios del energético, la estimación de la plataforma se ubicó en un millón 725 mil barriles.

De esta manera, las actualizaciones a las estimaciones del precio y de la plataforma de exportación de petróleo dieron como resultado una reducción en los ingresos presupuestarios de 20 mil millones de pesos para el ejercicio fiscal de 2002, 1.48% menos, con lo cual la nueva estimación resultó ser de un billón 332 mil 183.9 millones de pesos, cifra que excluye financiamientos.

Al igual que en el ejercicio de 2001, no se planteó solicitud alguna de endeudamiento externo neto, concentrado su atención en la reestructuración de los pasivos con el objeto de mejorar, de acuerdo a las condiciones de los mercados financieros internacionales, el perfil y costo de la deuda externa, y en la obtención de financiamientos por un monto no mayor al requerido para compensar los vencimientos de obligaciones externas.

De esta manera, el déficit público presupuestal de 40 mil 194.1 millones de pesos, equivalente a -0.65% del PIB, se financiará totalmente con recursos de carácter interno, para lo cual se solicitó un monto de endeudamiento interno neto hasta por 110 mil millones de pesos, que resultó ser prácticamente igual en términos reales al autorizado para el ejercicio fiscal de 2001.

Como resultado de los planteamientos anteriores, se consideró necesario que, ante la reducción de los ingresos presupuestarios y en apoyo al Presupuesto de Egresos de 2002, se autorizara al Ejecutivo a hacer uso de los recursos disponibles en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, por un monto de 8 mil millones de pesos, para lo cual se hizo necesario modificar las reglas de operación del Fondo, ubicando estos ingresos como apartado E "Otros", del numeral 19 "Recuperaciones de Capital", fracción VII del artículo 1º de la Ley.

Adicionalmente se estuvo de acuerdo en que en el Decreto de Presupuesto de Egresos correspondiente, los ingresos excedentes en el Fondo se utilicen para resarcir este monto y, posteriormente, en partes iguales para gasto prioritario y en infraestructura y para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.

Derivado de los ajustes en diversos conceptos de IEPS principalmente en lo relativo a las tasas aplicables a bebidas alcohólicas y tabacos labrados, y la inclusión de refrescos y telecomunicaciones, la recaudación tributaria ascendería a 802,279.4 millones de pesos, cifra superior en un 9.4 % a la estimada por la propuesta del Ejecutivo Federal.

Considerando los cambios derivados de los estimados en los ingresos por la renta petrolera, así como por los ajustes antes referidos, se obtendrá un total de ingresos públicos estimados de un billón 420 mil 583.9 millones de pesos, habiéndose realizado los siguientes ajustes:

Por concepto del impuesto especial sobre producción y servicios a gasolinas y diesel se estima un incremento por 11 mil 454.3 millones, el cual compensa de manera parcial la reducción por concepto de los derechos por la extracción de petróleo, extraordinario y adicional que arrojan un total de 24 mil 984.8 millones de pesos, de conformidad con el comportamiento del régimen fiscal de PEMEX, en virtud del cual una disminución del precio de las gasolinas y del diesel en el mercado spot, genera un aumento del IEPS que se aplica a estos productos.

Derivado del menor precio y volumen de exportación de petróleo crudo, disminuyen también los ingresos propios de PEMEX en un monto de 6 mil 469.5 millones de pesos.

Dada la propuesta de establecer nuevos impuestos especiales al servicio telefónico y refrescos, se hizo necesario abrir los apartados E y F del numeral 4, de la fracción I, del artículo 1º, de la Ley de Ingresos, 2l cual quedó como sigue:

CONCEPTO		Millones de pesos
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL		1,022,314.9
I.	IMPUESTOS:	802,279.4
1.	Impuesto sobre la renta.	356,869.2
2.	Impuesto al activo.	10,865.3
3.	Impuesto al valor agregado.	223,738.1
4.	Impuesto especial sobre producción y servicios:	159,905.9
	A. Gasolina y diesel.	125,759.3
	B. Bebidas alcohólicas.	3,183.6
	C. Cervezas y bebidas refrescantes.	11,084.3
	D. Tabacos labrados.	10,842.2
	E. Telecomunicaciones	7,661.6
	F. Aguas, refrescos y sus concentrados	1,374.9
5.	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	9,838.9
6.	Impuesto sobre automóviles nuevos.	4,877.9
7.	Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0
8.	Impuesto a los rendimientos petroleros.	0.0
9.	Impuestos al comercio exterior:	28,899.8

	A. A la importación.	28,899.8
	B. A la exportación.	0.0
10.	Impuesto sustitutivo del crédito al salario	0.0
11.	Accesorios.	7,284.3
II.	CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS:	10.0
	Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.	10.0
III.	DERECHOS:	140,994.8
1.	Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:	6,393.6
	A. Por recibir servicios que preste el Estado.	6,172.8
	B. Por la prestación de servicios exclusivos a cargo del Estado, que prestan Organismos Descentralizados.	220.8
2.	Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.	8,795.5
3.	Derecho sobre la extracción de petróleo.	85,997.4
4.	Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.	38,239.6
5.	Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.	1,568.7
6.	Derecho sobre hidrocarburos.	0.0
IV.	CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO.	100.0
V.	PRODUCTOS:	5,978.8
1.	Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.	258.8
2.	Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:	5,720.0
	A. Explotación de tierras y aguas.	0.0
	B. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.	11.3
	C. Enajenación de bienes:	380.6
	a) Muebles.	310.7
	b) Inmuebles.	69.9
	D. Intereses de valores, créditos y bonos.	4,149.9
	E. Utilidades:	1,117.1
	a) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	0.0
	b) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	560.5
	c) De Pronósticos para la Asistencia Pública.	521.9
	d) Otras.	34.7
	F. Otros.	61.1
VI.	APROVECHAMIENTOS:	72,951.9
1.	Multas.	614.6
2.	Indemnizaciones.	439.0
3.	Reintegros:	258.7
	A. Sosténimiento de las Escuelas Artículo 123.	23.1
	B. Servicio de Vigilancia Forestal.	0.0
	C. Otros.	235.6
4.	Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.	1,613.6

