

Septiembre, 2013



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



DIRECCIÓN GENERAL DE
SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN,
INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO

“Los ejes de la reforma hacendaria propuesta por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal 2014”

Elaborado por:

M. en E. Reyes Tépac M.
Investigador

Av. Congreso de la Unión Núm. 66; Col. El Parque;
Delegación Venustiano Carranza; C. P. 15969; México, D. F.
Tel: 5036-0000 Ext. 67027 y 67035; Fax: 5628-1300 ext. 4726
E-mail: reyes.tepac@congreso.gob.mx

“Los ejes de la reforma hacendaria propuesta por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal 2014”

Índice General

PRESENTACIÓN	8
I. REFORMA FISCAL	10
A. LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	10
A.1. LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS MORALES	10
1. Beneficios de los tratados para evitar la doble tributación	10
2. Eliminación de deducciones	11
a. Deducción inmediata	11
b. Deducción lineal al 100%	11
c. Aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones	11
3. Donación de bienes que han perdido su valor	12
4. Prohibición de deducciones	12
5. Límite de 4% a las deducciones por donativos a la Federación, entidades federativas, municipios y sus organismos descentralizados	12
6. Obligación de proporcionar información sobre depósitos en efectivo	13
7. Vales de despesa	13
8. Simetría fiscal	14
a. Deducción de ingresos remunerativos otorgados a los trabajadores y que están total o parcialmente exentos del ISR	14
b. Cuotas de seguridad social del trabajador pagadas por los patrones	15
9. Otras deducciones	15
a. Inversión en automóviles	15
b. Arrendamiento de automóviles	16
c. Consumos en restaurantes	16
10. Regímenes especiales	16
a. Régimen de Sociedades Cooperativas de Producción	16
b. Sociedades Inmobiliarias de Bienes Raíces (SIBRAS)	17
c. Desarrolladores inmobiliarios y fabricantes de bienes de largo proceso de producción	18
d. Deducción de gastos de exploración del sector minero	19
e. Ventas a plazos, acumulación al momento de la venta, no del cobro	19
f. Reservas de instituciones de crédito, de fianzas y de seguros	20
11. Fortalecimiento a Regímenes Fiscales Preferentes	23
12. Acreditamiento de impuestos pagados en Regímenes Fiscales Preferentes	23
13. Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces (FIBRAS). Ingresos por rentas mixtas	23
14. Régimen simplificado	23
15. Homologar la tasa del ISR del sector primario con la del régimen general	24
16. Impuesto a la distribución de dividendos	24
17. Base gravable para el cálculo de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU)	25
18. Cálculo para determinar la ganancia en enajenación de acciones	25
a. Diferencia de la CUFIN	26
b. Pérdidas fiscales pendientes de disminuir	26
c. UFIN negativa	27
d. Pérdidas fiscales de la persona moral anteriores a la tenencia, pero amortizadas durante dicha tenencia	27

19. Instituciones de beneficencia	27
20. Sociedades o asociaciones civiles dedicadas a la enseñanza y organizadas con fines deportivos	28
21. Actividades de las Donatarias Autorizadas	28
22. Eliminación del régimen de consolidación fiscal	29
23. Régimen de Maquila	30
24. Empresas maquiladoras de albergue	31
25. Acreditamiento de impuestos sobre la renta pagados en el extranjero	32
a. Límite de acreditamiento por país	32
b. Acreditamiento de impuestos sobre la renta corporativos	32
c. Introducción del impuesto sobre distribución de dividendos	32
d. Determinación de impuestos sobre la renta extranjeros	33
26. Impuestos trasladados	33
27. Del régimen fiscal opcional para grupos de sociedades	34
28. Estímulo fiscal a la industria cinematográfica nacional	34
A.2. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS	35
1. Tarifa del ISR de personas físicas con tasa del 32%	35
2. Deducciones personales	35
3. Medios de pago de las deducciones personales	35
4. Exención a la enajenación de casa habitación	36
5. Enajenación de Parcelas y Ejidos	36
6. Régimen de Incorporación Fiscal	36
7. Gravar las ganancias de capital de personas físicas	37
A.3. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE RESIDENTES EN EL EXTRANJERO	38
1. Fondos de pensiones extranjeros que inviertan en bienes raíces en el país	38
2. Ingresos por erogaciones generados por residentes en el extranjero con ingresos provenientes de fuente de riqueza ubicada en territorio nacional	38
3. Arrendamiento de remolques y semirremolques	39
4. Intereses pagados a bancos extranjeros	39
5. Exención de operaciones financieras derivadas de deuda	39
6. Retención por regalías a residentes en el extranjero	40
A.4. RECAUDACIÓN ESTIMADA	40
B. LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA Y DE LOS DEPÓSITOS EN EFECTIVO	40
C. SUBSIDIO PARA EL EMPLEO	40
D. LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	41
1. Eliminación del tratamiento a la región fronteriza	41
2. Eliminación de exenciones	41
a. Eliminar la exención a la compra, renta y pagos de hipoteca de casa habitación	42
b. Eliminar la exención a los servicios de enseñanza	42
c. Limitar la exención en materia de transporte público terrestre de personas, únicamente al servicio de transporte prestado en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas	43
d. Limitar la exención a los espectáculos públicos sólo al teatro y circo	43
e. Permitir a las entidades federativas gravar los espectáculos públicos distintos al cine	44

3. Gravar las importaciones temporales industria mexicana maquiladora de exportación (IMMEX), depósito fiscal automotriz, recinto fiscalizado y recinto fiscalizado estratégico	44
4. Eliminar la exención en la enajenación de bienes entre residentes en el extranjero o por un residente en el extranjero a empresas maquiladoras	48
5. Eliminar la exención en la enajenación de bienes en recinto fiscalizado estratégico	48
6. Eliminar la retención de empresas maquiladoras a proveedores nacionales	48
7. Servicios de hotelería y conexos a turistas extranjeros	49
8. Otras modificaciones	49
a. Ajustes en el tratamiento a productos sujetos a la tasa del 0%	49
i. Chiclos o gomas de mascar	49
ii. Perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar y productos procesados para su alimentación	50
iii. Oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes	50
b. Otorgar a las SOFOMES el mismo tratamiento fiscal en materia de acreditamiento que es otorgado al resto del sistema financiero	50
c. Momento en que se causa el IVA en el faltante de bienes en los inventarios, donaciones y servicios gratuitos, gravados	51
d. Exentar a los intereses que reciban o paguen las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, las sociedades financieras populares, las sociedades financieras comunitarias y los organismos de integración financiera rural; así como a los organismos descentralizados de la administración pública federal y a los fideicomisos de fomento económico del gobierno federal, sujetos a supervisión de la comisión nacional bancaria y de valores	52
e. Homologar el tratamiento en la transportación aérea internacional	52
f. Comprobantes fiscales	53
g. Ajustes derivados de la nueva ley del impuesto sobre la renta	54
i. Eliminación del tratamiento al régimen de REPECOS	54
ii. Declaraciones de contribuyentes del régimen de incorporación	54
iii. Actualización de referencias a disposiciones de la ley del impuesto sobre la renta	54
9. Recaudación estimada	55
E. LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS	55
1. Tasas a bebidas alcohólicas y cerveza	55
2. Gravar las importaciones temporales IMMEX, depósito fiscal automotriz, recinto fiscalizado y recinto fiscalizado estratégico	55
3. Impuesto a bebidas saborizadas con azúcares añadidas	57
4. Impuestos ambientales	58
a. Impuesto a los combustibles fósiles	58
b. Impuesto a los	60
5. Impuesto a las gasolinas destinado a las entidades federativas	61
6. Eliminación de la exención del impuesto a la importación tratándose de bienes en franquicia de conformidad con la ley aduanera	62
7. Momento de causación tratándose de faltantes de bienes en los inventarios	62
8. Garantía de audiencia tratándose de clausura de establecimientos en los que se realizan juegos con apuestas y sorteos	63
9. Declaraciones de pago para contribuyentes personas físicas que optan por tributar en el régimen de incorporación	63
10. Se elimina la facultad que se confiere a las entidades federativas para administrar el impuesto sobre juegos con apuestas y sorteos, tratándose de pequeños contribuyentes	64
11. Código de seguridad para cajetillas de cigarros	64
12. Comprobantes fiscales	65
13. Actualización de referencias a disposiciones de la ley del impuesto sobre la renta	65
14. Recaudación estimada	65

F. DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS	65
1. Servicios Migratorios	66
2. Servicios Consulares	67
3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores	68
4. Sanidad Zoonosana y Fitozoonosana	68
5. Autotransporte Federal	69
6. Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano	69
7. Aeronáutica Civil	69
8. Servicios de Capitanía de Puerto	69
9. Medio Ambiente y Recursos Naturales	70
10. Servicios Sanitarios	70
11. Servicios Privados de Seguridad	71
12. Bosques y Áreas Naturales Protegidas	71
13. Carreteras y Puentes	71
14. Agua	71
a. Zonas de disponibilidad	71
b. Tránsito de Aguas Nacionales	72
c. Aguas Salobres	72
d. Cuerpos Receptores de las Descargas de Aguas Residuales	73
15. Zona Federal Marítimo Terrestre	74
16. Espectro radioeléctrico	75
17. Minería	77
18. Espacio Aéreo Mexicano	79
19. Recaudación estimada	80
G. DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA	80
1. Establecer una regla de balance estructural	80
2. Establecer un ancla fiscal de mediano plazo	81
3. Simplificar el régimen de ingresos excedentes y fondos de estabilización	82
4. Mejorar la operatividad de las finanzas públicas	83
H. DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ADUANERA	84
1. Despacho de mercancías	84
2. Transporte ferroviario	86
3. Recinto fiscalizado estratégico	86
4. Prevalidación electrónica de datos	86
5. Sistema electrónico aduanero	86
6. Reconocimiento aduanero, análisis de riesgo e inspección no intrusiva	87
7. Derechos de los contribuyentes	88
8. Condiciones de estancia	88
9. Cooperación con autoridades aduaneras de otros países	89
10. Recaudación estimada	89

II. SEGURIDAD SOCIAL	89
1. INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 40., 73 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL	89
2. LEY DE LA PENSIÓN UNIVERSAL	93
a. Disposiciones generales	93
b. Requisitos para obtener la pensión universal son los siguientes	94
c. Monto de la Pensión Universal	96
d. Financiamiento de la Pensión Universal	96
e. Sanciones	97
f. Régimen transitorio	97
3. LEY DEL SEGURO DE DESEMPLEO	97
a. Disposiciones generales	98
b. Prestación	98
c. Financiamiento	100
d. Fondo Solidario	101
e. Subcuenta mixta	101
f. Convenios de incorporación	102
g. Responsabilidades	102
h. Régimen transitorio	103
4. LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO	103
a. Introducción de una pensión universal	104
b. Adopción de un esquema de seguro del desempleo	104
c. Adopción de un nuevo modelo de traspasos de cuentas individuales	104
d. Cambios al esquema de cobro de comisiones por parte de las AFORE	105
e. Nuevas reglas de asignación para los nuevos trabajadores entrantes al Sistema para inducir menores comisiones	106
f. Fortalecimiento del gobierno corporativo de las AFORE y ampliación de su objeto.	107
g. Nuevas obligaciones operativas para las AFORE y nuevas facultades a la CONSAR para la supervisión de éstas	108
h. Atención y servicios a los trabajadores	109
i. Incentivos al Ahorro Voluntario	109
j. Mayor certeza jurídica y facilidad de trámites para los beneficiarios	110
k. Cambios operativos al régimen de inversión de las SIEFORE	110
5. LEY DEL SEGURO SOCIAL	111
a. Reformas relativas al establecimiento de la Pensión Universal y el Seguro de Desempleo	111
b. Reducción del componente fijo del Seguro de Enfermedades y Maternidad e incremento de las cuotas proporcionales de prestaciones en dinero y gastos médicos de pensionados	112
c. Régimen de Incorporación a la Seguridad Social	114

6. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	115
a. Reformas relativas al establecimiento de la Pensión Universal y el Seguro de Desempleo	115
b. Seguro de Desempleo	116
c. Cuotas de los trabajadores con ingresos de uno a dos salarios mínimos	116
7. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	117
8. LEY FEDERAL DEL TRABAJO	117
III. FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMOS FISCAL	118
1. DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL	118
a. Participaciones federales	118
b. Actualización de la Ley de Coordinación Fiscal	121
c. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	121
d. Fondos de Aportaciones Federales	122
e. Fortalecimiento de la transparencia en la distribución, destino y ejercicio de los Fondos de Aportaciones	123
f. Destino de los recursos	124
g. Regularización del cobro de agua a los municipios	125
h. Financiamiento bursátil	126
i. Actualización de la Terminología	127
2. DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y DE LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL, EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO	129
3. DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS TÍTULOS TERCERO BIS Y DÉCIMO OCTAVO DE LA LEY GENERAL DE SALUD	132
IV. RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX	133
1. DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE INGRESOS SOBRE HIDROCARBUROS Y SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, GENERAL DE DEUDA PÚBLICA Y DE PETRÓLEOS MEXICANOS	133
1. LEY DE INGRESOS SOBRE HIDROCARBUROS	135
a. Título Primero: Disposiciones Generales	135
b. Título Segundo: De los Ingresos por Contratos de Utilidad Compartida	138
c. Título Tercero: De los Ingresos derivados de Asignaciones	140
d. Título Cuarto: De la Transparencia y Fiscalización	140
e. Título Quinto: Disposiciones Finales	141
f. Transitorios	143
2. RÉGIMEN DE AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA	143
3. RÉGIMEN DE DEUDA DE PEMEX	145

PRESENTACIÓN

El pasado 8 de septiembre del 2013, el titular del Poder Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el paquete económico para el ejercicio fiscal 2014, donde se incluyen la iniciativa de Reforma Hacendaria y de Seguridad Social para su examen, análisis, modificación en caso de ser necesario, y aprobación por ambas Cámaras que conforman el Poder Legislativo de la Unión.

La reforma hacendaria y de Seguridad Social está conformada por una reforma constitucional, 4 nuevas leyes y 17 reformas legales, así como el paquete económico que incluye los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014.

De acuerdo con el comunicado de prensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (063/2013), la reforma hacendaria y de seguridad social tendrá el siguiente impacto:

- Un sistema tributario más justo, simple y transparente, porque no afectará a los que menos tienen porque no aplicará el IVA en alimentos y medicinas, además de mantener las exenciones a los servicios médicos y transporte urbano.
- Será justa porque pagan más a los que más tienen ganancia, se gravan las ganancias en bolsas y dividendos, se eliminan tres cuartas partes de los tratamientos preferenciales, casi la mitad de los regímenes fiscales especiales y el régimen de consolidación fiscal.
- Simplifica el sistema tributario y el pago de impuestos. Se presenta una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta que es más simple y corta que la vigente. Se elimina el IETU y el IDE que hacen particularmente complejo y costoso el sistema tributario.
- Promueve la formalidad, al establecerse un nuevo régimen de incorporación para nuevos emprendedores y microempresas. Se disminuye la cuota de seguridad social para trabajadores de bajos ingresos y se garantiza un ingreso para los trabajadores formales que pierdan su empleo.
- Apoya al medio ambiente y a la salud al incluir impuestos ambientales al consumo de combustibles y plaguicidas, así como impuestos a las bebidas azucaradas para reducir la obesidad y los riesgos de salud a la población.
- Disminuye el desliz de las gasolinas y elimina su subsidio que beneficia a la población que pertenece a los segmentos de altos ingresos y que daña al medio ambiente.

- Establece un nuevo régimen fiscal para PEMEX igual al de cualquier otra empresa petrolera del mundo. Con el nuevo régimen fiscal, las utilidades de PEMEX después de impuestos serán mayores, lo que le permitirá impulsar su inversión.
- En materia de seguridad social, se propone transformar el enfoque asistencial por el reconocimiento de derechos universales para los ciudadanos. Incluye una pensión universal para que todos los ciudadanos cuenten con recursos al llegar a la vejez, un seguro de desempleo dado que es uno de los eventos que más afecta al patrimonio de las familias.

El objetivo de esta investigación es presentar de manera sintética cada una de las propuestas de reforma fiscal y de seguridad social que el Ejecutivo Federal propuso al Congreso de la Unión. La idea que subyace en esta propuesta es compilar en un solo documento los puntos más relevantes de las propuestas de reforma para poner al alcance del legislador sus contenidos de una manera breve e inteligible.

Para fines de este análisis, la reforma hacendaria y de seguridad social se clasificó en cuatro ejes:

- La hacendaria, que propone abrogar la Ley vigente del Impuesto Sobre la Renta, la ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y el Impuesto sobre los Depósitos en Efectivo; expedir una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta; reformar la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la Ley Federal de Derechos, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley Aduanera;
- La del fortalecimiento del federalismo mexicano, donde se propone reforma la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley General de Salud;
- La de Seguridad Social, donde se propone reformar el artículo 4o., 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad social universal; la expedición de la Ley de Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo; así como reformar la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, Ley del IMSS y del ISSSTE, Ley del INFONAVIT y Ley Federal del Trabajo; y
- El Régimen Fiscal de PEMEX, donde se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y se reforman la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Petróleos Mexicanos.

I. REFORMA FISCAL

A. LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

La estructura del sistema fiscal en México resulta, en algunos casos, compleja y onerosa. Esta complejidad provoca que los contribuyentes destinen mayores recursos humanos y financieros al cumplimiento de sus obligaciones fiscales en comparación con otros sistemas tributarios. Desde el ámbito de la autoridad fiscal, dicha situación también dificulta el ejercicio de sus atribuciones, entre ellas, la de verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

La complejidad en el pago de impuestos resulta particularmente perjudicial para las pequeñas y medianas empresas, que tienen menos recursos humanos y monetarios que destinar a este tipo de tareas. Por esta razón, se propone abrigar la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente.

La nueva Ley del ISR que se somete a consideración elimina un número considerable de artículos que actualmente integran el sistema renta, lo cual representa una reducción del 40% en relación con el número de disposiciones actuales, considerando también la abrogación del impuesto empresarial a tasa única (IETU) y el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE).

A.1. LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS MORALES.

El Ejecutivo Federal propuso a esta Soberanía una Iniciativa con diversas modificaciones a las disposiciones fiscales, resaltando en general la importancia de contar con un impuesto al ingreso más sencillo y con una base más amplia. Las principales características de este nuevo ordenamiento que afectará las utilidades de las empresas se detallan en los términos siguientes:

1. Beneficios de los tratados para evitar la doble tributación

El principal objetivo y fin de los tratados para evitar la doble tributación es impedir que el ingreso de una persona se grave en dos o más jurisdicciones, es decir, se busca evitar una doble tributación. Sin embargo, dependiendo de las operaciones efectuadas y del régimen fiscal aplicable al ingreso que perciba un contribuyente se puede presentar o no una doble tributación.

Por lo anterior, se propone incluir una norma de procedimiento en la nueva Ley del ISR, para efecto de que tratándose de operaciones entre partes relacionadas, las autoridades fiscales puedan solicitar a residentes en el extranjero que le informen de las disposiciones legales del derecho extranjero cuya aplicación pueda generarle una doble tributación. Lo anterior, con la finalidad de que la obtención de los beneficios de este tipo de tratados se otorguen a los contribuyentes a quienes realmente van dirigidos.

2. Eliminación de deducciones

a. Deducción inmediata

En la actualidad, las personas morales y las físicas con actividades empresariales y profesionales pueden deducir de manera inmediata la inversión de los bienes nuevos de activo fijo, en el ejercicio en el que efectúan dicha inversión, en el que se inicie su utilización o en el ejercicio siguiente, siempre que se trate de inversiones en bienes que se utilicen permanentemente en territorio nacional, pero fuera de las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Es decir, las empresas que invierten en activos productivos en el país pueden deducir en un sólo ejercicio el valor presente de la depreciación que se efectuaría durante la vida útil del activo adquirido, considerando una tasa de descuento para calcular dicho valor presente. Se propone eliminar la posibilidad de deducir en forma inmediata el valor presente de las inversiones.

b. Deducción lineal al 100%

La deducción de inversiones al 100% permite a los contribuyentes deducir en un sólo año el valor total de sus inversiones en los activos fijos que reciben este beneficio. Actualmente, los contribuyentes pueden realizar la deducción de las inversiones de maquinaria y equipo para la generación de energía eléctrica de fuentes renovables; de adaptaciones a instalaciones que tengan por finalidad facilitar a las personas con capacidades diferentes, el acceso y uso de las mismas; de inversiones en maquinaria y equipo para la conversión a consumo de gas natural y para prevenir y controlar la contaminación ambiental, así como de las máquinas registradoras de comprobación fiscal. En congruencia con la propuesta de eliminar la deducción inmediata de activos fijos, se considera adecuado eliminar aquellas disposiciones que permiten deducir en un sólo ejercicio el 100% de la inversión realizada en la adquisición de dichos activos, la cual podrá seguir deduciéndose conforme a las tasas de depreciación lineal que establece la Ley del ISR vigente.

c. Aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones

De acuerdo con la fracción VII del artículo 29 de la Ley del ISR vigente, son deducibles las aportaciones que realizan las empresas para la creación o incremento de las reservas destinadas a fondos de pensiones o jubilaciones, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social, así como de primas de antigüedad en los términos de la misma Ley. Este régimen implica un gasto fiscal, toda vez que permite a las empresas anticipar una deducción por los pagos que se realizarán en un futuro a los trabajadores y en consecuencia diferir el pago del impuesto.

Con el fin de evitar la erosión de la base del ISR empresarial y procurar la simetría del impuesto, el Ejecutivo Federal a mi cargo considera que las aportaciones que realicen las empresas a los fondos de pensiones y jubilaciones complementarias a aquéllas que son obligatorias por ley, deben sujetarse a la estructura normal del impuesto, es decir, dichas aportaciones deben deducirse en el momento en que la empresa realice una erogación real a favor de sus trabajadores.

3. Donación de bienes que han perdido su valor

Se propone que los bienes que se donen sean básicos para la subsistencia humana en materia de alimentación, vestido, vivienda y salud y, además, que no puedan ofrecerse en donación aquellos bienes que conforme a otro ordenamiento jurídico relacionado con el manejo, cuidado o tratamiento de dicho bienes, se encuentre prohibida expresamente su venta, suministro, uso o se establezca otro destino para los mismos. Esta propuesta busca reorientar la aplicación de la deducción para que el gasto que representa al erario la citada deducción, no permanezca sólo como un medio de elusión fiscal sino que además de generar un beneficio fiscal para el contribuyente, el gasto fiscal que representan se convierta en una medida que apoye a sectores vulnerables.

4. Prohibición de deducciones

Con el fin de eliminar la posibilidad de llevar a cabo actividades de elusión fiscal, se propone prohibir la deducción de pagos efectuados a partes relacionadas residentes en México o en el extranjero que no se encuentren gravados o lo estén con un impuesto inferior al 75% del ISR causado en México de conformidad con la nueva Ley del ISR. Asimismo, se propone prohibir la deducción de pagos que también sean deducibles para partes relacionadas residentes en México o en el extranjero.

5. Límite de 4% a las deducciones por donativos a la Federación, entidades federativas, municipios y sus organismos descentralizados

Con el objeto de promover la donación a las instituciones de beneficencia, asociaciones y sociedades civiles sin fines de lucro que operan en México, que a la entrada en vigor de la nueva Ley del ISR conserven u obtengan autorización para ser donatarias autorizadas, el Ejecutivo Federal propone establecer un tope máximo a la deducción por los donativos que los contribuyentes efectúen a favor de la Federación, las entidades federativas, los municipios, o sus organismos descentralizados, fijado en el 4% del total de utilidad fiscal obtenida o de sus ingresos acumulables en el ejercicio inmediato anterior.

De esta manera, aun cuando el límite total deducible por concepto de donativos se establece en el 7% de la utilidad fiscal o de los ingresos acumulables del contribuyente en el ejercicio, el tope fijado en el 4% será un incentivo para que los donantes diversifiquen la entrega de sus recursos hasta el límite total deducible, entre un mayor número de beneficiarios, sin que sean la Federación, las entidades federativas, los municipios, o sus organismos descentralizados quienes acaparen mayores donativos en detrimento de las donatarias autorizadas cuya única fuente de ingresos la constituyen los donativos que reciben, los cuales les permiten desempeñar actividades filantrópicas en beneficio de las personas, grupos y sectores más vulnerables de la sociedad mexicana.

6. Obligación de proporcionar información sobre depósitos en efectivo

El Ejecutivo Federal propone que la nueva Ley del ISR establezca la obligación para las instituciones del sistema financiero de informar una vez al año, sobre los depósitos en efectivo que reciban los contribuyentes en cuentas abiertas a su nombre cuando el monto acumulado supere los \$15,000.00 mensuales, lo cual no implica una carga adicional para las instituciones mencionadas debido a que actualmente cuentan con la infraestructura y medios para cumplirla en los términos señalados.

Además, es importante destacar que la propuesta no genera duplicidad de información para los contribuyentes, dado que no se exigirá información que ya estuviera en poder de las autoridades, en términos de los requerimientos previstos en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

7. Vales de despensa

Los vales de despensa, en tanto que son una prestación de previsión social a favor de los trabajadores, constituyen un ahorro para quien los recibe, dado que el beneficiario no tendrá que utilizar la parte correspondiente de su salario para adquirir los bienes de consumo de que se trate, pudiendo destinarla a satisfacer otras necesidades o fines. De esta manera, los vales de despensa se emplearán en la adquisición de alimentos que aseguren una vida decorosa para el trabajador y su familia, produciendo con su otorgamiento una mejoría en su calidad de vida.

Por tal motivo, se propone que los vales de despensa sean deducibles siempre que se otorguen a través de monederos electrónicos autorizados por el SAT, con lo cual se logrará un control de quién es el beneficiario efectivo de los vales y asegurarse que sea él quien los utilice. Con esta mecánica, se pretende evitar que los vales de despensa se utilicen indebidamente como un instrumento de cambio o de transacción comercial.

8. Simetría fiscal

Entre los elementos que se deben considerar para mejorar la arquitectura del ISR se encuentra el restablecimiento del principio de simetría fiscal, que es un principio de política tributaria que establece un parámetro de vinculación entre los contribuyentes y de equilibrio entre ingresos y gastos, de manera que si a una persona física o moral le corresponde el reconocimiento de un ingreso que será gravado, a su contraparte que realiza el pago -que genera ese ingreso-, debe corresponderle una deducción. Así, se cumple con este principio cuando a cada deducción que aplique el contribuyente que realiza el gasto, le corresponda la acumulación equivalente de ingreso por parte de quien recibe el pago. El principio se vulnera cuando se permite a un contribuyente deducir sus gastos y se exenta a quien recibe el ingreso.

La simetría fiscal protege los intereses tanto del erario público como de los contribuyentes, toda vez que en la medida en que no existan desviaciones de la misma, se evita la introducción de distorsiones adicionales al marco tributario que busquen recuperar las pérdidas recaudatorias existentes que ocasiona, por ejemplo, la exención de un concepto de ingreso. Conforme a lo anterior, se plantean diversas propuestas para restablecer este principio en la estructura del ISR.

a. Deducción de ingresos remunerativos otorgados a los trabajadores y que están total o parcialmente exentos del ISR

Actualmente, la Ley del ISR permite que el empleador efectúe la deducción de los diversos conceptos remunerativos que les entrega a sus empleados, independientemente de que éstos se encuentren gravados a nivel del trabajador. Este tratamiento fiscal es asimétrico.

Los efectos de las asimetrías en el ISR resultarían particularmente perjudiciales para la recaudación, ante la propuesta de desaparición de los impuestos mínimos y de control que se presenta. Por ello, ante la ausencia de un impuesto mínimo y de control del ISR y con el fin de restablecer la simetría fiscal, se propone acotar la deducción de las erogaciones por remuneraciones que a su vez sean ingreso para el trabajador considerados total o parcialmente exentos por la Ley del ISR.

En consecuencia, sólo procederá la deducción de hasta el 41% de las remuneraciones exentas otorgadas al trabajador. Este porcentaje guarda relación entre la tasa del IETU que se deroga y la tasa del ISR empresarial. Con esta medida se recupera la base gravable del ISR y además se reduce la asimetría fiscal.

Algunos de los conceptos de gasto-ingreso que estarían sujetos a este límite son la previsión social, cajas y fondos de ahorro, pagos por separación, gratificación anual, horas extras, prima vacacional y dominical, participación de los trabajadores en las utilidades (PTU) de las empresas, entre otros.

b. Cuotas de seguridad social del trabajador pagadas por los patrones

La Ley del ISR vigente permite la deducción de las cuotas pagadas por los patrones al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), incluso cuando éstas sean a cargo de los trabajadores. Asimismo, para efectos del trabajador, se establece que dicho beneficio es un ingreso exento. Este tratamiento representa un doble beneficio, al no estar gravado como ingreso y ser deducible, lo que rompe el principio de simetría fiscal, y erosiona la base del ISR.

Con el propósito de restablecer la simetría fiscal en el ISR, se propone considerar como no deducibles las cuotas de seguridad social del trabajador pagadas por el patrón. Con ello, se elimina también la inequidad entre empresas respecto a la determinación de la deducción de los pagos de salarios y demás prestaciones que con motivo de la relación laboral se otorgan a sus trabajadores, así como de las aportaciones establecidas en las leyes de seguridad social correspondientes.

9. Otras deducciones

En la presente Iniciativa también se propone acotar otro grupo de deducciones que frecuentemente son destinadas para fines diferentes a las actividades productivas del contribuyente. Se propone ajustar el monto de las deducciones permitidas, ya que acotar estas deducciones a través del establecimiento de otro tipo de medidas, tales como registros o controles, que se han utilizado en el pasado representa elevados costos de cumplimiento para el contribuyente y una difícil tarea de fiscalización para la autoridad fiscal. Entre estas propuestas se encuentran las siguientes:

a. Inversión en automóviles

La Ley del ISR vigente permite que los contribuyentes personas morales y físicas con actividades empresariales y profesionales realicen la deducción de las inversiones en automóviles hasta por un monto de 175 mil pesos sin considerar el impuesto al valor agregado (IVA), por lo que el monto de la inversión en vehículos que se puede deducir considerando el precio con el citado impuesto indirecto es de 203 mil pesos. Esta deducción no impide que los contribuyentes puedan adquirir vehículos de mayor valor, pues el esquema permite que se deduzca la inversión de cualquier automóvil hasta por el límite establecido, quedando sólo el excedente de la inversión como un costo no deducible.

Con objeto de reducir la erosión de la base gravable que representa esta deducción, se propone a esa Soberanía ajustar el monto deducible hasta 130 mil pesos por unidad sin IVA.

b. Arrendamiento de automóviles

La Ley del ISR vigente también permite que las personas morales y físicas con actividades empresariales y profesionales deduzcan el importe del arrendamiento de automóviles. Estableció que el monto deducible por este concepto es de 250 pesos diarios por unidad, en lugar de 165 pesos que prevé la Ley del ISR vigente. En congruencia con el ajuste al monto deducible por la inversión en automóviles antes citada, también se propone ajustar el monto de la renta de automóviles a 200 pesos diarios por unidad.

c. Consumos en restaurantes

La Ley del ISR vigente permite que los contribuyentes personas morales y físicas con actividades empresariales y profesionales realicen la deducción de los consumos en restaurantes hasta por un monto del 12.5% del pago realizado. Para evitar abusos de los contribuyentes por consumos en restaurantes que no corresponden a los gastos necesarios para la realización de su actividad, se propone eliminar esta deducción.

10. Regímenes especiales

Existen otro tipo de tratamientos preferenciales en el ISR que son aplicados de manera particular por algún grupo o sector de contribuyentes. Al respecto, se plantea la eliminación de dichos tratamientos, ya que su permanencia debilita y complica significativamente la estructura y diseño del principal impuesto directo del sistema tributario, a la vez que vulnera el principio de equidad horizontal.

a. Régimen de Sociedades Cooperativas de Producción

El régimen aplicable a las sociedades cooperativas de producción constituidas únicamente por socios personas físicas y cuya vigencia inició desde 2006, permite que la sociedad cooperativa no pague el ISR como una persona moral sino que calcula el ISR de cada uno de sus socios, determinando la parte de la utilidad gravable del ejercicio que le corresponda a cada cooperativista por su participación en la sociedad cooperativa, difiriendo el pago del ISR hasta el ejercicio fiscal en que se distribuye la utilidad. Asimismo, las sociedades cooperativas de producción tienen la ventaja de efectuar anticipos a sus miembros personas físicas, los cuales son gravados como salarios con la tarifa progresiva. Dichos anticipos se disminuyen de la utilidad fiscal que determina la sociedad cooperativa permitiendo que ésta sea manipulable.

Por las razones expuestas, se propone eliminar el tratamiento preferencial para este sector de contribuyentes, con lo cual se pretende simplificar el ISR, evitar la inequidad existente respecto de los diversos sectores económicos y la distorsión, así como para ampliar la base del impuesto. De esta manera, estos contribuyentes se incorporarían a tributar en el régimen general de personas morales, con lo que se garantizará una contribución equitativa de todos los sectores de la economía al financiamiento de los programas públicos.

b. Sociedades Inmobiliarias de Bienes Raíces (SIBRAS)

Actualmente, las sociedades mercantiles constructoras o adquirentes de inmuebles tienen diversos beneficios, entre los que se encuentra el que permite a los accionistas que aporten bienes inmuebles a la sociedad acumular la ganancia por la enajenación de los bienes aportados cuando enajenen las acciones de dicha sociedad, en la proporción que dichas acciones representen del total de las acciones que recibió el accionista por la aportación del inmueble a la sociedad, siempre que la ganancia no se hubiera acumulado previamente, o bien, cuando la sociedad enajene los bienes aportados, en la proporción que la parte que se enajene represente de los mismos bienes, siempre que no se hubiera acumulado dicha ganancia previamente.

Igualmente, se les exime de realizar pagos provisionales por concepto de ISR y, en caso de que los accionistas sean fondos de jubilaciones y pensiones, se debe entregar a dichos fondos un crédito fiscal por un monto equivalente al resultado de multiplicar el impuesto del ejercicio por la participación accionaria promedio diaria que los fondos tuvieron en el mismo ejercicio o por la participación accionaria al término del mismo ejercicio.

Sin embargo, derivado de las auditorías practicadas por el SAT, se ha observado que dichas sociedades han utilizado el esquema únicamente para el diferimiento del pago de impuestos. El esquema de diferimiento opera de la siguiente manera: En una primera operación una sociedad aporta a la SIBRA el derecho de obtener los beneficios o frutos de un bien inmueble (usufructo) a cambio de acciones. No se lleva a cabo la aportación del bien inmueble como tal, es decir, la venta del mismo. Derivado de esta operación, la SIBRA difiere el pago del ISR hasta que venda las acciones que adquirió por la aportación o la sociedad aportante lleve a cabo la venta del usufructo.

Posteriormente, en una segunda operación la sociedad aportante vende la nuda propiedad del bien inmueble a una parte relacionada. Derivado de estas dos operaciones se obtienen los siguientes beneficios: i) El diferimiento del pago del ISR por parte del accionista que enajenó el usufructo a la SIBRA, ya que este derecho real es un bien inmueble de conformidad con el artículo 750 del Código Civil Federal.

De la venta de la nuda propiedad del bien inmueble se genera una pérdida fiscal, que reduce el impuesto a pagar, ya que el valor del mismo baja considerablemente al tener una carga sobre el mismo (el usufructo), y ii) Si no hay venta del usufructo por parte de la SIBRA, y al estar constituido de manera temporal, en el momento que se vence el plazo se reincorpora al bien inmueble, sin que pueda considerarse que hay una enajenación por este reintegro, en términos del 14 del Código Fiscal de la Federación y, con ello, se habría enajenado un bien inmueble de una sociedad a otra usando una SIBRA sin el pago del impuesto respectivo.

Así, el resultado es una enajenación de un bien inmueble que pudiera generar un diferimiento en el pago del impuesto o inclusive el no pagarlo, además de pérdidas deducibles para efectos del ISR.

Por lo tanto, se propone derogar el régimen aplicable a las SIBRAS para evitar que el uso distorsionado del beneficio previsto en el artículo 224-A de la Ley del ISR vigente se utilice con la intención de erosionar la base del ISR.

c. Desarrolladores inmobiliarios y fabricantes de bienes de largo proceso de producción

La Ley establece un tratamiento preferencial para los contribuyentes que realicen obras consistentes en desarrollos inmobiliarios o fraccionamientos de lotes, los que celebren contratos de obra inmueble o de fabricación de bienes de activo fijo de largo proceso de fabricación y los prestadores del servicio turístico del sistema de tiempo compartido. Este tratamiento preferencial permite deducir las erogaciones estimadas relativas a los costos directos e indirectos de esas obras, o de la prestación del servicio, en los ejercicios en que obtengan los ingresos derivados de éstas, en lugar de las deducciones reales que vayan efectuando los contribuyentes correspondientes a cada una de las obras o servicios mencionados.

Lo anterior provoca que se distorsione la base del ISR al no existir una simetría fiscal entre el ingreso generado y las deducciones realizadas por el contribuyente, así como el diferimiento del ISR que realmente se va generando, con la consecuente disminución de la recaudación.

Por ello, se propone eliminar la opción para este sector de contribuyentes de deducir las erogaciones estimadas relativas a los costos directos e indirectos de esas obras o de la prestación del servicio, simplificando con ello la determinación del ISR, eliminando la inequidad existente entre los diversos sectores de contribuyentes y evitando la distorsión de la estructura del ISR.

Adicionalmente, los contribuyentes dedicados a la construcción de desarrollos inmobiliarios obtienen un trato especial por las adquisiciones de terrenos que realizan. A partir de 2005, la Ley del ISR permite la deducción del costo de lo vendido, en lugar de las compras. No obstante lo anterior, durante el proceso legislativo de esa reforma se aprobó permitir a los contribuyentes dedicados a la construcción y enajenación de desarrollos inmobiliarios, deducir el costo de adquisición de sus terrenos en el ejercicio en que los adquieren.

Con el fin de homologar el tratamiento fiscal que reciben los terrenos de desarrolladores inmobiliarios, con el del resto de los contribuyentes, se propone a esa Soberanía eliminar la excepción aplicable a la deducción del costo de adquisición de los terrenos.

d. Deducción de gastos de exploración del sector minero

La Ley del ISR vigente establece que tratándose de erogaciones realizadas en periodos pre-operativos, los contribuyentes pueden deducir en el ejercicio hasta un 10% de la inversión realizada. No obstante, tratándose de los contribuyentes dedicados a la explotación de yacimientos de mineral, se otorga la facilidad de deducir las erogaciones realizadas por concepto de exploración y cuantificación de nuevos yacimientos en periodos pre-operativos, en el ejercicio en que las mismas se realicen siempre que ejerzan esta opción por todos los gastos de cada uno de sus yacimientos en el ejercicio fiscal correspondiente.

Esta facilidad provoca inequidad respecto al resto de los sectores de contribuyentes, los cuales por regla general deducen la inversión realizada en periodos pre-operativos prorrateada en 10 ejercicios fiscales, en tanto que en el caso del sector minero lo pueden efectuar en un solo ejercicio, con lo cual obtienen un beneficio al disminuir su base gravable del ISR. Este beneficio distorsiona la estructura del ISR, produce inequidad y reduce el potencial recaudatorio, por lo que se propone eliminarlo.

e. Ventas a plazos, acumulación al momento de la venta, no del cobro

La Ley del ISR vigente establece que para determinar la base gravable, las personas morales deben considerar los ingresos obtenidos en la realización de sus actividades conforme al esquema de devengado, es decir, cuando se dé cualquiera de los supuestos siguientes: se reciba el comprobante que ampare el precio o la contraprestación pactada, se envíe o entregue materialmente el bien cuando se preste el servicio, se cobre o sea exigible total o parcialmente el precio o la contraprestación pactada, aun cuando provenga de anticipos.

No obstante, en el caso de los contribuyentes que realizan enajenaciones a plazo, la propia ley también otorga la facilidad para optar por considerar como ingreso obtenido en el ejercicio el total del precio pactado, o solamente la parte del precio cobrado durante el mismo. Esto último distorsiona la base del ISR y provoca inequidad respecto al resto de los sectores de contribuyentes, con la consecuente reducción y diferimiento del impuesto, al darse un tratamiento diferenciado. Además, este tipo de medidas que otorgan diversas opciones a los contribuyentes provocan una pérdida de control al crearse distintos momentos de acumulación para un mismo contribuyente.