5.	Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
6.	Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
7.	Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.	0.0
8.	Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.	0.0
9.	Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.	0.0
10.	5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.	0.0
11.	Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.	444.0
12.	Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.	195.3
13.	Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.	0.0
14.	Aportaciones de contratistas de obras públicas.	16.9
15.	Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:	5.0
	A. Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.	0.0
	B. De las reservas nacionales forestales.	0.0
	C. Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.	0.0
	D. Otros conceptos.	5.0
16.	Cuotas Compensatorias.	223.2
17.	Hospitales Militares.	0.0
18.	Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor.	0.0
19.	Recuperaciones de capital:	46,500.0
	A. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de entidades federativas y empresas públicas.	0.0
	B. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de empresas privadas y a particulares.	0.0
	C. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.	0.0
	D. Desincorporaciones.	38,500.0
	E. Otros.	8,000.0
20.	Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.	8.4
21.	Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.	0.0
22.	No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.	0.0

23.	Otros:	22,633.2
	A. Remanente de operación del Banco de México.	0.0
	B. Utilidades por Recompra de Deuda.	2,500.0
	C. Rendimiento mínimo garantizado.	10,733.0
	D. Otros.	9,400.2
B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS		378,628.3
VII.	INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS:	286,935.4
1.	Ingresos propios de organismos y empresas.	286,935.4
	A. Petróleos Mexicanos	144,042.7
	B. Comisión Federal de Electricidad	107,120.6
	C. Luz y Fuerza del Centro	2,657.8
	D. Caminos y Puentes Federales de Ingresos	1,590.5
	E. Lotería Nacional	979.9
	F. Instituto Mexicano del Seguro Social	6,419.5
	G. Instituto del Seguro Social al Servicio de los Trabajadores del Estado	24,124.4
2.	Otros ingresos de empresas de participación estatal.	0.0
VIII.	APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL:	91,692.9
1.	Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	0.0
2.	Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.	91,692.9
3.	Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los Patrones.	0.0
4.	Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.	0.0
5.	Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.	0.0
C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS		58,470.5
IX.	INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:	58,470.5
1.	Endeudamiento neto Gobierno Federal:	88,997.4
	A. Interno.	88,997.4
	B. Externo.	0.0
2.	Otros financiamientos:	18,276.3
	A. Diferimiento del pagos.	18,276.3
	B. Otros	
3.	Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo (se resta)	48,803.2
TOTAL:		1,459,413.7

Un aspecto importante que se incorporó en el artículo 2º, apartado A, último párrafo, se refiere a la autorización para que Financiera Nacional Azucarera, S.N.C., Banca de Desarrollo y que actualmente se encuentra en proceso de liquidación pueda, con el respaldo del Gobierno Federal y por conducto de su liquidador, el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito, contratar créditos o emitir valores en el mercado interno, con la

finalidad de canjear o refinanciar sus obligaciones financieras, en atención a los plazos más favorables y menores costos por intereses que prevalecen en la actualidad. También sobresale la desagregación del monto del endeudamiento neto interno.

Por cuanto al Gobierno del Distrito Federal, si bien se analizó cuidadosamente el estado que guardan sus finanzas públicas así como el monto y composición de los programas a cubrir con el endeudamiento solicitado hasta 5 mil millones de pesos, se incorporaron diversos requisitos y obligaciones de información para hacer más transparente el ejercicio de esta facultad.

Al respecto y una vez evaluado sus programas a financiar, se determinó procedente autorizar un endeudamiento neto para el ejercicio fiscal de 2002 hasta por 5 mil millones de pesos, para el financiamiento de obras y proyectos de inversión contemplados en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del 2002.

De igual forma, se consideró conveniente incorporar el tema del financiamiento al Distrito Federal de una manera más independiente, integrando nuevas medidas de transparencia, mediante la adición de un artículo 3º.

Al respecto, vale la pena mencionar que en el numeral 5, además de precisar que serán la Auditoría Superior de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las que deberán realizar las auditorías a los contratos y operaciones derivadas del endeudamiento autorizado, éstas lo deberán llevar a cabo de manera coordinada, situación que no estaba debidamente establecida en el ordenamiento vigente en 2001.

Derivado del esfuerzo por vincular con mayor claridad y transparencia las fuentes de ingreso y, en su caso, el destino específico que la administración les debe asignar, el Ejecutivo Federal incorpora, por primera ocasión, un artículo 4º en el que se señalan los recursos que se estima percibir en el curso del ejercicio fiscal por la operación de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Inversión Directa, PIDIRIEGAS, tanto de Petróleos Mexicanos como de la Comisión Federal de Electricidad, los cuales en conjunto significan 244 mil 585.8 millones de pesos, equivalentes a 3.9% del PIB.

De igual forma se obliga explícitamente a las entidades respectivas a que los ingresos que se generen durante la vigencia de los proyectos financiados bajo esta modalidad, se apliquen en primera instancia a cubrir las obligaciones fiscales atribuibles al propio proyecto, así como a todos los gastos asociados de su operación y mantenimiento, y sólo después de cumplir con dichas obligaciones, los remanentes que en su caso existan, podrán destinarse a financiar otros programas o proyectos de inversión.