Por ello, se propone eliminar para las personas morales la facilidad de considerar como ingreso obtenido solamente la parte del precio cobrado durante el ejercicio, a fin de mantener como regla general la aplicación del esquema devengado.

f. Reservas de instituciones de crédito, de fianzas y de seguros

Nuestro país permite a las instituciones de crédito deducir en el cálculo del ISR, el monto de las reservas preventivas globales que se constituyan o se incrementen, siempre que el monto de la deducción no exceda del 2.5% del saldo promedio anual de la cartera de crédito en el ejercicio en que se constituyan o incrementen.

En el caso de las instituciones de seguros, éstas reciben un tratamiento equivalente, a través del cual se les permite deducir en el ISR la creación o el incremento de las reservas de riesgo en curso, por obligaciones pendientes de cumplir por siniestros y por vencimientos, así como las reservas de riesgos catastróficos.

Además, cuando estas instituciones cuentan con autorización para vender seguros de pensiones, pueden deducir la creación o incremento de la reserva matemática especial, así como otras reservas previstas en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, siempre que toda liberación sea destinada al fondo especial de los seguros de pensiones, en el cual el Gobierno participe como fideicomisario.

La deducibilidad fiscal de las reservas que establece nuestro país a las instituciones financieras y de seguros y fianzas, ha estado estrechamente vinculada a la regulación de la contabilidad financiera de estas instituciones. Sin embargo, los principios en que se basa la regulación de la contabilidad financiera y la contabilidad para efectos fiscales, atienden a diferentes objetivos.

La regulación financiera parte del hecho de que las pérdidas por concepto de préstamos de las instituciones financieras pueden tener un efecto desestabilizador sobre el conjunto de la economía. Ello se debe a que el incumplimiento de las deudas constituye una categoría de pérdidas especialmente importantes para el sector financiero. Además, los servicios financieros son un factor esencial en las demás actividades económicas. Un inadecuado manejo del riesgo financiero puede desencadenar una serie de quiebras con consecuencias negativas para toda la economía. Justamente por estas razones, las instituciones financieras están sujetas a estrictas reglas en cuanto a la constitución y manejo de sus reservas, cuya finalidad es mantener la integridad del balance y solidez del sistema financiero.

Por su parte, la contabilidad para efectos fiscales busca definir la renta imponible a fin de minimizar las distorsiones y la elusión de impuestos. La necesidad de establecer un tratamiento tributario para las deudas incobrables, deviene de la consideración de que los activos de los bancos y de otras instituciones financieras están conformados por diversas modalidades de títulos financieros. Para determinar los ingresos en devengado, es esencial calcular la variación de dichos activos durante el ejercicio. Sin embargo, tratándose de préstamos y diferentes formas de crédito no es posible hacer con precisión esta determinación, ya que el precio de estos activos lo determina el perfil del acreditado y podrían perder la totalidad o parte de su valor antes de su vencimiento en caso de volverse incobrables. De ahí que sea necesario establecer reglas específicas del tratamiento tributario para las deudas incobrables.

De conformidad con lo anterior, los principios en que se basa la regulación de la contabilidad financiera y la contabilidad para efectos fiscales, no necesariamente deben ser idénticos y, por lo tanto, las reservas no tienen por qué ser deducibles para efectos fiscales.

En términos fiscales, tradicionalmente se han empleado dos métodos para calcular la deducción de las deudas incobrables: i) el método del traspaso a pérdidas y ganancias, y ii) el método de la constitución de reservas preventivas. En el primer esquema, se reconoce una partida de gasto correspondiente a las deudas incobrables únicamente cuando éstas pierden valor, en su totalidad o en parte. Ahora bien, cuando una cuenta por cobrar es imposible de cobrar en su totalidad o en parte, se deduce en el monto que no se pueda cobrar y se reconoce un gasto por el mismo importe. En los casos en que un monto previamente registrado como incobrable, bajo el método de pérdidas y ganancias, posteriormente se recupere, el rescate obtenido se considerará como un ingreso en el momento del cobro o de la reincorporación del préstamo a los libros.

En el método de reservas, las cuentas por cobrar se registran por su valor nominal independientemente de su valor real. Sin embargo, se establece una cuenta de reservas como prevención contra el hecho de que algunas de las cuentas por cobrar podrían resultar incobrables, la cual se deduce para fines tributarios. La deducción del saldo de las reservas no puede ser total, sino que se acota a cierto límite.

La diferencia entre el método de reservas específicas y el método de traspaso a pérdidas y ganancias radica en que en este último, una deuda se pasa a pérdidas y ganancias únicamente cuando se ha demostrado que carece de valor, total o parcialmente. En cambio, en el método de reservas los préstamos no tienen que haber perdido su valor cuando se constituyen las reservas para que se reduzca el ingreso gravable.

El método de reservas puede generar distorsiones. Dado que con este método se permite deducir una reserva actual para pérdidas que pueden generarse en una fecha distante en el tiempo, puede hacer más atractivas carteras más riesgosas para la institución financiera. Por su parte, el traspaso a pérdidas y ganancias da un tratamiento neutral al perfil de riesgo de la cartera, debido a que la institución registra una pérdida sólo cuando un crédito efectivamente se hace incobrable.

Por otra parte, el método de las reservas debilita la recaudación, ya que por tratarse de un mecanismo cautelar, la deducción se autoriza antes de que exista prueba concluyente de la imposibilidad de cobro. De esta manera se difiere el pago de un impuesto en el tiempo. En otras palabras, debido a que la deducción fiscal por pérdidas en cuentas por cobrar de instituciones no financieras y las pérdidas contingentes de activos no financieros se permite aplicar en el momento en que se realizan, el método de reservas equivale a un gasto tributario a favor del sector financiero.

Es importante considerar que el tratamiento fiscal de las provisiones para pérdidas por préstamos no altera, por sí, el momento en que se producen las pérdidas, ni el volumen de éstas. Es decir, cualquier modificación al régimen fiscal para la deducción de las pérdidas por créditos incobrables no afecta directamente la operación financiera.

En cuanto a la regulación financiera, se debe enfatizar que como resultado de las adecuaciones que se han realizado al marco normativo y de una gestión macroeconómica prudente durante los últimos años, el sistema financiero actualmente es sólido. Ello quedó demostrado en la crisis financiera internacional ocurrida a finales de la década pasada, donde el sistema bancario mexicano demostró estabilidad y solidez.

Considerando lo anterior, se propone cambiar la deducción de las reservas preventivas globales que realizan las instituciones de crédito por la deducción de los quebrantos.

Es importante señalar que esta medida no atenta contra la operación de las instituciones financieras, ya que las pérdidas por el incumplimiento de la cartera de crédito se podrán deducir enteramente como un gasto de operación.

Además, se propone eliminar la deducción que les otorga la Ley del ISR vigente a las instituciones de seguros por la creación o incremento de las reservas de riesgo en curso por obligaciones pendientes de cumplir por siniestros y por vencimientos, así como las reservas de riesgos catastróficos y la reserva matemática especial vinculada con seguros de pensiones y las relacionadas a seguros de pensiones que permite la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Además, en el caso de las instituciones de fianzas se propone eliminar las reservas de fianzas en vigor y de contingencia.

11. Fortalecimiento a Regímenes Fiscales Preferentes

Con el propósito de hacer más eficiente este régimen en la nueva Ley del ISR que se propone a esa Soberanía, se sugiere reincorporar en la definición de “ingresos pasivos” los siguientes conceptos: la enajenación de bienes inmuebles, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y los ingresos percibidos a título gratuito, con lo que se amplían los conceptos aplicables a este régimen a operaciones que se han detectado en auditorías.

12. Acreditamiento de impuestos pagados en Regímenes Fiscales Preferentes

Los contribuyentes que obtienen ingresos sujetos a Regímenes Fiscales Preferentes tienen derecho a acreditar contra el ISR que causen en México, tanto el impuesto que las entidades pagaron en el extranjero, como el que se haya retenido y enterado en los términos del Título V de la Ley del ISR vigente, en la misma proporción en que dichos ingresos sean gravables para ellos; sin embargo, en caso de que exista un remanente que los contribuyentes no hubiesen tenido oportunidad de acreditar, el régimen no especifica el tiempo durante el cual conservarán el derecho de acreditarlo en ejercicios posteriores. Por lo anterior, se modifica el tratamiento mencionado en la nueva Ley del ISR para señalar expresamente que cuando el impuesto no pueda acreditarse total o parcialmente podrá acreditarse en los diez ejercicios siguientes hasta agotarlo.

13. Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces (FIBRAS). Ingresos por rentas mixtas

De acuerdo con la Ley del ISR vigente, las FIBRAS se constituyen con el fin primordial de adquirir o construir bienes inmuebles para destinarlos al arrendamiento o para adquirir el derecho a percibir ingresos provenientes del arrendamiento de dichos bienes, así como para otorgar financiamiento para esos fines. Dentro de la práctica inmobiliaria el alquiler pactado entre arrendador y arrendatario se puede integrar por una renta fija y una renta mixta.

Con la finalidad de establecer en forma expresa que los ingresos por arrendamiento que perciban las FIBRAS, deben corresponder preponderantemente a los que deriven del otorgamiento del uso o goce temporal del inmueble de que se trate, se propone delimitar a que sólo pueda aplicarse el beneficio previsto, siempre que la fiduciaria no perciba ingresos por la prestación de servicios vinculados al arrendamiento superiores al 5% de la totalidad de la renta.

14. Régimen simplificado

Actualmente, la Ley del ISR establece que las personas morales dedicadas exclusivamente al autotransporte terrestre de carga o de pasajeros; a actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras; así como las constituidas como empresas integradoras, tributen en el régimen simplificado.

Este régimen, a diferencia del régimen general de las personas morales, opera sobre una base de efectivo, en el que las inversiones se pueden deducir como gasto siempre que los ingresos anuales de los contribuyentes no excedan de 10 millones de pesos. Asimismo, los contribuyentes sujetos a este régimen pueden llevar contabilidad simplificada.

Se propone a esa Soberanía eliminar el régimen simplificado así como los beneficios de exención, tasa reducida y facilidades administrativas, cuya permanencia no se justifica, con las excepciones que marcaría la ley.

15. Homologar la tasa del ISR del sector primario con la del régimen general

Los contribuyentes del sector primario han gozado de una serie de beneficios particulares otorgados a través de diferentes instrumentos de política fiscal, entre los que destacan:

- La reducción del ISR en un 30% en relación con los contribuyentes del régimen general, tanto en el caso de personas morales como de personas físicas;
- La exención en el ISR para las personas morales hasta por 20 salarios mínimos anuales del área geográfica del contribuyente por cada uno de sus socios o asociados, siempre que no exceda de 200 veces el salario mínimo correspondiente al área geográfica del Distrito Federal;
- La exención en el ISR para personas físicas hasta por un nivel de ingresos de 40 salarios mínimos anuales del área geográfica del contribuyente;
- La posibilidad de aplicar una serie de facilidades administrativas para la comprobación de erogaciones sin comprobantes fiscales, y
- La instrumentación de programas de gasto público directo en apoyo a sus actividades.

Pese a la buena intención de los beneficios otorgados por el legislador, con el tiempo se han detectado distorsiones y cuestionamientos de inequidad entre los contribuyentes del sector primario y del régimen general, tanto en el caso de personas morales como físicas.

En virtud de lo anterior, y toda vez que en la presente Iniciativa se propone eliminar el régimen simplificado previsto en la actual Ley del ISR, el Ejecutivo Federal considera oportuno no mantener el tratamiento fiscal aplicable al sector primario. Con esta medida se otorga un tratamiento más igualitario entre el sector primario y el régimen general y se erradican controversias basadas en el argumento de una transgresión al principio de equidad tributaria, así como las distorsiones generadas en el sistema impositivo a causa de esa distinción.

16. Impuesto a la distribución de dividendos

La Ley del ISR vigente regula el tratamiento fiscal aplicable a la distribución de los dividendos o utilidades. Esta distribución puede provenir de la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta (CUFIN) o de la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta reinvertida (CUFINRE) o bien de ninguna de las dos cuentas.

Las personas físicas que reciben ingresos por dividendos distribuidos por personas morales residentes en México, los acumulan de forma piramidal a sus demás ingresos y acreditan el impuesto pagado a nivel de la sociedad que distribuye dichos dividendos en su declaración anual del ISR. La baja tasa efectiva mexicana tiene un impacto en la recaudación en México, ya que no es la adecuada de conformidad con el tamaño de la economía mexicana.

Se propone establecer en la nueva Ley del ISR el establecimiento de un gravamen a cargo de las empresas calculado por el monto de distribución que realicen a las personas físicas y residentes en el extranjero. La tasa que se propone es del 10%.

La finalidad consiste en evitar un aumento en la tasa del ISR empresarial sobre las utilidades que generan cada año las empresas. De esta manera, se permitirá el diferimiento del monto del impuesto que se hubiera pagado con el aumento de tasa, hasta el momento en que se distribuyen dividendos. Esto incentivará que las empresas reinviertan sus utilidades para fomentar la inversión del sector privado en México en proyectos productivos.

17. Base gravable para el cálculo de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU)

El artículo 16 de la Ley del ISR que se propone abrogar establece el procedimiento para determinar la renta gravable a que se refieren los artículos 123, apartado A, fracción IX, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 120 de la Ley Federal del Trabajo, para efectos de la PTU de las empresas.

Para efectos de determinar la renta gravable, se propone que ésta se obtenga conforme al procedimiento establecido en la Ley que se somete a consideración de esa Soberanía, es decir, a los ingresos obtenidos en el ejercicio se le disminuirán las deducciones autorizadas en la nueva Ley del ISR, y el resultado obtenido será la renta gravable que sirva de base para el cálculo de la PTU. Además, se propone que para determinar la renta gravable, no se disminuirá la PTU de las empresas ni las pérdidas fiscales pendientes de aplicar de la utilidad fiscal que se determine.

18. Cálculo para determinar la ganancia en enajenación de acciones

Actualmente, el artículo 24 de la Ley del ISR establece el procedimiento para determinar la ganancia por enajenación de acciones dependiendo del periodo de tenencia accionaria, ya sea que la tenencia haya sido superior a 12 meses o cuando dicho periodo de tenencia sea de 12 meses o inferior.

Sin embargo, derivado de diversos juicios de amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que el precepto citado en el párrafo anterior es violatorio de la garantía de equidad tributaria al prever dos procedimientos dependiendo del periodo de tenencia accionaria.

Por lo tanto, se propone establecer un solo cálculo para determinar la ganancia por la enajenación de acciones, que considere para obtener el monto original ajustado, el costo comprobado de adquisición, la diferencia de la CUFIN, las pérdidas fiscales pendientes de disminuir, los reembolsos pagados, la diferencia del cuarto párrafo del artículo 88 de la Ley del ISR vigente y las pérdidas fiscales generadas antes de la tenencia accionaria pero amortizadas durante dicha tenencia.

No obstante, se permitirá a los contribuyentes con una tenencia accionaria de hasta doce meses optar por un cálculo que considere en la obtención del monto original ajustado, el costo comprobado de adquisición, los reembolsos y los dividendos o utilidades pagados. La razón de no incluir los mismos conceptos en ambos cálculos tiene las siguientes consideraciones:

a. Diferencia de la CUFIN

Esta cuenta refleja la diferencia entre las utilidades netas generadas y las utilidades distribuidas, que corresponden a las acciones que se enajenan, es decir, representan las utilidades que dichas acciones generaron durante el periodo de tenencia accionaria y que influyeron en el costo de la acción.

En este sentido, dicha diferencia mide las utilidades generadas por ejercicio fiscal, por lo cual, no es posible otorgarle repercusión económica a esta cuenta en el costo de la acción cuando se opta por el cálculo que se describe, toda vez que entre la enajenación y la adquisición no existe un periodo que represente el valor que la acción adquirió por las utilidades registradas en la CUFIN.

Es importante mencionar que el artículo 88 de la Ley del ISR vigente establece que la CUFIN se integra con la utilidad fiscal neta (UFIN) de cada ejercicio, es decir, la propia Ley determina que tanto la UFIN como la CUFIN son cuentas que miden la generación de utilidades y el comportamiento económico de las personas morales por ejercicio fiscal, por lo tanto, no es posible integrar para el cálculo opcional este concepto, dado que existe una distorsión entre el periodo de la tenencia accionaria y las utilidades generadas que se encuentran en la CUFIN.

b. Pérdidas fiscales pendientes de disminuir

Esta disminución permite conocer el impacto económico que las pérdidas tienen en el valor de la acción, dado que muestra la diferencia entre éstas y las utilidades en proporción a la participación accionaria del contribuyente.

Sin embargo, estas pérdidas fiscales no pueden reflejarse en el cálculo opcional, toda vez que pueden amortizarse contra utilidades generadas en futuras enajenaciones, para lo cual, permitir aplicarlas generaría un doble efecto en el cálculo opcional, toda vez que la pérdida se generó con anterioridad a la tenencia accionaria.

c. UFIN negativa

Esta cuenta permite reconocer la verdadera utilidad generada por la tenencia accionaria cuando no existe diferencia de CUFINES, toda vez que permite conocer el efecto que las utilidades, las deducciones, el ISR pagado y los conceptos no deducibles generaron en la CUFIN. Por lo tanto, dentro del cálculo opcional no se debe considerar la UFIN negativa, dado que la misma se determina por periodos que superan el de la tenencia accionaria, por lo cual, dicha tenencia no permite medir el impacto económico que este concepto tiene en el cálculo de la ganancia por enajenación de acciones.

d. Pérdidas fiscales de la persona moral anteriores a la tenencia, pero amortizadas durante dicha tenencia

Al ser amortizadas dichas pérdidas durante la tenencia accionaria, éstas impactan en la utilidad que generaron las acciones durante la tenencia, por lo que debe reconocerse dicho efecto. En consecuencia, no se permite que estas pérdidas se apliquen en el cálculo opcional para determinar la ganancia de mérito, toda vez que generarían que los contribuyentes eludieran el pago del impuesto, pues la ganancia por la enajenación de acciones en dicho periodo de tenencia podría ser inferior al monto de la pérdida, dado que son pérdidas generadas en más de un ejercicio que no fueron aplicadas, por lo cual, la acción no tuvo repercusión en las pérdidas generadas en ejercicios anteriores.

19. Instituciones de beneficencia

La Ley del ISR vigente prevé que no son contribuyentes del citado impuesto, las personas morales con fines no lucrativos. Dentro de esta categoría se encuentran las instituciones de asistencia o beneficencia que se ubiquen dentro del índice de actividades autorizadas para tal efecto. Dichas instituciones juegan un papel muy importante dentro de la sociedad, principalmente tratándose de la atención de requerimientos básicos de salud, vivienda, alimentación, entre otros.

En este sentido, y con el fin de apoyar a este tipo de instituciones, se considera conveniente precisar el listado de las actividades que pueden desarrollar para ser consideradas instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles del ISR. Por tal razón, con el objeto de otorgarles certeza jurídica y permitirles constituirse como donatarias autorizadas, se considera conveniente proponer a esa Soberanía la ampliación del catálogo de actividades que pueden desarrollar las citadas instituciones para esos efectos.

20. Sociedades o asociaciones civiles dedicadas a la enseñanza y organizadas con fines deportivos

De acuerdo al Código Civil Federal, tanto la asociación civil como la sociedad civil admiten en alguna proporción la presencia de un fin económico que si bien puede ser preponderante o no, resulta trascendente desde el punto de vista fiscal debido a que en la práctica puede contraponerse al concepto de “fin no lucrativo” que persiguen aquellas personas que históricamente han sido consideradas como no contribuyentes del ISR.

En este sentido, la evidencia ha demostrado que algunas asociaciones o sociedades civiles dedicadas a la enseñanza y a fines deportivos, reciben cuantiosos ingresos derivados no sólo de las actividades relacionadas con su objeto social, sino de otras que en estricto sentido no forman parte de su labor de enseñanza o impulso al deporte, respectivamente, tales como la venta de libros de texto, cuadernos, uniformes o actividades recreativas extraescolares, en el caso de las dedicadas a la enseñanza, y por la prestación de servicios de entrenamiento físico personalizado, entrenamientos privados, sauna, masajes, tratamientos de relajación y spa, entre otros, tratándose de los llamados clubes deportivos.

Se propone a esa Soberanía que las instituciones de enseñanza privadas sean consideradas no contribuyentes del ISR siempre y cuando mantengan u obtengan autorización del SAT para recibir donativos deducibles, lo que permitirá, por una parte, tener mayor control y fiscalización por parte de las autoridades hacendarias y, por otra, asegurar un marco de transparencia sobre los ingresos que reciben.

En cuanto a las asociaciones o sociedades con fines deportivos que en la Ley del ISR vigente se consideran como personas morales con fines no lucrativos, debe señalarse que éstas han demostrado que persiguen un fin preponderantemente económico lo que impide que sean consideradas personas morales con fines no lucrativos, razón por la cual, se propone a esta Soberanía que reciban el tratamiento fiscal acorde a su verdadero objetivo y tributen conforme el régimen general de las personas morales.

21. Actividades de las Donatarias Autorizadas

Actualmente a las personas morales con fines no lucrativos autorizadas para recibir donativos deducibles, no se les permite realizar actividades tendientes a influir en la legislación. Sin embargo, se considera que realizan actividades que coadyuvan con el Estado en ámbitos de interés primordial para el país. Para ello, dichas personas realizan actividades que les permiten tener contacto con distintos sectores de la población y estar en condiciones de reflejar las necesidades de la población en el marco normativo del país, mediante actos que tiendan a promover la creación de leyes.

En razón de lo anterior, se propone que las citadas personas puedan llevar a cabo proyectos encaminados a promover reformas legislativas con la intención de apoyar a sectores sociales, industriales o ramas de la economía nacional que pueden resultar beneficiadas derivado de un marco regulatorio que mejore la relación entre el Estado y la ciudadanía.

22. Eliminación del régimen de consolidación fiscal

El régimen de consolidación fiscal ha tenido como finalidad hacer que el aspecto tributario no incida positiva ni negativamente en las decisiones de organización corporativa de las compañías, al permitir que las empresas de un mismo grupo económico paguen el ISR como si se tratara de una sola entidad.

Inicialmente el esquema se enfocaba a fomentar la inversión de las empresas a través de un esquema sencillo de diferimiento del ISR que les permitía compensar pérdidas de algunas empresas contra utilidades de las demás empresas del grupo.

Diferentes cambios que se han incorporado al esquema en el tiempo lo han hecho innecesariamente complejo y difícil de fiscalizar. Requiere de una especialización técnica tanto para manejar los múltiples conceptos como para revisar los efectos de éstos en el resultado fiscal consolidado.

Incluso, cada una de las modificaciones que se han incorporado tiene efectos al día de hoy, por lo que cualquier cambio debe considerar las disposiciones que estuvieron vigentes en el tiempo.

En la determinación del impuesto diferido a pagar, deben considerarse una serie de cálculos como son la comparación de la CUFIN de las controladas contra la CUFIN de la controladora, comparación de registros de utilidades, la determinación del impacto de las pérdidas, controles de dividendos pagados fuera de la CUFIN, variaciones en la participación accionaria, así como conservar una serie de registros como son la CUFINRE, CUFIN consolidable y otros registros que permitan la identificación de cada concepto.

Las diversas modificaciones que ha tenido el esquema desde su origen han provocado que con el tiempo sea cada vez más complejo, entre las que se encuentran, la inclusión del concepto de participación consolidable, es decir, la participación accionaria que la sociedad controladora tenga en una sociedad controlada, así como de la figura de controladora pura y la determinación de los conceptos especiales de consolidación.

De la misma manera, la operación al interior de los grupos y la trayectoria que tienen en el tiempo han enfatizado esta complejidad, lo cual provoca que la determinación del impuesto diferido se complique al incluir una mezcla de diversos conceptos, vigentes y anteriores.

Los continuos cambios en la tenencia accionaria de las empresas que integran los grupos económicos; la salida y a la entrada de empresas al esquema; la reestructuración de los grupos para transferir el control; las fusiones, escisiones, reestructuraciones, incorporación de empresas y la liquidación de otras, obligan a rehacer un sinnúmero de operaciones por todos los años en que ha venido operando el grupo originando que el régimen de consolidación sea extremadamente complejo, máxime cuando estos cambios y reestructuras requieren una contabilidad muy ordenada y especial de cada una de las empresas del grupo (desde que inician a consolidar), que permita identificar cada concepto para el cálculo del impuesto diferido.

En efecto, la intención del legislador ha sido acotar los efectos que se pueden originar por este régimen. En la reforma fiscal de 2010 se dio un paso importante al limitar el diferimiento del impuesto a cinco ejercicios, de tal manera que después de ese plazo deban ser revertidos y enterados al fisco federal. Esta reforma evitó que las empresas que consolidan abusen a través de las planeaciones fiscales para diferir indefinidamente el impuesto. Sin embargo, no tuvo un aspecto de simplificación del régimen. Antes por el contrario lo hizo más complejo al requerir nuevos cálculos para determinar el impuesto diferido, lo cual también tiene efectos en su fiscalización por parte de la autoridad tributaria.

Es evidente que este régimen, por la complejidad que entraña, requiere eliminarse y, en su lugar, establecer una nueva estrategia que simplifique la operación y fiscalización.

Ahora bien, dado que se elimina el régimen de consolidación, es necesario establecer un esquema de salida para estos grupos de sociedades. Para tal efecto, se establecen dos alternativas para el cálculo del impuesto diferido que se tenga al 31 de diciembre de 2013, así como un esquema de pago fraccionado en cinco ejercicios para el entero del impuesto diferido.

Adicionalmente, las empresas que aún se encuentren en el periodo obligatorio de 5 años de tributación en este régimen, podrán seguir aplicando las disposiciones actuales de la consolidación fiscal y, una vez que concluya ese periodo, deberán calcular y enterar el impuesto diferido que tengan a esa fecha, a través del esquema fraccionado de pagos.

23. Régimen de Maquila

Actualmente, la Ley del ISR establece un tratamiento fiscal preferencial a las empresas maquiladoras de exportación, el cual les permite que, a diferencia de cualquier otra empresa, determinen su base gravable de conformidad con la utilidad que sea al menos la mayor del 6.9% del valor de los activos afectos a la actividad de maquila y el 6.5% del monto total de sus costos y gastos.

Como resultado de este régimen, actualmente se benefician del tratamiento preferencial empresas que no cubren el perfil para el que fue diseñado el programa, como aquéllas que no son netamente exportadoras, o se ubican fuera de la zona fronteriza o incluso aquéllas que únicamente prestan servicios.

Con el fin de evitar planeaciones fiscales en el régimen de maquila y precisar que sólo pueden aplicarlo aquellas empresas maquiladoras dedicadas exclusivamente a la exportación, se propone establecer en la nueva Ley del ISR la definición de operación de maquila para efectos de estar en posibilidades de tributar de conformidad con el régimen de maquiladora, dentro de la cual se incluye el requisito de exportar cuando menos el 90% de su facturación anual total.

Es decir, la autoridad tributaria asumirá el control sobre quienes tributan en este régimen; asegurándose que el beneficio fiscal sólo lo aplicarán las empresas que exclusivamente realizan actividad de maquila, esto es, que exportan el 90% de su producción total. Además, evitará la manipulación en la base gravable por realizar actividades de maquila y de no maquila.

24. Empresas maquiladoras de albergue

La figura de maquiladora de albergue se constituyó como un vehículo para propiciar la entrada al país de empresas propiedad de residentes en el extranjero. Para ello, se estableció un régimen que permitiera a dichos residentes explorar el mercado mexicano, en tanto determinaran la conveniencia de establecerse permanentemente en nuestro país. Así, este régimen permite a los residentes en el extranjero operar transitoriamente en tanto evalúan su permanencia definitiva a través de cualquier otra modalidad.

En términos fiscales, gozan de un tratamiento específico, consistente en que dichos residentes no constituyan establecimiento permanente en México por las actividades de maquila que lleven a cabo en el país, siempre que sean propietarios de los insumos, de la maquinaria y del equipo, y no sean partes relacionadas de las maquiladoras de albergue. Este tratamiento les permite no pagar el ISR en México por su actividad empresarial. El único costo que enfrentan es el pago que le cubren a la empresa maquiladora de albergue por los servicios de logística que ésta le presta.

Con el fin de consolidar a este régimen como un auténtico esquema de transición, se propone establecer que las empresas de los residentes en el extranjero que operan a través de una empresa maquiladora de albergue, puedan permanecer bajo la protección de dicho régimen hasta un máximo de tres ejercicios fiscales considerados a partir de que empezaron a operar en México.

25. Acreditamiento de impuestos sobre la renta pagados en el extranjero

Para eliminar la doble imposición por impuestos sobre la renta pagados en el extranjero, la nueva Ley que se somete a consideración de esa Soberanía, mantiene la mecánica del acreditamiento que se encuentra prevista actualmente en el artículo 6 de la Ley del ISR vigente. A continuación se mencionan algunos de los cambios respecto a la legislación actual:

a. Límite de acreditamiento por país

Se propone establecer que el límite de acreditamiento de impuestos sobre la renta pagados en el extranjero se realice por país o jurisdicción. La adopción de esta política es para evitar que los montos de los impuestos pagados en países de alta imposición que excedan el impuesto que se causa en México, puedan ser utilizados para contrarrestar los montos faltantes por acreditar por el pago de impuestos en países de imposición más baja.

b. Acreditamiento de impuestos sobre la renta corporativos

Al igual que en la Ley del ISR vigente, se propone mantener la política de eliminar la doble imposición económica generada por ingresos, por dividendos o utilidades que distribuyan las sociedades residentes en el extranjero a personas morales residentes en México. En consecuencia, se sigue permitiendo el acreditamiento de impuestos sobre la renta pagados en primer y segundo nivel corporativo que posteriormente distribuyen dividendos directa o indirectamente a las personas morales residentes en México.

c. Introducción del impuesto sobre distribución de dividendos

La propuesta de introducir un impuesto sobre dividendos para personas morales residentes en México obliga a incluir reglas para eliminar la doble imposición generada por el pago de este nuevo gravamen y los impuestos sobre la renta extranjera. Sin embargo, no siempre existirá una doble imposición por este nuevo impuesto y en los casos que se genere, será en un momento de causación distinto.

Cuando la persona moral paga un impuesto en el extranjero superior al ISR ordinario que está obligado a pagar en México, los montos equivalentes de ambos tributos generan una doble imposición. La legislación actual permite el acreditamiento de dicho impuesto extranjero pero limitado hasta el monto que se causaría y pagaría en México. El excedente, por no generar doble imposición, no es acreditable ni deducible.

La nueva disposición que se propone continúa con este mismo principio y sigue estableciendo los límites para evitar que se acrediten montos de impuestos extranjeros que no generan doble imposición. Sin embargo, para el caso de las personas morales, su carga tributaria no termina con el pago del ISR ordinario. En un momento de causación distinto, que es al distribuir dividendos, se tendrá que pagar un impuesto por dicho reparto. En algunos casos, esta carga adicional también puede generar doble imposición.

Para que se genere esta doble imposición se tienen que cumplir dos supuestos. El primero es que el ISR pagado en el extranjero exceda del límite de acreditamiento del ISR ordinario causado en México. El segundo es que la persona moral residente en México distribuya dividendos actualizando así el hecho generador del nuevo tributo.

Cumpléndose estos dos requisitos, entonces sí existirá una doble imposición entre el excedente del impuesto extranjero que no se pudo acreditar contra el ISR mexicano y el impuesto sobre dividendos. Por tal razón, se permite el acreditamiento de este monto y sólo en estas situaciones.

Por lo tanto, la cantidad excedente que sobrepasó el límite de acreditamiento contra el ISR ordinario y que se permite acreditar contra el impuesto sobre dividendos también se encuentra limitado para evitar un sobre-acreditamiento, esto es, que se acredite una cantidad superior al impuesto generado por la distribución de dividendos.

d. Determinación de impuestos sobre la renta extranjeros

A diferencia de la legislación actual, la propuesta incluye una regla que señala que todos los impuestos extranjeros comprendidos en los tratados para evitar la doble imposición se considerarán que tienen la naturaleza de ISR y, por lo tanto, acreditables. En caso contrario, el SAT, como actualmente lo hace, determinará los requisitos que se tienen que cumplir para considerar que una contribución tiene la naturaleza de un ISR.

26. Impuestos trasladados

La Ley del ISR vigente establece que los impuestos que trasladen los contribuyentes no se consideran ingresos acumulables; sin embargo, si bien la precisión descrita refuerza el alcance de un impuesto trasladado, se considera que no tiene razón de ser su incorporación en la nueva Ley del ISR, debido a que la propia naturaleza jurídica del impuesto trasladado evita que pueda interpretarse como un ingreso acumulable.

En este sentido, los impuestos que el contribuyente traslada o que le son trasladados derivan precisamente de una obligación formal establecida en la ley fiscal. Los impuestos que el contribuyente se encuentra obligado a trasladar para su posterior entero al fisco, no configuran un ingreso acumulable debido a que no incrementan su esfera patrimonial. De este modo, se propone excluir la mención descrita en la nueva Ley del ISR.

27. Del régimen fiscal opcional para grupos de sociedades

Con el fin de otorgar flexibilidad organizacional a las empresas, se propone establecer un régimen opcional para grupos de sociedades, a través del cual se brinden condiciones fiscales propicias para que nuestras empresas sean competitivas con respecto a los inversionistas extranjeros, al tiempo que asegure los controles necesarios para evitar las planeaciones fiscales.

De conformidad con lo anterior, se propone establecer en la nueva Ley del ISR un régimen fiscal opcional para aquellas empresas que actuando a través de un grupo cumplan con ciertos requisitos que impidan manipular el resultado fiscal a través de planeaciones agresivas, abusos y que resultan fácilmente verificables para la autoridad tributaria. Esto redundará en un esquema sencillo que cierra posibles brechas de elusión y evasión fiscales, lo que tendrá efectos positivos en la recaudación, así como un eficiente control y fiscalización del régimen. Con este esquema se seguirá favoreciendo tanto a los grupos empresariales que válidamente han tributado en la consolidación fiscal beneficiándose estrictamente de lo que dispone el esquema, así como a nuevos grupos que cumplan con los requisitos establecidos.

El nuevo régimen consiste en establecer el diferimiento hasta por tres años del ISR para los grupos de sociedades, a partir de un estricto control del ISR causado a nivel individual. Con esto, el impuesto diferido se determinará por ejercicio y se pagará en un plazo de tres ejercicios.

28. Estímulo fiscal a la industria cinematográfica nacional

Con el fin de hacer más eficiente la operación y la efectividad del estímulo fiscal a la inversión en la producción en películas cinematográficas nacionales, así como para evitar el incremento en los precios de los bienes y servicios utilizados para la producción cinematográfica, se somete a la consideración de esa Soberanía lo siguiente:

- a. Incorporar como beneficiarios del estímulo fiscal a los proyectos de inversión para la distribución de películas cinematográficas nacionales, aplicándoles las mismas disposiciones que se utilizan para otorgar el estímulo fiscal a la producción cinematográfica nacional.
- b. Apoyar a los proyectos de inversión para la distribución de películas cinematográficas nacionales, ampliando el monto del estímulo fiscal a 650

millones de pesos, de los cuales 50 millones de pesos serán destinados a este tipo de proyectos de inversión. Establecer dos periodos para la entrega del estímulo fiscal, con el fin de evitar la sobredemanda que se presenta al otorgar todo el recurso en un solo periodo.

- c. Limitar el apoyo a 2 millones de pesos por proyecto, en el caso de la distribución de películas cinematográficas nacionales. No obstante, en el caso de que una misma película sea apoyada por varias distribuidoras se podrá otorgar el estímulo a un máximo de dos personas.

A.2. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

Con objeto de fortalecer la recaudación y dotar de mayor progresividad al sistema impositivo y en particular al ISR personal, se plantean reformas que amplían su base e incrementan la contribución de las personas que obtienen mayores ingresos.

1. Tarifa del ISR de personas físicas con tasa del 32%

Para dotar de mayor progresividad al marco tributario y hacer más justa la contribución al desarrollo, se propone a esa Soberanía adicionar un nuevo tramo a la tarifa del ISR de personas físicas, aplicable para las personas físicas con ingresos gravables superiores a 500 mil pesos anuales con una tasa marginal del 32%.

2. Deduciones personales

Se propone a esa Soberanía limitar el monto máximo de las deducciones personales realizadas por una persona física al año a la cantidad que resulte menor entre el 10% del ingreso anual total del contribuyente, incluyendo ingresos exentos, y un monto equivalente a 2 salarios mínimos anuales correspondientes al área geográfica del Distrito Federal.

3. Medios de pago de las deducciones personales

Actualmente, las personas físicas pueden realizar deducciones por conceptos como pagos de honorarios médicos, dentales y gastos hospitalarios, así como de transportación escolar. No obstante, las disposiciones fiscales permiten que los pagos correspondientes a estos conceptos deducibles se realicen en efectivo, lo cual impide que las autoridades fiscales puedan identificar plenamente la veracidad de estas operaciones. A fin de garantizar que las deducciones sean aplicadas únicamente por las personas que efectivamente realizan la erogación y que legalmente tienen derecho a efectuarla, además de contar con el comprobante respectivo, se propone establecer como requisito para su deducibilidad que los pagos se realicen a través del sistema financiero.

4. Exención a la enajenación de casa habitación

La Ley del ISR vigente contempla la exención por los ingresos obtenidos por personas físicas por la enajenación de una casa habitación hasta por un monto equivalente a 1.5 millones de unidades de inversión (UDIS), siempre que durante los 5 años anteriores no hubieran enajenado otra casa habitación. El límite a que se refiere el párrafo anterior, actualmente equivale a aproximadamente 7.4 millones de pesos, lo cual resulta elevado, ya que el valor promedio de enajenación en dicho año fue de alrededor de 580 mil pesos.

Con el fin de reducir el costo recaudatorio de esta exención y asignar en forma más eficiente el beneficio hacia aquellas personas físicas de menores ingresos, se propone a esa Soberanía reducir el límite de la exención de 1.5 millones de UDIS a 250 mil UDIS (aproximadamente 1.2 millones de pesos), debiendo pagar el contribuyente por el excedente el impuesto correspondiente.

5. Enajenación de Parcelas y Ejidos

La Ley del ISR que se propone abrogar establece la exención por la enajenación de derechos parcelarios, de las parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno o de los derechos comuneros, con la finalidad de que el monto no percibido por el Estado, pudiera ser utilizado por el ejidatario para mejorar su situación económica, siempre que se trate de la primera transmisión y se efectúe por los ejidatarios o los titulares de dichos derechos comuneros. Sin embargo, los inversionistas inmobiliarios han abusado de esta exención haciéndose pasar por ejidatarios o titulares de derechos comuneros.

En razón de lo anterior, se propone establecer como requisito para que dicha enajenación esté exenta, que el enajenante acredite que es la primera transmisión que realiza y proporcione la documentación que lo acredite como el ejidatario original o titular de los derechos comuneros, en su caso, ante el fedatario público que formalice la operación, con lo cual se podrá tener certeza de que dicho enajenante es efectivamente el ejidatario, de manera que la finalidad de la exención no se desdibuje o tergiverse.

6. Régimen de Incorporación Fiscal

A través del Régimen de Incorporación se pretende que las personas físicas con actividades empresariales y que prestan servicios inicien el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en un esquema que les permita cumplir fácilmente con sus obligaciones tributarias. La participación en el Régimen de Incorporación traerá aparejado el acceso a servicios de seguridad social. De esta forma, se creará un punto de entrada para los negocios a la formalidad, tanto en el ámbito fiscal como en el de la seguridad social.

El Régimen de Incorporación que se propone establecer en la nueva Ley del ISR sustituiría el aplicable por las personas físicas con actividades empresariales con ingresos de hasta 4 millones de pesos anuales, esto es, el Régimen Intermedio, y el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS).

El REPECO se diseñó como un esquema simplificado para las personas físicas con ingresos anuales de hasta 2 millones de pesos. Los contribuyentes que participan en él están exentos de conservar comprobantes de sus proveedores y de emitir facturas de sus ventas. Por lo anterior, permite que se rompa la cadena de comprobación fiscal. Dicha situación genera espacios para la evasión y la elusión fiscales, los cuales han sido aprovechados por algunos contribuyentes que indebidamente tributan como REPECO, cuando en realidad la escala de sus operaciones es considerable, o por contribuyentes del régimen general que interactúan con REPECOS para aprovechar las menores obligaciones de comprobación fiscal y así reducir su pago de impuestos.