También se precisó en el artículo 3º, ahora 4º, que tanto PEMEX con CFE, deberán remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público antes de que

concluya el mes de enero de 2002, los montos de las obligaciones fiscales atribuibles a cada proyecto bajo la modalidad de PIDIRIEGAS.

De igual forma, los PIDIREGAS deberán tener una contabilidad separada, a efecto de identificar sus ingresos, los costos y las amortizaciones correspondientes, y únicamente los remanentes de estos proyectos podrían ser incorporados al flujo de efectivo de los organismos que los realizan, en los siguientes términos:

En materia de las obligaciones de Petróleos Mexicanos, que se abordan en el artículo 5º, ahora 7º, fracciones I a XII, se convino en señalar que las modificaciones que se presentan responden fundamentalmente a la actualización del ejercicio fiscal, así como al monto de los enteros que deberán realizar PEMEX y sus organismos subsidiarios de conformidad al esquema fiscal aplicable al organismo y en función a un precio promedio ponderado de referencia de 15.50 dólares por barril, sobre una plataforma de exportación promedio de petróleo crudo de un millón 725 mil barriles diarios.

Derivado del ajuste en el precio y en la plataforma del petróleo crudo de exportación, se actualizan los factores de los enteros diarios y semanales que realiza PEMEX a la Tesorería de la Federación, así como en el impuesto especial sobre producción y servicios.

Por otra parte y con el propósito de evitar confusiones a los contribuyentes en la interpretación y aplicación en materia de operaciones de comercio exterior, así como de lograr mayor orden en nuestro marco jurídico, se propuso que en materia de exenciones a los impuestos por la venta al exterior de diversas mercancías, éstas formen parte de la Ley del Impuesto General de Exportación, TIGE, motivo por el cual no se estimó necesario establecer el artículo correspondiente en la Ley de Ingresos.

Por cuanto a los artículos 10, 11 y 12 de la Iniciativa, el Ejecutivo propuso para el ejercicio 2002, por un lado, concentrar y conservar las disposiciones relativas al destino de los ingresos que se obtengan por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal, de los Poderes Legislativo y Judicial, de la Federación, así como de los Tribunales Administrativos, el Instituto Federal Electoral y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por concepto de los productos y aprovechamientos especificaba que los mismos se podrían destinar a sufragar los gastos asociados para lograr su generación por parte de las mismas dependencias, hasta por el tope que se les hubiera autorizado.

Con estos cambios y la mecánica propuesta se logró que los Organos Autónomos estén en igualdad de condiciones que las dependencias de la Administración Pública Federal, por cuanto a la posibilidad de recuperar los ingresos excedentes que generen efectivamente por arriba de los presupuestados, con lo cual se motiva mayor eficiencia y productividad.

Las adecuaciones tuvieron por objeto concentrar los tratamientos especiales contenidos en la Ley de Ingresos de la Federación en materia de bienes decomisados y bienes que pasan a propiedad del fisco federal, detallándose con claridad que el ingreso neto obtenido por la enajenación de acciones, cesión de derechos y desincorporación de entidades, son los recursos efectivamente recibidos por el Gobierno Federal, una vez deducidos los costos y gastos realizados para lograr tal propósito, a través de los registros que para el efecto y, en caso de que así proceda, establezcan la Tesorería de la Federación y, desde luego, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

También se estableció que cualquier entidad que forme parte de la Administración Pública Federal, y a la que las leyes de carácter no fiscal les otorgue una naturaleza distinta a los conceptos de ingreso contemplados en el artículo 1º de la Ley de Ingresos, se deberá considerar comprendida en la fracción que le corresponda conforme al citado artículo, ya sea dependencia, organismo, empresa, institución, organización o fideicomiso.

Por cuanto a estas modificaciones, se consideró procedente y únicamente convino en recomendar que en los informes trimestrales que rinda el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión, se incorporen los rubros o campos necesarios para dar seguimiento detallado a estas operaciones, las cuales implican un movimiento importante de recursos económicos.

La Ley en comento hace referencia a las entidades de la Administración Pública Federal paraestatal que están sujetas a control presupuestario directo. En este sentido, se hace necesario anotar que para el ejercicio fiscal de 2002 ya no se incluyó a Aeropuertos y Servicios Auxiliares y al organismo Ferrocarriles Nacionales de México, en virtud de que el primero se reclasificó como una empresa descentralizada de control indirecto dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en tanto que el segundo se encuentra en proceso de liquidación. Con ello, quedan solamente 7 entidades sujetas de manera directa a lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otra parte, el Ejecutivo solicitó en la Ley se le facultara para que, a través de la Secretaría de Hacienda, pudiera cancelar por incosteabilidad los créditos que tuviera un mismo contribuyente, haciéndose la precisión de que esta cancelación sólo procederá, siempre y cuando su monto, referido a contribuciones o aprovechamientos y en caso de tratarse de más de un crédito, no superen en moneda nacional el equivalente a 2 mil 500 unidades de inversión, con fecha de corte hasta el 31 de diciembre de 2001.

De igual manera que en años anteriores, en el artículo 16 se plantea en la Iniciativa los estímulos fiscales aplicables para el ejercicio de 2002, tales como:

?? Acreditamiento a los contribuyentes de los sectores agropecuario y forestal, de la inversión realizada contra un monto equivalente al del impuesto al activo

determinado en el ejercicio.

?? Acreditamiento a los contribuyentes que se dediquen al transporte aéreo o marítimo, del impuesto sobre la renta que se hubiera retenido contra el impuesto al activo a su cargo.

?? Reducción del impuesto al activo a los Almacenes Generales de Depósito por los inmuebles de su propiedad que se utilicen para el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías.

?? Acreditamiento o devolución del diesel que adquieran los contribuyentes del sector primario para su consumo final.