Para simplificar y promover la formalidad de las personas físicas que realizan actividades empresariales, se propone sustituir el Régimen Intermedio y el REPECO por un Régimen de Incorporación que prepare a las personas físicas para ingresar al régimen general con las siguientes características:

Aplicable sólo a personas físicas que realicen actividades empresariales, que enajenen bienes o que presten servicios por los que no se requiera para su realización título profesional, con ingresos anuales de hasta de 1 millón de pesos.

Otra característica de este régimen es que sería cedular y de aplicación temporal durante un periodo de hasta 6 años, sin posibilidad de volver a tributar en el mismo. Al séptimo año, estos contribuyentes se incorporarán al régimen general de personas físicas con actividad empresarial.

Para promover la adhesión al régimen se otorgarán descuentos en el ISR del 100% del pago, durante el primer año. Este descuento irá disminuyendo paulatinamente a los largo de los siguientes seis años, para pagar la totalidad del ISR a partir del séptimo año de su incorporación. De esta manera, se fomenta la creación de empresas en la formalidad, al mismo tiempo que se invita a los contribuyentes informales a regularizar su situación fiscal.

7. Gravar las ganancias de capital de personas físicas

Como toda actividad económica, el sector bursátil genera significativos ingresos al año para los sujetos que participan en el intercambio de valores a través de bolsas concesionadas por las legislaciones respectivas a nivel internacional. Sin embargo, el régimen fiscal vigente exenta del ISR a los ingresos de las personas físicas provenientes de la ganancia por la enajenación de acciones cuando se realicen a través de bolsa de valores.

Se propone establecer de forma cedular el pago del ISR, aplicando una tasa del 10% sobre la ganancia que obtengan las personas físicas por la enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas cuando su enajenación se realice a través de bolsas de valores concesionadas en términos de la Ley del Mercado de Valores, de acciones emitidas por sociedades extranjeras cotizadas en dichas bolsas, incluidas las enajenaciones que se realicen mediante operaciones financieras derivadas de capital referidas a las acciones colocadas en bolsas de valores concesionadas en términos de la Ley del Mercado de Valores o a índices accionarios que representen a las citadas acciones. Este esquema se complementa con la eliminación de la actual exención que tienen las personas físicas en la Ley del ISR respecto a la enajenación de acciones en bolsa de valores.

A.3. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

1. Fondos de pensiones extranjeros que inviertan en bienes raíces en el país

Los fondos de pensiones y jubilaciones extranjeros están exentos del ISR por las ganancias que se generen por la venta de acciones cuyo valor provenga en más de un 50% de terrenos y construcciones adheridos al suelo, ubicados en el país, así como los provenientes de la enajenación de dichos bienes, siempre que se otorgue el uso o goce temporal de los terrenos y construcciones adheridos al suelo por un periodo no menor a un año.

En el caso de los fideicomisos inmobiliarios, para tener derecho al régimen preferencial que les otorga la ley, los bienes inmuebles que construyan o adquieran se deben destinar al arrendamiento por un periodo no menor a cuatro años a partir de la terminación de su construcción o de su adquisición.

Se propone esa Soberanía elevar a 4 años el plazo para otorgar el uso o goce temporal del terreno o construcción adherida al suelo para poder aplicar la exención antes señalada. Asimismo, establecer expresamente que no tendrán el beneficio de la exención, las ganancias por la enajenación de terrenos o construcciones adheridas al suelo cuando se perciban en el desarrollo de actividades empresariales en el país, ya que los fondos de pensiones no están constituidos para actuar como comerciantes, ni para asumir los riesgos propios de una actividad empresarial.

2. Ingresos por erogaciones generados por residentes en el extranjero con ingresos provenientes de fuente de riqueza ubicada en territorio nacional

Se modifica el tratamiento previsto actualmente en el primer y tercer párrafos del artículo 179 de la Ley del ISR vigente, con la finalidad de enfatizar que en los casos en que se evite una erogación a un residente en el extranjero, así como cuando la persona que haga alguno de los pagos a que se refiere el Título V de la citada Ley, cubra por cuenta de los residentes en el extranjero el impuesto correspondiente, supuestos en los que se considerará que existe un ingreso a favor de dichos residentes por lo que resultarán aplicables las disposiciones correspondientes de la nueva Ley del ISR tratándose de residentes en el extranjero.

3. Arrendamiento de remolques y semirremolques

Actualmente, la Ley del ISR establece una tasa de retención del 25% aplicable a los ingresos por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes muebles, entre ellos, remolques y semirremolques de residentes en el extranjero para transportar bienes que se importan al país.

Se estima necesario que el tratamiento de los remolques y semirremolques se establezca en la nueva Ley del ISR, por lo que se propone precisar que la tasa de retención será del 5% para los ingresos por arrendamiento tratándose del arrendamiento de remolques o semirremolques, importados temporalmente y que sean utilizados directamente por el arrendatario para transportar bienes.

4. Intereses pagados a bancos extranjeros

Con el objeto de dar continuidad al tratamiento fiscal aplicable a los intereses pagados a bancos extranjeros, previsto en el artículo 21, fracción I, numeral 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, y evitar así un aumento en la carga fiscal que soportan, se propone incluir una disposición de vigencia anual en la nueva Ley del ISR en la que se prorrogue para el ejercicio fiscal de 2014, el mencionado tratamiento fiscal.

5. Exención de operaciones financieras derivadas de deuda

La Ley del ISR vigente considera exentas las operaciones financieras derivadas de deuda que se encuentran referidas a la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) o a títulos de crédito emitidos por el Gobierno Federal o por el Banco de México o cualquier otro que determine el SAT mediante reglas de carácter general, colocados en México entre el gran público inversionista, siempre que se realicen en bolsa de valores o mercados reconocidos, conforme a las fracciones I y II del artículo 16-C del Código Fiscal de la Federación y que los beneficiarios efectivos fueran residentes en el extranjero.

Al respecto, es importante destacar que en el Mercado Mexicano de Derivados actualmente se realizan operaciones de futuros de SWAPS, los cuales son intercambios futuros de bienes o servicios referenciados a cualquier variable observable. Los SWAPS se encuentran referenciados a una tasa variable (TIIE), en alguna parte de su operación y a una tasa fija, motivo por el cual en algún momento los contribuyentes manifestaron su inquietud respecto a si les resultaba aplicable la exención mencionada.

Se estima conveniente someter a consideración de esa Soberanía que la nueva Ley del ISR establezca de manera expresa que toda operación financiera derivada, en la cual alguna parte de la operación del SWAP esté referenciada a la TIIE o a los títulos citados se encuentran exentas del ISR.

6. Retención por regalías a residentes en el extranjero

La Ley del ISR vigente, considera como otorgamiento del uso o goce temporal la enajenación de los bienes o derechos a que se refiere el artículo 15-B del Código Fiscal de la Federación (regalías), en cuyo caso, debe retenerse al residente en el extranjero sin establecimiento permanente en el país, el impuesto a la tasa del 25% sobre el ingreso obtenido sin deducción alguna.

Se propone delimitar la retención del impuesto por enajenación de los bienes o derechos a que se refiere el artículo 15-B del Código Fiscal de la Federación, sólo a aquellos casos en los que dicha enajenación esté condicionada a la productividad, uso o disposición ulterior de dichos bienes o derechos, con lo cual, la enajenación lisa y llana de dichos bienes o derechos no se considere como concesión del uso o goce temporal y, por ende, no esté sujeta a la retención prevista en la Ley del ISR.

A.4. RECAUDACIÓN ESTIMADA

Se estima que en congruencia con los ingresos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, en caso de aprobarse el conjunto de medidas descritas en materia del ISR empresarial se espera generen recursos adicionales por 131 mil millones de pesos. No obstante lo anterior, una vez descontada la pérdida recaudatoria esperada por la eliminación del IETU propuesta, el efecto neto estimado de la reforma en el ISR empresarial es una recaudación adicional de 16 mil millones de pesos en 2014. En materia del ISR de personas físicas, se estima que las reformas propuestas permitirán obtener en 2014 recursos adicionales por 59 mil millones de pesos.

B. LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA Y DE LOS DEPÓSITOS EN EFECTIVO

Para avanzar en la simplificación del sistema impositivo y reducir el costo de cumplimiento de las obligaciones fiscales, se propone la abrogación del IETU y del IDE, y simultáneamente fortalecer la base del ISR de manera que sólo permanezca éste como impuesto al ingreso. Esta propuesta permitirá que los contribuyentes reasignen su tiempo y reorienten sus recursos para lograr mayor productividad.

C. SUBSIDIO PARA EL EMPLEO

Con el fin de crear incentivos para evitar la informalidad, la Reforma Hacendaria propone el uso de las herramientas tributarias existentes. El subsidio para el empleo es un instrumento fiscal para apoyar a los trabajadores de menores ingresos. Este beneficio a cargo del Gobierno Federal, es otorgado a través de los empleadores al momento de efectuar la determinación de las retenciones del ISR por los salarios pagados.

En el caso de los trabajadores de hasta dos salarios mínimos, para los cuales el monto de subsidio que les corresponde excede del ISR, la diferencia es entregada al trabajador conjuntamente con el pago de sus salarios. Posteriormente, los empleadores recuperan las cantidades entregadas a sus trabajadores acreditándolas contra el ISR retenido a otros trabajadores de mayores ingresos o contra el ISR empresarial a su cargo.

Se propone que el beneficio del subsidio para el empleo se reoriente para cubrir las cuotas de seguridad social a cargo de los trabajadores de menores ingresos, con lo cual se dará un fuerte impulso a la formalidad. Con la propuesta, el Gobierno Federal cubrirá para los trabajadores con ingresos de hasta dos salarios mínimos, las cuotas obreras al IMSS en su totalidad y las cuotas obreras al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado hasta por un monto equivalente a las cuotas obreras del IMSS.

En contraparte a esta modificación, el subsidio al empleo para los trabajadores con esos niveles de ingresos se ajustará en el monto de las cuotas, que pasarán de ser cubiertas por el trabajador a ser cubiertas por el Gobierno Federal. Así, se reduce la carga de seguridad social dejando intacto el ingreso neto de los trabajadores. Con la medida, la carga asociada al pago de las cuotas de seguridad social de los trabajadores de menores ingresos se reducirá en 2.4 puntos porcentuales de su salario.

D.LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

1. Eliminación del tratamiento a la región fronteriza

La Ley del Impuesto al Valor Agregado establece que las operaciones realizadas por los residentes de la región fronteriza, objeto de dicho impuesto, están gravadas a una tasa preferencial de 11%. Se propone modificar los artículos 1o.-C, 2o.-A, 5o., último párrafo y derogar el artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a efecto de derogar la aplicación de esta tasa preferencial para las regiones fronterizas, para que se aplique la tasa general del 16%.

2. Eliminación de exenciones

El bajo potencial recaudatorio del IVA en México se explica por la aplicación de diversos regímenes especiales, como la exención o la tasa del 0% a un amplio número de bienes y servicios, lo que reduce la base del impuesto. El Poder Ejecutivo propone al Congreso de la Unión ampliar la base gravable de este impuesto a través de la eliminación de un número importante de regímenes especiales para dotar de mayor progresividad al sistema impositivo.

a. Eliminar la exención a la compra, renta y pagos de hipoteca de casa habitación

Exentar la enajenación de casa habitación del IVA implica que la enajenación de propiedades de alto valor, que son las adquiridas por la población de más altos ingresos en el país, se beneficien de dicha medida, lo cual implica que los hogares de mayores ingresos absorban la mayor parte de la renuncia recaudatoria que implica mantener la exención. Una situación similar se presenta en el caso del arrendamiento de casa habitación.

Ahora bien, en el caso de los intereses de créditos hipotecarios, este tratamiento permite exentar del pago del IVA a los contribuyentes que obtienen intereses que tienen como origen la adquisición de propiedades de alto valor, beneficiándose con este régimen especial en mayor medida a los hogares de mayores ingresos.

La reforma que el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Congreso de la Unión propone derogar los artículos 9o., fracción II, 15, fracciones I y X, inciso d), 20, fracción II y 41, fracción V de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el fin de eliminar la exención en el IVA por la enajenación de casa habitación, interés de créditos hipotecarios y el uso o goce de casa habitación.

b. Eliminar la exención a los servicios de enseñanza

Para avanzar en el objetivo de que la incidencia del pago de impuestos se concentre en los hogares de mayores ingresos, se propone a esa Soberanía eliminar la exención en el IVA a los servicios de educación. Esta medida se plantea considerando que el 39% del gasto corriente monetario en educación de los hogares se concentra en el 10% de los hogares de mayores ingresos, mientras que sólo 1.5% corresponde al 10% de los hogares de menores ingresos. Con esta medida se amplía la base del IVA, ya que actualmente la prestación de estos servicios está exenta y se logra mejorar la progresividad del sistema impositivo, así como contar con mayores recursos para programas de gasto público directo en favor de la población de menores ingresos.

Por lo anteriormente expuesto, se propone a esa Soberanía derogar la fracción IV, del artículo 15 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a fin de eliminar la exención del IVA en materia de enseñanza.

c. Limitar la exención en materia de transporte público terrestre de personas, únicamente al servicio de transporte prestado en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas

Con objeto de ampliar la base del IVA, se propone eliminar la exención al servicio de transporte público foráneo de pasajeros. Por otro lado, el transporte público terrestre de personas, prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, se estima que debe permanecer exento en todas sus modalidades, incluyendo al servicio ferroviario. Lo anterior, obedece a que éste, a diferencia del foráneo, es utilizado para trasladarse a los centros de trabajo y escuelas y tiene un efecto particularmente elevado en el presupuesto de los hogares de menores ingresos.

Así, manteniendo la exención sólo al servicio de transporte público terrestre de personas, prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, se logra ampliar la base gravable del IVA, al tiempo que se protege a los hogares de menores ingresos.

Se propone modificar la fracción V del artículo 15 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a fin de precisar que únicamente se mantendrá exento del pago del IVA el transporte público terrestre de personas, prestada exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas.

d. Limitar la exención a los espectáculos públicos sólo al teatro y circo

Actualmente, los espectáculos públicos por el boleto de entrada se encuentran exentos del IVA, salvo los de teatro y circo, en caso de que a nivel local se establezcan gravámenes que en su conjunto superen el 8% sobre el ingreso total de dichas actividades.

La exención en el IVA a las funciones de teatro y circo y la potestad de las Entidades Federativas para establecer gravámenes locales sobre las mismas, está condicionada a que dichos gravámenes, en su conjunto no superen el 8%. Lo anterior, pretende uniformar un límite en los gravámenes locales y municipales sobre dichos espectáculos públicos e impedir que el establecimiento de diversos gravámenes sobre los mismos evite su crecimiento y, en ocasiones, contribuya al cierre de estas fuentes de ingresos y de trabajo. De no cumplirse la condición antes mencionada, las funciones de teatro y de circo quedarían gravadas con el IVA y, en consecuencia, las Entidades Federativas estarían impedidas para gravarlas.

De esta manera, para que las actividades artísticas de teatro y circo adquieran fortaleza, se propone conservar la exención prevista para los espectáculos públicos, únicamente el teatro y circo, con lo que se logrará promover y fomentar las actividades culturales más antiguas de la civilización.

De esta manera, se propone gravar con el IVA a los demás espectáculos públicos, ya que constituyen una fuente de ingresos generalmente patrocinado y en mayor medida, por consorcios empresariales que dominan el medio del entretenimiento, por lo que se propone a esa Soberanía modificar la fracción XIII del artículo 15 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

e. Permitir a las entidades federativas gravar los espectáculos públicos distintos al cine

Acorde con lo señalado en el apartado que antecede, considerando que conforme al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal las Entidades Federativas conviene recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, siempre que, entre otras condicionantes, no mantengan impuestos locales o municipales sobre actos o actividades gravados por el IVA y con el fin de no limitar las potestades tributarias de las Entidades Federativas, se propone modificar la fracción I del artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el fin de establecer la salvedad de establecer impuestos locales respecto de espectáculos públicos por el boleto de entrada, excepto cine, siempre que en el caso de espectáculos públicos sobre teatro y circo, el gravamen en el ámbito estatal y municipal no supere 8% sobre el ingreso total de dichas actividades.

3. Gravar las importaciones temporales industria mexicana maquiladora de exportación (IMMEX), depósito fiscal automotriz, recinto fiscalizado y recinto fiscalizado estratégico

Con el propósito de lograr una estructura tributaria equitativa que no distinga entre sectores de la producción, que cierre los espacios para las prácticas de elusión y evasión fiscales, que promueva la competitividad y que no genere distorsiones en la obtención de recursos y que permita retomar plenamente el control de la administración tributaria sobre el IVA, se propone eliminar la exención del IVA a la introducción temporal de mercancías. La eliminación de la exención a las importaciones temporales permitirá generalizar el tratamiento que actualmente establece la Ley del Impuesto al Valor Agregado en su mecánica de acreditamiento para los productores nacionales; lo anterior eliminará las distorsiones que genera la exención actual.

Se debe señalar que la medida no afecta a los ingresos de las empresas, toda vez que el IVA pagado en la introducción de los bienes a los diferentes programas podrá ser acreditable en la declaración mensual del pago, pudiendo en todo caso solicitar la devolución cuando se tengan saldos a favor. De cualquier manera, con el fin de reducir el costo financiero de pagar el IVA y posteriormente acreditarlo, como lo hace el resto de las empresas o, en su caso, solicitar su devolución y así evitar posibles problemas de liquidez en el sector, el Gobierno Federal establecerá programas para otorgar financiamiento a las empresas maquiladoras.

Derivado de lo anterior, es necesario realizar diversas adecuaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a efecto de que se pague el IVA en la introducción al país de bienes que se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico.

Lo anterior es así, toda vez que los regímenes antes mencionados tienen en común que se trata de bienes cuya introducción al país hoy no paga IVA y que en todos los casos, se lleva a cabo una transformación de los mismos.

En primer lugar, se requiere precisar con claridad el hecho generador de la obligación tributaria. Al respecto, el artículo 24, fracción I de la ley establece que la importación se realiza cuando se introducen bienes al país, con lo cual, en principio, quedarían gravadas las mercancías extranjeras que se destinaran a los regímenes aduaneros que se propone gravar.

Sin embargo, existe mercancía nacional o nacionalizada que se adquiere de proveedores nacionales y que puede destinarse a dichos regímenes mediante pedimentos virtuales de exportación e importación. Con el pedimento de exportación virtual se consideran como exportados los bienes y esto da derecho a los exportadores a aplicar la tasa del 0%, con lo que se elimina la carga fiscal.

Por ello, al introducirse virtualmente esos bienes al país, es necesario que paguen el IVA cuando se destinen a los regímenes aduaneros que se propone gravar, al igual que si se tratara de mercancía extranjera. El efecto anterior no es necesario cuando los bienes del proveedor nacional no se hayan considerado exportados. Con el fin de prever lo anterior, se propone adicionar dos párrafos a la fracción I del artículo 24 de la ley, para establecer que también se considerará introducción al país de bienes, cuando éstos se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, excepto cuando se trate de mercancías nacionales o nacionalizadas que no hayan sido consideradas como exportadas en forma previa para ser destinadas a los regímenes aduaneros mencionados.

Por otra parte, conforme al artículo 25, fracción I de la ley, expresamente se exceptúa del pago del IVA la introducción de mercancías al país, cuando en términos de la legislación aduanera su importación no llegue a consumarse, sean temporales, tengan el carácter de retorno de bienes exportados temporalmente o sean objeto de tránsito o transbordo. De conformidad con la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la importación temporal de mercancías se encuentra exenta. Lo anterior permite que las mercancías que son destinadas a los regímenes que se propone gravar no paguen el IVA. Por ello es necesario precisar que en estos casos no opera dicha exención y eliminar la exención que hoy se prevé para los bienes que se introduzcan al país mediante el régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico, ya que éste es uno de los supuestos que se propone gravar.

Ahora bien, al quedar sujeta al pago del IVA la introducción de bienes a los regímenes aduaneros mencionados, se hace necesario que, en el caso de que dichas mercancías se importen en definitiva, ya no paguen el impuesto. Para ello se propone adicionar una fracción IX al artículo 25 de la ley para establecer que no se pagará el IVA en las importaciones definitivas de los bienes por los que se haya pagado dicho impuesto al destinarse a los regímenes aduaneros que se propone gravar, o se trate de importaciones definitivas que incluyan los bienes por los que se pagó el impuesto. Lo anterior implica que cuando se importe en definitiva un producto transformado en el que se incorporaron bienes en cuya introducción al país se pagó el IVA, ya no se pagará dicho impuesto.

Por otro lado, conforme al artículo 26, fracción I de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el momento de causación en la importación, se da cuando el importador presente el pedimento para su trámite en los términos de la legislación aduanera y, tomando en cuenta que en todos los regímenes que se propone gravar se debe presentar un pedimento, en principio no sería necesario establecer un momento de causación específico para el destino de los bienes a dichos regímenes; sin embargo, en virtud de que existe una facilidad en la Ley Aduanera para que algunos importadores puedan presentar pedimentos consolidados de manera semanal o mensual, se estima que en estos casos debe preverse, en la misma fracción, que el IVA se causará en el momento en que se realice cada una de las operaciones que se consolidan.

A efecto de establecer con toda claridad cuál es la base para calcular el IVA al destinar los bienes a los regímenes aduaneros que se propone gravar, se propone adicionar un segundo párrafo en el artículo 27 de la ley en el que se mencione que en estos casos la base para el cálculo del impuesto es el valor en aduana a que se refiere la Ley Aduanera, adicionado del monto de las contribuciones y aprovechamientos que se tuvieran que pagar en caso de que se tratara de una importación definitiva. Lo anterior es relevante para efectos de equidad tributaria, ya que de no ser así, la base del impuesto será menor cuando se destinen los bienes a estos regímenes, que la base que se obtendría cuando esos mismos bienes se importaran en definitiva. Su justificación radica en que cuando esos bienes se importen en definitiva ya no pagarán el IVA.

Por lo que respecta al momento de pago, el artículo 28 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece que el IVA se paga conjuntamente con el impuesto general de importación; sin embargo, al destinar los bienes a los regímenes aduaneros que se propone gravar no se debe pagar dicho impuesto, lo que hace necesario establecer expresamente, mediante la adición de un segundo párrafo al citado artículo 28, que en el caso de bienes que se destinen a los regímenes aduaneros mencionados, el pago se hará a más tardar en el momento en que se presente el pedimento respectivo para su trámite y que, tratándose de pedimentos consolidados, el pago del impuesto se deberá efectuar mediante declaración que se presentará, a más tardar, en el momento en que se realice cada una de las operaciones que se consolidan.

Por otra parte, como se ha comentado, la propuesta para gravar con el IVA el destino de los bienes a los regímenes aduaneros antes mencionados, sólo persigue fines de control, ya que conforme a la mecánica de acreditamiento del impuesto que prevé la Ley del Impuesto al Valor Agregado, quienes destinen los bienes a dichos regímenes podrán recuperar el impuesto que paguen en la importación cuando realicen ventas en territorio nacional o cuando exporten bienes; sin embargo, puede darse el caso de que existan contribuyentes que no realicen estas actividades en el territorio nacional y que sólo introduzcan los bienes a esos regímenes con la finalidad de manufacturarlos y enviarlos al extranjero.

Debe mencionarse que la Ley del Impuesto al Valor Agregado permite aplicar la tasa del 0% a las enajenaciones de bienes cuando se exporten, lo que da derecho al acreditamiento, pero no contempla su aplicación para el retorno de los bienes que se destinaron a los regímenes aduaneros que se propone gravar, ya que hoy esa operación no está afecta al pago del IVA.

Tomando en cuenta que el retorno en estas condiciones es similar a la exportación, se estima necesario adicionar un segundo párrafo al artículo 30 de la ley de la materia, a fin de establecer que procederá el acreditamiento del impuesto pagado en la importación, cuando las empresas residentes en el país retornen al extranjero los bienes que hayan destinado a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, siempre que dicho impuesto no haya sido acreditado en los términos de la Ley.

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

En complemento a las propuestas anteriores, se propone eliminar la exención prevista en el artículo 9o., fracción IX de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, mediante la cual se libera de pago del impuesto a las enajenaciones de bienes efectuadas entre residentes en el extranjero o por un residente en el extranjero, a personas morales que cuenten con un programa IMMEX, a empresas que cuenten con un programa de comercio exterior o a empresas de la industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos de autotransporte o de autopartes para su introducción a depósito fiscal.

Cabe mencionar que esta exención está condicionada a que los bienes se hayan exportado o introducido al territorio nacional al amparo de un programa IMMEX, un programa de comercio exterior o se trate de las empresas antes mencionadas, y los bienes se mantengan en el régimen de importación temporal, en una empresa con programa de comercio exterior o en depósito fiscal, según se trate.

5. Eliminar la exención en la enajenación de bienes en recinto fiscalizado estratégico

En congruencia con lo anterior, también se propone eliminar la exención prevista en el último párrafo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado para la enajenación de cualquier tipo de bienes que se encuentren sujetos al régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico. Debe mencionarse que es una exención que no encuentra justificación alguna, ya que es un tratamiento excepcional que sólo se otorga respecto de los bienes que se encuentran sujetos al régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico, pero no se otorga en las enajenaciones efectuadas en ningún otro régimen aduanero con características similares.

6. Eliminar la retención de empresas maquiladoras a proveedores nacionales

Se propone eliminar la obligación establecida en el artículo 1o.-A, fracción IV de la Ley de la materia, de efectuar la retención del IVA que les trasladen los proveedores nacionales a las personas morales que cuenten con un programa IMMEX, a empresas que cuenten con un programa de comercio exterior o a empresas de la industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos de autotransporte o de autopartes para su introducción a depósito fiscal, cuando adquieran bienes autorizados en sus programas de proveedores nacionales.

Lo anterior, en virtud de que la retención del impuesto es un mecanismo que afecta el flujo disponible de la persona a quien se le retiene el impuesto, con el consiguiente impacto financiero, lo que ha ocasionado diversos problemas entre el sector automotriz y las maquiladoras con sus proveedores, que a su vez dan lugar a consultas a las autoridades fiscales.

Adicionalmente, debe mencionarse que la retención del IVA es un mecanismo excepcional que tiene como finalidad evitar que sectores de difícil fiscalización trasladen el impuesto, lo reciban y no lo enteren al fisco federal, situación que no ocurre en estos casos, ya que los proveedores son, en su mayoría, personas morales fácilmente fiscalizables.

7. Servicios de hotelería y conexos a turistas extranjeros

Se propone eliminar el tratamiento de exportación con derecho a aplicar la tasa del 0% que se otorga en el artículo 29, fracción VII de la Ley del Impuesto al Valor Agregado a la prestación de los servicios de hotelería y conexos realizados por empresas hoteleras a turistas extranjeros que ingresen al país para participar exclusivamente en congresos, convenciones, exposiciones o ferias a celebrarse en México, ya que la realización de tales eventos deben ser gravados al tratarse de servicios aprovechados en territorio nacional.

Considerando que en los congresos, convenciones, exposiciones o ferias realizadas en México no participan exclusivamente residentes en el extranjero, y que para fiscalizar esta medida sería necesario prorratear los gastos para determinar la proporción que corresponde estrictamente a residentes en el extranjero, lo cual implica una elevada complejidad administrativa, se propone no dar el tratamiento de exportación a los servicios de hotelería y conexos prestados a residentes en el extranjero que ingresen al país para participar exclusivamente en congresos, convenciones, exposiciones o ferias a celebrarse en México.

8. Otras modificaciones

a. Ajustes en el tratamiento a productos sujetos a la tasa del 0%

i. Chicles o gomas de mascar

Si bien existen diversas normas de carácter sanitario que incluyen a los chicles o gomas de mascar dentro de diversas categorías de alimentos, se plantea establecer que para efectos del IVA no deben estar afectos a la tasa del 0% que se aplica en la enajenación de los productos destinados a la alimentación, toda vez que por sus características no son productos que se destinen a dicho fin.

En efecto, el chicle o goma de mascar no goza de las características de un alimento, ya que es una goma masticable que puede tener un origen natural o sintético. El chicle proviene del árbol denominado "chiclero" y consiste en la savia extraída de éste, mientras que la goma de mascar sintética es aquella obtenida de compuestos sintéticos.

Por lo anterior, atendiendo a la naturaleza, composición, elaboración y destino del chicle o goma de mascar, se propone a esa Soberanía la adición del numeral 5, inciso b), fracción I, del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado con el fin de excluirlo expresamente de los productos destinados a la alimentación a los que se les aplica la tasa del 0%, a fin de que queden gravados a la tasa general que prevé la ley.

ii. Perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar y productos procesados para su alimentación

Se propone adicionar el numeral 6, inciso b), fracción I, del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el fin de eliminar el tratamiento de tasa del 0% que prevé la Ley del Impuesto al Valor Agregado en la enajenación alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, ya que se trata de alimentos que evidentemente no están destinados al consumo humano y, por otra parte, quienes adquieren estos bienes reflejan capacidad contributiva y, en consecuencia, se trata de manifestaciones de riqueza que deben ser gravadas.

Con esta propuesta se otorga seguridad jurídica a los contribuyentes, al establecer con claridad que el alimento procesado para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, se encuentra gravado a la tasa general del IVA.

iii. Oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes

Se propone eliminar el tratamiento de tasa del 0% que prevé la ley en la enajenación de oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes, cuyo contenido mínimo de dicho material sea del 80%, siempre que su enajenación no se efectúe en ventas al menudeo con el público en general, ya que se considera que la adquisición de estos bienes, aun cuando sea en las etapas previas al consumidor final, debe estar afecta al pago del impuesto como cualquier otra enajenación.

Además, estas operaciones reflejan capacidad contributiva de las personas que los adquieren y, en consecuencia, se trata de manifestaciones de riqueza que deben ser gravadas. Por lo anterior, se propone derogar el inciso h) de la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para que se le aplique la tasa general del 16%.

b. Otorgar a las SOFOMES el mismo tratamiento fiscal en materia de acreditamiento que es otorgado al resto del sistema financiero

La Ley del Impuesto al Valor Agregado actualmente otorga a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, conocidas como SOFOMES un tratamiento similar al de las otras entidades que integran el sistema financiero, en relación con la exención a los intereses que reciban o paguen; sin embargo, en lo que respecta al cálculo de la proporción de prorrateo de acreditamiento, se les ha dado un tratamiento diferente al resto de tales entidades.

Por lo anterior, se propone homologar dicha situación incluyendo expresamente a las SOFOMES en el último párrafo del artículo 5o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Con lo anterior, se establece la obligación de considerar, tanto en el valor de las actividades gravadas como en el valor total de sus actividades, las enajenaciones de acciones o partes sociales, documentos pendientes de cobro y títulos de crédito, siempre que su enajenación no implique la transmisión de dominio de un bien tangible o del derecho para adquirirlo; las enajenaciones de moneda nacional y extranjera, así como la de piezas de oro o de plata que hubieran tenido tal carácter y la de piezas denominadas "onza troy"; los intereses percibidos y la ganancia cambiaria, así como los intereses que se deriven de operaciones financieras derivadas a que se refiere el artículo 16-A del Código Fiscal de la Federación, tal como lo hacen los demás integrantes del sistema financiero, generando igualdad competitiva y neutralidad fiscal entre estas sociedades y los citados integrantes, así como un trato equitativo en materia de acreditamiento.

c. Momento en que se causa el IVA en el faltante de bienes en los inventarios, donaciones y servicios gratuitos, gravados

La Ley del Impuesto al Valor Agregado equipara a la enajenación el faltante de bienes en los inventarios de los contribuyentes y las donaciones, cuando las realicen empresas para las cuales el donativo no es deducible para los fines del impuesto sobre la renta. De igual forma, considera gravados los servicios prestados de forma gratuita cuando los beneficiarios sean los miembros, socios o asociados de la persona moral que preste el servicio.

A efecto de precisar el momento de causación del impuesto en los casos mencionados, se propone establecer en la Ley del Impuesto al Valor Agregado que se considera que se efectúa la enajenación, tratándose del faltante de bienes en los inventarios, en el momento en el que el contribuyente o las autoridades fiscales conozcan que se realizaron los supuestos mencionados, lo que ocurra primero; en el caso de las donaciones, en el momento en que se haga la entrega del bien donado o se extienda el comprobante fiscal que transfiera la propiedad, lo que ocurra primero y, tratándose de servicios prestados de forma gratuita, en el momento en que se proporcione el servicio.

Por lo anterior, se propone reformar los artículos 11 y 17 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a fin de incluir de manera expresa los momentos de causación del impuesto en los casos de faltante de bienes en los inventarios de las empresas, donaciones y servicios gratuitos, en donde exista la obligación de pagar el IVA.

- d. Exentar a los intereses que reciban o paguen las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, las sociedades financieras populares, las sociedades financieras comunitarias y los organismos de integración financiera rural; así como a los organismos descentralizados de la administración pública federal y a los fideicomisos de fomento económico del gobierno federal, sujetos a supervisión de la comisión nacional bancaria y de valores**

La Ley del Impuesto al Valor Agregado prevé en su artículo 15, fracción X, inciso b), la exención para los intereses que reciban o paguen diversos integrantes del sistema financiero. No obstante, dado el dinamismo de la legislación financiera, en los últimos años se han creado diversas figuras o sociedades que realizan actividades financieras por las que, al igual que otras sociedades financieras, pagan o reciben intereses, tales como las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo a que hace referencia la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; las sociedades financieras populares, las sociedades financieras comunitarias y los organismos de integración financiera rural, a que hace referencia la Ley de Ahorro y Crédito Popular, mismas que hoy día no se encuentran previstas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

De igual forma, existen otros entes que realizan operaciones similares a las entidades financieras antes citadas, como son los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y los fideicomisos de fomento económico del Gobierno Federal, que están sujetos a supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En atención a la similitud de las operaciones que realizan las entidades antes mencionadas con las que efectúan las demás instituciones financieras, mediante diversas disposiciones de carácter administrativo se les ha otorgado el mismo tratamiento en materia de intereses. En ese sentido, se plantea dar permanencia a las citadas disposiciones, incluyendo expresamente en los conceptos de exención previstos en el artículo 15, fracción X, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a los intereses que reciban o paguen las entidades antes señaladas, con lo cual se les otorga un tratamiento equitativo en relación con las demás sociedades del sistema financiero y mayor seguridad jurídica.

e. Homologar el tratamiento en la transportación aérea internacional

Actualmente la Ley del Impuesto al Valor Agregado considera como transporte internacional prestado en territorio nacional, aquél en el que el viaje se inicia en dicho territorio, incluso si éste es de ida y vuelta, con independencia de la residencia del porteador.

De conformidad con el artículo 29, fracción VI de la Ley de la materia, la transportación internacional aérea de personas, prestada por residentes en el país, se considera exportación de servicios sujeta a la tasa del 0%, por la parte del servicio que no se considera prestada en territorio nacional, toda vez que, conforme al artículo 16, tercer párrafo del mismo ordenamiento jurídico, el servicio de transportación aérea internacional, se considera prestado únicamente en un 25% en territorio nacional. Conforme a lo anterior, este servicio se encuentra gravado en un 25% a la tasa general como prestación de servicios y un 75% a la tasa del 0% como exportación. Como consecuencia de este tratamiento, en el caso de transportación aérea de personas, los prestadores del servicio pueden acreditar al 100% el impuesto que les trasladen sus proveedores en la adquisición de bienes y servicios necesarios para la prestación de dicho servicio.

Por otra parte, conforme al artículo 29, fracción V, el servicio de transporte internacional de carga se considera exportación sujeto a la tasa del 0%, independientemente del medio de transporte, sin especificar porcentaje alguno. Conforme a lo anterior, todo el servicio se encuentra gravado como exportación a la tasa del 0%, pero como consecuencia de que el transporte aéreo internacional únicamente se considera prestado en un 25% en territorio nacional, sólo a ese porcentaje se le aplica la tasa del 0% y el 75% restante no es objeto del impuesto.

El efecto del tratamiento otorgado en la Ley del Impuesto al Valor Agregado al servicio de transporte aéreo internacional de carga, es que los prestadores del servicio únicamente pueden acreditar el 25% del impuesto que les trasladen sus proveedores en la adquisición de bienes y servicios necesarios para la prestación de dicho servicio, ya que el 75% restante no es objeto del impuesto y, por lo tanto, incumple uno de los requisitos para que sea acreditable.

Tomando en cuenta lo anterior, se propone modificar la fracción VI del artículo 29 de la citada Ley del Impuesto al Valor Agregado, a fin de homologar el tratamiento aplicable al transporte aéreo internacional de carga y de pasajeros, permitiendo que en el transporte internacional de bienes también se pueda considerar como prestación de servicios el 25% y como exportación el 75% y que se pueda acreditar al 100% el impuesto trasladado que reúna los requisitos exigidos por la ley.

f. Comprobantes fiscales

En concordancia con las modificaciones que se han realizado al Código Fiscal de la Federación en materia de comprobantes fiscales y con las propuestas presentadas en esta Iniciativa en dicha materia, se propone adecuar los artículos 5o., fracción II, 7o., último párrafo, 32, fracciones I, III y V, y 33, así como adicionar un segundo párrafo al artículo 7o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a fin de que en ésta simplemente se establezca la obligación a los contribuyentes para expedir comprobantes fiscales, dado que las características y requisitos que deben contener los mismos, quedan regulados en el mencionado Código.

g. Ajustes derivados de la nueva ley del impuesto sobre la renta

i. Eliminación del tratamiento al régimen de REPECOS

En congruencia con la propuesta presentada para expedir una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, en la cual se elimina el actual Régimen de Pequeños Contribuyentes, previsto en el Título IV, Capítulo II, Sección III de dicha ley, se propone eliminar de la Ley del Impuesto al Valor Agregado los artículos, 2o.-C y 43, fracción IV, cuarto párrafo y modificar el segundo párrafo del inciso b) de la fracción X del artículo 15 de dicha ley.

Lo anterior, se estima pertinente debido a que el tratamiento previsto en ambos ordenamientos tienen una clara correspondencia e, incluso, el previsto en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, requiere para su aplicación, del previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

ii. Declaraciones de contribuyentes del régimen de incorporación

En atención a lo señalado en el apartado que antecede, relativo a la eliminación del actual Régimen de Pequeños Contribuyentes, previsto en el Título IV, Capítulo II, Sección III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y el establecimiento del denominado “Régimen de Incorporación”, al cual podrán acogerse por un periodo máximo de seis años las personas físicas con poca capacidad económica y administrativa, permitiéndoles que durante el periodo mencionado puedan presentar de forma bimestral sus declaraciones de pago e informativas para efectos del impuesto sobre la renta, se propone que a fin de que puedan prepararse para cumplir adecuadamente con sus obligaciones e incorporarse al régimen general de la citada ley, se les permita la presentación de manera bimestral de las declaraciones de pago correspondientes al IVA, precisando que no estarán obligados a presentar las declaraciones informativas relativas a este impuesto, siempre que presenten la información de las operaciones con sus proveedores en el bimestre inmediato anterior, de conformidad con lo previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que se propone adicionar un artículo 5o.-E y modificar el primer párrafo del artículo 5o.-D de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

iii. Actualización de referencias a disposiciones de la ley del impuesto sobre la renta

Finalmente, derivado de la propuesta presentada para expedir una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta y toda vez que en la Ley del Impuesto al Valor Agregado se alude en diversas disposiciones a dicha ley, se plantea actualizar las referencias mencionadas, por lo que se propone reformar los artículos 5o., fracción I, 5o.-C, fracción II, 18-A, primer párrafo, y 43, fracción I, segundo y cuarto párrafos del citado ordenamiento jurídico.

9. Recaudación estimada

Se estima que en congruencia con los ingresos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, en caso de aprobarse el conjunto de medidas en materia del IVA propuestas en esta Iniciativa, se obtendrían recursos adicionales equivalentes a aproximadamente 54 mil millones de pesos.

E. LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

En la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se propone a ese Congreso de la Unión, establecer las medidas siguientes:

1. Tasas a bebidas alcohólicas y cerveza

Dada la frágil situación económica que actualmente enfrenta el país, el Ejecutivo Federal propone mantener la carga fiscal actual a la enajenación e importación de las bebidas alcohólicas y cerveza mencionadas, mediante una reforma a los numerales 1 y 3 del inciso A), de la fracción I, del artículo 2o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

En este sentido, la tasa aplicable para la enajenación e importación de cerveza con una graduación alcohólica de hasta 14º G.L. sería del 26.5%. Debe mencionarse que toda vez que la carga fiscal a las bebidas alcohólicas y a la cerveza se establece tomando en cuenta la graduación alcohólica de dichas bebidas, es conveniente homologar la aplicación de dicha tasa también a las bebidas con contenido alcohólico con una graduación de hasta 14º G.L., las cuales quedarían gravadas con una tasa del 26.5%. Tratándose de bebidas alcohólicas y cerveza con una graduación alcohólica mayor de 20º G.L., la tasa que les correspondería sería del 53%.

2. Gravar las importaciones temporales IMMEX, depósito fiscal automotriz, recinto fiscalizado y recinto fiscalizado estratégico

Congruente con la propuesta contenida en la presente iniciativa para gravar con el impuesto al valor agregado la introducción al país de los bienes cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, se considera necesario que en dichos casos también se pague el IEPS cuando los bienes de que se trate estén afectos a dicho gravamen. Para ello, es necesario realizar diversas adecuaciones a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

En primer lugar, se requiere precisar con claridad que el hecho generador del pago del impuesto en la importación es la introducción al país de bienes y no sólo la importación definitiva, al igual que hoy día se establece en la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Por ello, se reforma la fracción I, del artículo 1o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para eliminar la referencia a importación definitiva, dejando exclusivamente la referencia a la importación y se precisa que para los efectos de dicha ley, se considera importación la introducción al país de bienes.

Por otra parte, conforme al artículo 13, fracción I, de la ley de la materia actualmente se exceptúa del pago del IEPS a las importaciones de mercancías al país, cuando en términos de la legislación aduanera su importación no llegue a consumarse, sean temporales, tengan el carácter de retorno de bienes exportados temporalmente o sean objeto de tránsito o transbordo.

Dado que sólo se pretende gravar con el IEPS la introducción al país de los bienes cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, se hace necesario exceptuar de la exención mencionada a estas operaciones, de forma tal que en las demás importaciones temporales diversas a las mencionadas y en la introducción de bienes a otros regímenes aduaneros se mantendrá la exención establecida en el primer párrafo de la fracción I, del precitado artículo 13.

Ahora bien, al quedar sujeta al pago del IEPS la introducción de bienes a los regímenes aduaneros mencionados, se hace necesario que, en el caso de que dichas mercancías se importen en definitiva, ya no paguen el impuesto. Para ello se propone adicionar una fracción VI, al artículo 13 de la ley de la materia, para establecer que no se pagará el IEPS en las importaciones definitivas de los bienes por los que se haya pagado dicho impuesto al destinarse a los regímenes aduaneros que se propone gravar, o se trate de importaciones definitivas que incluyan los bienes por los que se pagó el impuesto. Lo anterior implica que cuando se importe en definitiva un producto transformado en el que se incorporaron bienes en cuya introducción al país se pagó el IEPS, ya no se pagará dicho impuesto.

Por otro lado, conforme al artículo 12, fracción I de la ley que se propone reformar, el momento de causación en la importación de bienes se da cuando el importador presente el pedimento para su trámite en los términos de la legislación aduanera y, tomando en cuenta que en todos los regímenes que se propone gravar se debe presentar un pedimento, en principio no sería necesario establecer un momento de causación específico para el destino de los bienes a dichos regímenes; sin embargo, en virtud de que existe una facilidad en la legislación aduanera para que algunos importadores puedan presentar pedimentos consolidados de manera semanal o mensual, se estima que en estos casos debe preverse, en la misma fracción, que el IEPS se cause en el momento en que se realice cada una de las operaciones que se consolidan.

A efecto de establecer con toda claridad cuál es la base para calcular el IEPS al destinar los bienes a los regímenes aduaneros que se propone gravar, se estima necesario que en el artículo 14 de la ley de la materia se adicione un segundo párrafo, para establecer que en estos casos la base para el cálculo del impuesto es el valor en aduana a que se refiere la Ley Aduanera, adicionado del monto de las demás contribuciones y aprovechamientos que se tuvieran que pagar en caso de que se tratara de una importación definitiva, a excepción del impuesto al valor agregado. Lo anterior es relevante para efectos de equidad tributaria, ya que de no ser así, la base del impuesto será menor cuando se destinen los bienes a estos regímenes que la base que se obtendría cuando esos mismos bienes se importaran en definitiva. Su justificación radica en que cuando esos bienes se importen en definitiva ya no pagarán el IEPS.

Por lo que respecta al momento de pago, el artículo 15 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios establece que el IEPS se paga conjuntamente con el impuesto general de importación; sin embargo, al destinar los bienes a los regímenes aduaneros que se propone gravar no se debe pagar este último impuesto, por lo que se hace necesario establecer expresamente, mediante la adición de un segundo párrafo al artículo, que en el caso de bienes que se destinen a los regímenes aduaneros mencionados, el pago se hará a más tardar en el momento en que se presente el pedimento para su trámite y que, tratándose de pedimentos consolidados, el pago del impuesto se deberá efectuar mediante declaración que se presentará, a más tardar, en el momento en que se realice cada una de las operaciones que se consolidan.

Por último, es necesario establecer que cuando los bienes por los que se haya pagado el IEPS al introducir los bienes al país a los regímenes mencionados, en el caso de que se retornen al extranjero, los contribuyentes podrán solicitar la devolución del impuesto pagado, dado que dichos bienes no se consumirán en México.

Por otra parte, también se propone eliminar la exención prevista en el artículo 8o., fracción I, inciso g), para la enajenación de cualquier tipo de bienes que se encuentren sujetos al régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico.

Debe mencionarse que es una exención que hoy día no encuentra justificación alguna, ya que es un tratamiento excepcional que sólo se otorga en estos casos, pero no se otorga en las enajenaciones efectuadas en ningún otro régimen aduanero con características similares.

3. Impuesto a bebidas saborizadas con azúcares añadidas

Como medida preventiva del sobrepeso y la obesidad, en la presente iniciativa se propone al H. Congreso de la Unión gravar con el IEPS, a través del establecimiento a nivel de productor e importador de una cuota específica de 1 peso por litro a las bebidas saborizadas, así como a los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, dependiendo del rendimiento, que al diluirse permitan obtener bebidas saborizadas, que contengan cualquier tipo de azúcares añadidas.

El impuesto se calculará mediante la aplicación de una cuota de \$1.00 por litro de bebidas saborizadas y por lo que respecta a concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, el impuesto se calculará tomando en cuenta el número de litros de bebidas saborizadas que, de acuerdo con las especificaciones del fabricante, se puedan obtener.

Es importante mencionar que en el caso de que las bebidas energizantes contengan azúcares añadidas, en adición del impuesto establecido en el inciso F), de la fracción I, del artículo 2o. de la ley, también pagarán el impuesto que se propone en el inciso G), toda vez que los fines extrafiscales que se persiguen con ambos impuestos tienen causas diferentes. El impuesto previsto en el inciso F), se justifica en base a los efectos dañinos que pueden ocasionar las bebidas energizantes como estimulantes del sistema nervioso, y el inciso G), por los efectos en la obesidad que están asociados con el consumo de azúcares añadidas.

4. Impuestos ambientales

En materia de impuestos ambientales se propone a ese Congreso de la Unión establecer dos tipos de gravámenes para desincentivar conductas que afectan negativamente al medio ambiente al reflejar los costos sociales que causan dichas conductas, los cuales se orientan a dos temas específicos: reducción gradual de emisiones a la atmósfera de bióxido de carbono, principal gas de efecto invernadero y reducción gradual del uso de plaguicidas que generan indirectamente daños a la salud y al medio ambiente.

Los gravámenes que se proponen a ese Congreso de la Unión, son los siguientes:

a. Impuesto a los combustibles fósiles: Se propone un impuesto a la enajenación e importación de combustibles fósiles de acuerdo con su contenido de carbono. Un impuesto como el que se propone ayudará a limpiar el aire de nuestras ciudades, reducirá las enfermedades respiratorias, los gastos en salud pública y, por lo tanto, generará mayor productividad.

Para calcular el precio del carbono, el Centro Mario Molina creó un índice, ponderando el precio de varios mercados internacionales europeos, de Nueva Zelanda y de California, en los Estados Unidos de América. Con datos observados de octubre de 2012 a junio de 2013, se obtuvo un precio promedio de 5.70 dólares americanos por tonelada de carbono. Por otra parte, para conocer el contenido de carbono de cada combustible comercializado en México, se utilizaron los factores de emisión publicados por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) de la Organización de las Naciones Unidas, en sus directrices de 1996 para la determinación de los inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero, en las cuales se establece el contenido de carbono en cada combustible de acuerdo a sus características fisicoquímicas; es decir, los valores señalados por el IPCC no se modifican con el tiempo.

Con base en lo anterior, se propone establecer cuotas específicas por tipo de combustible, considerando las toneladas de bióxido de carbono por unidad de volumen, en la forma siguiente:

Tipo de combustible	Toneladas de CO ₂ por unidad de volumen	Unidad de volumen	Impuesto por unidad de volumen	Unidad de medida para el impuesto
Gas Natural	16.893	Mil metros ³	11.94	Centavos por millar de metro ³
Propano	1.485	10 ³ litros	10.50	Centavos por litro
Butano	1.820	10 ³ litros	12.86	Centavos por litro
Gasolinas y gasavión	2.294	10 ³ litros	16.21	Centavos por litro
Turbosina y otros kerosenos	2.647	10 ³ litros	18.71	Centavos por litro
Diesel	2.712	10 ³ litros	19.17	Centavos por litro
Combustóleo	2.935	10 ³ litros	20.74	Centavos por litro
Coque de petróleo	2.686	10 ³ kilogramos	189.85	Pesos por tonelada
Coque de carbón	2.730	10 ³ kilogramos	192.96	Pesos por tonelada
Carbón mineral	2.523	10 ³ kilogramos	178.33	Pesos por tonelada
Tonelada de CO₂	1.000	Tonelada	70.68	Pesos por tonelada

El impuesto se aplicará a las enajenaciones e importaciones que se realicen de los combustibles mencionados, por lo que se propone adicionar al artículo 2o., fracción I, un inciso H). Para delimitar los combustibles objeto del gravamen, se propone adicionar el artículo 3o., con una fracción XXII, para definir el concepto de cada uno de ellos.

Los contribuyentes del impuesto serán los fabricantes, productores e importadores por la enajenación o importación que realicen de los combustibles fósiles, siendo éstos los únicos sujetos del mismo, por lo que se propone reformar el artículo 8o., fracción I, inciso c), para establecer que las enajenaciones que realicen personas diferentes de los fabricantes, productores o importadores, estarán exentas del impuesto, no considerándose a estas personas contribuyentes del impuesto por dichas enajenaciones.

El impuesto se causará en el momento en que se cobren las contraprestaciones, por lo que se propone reformar el artículo 10. El impuesto se calculará mensualmente, aplicando las cuotas que correspondan a las unidades de medida a los combustibles fósiles que se hubieran enajenado en el mes, disminuido con el impuesto pagado en el mismo mes al aplicar las cuotas correspondientes con motivo de la importación de esos bienes, por lo que se propone reformar el artículo 5o. En el caso de la importación, el impuesto se calculará aplicando las cuotas sobre el total de las unidades de medida de los combustibles fósiles que se hubieran importado, por lo que se propone reformar el artículo 14.

c. Impuesto a los plaguicidas. En la actualidad existen en convivencia prácticas agrícolas sustentables con un manejo biológico de plagas, con otras que utilizan diversos plaguicidas que aunque permiten un aumento en la productividad agrícola tienen fuertes riesgos ambientales como: a) contaminación del agua, de los suelos, del aire y de los alimentos; b) intoxicaciones agudas (leves, moderadas o severas), sub crónicas, crónicas con efectos agudos como quemaduras de piel y ojos, cefalea, náuseas, visión borrosa, calambres musculares, vómitos y dificultad respiratoria, e inclusive hay estudios no concluyentes hasta ahora, que apuntan que estos productos podrían ser carcinógenos, y c) enfermedades como disfunciones inmunológicas y daño neuronal permanente y, en casos extremos, pueden producir la muerte.

De acuerdo con el Centro Mario Molina, en México se utilizan aproximadamente 55 mil toneladas al año de plaguicidas o de ingredientes activos para su formulación, de los cuales 25.5 mil toneladas son de insecticidas, 16 mil toneladas son de herbicidas, 9 mil toneladas corresponden a fungicidas y el resto a otros compuestos químicos. Además, anualmente se desechan 7 mil toneladas de envases vacíos, los cuales contuvieron estos agroquímicos, lo que genera un gran riesgo ambiental y sanitario para las localidades donde se utilizan y para los trabajadores que los aplican.

Es por ello que en la presente iniciativa se propone un impuesto que grave los plaguicidas de acuerdo con la clasificación de peligro de toxicidad aguda establecida en la NOM-232-SSA1-2009, de conformidad con la siguiente tabla.

Vía de exposición	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5
Oral (mg/kg)	5	50	300	2000	5000
Dérmica (mg/kg)	50	200	1000	2000	-
Inhalatoria Gases (ppmV)	100	500	2500	5000	
Inhalatoria Vapores (mg/l)	0,5	2	10	20	
Inhalatoria Polvos y nieblas (mg/l)	0,05	0,5	1	5	

Fuente: NOM-232-SSA1-2009

Con base en lo anterior, se propone establecer una tasa que se aplicará a los plaguicidas conforme a la categoría de peligro de toxicidad aguda, en la forma siguiente:

1. Categorías 1 y 2	9%
2. Categoría 3	7%
3. Categoría 4	6%

El impuesto se aplicará a las enajenaciones e importaciones que se realicen de los plaguicidas, por lo que se propone adicionar el artículo 2o., fracción I, con un inciso I). Para delimitar los bienes que son objeto del gravamen se propone adicionar el artículo 3o., con una fracción XXIII, para definir el concepto de plaguicidas.

El impuesto se causará en todas las etapas de la cadena comercial, por lo que serán sujetos del impuesto, las personas físicas o morales que enajenen en territorio nacional o importen los plaguicidas, pero permitiendo el acreditamiento del impuesto que se haya trasladado en la etapa anterior, por lo que se propone reformar el artículo 4o., en su segundo y tercer párrafos.

5. Impuesto a las gasolinas destinado a las entidades federativas

A efecto de mejorar los mecanismos establecidos para que las entidades federativas cuenten con los recursos del impuesto a las gasolinas y el diesel que se destina a dichas entidades, municipios y demarcaciones territoriales, establecido en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se hace necesario modificar radicalmente las características de dicho gravamen sin alterar las cuotas establecidas desde 2008 y conservando el destino de la recaudación en los términos expuestos.

Para ello se propone lo siguiente:

Se establece que, sin perjuicio de los otros impuestos aplicables a las gasolinas y al diésel, quienes vendan dichos combustibles deberán pagar las cuotas siguientes: 36 centavos por litro en el caso de gasolina magna; 43.92 centavos por litro en el caso de gasolina Premium UBA, y 29.88 centavos por litro tratándose del diésel. Cabe mencionar que se trata de las mismas cuotas que están vigentes desde su introducción en 2008.

Se propone derogar la disposición que establece que a partir del 1 de enero de 2015, las cuotas del impuesto especial sobre producción y servicios a la venta final al público en general de gasolinas y diésel establecidas en el artículo 2-A, fracción II de la ley que regula este impuesto se disminuirán en una proporción de 9/11.

6. Eliminación de la exención del impuesto a la importación tratándose de bienes en franquicia de conformidad con la ley aduanera

El artículo 13 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, establece en su fracción IV que “no se pagará el impuesto por la importación de bienes en franquicia de conformidad con lo dispuesto en la Ley Aduanera”. Utilizar el concepto de franquicia en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios tuvo el propósito de exentar del impuesto solamente a las importaciones realizadas por pasajeros y por las misiones diplomáticas acreditadas en nuestro país, en los términos que lo autoriza la Ley Aduanera.

Sin embargo, actualmente algunos contribuyentes han considerado que dentro del concepto de franquicia, a que se refiere el precepto antes señalado, quedan comprendidas las mercancías que se encuentran exentas conforme a la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y los tratados internacionales, partiendo de que el concepto de franquicia es sinónimo de exención.

Una interpretación en tal sentido es incorrecta ya que los fines de los impuestos al comercio exterior y los fines de los impuestos internos que también gravan la importación, como es el caso del IEPS, son diferentes. Además esa interpretación incorrecta provocaría, por ejemplo, que algunos de los bienes que se importan, y que son materia del IEPS, como serían, por ejemplo, las bebidas alcohólicas, quedarán exentas de dicho impuesto. Asimismo, generaría problemas de inequidad en el IEPS, al gravarse los bienes que se producen en territorio nacional y quedar exentos algunos de los bienes que se importaran.

Por lo anterior, se estima conveniente eliminar la fracción IV, del artículo 13 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Cabe apuntar que con esta propuesta no se afecta la exención que actualmente se otorga a las importaciones efectuadas por pasajeros y por las misiones diplomáticas acreditadas en México, ya que se mantiene en sus términos vigentes la fracción II, del artículo 13 de dicho ordenamiento.

7. Momento de causación tratándose de faltantes de bienes en los inventarios

La Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios equipara a la enajenación el faltante de bienes en los inventarios de los contribuyentes y, en algunos casos, el consumo y autoconsumo de dichos bienes. A efecto de precisar el momento de causación del impuesto en los casos mencionados, se propone establecer en el artículo 10 de la ley que se considerará que se efectúa la enajenación en el momento en el que el contribuyente o las autoridades fiscales conozcan que se realizaron los supuestos mencionados, lo que ocurra primero. También se precisa que, tratándose de donaciones por las que se deba pagar el impuesto, el momento de causación se genera cuando se haga la entrega del bien donado o se extienda el comprobante que transfiera la propiedad, lo que ocurra primero.

8. Garantía de audiencia tratándose de clausura de establecimientos en los que se realizan juegos con apuestas y sorteos

Con el fin de corregir el problema de inconstitucionalidad observado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se propone reformar el segundo párrafo y adicionar un quinto y sexto párrafos al artículo 20 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a efecto de establecer el procedimiento al que deben sujetarse las autoridades fiscales en el que se respete las garantías de audiencia y de defensa establecidas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de clausuras de establecimientos donde se realicen actividades de juegos con apuestas y sorteos, cuando los contribuyentes de dichas actividades no cumplan con la obligación de llevar sistemas de cómputo y de proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, en forma permanente, la información en línea y en tiempo real del sistema central de apuestas.

9. Declaraciones de pago para contribuyentes personas físicas que optan por tributar en el régimen de incorporación

En congruencia con la propuesta presentada ante esa Honorable Asamblea para expedir una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, en la cual se elimina el actual Régimen de Pequeños Contribuyentes, previsto en el Título IV, Capítulo II, Sección III de la ley, y se propone establecer el denominado “Régimen de Incorporación”, al cual podrán acogerse por un periodo de seis años las personas físicas con poca capacidad económica y administrativa, a fin de que puedan prepararse para cumplir adecuadamente con sus obligaciones e incorporarse al régimen general de la Ley del Impuesto sobre la Renta, motivo por el cual se les permitirá que durante el periodo mencionado puedan presentar de forma bimestral sus declaraciones de pago e informativas para efectos del impuesto sobre la renta, se considera conveniente permitir que dichos contribuyentes también puedan presentar de manera bimestral las declaraciones de pago correspondientes al IEPS, precisando que no estarán obligados a presentar las declaraciones informativas relativas a este impuesto, siempre que presenten la información de las operaciones con sus proveedores en el bimestre inmediato anterior, de conformidad con lo previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que se adiciona un artículo 5o.-D a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

10. Se elimina la facultad que se confiere a las entidades federativas para administrar el impuesto sobre juegos con apuestas y sorteos, tratándose de pequeños contribuyentes

En la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta se elimina el Régimen de Pequeños Contribuyentes y, por lo tanto, las entidades federativas ya no tendrán facultades de administración sobre ese sector. Por su parte, el artículo 29 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios establece que, respecto del IEPS aplicable a juegos con apuestas y sorteos que causen las personas físicas sujetas al Régimen de Pequeños Contribuyentes, será administrado también por las entidades federativas. Al dejar de tener vigencia el Régimen de Pequeños Contribuyentes y su administración por las entidades federativas se hace innecesario conservar esta disposición, por lo que se propone su eliminación.

11. Código de seguridad para cajetillas de cigarros

Es una realidad que el hábito de fumar representa un grave problema de salud pública. Con la venta de cajetillas de cigarros que se realiza tanto en el comercio formal como en el informal, dicho problema se agudiza si se consumen además cigarros de procedencia ilícita.

El Gobierno Federal ha realizado acciones tendientes a combatir la venta de cigarros ilegales y de dudosa procedencia.

Sin embargo, esto no ha sido suficiente, por lo que es necesario emprender otras acciones que coadyuven a combatir la falsificación y contrabando de estos productos.

En este sentido, se propone reformar el artículo 19, fracción XXII, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para establecer la obligación a los productores, fabricantes e importadores de cigarros y otros tabacos labrados, de imprimir un código de seguridad en cada una de las cajetillas de cigarros para su venta en México, con las características técnicas que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, así como la obligación de dichos contribuyentes de que registren, almacenen y proporcionen al citado organismo, la información que se genere de los mecanismos y sistemas de impresión del referido código.

Como complemento de lo anterior, se propone adicionar el artículo 19-A a la ley citada, para facultar al Servicio de Administración Tributaria para que, cuando detecte cajetillas de cigarros que no cuenten con el código de seguridad que cumpla con las especificaciones a que se refiere el artículo 19, fracción XXII, proceda a asegurarlas pasando a propiedad del fisco federal, a efecto de que proceda a su destrucción.

Para que el citado organismo ejerza adecuadamente dichas acciones, se propone también facultarlo para que practique verificaciones en cualquier local o establecimiento en donde se vendan, enajenen o distribuyan en México las cajetillas de cigarros y otros tabacos labrados, para cerciorarse que estos productos contengan impreso el código de seguridad, observando el procedimiento que se establece en el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación.

12. Comprobantes fiscales

En concordancia con las modificaciones que se han realizado al Código Fiscal de la Federación en materia de comprobantes fiscales y con las propuestas presentadas en esta iniciativa en dicha materia, es necesario adecuar diversas disposiciones en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a fin de que en estas disposiciones se establezca la obligación de los contribuyentes para expedir comprobantes fiscales, dado que las características y requisitos que deben contener los mismos, quedan regulados en el mencionado Código.

13. Actualización de referencias a disposiciones de la ley del impuesto sobre la renta

Finalmente, derivado de la propuesta presentada para expedir una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, y toda vez que en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se alude en diversas disposiciones a dicha ley, es necesario actualizar las referencias mencionadas.

14. Recaudación estimada

Se estima que en congruencia con los ingresos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, en caso de aprobarse el conjunto de medidas en materia del IEPS propuestas en esta Iniciativa, se obtendrían recursos adicionales equivalentes a aproximadamente 33.8 mil millones de pesos.

F. DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS

La Ley Federal de Derechos prevé que las cuotas deberán actualizarse cuando el incremento porcentual acumulado del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) desde el mes en que se actualizaron por última vez, exceda del 10%, considerando el periodo comprendido desde el último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización y hasta el último mes del ejercicio en el que se exceda el porcentaje citado.

No obstante, resulta necesario que los derechos reflejen puntualmente las variaciones en el INPC de manera anual, por lo que se propone que a partir del siguiente ejercicio fiscal se actualicen estas contribuciones de forma anual el primero de enero de cada año, considerando el periodo comprendido desde el decimotercer mes inmediato anterior y hasta el último mes anterior a aquel en que se efectúa la actualización.

Derivado de diversas reformas efectuadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se sugiere realizar algunas precisiones al artículo 3o. de la Ley Federal de Derechos, con la finalidad de ampliar los efectos de dicha disposición para que cualquier dependencia, entidad u órgano del Estado que preste servicios públicos o que tenga a su cargo la administración del uso, goce, explotación o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Nación, tal como lo establece la Ley Federal de Derechos, esté en posibilidad de llevar a cabo el procedimiento de cobro que se describe en dicho artículo.

En adición a lo anterior, en congruencia con las propuestas en materia de derechos sobre minería que se describen más adelante, a efecto de reforzar la fiscalización de dichos derechos, se propone que la Secretaría de Economía no ejerza el procedimiento a que se refiere el artículo 3o., sexto párrafo de la Ley Federal de Derechos, a fin de que sea el Servicio de Administración Tributaria la que mediante sus facultades de comprobación señaladas en las disposiciones fiscales lleve a cabo la fiscalización de los derechos sobre minería a que se refiere el Capítulo XIII del Título Segundo de la Ley Federal de Derechos, con la finalidad de llevar una recaudación eficiente de todos los derechos en la materia. No obstante lo anterior, se considera conveniente que la Secretaría de Economía conserve la facultad de suspender el uso, goce o aprovechamiento de dichos bienes de dominio público de la federación, por la omisión total o parcial del entero de dichos derechos.

Por otra parte, con la intención de automatizar el intercambio de información entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto de los ingresos que éstas hayan percibido por derechos durante el primer semestre del ejercicio fiscal que se encuentre en curso, así como los que tengan programados percibir durante el segundo semestre del mismo, se propone precisar que el informe respectivo debe realizarse a más tardar el último día hábil de julio a través del sistema electrónico que disponga dicha Secretaría, denominado “Módulo de Estimación de Ingresos por Concepto de Derechos, Productos y Aprovechamientos”.

1. Servicios Migratorios

Se propone la derogación de los derechos por la expedición del documento migratorio que acredite la condición de estancia de “Visitante Regional”, en virtud de que su cobro dificultaría el control migratorio al desincentivar la obtención de dicha condición de estancia, particularmente si se considera que la mayoría de las personas que lo tramitan son residentes o nacionales de países vecinos como Guatemala y/o Belice.

El Instituto Nacional de Migración está facultado para autorizar la renovación de algunas condiciones de estancia a los extranjeros que requieran permanecer más tiempo en nuestro país. En ese sentido, se plantea adicionar en la Ley Federal de Derechos dicho concepto de cobro.

Se propone que previo a la prestación de los servicios, las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros recauden y enteren el derecho por la condición de estancia de “Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas”, así como el derecho por servicios migratorios a los extranjeros que arriben al país vía aérea, con lo cual se busca mejorar la captación de los recursos en la materia.

Adicionalmente, se propone exentar del cobro del derecho por la expedición del documento migratorio relativo a la condición de estancia al Residente Temporal cuando sea autorizado bajo los convenios de cooperación o intercambio educativo, cultural y científico.

Con la finalidad de homologar la Ley Federal de Derechos con el Reglamento de la Ley General de Población, en el cual se establece el procedimiento y requisitos que deben satisfacer tanto el Residente Temporal Estudiante como el Residente Temporal para obtener permiso de trabajo, se propone incorporar a este último en el supuesto del pago del derechos por servicios migratorios por la expedición de autorización para realizar actividades remuneradas.

En el 2012 se implementó el Programa Viajero Confiable, el cual tiene como objetivo facilitar los flujos migratorios a través de validaciones automatizadas en materia judicial, migratoria, aduanera y fitozoosanitaria, con la finalidad de verificar que las personas no hayan cometido actividades ilícitas, terroristas o que vulneren la seguridad nacional. Con base en lo anterior, se propone incorporar un derecho por el estudio, trámite y, en su caso, la autorización o renovación que emita el Instituto Nacional de Migración para ser miembro de dicho programa.

Se plantea a esa Soberanía, incluir en la Ley Federal de Derechos el cobro por la expedición de la tarjeta de viaje APEC Business TravelCard (ABTC), la cual en la actualidad se efectúa bajo la figura de aprovechamientos.

2. Servicios Consulares

Se considera viable la eliminación del Certificado de importación de armas, municiones, detonantes, explosivos y artificios químicos, en virtud de que actualmente dicho certificado ya no se considera documento consular y en consecuencia el Sistema Integral de Administración Consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya no lo contempla dentro de los servicios proporcionados por la misma.

Adicional, se propone exentar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano del derecho por la expedición del certificado de lista de menaje de casa, el cual se expide por las oficinas consulares cuando los miembros del Servicio Exterior Mexicano son trasladados a territorio nacional, toda vez que es la propia Secretaría de Relaciones Exteriores la que cubre los derechos por los servicios otorgados a estos funcionarios, además de que actualmente la ley sectorial les otorga diversos beneficios en el pago de otras contribuciones.

3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Derivado de la necesidad de implementar un régimen más robusto de prevención, detección y reporte de actos, omisiones u operaciones que presenten los centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas para obtener su registro ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y evitar que se pudiesen ubicar dentro de los supuestos penales establecidos en los artículos 139, 148 Bis o 400 Bis del Código Penal Federal, se propone incorporar en la Ley Federal de Derechos en el artículo 29, un derecho por la prestación de servicios consistentes en el estudio, trámite y, en su caso, emisión o renovación de un dictamen técnico mediante el cual se podrán prever, detectar y reportar actos, omisiones u operaciones que pudiesen ubicarse en los supuestos penales señalados, con lo cual se pretende fomentar el adecuado cumplimiento por parte de los sujetos obligados.

Las autorizaciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para constituirse y operar como arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero y sociedades financieras de objeto limitado quedaron sin efecto por ministerio de ley el 18 de julio de 2013. Por lo anterior, en congruencia con la reforma financiera mencionada, se propone derogar los derechos por los servicios de inspección y vigilancia que presta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a las arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, y sociedades financieras de objeto limitado.

4. Sanidad Zoosanitaria y Fitozoosanitaria

Se plantea exentarlas del pago del derecho de certificación en materia de sanidad agropecuaria, por la expedición de certificados zoosanitarios y fitosanitarios. Asimismo, con el objetivo de darle mayor competitividad al sector agropecuario del país, se pretende otorgar una disminución del 50% de la cuota del derecho mencionado, en los casos de importación de vegetales, animales vivos, sus productos y subproductos, así como productos químicos, farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales y consumo por éstos.

5. Autotransporte Federal

La Ley Federal de Derechos contempla el pago de derechos por los trámites relativos. Sin embargo, cada concepto implica un trámite y el pago individual de cada derecho, lo que genera cargas administrativas a los particulares que desarrollan actividades de autotransporte.

Con la finalidad de simplificar las cargas tributarias que enfrentan los contribuyentes del sector de autotransportes, se propone la implementación de un solo derecho que comprenda los permisos para la operación y explotación de los servicios de autotransporte federal, el cual incluye, alta vehicular, placas metálicas, calcomanía de identificación vehicular y tarjeta de circulación para vehículos motrices, unidades de arrastre y otras modalidades del servicio de autotransporte federal referidos, así como establecer una cuota menor para el caso de que los interesados soliciten los servicios a través de medios electrónicos.

6. Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano

Se propone cobrar una sola cuota por los derechos de extensión de horario de los servicios de control de tránsito aéreo, eliminando así los relativos a la información de vuelo en extensión de horario.

También se propone efectuar algunas adecuaciones al marco fiscal regulatorio a efecto de que las aeronaves con operaciones no regulares, realicen el pago de su derecho de manera inmediatamente posterior al aterrizaje de la aeronave o, en su caso, de manera previa tratándose del despegue.

7. Aeronáutica Civil

Se propone incorporar la prestación de servicios relacionados con la expedición de certificados de aeródromo, de especificaciones del sistema de gestión de seguridad operacional, de producción de aeronaves y sus componentes, así como verificación, y en su caso, la certificación como Explotador de Servicios Aéreos, a fin de que México esté en posibilidades de cumplir con sus obligaciones contraídas con anterioridad en los convenios internacionales.

8. Servicios de Capitanía de Puerto

Se plantea la incorporación del servicio de enmienda, consistente en la variación del rumbo o el fondeadero de las embarcaciones atracadas o fondeadas, situación que se origina en razón de las necesidades de la operación portuaria, estableciendo cuotas diferenciadas en atención a las dimensiones de la embarcación.

Asimismo, a efecto de simplificar los trámites administrativos y hacer más eficiente el cobro y en consecuencia, la operación portuaria, se propone optar por efectuar en un solo pago la totalidad de los servicios prestados por la autoridad portuaria a las embarcaciones, sean estos de arribo, maniobras de fondeo, enmienda o despacho, previo a que se le autorice a la embarcación el despacho.

Se estableció la obligación de expedir una declaración de cumplimiento de una instalación portuaria, consistente en un documento expedido por la autoridad marítima que avale que una instalación portuaria cumple satisfactoriamente con lo establecido en el Código PBIP. En ese sentido, se propone establecer un derecho por la expedición del certificado de cumplimiento por parte de las instalaciones portuarias.

9. Medio Ambiente y Recursos Naturales

Se propone reformar el derecho por el otorgamiento de permisos, prórrogas, sustituciones, transferencias o concesiones para el uso o aprovechamiento de elementos y recursos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, toda vez que el mencionado reglamento señala que se requiere autorización para realizar actividades dentro de dichas áreas. En ese sentido, se plantea reemplazar el término “permiso” por el de “autorización”.

10. Servicios Sanitarios

Se considera conveniente establecer que se pague el 50% de la cuota del derecho que actualmente cubren las fábricas o laboratorios, cuando la licencia sanitaria se expida a centros de mezclas

Se estima conveniente modificar la Ley Federal de Derechos para ampliar el texto de la disposición fiscal, con la finalidad de abarcar todos los supuestos en materia sanitaria en que la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios expida licencias o registros sanitarios.

Se plantea a esta Legislatura, la unificación y la reducción de las cuotas de los derechos por los servicios relativos a: i) la validación de la calidad sanitaria del agua del área de producción de moluscos bivalvos y de las especies que se cultivan o cosechan, y ii) la acreditación de plantas de empaquetado al Programa Mexicano de Sanidad de Moluscos Bivalvos. Lo anterior, con el objeto de simplificar el pago, de que las cuotas de estos derechos sean proporcionales a los costos que para la autoridad sanitaria implican la prestación de esos servicios, así como el apoyar a los productores o cosechadores de este tipo de moluscos a cumplir con los requisitos que solicitan otros países para aceptar la importación de sus productos.

11. Servicios Privados de Seguridad

Actualmente, la Ley Federal de Derechos no prevé el pago de derechos por los Servicios de Alarmas y de Monitoreo Electrónico, por lo que se estima necesaria la incorporación del derecho por este servicio en dicha ley.

12. Bosques y Áreas Naturales Protegidas

Se propone que los usuarios de las áreas naturales protegidas sólo realicen el pago correspondiente por el área que efectivamente usen o aprovechen, ya que en muchas ocasiones la ubicación geográfica de las mismas genera que necesariamente se tenga que pasar por un área natural protegida contigua para poder acceder al área de destino, en la cual efectivamente se hace uso o aprovechan los elementos naturales marinos, insulares y escénicos de la misma.

13. Carreteras y Puentes

Con el ánimo de disminuir la carga fiscal a dicho organismo, fomentar la competitividad, y coadyuvar a su crecimiento y desarrollo, se plantea disminuir la tasa al 1% sobre los ingresos por la venta de bienes y servicios que obtenga por el uso de las carreteras y puentes federales, y exceptuar de la base del derecho los ingresos que el organismo entere a la Federación por concepto de coordinación fiscal.

Lo anterior, permitirá a CAPUFE pagar derechos sólo sobre aquellos ingresos que son considerados como propios y con una tasa similar a la de otros concesionarios de infraestructura carretera.

14. Agua

Se proponen a esta Soberanía las siguientes propuestas de reforma en materia de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales y de los cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales:

a. Zonas de disponibilidad

Se propone a esta Legislatura reformar los artículos 222, 223 y 231 de la Ley Federal de Derechos, con la finalidad de prever en dicho ordenamiento la metodología a través de la cual se determinará la clasificación de las zonas de disponibilidad atendiendo a la fuente de extracción, distinguiendo entre una cuenca o acuífero. En ese sentido, las metodologías permitirán reconocer la disponibilidad tanto del agua superficial como subterránea y a cada una de ellas asignarle la zona de disponibilidad que corresponda para efectos del cálculo del derecho por el uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales.

Asimismo, la intención de plasmar en la ley la metodología permitirá que los contribuyentes puedan determinar por sí mismos la zona de disponibilidad que corresponde para efectos del pago del derecho, tanto para aguas superficiales como para aguas subterráneas, para lo cual la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) publicará en el Diario Oficial de la Federación, como facilidad administrativa, al inicio de cada ejercicio fiscal, los valores de las variables que integran cada una de las fórmulas. En ese mismo sentido, dicha Comisión publicará de igual forma, como facilidad administrativa, en el mismo órgano difusor la zona de disponibilidad que corresponda a cada cuenca hidrológica o acuífero del país.

b. Trasvase de Aguas Nacionales

Se somete a consideración de esta Legislatura la adición de un artículo 223 Bis a la Ley Federal de Derechos a efecto de establecer una cuota aplicable a aquellos contribuyentes que usen, exploten o aprovechen aguas nacionales trasvasadas de una cuenca diversa con la cual no existe conexión natural, la cual incluye elementos de índole ambiental y social, cuya finalidad tiende a internalizar las externalidades negativas que se generan al usar, explotar y aprovechar aguas trasvasadas, concientizando con ello a los destinatarios finales del valor ambiental, social y económico del agua.

La referida cuota al ser parte del derecho previsto en los artículos 222 y 223 de la Ley Federal de Derechos, tiene el mismo objeto, es decir, usar, explotar o aprovechar aguas nacionales, pero considerando que dichas aguas nacionales trasvasadas tienen un valor superior por el impacto ambiental y costo de oportunidad social que ocasionó su extracción; así como el aumento de la disponibilidad de la cuenca importadora.

Como una facilidad administrativa para los contribuyentes, se propone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día del mes de febrero las cuotas aplicables al trasvase durante el ejercicio fiscal que corresponda, mismas que el contribuyente podrá aplicar de forma opcional para la determinación del derecho, independientemente de la posibilidad que tiene el propio contribuyente de calcular la cuota aplicable. Lo anterior, con la finalidad de otorgar mayor certeza jurídica al contribuyente para que pueda verificar sus resultados con los determinados por la autoridad.

c. Aguas Salobres

Actualmente, de conformidad con la Ley Federal de Derechos, como un beneficio fiscal y con el ánimo de incentivar el uso de aguas salobres, se señala que no se pagará el derecho cuando el contribuyente obtenga el certificado de agua salobre expedido por la CONAGUA, el cual tendrá una vigencia de tres ejercicios fiscales contados a partir del año en que el contribuyente presentó la solicitud.

Sin embargo, la CONAGUA no tiene la certeza que durante la vigencia del certificado el volumen que extrae, usa o aprovecha sigue teniendo la calidad de agua salobre, lo cual representa que durante tres ejercicios fiscales el contribuyente no tendrá la obligación de pagar el derecho por uso, explotación o aprovechamiento de aguas nacionales, independientemente de que el recurso extraído ya no cuente con esa calidad.

Tomando en consideración lo anterior, se propone un criterio que permita al usuario obtener el citado beneficio fiscal cuando el agua que extraiga sea efectivamente salobre, para lo cual se plantea establecer como regla general para obtener el beneficio de la exención del derecho que el contribuyente acredite que el recurso hídrico contiene más de 2,500 miligramos por litro de sólidos disueltos totales, ya sea mediante un muestreo y análisis diario realizado por laboratorio acreditado, o a través de medidores de calidad del agua que determinen la concentración de sólidos disueltos totales de forma diaria, debiendo en este último caso contar con la validación por la CONAGUA de que el medidor, su instalación, calibración y funcionamiento, cumplen con los requisitos establecidos en las reglas de carácter general expedidas por dicha Comisión.

d. Cuerpos Receptores de las Descargas de Aguas Residuales

Es necesario implementar un derecho que grave el volumen de descarga de agua residual y cualquier nivel de contaminación de los contaminantes Sólidos Suspendidos Totales (SST) y Demanda Química de Oxígeno (DQO), por medio de cuotas razonables que atiendan a los niveles de contaminación de la descarga, mediante un fácil control a través de la medición de los volúmenes descargados, así como el establecimiento de criterios técnicos acordes a las Normas Oficiales Mexicanas y las condiciones particulares de descarga.