Asimismo, se estableció que quienes adquieran diesel para su consumo final que se utilice exclusivamente como combustible en maquinaria fija de combustión interna, maquinaria de flama abierta y locomotoras, independientemente del sector al que pertenezcan, podrán aplicar el estímulo a que se refiere la Ley de Ingresos.

a) Investigación y desarrollo de tecnología

Con el objeto de continuar apoyando a las empresas que realizan inversiones en investigación y desarrollo de tecnología, en beneficio de nuestro país, el Ejecutivo propuso continuar con el estímulo consistente en aplicar un crédito fiscal por los gastos e inversiones adicionales en investigación y desarrollo de tecnología que se realicen en el ejercicio, permitiendo con su mecánica que los proyectos de mayor prioridad para el país sean los que obtengan este beneficio.

Sin embargo y considerando que el estímulo a la investigación y desarrollo de tecnología aprobado en fechas recientes por el Congreso de la Unión en la Ley del Impuesto sobre la Renta e incorporado en la Ley del Impuesto sobre la Renta propuesta por el Ejecutivo, resultó mucho más benéfico que el establecido en la Iniciativa en análisis, se eliminó este último beneficio y se estableció en la Iniciativa los elementos necesarios para la correcta aplicación del estímulo contenido en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

b) Acreditamiento del diesel por el sector autotransporte

Con relación al estímulo establecido en Ley respecto a la adquisición de diesel, no se encontró razón alguna que impida que el sector autotransporte no acceda al beneficio mencionado, máxime que su incorporación podría generar que dicho sector regularice su situación fiscal en materia del impuesto sobre la renta.

Por ello, se estimó que una alternativa para que el sector de autotransporte de carga y pasajeros regularice su situación fiscal, sería el otorgarles un estímulo fiscal para que puedan acreditar un monto del impuesto especial sobre producción y servicios causado por Petróleos Mexicanos en la enajenación del diesel,

generando con ello que para que dicho sector pueda acreditar el impuesto correspondiente, deberá ser contribuyente del impuesto sobre la renta.

Así las cosas, se propuso incorporar al artículo 16 de la Iniciativa una disposición que permita al sector de autotransporte de carga y pasajeros acreditar el 25% del monto del impuesto especial sobre producción y servicios causados por la enajenación del diesel.

c) Acreditamiento cuotas de peaje

Como parte de la estrategia del combate a la informalidad que se observa en el sector del autotransporte, se propuso establecer un estímulo fiscal consistente en el acreditamiento de un monto de los gastos que realice por concepto de cuotas de peaje en las carreteras del Gobierno Federal.

Así las cosas, se incorporó en el artículo 16 una disposición que permite que los contribuyentes que se dediquen exclusivamente al transporte terrestre de carga o pasaje que utilizan la red nacional de autopistas de cuota, puedan acreditar los gastos realizados en el pago de los servicios por el uso de la infraestructura carretera de cuota hasta en un 50% del gasto total erogado por este concepto.

Cabe señalar que de igual manera que el estímulo propuesto al sector autotransporte, consistente en el acreditamiento del diesel, este beneficio traerá como consecuencia que dicho sector deba ser contribuyente del impuesto sobre la renta para que pueda acreditar el impuesto especial sobre producción y servicios correspondientes, generando con ello mayores ingresos para el Gobierno Federal.

d) Acreditamiento del agave

En el pasado reciente el agave utilizado para la elaboración del tequila ha incrementado su valor desproporcionadamente, ocasionando con ello que la industria nacional del tequila se vea afectada drásticamente en sus costos de producción, toda vez que el agave antes citado es el insumo principal para la elaboración de dicha bebida alcohólica, lo que ocasiona un daño importante a esta industria nacional de la cual dependen muchas familias mexicanas.

Por lo anterior y con el objeto de apoyar a la industria nacional, se consideró necesario establecer un estímulo fiscal por la adquisición del agave utilizado exclusivamente para la elaboración de tequila y el mezcal. Dicho estímulo sería temporal y sin causar perjuicio a los productores de insumos diferentes.

Ingresos en servicios por préstamos obtenidos por los trabajadores

El artículo 78-A la Ley de la Ley del ISR establecía que los ingresos en servicios por préstamos obtenidos por los trabajadores con motivo de la prestación de un servicio personal subordinado, se determinarán aplicando al importe de dichos préstamos una tasa equivalente a la diferencia entre la tasa pactada y la tasa que

se establezca anualmente en la Ley de Ingresos. Dicha disposición estaba contenida en la Iniciativa presentada por el Ejecutivo.

Sin embargo, en la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta se propuso la eliminación de la disposición, por lo que se recomendó eliminar el artículo 22 de la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002 que contenía la tasa de referencia.

Eficiencia de la administración tributaria

Se propuso establecer un nuevo esquema de apoyo que, mediante mayores recursos, permita mejorar la eficiencia de la administración tributaria. Para ello se creó un esquema que amplía los recursos destinados a la administración tributaria conforme la recaudación aumente como resultado de una mayor eficiencia. Dichos recursos se destinarán a mejorar la administración tributaria, para lograr su modernización, para capacitación de su personal y para crear un fondo de productividad que permita mejorar las remuneraciones de los participantes de la administración tributaria.

Ahora bien, con relación a la política de estímulos fiscales y de manera similar que en años anteriores, se estableció, entre otros, incentivos en materia de Impuesto al Activo para el acreditamiento de la inversión realizada en el ejercicio de 2002 a los contribuyentes de los sectores agropecuario y forestal, a los que se dediquen al transporte aéreo o marítimo, así como también a los Almacenes Generales de Depósito, en este último caso por los inmuebles de su propiedad que utilicen para el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías.

Del mismo modo se propuso otorgar un estímulo fiscal al impuesto al activo consistente en el monto total del impuesto que hubieren causado las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Por otra parte, también se consideró conveniente otorgar un incentivo fiscal a los contribuyentes de los sectores agrícola, ganadero, pesquero y minero que adquieran diesel para su consumo final, distinto al uso automotriz en vehículos que se destinen al transporte de personas o efectos a través de carreteras o caminos, consistente en el acreditamiento o devolución del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que PEMEX y sus organismos subsidiarios hayan causado por la enajenación de dicho producto.

Para el año 2002, se propuso hacer extensivo el estímulo al diesel cuando fuera utilizado como combustible en maquinaria fija de combustión interna, de flama abierta y en locomotoras y con independencia del sector al que pertenezca el equipo.

Por tercer año consecutivo se mantuvieron los apoyos a las empresas que realizan inversiones en investigación y desarrollo de tecnología, consistentes en

aplicar un crédito fiscal por los gastos e inversiones adicionales en los conceptos mencionados que se realicen en el ejercicio fiscal correspondiente. Para tal propósito, se estableció la mecánica a seguir y se asigna un monto de 500 millones de pesos, cifra igual a la otorgada en el ejercicio de 2001.

Por lo que respecta al artículo 21 relativo al señalamiento de que los ingresos que se obtengan en exceso a los previstos deberán ser aplicados a los fines que al efecto establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2002, el Ejecutivo propuso una mejor y más amplia redacción, al precisarse que se refiere no sólo a las dependencias del Gobierno Federal, sino de manera específica a los Poderes Legislativo y Judicial, los Tribunales Administrativos, el IFE y la CNDH, a las dependencias del Ejecutivo Federal, así como a sus órganos administrativos desconcentrados, al igual que a las entidades sujetas a control presupuestario directo.

Asimismo, se consideró de gran utilidad analítica el llevar a cabo un comparativo trimestral de todos y cada uno de los diferentes conceptos de ingreso, con el fin de evaluar las causas de la obtención de los ingresos en exceso a los programados, en función de los calendarios que al efecto elabore la Secretaría.

Del mismo modo, se incorporó la obligación para las entidades no sujetas a control presupuestario directo que obtengan ingresos de los contemplados en la Ley de Ingresos de la Federación, para que informen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre su monto, a efecto de que sean incluidos en los informes trimestrales a que ya se ha hecho alusión.

A su vez, destacan los artículos 23 a 37, que integran lo que se define como el Capítulo IV De la Información, la Transparencia, y la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la Fiscalización y el Endeudamiento, ya que están orientados al cumplimiento de estos objetivos a efecto de contar con información de calidad, y que sea además oportuna, clara y suficiente.

En el artículo 23, se incorporó a la iniciativa una fracción I, con el propósito de que los informes relativos a la deuda pública fueran de carácter mensual, independientemente de los informes trimestrales. Asimismo, en la fracción II se realizaron algunas precisiones.

Con el objeto de avanzar en los requerimientos de información que sirvan como herramienta al Congreso de la Unión para el análisis del comportamiento de las finanzas públicas, se agregan a la iniciativa del Ejecutivo los artículos 30 al 37. De estas adiciones, destaca el artículo 31, en que se solicitó la elaboración de un presupuesto de gastos fiscales, así como un artículo en donde se estableció la obligación de presentar las estimaciones de ingresos de las distintas dependencias y órganos de la administración pública federal y órganos autónomos.

Por cuanto al artículo 29 de la Ley de Ingresos para 2001, que incluía el compromiso de presentar a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de las Cámaras de Diputados y de Senadores, la metodología y los indicadores para medir y evaluar el desempeño de la recaudación y las tareas de fiscalización, cabe indicar que dicha tarea fue satisfecha con toda oportunidad y ambas Comisiones emitieron sus observaciones y recomendaciones correspondientes.

Por lo que respecta a la solicitud que hace el Ejecutivo en el Transitorio Segundo, relativa a la aprobación de las modificaciones a las Tarifas de los Impuestos Generales a la Exportación y a la Importación, efectuadas durante el año de 2001, cabe indicar que la Cámara de Diputados recibió y dio curso a dicha solicitud con toda oportunidad.

Sobre este tema específico se señaló que, en congruencia con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, las modificaciones arancelarias realizadas durante el periodo de diciembre de 2000 al mes de octubre de 2001, tuvieron como objetivo fundamental coadyuvar al desarrollo industrial equilibrado y dar mayor transparencia a las operaciones del comercio exterior, a través de la racionalización de la estructura arancelaria y de las regulaciones no arancelarias, tanto en lo que aplica a las importaciones como a las exportaciones.

Al respecto, se convino precisar que durante el periodo de referencia se publicó un total de siete decretos en el Diario Oficial de la Federación mediante los cuales se realizaron modificaciones a la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación. Cabe indicar que estas adecuaciones responden a la política económica nacional y no derivan de ningún Tratado de Libre Comercio.

Mediante estos decretos, se crearon 70 fracciones, se modificaron 169 y fueron suprimidas 47, dando por resultado movimientos en 286 fracciones arancelarias de la Tarifa, que tuvieron como propósito fundamental apoyar la competitividad y promover las operaciones que vienen realizando diversos sectores de nuestra economía.

Por lo que respecta, a las modificaciones realizadas a la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Exportación, en el periodo del informe, el Ejecutivo solamente creó 6 fracciones y modificó otras 9 fracciones arancelarias, para incrementar la competitividad y modificar la unidad de medida de diversas mercancías, con el objeto de actualizar su volumen de flujo comercial, respectivamente.