En ese sentido, se propone facultar a la CONAGUA para instalar medidores volumétricos que le permitan evitar la asimetría en la información de las descargas efectuadas por los contribuyentes, toda vez que la base del derecho será el volumen descargado durante el trimestre, lo que llevará a lograr un control efectivo por parte de la autoridad.

Para tales efectos, el contribuyente que descargue por debajo de las concentraciones características de los contaminantes SST y DQO del grupo al que corresponda, deberá probar ante la autoridad fiscal los niveles de concentración de sus descargas mediante análisis de laboratorio acreditado ante la entidad autorizada por la Secretaría de Economía y aprobado por la CONAGUA, lo que redundará en una mejor calidad en la descarga y, en consecuencia, en un monto menor a pagar del derecho correspondiente.

Por otra parte, con la finalidad de incentivar a que los contribuyentes lleven a cabo procesos de saneamiento de las aguas residuales para descargarlas con mejor calidad, se plantea a esa Legislatura reformar la fracción I, del artículo 282, a fin de prever como una causal de exención que aquellos contribuyentes que acrediten

con los referidos análisis de laboratorio, que su descarga no rebasa los límites máximos permisibles establecidos en la ley, o bien, en las condiciones particulares de descarga que la CONAGUA emita conforme a la declaratoria de clasificación del cuerpo de las aguas nacionales que corresponda, no estarán obligados al pago del derecho.

Acorde a lo anterior, con el propósito de reconocer la vulnerabilidad económica en que se encuentran las poblaciones inferiores a 10,000 habitantes, en comparación con las medianas y grandes ciudades, en las cuales se encuentra la principal actividad económica del país, es que se propone ampliar el beneficio de la exención a poblaciones inferiores a 10,000 habitantes.

Adicional a lo anterior, con la finalidad de incentivar a los contribuyentes al tratamiento de aguas residuales, y en consecuencia descargarlas con mejor calidad, se propone como una causal de exención en el pago del derecho a aquellos contribuyentes que acrediten con los análisis que realice el laboratorio aprobado por la CONAGUA, que su descarga no rebasa los límites máximos establecidos en la Ley Federal de Derechos.

Al respecto, cabe aclarar que es necesario considerar que para efectos de la determinación del monto del derecho, el contribuyente considerará únicamente dos tipos de contaminante (DQO y SST); Sin embargo, para poder gozar de la exención de la contribución su descarga deberá cumplir con los límites máximos permisibles de dieciséis tipos de contaminante, con lo que se puede advertir que no se hallarían en la misma situación jurídica el contribuyente que está exento, respecto de otro que tenga la obligación de cubrirlo, pues el primero cumplió con los dieciséis parámetros de contaminantes, en cambio el segundo incumple al menos con uno de ellos lo cual significa que su descarga es contaminante y por tanto se justifica el pago del derecho.

Finalmente, se plantea conservar en la Ley Federal de Derechos el beneficio que tiende a incentivar el tratamiento de aguas residuales, aplicable a aquellos contribuyentes que realicen acciones para mejorar la calidad del agua de sus descargas y éstas sean de una calidad igual o superior a la establecida en la Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994, pudiendo beneficiarse con una reducción de hasta un 30% en el pago del derecho por uso, explotación o aprovechamiento de aguas nacionales.

15. Zona Federal Marítimo Terrestre

Con la finalidad de evitar abusos del beneficio que otorga la Ley Federal de Derechos relativo a los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de playas, la zona federal marítimo terrestre, y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, se propone eliminar la excepción a las obras de protección contra fenómenos naturales, debido a que generalmente se trata de bardas de concreto que los particulares construyen en zona federal para delimitar su propiedad y no así para protegerse de fenómenos naturales.

Asimismo, se plantea hacer diversas adecuaciones al uso de ornato, con el objetivo de que no comprenda obras de ingeniería civil. En ese tenor de ideas, es necesario que se diferencien con claridad los tres tipos de uso que se establecen como son el de protección, el de ornato y el general, tomando en consideración el tipo de impacto ecológico que las actividades y construcciones pueden generar, por lo que es importante tomar en cuenta el tipo de materiales que se pretenden utilizar.

De ahí que el uso de protección debe implicar únicamente la conservación de la zona federal, el uso de ornato, el embellecimiento del lugar a través de obras de fácil remoción que no generen impacto significativo, y el uso general debe necesariamente comprender las obras de ingeniería civil y las que requieran trabajos de cimentación.

16. Espectro radioeléctrico

El pasado 11 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, que, entre otros aspectos, tiene el propósito de beneficiar a todos los mexicanos; primero, con el fin de hacer realidad el acceso de la población a las tecnologías de la información y la comunicación, incluida la banda ancha, lo que necesariamente se traducirá en mejores servicios públicos, y segundo, con objeto de establecer condiciones de competencia y libre concurrencia en los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, lo que dará lugar a un funcionamiento eficiente de los mercados.

La iniciativa que se somete a consideración de esa Legislatura es congruente con lo anterior, ya que establece el régimen fiscal en materia de derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencias para las bandas de frecuencias de 410 MHz a 430 MHz y de las bandas de 698 MHz a 806 MHz y de 2.5 GHz a 2.69 GHz, para que puedan ser utilizados conforme al uso más amplio que la tecnología disponible permita.

Aunado a lo anterior, en la iniciativa que se presenta a consideración de esa Soberanía, se propone la posibilidad de ordenar algunos de los cobros vigentes y gravar otros rangos de bandas que actualmente no tributan bajo la estructura de los derechos ya establecidos, a efecto de homologar el tratamiento a los diversos concesionarios mediante cobros por región y por cada kilohertz concesionado opermisionado.

En otro tenor de ideas, en cumplimiento del mandato de los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 134 de dicho ordenamiento, el Estado tiene la responsabilidad de que los bienes del dominio de la Nación, como recursos económicos, sean manejados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para lograr un equilibrio de las fuerzas del mercado, elemento esencial para que las concesiones que otorga el Estado logren dichos objetivos, particularmente en lo referente al espectro radioeléctrico.

En la iniciativa que se somete a consideración, se propone a este Honorable Congreso de la Unión, la derogación del artículo 244-A de la Ley Federal de Derechos, toda vez que actualmente ya no existen contribuyentes que se encuentren gravados bajo el mencionado precepto. Así, los nuevos concesionarios, deberán tributar de acuerdo a la banda de frecuencia que usen, gocen, exploten o aprovechen conforme a lo establecido en el ordenamiento mencionado.

Por otro lado, se propone a este Honorable Congreso de la Unión una disposición transitoria en la que se establezca que las concesiones vigentes sobre la banda de frecuencias de 2.5 a 2.69 GHz que únicamente presten el servicio de televisión restringida por microondas continúen pagando el derecho establecido en el artículo 243 de la Ley Federal de Derechos hasta 2018 o hasta el momento en que se les modifique su concesión bajo la modalidad de concesión única que establece nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y puedan prestar todo tipo de servicios a través de sus redes, lo que ocurra primero.

De acuerdo con lo señalado, de aprobarse por esa Soberanía esta medida a más tardar en 2018 todas las empresas que tengan una concesión única y puedan proporcionar cualquier tipo de servicios en la banda de frecuencias de 2.5 a 2.69 GHz, pagarán las cuotas que se proponen establecer en el artículo 244-G de la Ley Federal de Derechos. A partir de la misma fecha, se propone la derogación del artículo 243 de la propia ley, ya que quedaría sin materia.

Por otra parte, se plantea un incremento a las cuotas correspondientes al derecho por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico a que se refiere el artículo 244-D, con la finalidad de homologarlas con las cuotas vigentes del artículo 244-B, ya que las bandas que se contemplan en ambos preceptos tienen características técnicas similares y la posibilidad de proporcionar servicios semejantes.

Se considera oportuno establecer en la Ley Federal de Derechos el régimen que será aplicable por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias 698 MHz y 2.5 GHz que actualmente no se encuentran gravadas bajo la figura de derechos, con el fin de dar certeza a los contribuyentes con un esquema equitativo de cobro con respecto a las bandas de frecuencias que ya se encuentran gravadas en la propia Ley. Lo anterior, acorde al principio de equidad tributaria y a efecto de homologar el tratamiento a los diversos concesionarios.

Se plantea la incorporación a la Ley Federal de Derechos de los artículos 244-F, 244-G y 244-H, con la intención de regular, como en otros derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de este bien de dominio público de la Nación, el cobro por cada región en la que se opere y por cada kilohertz concesionado o permisionado.

Asimismo, la presente Iniciativa propone incorporar a partir del 1 de enero de 2015 al régimen actual a los Poderes de la Unión, Entidades Paraestatales Federales y a los Organismos Constitucionalmente Autónomos que tengan concesionadas, permisionadas o asignadas bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para desarrollar sus funciones y objetivos.

Por otro lado, con el objetivo de evitar que los concesionarios de derechos de emisión y recepción de señales y bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales, que hacen uso del espectro radioeléctrico mexicano, puedan disminuir del pago del derecho respectivo los pagos realizados por el uso de bandas de frecuencias, que hayan sido efectuados en los países de origen o en territorio nacional, se plantean diversas adecuaciones a los artículos 241 y 242 de la Ley Federal de Derechos, a fin de que en ningún caso se puedan acreditar los pagos por el uso de bandas de frecuencias que, en su caso, el concesionario haya efectuado o efectúe ante las autoridades del país de origen del sistema satelital extranjero o bien, ante las instancias nacionales, según sea el caso.

17. Minería

Adicional a lo anterior, podemos señalar que los mencionados títulos mineros otorgan el derecho de llevar a cabo trabajos de exploración y explotación mineros sobre una superficie determinada, independiente de si estos se llevan a cabo o no. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, las empresas mineras se han visto beneficiadas por el incremento de los precios de los minerales en los mercados internacionales, lo que se traduce en mayores ganancias económicas para dichas empresas y de las cuales el Estado no ha participado.

Bajo ese contexto y con la finalidad de que el Estado obtenga una retribución justa por el aprovechamiento de los recursos no renovables de la Nación, se somete a consideración de esa Soberanía, la adición de un artículo 268 a la Ley Federal de Derechos mediante el cual se implemente el derecho especial sobre minería a los titulares de las concesiones y asignaciones mineras por la producción de minerales y sustancias sujetos a la Ley Minera, aplicando una tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir de los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

En ese sentido, en la propuesta que se presenta, se señala que para efectos del cálculo del derecho, no se considerarán como ingresos acumulables: (i) los intereses devengados a favor en el ejercicio, sin ajuste alguno, e intereses moratorios; (ii) el ajuste anual por inflación que resulte acumulable en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y (iii) las cantidades recibidas en efectivo, en moneda nacional o extranjera, por concepto de préstamos, aportaciones para futuros aumentos de capital o aumentos de capital mayores a seiscientos mil pesos, cuando no se cumpla con lo previsto en la mencionada ley. Con lo anterior, se pretende fijar una base real y conveniente para el cálculo del pago de derechos por parte de las empresas mineras al establecerse sobre la utilidad neta derivada exclusivamente de dicha actividad.

En el mismo tenor de ideas, se plantea la posibilidad de poder disminuir las deducciones autorizadas conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, con excepción de: (i) las inversiones; (ii) los intereses devengados a cargo en el ejercicio, sin ajuste alguno, e intereses moratorios, y (iii) el ajuste anual por inflación que resulte deducible en los términos del mencionado ordenamiento.

Adicional a lo anterior, se considera que aquellos concesionarios y asignatarios mineros que lleven a cabo el uso, goce o aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral deben estar exentos únicamente por lo que respecta a dicho mineral, con la finalidad de no imponerle una carga tributaria adicional por la explotación del mencionado gas. Sin embargo, sí deberán de cubrir el pago del derecho especial sobre minería por la explotación de cualquier otro mineral, aún y cuando se realice al amparo de la misma concesión minera.

Por otra parte, en relación al cobro a los titulares de concesiones y asignaciones mineras que se encuentren inactivas, se propone un derecho adicional sobre minería en la ley respectiva, consistente en el 50% de la cuota máxima del artículo 263 de la Ley Federal de Derechos, a aquellos concesionarios que no lleven a cabo obras y trabajos de exploración y explotación comprobados durante dos años continuos, dentro de los primeros once primeros años de vigencia, contados a partir de la fecha de la expedición de su respectivo título. Asimismo, dicha cuota se incrementará en un 100% cuando la inactividad sea a partir del doceavo año y posteriores, a cubrirse en ambos casos de forma semestral.

Por último, se propone un derecho extraordinario sobre minería a los titulares de concesiones y asignaciones mineras, estableciendo una tasa del 0.5% a los ingresos derivados de la enajenación del oro, plata y platino, en tanto que se trata de minerales de una considerable extracción y que cuyos procesos afectan considerablemente el entorno en donde se encuentran.

Se propone una contribución que retribuya al Estado Mexicano una parte del beneficio obtenido por quienes se benefician económicamente de ellos, toda vez que los ingresos obtenidos por este tipo de metales al ser superiores no se equiparan con los ingresos obtenidos por los demás minerales y sustancias del subsuelo.

Se propone crear un Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Municipios Mineros, conformado con el 50% de los recursos obtenidos por los derechos especial, adicional y extraordinario sobre minería, mismo que se destinará en un 50% a los municipios mineros. Para efectos de lo anterior, la distribución se determinará con base en el valor de la actividad extractiva, a fin de contribuir a resarcir al entorno ambiental y ecológico de las entidades y comunidades en las cuales tuvo lugar la explotación minera.

Asimismo, los ingresos que se destinan al mencionado Fondo serán destinadas a los siguientes fines:

- Desarrollo social para el mejoramiento económico y productivo de los municipios mineros sobre bases sustentables para incrementar el bienestar de sus ciudadanos.
- Desarrollo urbano en el nivel municipal por medio de planes de ordenamiento territorial y programas de desarrollo urbano.
- Desarrollo sustentable para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del medio ambiente.
- Finalmente, es importante mencionar, que con lo anterior se propiciará un adecuado desarrollo de las zonas productoras y de las comunidades mineras asentadas en ellas.

18. Espacio Aéreo Mexicano

Una de las problemáticas que se ha venido presentando en los últimos años en cuanto a los derechos por el uso, goce o aprovechamiento del espacio aéreo mexicano, es el relativo a aquellos usuarios extranjeros que no cuentan con cédula de Registro Federal de Contribuyentes, domicilio fiscal o representante legal en nuestro país. En tal virtud, al no contar las dependencias o autoridades fiscales con dicha información ocasiona que la fiscalización de los recursos generados con motivo del uso, goce o aprovechamiento de este bien de dominio público de la Nación sea aún más difícil de llevar a cabo.

Asimismo, actualmente la Ley Federal de Derechos establece un procedimiento de cobro que lleva a cabo el Servicio a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), contenido en la fracción I del artículo 291 de dicho ordenamiento, el cual establece un plazo mayor para la aclaración por diferencias en el pago al señalado en el artículo 3o. de dicha ley. Sin embargo, considerando la importancia del trabajo que realiza dicho órgano desconcentrado y con el objetivo de hacer una recaudación más rápida y eficiente en materia de derechos por el uso, goce o aprovechamiento del espacio aéreo mexicano, se propone a esa Legislatura reformar el mencionado artículo con la finalidad de que le sea aplicable el procedimiento descrito en el artículo 3o. de disposiciones generales.

Adicional a lo anterior, con la finalidad de solucionar la problemática relativa a los usuarios que no cuenten con cédula de Registro Federal de Contribuyentes, domicilio fiscal en los Estados Unidos Mexicanos o representante legal dentro del territorio nacional, y con la intención de establecer medidas de reforzamiento de las atribuciones del SENEAM en materia de uso, goce o aprovechamiento del espacio aéreo, se plantea que dichos usuarios no podrán optar por pagar el derecho conforme a la fracción I del artículo 289, debiendo de cubrir el mismo de manera previa a la prestación del servicio y en efectivo, mediante el suministro de combustible, evitando con ello la omisión del pago y requerimiento futuro por parte de la autoridad fiscal.

19. Recaudación estimada

De aprobarse las medidas propuestas en la presente Iniciativa, generarán en su conjunto un impacto recaudatorio estimado de aproximadamente 11 mil millones de pesos, acorde con lo previsto en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014 presentada por esta Administración a mi cargo.

G. DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Para mantener la fortaleza y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el tiempo, la Reforma Hacendaria contempla adecuaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuyo principal objetivo es robustecer el marco jurídico relativo al manejo de la política fiscal, convirtiendo la salud de las finanzas públicas en una Política de Estado.

Para ello se proponen adecuaciones que buscan: primero, fortalecer la regla de balance actual para transitar hacia una regla de balance estructural, que otorgue mayor fortaleza a la conducción macroeconómica; segundo, establecer un ancla fiscal de mediano plazo con base en los Requerimientos Financieros del Sector Público; tercero, simplificar el régimen de ingresos excedentes y fondos de estabilización para distinguir entre el manejo de flujo de efectivo y el ahorro de largo plazo; y cuarto, adecuar diversas disposiciones del marco legal para mejorar la operatividad de las finanzas públicas.

1. Establecer una regla de balance estructural

La regla de balance actual está contenida en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En dicho artículo se establece que el Presupuesto de Egresos deberá contribuir al equilibrio presupuestario y prevé una cláusula de excepción que permite un déficit presupuestario en caso que las condiciones económicas y sociales que priven en el país así lo justifiquen.

Esta cláusula ha permitido la implementación de medidas contracíclicas, como fue el caso tras la crisis financiera mundial de 2009. Si bien la Ley establece que, en dichos casos, se deberá regresar al equilibrio presupuestario, no contempla el requerimiento de mejorar la posición fiscal cuando la economía se encuentra por arriba de su tendencia. Lo anterior, ofrece un área donde la Ley puede contribuir a fortalecer el manejo responsable de las finanzas públicas en el tiempo.

Por tanto, se propone fortalecer la regla de balance actual añadiendo un límite máximo de crecimiento al gasto corriente para generar ahorro en la parte alta del ciclo económico y garantizar una mayor calidad del gasto público. Para ello, se incluyen las definiciones de Gasto corriente estructural (GCE) y Límite máximo del gasto corriente estructural (LMGCE) en el artículo 2. Asimismo, se proponen adecuaciones a los artículos 16 y 17 para que anualmente se publiquen en los Criterios Generales de Política Económica un LMGCE que tendrá que contemplarse en el proceso de presupuestación, así como proyecciones de este límite para los próximos 5 años. Lo anterior, en el entendido que el LMGC deberá contribuir a mejorar el balance presupuestario cuando el Producto Interno Bruto (PIB) se encuentre por arriba de su nivel de tendencia.

Así, la regla de balance modificada funcionaría de la siguiente manera: (1) cuando el PIB se encuentra cerca de su nivel de tendencia, la regla funciona con un objetivo de balance cero, como hasta ahora; (2) cuando el PIB crece por debajo de su tendencia la regla también funcionaría como hasta ahora, permitiendo un déficit por debajo del objetivo de balance y estableciendo ex-ante la ruta para regresar al objetivo de balance de largo plazo; y (3) cuando el PIB crece por encima de su tendencia, la regla modificada añade un techo de gasto corriente para mejorar la posición fiscal que permita generar ahorros y pagar deuda, así como para incrementar la calidad del gasto público.

2. Establecer un ancla fiscal de mediano plazo

Actualmente el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece el equilibrio presupuestario basado en el balance público como ancla de las finanzas públicas. Esta medida ha servido de marco para un manejo prudente de las finanzas públicas en los últimos años. Sin embargo, no incluye la inversión de Pemex y otras adecuaciones financieras que deben ser consideradas para analizar la sostenibilidad de la hacienda pública en el mediano plazo.

Por tanto, se propone adecuar el artículo 17 de la Ley para incluir, de manera complementaria al balance equilibrado, un ancla fiscal de mediano plazo con base en los Requerimientos Financieros del Sector Público. Estos representan la medida más amplia de balance en nuestro país, y desde 2001 se establecieron como un indicador de transparencia y una medida que coadyuva a dar un seguimiento más adecuado a la posición fiscal del país.

La Reforma Hacendaria propone elevar la importancia de los Requerimientos Financieros del Sector Público a la Ley, estableciéndolos no sólo como un indicador, sino como un elemento adicional de manejo macroeconómico y de planeación de las finanzas públicas. Para ello se contempla adecuar el artículo 16 para que anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como parte de los Criterios Generales de Política Económica, establezca una meta de los Requerimientos Financieros del Sector Público congruente con un manejo responsable de las finanzas públicas y determinada por la capacidad de financiamiento del sector público federal. Lo anterior servirá para establecer esta medida de balance como una alternativa más puntual para el análisis de la relación estructural entre los ingresos y el gasto público en el tiempo.

3. Simplificar el régimen de ingresos excedentes y fondos de estabilización

Para simplificar el régimen de ingresos excedentes y fondos de estabilización, y poder así distinguir entre el manejo de flujo de efectivo y el ahorro de largo plazo, se plantea un conjunto de adecuaciones en torno a tres elementos: primero; eliminar fondos que han cumplido su objetivo o que en el marco de la Reforma Hacendaria serán redundantes; segundo, redefinir los límites máximos de los fondos de estabilización, para que éstos se actualicen con respecto a los ingresos del gobierno federal (ingresos por impuestos y derechos a los hidrocarburos) y no con base en la plataforma de producción petrolera, dado que su función se concentrará en el manejo de recursos para estabilizar el presupuesto ante diversas caídas del ingreso en el ejercicio fiscal de un año; tercero, crear un Fondo de Ahorro Soberano (FAS), cuyo objeto será generar ahorro de largo plazo que facilite la transferencia de recursos excedentes entre generaciones y que pueda servir para pagar anticipadamente deuda pública o enfrentar contingencias estructurales de las finanzas públicas.

Asimismo, la reforma contempla la eliminación del Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX) y del Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones (FARP). La desaparición del FEIPEMEX se justifica dado que la exclusión de la inversión de Petróleos Mexicanos de la meta del equilibrio presupuestario realizada en la reforma a la Ley en 2008, ya no hace necesario proteger esta inversión de posibles ajustes derivados de restricciones presupuestarias. Por su parte, la creación del nuevo Sistema de Seguridad Social Universal que garantiza el acceso de toda la población a una pensión, en términos de las reformas que prevén la creación de la Pensión Universal, hace redundante mantener el FARP.

En congruencia con lo anterior, se proponen adecuaciones a los artículos 19 y 21 para que los recursos que anteriormente correspondían al FEIPEMEX se destinen ahora al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP). Así, en la fracción IV del artículo 19 se mantiene el 25 por ciento para el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), así como el 10 por ciento destinado a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas; mientras que al FEIP ahora le corresponderán 65 por ciento de los recursos excedentes.

Además, se adecua la fracción cuarta y se sustituye la fracción quinta para establecer límites para el FEIEF y el FEIP con base en los impuestos y derechos a los hidrocarburos, así como para que con los recursos que excedan dichos límites se destinen en un 25 por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas, como hasta ahora, y en un 75 por ciento al nuevo Fondo de Ahorro Soberano. Con estas adecuaciones, los recursos excedentes destinados a inversión y fondos de las entidades federativas no se ven afectados, únicamente se proponen adecuaciones a la distribución de recursos para fondos federales, así como recursos destinados a programas y proyectos de inversión del Presupuesto de Egresos.

De esta manera, se fortalecen los mecanismos institucionales de nuestro país para garantizar la salud de las finanzas públicas de mediano y largo plazo, y confirmar aún más el compromiso y consenso en México con la estabilidad macroeconómica.

4. Mejorar la operatividad de las finanzas públicas

Finalmente, se proponen una serie de adecuaciones que permitan modernizar el marco legal de responsabilidad hacendaria y fortalecer la operatividad de las finanzas públicas. En primer término se acota la exposición de los riesgos para las finanzas públicas en los Criterios Generales de Política Económica, a los más relevantes y en el corto plazo. Lo anterior debido al principio de anualidad del presupuesto, que implica que en el transcurso del ejercicio fiscal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los ejecutores de gasto tienen facultades para emprender acciones que permitan cumplir con el programa económico aprobado por el Congreso de la Unión.

Por otro lado, se propone una adecuación que complementa el artículo 19, el cual precisa un concepto que permitirá ampliar el presupuesto de la Comisión Federal de Electricidad en caso de cambios en el volumen, además de cambios del precio del combustible como lo establece el artículo actualmente.

Adicionalmente, se propone reformar el artículo 31 para fortalecer algunos elementos de la fórmula de cálculo del precio del petróleo, en vista de que existen tiempos y precios de referencia que limitan un cálculo acorde con las realidades del mercado del crudo. Por ejemplo, actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está limitada a hacer dicho cálculo un mes antes de la entrega de los Criterios Generales de Política Económica. Sin embargo, la volatilidad de los precios experimentada en años recientes sugiere que dicha restricción puede traducirse en un cálculo que no representará las condiciones del mercado al momento de la entrega de dicho documento. Asimismo, el artículo 31 de la Ley actualmente limita al uso del petróleo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas (WTI) como precio de referencia; sin embargo las circunstancias del mercado han mostrado que existen otras mezclas que en ocasiones siguen más de cerca el comportamiento de la mezcla mexicana.

Por otro lado, con el fin de adecuar la medición del ejercicio del gasto a los momentos de registro a que se refiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se propone adecuar el artículo 52 para que los cargos al Presupuesto de Egresos se realicen cuando efectivamente se devengan y no cuando se emite la cuenta por liquidar certificada. Por otro lado, se propone modificar el artículo 54 para eliminar la restricción al monto de diferimiento de pago autorizado el año anterior que podrá considerarse como Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior en el ejercicio fiscal en curso.

En lo que se refiere al artículo 108 de la Ley, debido a que los lineamientos del sistema integral de información de los ingresos y gasto público no cumplen con los propósitos para los cuales el Banco de México tiene facultades para expedir disposiciones, conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Ley de dicho organismo constitucional autónomo, se propone que se elimine de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la participación del Banco Central en la expedición de dichos lineamientos. Por otra parte, tomando en cuenta las mejores prácticas en materia de control de seguridad de la información, el acceso al sistema de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados se tendrá que realizar en apego a las disposiciones que se establezcan en los lineamientos.

Finalmente, se proponen adecuaciones a los artículos 23, 106, 107, 110 y 111 con el fin de precisar conceptos acordes con las mejores prácticas y alinear los periodos de entrega de reportes con los informes trimestrales de finanzas públicas, así como para incluir en esta Ley disposiciones en materia de informes en materia hacendaria que cada año se incluyen en la Ley de Ingresos de la Federación, las cuales se considera son obligaciones de carácter permanente que no deberían estar sujetas a la discusión anual del paquete económico.

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

1. Despacho de mercancías

Se propone modificar el artículo 10 de la Ley Aduanera, con el objeto de plantear la posibilidad de llevar a cabo el despacho aduanero en lugar distinto al autorizado, cuando con ello se facilite y eficiente el mismo, con independencia de la naturaleza o volumen de las mercancías, criterio que las autoridades aduaneras deberán atender y seguir en los procesos de autorización que les presenten los usuarios de comercio exterior. Esta modificación significa que la autoridad aduanera ya no solo deberá atender a esos dos criterios que limitan y restringen el otorgamiento de este tipo de autorizaciones, dejándose de realizar proyectos de gran importancia en materia de infraestructura y en términos de optimización logística del tránsito y despacho de mercancías.

Tomando en consideración que en el territorio nacional se tienen aproximadamente 800 agentes aduanales activos y, con el objeto de promover un despacho aduanero competitivo a nivel internacional, se propone modificar el artículo 40 de la Ley Aduanera para permitir que los particulares promuevan directamente el despacho aduanero de sus mercancías sin la intervención obligatoria de los servicios profesionales prestados por los agentes aduanales. Esto es, se plantea que la intervención del agente aduanal sea opcional, situación que incluso ya se consideraba a través de la figura del apoderado aduanal y que se pretende reforzar con la propuesta de reforma que nos ocupa.

Como consecuencia del despacho directo, se propone la derogación de la Sección Segunda, del Capítulo Único, del Título Séptimo, de la Ley Aduanera, que actualmente regula la figura del apoderado aduanal, toda vez que los importadores o exportadores podrán realizar con su firma electrónica avanzada el trámite de sus pedimentos, por lo que se reconoce que la figura del apoderado aduanal deja de ser necesaria toda vez que como un mecanismo tangible de facilitación en el despacho aduanero será la propia persona moral a través de su firma electrónica o sello digital o designando un representante la que pueda intervenir en el despacho aduanero directamente y sin necesidad de intermediario alguno.

Por otra parte, en materia de otorgamiento de patentes, de derechos y obligaciones de los agentes aduanales, así como los procedimientos inherentes a la cancelación, suspensión y extinción de las patentes aduanales, se pretende reformar los artículos 159, 164, 165 y 166 de la Ley Aduanera, incorporándose la emisión de una convocatoria para obtener una patente de agente aduanal, precisando además, sin dar lugar a interpretaciones, las obligaciones y derechos de los agentes aduanales, entre otras, las de residencia, suspensión de actividades y mandatario aduanal.

En adición a lo anterior, y siendo consistentes con los planteamientos que promueve la reforma, no se puede omitir la derogación de la fracción VII del artículo 163 de la Ley Aduanera, así como del artículo 163-A, ambos artículos referidos particularmente a la figura del agente aduanal sustituto. Actualmente, esta figura se reconoce como un derecho del agente aduanal para designar, por única vez, a una persona física ante el Servicio de Administración Tributaria, como su agente aduanal adscrito, para que en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario, el adscrito sustituya al titular, y de esta forma obteniendo la patente aduanal actuando al amparo de la misma en la aduana de adscripción original y las adicionales de conformidad con el artículo 161 de la propia Ley.

2. Transporte ferroviario

Con el fin de promover el uso del transporte ferroviario, se modifica el artículo 11 de la Ley Aduanera, para dar sustento a la operación del mismo. De igual manera, se permite la importación temporal de locomotoras y equipo especializado hasta por un plazo de diez años, así como el cambio de régimen aduanero, toda vez que actualmente sólo se permite la importación temporal de equipo ferroviario.

3. Recinto fiscalizado estratégico

La iniciativa plantea la reforma al artículo 14-D de la Ley Aduanera, para establecer la posibilidad de habilitar recintos fiscalizados estratégicos en todo el territorio nacional, aun y cuando los inmuebles no colinden con los recintos fiscales o portuarios, a efecto de promover un régimen facilitador del comercio internacional de productos, a través no sólo de su almacenamiento, sino también de su exhibición, transformación e incluso comercialización en un centro logístico especializado en comercio exterior.

Asimismo, con la reforma a los artículos 25 y 135-A de la Ley Aduanera, se propone otorgar la facilidad de destinar al régimen de recinto fiscalizado estratégico mercancías que, estando en depósito ante la aduana, el importador desee acondicionarlas, conservarlas o modificarlas para su comercialización sin necesidad de retirarlas de la aduana.

4. Prevalidación electrónica de datos

En relación con el servicio de prevalidación electrónica, cuyo objeto radica en comprobar que los datos asentados en el pedimento de importación o exportación estén alineados con las disposiciones fiscales y aduaneras y con la finalidad de que exista una libre competencia que permita a los usuarios del comercio exterior tener diversas opciones al momento de utilizar dicho servicio, se propone la reforma al artículo 16-A de la Ley Aduanera, para prever la facilidad para que los interesados que cumplan con los requisitos que establezca el Servicio de Administración Tributaria, puedan solicitar la autorización para prestar el servicio de prevalidación electrónica de datos.

5. Sistema electrónico aduanero

Se pretende establecer el marco jurídico para dar sustento legal al sistema electrónico aduanero, el cual le permita a los usuarios del comercio exterior realizar, a través de un solo punto de entrada, todos los trámites de importación, exportación y tránsito de mercancías, por lo que se plantea la reforma al artículo 36 y la adición de un numeral 36-A a la Ley Aduanera, en los que se establece el procedimiento para llevar a cabo el despacho aduanero con documentos digitales y electrónicos, empleando firmas electrónicas y sellos digitales en sustitución de la presentación física de los documentos aduaneros y fiscales, facilitando con ello el trámite aduanero e inhibiendo el uso de documentos falsos, otorgando certeza jurídica a los usuarios del comercio exterior al definir conceptos relacionados con el despacho electrónico e incluso qué se entiende por pedimento y aviso consolidado.

La presente iniciativa prevé, a través de la adición de un Capítulo II, al Título Primero de la Ley Aduanera, el que las personas físicas y morales que realicen trámites a través del sistema electrónico aduanero queden sujetos a notificaciones en forma electrónica, de tal forma que dicho mecanismo sea acorde con la implementación de medios electrónicos en los que a través del uso de la firma electrónica avanzada o sello digital se prevea que los usuarios del comercio exterior implementen de forma ágil y segura medios que les permita concretizar sus operaciones, lo cual simplificará los procedimientos que llevan a cabo ante la autoridad aduanera, permitiéndoles que conozcan, se informen y se impongan a través de medios electrónicos, de todo lo relacionado con los trámites que realicen en materia de comercio exterior.

6. Reconocimiento aduanero, análisis de riesgo e inspección no intrusiva

Se estima conveniente plantear la eliminación del segundo reconocimiento aduanero, con la finalidad de optimizar y agilizar el despacho aduanero, lo que permitirá obtener como beneficio una disminución de los costos en las operaciones de comercio exterior, ya que no será necesario cargar y descargar las mercancías del medio de transporte y contenedor para su revisión, e incluso, evitando un posible daño a las mismas durante dicho proceso, toda vez que la revisión se efectuará con medios tecnológicos de punta, sin reducir la seguridad en el control de las mercancías.

Es por ello que para alinear los esfuerzos conforme a las recomendaciones de los organismos internacionales especialistas en la materia, se considera necesario implementar estrategias de revisión aduanal, sin dejar de lado el requerimiento de colaborar con la seguridad nacional, lo cual se traduce en esquemas de facilitación que beneficien al comercio exterior, haciéndolo más eficiente y simplificado.

Asimismo, ante la tendencia creciente de las operaciones de comercio exterior, se estima necesaria la implementación de herramientas de análisis de riesgo, así como tecnologías de inspección no intrusiva, que permitan a las autoridades ser más eficientes y asertivas en sus revisiones.

Por tecnología de inspección no intrusiva debe entenderse aquélla consistente en el análisis de imágenes de mercancías y medios de transporte, generado por equipos tecnológicos, tales como esclusas inteligentes para el control vehicular y sistemas de video grabación a distancia, así como equipo de muestreo y análisis de mercancías de difícil identificación, lo que facilitará el reconocimiento aduanero de mercancías y permitirá agilizar el flujo comercial en las aduanas del país.

Debido a lo anterior, se propone reformar el artículo 43 de la Ley Aduanera, con el objeto de que la revisión por parte de la autoridad evolucione de un sistema aduanero actual que basa su efectividad en la revisión de grandes volúmenes en menos tiempo, hacia una aduana que efectúe menos revisiones con un alto porcentaje de efectividad en la detección de irregularidades.

7. Derechos de los contribuyentes

Considerando los derechos básicos de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales y aduaneras, se encaminaron esfuerzos para eliminar cargas innecesarias en el procedimiento de las operaciones de comercio exterior, otorgando certidumbre en los trámites realizados por los importadores y exportadores.

Por lo anterior, con la finalidad de ampliar las facilidades a los usuarios del comercio exterior y de agilizar el despacho aduanero, se propone simplificar dichos procesos, para lo cual se prevé:

- a) Rectificar el pedimento, antes y con posterioridad a la activación del mecanismo de selección automatizado, tal y como se propone en la reforma al artículo 89 de la Ley Aduanera, en el que se prevé la emisión de autorizaciones que al efecto expida el Servicio de Administración Tributaria;
- b) Cambiar el régimen de las mercancías sin previa autorización, conforme a la propuesta de reforma al artículo 93 de la Ley Aduanera, sin limitar el ejercicio de tal derecho sólo a un régimen temporal a definitivo y a un sector IMMEX, como hoy se prevé en dicho ordenamiento, y
- c) Regularizar mercancías importadas temporalmente, aun vencido su plazo de permanencia en el país, como se dispone en el planteamiento de la reforma al artículo 101 de la Ley Aduanera.

Adicionalmente, en materia de sanciones, se propone a través de la reforma al artículo 199 de la Ley Aduanera, darle la oportunidad al contribuyente de pagar los créditos fiscales adeudados, con el beneficio de una reducción en un 50% de la multa impuesta, siempre que se realice su pago previo a la notificación de la resolución por la que se imponga la sanción.

8. Condiciones de estancia

Considerando que la estancia de las mercancías que ingresa a territorio nacional es regulada por la Ley Aduanera y la estadía de los individuos en el país es regulada por la Ley de Migración, se considera que debe haber una sincronía entre ambos ordenamientos; razón por la cual, se propone la adecuación de los artículos 61, 106 y 182 de la Ley Aduanera, respecto de los actos o hechos en la introducción y extracción de mercancías realizados por extranjeros y mexicanos residentes en el extranjero.

9. Cooperación con autoridades aduaneras de otros países

Actualmente, México ha firmado 24 acuerdos bilaterales con varios países, entre ellos, Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Indonesia, Japón, China e India. Debido a tal interacción, resulta conveniente proponer la reforma a los artículos 143 y 144 de la Ley Aduanera, a fin de fortalecer los esquemas de intercambio de información, la protección de la seguridad de la cadena logística de comercio internacional y estrechar la colaboración con las autoridades aduaneras de los países con los que se tienen fuertes lazos económicos; aunado a lo anterior, se considera necesario facilitar la coordinación entre autoridades nacionales y extranjeras que permitan el intercambio de información por medios electrónicos, con el fin de combatir las infracciones aduaneras, contrabando, la introducción de productos prohibidos, la triangulación de origen, la subvaluación, la sobre valoración, así como otros ilícitos aduaneros que dañan la planta productiva nacional y al Fisco Federal.

10. Recaudación estimada

Se advierte que las medidas propuestas en la presente Iniciativa no conllevan un impacto recaudatorio, toda vez que parte de éstas actualmente están operando a través de reglas de carácter general, y el planteamiento de otras tiene como objetivo: (i) facilitar y simplificar los procedimientos aduaneros; (ii) dotar de certeza jurídica a los usuarios del comercio exterior; (iii) emplear los adelantos tecnológicos e impulsar la competencia en diversos proveedores de servicios, y (iv) brindar de herramientas y mecanismos que procuren la eficiencia en el control y fiscalización aduanera. En consecuencia, dichas propuestas derivan en un beneficio en eficiencia para los usuarios del comercio exterior y para la administración pública.

II. SEGURIDAD SOCIAL

1. INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 40., 73 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL

La presente iniciativa tiene por objeto incluir dos nuevos derechos: el derecho de los adultos mayores a contar con una Pensión Universal que los apoye a cubrir sus gastos básicos de manutención durante la vejez, así como el derecho de los trabajadores a contar con un Seguro de Desempleo que les permita cubrir sus necesidades en tanto logran reincorporarse al mercado laboral formal.

En materia de adultos mayores, la iniciativa propone:

- Plasmar de manera expresa a nivel constitucional, los derechos fundamentales de los adultos mayores, estableciendo la obligación del Estado mexicano de proteger sus derechos; velar por que vivan con dignidad y seguridad y que reciban servicios de salud; promover su integración social y participación en las actividades económicas, políticas, educativas y culturales de su comunidad, así como establecer mecanismos de prevención y sanción de todo tipo de violencia o discriminación en su contra.
- Establecer la obligación del Estado Mexicano de garantizar que los adultos mayores puedan sufragar sus gastos básicos de manutención durante su vejez.
- Prever que las personas que cumplan 65 años a partir del año 2014 gozarán del nuevo derecho reconocido en la Constitución. Asimismo, que periódicamente se revise dicha edad para que, con base en los estudios demográficos, dicha edad se incremente en función de la esperanza de vida de la población.
- Garantizar que esta nueva política pública sea sostenible financieramente, para lo cual se propone la posibilidad de que, de manera transitoria, permanezcan los programas establecidos por la Federación, las entidades federativas y los municipios, que prevean la transferencia directa de recursos públicos a los adultos mayores para su manutención, siempre y cuando observen los términos y condiciones que establezca la ley reglamentaria de la presente reforma.