Dado lo anterior y, en consideración a los indicadores arancelarios que señaló el Ejecutivo, se consideró procedente las modificaciones arancelarias que, en base a las facultades otorgadas al Ejecutivo Federal en la materia, fueron realizadas durante diciembre de 2000 a octubre de 2001, tanto a Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación como de Exportación, por lo que propone su aprobación.

Por su parte, el Transitorio Cuarto contiene una disposición a efecto de eliminar por incosteabilidad rezagos en materia de imposición de multas formales en materia aduanera, siempre que su monto no exceda, en moneda nacional y al 1º de enero de 2002, al equivalente a 2 mil 500 unidades de inversión, UDIS, situación que se considera justificada, puesto que para la autoridad le resultaría más oneroso insistir en la localización del infractor y ejercer las acciones necesarias para su cobro.

Por otro lado, se conoció y apoyó del planteamiento sobre la posibilidad de transferir a título gratuito las acciones o títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal de las Administraciones Portuarias Integradas, APIS, ubicadas en varios estados de la República.

En suma, se considera que fueron muy importantes las aportaciones específicas realizadas por el trabajo de la Comisión, entre las que destacan las siguientes: La reorganización y apertura de diversos rubros de ingreso en el artículo 1º, entre estos la clara división entre los ingresos del gobierno federal y los de las empresas y los financiamientos.

La apertura en los ingresos de organismos y empresas y los derivados de financiamientos resulta ser una medida muy importante e inédita de transparencia fiscal, al igual que la obligación contenida en el artículo 4º relativa a la contabilidad de los PIDIREGAS y su correspondiente informe específico para los Proyectos de esta naturaleza autorizados específicamente para el ejercicio fiscal de 2002.

De igual forma sobresalen las reformas y adiciones realizadas al Capítulo IV, actualizando medidas que ya se habían integrado en la Ley correspondiente al ejercicio 2001 y que la iniciativa para el 2002 no había incluido, tales como la obligación de informar trimestralmente sobre la recaudación de los principales impuestos, de manera detallada; de los ingresos derivados de auditorías fiscales; del costo de los estímulos fiscales, entre otros.

La elaboración de un Presupuesto de Gastos Fiscales, en donde se deberá mostrar lo que se deja de recaudar por concepto de tasas diferenciadas en los distintos tributos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales de tributación. A su vez, se compromete a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presente una estimación de los ingresos generados por las distintas dependencias y órganos de la Administración Pública Federal, así como de los órganos autónomos.

Finalmente, también se estableció la obligación para Hacienda de elaborar un estudio que deberá mostrar el impacto de la política fiscal en el ingreso de los distintos grupos de población. De hecho, dicho estudio fue encomendado a realizarse en el año 2001, sin embargo, en opinión de diversos legisladores, la calidad y alcance del trabajo entregado no cumplió las expectativas originalmente planteadas, de ahí que ahora se esté requiriendo su nueva realización bajo distintas consideraciones.

Finalmente, entre otros compromisos y en materia de nuevos estudios, la Ley en comento también establece la necesidad de elaborar un estudio en materia de política de derechos.

El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 454 votos a favor, 5 en contra y 9 abstenciones.

MINUTA CON PROYECTO DE LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002

Fecha de presentación: 31 de diciembre de 2001.

Presentada por: Minuta revisada por la Colegisladora.

Fecha de aprobación: 31 de diciembre de 2001.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 1º de enero de 2002.

A) Exposición de Motivos.

Derivado de los cambios realizados por la Colegisladora al proyecto de Decreto de reformas, adiciones y derogaciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, así como de las propias adecuaciones y adiciones efectuadas al dictamen elaborado por la Cámara de Diputados con relación a la Ley de Ingresos, fue necesario revisar las cifras contenidas en el artículo 1º del citado ordenamiento.

En este sentido el monto total de los impuestos a captar por el Gobierno Federal se elevaron de 802 279.4 a 806 235.5 millones de pesos, como consecuencia de la incorporación del producto de un nuevo impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios por 8 751.4 millones y al ajuste de menos en el rubro de impuestos especiales por la diferencia.

A su vez, se incorporaron tres artículos transitorios, uno relativo al mecanismo de causación del impuesto al valor agregado, otro para crear el impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios y, el tercero, para especificar que no causan el impuesto especial a los refrescos, los jugos y néctares de frutas.

En efecto, en el Artículo Séptimo Transitorio se señala que conviene modificar los mecanismos para la determinación del IVA, incorporando en la mecánica de causación y acreditamiento del impuesto, el sistema de flujo de efectivo, ya que de lo contrario, la simplificación que la Ley del Impuesto sobre la Renta contiene para las personas físicas que realizan actividades empresariales y profesionales, se

convertiría en una complejidad adicional al tener que calcular el IVA sobre la base de devengado.

Asimismo, la Colegisladora estimó conveniente que las entidades federativas deben tener potestades tributarias para gravar las actividades empresariales y profesionales, siempre que las mismas, no registren ingresos anuales superiores a 4 millones de pesos, con un impuesto estatal sobre la renta.

De igual forma, se consideró que las entidades federativas deberían tener potestad tributaria para gravar las ventas y servicios al público en general con un impuesto local siempre que su tasa no exceda de 3%.

De otra parte, mediante un Artículo Octavo Transitorio, la Cámara de Senadores consideró oportuno y necesario que ciertos bienes y servicios suntuarios deberían estar gravados con un impuesto a la venta con una tasa del 5%, incorporando en dichos conceptos únicamente bienes y servicios que reflejan una capacidad contributiva superior.