En materia de adultos mayores, la iniciativa propone:

- Garantizar a todos los trabajadores del sector formal que caigan en situación de desempleo, un mecanismo que evite el detrimento en el nivel de vida de sus familias y les permita reinserirse al mercado laboral formal de la manera más pronta posible.
- La prestación que se otorgará a través del seguro de desempleo, como instrumento de protección social, no quedará sólo en la sustitución de ingresos de los individuos, también servirá para desincentivar las transiciones hacia empleos menos productivos en el sector informal.
- La implementación del seguro servirá como eje para fortalecer la eficiencia de las políticas activas del mercado laboral, robusteciendo la oferta de trabajo y adecuándose a las necesidades cambiantes de la realidad laboral, lográndose así mejores condiciones para que los trabajadores reingresen al sector formal de la economía.

- La estructura del seguro de desempleo es de carácter redistributivo; es decir, permitirá beneficios más altos en términos relativos para la población de menores ingresos, los cuales generalmente se encuentran financiados a través del subsidio del Estado.
- Finalmente, se propone la modificación al artículo 123, Apartado A, fracción XXIX, constitucional, con el objeto de eliminar la mención al seguro de cesación involuntaria del trabajo, toda vez que el nuevo seguro de desempleo que se propone no está limitado a dicha modalidad de terminación de las relaciones laborales.

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4o., 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal

ARTÍCULO ÚNICO.- Se **REFORMA** el artículo 123, Apartado A, fracción XXIX; y se **ADICIONAN** los artículos 4o., con los párrafos décimo tercero y décimo cuarto; 73, con una fracción XXIX-T, y 123, con un último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 4o. ...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

El Estado protegerá los derechos de los adultos mayores; velará por que vivan con dignidad y seguridad, y reciban servicios de salud; promoverá su integración social y participación en las actividades económicas, políticas, educativas y culturales de su comunidad, y establecerá mecanismos de prevención y sanción de todo tipo de violencia o discriminación en su contra.

Los adultos mayores tendrán el derecho a recibir una pensión para apoyar sus gastos básicos de manutención durante la vejez, en los términos que determinen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Artículo 73. ...

I. a XXIX-R. ...

XXIX-T. Para legislar en materia de protección de los adultos mayores, con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o, último párrafo, de esta Constitución, así como en materia de seguro de desempleo, en términos del artículo 123, último párrafo, de la misma;

XXX. ...

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a XXVIII. ...

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

XXX. y XXXI. ...

B. ...

I. a XIV. ...

El Congreso de la Unión expedirá la ley que establezca un seguro de desempleo para los trabajadores a que se refieren los Apartados de este artículo, en la que se preverán las condiciones de financiamiento y los requisitos para acceder al mismo.”

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- El Congreso de la Unión y, en su caso, las legislaturas de las entidades federativas deberán aprobar las leyes y reformas que sean necesarias en virtud del presente Decreto, a más tardar a los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo.

El Congreso de la Unión preverá que los adultos mayores que cumplan 65 años a partir del año 2014, que requieran apoyo para sufragar sus gastos básicos de manutención durante su vejez, reciban una pensión a partir de dicho año.

Asimismo, preverá que periódicamente se revise dicha edad para que, con base en los estudios demográficos que determine la ley, dicha edad se incremente en función de la esperanza de vida de la población.

El acceso a los servicios a que se refiere el presente Decreto y el otorgamiento de los seguros y prestaciones correspondientes se realizarán de acuerdo al monto de ingresos disponible que permita cubrir las nuevas obligaciones.

Tercero.- Los programas establecidos por la Federación, las entidades federativas y los municipios, que prevean la transferencia directa de recursos públicos a los adultos mayores para su manutención, podrán continuar en los términos, condiciones y hasta por el plazo que establezca la ley a que se refiere este artículo.

2. LEY DE LA PENSIÓN UNIVERSAL

Las pensiones tienen por objeto contribuir a moderar la pérdida o disminución del ingreso de un individuo al final de su vida productiva. En ese contexto, los programas universales de pensiones de vejez ayudan a mitigar la pobreza y generan menor desigualdad de ingresos.

Se ha documentado que en los países en desarrollo que no disponen de sistemas de seguridad social universal, los grupos de población son vulnerables a los efectos del mercado y a los infortunios personales, que dificultan la prestación del apoyo familiar.

Esta Ley tiene como objetivo promover la Pensión Universal para adultos mayores, tomando en consideración los siguientes términos:

a. Disposiciones generales

El objeto de la Ley es establecer los términos y condiciones para el otorgamiento de la Pensión Universal, además de definirse en un artículo los principales términos que serán referidos a lo largo de la Ley. Asimismo, se prevé que la interpretación, para efectos administrativos, de la Ley, le corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que el ordenamiento incidirá en el ámbito de competencia de dicha dependencia.

Además, se establece una cláusula habilitante para que el Instituto Mexicano del Seguro Social pueda emitir las disposiciones de carácter general que se requieran para la operación de la Pensión Universal.

b. Requisitos para obtener la pensión universal son los siguientes

- Cumplir 65 años de edad a partir del año 2014 y no tener el carácter de pensionado. Esto es, no ser beneficiario de una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente a partir del día 1º de julio de 1997 y la Ley abrogada por ésta; jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios o cesantía en edad avanzada bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007 y bajo el régimen del artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente; por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente a partir del 1º de abril de 2007, así como esquemas similares en que se otorgue una pensión por años de servicio o edad por parte de entidades de la administración pública federal paraestatal;
- Residir en territorio nacional. Por considerar que los residentes en territorio nacional han desarrollado sus actividades y han contribuido en el país y requieren un apoyo para cubrir sus gastos básicos de manutención, en tanto que aquellos residentes en el extranjero pudieran ser beneficiarios de otros esquemas de seguridad social en su lugar de residencia. Para el caso de los extranjeros se prevé que su residencia en territorio nacional deberá ser de al menos 25 años, para evitar que sean beneficiados por programas de sus lugares de origen;
- Estén inscritos en el Registro Nacional de Población. Este requisito reviste especial importancia toda vez que permitirá la identificación de los ciudadanos y la individualización de los recursos de cada mexicano, así como el cálculo de los recursos necesarios para otorgar la pensión universal a los extranjeros que residan en territorio nacional y que cumplan con los demás requisitos, y
- Tener un ingreso mensual igual o inferior a quince salarios mínimos, para lo cual se propone una declaración bajo protesta de decir verdad. Este requisito implica cuestiones de equidad, toda vez que se considera que aquellas personas que cuentan con ingresos mayores a quince salarios mínimos no se encuentran en necesidad de recibir una pensión del Estado para garantizar una vejez digna.

El procedimiento consiste en que el Instituto Mexicano del Seguro Social revisará que el solicitante de la Pensión Universal cumpla con los requisitos señalados y emitirá la resolución correspondiente. Asimismo, deberá comunicar al solicitante la resolución, y en caso de que ésta sea positiva, hará lo propio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que llevará a cabo el trámite de pago correspondiente. El procedimiento para otorgar el pago de la Pensión Universal se realizará en los términos que prevea el reglamento.

Por otra parte, se establecen medios de defensa para las personas solicitantes de la pensión, pues se prevé que en contra de las resoluciones que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social, los solicitantes podrán interponer el recurso de revisión en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o, en su caso, ocurrir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Además, con la finalidad de fomentar el ahorro para la obtención de una pensión mayor, se establece la figura del ahorro complementario, mediante la cual las leyes de seguridad social deben prever mecanismos que incentiven el ahorro para los trabajadores, ya sea a cargo de ellos mismos o de sus patrones.

- Asimismo, se prevé un ajuste gradual en la edad que se establece como requisito para recibir la Pensión Universal, cada cinco años a partir de la entrada en vigor de la Ley, a la edad que resulte de aplicar el factor de 0.87 a la esperanza de vida general al nacer, calculada por el Consejo Nacional de Población, y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

De igual manera, la iniciativa de ley que nos ocupa prevé mecanismos para conservar el derecho a recibir el pago de la Pensión Universal, mismos que consisten en acreditar la supervivencia del beneficiario, que éste no adquiera los derechos de pensionado bajo algún sistema y que atienda los esquemas de prevención en materia de salud que se establezcan a través de las autoridades competentes.

La iniciativa que se somete a la consideración de esa Soberanía establece que la Pensión Universal tiene las siguientes características:

- Personal, pues se otorgará individualmente;
- Intransferible, es un derecho adquirido por las condiciones de cada persona, por lo que no podrá ser enajenada ni cedida bajo ninguna circunstancia, y
- Inextinguible, pues al haberlo obtenido y cumpliendo con los requisitos de conservación previstos, su pago sólo cesará con el fallecimiento del beneficiario.

Por otra parte, es de mencionarse que se establece un plazo de un año para la prescripción del derecho a reclamar los pagos mensuales de la pensión. Es decir, el beneficiario no pierde nunca el derecho de acceder a su pensión pero, por certeza jurídica, cuenta con un plazo de un año para reclamar los pagos mensuales correspondientes, contados a partir de la fecha en que los mismos sean exigibles.

c. Monto de la Pensión Universal

La Pensión Universal tiene por objeto apoyar económicamente a los adultos mayores, mediante un monto mensual objetivo de \$1,092.00. Para tal efecto, se tomó como parámetro la Línea de Bienestar Mínimo (LBM), definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como el valor monetario mensual de una canasta alimentaria básica. Para determinar dicho valor se toma como referencia los patrones de gasto de los hogares para aproximarse a los valores de consumo de energía y micronutrientes de acuerdo con diferentes niveles de ingreso, fijándose una LBM rural y otra urbana. Dicho monto será actualizando anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

En este orden de ideas se prevé un periodo de transición para que la actual pensión que otorga el Gobierno Federal, a través del Programa Pensión para Adultos Mayores, se incremente hasta igualar el valor de la Pensión Universal.

Para difundir este monto y dar plena certeza jurídica, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la actualización correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el último día hábil del mes de enero de cada año, y el monto publicado será aplicable a partir del mes de febrero.

d. Financiamiento de la Pensión Universal

Toda vez que la Pensión Universal será financiada totalmente por el Gobierno Federal, la iniciativa de Ley que se presenta establece que en el Presupuesto de Egresos de cada año deberán preverse, en un apartado específico, las erogaciones correspondientes a la Pensión Universal, para lo cual deberá tomarse en cuenta el cálculo que efectúe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en la información proporcionada por el Registro Nacional de Población, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En ese sentido, a fin de que las instancias que operen la Pensión Universal no vean afectados sus recursos en la operación del esquema, también se prevé que los gastos de administración y operación correspondientes serán cubiertos por el Gobierno Federal, por lo que también deberán preverse en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y el procedimiento que deberá seguirse para estos efectos será regulado en el reglamento correspondiente.

En adición a lo anterior y para complementar el ahorro a favor de los trabajadores, las leyes de seguridad social deberán prever incentivos de ahorro complementario a los trabajadores y, en su caso, a los patrones, en favor de los trabajadores.

e. Sanciones

La iniciativa que se somete a la consideración de ese órgano legislativo establece sanciones para las personas que presenten documentación falsa o declaren en falsedad con el propósito de beneficiarse con la Pensión Universal o mantener el derecho a disfrutarla, con multas que van de cien a trescientos días de salario mínimo general vigente. En cualquier caso, el responsable estará obligado a devolver al Gobierno Federal los recursos obtenidos indebidamente, con sus accesorios.

f. Régimen transitorio

Se prevé que los adultos mayores que, hasta el presente año, han recibido apoyos del Programa de Pensión para Adultos Mayores, continuarán recibiendo los recursos a través de la Pensión Universal, ajustándose gradualmente hasta igualar el monto establecido en términos generales para la Pensión Universal; la misma regulación aplicará para los ciudadanos mexicanos que cumplan 65 años a partir del año 2014.

Además, se establecen las condiciones que deberán observar las entidades federativas y los municipios que cuenten con programas para la transferencia directa de recursos públicos a los adultos mayores, para continuar otorgándolos.

Finalmente, se prevé que el Gobierno Federal, para el financiamiento de la Pensión Universal de las personas que a partir del año 2014 cumplan 18 años de edad, constituirá un fideicomiso en el Banco de México irrevocable, sin estructura orgánica, el cual se integrará con los recursos que, atendiendo a los estudios actuariales y demográficos elaborados conforme al Reglamento de la Ley de la Pensión Universal, se prevean cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los recursos aportados al fideicomiso se individualizarán a favor de las personas a que se refiere el párrafo anterior en la medida en que se cuente con la información que permita su plena identificación, en términos del reglamento, y se encuentren registrados en una Administradora de Fondos para el Retiro.

3. LEY DEL SEGURO DE DESEMPLEO

Los sistemas de protección a desempleados, en su versión tradicional de seguros de desempleo o de asistencia al desempleo, comenzaron a desarrollarse en Europa Occidental desde la posguerra y se caracterizaron por proporcionar generosos beneficios con sólo moderadas restricciones de acceso, coexistiendo con importantes protecciones frente a los despidos individuales y colectivos. Dichos sistemas también se desarrollaron y consolidaron en los Estados Unidos de América y Canadá, países donde la protección frente al despido es relativamente menor.

La propuesta del seguro de desempleo en México está conformada por la siguiente iniciativa que contiene las siguientes:

a. Disposiciones generales

El objeto de la Ley dispone los términos y condiciones de acceso al seguro de desempleo en beneficio de los trabajadores. Se definen los términos de mayor relevancia para la iniciativa de Ley en comento y se establece que la interpretación para efectos administrativos de la misma, estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La administración y operación del seguro de desempleo estará a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, quienes aplicarán, respectivamente, las leyes de seguridad social que los rigen, en todo lo no previsto por la Ley del Seguro de Desempleo y su reglamento. Además, para la correcta y eficaz aplicación de la Ley se prevé una cláusula habilitante para que dichos institutos emitan las disposiciones de carácter general que se requieran para la operación del seguro.

Para delimitar el ámbito material de aplicación de la Ley, se establece que tienen derecho al seguro de desempleo los trabajadores que por disposición de ley, deban estar afiliados al régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social o al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Además, atendiendo a cuestiones de equidad se incluye la posibilidad de que sean sujetos de afiliación al seguro de desempleo, mediante el convenio de incorporación respectivo y bajo condiciones y modalidades determinadas en la propia Ley y el reglamento que al efecto se expida, los trabajadores de las entidades federativas y los municipios, así como de sus organismos e instituciones autónomas.

b. Prestación

Los sujetos que pretendan acceder al beneficio deben cumplir los siguientes requisitos:

- Haber cotizado al menos veinticuatro meses en un período no mayor a treinta y seis meses, a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó el último pago mensual de esta prestación. En este caso, pueden considerarse como cotizaciones aquellas que de manera sucesiva y en el período señalado, se hayan realizado en términos de la Ley del Seguro Social o de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según corresponda;

- Haber permanecido en condición de desempleo al menos cuarenta y cinco días naturales;
- No percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo u otro de naturaleza similar, y
- Acreditar el cumplimiento de los requisitos de los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Para hacer frente a los conflictos económicos que la situación de desempleo implica, el seguro de desempleo consistirá en máximo seis pagos mensuales, divididos en dos etapas. La primera etapa comprende los dos primeros pagos, por un monto establecido con base en el promedio de las últimas veinticuatro cotizaciones, correspondiente al 60% para el primer pago y 50% en el segundo pago. Para los cuatro pagos siguientes, el monto mensual será equivalente al 40% del salario promedio antes descrito.

En caso de que el saldo disponible de la subcuenta mixta no sea suficiente para cubrir los pagos correspondientes, se utilizarán recursos del Fondo Solidario para cubrir la diferencia, hasta por un pago equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte por cubrir la prestación. Asimismo, cuando el saldo del Fondo Solidario sea insuficiente, el Gobierno Federal cubrirá un pago por la diferencia que subsista con el equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación.

Se incluyen como beneficiarios del seguro a personas que hayan prestado sus servicios por contrato por tiempo determinado, por temporada, para obra determinada, sujeto a prueba, capacitación inicial, eventual y estacional. Para estos casos, se deberá cumplir con los requisitos relativos al tiempo de desempleo, no percepción de otros ingresos y cumplimiento de los requisitos de los programas a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como contar al menos con seis meses de cotizaciones al seguro de desempleo en un periodo no mayor a doce meses a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó por última vez la prestación, pudiendo considerarse como cotizaciones las que, de manera sucesiva y en el mismo periodo, se hayan realizado en términos de la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En estos supuestos, el pago se realizará en una sola exhibición con cargo a los recursos acumulados, y no podrá exceder del equivalente a dos veces el salario promedio de los últimos seis meses de cotizaciones registradas.

Para el caso de que se hayan prestado servicios a varios patrones, la prestación se determinará tomando en cuenta para su cálculo la suma de los salarios que hayan sido percibidos de manera simultánea en los distintos empleos, cuyo monto no podrá exceder de veinticinco veces el salario mínimo.

En atención a la temporalidad del seguro de desempleo, el pago de la prestación terminará, cuando:

- Se hayan cobrado la totalidad de las exhibiciones antes señaladas;
- El desempleado se reincorpore a una relación laboral;
- El desempleado perciba algún tipo de ingreso económico por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo, u otro de naturaleza similar;
- El desempleado incumpla con las obligaciones establecidas en los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y
- El desempleado fallezca.

c. Financiamiento

El financiamiento de esta prestación y los gastos administrativos se realizarán mediante recursos obtenidos de la aportación obligatoria a cargo del patrón, según se establezca en la Ley del Seguro Social o en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, equivalente al 3% sobre el salario del trabajador y los rendimientos que genere, así como del subsidio que pague el Gobierno Federal, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, de la siguiente manera:

- De la cuota aportada por los patrones equivalente al 3% del salario del trabajador, el 2% se depositará en la subcuenta mixta;
- El restante 1% se acumulará en el Fondo Solidario, y
- En caso de que los recursos referidos no sean suficientes para el pago de la prestación, el Gobierno Federal, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, cubrirá los demás pagos en la cantidad y periodicidad que se establezca al efecto.

La prestación sólo podrá recibirse por una vez de un periodo de cinco años.

Para todos los efectos legales, las cuotas o aportaciones patronales tienen el carácter de aportaciones de seguridad social y una vez depositadas en la subcuenta mixta que se abrirá en la cuenta individual de cada trabajador, formarán parte de su patrimonio.

Asimismo, los gastos de administración y operación del seguro de desempleo en que incurran el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, serán transferidos a éstos por el Gobierno Federal, en los términos que establezca el reglamento correspondiente.

En lo que respecta a la disposición de los recursos de la subcuenta mixta para el pago de la prestación, se ocuparán en primer término los recursos disponibles en la subcuenta mixta, si estos no son suficientes en segundo lugar se ocuparán los recursos del Fondo Solidario y, en caso de que éstos tampoco sean suficientes, se

utilizará el subsidio del Gobierno Federal, salvo para los casos de los desempleados que hayan prestado sus servicios por contrato por tiempo determinado, por temporada, para obra determinada, sujeto a prueba, capacitación inicial, eventuales y estacionales, en donde se afectará únicamente el saldo disponible en la subcuenta mixta.

d. Fondo Solidario

Se prevé el Fondo Solidario como un instrumento de respaldo, que será constituido y administrado por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y al cual se destinará el 1% sobre el salario del trabajador, de las cuotas que aporten los patrones para el financiamiento del seguro de desempleo.

Los recursos del Fondo Solidario no formarán parte del patrimonio del Gobierno Federal ni de sus entes públicos, por lo cual deberán registrarse en una cuenta específica distinta, además de que por ningún motivo podrán ser utilizados en forma distinta a su fin, so pena de incurrir en las responsabilidades administrativas y penales correspondientes.

Por otra parte, la forma y términos en que deberán invertirse los recursos del Fondo Solidario serán determinados por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo garantizar en todo momento la adopción de los mejores criterios de rentabilidad y seguridad.

e. Subcuenta mixta

Todo trabajador tiene derecho a contar con una subcuenta mixta en su cuenta individual en términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en la cual se realizarán las aportaciones patronales. El seguro de desempleo se cubrirá, en primer término, con el saldo de la cuenta mixta de cada trabajador; en caso de que estos recursos sean insuficientes, la prestación será cubierta con cargo al Fondo Solidario y, en el último de los casos, con cargo al subsidio aportado por el Gobierno Federal con recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Además de la prestación del seguro de desempleo, los recursos de la subcuenta mixta podrán utilizarse para complementar los recursos de la subcuenta de vivienda, en caso de que el trabajador obtenga un crédito de conformidad con la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; así como para la contratación de una renta vitalicia, seguro de sobrevivencia, retiros programados o entrega en una sola exhibición, cuando proceda en términos de las disposiciones aplicables.

Para los casos en los que el trabajador haga uso de los recursos de la subcuenta mixta para el pago de un crédito a la vivienda, las cuotas o aportaciones patronales subsecuentes serán aplicadas exclusivamente a reducir el saldo insoluto del crédito a cargo del propio trabajador durante la vigencia del mismo, con excepción del 1% que se destine al Fondo Solidario, en los términos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según corresponda.

Para estos casos, si de manera posterior a la contratación de un crédito y durante la vigencia del mismo concluye la relación laboral, el desempleado podrá recibir una prestación por un monto fijo mensual equivalente a un mes de salario mínimo, hasta por seis meses, en una sola ocasión dentro de un periodo de cinco años, con cargo al Fondo Solidario y, de ser necesario, al subsidio del Gobierno Federal.

En caso de fallecimiento del titular de la Subcuenta Mixta, los beneficiarios serán aquellos determinados por el propio titular en términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y recibirán los recursos que, conforme lo establezcan las leyes de seguridad social, puedan entregarse en una sola exhibición.

f. Convenios de incorporación

En aras de incluir a la mayor cantidad de trabajadores en todo el país, la iniciativa prevé que las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos e instituciones autónomas, podrán afiliar a sus trabajadores al seguro de desempleo, mediante la celebración con el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de un convenio de incorporación, en los términos que establezcan sus respectivas leyes y el reglamento que se expida.

Para mantener el equilibrio en el erario federal, las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos e instituciones autónomas, deberán garantizar incondicionalmente en el convenio que se celebre, el pago de la cuota o aportación patronal correspondiente, así como prever una cláusula que expresamente autorice al Gobierno Federal a afectar las participaciones federales o cualquier transferencia de recursos federales para cubrir el adeudo en caso de incumplimiento en el pago puntual de la cuota o aportación patronal, por lo que se deberá contar con la opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la celebración de los convenios de referencia.

g. Responsabilidades

La iniciativa de ley prevé que el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en términos de lo establecido en las leyes que los regulan, tomarán las medidas legales pertinentes contra las personas que incumplan lo establecido en la Ley del Seguro de Desempleo.

h. Régimen transitorio

El régimen transitorio de la iniciativa de Ley establece que el depósito de las cuotas o aportaciones patronales a la Subcuenta Mixta del Trabajador, se realizarán a partir de la fecha en que determine el Reglamento de la Ley del Seguro de Desempleo.

Por otro lado, para los requisitos de accesibilidad se tomará como fecha de inicio de cotizaciones el primero de enero de 2013, reconociendo para tal efecto las cotizaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según corresponda.

Asimismo, se prevé que tratándose de los desempleados que durante 2015 y 2016 reúnan los requisitos señalados, se podrá acceder a la prestación, siempre y cuando se otorgue el consentimiento expreso para que el financiamiento de la prestación se lleve a cabo de la siguiente manera:

- Se afectará en primer lugar el saldo disponible de la subcuenta mixta;
- En caso de que el saldo de la subcuenta mixta no sea suficiente, se podrá afectar hasta el sesenta por ciento del saldo acumulado en la subcuenta de vivienda, siempre y cuando éste no se encuentre comprometido en un crédito a la vivienda otorgado en los términos de las disposiciones aplicables, y
- Si los recursos no fueren suficientes, la diferencia que subsista se pagará a través del subsidio otorgado por el Gobierno Federal.

Finalmente, los trabajadores que a la entrada de la Ley cuenten con un crédito de vivienda, en caso de quedar en situación de desempleo, recibirán una prestación equivalente a un mes de salario mínimo, hasta por seis meses, siempre y cuando cumpla con los requisitos que se han señalado en los párrafos precedentes.

4. LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO

En concordancia con las iniciativas de las leyes de la Pensión Universal y del Seguro de Desempleo, así como las iniciativas de Reformas a las Leyes de Seguridad Social que se presentan ante esta Soberanía, se ha considerado pertinente someter una serie de modificaciones a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR).

Lo anterior, con la finalidad de fortalecer dichos Sistemas adecuándolos al nuevo esquema del seguro de desempleo. Con ello se busca lograr sistemas más sólidos, incluyentes y que ofrezcan mejores alternativas para acumular mayores recursos que resulten en mejores pensiones para el retiro.

Las reformas que se proponen buscan, en primer término, garantizar que todos los mexicanos cuenten, al menos, con una pensión básica sin importar su nivel de ingreso y su condición de empleo. Asimismo, través de la introducción de la Subcuenta Mixta que se propone descansa en el Sistema de Ahorro para el Retiro, y en la que se depositarán las cuotas y aportaciones patronales relativas al Seguro de Desempleo, se crearía la plataforma para la consolidación, por primera vez, de una verdadera red de protección para el desempleo.

Tomando en consideración el incremento de los recursos que se invertirán en las cuentas individuales propiedad de los trabajadores, la iniciativa que se propone busca también fortalecer y consolidar al Sistema de Ahorro para el Retiro a través de diversas medidas que pretenden robustecer el Gobierno Corporativo y diversos aspectos del Sistema.

La reforma se centra en las siguientes modificaciones:

a. Introducción de una pensión universal

El planteamiento central de la pensión universal consiste en otorgar un beneficio básico, con carácter no contributivo, que garantice que todos los mexicanos puedan tener un apoyo durante su retiro, independientemente de su vida laboral y su salario. A través de la creación de la pensión universal se garantizaría que aquellos trabajadores que han cotizado o se encuentran cotizando a la seguridad social, pero que dada su alta intermitencia laboral en el sector formal, difícilmente alcanzarán el derecho a pensión, tengan la garantía de al menos una pensión universal.

b. Adopción de un esquema de seguro del desempleo

Se propone al H. Congreso de la Unión que el Sistema de Ahorro para el Retiro sea la plataforma a través de la cual se implemente este nuevo seguro. Para lo anterior, se creará una nueva subcuenta como parte de la cuenta individual denominada "Mixta". En dicha subcuenta se propone acumular recursos que puedan ser usados indistintamente para el desempleo, la vivienda o el retiro. Mientras no se utilicen, los recursos que se acumulen en dicha subcuenta serán invertidos, lo cual les permitirá a través de los muy competitivos rendimientos que ofrecen las AFORE, capitalizarse en el tiempo.

c. Adopción de un nuevo modelo de traspasos de cuentas individuales

El número de traspasos de una AFORE a otra alcanzará 2 millones en 2013, su nivel más alto en cinco años. Si bien el traspaso de administradora representa el derecho inalienable de los ahorradores en el Sistema de Ahorro para el Retiro a elegir la administradora que más convenga a sus intereses, se estima que en promedio, el 50% de los ahorradores se traspasan a administradoras que ofrecen condiciones inferiores en materia de rendimientos netos de comisiones –el factor determinante para obtener una mayor pensión–, 20 por ciento a una AFORE con rendimiento similar y sólo el 30 por ciento a AFORE con rendimiento mayor.

Esta situación se explica por la combinación de dos factores: un creciente gasto comercial efectuado por las AFORE y el todavía importante desconocimiento que prevalece entre los ahorradores del sistema de la importancia de elegir AFORE correctamente.

Ante dicho panorama, y con la finalidad de alinear los incentivos para garantizar que los trabajadores tomen mejores decisiones a la hora de traspasar su cuenta y, a la vez, reducir los costos generales del Sistema que se traduzcan en menores comisiones para los ahorradores, se propone adoptar un nuevo modelo de traspasos.

Dicho esquema propone establecer el derecho al traspaso cada dos años en vez de uno, con posibilidad de hacerlo a un año siempre y cuando dicho cambio sea a una AFORE que ofrezca mejores rendimientos y presente mejor desempeño en los servicios que se otorgan a los trabajadores. Desempeño que será medible conforme a los requisitos y lineamientos que se establezcan en disposiciones de carácter general.

Lo anterior, en beneficio de la acumulación de recursos y no de los agentes promotores que, si bien de manera legal y legítima, atienden a un fin meramente comercial.

Adicionalmente, esta modificación vendría acompañada de una serie de cambios operativos y regulatorios del traspaso para garantizar que los ahorradores en el sistema adquieran mayor conciencia sobre la importancia de la elección de AFORE, contando con información que les permita conocer los rendimientos generados, el monto de las comisiones que se cobran, así como el nivel desempeño de cada AFORE en la prestación de servicios.

Asimismo, con la finalidad de que los trabajadores y el público en general cuenten con mayor información sobre los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se propone ampliar las acciones que al efecto pueden llevar a cabo las AFORE mediante la generación de publicidad y las acciones relacionadas con ésta. De manera complementaria, se propone enviar a los trabajadores –además de los tres estados de cuenta al año- un informe previsional una vez al año que coadyuve a generar mayor conciencia y cultura de ahorro de largo plazo entre los ahorradores del sistema.

d. Cambios al esquema de cobro de comisiones por parte de las AFORE

En los últimos años, las comisiones se han ido reduciendo gracias a diversas medidas emprendidas por ese órgano legislativo y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. No obstante, es necesario seguir impulsando políticas que garanticen, por un lado, que las comisiones sigan con su tendencia decreciente y, por otro, que alineen de manera más clara y precisa los incentivos de las AFORE hacia el objetivo de alcanzar el mejor desempeño posible en materia de rendimientos y servicios.

Con la finalidad de promover una mayor competencia entre las AFORE, que a la vez sea conducente a un menor nivel de comisiones para el trabajador y una menor dispersión en materia de rendimientos, la iniciativa propone modificar el esquema vigente de cobro de comisiones. Concretamente, se plantea mantener el esquema actual de comisión única, pero ahora estructurada en dos componentes: uno, calculado como porcentaje sobre el valor de los activos administrados como ocurre actualmente; y otro calculado sobre el desempeño en la administración de fondos. Cabe enfatizar y reiterar al Congreso de la Unión que la comisión única basada en dos componentes bajo ninguna circunstancia excederá a la comisión vigente de un sólo componente.

La inclusión del componente calculado sobre el desempeño en la administración de fondos es un incentivo que contribuirá a alinear el interés de las AFORE para generar mayores rendimientos a largo plazo que beneficien a los trabajadores. Para tal efecto, la autoridad cuidará que no se tomen riesgos excesivos estableciendo límites regulatorios y prudenciales en la inversión de los recursos. Lo anterior, redundará en beneficio de los trabajadores al impulsar y fomentar una mayor acumulación de recursos en sus cuentas individuales, mejorando con ello las tasas de reemplazo.

Adicionalmente, para los casos que una AFORE omita presentar su propuesta de comisión anual para autorización por parte de la Junta de Gobierno de la CONSAR como lo señala actualmente la Ley del SAR o, en su caso, ésta deniegue dicha autorización, se propone que dicha AFORE esté obligada a cobrar la comisión más baja del mercado. Lo anterior, con la finalidad de inhibir la no presentación de la solicitud, como anteriormente lo consideró esa Soberanía en la reforma al artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2009.

e. Nuevas reglas de asignación para los nuevos trabajadores entrantes al Sistema para inducir menores comisiones

El Sistema de Ahorro para el Retiro cuenta actualmente con 12 AFORE que compiten diariamente por atraer a más de 49 millones de cuentahabientes. A través de diversas herramientas legales y regulatorias impulsadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, con el concurso del Congreso de la Unión, ha sido posible estimular una mayor competencia en el Sistema.

La “asignación” de aquellos trabajadores que no eligen voluntariamente a una AFORE que ofrezca mayores rendimientos netos ha probado ser una medida acertada y efectiva. Sin embargo, un número significativo de estas cuentas permanecen sin registro un mayor tiempo al deseado, situación que limita algunos de los beneficios del Sistema, como lo son la recepción del estado de cuenta cuatrimestral. Ante la falta de información, el trabajador no tiene un ejercicio informado y real sobre los derechos que genera su cuenta individual de ahorro para el retiro.

Más aún, cuando una cuenta no registra actividad constante por un periodo determinado, ésta es transferida a la denominada Prestadora de Servicios, donde permanece hasta en tanto no se reactive, y que en los últimos años ha venido acumulando una cantidad importante de cuentas individuales en la Prestadora de Servicios. Así, a julio de 2013, el número de cuentas en ésta, es cercano a los 5.8 millones, con un ahorro acumulado en la Cuenta Concentradora de 22.7 miles de millones de pesos.

Cabe señalar que los recursos que administra la Prestadora de Servicios obtienen un rendimiento neto predeterminado, muy distinto al que ofrecen las AFORE que fluctúa en el tiempo.

Las acciones que al respecto se proponen tienen dos componentes:

- Con el objetivo de incentivar una mayor competencia entre las AFORE que se traduzca en menores comisiones para los trabajadores, se sugieren cambios al esquema de asignación de cuentas que garantice, por un lado, que los trabajadores que ingresen al Sistema inicien su vida laboral en una AFORE que ofrezca los más altos rendimientos netos de comisiones y, a la vez, que las AFORE tengan mayores incentivos para registrar a los trabajadores que permanecen en calidad de asignados. Para tal propósito, se propone dotar a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro de mayores atribuciones para determinar mediante disposiciones de carácter general las características, requisitos y demás particularidades con base en los cuales se realizará dicha asignación de cuentas.
- En segundo término, se propone transformar la figura de Prestadora de Servicios. Cabe destacar que desde su creación, un trabajador en Prestadora de Servicios, ha obtenido menores rendimientos que un trabajador asignado o registrado, lo que se traduce en menores saldos para el retiro. Adicionalmente, al reincorporar al sistema de AFORE las cuentas con baja actividad, se busca propiciar un mayor interés por parte de éstas para llevar a cabo el registro de estas cuentas.

f. Fortalecimiento del gobierno corporativo de las AFORE y ampliación de su objeto.

Uno de los aspectos centrales para el buen funcionamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro es que las AFORE cuenten con procesos de toma de decisiones –ya sea operativos, de inversión o gerenciales– que sean eficaces, transparentes y de acuerdo a las mejores prácticas internacionales en materia organizacional.

Conforme aumentan los recursos bajo administración de las AFORE, es mayor la responsabilidad fiduciaria de éstas hacia los trabajadores y por tanto también la necesidad de fortalecer su gobierno corporativo con estructuras apropiadas de gestión y control.

Es por ello que se propone en la LSAR mejorar y fortalecer el gobierno corporativo de las AFORE a través de establecer con claridad las responsabilidades y funciones que deben tener los órganos de gobierno, tanto de las AFORE y sus sociedades de inversión (SIEFORE), como de sus principales funcionarios y ejecutivos.

Es de destacar que la iniciativa de LSAR contempla la creación de un Comité de Auditoría y un Comité de Prácticas Societarias con la participación de miembros independientes para mejorar los mecanismos internos de supervisión y control de las AFORE. Aunado a ello, se fortalecen los requisitos que deben reunir los consejeros independientes y los contralores normativos, las responsabilidades que éstos tienen a su cargo, la temporalidad de sus cargos, así como del desempeño de los Comités de Inversión y de Riesgos, atendiendo a las mejores prácticas gobierno corporativo. Todo lo anterior, brindará mayor certeza y transparencia sobre las acciones de las AFORE y las SIEFORE.

Adicionalmente, se prevé que los consejeros independientes y los contralores normativos no podrán ejercer, simultáneamente a su función, cargo alguno o tener vínculo laboral, ni nexo patrimonial, dentro de la AFORE a la que presten sus servicios, con cualquier otro intermediario financiero, independientemente de que este último sea parte del grupo financiero o empresarial al que en su caso pertenezca la AFORE, con entidades comerciales controladas o filiales del grupo empresarial de la AFORE, así como con ningún otro participante en los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Al efecto, se propone establecer una temporalidad de cuatro años en el desempeño de los contralores normativos y consejeros independientes, a fin de reforzar su autonomía. Los cuatro años previstos en la duración del cargo, podrán prorrogarse hasta por un periodo de igual duración, una vez que se demuestre y acredite ante el Comité Consultivo y de Vigilancia de la CONSAR, un desempeño responsable de su encargo.

g. Nuevas obligaciones operativas para las AFORE y nuevas facultades a la CONSAR para la supervisión de éstas

En la iniciativa que se somete a la consideración de ese cuerpo legislativo, se introducen obligaciones de los Participantes en los Sistemas de Ahorro para velar por una cada vez más relevante administración de riesgos operativo, tecnológico y legal. Lo anterior, deberá asegurar la continuidad de las operaciones ante eventos inesperados, así como proteger la integridad y confidencialidad de la información. Por ello se hace especial énfasis en guardar la debida reserva de la información y documentación relativa a las operaciones y servicios en el Sistema.

En este sentido, se establece la posibilidad de que la información que generan los Sistemas de Ahorro para el Retiro y que conste en libros, registros y documentos en general, se respalde utilizando los últimos avances tecnológicos.

Adicionalmente, para garantizar la efectividad de las reformas que se plantean, se propone dotar de nuevas facultades a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro:

- Destaca la actualización que se hace a la LSAR para armonizarla con la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en virtud de que ya existen AFORE que son entidades financieras preponderantes en los grupos financieros, por lo que se dota a la Comisión de facultades de regulación, autorización y supervisión en la materia.
- Asimismo, con la finalidad de atender de manera inmediata cualquier tipo de problemática que se presente durante la operación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que pueda poner en riesgo ya sea financiero u operativo los intereses de los trabajadores cuentahabientes se propone dotar a la Comisión de facultades preventivas y/o correctivas adicionales de aplicación inmediata.
- Adicionalmente, se prevé la facultad a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro de suspender o limitar las operaciones que lleve a cabo cualquiera de los participantes en los sistemas, cuando dicho participante deje de observar la normatividad aplicable.
- Finalmente, se propone adicionar la LSAR para prever que la Junta de Gobierno apruebe los lineamientos conforme a los cuales la propia Comisión dé a conocer al público en general información sobre las sanciones que se aplican por infracciones a la LSAR o a las disposiciones que de ella emanan.

h. Atención y servicios a los trabajadores

Dentro del objeto de las AFORE se adicionan las siguientes obligaciones:

- Recibir, atender, orientar, dar seguimiento y resolver las consultas y solicitudes de los trabajadores o sus beneficiarios, relacionadas con la administración y operación de sus cuentas individuales, así como los trámites que deriven de las mismas. Para tal efecto se prevé que en caso de que la solución del asunto requiera la participación de otras personas, se deberá orientar al trabajador o a sus beneficiarios sobre las acciones y medidas que deben llevar a cabo.
- Prestar y ofrecer servicios y productos en materia de previsión social, que sean aprobados por la CONSAR.

i. Incentivos al Ahorro Voluntario

A mayor ahorro mayor pensión. En congruencia con ello, la reforma que se propone a la Ley del Seguro Social, establece otorgar un esquema de incentivo para aumentar las aportaciones voluntarias de los trabajadores afiliados al IMSS donde a cambio de un ahorro voluntario adicional por parte de éste, el gobierno aportará automáticamente a su cuenta individual una fracción de dicho ahorro, con un tope predeterminado.

Adicionalmente, en beneficio de los trabajadores, la Iniciativa propone que se permita a las AFORE otorgar incentivos para que los trabajadores realicen aportaciones voluntarias o complementarias de retiro en sus cuentas.

j. Mayor certeza jurídica y facilidad de trámites para los beneficiarios

Para ofrecer mayor certidumbre a los titulares de las cuentas individuales, es necesario que la información sobre los beneficiarios en caso de fallecimiento del titular de la cuenta sea explícita, clara y transparente.

Hoy en día, los beneficiarios del titular de una cuenta ya fallecido encuentran varios obstáculos para recuperar el ahorro del trabajador, puesto que se requiere de una resolución emitida por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en términos de lo dispuesto por la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE respectivamente.

Conforme a cifras de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, al mes de julio de 2013 existen en trámite 15,816 juicios promovidos para la designación de beneficiarios en términos del artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo. Por su parte ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al mes de agosto de este año existen 3,208 juicios en trámite. Dichos juicios duran en su trámite entre seis meses y hasta dos años hasta su conclusión, tiempo que redundo en perjuicio de los deudos del trabajador titular de una cuenta individual.