B) Trabajo de la Comisión

Dado lo limitado del tiempo para poder realizar un dictamen en forma de la Minuta enviada por el Senado de la República, la mesa directa consideró como lo más conveniente el elaborar un comparativo de las adiciones realizadas, a efecto de que los diputados estuvieran en condiciones de conocer los cambios y adiciones y pronunciarse con su voto al respecto.

La Minuta del Senado se aprobó directamente por el Pleno en votación nominal por 427 votos a favor, 4 en contra y 10 abstenciones.

C) Reflexiones finales sobre los alcances de la Reforma Fiscal y Financiera del 2001 y probable agenda de trabajo para el Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de la LVIII Legislatura.

El informe que se presenta resume el intenso trabajo que a lo largo de prácticamente nueve meses realizaron los diputados de los diversos Grupos Parlamentarios que integran la Comisión de Hacienda y Crédito Público, así como de aquellos legisladores que, perteneciendo a otras Comisiones, se incorporaron a la revisión de la propuesta de reforma fiscal a partir de mediados del mes de mayo de 2001.

En efecto, de acuerdo al alcance de la iniciativa del Ejecutivo Federal, así como de las diversas propuestas que tenía en su haber la Comisión de Hacienda, se reseña en el cuerpo del informe que se determinó que lo más conveniente era el de integrar 5 grupos de trabajo, a saber: Ley del Impuesto sobre la Renta; Ley del Impuesto al Valor Agregado; Análisis de los Regímenes Especiales de Tributación; Reformas al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y, por último, un grupo responsable de atender lo relativo a las reformas al Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Sistema de Administración Tributaria.

De esta forma, a partir del 23 de mayo se iniciaron los trabajos formales de revisión de la reforma fiscal, con la instalación del grupo responsable de analizar las reformas al IVA, mientras que el viernes 25 empezó a operar el grupo que revisó las propuestas de reformas a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).

Por su parte, los grupos que atendieron lo relativo al Impuesto sobre la Renta (ISR) y los cambios a los regímenes especiales de tributación, comenzaron a trabajar el jueves 31 de mayo.

Finalmente, el quinto grupo, responsable de analizar las reformas al Código Fiscal y al Sistema de Administración Tributaria, esto es, todo lo relativo a la seguridad jurídica del contribuyente y la operación propia del sistema tributario, inició formalmente sus trabajos el lunes 11 de junio.

Las actividades de estos grupos duraron poco más de 14 semanas consecutivas, habiéndose realizado un total de 64 reuniones de trabajo con una duración promedio de poco más de 3.30 horas cada una, de las cuales 20 se efectuaron en la mesa de ISR, 14 en las que se atendió el tema del IVA, 14 en materia de reformas al Código Fiscal y el SAT, en tanto que Regímenes Especiales tuvo 7 reuniones y la que analizó los impuestos de IEPS e ISAN 9 juntas más.

Para el desarrollo de estos trabajos se registraron a las distintas mesas de trabajo un total de 68 diputados, si bien serían 111 si se considera a nivel de grupo de

trabajo, pues algunos de ellos se inscribieron en más de uno, con el propósito de recibir y dar seguimiento a la información y a los trabajos que en cada una de ellas se vino desarrollando.

En suma, se puede decir que el grupo que analizó el ISR se integró por 27 diputados; el del IVA por 34; el que revisó las reformas al IEPS e ISAN con 18, al igual que el que analizó los Regímenes Especiales, en tanto que el que evaluó las reformas al Código Fiscal y la Ley Orgánica del SAT contó con 18 diputados registrados.

Durante el receso legislativo y hasta principios de septiembre, fecha en que concluyeron los trabajos de estos grupos, y la información se concentró en la Comisión de Hacienda para su dictaminación. Se efectuaron 64 reuniones de trabajo. Se estima que las horas efectivas rebasan las 220, habiéndose utilizado poco más de 300 mil copias para la distribución del abundante material de trabajo que fue proporcionado, tanto por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como por los diversos grupos de la sociedad que se recibieron o que enviaron directamente sus propuestas a las distintas mesas de trabajo.

En los meses posteriores, esto es, en el curso de octubre a diciembre, la Comisión continuó reuniéndose en poco más de 20 ocasiones con distintos sectores y organizaciones para escuchar sus planteamientos y propuestas concretas, las cuales sirvieron de base para elaborar los dictámenes finales en cada materia.

Ahora bien, se tiene la convicción de que el resultado es altamente positivo, máxime que los consensos logrados entre los miembros de la Comisión se refleja en el dictamen y aprobación de la diversa normatividad financiera y fiscal desarrollada en un ambiente plural de opiniones y criterios, en temas por demás complejos desde una perspectiva económica, social y desde luego política. Por ello, es un trabajo aún no terminado y perfectible, que tiene tareas pendientes.

Siendo todos los puntos abordados importantes, destacan en el ámbito financiero, los documentos legales a través de los cuales se dio respuesta a múltiples demandas de la ciudadanía en materia de seguros y finanzas, así como en apoyo y certeza jurídica a los usuarios del sistema financiero, a través de la regulación de las operaciones de las sociedades de información crediticia.

Sin embargo, fueron igual o más relevantes las reformas en materia tributaria tendientes al diseño de una estructura fiscal acorde con los principios de proporcionalidad y equidad consagrados en nuestra Constitución y para fortalecer las finanzas públicas federales y locales, a través del conocimiento preciso del origen y destino de los recursos fiscales adicionales objeto de las reformas al marco jurídico.

Prueba de ello son los cambios trascendentales en materia del impuesto sobre la renta, legislación que no había sido objeto de una verdadera revisión desde finales de la década de los años setenta y la cual significa diversos beneficios para las

personas morales, destacando la reducción de las tasas máximas del 40 al 35%, más un punto porcentual de reducción por tres años subsecuentes. Asimismo, se mantienen exentas las prestaciones laborales alcanzadas desde años atrás y se amplían otras.