Es por ello que la iniciativa propone que en caso de fallecimiento del titular de una cuenta individual, la AFORE en la que se encuentre registrado, entregará el saldo de la cuenta individual en una sola exhibición a quienes el propio trabajador hubiese designado, expresamente y por escrito, como beneficiarios, por lo que ya no será necesario iniciar un trámite tortuoso como ocurre actualmente en detrimento de los deudos.

Para tal efecto, la iniciativa propone adicionar en el contenido de los contratos de administración de fondos como elemento mínimo, el nombre de los beneficiarios, así como la proporción de los recursos que corresponderá a cada beneficiario, mismos que podrán ser sustituidos en cualquier tiempo por el titular de la cuenta.

k. Cambios operativos al régimen de inversión de las SIEFORE

El régimen de inversión de las Sociedades de Inversión Especializadas de fondos para el Retiro ha ido flexibilizándose en los últimos años con el propósito de alentar una mayor diversificación en las carteras que brinde mayor seguridad y rendimientos al ahorro de los trabajadores. Dicho proceso debe continuar dado el rápido crecimiento inercial del ahorro en el Sistema de Ahorro para el Retiro y la expectativa de un mayor volumen de recursos gestionados por las AFORE a la luz de la creación del seguro por desempleo.

En vista de ello, la iniciativa propone seguir ampliando el universo de alternativas en que podrán invertir las AFORE, al mismo tiempo que se pretende facultar a la Junta de Gobierno de la CONSAR para establecer políticas prudentiales en la gestión de los recursos de los trabajadores.

5. LEY DEL SEGURO SOCIAL

a. Reformas relativas al establecimiento de la Pensión Universal y el Seguro de Desempleo

Un elemento fundamental de las reformas constitucionales propuestas para lograr la Seguridad Social Universal, entendida ésta como un sistema que tiene por objeto garantizar el derecho a la salud, la protección de los medios de subsistencia para el bienestar individual y colectivo, entre otros aspectos, es el correspondiente al derecho de los trabajadores a contar con un seguro que les permita enfrentar el riesgo de quedarse sin ingresos al concluir una relación laboral, sea voluntaria o involuntariamente, y contar con los elementos básicos que les permitan, por una parte, mitigar el consecuente detrimento en el nivel de vida de sus familias y, por otra parte, reinsertarse al mercado laboral de la manera más pronta posible.

Reconocido por mandato del Congreso de la Unión como el instrumento básico de la seguridad social, el Seguro Social constituye el eje principal para alcanzar los propósitos descritos, toda vez que se trata de un servicio público de carácter nacional que protege a más de 16.3 millones de trabajadores inscritos a su vez por 845 mil patrones en todo el país.

En este sentido, en congruencia con la propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el derecho de los trabajadores a contar con un Seguro de Desempleo, se propone adecuar la Ley del Seguro Social a fin de que dicho seguro forme parte del régimen obligatorio del Seguro Social.

Como consecuencia de lo anterior, en esta iniciativa se dispone la obligación de otorgar un apoyo económico mensual a los asegurados en condición de desempleo muy superior al que actualmente están en posibilidad de financiar con los recursos de la subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, el cual alcanzará en el primer mes de desempleo una cantidad equivalente al sesenta por ciento del salario base de cotización del trabajador, y disminuirá progresivamente en los meses subsecuentes, sin que en ningún caso pueda ser inferior a un mes del salario mínimo vigente en el área geográfica que corresponda.

Para financiar esta prestación, los patrones estarán obligados a cubrir una cuota equivalente al tres por ciento del salario base de sus trabajadores, la cual se utilizará en los términos descritos en la Ley del Seguro de Desempleo que acompaña esta iniciativa.

Es importante considerar que el manejo y administración de las cuotas patronales al Seguro de Desempleo, seguirá parcialmente el esquema que actualmente prevalece en el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, esto es, que el importe correspondiente al dos por ciento del salario base de cotización de los asegurados será depositado en las cuentas individuales de los trabajadores, por lo que su administración e inversión estará a cargo de las AFORE; mientras que el uno por ciento restante, se manejará a través de un fideicomiso irrevocable constituido en el Banco de México.

b. Reducción del componente fijo del Seguro de Enfermedades y Maternidad e incremento de las cuotas proporcionales de prestaciones en dinero y gastos médicos de pensionados

Como se ha mencionado, uno de los ejes de la Reforma Social y Hacendaria consiste en reducir las barreras que personas y empresas enfrentan para acceder a la formalidad.

Uno de las principales metas de la presente Administración consiste en que el país alcance un incremento generalizado de la productividad, que sea incluyente de todos los sectores de la población. Solamente a través de una aceleración del crecimiento de la productividad, que a su vez se generalice a toda la población, será posible incrementar sostenidamente la capacidad de crecimiento de largo plazo de la economía mexicana y abatir la pobreza.

Como es generalmente aceptado, la productividad se encuentra estrechamente vinculada con la formalidad.

Actualmente, la carga fiscal por las contribuciones de seguridad social que tienen que cubrir los empleadores por los trabajadores que cotizan al Seguro Social es altamente regresiva, representando un mayor porcentaje del salario para los trabajadores que reciben ingresos bajos que para aquellos con ingresos medios o elevados. Ello representa una barrera de acceso a la formalidad de los trabajadores de este grupo.

La regresividad de la carga de seguridad social se debe al diseño de la estructura de las cuotas que deben cubrir los patrones por el Seguro de Enfermedades y Maternidad. La Ley del Seguro Social establece que los recursos necesarios para cubrir las prestaciones en dinero, las prestaciones en especie y los gastos administrativos de este seguro, se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones y los trabajadores o demás sujetos, así como de la contribución que corresponda al Estado.

Para el financiamiento de las prestaciones en especie, los patrones deben pagar mensualmente una cuota diaria del 20.4% de un salario mínimo general diario para el Distrito Federal, en tanto que las prestaciones en dinero del Seguro de Enfermedades y Maternidad se financian con una cuota del 1% sobre el salario base de cotización, de la cual a los patrones le corresponde pagar el 70%.

Por otra parte, para cubrir las prestaciones en especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad de los pensionados y sus beneficiarios, en los seguros de Riesgos de Trabajo, Invalidez y Vida, así como Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, los patrones, los trabajadores y el Estado aportan una cuota de 1.5% sobre el salario base de cotización, de la cual al patrón corresponde pagar el 1.05%.

Esta estructura del Seguro de Enfermedades y Maternidad, con un componente fijo y determinable sobre un salario mínimo general del Distrito Federal, provoca que la relación entre la contribución a la seguridad social y el salario para los trabajadores de menores ingresos sea significativamente mayor que para los trabajadores con ingresos medios y altos, situación que resulta en un mayor costo laboral formal en los trabajadores de bajos ingresos y afecta la creación de puestos de trabajo formales.

Así, mientras que para un trabajador que percibe un salario mínimo la cuota de seguridad social a cargo del patrón y del trabajador representa alrededor del 28.2% de sus ingresos, el porcentaje se reduce a 12.0% para trabajadores que perciben seis salarios mínimos, y la reducción es aún mayor para ingresos superiores a este nivel.

Para aminorar el efecto regresivo derivado de la arquitectura de las cuotas patronales al Seguro Social, se propone modificar ésta, reduciendo el componente fijo que se destina a financiar las prestaciones en especie, de 20.4% a 10.0% de un salario mínimo del Distrito Federal y compensar esta disminución con un aumento de las cuotas patronales destinadas a financiar las prestaciones en dinero y los gastos médicos de pensionados. Es decir la cuota patronal para financiar las prestaciones en dinero se incrementaría de 0.7% a 1.8%, mientras que la cuota patronal para financiar los gastos médicos de pensionados pasaría de 1.05% a 2.8%.

De manera complementaria, se propone que el subsidio para el empleo sea utilizado para cubrir las cuotas obreras. Así, el Gobierno Federal cubrirá las contribuciones obreras para los trabajadores cuyo salario base de cotización sea mayor a un salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal e igual o inferior a dos veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

En contra parte, el subsidio para el empleo se ajustará en el monto de las cuotas obreras. Con esta modificación, que no tiene un efecto neto en los ingresos netos del trabajador, se emplean los instrumentos tributarios para reducir las barreras a la formalidad para los trabajadores de menores ingresos.

Con estas medidas, se logra mejorar significativamente la progresividad de las contribuciones de seguridad social sin que se afecte el equilibrio financiero del Instituto Mexicano del Seguro Social. Como resultado de la modificación a la estructura de las cuotas, la carga total de seguridad social, como porcentaje del ingreso, disminuye en alrededor de 8 puntos porcentuales para un trabajador con ingreso de 1 salario mínimo, mientras que la utilización del subsidio para el empleo para cubrir las cuotas obreras reduce la carga total en más de 2 puntos porcentuales para los trabajadores beneficiados. Así, se reducirán de manera importante las barreras que este grupo enfrenta para acceder a la economía formal.

c. Régimen de Incorporación a la Seguridad Social

Entre los elementos esenciales de la Seguridad Social Universal, destaca el propósito de lograr que todos los mexicanos tengan acceso a los distintos componentes de dicho esquema, empezando por los trabajadores que no obstante ser parte de una relación laboral, en la actualidad carecen del acceso efectivo al régimen de seguridad social que prevé el artículo 123 constitucional. En este sentido, para incentivar la incorporación a la seguridad social de los trabajadores que actualmente no están inscritos en el Seguro Social, se propone a esa Soberanía dotar al Ejecutivo Federal de facultades para otorgar facilidades administrativas de carácter temporal a los patrones incluidos en el régimen de incorporación establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, para que den cumplimiento a las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social respecto a la inscripción de sus trabajadores y el pago de las cuotas obrero patronales correspondientes.

Las facilidades administrativas que se otorguen, en ningún momento comprometerán los recursos de que dispondrá el Instituto Mexicano del Seguro Social, para el financiamiento de los prestaciones respectivas, toda vez que el Gobierno Federal compensará las diferencias que se generen con motivo de dichas facilidades, en el entero de las cuotas obrero patronales.

Asimismo, las facilidades administrativas estarán sujetas a un esquema de gradualidad que no excederá de cinco años, lo que permitirá a los patrones cumplir desde un principio con su obligación constitucional de inscribir a sus trabajadores en el régimen obligatorio del Seguro Social, sin que ello implique un impacto económico que comprometa la viabilidad financiera de su empresa en el corto plazo.

Con estas disposiciones se pretende facilitar el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social de los contribuyentes con capacidad reducida, en particular las personas físicas que se registren en el régimen de incorporación fiscal que establezca la Ley del Impuesto sobre la Renta, abatiendo con ello la informalidad y la desprotección de sus trabajadores.

Quienes se incorporen al Régimen de Incorporación a la Seguridad Social comprendido en las facilidades administrativas que otorgue el Ejecutivo Federal, deberán cumplir, en todo momento, con los requisitos y obligaciones del mismo, así como con los del régimen de incorporación fiscal que establezca la Ley del Impuesto sobre la Renta.

6. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

a. Reformas relativas al establecimiento de la Pensión Universal y el Seguro de Desempleo

Las reformas propuestas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las cuales derivan el Seguro de Desempleo y la Pensión Universal, en los términos y con los alcances definidos en las respectivas iniciativas de ley propuestas al Congreso de la Unión, permitirán ampliar el alcance de la seguridad social de todos los mexicanos y de sus familias, tanto durante su vida productiva como al pasar a retiro, al asegurarles certidumbre en sus ingresos y una mejor calidad de vida.

Estas modificaciones implican la adopción de nuevos paradigmas y de un conjunto de nuevos derechos, consistentes con la responsabilidad social del Estado y con lo que establece el propio texto constitucional.

Esto tiene como consecuencia la puesta al día y el fortalecimiento de los derechos humanos de carácter social de los mexicanos, con lo cual nuestro país recupera su rol vanguardista en esta materia, en la ruta al primer centenario de nuestra Constitución que consagrará, por vez primera, los derechos sociales de los mexicanos.

En este contexto, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, institución del Estado mexicano responsable de brindar seguridad social a sus trabajadores, tiene a su cargo la delicada tarea de proveerlos con servicios médicos de calidad y con calidez; de brindarles prestaciones sociales, económicas y culturales definidas en la legislación; de cuidarlos a ellos y a sus familias, en su caso, desde el nacimiento y hasta su defunción; y de asegurarles, mediante una pensión, un ingreso digno al momento de su retiro.

Por ello, en el marco de esta gran modernización nacional, es necesario adecuar la normatividad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado para concretar las modificaciones constitucionales y así, a la profunda transformación institucional que ha emprendido el Gobierno Federal. De esta manera, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado podrá garantizar la vigencia de estos derechos entre sus derechohabientes.

En consecuencia, se proponen reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con tres propósitos:

- Ampliar la protección que el Instituto ofrece a todos sus derechohabientes y a sus familias;
- Construir el andamiaje jurídico que permita el goce pleno de estos derechos que el Estado Mexicano reconoce a sus habitantes, en este caso a quienes sirven al propio Estado, y
- Armonizar las disposiciones correlativas en la normatividad institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, con lo dispuesto por la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, para poder aplicarlas con eficiencia y oportunidad en beneficio de los trabajadores.

b. Seguro de Desempleo

Se establecerá el seguro de desempleo para los trabajadores al servicio del Estado, ajustando el porcentaje del monto de las aportaciones patronales destinadas a la subcuenta del fondo de la vivienda del 5% al 2% sobre el salario base de los trabajadores. Lo anterior, en atención a la expedición de la Ley del Seguro de Desempleo.

c. Cuotas de los trabajadores con ingresos de uno a dos salarios mínimos

El fomento de la productividad entre todos los sectores de la población representa uno de los ejes de las políticas de la actual Administración y de las propuestas de la Reforma Social y Hacendaria. Ello obedece a que solamente a través de una auténtica democratización de la productividad será posible avanzar de manera decidida en el combate a la pobreza y en mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del país.

En ese contexto, la Reforma Social y Hacendaria incluye diversas medidas para fomentar la formalidad, reconociendo el estrecho lazo que existe entre la formalidad y la productividad. Entre dichas medidas, se proponen diversas reformas a las cuotas de las instituciones federales de seguridad social.

En el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, se propone que, para los trabajadores que perciben ingresos en el rango de más de uno y hasta dos salarios mínimos, el 27.4% de las cuotas a cargo de los trabajadores sean absorbidas por el Gobierno Federal. Dicho monto es equivalente a la cantidad en que se ajustará el subsidio para el empleo.

Con esta medida se reducen las barreras para la incorporación a la formalidad de los trabajadores de menores ingresos, que representan justamente el grupo en el que la prevalencia de la informalidad es más elevada. Ello permitirá combatir la informalidad, elevando la productividad de la economía.

7. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

La presente iniciativa incluye reformas a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con el objeto de reformar el artículo 29 de dicha Ley para ajustar el porcentaje del monto de las aportaciones patronales a vivienda del 5% al 2% sobre el salario de los trabajadores. Lo anterior, en atención a la expedición de la Ley del Seguro de Desempleo que tiene por objeto establecer los términos y condiciones para otorgar el acceso al Seguro de Desempleo.

Sin perjuicio de lo anterior y en congruencia con la nueva Ley del Seguro de Desempleo, se prevé que la Subcuenta Mixta, en la cual se depositarán las aportaciones patronales para financiar el Seguro de Desempleo, también podrán utilizarse por los trabajadores para contratar créditos de vivienda del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, bajo las condiciones previstas en el la Ley citada.

8. LEY FEDERAL DEL TRABAJO

La presente iniciativa propone modificar la Ley Federal del Trabajo en congruencia con la creación del Seguro de Desempleo. En este sentido, se proponen las siguientes modificaciones:

- Se reforma el artículo 136 para modificar la cuota patronal al Fondo Nacional de la Vivienda, del actual 5% a 2% sobre los salarios de los trabajadores a su servicio. Lo anterior, toda vez que, como se señaló anteriormente, se destinará al nuevo Seguro de Desempleo un monto equivalente a 3% del salario de los trabajadores.
- Se propone derogar la fracción II del artículo 141, el cual actualmente prevé que cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y cuente con 50 o más años de edad, tendrá derecho a que se le haga entrega del total de los depósitos que se hubieren hecho a su favor, en los términos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En este sentido, se prevé derogar esta disposición, en virtud de que es incompatible con el nuevo Seguro de Desempleo que se propone en esta iniciativa. Asimismo, porque recientemente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que dicha disposición se encuentra tácitamente derogada por lo dispuesto en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

- Finalmente, se propone adicionar una fracción VII al artículo 539, con el objeto de prever que, dentro de las actividades del Servicio Nacional de Empleo, deberá implementarse un programa de promoción y colocación de empleos, al cual deberán inscribirse las personas que pretendan acceder al Seguro de Desempleo. Para tal efecto, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establecerá la normativa correspondiente para la inscripción de los beneficiarios del Seguro, brindarles asesoría y promover su capacitación o adiestramiento, dar seguimiento al resultado de las entrevistas de trabajo que, en su caso, se concierten, y verificar periódicamente que cumplan con lo dispuesto en el programa.

III. FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMOS FISCAL

1. DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

México requiere avanzar hacia un federalismo fiscal que coadyuve a establecer con claridad los ámbitos de competencia y responsabilidades de cada nivel de gobierno, a fin de preservar el equilibrio de las finanzas públicas y optimizar el ejercicio y control del gasto público en los tres ámbitos de gobierno que redunde en mejores condiciones de vida para los mexicanos.

La presente Iniciativa recoge los principales planteamientos formulados por los funcionarios fiscales en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; de aquéllos derivados del diálogo entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios; de la Conferencia Nacional de Gobernadores, y los de las diferentes dependencias federales encargadas de administrar y fiscalizar los Fondos de Aportaciones Federales, a fin de adecuar el federalismo hacendario a la realidad nacional.

Por esta razón, en este proyecto de reforma se plantea fortalecer los incentivos recaudatorios que deben tener las Participaciones Federales, tanto a nivel estatal como municipal, mediante las propuestas que se mencionan a continuación:

a. Participaciones federales

- Se sustituye el “Fondo de Fiscalización” por el “Fondo de Fiscalización y Recaudación”. Los recursos de dicho Fondo seguirán siendo equivalentes al 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio y su fórmula de distribución considerará algunas variables de la fórmula actual del Fondo de Fiscalización, a saber: i) las cifras virtuales de la entidad de que se trate, que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria; ii) el valor de la mercancía embargada o asegurada por cada entidad que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria, y iii) la última información oficial de población que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística y

Geografía (INEGI) para cada entidad. Adicionalmente, se incorporan las variables de “ingresos de libre disposición” y “recaudación de impuestos y derechos locales” para incentivar la recaudación de estos últimos y fortalecer las haciendas públicas locales.

La propuesta de incorporación de estas variables obedece adicionalmente a la propuesta de derogación del Régimen de Pequeños Contribuyentes e Intermedios que se incluye en la iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta que integra, junto con la presente iniciativa, la Reforma Hacendaria y de Seguridad Social.

- La distribución del Fondo General de Participaciones hacia los municipios deberá atender criterios similares a los que usa la Federación para distribuir las Participaciones Federales a las entidades federativas; es decir, criterios que fomenten la actividad económica y estimulen la recaudación. Lo anterior, permitirá lograr una sinergia recaudatoria nacional que coadyuvará al fortalecimiento de las haciendas públicas locales y a una actividad económica más dinámica. Para mejorar la distribución de los recursos del Fondo General de Participaciones es necesario garantizar la uniformidad de la información que se usa para tal efecto.

En ese sentido, sólo se considerará el flujo de efectivo de los importes recaudados de los impuestos y derechos locales, incluido el impuesto predial y los derechos por suministro de agua, mismos que se informarán en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se excluyen los ingresos vinculados con el otorgamiento de beneficios, programas, subvenciones o subsidios dirigidos a determinado sector de la población o de la economía.

Adicionalmente, sólo se considerará como recaudación de derechos aquellas contribuciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de las entidades, así como por los servicios que presten en sus funciones de derecho público, lo cual está en línea con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados. No obstante, se considerarán los derechos a cargo de los organismos públicos descentralizados que presten servicios exclusivos del Estado.

Para el cálculo de la recaudación federal participable, se propone establecer que no se incluirá el impuesto sobre la renta (ISR) causado por los trabajadores de la

Federación, de las entidades federativas y de los municipios. Lo anterior, en virtud de que las entidades recibirán en su totalidad el mencionado impuesto causado por los empleados de los gobiernos subnacionales, siempre y cuando el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados. Dicha propuesta atiende a la petición de las entidades federativas, formulada a través de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en el sentido de que dicho gravamen sea cien por ciento participable a las propias entidades

federativas, en los montos que correspondan a los servidores públicos estatales y municipales.

Adicionalmente, se propone que la aplicación de este criterio, se llevará a cabo de forma simultánea con la implementación de un nuevo esquema de financiamiento educativo, es por ello que se plantea prever mediante una disposición transitoria que la entrada en vigor de esta propuesta será un año después de la entrada en vigor de las reformas que mediante esta iniciativa se someten a consideración de ese Congreso de la Unión.

Propone aprovechar las ventajas comparativas y las economías de escala de las entidades federativas, a través de su estructura administrativa y recaudatoria, a fin de que se establezcan medidas que permitan potenciar el cobro del impuesto predial.

En ese sentido, se plantea modificar la fórmula del Fondo de Fomento Municipal con el objeto de incentivar a que las entidades federativas puedan asumir, mediante la firma de convenios, la operación del cobro del impuesto predial de sus municipios, con la finalidad de incrementar la eficacia en el mismo. Cabe destacar que un impuesto predial diseñado adecuadamente tiende a ser altamente progresivo, siendo proporcionalmente mayor para propiedades de mayor valor.

La fórmula propuesta garantiza que las entidades recibirán el mismo monto que recibieron de dicho Fondo en 2013, mientras que el excedente se distribuirá en un 70% conforme a los criterios actuales y el 30% restante, con base en el porcentaje que represente el incremento en la recaudación del impuesto predial, respecto de la misma en el total de las entidades que tengan la responsabilidad del cobro del tributo en mención.

Con esta nueva fórmula se advierten los siguientes beneficios para los municipios:

- Mayores ingresos propios por el incremento esperado en la recaudación;
- Más ingresos derivados del Fondo de Fomento Municipal;
- Una participación más elevada de los recursos del Fondo General de Participaciones, como consecuencia del incremento en la recaudación, y
- Menores costos de administración del impuesto, mismos que se absorberán por las entidades federativas aprovechando las economías de escala y sinergias presentes en ese orden de gobierno.

Por último, se considera conveniente proponer el establecimiento de un Fondo de Estabilización de los recursos que corresponden a las entidades federativas por concepto del Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI). En términos generales, los fondos de estabilización constituyen una forma de acumular recursos que permite a los gobiernos compensar las posibles caídas en los ingresos públicos y evitar la afectación consecuente sobre el gasto público.

El Fondo de Estabilización que se propone, se alimentará con un porcentaje determinado de los ingresos excedentes del FEXHI, respecto de lo estimado y calendarizado anualmente. Dicho Fondo de Estabilización tendrá por finalidad compensar la disminución en la ministración de los recursos obtenidos por el FEXHI respecto de la estimación y calendarización referida. Las entidades federativas que reciben recursos del FEXHI podrán participar en el mismo de manera voluntaria.

b. Actualización de la Ley de Coordinación Fiscal

En la presente iniciativa se propone derogar la disposición que prevé un destino específico para los recursos que reciben las entidades federativas derivadas de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diésel, así como aquellas disposiciones relacionadas.

Asimismo, se plantea reformar el artículo 4o-A de la Ley de Coordinación Fiscal, acorde con la propuesta presentada para modificar la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, por el que Petróleos Mexicanos se convierte en sujeto pasivo del impuesto aplicable a las gasolinas y al diésel. En ese sentido, los recursos que corresponden a las entidades federativas (9/11), se entregarán con base en la información que Petróleos Mexicanos proporcione a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De igual manera, se elimina la referencia que señala que las entidades federativas reintegrarán a la Federación los 2/11 de los recursos referidos para conformar el Fondo de Compensación, toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recibirá el pago de dichas contribuciones directamente de Petróleos Mexicanos para conformar el Fondo mencionado, el cual distribuirá a las entidades federativas dentro del mes siguiente al entero de dichas cantidades por parte de Petróleos Mexicanos.

Se plantea adicionar la responsabilidad de los estados de publicar en sus periódicos oficiales los recursos correspondientes a sus municipios, y en el caso del Distrito Federal los de sus demarcaciones territoriales, por las contribuciones en mención.

c. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Con el objetivo de incrementar la transparencia y el orden de los trabajos en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se propone facultar a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales para aprobar las reglas, reglamentos o lineamientos que estos grupos deberán observar, en su funcionamiento, operación y compromisos para el desarrollo de las funciones que en materia de coordinación fiscal ejercen.

Se plantea incorporar la posibilidad de que la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales pueda proponer una reclasificación de manera unánime de los ocho grupos a través de los cuales son representadas todas las entidades federativas del país. Dicha reclasificación podrá realizarse cada 10 años, con base en un análisis de las características sociodemográficas y geográficas de las entidades.

Para contribuir al fortalecimiento de los municipios de México, se contempla la incorporación de la visión municipal en las actividades que se realicen en los trabajos de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Para tal efecto, se propone incluir al Presidente de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) como invitado permanente a las reuniones de los Funcionarios Fiscales de la referida Comisión.

d. Fondos de Aportaciones Federales

La presente Iniciativa propone modificar la forma de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Actualmente, el FAIS se distribuye en función de la pobreza extrema a nivel nacional, mediante la fórmula del Índice Global de Pobreza, el cual se compone por cinco brechas de las necesidades básicas: ingreso por persona, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

La fuente de información utilizada para la distribución del Fondo es censal, lo que conduce a una mayor precisión en la medición, esto origina un rezago en el reconocimiento de los cambios en las variables consideradas, además de generar variaciones abruptas en los recursos que reciben los estados cuando tiene lugar la actualización, como ocurrió en 2012. Igualmente, la distribución del Fondo se basa en criterios altamente correlacionados con pobreza y rezago, pero que no están vinculados de forma unívoca con estos conceptos.

Para atender la problemática del FAIS se plantea a esa Soberanía una actualización de la fórmula a partir del incremento en recursos esperado para 2014, la cual esté basada en fuentes de información más oportunas; que se distribuya con base en indicadores directos de pobreza extrema y rezago social, y que tenga un componente que premie la reducción de la pobreza. La actualización de la fórmula permitirá canalizar los recursos atendiendo plenamente el objetivo del Fondo.

La medición más oportuna obedecerá al uso de estadísticas de carencias de la población en pobreza extrema publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, información que se deriva del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares que realiza el INEGI bianualmente (cada 5 años en el caso de los municipios) y, por otro lado, permitirá suavizar la transición de los estados que cumplan con el abatimiento eficiente de las carencias en la población.

Se propone mejorar la fórmula de distribución de los recursos atendiendo a tres componentes:

- El número promedio de carencias de la población en pobreza extrema, que por su composición permitirá medir con mayor precisión la intensidad de la pobreza, otorgando mayores recursos a las entidades federativas con pobreza y rezago social.
- Eficacia en la reducción de la pobreza extrema. Dicho componente busca premiar a las entidades federativas que focalizan los recursos del Fondo adecuadamente, lo cual se refleja en la disminución de la cantidad de personas en pobreza extrema y la superación de la situación de rezago social de la población.
- Con la finalidad de evitar una afectación a los objetivos de reducción de la pobreza en las entidades federativas por la nueva fórmula que se propone, se garantiza un monto fijo equivalente al importe que cada entidad recibió en 2013.

La premisa fundamental al realizar las modificaciones planteadas es que ninguna entidad federativa pierda recursos, lo anterior en virtud de que se pretende que todas las entidades federativas reciban cuando menos el valor nominal de las transferencias del año 2013 y la nueva fórmula de distribución del Fondo sólo se aplicará a las cantidades que excedan el valor nominal de dicho ejercicio fiscal.

e. Fortalecimiento de la transparencia en la distribución, destino y ejercicio de los Fondos de Aportaciones

Para coadyuvar al fortalecimiento de la transparencia en los mecanismos de distribución de las Aportaciones Federales, así como de su destino y ejercicio, se propone que todas las dependencias federales responsables de los Fondos de Aportaciones den a conocer en el Diario Oficial de la Federación las fórmulas y variables de distribución de los recursos.

Por otro lado, para contribuir al fortalecimiento de las haciendas municipales, se somete a consideración de esa Soberanía otorgar la posibilidad de destinar los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a la modernización de los sistemas de recaudación locales.

Con el objetivo de hacer más eficiente el ejercicio de los recursos, se propone que los gobiernos de las entidades federativas deberán transferir a los ejecutores del gasto, los recursos que reciban de la federación por concepto de los Fondos de Aportaciones Federales, en un plazo máximo de cinco días naturales.

En materia de seguridad pública se precisa y se actualizan los términos del destino de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Asimismo, para fortalecer y contar con un mejor y oportuno ejercicio del gasto, se establece un margen de modificación al

programa de gasto de los recursos del Fondo previa justificación y aprobación del Consejo Estatal de Seguridad Pública correspondiente, o la opinión favorable del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de lograr una efectiva y eficiente planeación, programación y presupuestación de las estrategias y acciones a realizar en materia de seguridad pública, ya que en la actualidad las entidades federativas realizan modificaciones significativas a su programa original, lo que genera elevados subejercicios en el manejo de este fondo.

En relación con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se establece la obligación para las entidades federativas y municipios de presentar informes relacionados con el uso de los recursos a las Delegaciones Estatales de la Secretaría de Desarrollo Social y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

f. Destino de los recursos

La reducción de la pobreza como uno de los principales objetivos de este Gobierno, es de suma importancia que los recursos federales que se destinan a este rubro se orienten a acciones para fortalecer la atención a la población en dicha situación, así como a obras de alto impacto social que beneficien a los segmentos más pobres de la sociedad.

En tal virtud, con el objetivo de que los receptores de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, cuyo objetivo es beneficiar a la población en pobreza extrema, ejerzan los recursos de forma más eficiente para atender las carencias de la población y con la posibilidad de potenciar su incidencia en el abatimiento de las mismas, en la presente iniciativa se propone establecer como obligación de la Secretaría de Desarrollo Social publicar un Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de los estados y sus respectivos municipios, con base en lo que establece la Ley General de Desarrollo Social para la medición de la pobreza.

En este sentido, el Informe mencionado en el párrafo que antecede servirá como una guía indicativa para que los estados y municipios puedan determinar las obras y acciones prioritarias a realizar con los recursos del citado Fondo.

Adicionalmente, a fin de establecer con claridad el destino de los recursos del Fondo, se enlistan los mismos en grandes rubros, y se detallarán en el catálogo de acciones de los Lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Desarrollo Social.

Asimismo, se propone establecer que dicha dependencia deberá proporcionar capacitación, a los estados y sus respectivos municipios, sobre el funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y el Programa de Desarrollo Institucional Municipal, con la finalidad de obtener mejores resultados en la aplicación de los recursos.

Se tiene como objetivo de política pública promover la participación de las entidades federativas para realizar acciones de mejoramiento y la ampliación de infraestructura física en los mismos, las cuales presentan rezagos y desigualdades significativas. El Fondo de Aportaciones Múltiples y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal tienen entre sus destinos de gasto, la realización de infraestructura educativa y de seguridad, respectivamente:

- Los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples pueden emplearse para la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria.
- Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, pueden emplearse para la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y de sus centros de capacitación.

Actualmente, los recursos de los Fondos referidos que se destinan a infraestructura física se pulverizan en varios proyectos que en su conjunto tienen un menor impacto social al que podría alcanzarse con un programa integral de inversiones, vinculado con la política nacional en materia de infraestructura educativa y de seguridad pública.

Así, con la finalidad de enfocar el gasto en obras en infraestructura educativa y de seguridad pública con un alto impacto social, se plantea a esa Honorable Asamblea contemplar dentro de la Ley de Coordinación Fiscal la posibilidad de que los Fondos señalados que correspondan a las Entidades Federativas, puedan afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de obligaciones que se contraigan en términos de los convenios que celebren con la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objetivo de potenciar la inversión en infraestructura en los campos referentes a dichos Fondos.

g. Regularización del cobro de agua a los municipios

En el artículo 51 del ordenamiento que nos ocupa se establece que los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) pueden afectarse para cubrir los adeudos de los municipios por concepto de derechos y aprovechamientos de agua, cuando así lo dispongan las leyes locales. Durante 2007 se otorgó un esquema de incentivos para disminuir los adeudos en materia de agua de los Organismos Municipales y Estatales a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), a cambio de una regularización en el pago futuro a través del otorgamiento de la garantía de pago del FORTAMUN. Esto trajo consigo que 267 municipios se adhirieran al esquema y la CONAGUA incrementara su recaudación y, con ello, sus inversiones.

A la fecha, los adeudos de organismos de agua municipales y estatales siguen siendo significativos: un total de 105 mmp, de los cuales, 80 mmp son municipales (alrededor del 75% de las participaciones anuales que le corresponden a los municipios). Es importante reconocer la inviabilidad existente para cubrir dicho monto y lo importante que es generar una dinámica de cobro y pago hacia adelante.

Para todos aquellos municipios integrantes de las entidades en cuya legislación se haya establecido dicha opción, se abre la posibilidad de regularizar sus pagos y disminuir sus adeudos, ya sea a través de las retenciones que efectúe la entidad federativa a los recursos que les correspondan del Fondo de Aportaciones en comento o por pagos espontáneos que realicen. De tal forma, la Comisión Nacional del Agua podrá mejorar su recaudación y con ello realizar inversión en infraestructura que permita abatir el rezago en este sector.

Para no afectar el destino programado de los recursos del FORTAMUN que los municipios tienen previsto recibir durante su administración, la posible afectación de dichos recursos se realizará con incrementos graduales anuales, en tal virtud, en la presente iniciativa se propone iniciar con un límite de afectación de al menos el 50% del Fondo.

Actualmente, no se especifica en el destino de los recursos del citado Fondo el concepto de “descargas de aguas residuales”. En ese sentido, se propone su adición al artículo 37 y 51 de la Ley que nos ocupa, para expresarlo de manera precisa y que los municipios también puedan regularizar los pagos por este concepto, ya que actualmente los adeudos en este rubro representan alrededor del 90% del adeudo total con la Comisión Nacional del Agua.

h. Financiamiento bursátil

Actualmente, sólo 14% del total de la deuda de entidades federativas y municipios es colocada en el mercado bursátil, del cual la mitad tiene como fuente de pago participaciones. Una limitante para que el mercado bursátil sea una opción para el financiamiento que contratan las entidades con fuente de pago de participaciones, es el no poder instrumentar el vehículo de pago con la fuente de participaciones direccionada al mismo antes de la realización de la emisión.

Para incentivar que se emplee de forma más dinámica el mercado bursátil en el financiamiento subnacional y con ello, las entidades tengan una opción adicional para obtener recursos en las mejores condiciones posibles, se propone incluir la disposición de permitir afectar participaciones e inscribir en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios a un vehículo cuya obligación bursátil no se haya formalizado jurídica ni financieramente. Cabe destacar que hay otros beneficios al realizar operaciones a través del mercado bursátil, como la posibilidad de realizar licitaciones, una mayor transparencia y una mayor información sobre las condiciones de financiamiento reflejadas en el precio de los activos en el mercado secundario.

Por otra parte, para evitar distorsiones en las afectaciones, se otorgará un plazo preventivo para realizar la operación de financiamiento de diez días hábiles, en el entendido que de no hacerse la oferta en el plazo señalado, se procederá a la cancelación de la inscripción en dicho Registro y la afectación respectiva. Tratándose de emisiones al amparo de fideicomisos o cualquier otro vehículo, cuya garantía o fuente de pago sean las participaciones, para acreditar la existencia de una obligación, bastará con que se presente evidencia de que el objeto de oferta pública e intermediación en el mercado de valores se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Valores a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Se especifica que las participaciones que correspondan a las entidades y municipios que pueden afectarse para el pago de obligaciones son las que corresponden al Fondo General de Participaciones y al Fondo de Fomento Municipal. Esta precisión hace más eficiente la instrumentación de la afectación de participaciones y, adicionalmente, dichos fondos son los de mayor peso en el total de las participaciones, representando más del 90% del total de las mismas y, por lo tanto, son suficientes para cubrir el pago de obligaciones. Adicionalmente, el acotamiento del uso es correcto ya que no todas las participaciones son susceptibles de ser afectadas.

El juicio que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del registro de las obligaciones de los municipios cuando no cuenten con la garantía solidaria de la entidad correspondiente, se hará con base en lo establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

Asimismo, para contribuir con la transparencia en la materia, se establece la necesidad de que el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea público y permita la identificación del porcentaje total de participaciones federales afectadas por cada Entidad y Municipio, así como el destino definido en el propio documento que formaliza la obligación de la entidad.

i. Actualización de la Terminología

Con la finalidad de que las entidades federativas y los municipios puedan ejercer el gasto adecuadamente y la fiscalización de los recursos sea más eficiente, es necesario clarificar algunos conceptos ambiguos que dificultan su correcto entendimiento y conllevan a una mala focalización de los recursos; asimismo, se actualizan algunos conceptos por modificaciones de naturaleza diversa.

La imprecisión del concepto “asistencia social” del Fondo de Aportaciones Múltiples genera heterogeneidad en la aplicación de los recursos de dicho Fondo entre las entidades federativas, lo cual es susceptible de observaciones en la fiscalización de los recursos. Por lo tanto, se señala que dicho concepto se entenderá conforme a la Ley de Asistencia Social la cual se refiere, entre otros aspectos, a los sujetos susceptibles de recibir apoyo y a las acciones de asistencia social, respectivamente.

En relación con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, se actualiza la referencia terminológica en virtud de la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública.

Actualmente, los estados y municipios presentan dificultades para focalizar adecuadamente los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social debido a la poca claridad de los conceptos “sectores de pobreza extrema y de rezago social”. Asimismo, genera complejidad para comprobar que los recursos se están destinando a dichos “sectores”. En ese sentido, se propone sustituir tales términos, para especificar que los recursos se destinarán a la “población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria”.

Lo mismo ocurre con el término "intermunicipal" en el caso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal. Al respecto, se propone modificar la redacción para que se especifique que dichos recursos deberán beneficiar a “población de los municipios y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en el Estado”.

A efecto de evitar que los recursos que reciban las entidades y municipios por concepto de Aportaciones Federales sean considerados como ingresos propios, se elimina dicha posibilidad del artículo 49 de la Ley, por lo que sólo deberán registrarlos en sus respectivas leyes de ingresos y destinarlos a los fines establecidos.

En la presente iniciativa se pretende establecer que los coeficientes C2 y C3 de la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones sean incentivos recaudatorios, para futuras referencias en la propia Ley.

En consecuencia a la modificación propuesta de la fórmula de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se plantea eliminar la fórmula alternativa establecida en el artículo 35 de la Ley en cuestión, pues la misma no considera la profundidad de la pobreza extrema. Cabe señalar que la Secretaría de Desarrollo Social establece convenios con las entidades respecto de la distribución del Fondo a nivel municipal, por lo que las entidades cuentan con el respaldo de dicha Secretaría para la aplicación correcta de la fórmula.

2. DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y DE LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL, EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

En 1998 entró en vigor la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que creó los fondos de aportaciones federales para las entidades federativas y municipios. Entre otros, se creó el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el cual contempla los recursos federales que son transferidos anualmente a los Estados para apoyarlos a cubrir parte de los gastos de las actividades que en exclusiva les corresponden en términos de la Ley General de Educación.

En dicha reforma se estableció la fórmula con base en la cual se calcula el monto de recursos federales a transferir anualmente para cubrir la nómina correspondiente a las plazas transferidas a los Estados, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los Estados (en adelante, personal descentralizado o plazas descentralizadas).

Considerando que la Constitución mandata el financiamiento conjunto de la educación entre la Federación y las entidades federativas, se propone la creación del Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), el cual generará un adecuado control administrativo de la nómina de los maestros transferidos a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992, así como por los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los estados por parte de la Federación.

El FONE incluirá los recursos para cubrir los gastos en servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados en el marco del Acuerdo a que se refiere el párrafo anterior, las cuales serán registradas por la Secretaría de Educación Pública, previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro del Sistema de Información y Gestión Educativa, recientemente aprobado en la reforma a la Ley General de Educación.