Algunos otros tipos de deducciones se refieren al 50% de los consumos en restaurantes exceptuando bares, así como la deducción inmediata de las inversiones de las empresas, salvo mobiliario y automóviles, fuera de las tres principales zonas metropolitanas del país, para las cuales se acota el estímulo para actividades no contaminantes y demandantes de volúmenes significativos de agua.

Para las personas físicas, es también deducible el pago de intereses reales sobre préstamos hipotecarios y las aportaciones voluntarias de retiro de largo plazo.

Es relevante la modificación del régimen sobre ganancias por enajenación de acciones en la bolsa de valores y la eliminación de regímenes especiales para diversos sectores en particular, así como la sustitución de los esquemas de devengado por flujo de efectivo, el régimen para pequeños contribuyentes con una tasa del 1% sobre ingresos brutos y la creación de un régimen intermedio para las pequeñas empresas adicional al de pequeños contribuyentes que se perfecciona.

En el caso de las personas que se dedican a las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras se les exenta del impuesto, siempre y cuando obtengan ingresos que no excedan de 40 veces el salario mínimo general elevado al año. Para las actividades del autotransporte y las del sector agropecuario correspondientes al régimen simplificado, éste se transforma y amplía de 4 a 10 millones de pesos, además de que se mantienen en lo fundamental las facilidades administrativas con que ya contaban.

Destaca también la introducción de nuevas fuentes de recaudación directa para los gobiernos estatales, facultad o potestad que podrá ser ejercida de forma optativa por los mismos estados. Se otorgan facultades a las entidades federativas para aplicar impuestos que antes sólo eran competencia federal: pequeños contribuyentes y personas con actividades empresariales de hasta 4 millones de pesos anuales, entre otros.

En otro aspecto, es de mencionar las adiciones realizadas en los impuestos especiales y el correspondiente al de tipo suntuario.

Respecto a los primeros, destaca el de telecomunicaciones y servicios conexos que constituye, en lo fundamental, un impuesto del 10% a los teléfonos celulares utilizados principalmente por los deciles de mayor ingreso de la población y en el cual se excluye el cobro del uso del servicio telefónico residencial, el denominado básico en todas sus modalidades, así como el de larga distancia. La telefonía celular prepagada, que es la que presenta una posible mayor incidencia en el

consumo popular queda exenta para tarjetas de hasta 200 pesos, apoyo que mediante reglas generales se hace extensivo al servicio por contrato.

Dentro del mismo sector, se establece un nuevo impuesto al servicio de la televisión restringida por cable o satelital a la tasa del 10%.

Las otras modificaciones corresponden al impuesto a los tabacos labrados que siempre ha existido, incluso en determinados años a tasas más elevadas y que se aumenta de 100% a 105% en el caso de los tabacos con filtro, y de 29.5% a 60% tratándose de los tabacos sin filtro.

En materia de bebidas alcohólicas, su tasa ponderada aumenta en poco más de 8% y se modifica su régimen de causación de uno de cuota por litro a otro tipo *ad-valorem*, además de que se mejora su sistema de fiscalización y cobro. Por último, se determinó gravar a los refrescos que no utilicen azúcar como edulcorante con una tasa del 20%, el cual tiene como propósito fundamental el de fortalecer el consumo de este insumo en la industria refresquera.

Finalmente, cabe señalar el nuevo impuesto del 5% a la venta de bienes y servicios suntuarios, el cual fue propuesto en un artículo transitorio por el Senado de la República al revisar el proyecto de Decreto de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 2002.

Se ha estimado que las reformas fiscales aprobadas por el Congreso de la Unión proporcionarán al Gobierno Federal una recaudación adicional equivalente a 1.12 puntos porcentuales del PIB, lo cual le permitirá a su vez atender las crecientes demandas presupuestales, principalmente en materia de desarrollo social y fortalecimiento de las finanzas de estados y municipios, así como realizar proyectos de inversión en infraestructura básica.

De esta manera, se considera que los resultados de los trabajos realizados por la Comisión, expresan la voluntad y la capacidad técnica y política de sus integrantes por llevar a cabo los esfuerzos necesarios para hacer posible la modernización del sistema fiscal y financiero del país, si bien es cierto que también existe plena conciencia de que aún falta un largo camino por recorrer.

Por cuanto a la agenda de trabajo que podría ser abordada en el próximo periodo ordinario de sesiones, a partir del mes de marzo, existe interés por atender en materia tributaria lo relativo a las reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación así como a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, sobre los cuales existen notables avances y que, dado la premura del tiempo, no pudieron ser motivo de revisión formal en el seno de la Comisión el pasado mes de diciembre.

Es importante mencionar que estos dos proyectos además de que constituyen un complemento necesario para la mejor administración y comprensión de las reformas fiscales recientemente aprobadas, también contienen cambios que

facilitan y simplifican el marco jurídico tanto para el contribuyente como para la propia autoridad fiscal.

Por lo que corresponde a la materia financiera, se tiene previsto concluir con los trabajos relativos a las reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, así como las leyes orgánicas de las instituciones que conforman la banca de desarrollo y de la correlativa Ley de Instituciones de Crédito. Sobre este último punto, también se contemplan reformas a la Ley Federal de Bienes Nacionales.

Asimismo, se prevé iniciar el análisis de diversas iniciativas de reformas y adiciones a la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados.

Por último, existen en la agenda diversas iniciativas presentadas por los legisladores que también deben ser debidamente atendidas, así como evaluar la posibilidad de realizar algunos ajustes o precisiones al marco fiscal aprobado en diciembre pasado.