Para lo anterior, la Secretaría de Educación Pública se encargará de establecer un sistema de administración de nómina, donde las autoridades educativas de las entidades federativas registrarán la información correspondiente de la nómina educativa. A través de este sistema, dicha Secretaría solicitará a la Tesorería de la Federación realizar el pago correspondiente directamente a los maestros, por cuenta y orden de las entidades federativas. Tanto la Secretaría de Educación Pública como la Secretaría Hacienda y Crédito Público, emitirán las disposiciones y los plazos que deberán observar las entidades federativas para registrar la nómina en dicho sistema.

El monto total del FONE será determinado de acuerdo con las plazas registradas en el recientemente aprobado Sistema de Información y Gestión Educativa, incluyendo las erogaciones por concepto de remuneraciones, es decir, sueldos y prestaciones autorizadas, impuestos federales y aportaciones de seguridad social, así como las ampliaciones autorizadas el año inmediato anterior.

Con el mecanismo propuesto se hará más eficiente y transparente el pago de la nómina, al lograr que los pagos correspondan exclusivamente al personal que ocupe plazas registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa, fortaleciendo con ello los objetivos de la reciente reforma educativa. Asimismo, se elimina la distorsión generada por el mecanismo de distribución del FAEB, el cual asumía una alta velocidad de ajuste en el número de maestros de cada estado, generando presiones en las finanzas públicas de algunos Estados.

Adicionalmente, dicho Fondo incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, el cual se actualizará cada ejercicio fiscal conforme se apruebe en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La distribución de estos recursos operativos obedecerá a una fórmula que contará con criterios de matrícula y de densidad poblacional para niños de 5 a 14 años que estén en edad de cursar la educación básica dentro del territorio nacional.

Por otro lado, el criterio de creación de plazas con cargo al FONE estará alineado con los propósitos de la reforma educativa, particularmente en las modificaciones aprobadas en la Ley General de Educación, así como con el objetivo de la recientemente aprobada Ley General del Servicio Profesional Docente.

Adicionalmente, se prevé establecer una negociación única salarial para los maestros que ocupen las plazas que fueron descentralizadas a los Estados, la cual en todo momento deberá ser consistente con los objetivos de la reforma educativa aprobada este año en la Constitución y en las leyes educativas correspondientes. Esta negociación implica la participación de los patrones (las autoridades educativas estatales), los trabajadores (el Sindicato) y la Federación (Secretaría de Educación Pública).

Cabe señalar que la Secretaría de Educación Pública participaría en esta negociación, derivado de la obligación constitucional que tiene la Federación de financiar, conjuntamente con las entidades federativas, los servicios públicos de educación y, por ende, debe participar en la definición de los gastos inherentes a la misma, así como en su calidad de órgano rector en la materia educativa, para coadyuvar a que la negociación sea congruente con los objetivos de la reforma a la Ley General de Educación y de la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente, recientemente aprobadas por el Congreso de la Unión.

Durante esta negociación se determinarán los incrementos salariales que serán acordados con base en:

- La disponibilidad de recursos públicos federales aprobados por la Cámara de Diputados para las plazas que fueron descentralizadas a los Estados.
- Las metas y objetivos contenidos en la Ley General del Servicio Profesional Docente, así como los resultados alcanzados.

Para dar plena certeza jurídica y transparencia al resultado de dicha negociación, el incremento en remuneraciones que, en su caso, se acuerde, aplicable al personal que ocupe plazas que fueron objeto de la descentralización educativa, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzca sus efectos, así como en los medios oficiales de difusión de las entidades federativas.

En adición al punto anterior, se contempla que la Secretaría de Educación Pública, junto con las autoridades educativas estatales, se coordinen para lograr una homologación en un tabulador único de remuneraciones de acuerdo con las metas y objetivos planteados en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Por otro lado, se propone establecer reglas de transparencia y de control y fiscalización de los pagos que se realicen por concepto de nómina. Cabe mencionar que de manera paralela a la presentación de esta iniciativa, se propone ante la Cámara de Diputados, un nuevo programa en el Presupuesto de Egresos de la Federación para apoyar la enseñanza en los estados con mayor atraso educativo.

Adicionalmente, se reforzarán los programas federales ya existentes (Escuelas Dignas, Programa de Escuelas de Calidad y Programa de Escuela Segura), cuyo objetivo en general es apoyar la operación y equipamiento de escuelas. Lo anterior, se logrará a través de la modificación de sus reglas de operación o lineamientos, según sea el caso, las cuales contemplarán indicadores de pobreza y dispersión para la distribución de dichos recursos y, adicionalmente, atenderán objetivos de eficiencia para su ejercicio.

Finalmente, se somete a consideración de esa Soberanía reformar el artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental con el fin de dar consistencia a las modificaciones propuestas a la Ley de Coordinación Fiscal anteriormente expuestas.

Dicho artículo especifica que las entidades federativas deben presentar información, conciliación del número y tipo de plazas docentes, así como la publicación en la página de internet de la Secretaría de Educación Pública, sobre ésta y otra información referente al sector educativo. Toda vez que dicha Secretaría contará directamente con la información aludida conforme al nuevo Sistema de Información y Gestión Educativa y el sistema de administración de nómina, se propone eliminar en el artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental la obligación específica para el FAEB, el cual como ya se expuso, se propone que sea sustituido por el FONE. Lo anterior, sin perjuicio de que en el artículo 26-A, fracción IX, de la Ley de Coordinación Fiscal, se mantiene la obligación a cargo de la Secretaría de Educación Pública de proporcionar directamente la información citada.

De forma consistente, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental se hace referencia específica a la obligatoriedad antes señalada para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

3. DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS TÍTULOS TERCERO BIS Y DÉCIMO OCTAVO DE LA LEY GENERAL DE SALUD

La presente iniciativa tiene como objeto establecer una serie de elementos, que permitan consolidar a la Secretaría de Salud como instancia rectora y articuladora del Sistema de Protección Social en Salud; hacer efectivos los beneficios que otorga la Ley a los beneficiarios del Sistema, y mejorar la transparencia, supervisión, control y fiscalización del manejo de los recursos del Sistema, actualmente ejercidos por las entidades federativas.

Entre los cambios propuestos destacan los siguientes:

- La transferencia de los recursos federales podrá hacerse en numerario o en especie, a fin de garantizar que la población cuente con los medicamentos y demás insumos para su atención. Tratándose de los recursos en numerario, éstos serán administrados por las autoridades locales mediante cuentas bancarias productivas específicas para dicho fin y, a través de depósitos en la Tesorería de la Federación, quien mediante instrucción de los Regímenes Estatales de Protección en Salud, podrá realizar los pagos a los proveedores de los bienes y servicios que determinen dichos Regímenes, con cargo a los referidos depósitos.

A efecto de que las secretarías de finanzas de las entidades federativas lleven el adecuado control y registro de los recursos depositados en la Tesorería de la Federación, los mencionados Regímenes deberán dar aviso de las instrucciones que giren a la Tesorería de la Federación.

- Desaparece la figura del Consejo Nacional de Protección Social en Salud, a fin de no duplicar instancias de coordinación con los servicios estatales de salud, toda vez que al día de hoy existe el Consejo Nacional de Salud, como el mecanismo de coordinación de acciones con las entidades federativas en materia de salud, que sesiona con regularidad en el año, siendo el foro idóneo para tratar los asuntos vinculados al Sistema de Protección Social en Salud.
- Se fortalece la portabilidad de los beneficios que otorga la afiliación al Sistema de Protección Social en Salud, toda vez que se da mayor certeza respecto del pago por prestación de servicios de salud que se brinde entre entidades federativas y los que se otorguen por las instituciones federales.
- Se da consistencia entre la Ley General de Salud y lo previsto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, respecto a la información que se debe rendir en materia de recursos humanos.

- En caso de que alguna entidad federativa no haya comprobado que los recursos a que se refiere el artículo 77 bis 16 de la Ley General de Salud, se destinaron a los fines específicos para los que le fueron transferidos o entregados, las autoridades que tengan conocimiento de dicha situación, tendrán la obligación de informarlo a las autoridades competentes para que procedan a su investigación y sanción.
- Además, se establece un delito específico en materia desvío del objeto para el cual fueron transferidos o entregados los recursos en numerario o en especie, según el caso, si por razón de las funciones o actividades de quien los hubiere recibido en administración o por cualquier causa, los destinare a fines distintos.

IV. RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX

1. DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE INGRESOS SOBRE HIDROCARBUROS Y SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, GENERAL DE DEUDA PÚBLICA Y DE PETRÓLEOS MEXICANOS

Se propone modificar el modelo actual de PEMEX, asignándole herramientas jurídicas que le permitan no sólo acelerar su modernización e incrementar su flexibilidad y autonomía presupuestaria y operativa, para potencializar la explotación de bienes del dominio directo de la Nación, sino también fortalecerlo en su carácter de organismo operador, mediante incentivos debidamente enfocados para que la paraestatal cubra sus obligaciones en un marco que no distorsione sus decisiones y necesidades de inversión.

Para lograr los propósitos señalados, se plantea una nueva concepción del régimen fiscal aplicable a las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos de PEMEX, con el objetivo de modernizar la relación entre el gobierno, en su papel de representante de la Nación como legítima propietaria de los recursos del subsuelo, y PEMEX, como una empresa moderna, eficiente y socialmente responsable. Ello, con una visión de largo plazo y enfocada en aumentar el valor de sus recursos no renovables en beneficio de los mexicanos.

En este sentido, el régimen fiscal que se pone a consideración del Poder Legislativo contempla mecanismos y elementos que le permitirán a PEMEX alcanzar niveles óptimos de exploración y extracción de hidrocarburos, así como de inversión, de conformidad con una política energética nacional, moderna y transparente. Además, busca garantizar que el Estado obtenga la renta petrolera de manera eficiente, permitiendo al organismo operar sin distorsiones y alcanzar un rendimiento adecuado derivado de sus inversiones.

La propuesta en este rubro se centra en dos vertientes fundamentales. La primera, colocar a PEMEX en el régimen fiscal aplicable a cualquier empresa, es decir, como contribuyente del impuesto sobre la renta. La segunda, flexibilizar su carga fiscal adecuándola a las condiciones inciertas de precios, costos y retos operativos que día con día enfrenta la industria petrolera y en particular PEMEX.

Así, se considera un régimen progresivo en el cual, por un lado, se permite a la entidad recuperar los costos incurridos para la exploración y extracción de hidrocarburos y, por el otro, se aumentan los ingresos para el Estado conforme se incrementa la rentabilidad de las operaciones, ya sea por el aumento de precios, la reducción de los costos o que se trate de yacimientos de mayor tamaño.

El modelo que ahora se propone reduce significativamente la complejidad administrativa para la paraestatal y las distorsiones económicas, ya que se trata de un régimen sencillo, con mínimos componentes, integrando una estructura flexible y estándar, independientemente del tipo de campo o hidrocarburo que se extraiga.

Ahora bien, la nueva relación entre el Gobierno y PEMEX no puede quedar en el ámbito fiscal, sino que debe abordarse de manera integral, atendiendo a los controles gubernamentales que se ejercen sobre la entidad en las materias presupuestaria y de deuda pública, aspectos fundamentales que, hasta ahora, han mermado significativamente su capacidad de ejecución.

En este sentido, se propone dotar a PEMEX de un régimen especial de autonomía presupuestaria, sustrayéndola del complicado entramado de controles burocráticos a los que actualmente está sujeta por virtud de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Con el fin de complementar el esquema de ingresos propuesto en la presente Iniciativa, se propone dotar a PEMEX de un régimen presupuestario especial, con el cual pueda determinar y ejercer su presupuesto con mayor libertad y así destinar de manera autónoma, eficiente y transparente los recursos que obtenga de su operación normal a las actividades que más convengan al mismo.

Por otra parte, en materia de financiamiento, se propone otorgar a Pemex flexibilidades y eliminar autorizaciones innecesarias, con el fin de lograr un manejo autosuficiente y sustentable de las finanzas de la paraestatal, como lo exige su naturaleza empresarial.

El nuevo régimen fiscal propuesto a esa Soberanía pretende fortalecer a PEMEX, proponiendo una relación racional y congruente con el fisco federal, a diferencia del tratamiento histórico basado en objetivos de generación de ingresos de corto plazo.

El siguiente diagrama expone, de una manera simplificada, los principales elementos de la propuesta:

En primer lugar, se plantea que, en adelante, se reconozcan los costos reales de PEMEX, lo cual implica que la determinación de la rentabilidad no depende de un límite fijado artificialmente, evitando las distorsiones antes mencionadas. Asimismo, para la captura de la renta petrolera por parte del Estado, se contará con dos mecanismos: (i) una regalía que se calculará en proporción de los ingresos por ventas, y (ii) el porcentaje de las utilidades, que se determinará para cada contrato.

Por otra parte, se propone que por la ejecución de los trabajos, PEMEX reciba el porcentaje de las utilidades que le corresponden al reconocer el costo de su capital invertido. Con base en éstas, pagará el impuesto sobre la renta que le resulte. Los elementos de esta nueva estructura se describen más adelante, así como la mecánica que se plantea para determinar los niveles de dividendos y reinversión.

1. LEY DE INGRESOS SOBRE HIDROCARBUROS

En términos de lo explicado, se propone al Congreso de la Unión una nueva Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos, con la siguiente estructura y disposiciones:

a. Título Primero: Disposiciones Generales

En el Título Primero de la Ley se establece el objeto del marco regulatorio del ordenamiento, describiendo, por un lado, el régimen fiscal aplicable a PEMEX y sus organismos subsidiarios y, por el otro, el régimen de ingresos derivados de la aplicación de los contratos de utilidad compartida y asignaciones de exploración y extracción de hidrocarburos.

Derivado de lo anterior, en este apartado de la Ley se prevé, en primer término, que PEMEX y sus organismos subsidiarios serán contribuyentes del impuesto sobre la renta y que cubrirán las demás contribuciones, productos y aprovechamientos conforme a las normas fiscales que los establezcan. Es decir, son sujetos de las disposiciones tributarias en los mismos términos que cualquier empresa.

Asimismo, se describe uno de los elementos más relevantes y novedosos del planteamiento, que acerca a la paraestatal a un régimen empresarial: el del dividendo estatal. Se trata del dividendo a cargo de PEMEX y de cada uno de sus organismos subsidiarios, que se entregará al Gobierno Federal como rendimiento por la inversión que realizó.

En este sentido, la iniciativa establece que el Consejo de Administración de PEMEX deberá entregar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de manera anual, un informe que permita conocer la situación financiera de la entidad y de sus organismos subsidiarios, además de los planes, opciones y perspectivas de inversión y financiamiento en el ejercicio inmediato siguiente y los 5 años posteriores. Con esta información, el Ejecutivo determinará la propuesta de monto que PEMEX deberá entregar como dividendo estatal, mismo que será sometido a la aprobación del Congreso de la Unión anualmente con su inclusión en el Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda.

De igual modo, se plantea que el remanente que pudiera resultar después de enterar el dividendo a que nos hemos referido, sea reinvertido en la paraestatal en los proyectos, programas o fines que el propio Consejo de Administración determine.

Debido a la importancia que tiene PEMEX en las finanzas públicas y para garantizar un tránsito gradual hacia este nuevo régimen, la propuesta incluye una disposición transitoria para que, en los primeros años de la aplicación de esta Ley, el monto del dividendo tenga que ser calculado con el objetivo de no generar un desequilibrio en las finanzas públicas. Gradualmente, será posible que PEMEX conserve un porcentaje mayor de su rendimiento neto.

Como se verá más adelante, se propone que el dividendo estatal se destine a proyectos y programas de inversión que se determinarán anualmente en el Presupuesto de Egresos.

En segundo término, este título de la nueva Ley establece que la exploración y extracción de hidrocarburos propiedad de la Nación se realizará mediante asignaciones otorgadas exclusivamente a PEMEX y sus organismos subsidiarios, o a través de contratos de utilidad compartida celebrados con dichos organismos. Se trata de una nueva modalidad al alcance del Estado y de PEMEX para explorar y extraer hidrocarburos bajo esquemas financieros más eficientes.

Cabe señalar que, desde el punto de vista jurídico, no existe impedimento constitucional alguno para que, bajo el texto vigente de nuestra Norma Fundamental, el Estado pueda celebrar con PEMEX y sus organismos subsidiarios, contratos de utilidad compartida para la exploración y extracción de hidrocarburos.

En efecto, PEMEX es una entidad paraestatal de propiedad y control absolutos por parte del Estado, que tiene a su cargo de manera exclusiva la realización de las actividades de la industria petrolera que constituyen actividades estratégicas. De esta manera, PEMEX es un auxiliar del Estado -que forma parte del mismo- para la realización de las actividades productivas encomendadas a la Nación por el Constituyente.

Asimismo, el texto constitucional no prevé disposición alguna que limite la forma y términos en que el propio Estado, directamente o a través de sus organismos descentralizados, lleve a cabo la explotación de sus recursos petroleros. Si bien hasta ahora la figura predilecta ha sido la asignación petrolera, ello no es impedimento para que se exploren nuevos mecanismos que resulten más atractivos y convenientes para las finanzas públicas y las de la empresa paraestatal.

La Constitución vigente es clara al establecer, en materia de explotación de los hidrocarburos, la prohibición de otorgar concesiones o contratos a particulares. Sin embargo, ello no significa que, como se dijo, el Estado no pueda evolucionar hacia un nuevo esquema de coordinación tributaria con sus organismos descentralizados, bajo figura contractual o cualquier otra que se estime adecuada.

En función de lo anterior, la propuesta de Ley diferencia los ingresos que percibirá el Estado Mexicano por la realización de actividades de exploración de hidrocarburos: si las actividades se realizan mediante asignación petrolera, PEMEX pagará los derechos establecidos en el Título Tercero de la Ley. Si en cambio se realizan por virtud de un contrato de utilidad compartida, PEMEX cubrirá los pagos que al efecto se determinen en cada contrato, con base en las reglas generales señaladas en el Título Segundo.

Como ya se dijo, los derechos que debe pagar PEMEX comprenden una carga tributaria que abarca los distintos elementos impositivos que puede llegar a percibir el Estado por la realización de una actividad empresarial. En este contexto, se estima adecuado y proporcional que PEMEX no cubra un impuesto sobre la renta adicional a los derechos que debe pagar, por los ingresos que obtenga derivado de la realización de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos mediante asignación petrolera.

Por tanto, se prevé que en materia de exploración y extracción, para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, PEMEX y sus organismos subsidiarios únicamente considerarán los ingresos y gastos que se generen por los contratos de utilidad compartida que celebre con el Estado Mexicano y no los ingresos y gastos relacionados con el régimen de asignaciones, que, al ser gravados bajo el régimen de derechos, quedan excluidos de dicho impuesto.

Esta regla especial reconoce, por un lado, la naturaleza de PEMEX y sus organismos subsidiarios como personas de derecho público sujetas a un régimen impositivo empresarial. Por el otro, permite mantener los niveles de recaudación por concepto de derechos vigentes actualmente y no agravar aún más la carga fiscal del organismo, resultado que sería contrario a los objetivos de la presente Iniciativa.

Por su parte, PEMEX y sus organismos subsidiarios estarán sujetos al pago del impuesto sobre la renta por las actividades de transformación industrial. Ahora bien, considerando los beneficios económicos que representa tanto a PEMEX como al Estado el nuevo régimen de explotación petrolera a través de la figura de contratos de utilidad compartida, se prevé, en disposiciones transitorias, que PEMEX pueda optar por migrar gradualmente las actividades que realiza mediante asignaciones (por las que tributa conforme al régimen de derechos actual), al nuevo régimen mediante la suscripción con el Gobierno Federal de contratos en áreas específicas.

b. Título Segundo: De los Ingresos por Contratos de Utilidad Compartida

La relevancia que *per se* abriga la actividad de la exploración y extracción de los hidrocarburos, debe siempre considerar opciones modernas que repercutan en las mayores ventajas para la Nación.

Por ello, el nuevo esquema que se somete a consideración del Congreso de la Unión para el desarrollo de la actividad extractiva, posee los elementos necesarios que garantizan un incremento gradual y constante en el volumen de producción de los hidrocarburos como la perdurabilidad en la funcionalidad del organismo. En este sentido, con el mecanismo que se propone a partir de la celebración de los contratos de utilidad compartida, se cumplen las expectativas en el desarrollo de la actividad, ya que cuenta con un diseño altamente benéfico que crea y modula los estímulos necesarios para lograr el tan deseado crecimiento en los ingresos públicos.

Al efecto, este título establece las bases de los pagos que recibirá el Estado Mexicano como resultado de la ejecución de los contratos, así como las contraprestaciones que se pagarán a PEMEX por la extracción de los hidrocarburos propiedad de la Nación. Dichos pagos y contraprestaciones en todo momento constarán en los contratos respectivos.

En primer lugar, el Estado recibirá de PEMEX un pago mediante la aplicación de una cuota fija mensual por la parte del área contractual que no se encuentre en la fase de extracción de hidrocarburos. Lo anterior, para permitirle al Estado recibir un flujo positivo de recursos durante la fase previa a la extracción y como un incentivo a PEMEX para no retrasar el desarrollo de las áreas contratadas o abandonar, de manera voluntaria, aquellas partes de las áreas contractuales que no está interesado en desarrollar. Para reforzar estos incentivos, se propone que el pago por la superficie aumente a partir del mes 61 del contrato.

En segundo lugar, el Estado Mexicano recibirá una participación expresada en un porcentaje sobre el valor bruto de los hidrocarburos producidos. Dicho porcentaje aumentará cuando lo haga el precio contractual de cada hidrocarburo, garantizando que el Estado reciba un monto proporcionalmente mayor del valor de los hidrocarburos extraídos cuando los precios aumenten. Esta característica

garantiza que este instrumento se comporte de manera progresiva a favor del Estado.

En tercer lugar, el Estado recibirá un porcentaje de la Utilidad Operativa que en cada periodo se establezca en el propio contrato.

De igual modo, se plantea establecer las reglas generales para la determinación de la contraprestación a que tendrá derecho PEMEX en su calidad de contratista, la cual estará integrada por un porcentaje de la Utilidad Operativa, que se establecerá en el contrato, que permita cubrir el costo de su capital invertido, así como los costos, gastos e inversiones determinados de acuerdo con lo que la propia Ley señala.

Con esta nueva estructura se garantiza que, en la medida que exista producción, PEMEX recuperará la totalidad de los gastos, costos y las inversiones que se registren para el contrato. Asimismo, se establece un límite, expresado como un porcentaje de los ingresos brutos generados por el contrato cada periodo, a los costos, gastos e inversiones que formarán parte de la contraprestación de PEMEX. Como ya se mencionó, este límite, a diferencia del límite de costos del régimen actual, se encarga de modular la velocidad con la que se recuperan las inversiones, mas no restringe el reconocimiento total de costos en el tiempo.

Estas erogaciones estarán sujetas a una directiva de contabilidad que establecerá los tipos de gastos susceptibles de ser recuperados por medio del contrato que, por regla general, serán únicamente las inversiones de capital y costos de operación y mantenimiento directamente asociados con el área contractual. Asimismo, estarán sujetas a una directiva de contratación que establecerá los principios para procurar los insumos y servicios, incluyendo los casos en los que se deberá licitar, así como las restricciones necesarias en materia de precios de transferencia y operaciones con partes relacionadas.

Asimismo, los porcentajes de la Utilidad Operativa que correspondan al Estado y a PEMEX serán ajustados mediante el Mecanismo de Ajuste que para tal efecto se prevea en el contrato, mismo que será determinado para cada uno de ellos. Este mecanismo ajustará los porcentajes de la Utilidad Operativa cada periodo, en función de la rentabilidad alcanzada en el contrato. Así, en tanto no se alcance un cierto nivel de rentabilidad, el porcentaje establecido inicialmente se mantiene. Una vez alcanzado ese nivel, el porcentaje que corresponda a PEMEX se reducirá gradualmente, hasta que se alcance un segundo nivel de rentabilidad. Con esto, se controla la rentabilidad extraordinaria que se genere, tanto por precios altos, mayor productividad o menores costos.

Con lo anterior, la presente iniciativa pretende fortalecer la progresividad de los términos económicos a favor del Estado, garantizando que la renta económica que se genere por menores costos, mayores precios, o descubrimientos mayores a lo esperado, sea capturada por el Estado. Este mecanismo también permite que la estructura básica del régimen aplique a todos los campos que opere PEMEX.

Ahora bien, para la adecuada regulación y transparencia de los ingresos que se generen a partir del esquema propuesto, se prevé la constitución de un fideicomiso, como un vehículo operativo que maneje, ejecute y administre la aplicación de los recursos provenientes de la venta de la producción de hidrocarburos, así como la publicación regular de los precios, volúmenes e ingresos de cada contrato.

El fideicomiso creado al amparo de la Ley que se propone será el encargado de efectuar los pagos previstos en los contratos, de tal manera que la creación de este vehículo jurídico obedece al imperativo de ofrecer mayor transparencia y certeza en el manejo de los recursos. Es decir, el fideicomiso será el dispositivo que reciba el flujo de los recursos generados por la venta de los hidrocarburos, para que a su vez entregue al Estado los flujos que contractualmente le corresponden y efectúe el pago de las contraprestaciones que por virtud del contrato le correspondan a PEMEX.

Es oportuno precisar que la venta de los hidrocarburos extraídos al amparo de un contrato de utilidad compartida se realizará por un comercializador del Estado, que tendrá derecho a percibir un pago por sus servicios, mismo que será descontado, de conformidad con lo establecido en el contrato de recolección y venta que formalice con la Secretaría de Energía, de los montos que se obtengan por la comercialización que efectuó de la producción de hidrocarburos de PEMEX.

Finalmente, este título prevé un capítulo específico sobre el destino que se dará a los ingresos obtenidos de los contratos, respetando medularmente el destino de la recaudación que actualmente se prevé en la Ley Federal de Derechos, a favor de las entidades federativas, municipios y algunos órganos del Estado.

c. Título Tercero: De los Ingresos derivados de Asignaciones.

En el Título Tercero, la iniciativa plantea un régimen específico para las asignaciones de las que actualmente es titular PEMEX, como un punto de transición para que a futuro se produzca una migración de dichas asignaciones al esquema de los contratos de utilidad compartida. Es importante destacar que el régimen propuesto conserva la estructura y carga fiscal que actualmente se encuentra reglamentada en la Ley Federal de Derechos, ya que, como se mencionó anteriormente, la migración debe efectuarse gradualmente sin descuidar los ingresos que hoy en día financian una parte considerable del presupuesto nacional.

d. Título Cuarto: De la Transparencia y Fiscalización

Un factor fundamental para la debida implementación de la reforma que se propone es que el Estado transparente debidamente los ingresos que recibe por la exploración y extracción de los hidrocarburos propiedad de la Nación. Sólo así se podrá evaluar la eficacia de las medidas propuestas y de los nuevos esquemas de explotación planteados.

Por ello, la iniciativa prevé los conceptos de ingreso específicos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá hacer públicos mensualmente a través de internet, de manera clara y ordenada. Asimismo, establece la información que PEMEX deberá hacer pública para contribuir a la transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos que obtenga por su actividad que, no debe olvidarse, son recursos públicos.

Asimismo, se señala que los recursos que ingresen al fideicomiso que se pretende crear se considerarán recursos federales y quedarán sujetos a las facultades de fiscalización de las autoridades federales, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

e. Título Quinto: Disposiciones Finales

En este apartado final se concentran distintas disposiciones y medidas tendientes a dar operatividad a los distintos capítulos previstos en este nuevo ordenamiento.

En primer lugar, se prevé la entrega anual al Congreso de la Unión de un informe elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre los ingresos obtenidos por el Estado por contratos de utilidad compartida celebrados con PEMEX y sus organismos subsidiarios, así como por los derechos a que se refiere el Título Tercero. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación, que también se prevé, de incluir en los informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, la información pertinente sobre los ingresos señalados. Asimismo, dicha Secretaría deberá formular los estudios estadísticos que permitan conocer la evolución y comportamiento de dichos ingresos a lo largo del tiempo.

En segundo lugar, se establece que el cumplimiento de los contratos y de las disposiciones de la Ley será supervisado y vigilado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Energía, en el ámbito de sus respectivas competencias, pudiendo dichas dependencias emitir las disposiciones de carácter general conforme a los cuales podrán solicitar a PEMEX la entrega de información y documentación.

Finalmente y en congruencia con la situación que prevalece hasta la fecha, se establece que PEMEX y sus organismos subsidiarios estarán exentos del reparto de utilidades (PTU), debido a la naturaleza e importancia de las actividades que realizan y, sobre todo, por el origen y destino de sus utilidades. Lo anterior obedece a que PEMEX y sus organismos subsidiarios son organismos descentralizados que realizan actividades que si bien podrían considerarse como comerciales, solamente pueden ser realizadas por el Estado, por disposición expresa de la Constitución Federal. Es decir, realizan actividades consideradas estratégicas, por lo que revisten de interés público y social, pues se dirigen a maximizar la renta petrolera y contribuir al desarrollo nacional.

En efecto, las actividades desarrolladas por PEMEX y sus organismos subsidiarios son consideradas como actividades estratégicas en términos del artículo 28, cuarto párrafo, de la Constitución Federal, por lo que la naturaleza y condiciones particulares de dichas actividades se justifican en términos del artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso d), de la Constitución.

La excepción propuesta, además, no es desmedida con los fines que se pretenden buscar, ya que con ella se pretende alentar el desarrollo de actividades estratégicas del Estado que revisten interés público y social, pues se orientan a maximizar la renta petrolera y contribuir al desarrollo nacional.

Además, la excepción se justifica derivado de la importancia del destino de las utilidades que dichos organismos obtengan. A diferencia de lo que acontece con otras empresas, las utilidades que PEMEX y sus organismos subsidiarios obtengan por el desarrollo de sus actividades productivas tienen un destino que trasciende a la esfera de la empresa y la industria de hidrocarburos. Las utilidades generadas por la exploración y extracción de dichos recursos naturales tienen un destino nacional porque son utilizadas, preponderantemente, para el financiamiento del gasto público. Es decir, no sólo son aprovechadas para costear los proyectos individuales de dichos organismos, sino también y, sobre todo, para el mejoramiento de los servicios educativos, de salud, infraestructura, u otros que benefician a la totalidad de los mexicanos, según se determine en el Presupuesto de Egresos correspondiente.

Lo anterior se evidencia aún más considerando la nueva figura de dividendo estatal que se introduce para PEMEX y sus organismos subsidiarios, conforme al cual las utilidades de PEMEX se entregan al Estado, como su dueño o accionista, para que las destine al gasto público, de modo que no se trata del destino de las utilidades a un fin estrictamente lucrativo en beneficio de unos cuantos, como ocurriría en una empresa de propiedad privada.

En suma, derivado de que las actividades que realiza PEMEX y sus empresas subsidiarias revisten un interés público superlativo (al estar reservadas exclusivamente a organismos del Estado) y dado que los beneficios que tales actividades generan, contribuyen a fomentar el progreso general de los habitantes de nuestro país, y no solamente al mejoramiento de las condiciones de los trabajadores de cierta industria o empresa, se considera justificado exceptuarlas del pago de PTU.

No obstante lo anterior, debido a que el trabajo es un factor económico importante e imprescindible en la creación de la riqueza, PEMEX y sus organismos subsidiarios podrán otorgar a sus trabajadores otro tipo de gratificaciones que tengan por objeto el reconocimiento del desempeño de su labor, como actualmente sucede conforme a su contrato colectivo de trabajo.

d. Transitorios

A efecto de estar en posibilidades de efectuar todas las previsiones legales, administrativas y corporativas que deriven de la aprobación de la nueva Ley, se propone a esa Soberanía que la misma, en caso de ser aprobada, entre en vigor a partir del 1 de enero de 2015.

Asimismo, con el fin de concentrar en un único ordenamiento legal todas las disposiciones relativas al régimen fiscal aplicable a PEMEX, se propone derogar el capítulo de la Ley Federal de Derechos que prevé el régimen impositivo relativo a la extracción de hidrocarburos.

Finalmente, se destaca que en virtud de que la nueva ley que se propone entrará en vigor en el año 2015, no tendrá un impacto o efecto en la recaudación para el ejercicio fiscal 2014.

2. RÉGIMEN DE AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA

Como se mencionó líneas arriba, se propone dotar a PEMEX y sus organismos subsidiarios de un régimen especial de autonomía presupuestaria que le permita operar de manera flexible y eficiente, cuidando en todo momento la transparencia y considerando su naturaleza de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

PEMEX se encuentra actualmente sujeto a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, bajo un régimen aplicable a las entidades paraestatales que no persiguen fines empresariales, como son los organismos descentralizados que prestan servicios públicos o realizan funciones sociales, que por su propia naturaleza, deben estar sujetos a controles de operación y gasto.

La evolución hacia un nuevo y moderno marco jurídico presupuestario federal en la última década, no logró considerar la especial situación y circunstancias de PEMEX, su mandato de generar valor económico a favor del Estado Mexicano y el entorno operativo, económico y financiero bajo el cual debe funcionar, equiparándolo, se insiste, a las demás entidades paraestatales.

La Ley de Petróleos Mexicanos publicada en el año 2008 dio un paso en la dirección correcta, pero resultó insuficiente. Por tanto, esta Iniciativa propone exceptuar a PEMEX de la aplicación general de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, creando en dicho ordenamiento un régimen presupuestario especial y exclusivo para PEMEX. Con ello, se logrará excluir a PEMEX y sus organismos subsidiarios de la aplicación del excesivo número de controles a los que se encuentran sujetos en términos de la Ley señalada.

El nuevo régimen de autonomía presupuestaria se ubicaría en un nuevo Título Quinto de la Ley, en el que se agruparán todas las disposiciones que en materia de presupuesto aplicarán a PEMEX, con el fin de evitar cualquier confusión sobre el régimen que les será aplicable.

El régimen especial de autonomía que se propone al Congreso de la Unión retoma algunos elementos del régimen vigente, incorpora nuevas facilidades y flexibilidades y elimina las restricciones actuales:

- PEMEX y sus organismos subsidiarios se sujetarán exclusivamente al Título Quinto que se adiciona, a las disposiciones de la Ley de PEMEX y las que emita su Consejo de Administración.
- PEMEX y sus organismos subsidiarios gozarán de autonomía presupuestaria en el ejercicio de su presupuesto, conforme a lo previsto en este título.
- PEMEX y sus organismos subsidiarios podrán determinar su presupuesto sin la intervención directa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero aquél debe ser acorde con los Criterios Generales de Política Económica del año que se presupueste. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siguiendo dichos criterios, podrá solicitar a PEMEX el ajuste de sus metas y techos de gasto.
- Con motivo de su autonomía presupuestaria, PEMEX y sus organismos subsidiarios ejercerán su presupuesto de manera directa, por lo que la entidad podrá autorizar el aumento en el gasto derivado de ingresos excedentes y los calendarios de presupuesto, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, eliminando así un control adicional.
- Por lo que hace a las adecuaciones presupuestarias propias y de sus organismos subsidiarios, se propone retomar el régimen vigente, de manera que el propio organismo pueda autorizarlas, salvo en los dos casos específicamente previstos en el texto legal.
- Aunado a lo anterior, PEMEX podrá autorizar y ejercer el presupuesto correspondiente a los programas y proyectos de inversión, sin sujetarse a las autorizaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; establecerá sus reglas de austeridad y determinará el ajuste a sus presupuestos en caso de que disminuyan sus ingresos en el ejercicio de que se trate, entre otras, siempre sujeto a las reglas previstas en el propio texto.
- Se otorga a PEMEX un régimen especial en materia de servicios personales, para determinar de manera autónoma el presupuesto destinado a dicho rubro, incluyendo la facultad de autorizar el tabulador de remuneraciones. Si bien, se otorga mayor flexibilidad a PEMEX en este rubro, en el texto que se propone se establecen diversas medidas para evitar el abuso en la política de servicios personales.

- Con el fin de transparentar el ejercicio de los recursos de PEMEX, especialmente en materia de servicios personales, se incorporan diversas obligaciones de información y transparencia.

Por otra parte y en congruencia con la propuesta de modificación al régimen fiscal y en especial derivado de la introducción de la figura de dividendo estatal, se propone prever que en los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación, se incluya, respectivamente, el monto del dividendo estatal así como el destino que se dará al mismo, que será exclusivamente para proyectos y programas de inversión.

Es importante señalar que las demás modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que complementan el nuevo régimen de autonomía presupuestaria que se propone para PEMEX, se incluyen en diversa iniciativa de reforma a este ordenamiento y que forma parte del paquete de Reforma Social y Hacendaria (artículos 17, 19 y 21).

3. RÉGIMEN DE DEUDA DE PEMEX

En relación con el régimen de deuda, la propuesta pretende adicionar un artículo 22 Bis a la Ley General de Deuda Pública, a fin de concentrar las disposiciones relativas al régimen de deuda de PEMEX en un único ordenamiento.

La Ley de Petróleos Mexicanos publicada el 28 de noviembre de 2008, estableció un régimen para la contratación de obligaciones constitutivas de deuda pública por el organismo, que pretendía otorgarle mayor flexibilidad y autonomía en el manejo de su presupuesto, a fin de reducir las múltiples autorizaciones que se requerían por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En primer lugar, se estableció que PEMEX propondría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la aprobación de lineamientos específicos respecto de las características de su endeudamiento, siguiendo la estrategia de financiamiento del Gobierno Federal.

En segundo lugar, se estableció que PEMEX enviaría a dicha Secretaria la propuesta de su financiamiento, a fin de que fuera incluida en el Programa Financiero conforme a la Ley de Deuda Pública y sujetándose al techo global anual de financiamiento que le fuese autorizado por el Congreso de la Unión.

En tercer lugar, que PEMEX pudiera realizar negociaciones y gestiones necesarias para acudir al mercado externo de dinero y capitales, a fin de contratar los financiamientos y obligaciones constitutivas de deuda, sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En relación con este punto, la única exigencia que se estableció es que tales operaciones fueran registradas ante esa dependencia y que la misma estaría facultada para ordenar la no realización de las operaciones cuando: a) pudieran perjudicar gravemente la estabilidad de los mercados financieros, o b) incrementaran el costo o redujeran las fuentes de financiamiento del sector público.

En cuarto lugar, se estableció la posibilidad de que PEMEX pudiera emitir “bonos ciudadanos”, a fin de que por medio de estos títulos los ciudadanos pudieran recibir directamente beneficios derivados del desempeño del organismo.

Finalmente, debe decirse que el artículo Octavo transitorio de la Ley de Petróleos Mexicanos condicionó la entrada en vigor del régimen de deuda antes descrito a que el organismo descentralizado cumpliera con las metas establecidas en su Plan de Negocios para los dos primeros años posteriores a la entrada en vigor de la mencionada ley. Dado que la condición no fue cumplida, el nuevo régimen para la contratación de deuda de PEMEX nunca entró en vigor.

En tal virtud, con la presente iniciativa se busca retomar el régimen para la contratación de deuda pública de PEMEX que se previó en la Ley de Petróleos Mexicanos en 2008. No obstante, el régimen de 2008 ahora se regularía en su totalidad en la Ley General de Deuda Pública.

En adición a las flexibilidades ya aprobadas en 2008 y que entrarían en vigor con esta reforma, se estima pertinente incluir nuevas facilidades para PEMEX:

- Se considera innecesario que PEMEX someta a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los lineamientos respecto de las características de su endeudamiento, pues se prevé la obligación de la entidad de enviar anualmente a la Secretaría sus propuestas o planes de financiamiento, con el propósito de que sean incluidos en el Programa Financiero del sector público y sujetándose al monto de endeudamiento neto que anualmente apruebe el Congreso de la Unión.
- Se elimina la necesidad de expedir lineamientos respecto de las características del endeudamiento de Petróleos Mexicanos, de acuerdo con la estrategia de financiamiento del Gobierno Federal. Lo anterior, debido a que se considera que la expedición de dichos lineamientos no aporta beneficio alguno al régimen especial de la entidad para facilitar sus operaciones de financiamiento.

- Se elimina la obligación de registrar las operaciones de crédito de PEMEX, dado que esta misma obligación se encuentra establecida en los artículos 27 a 29 de la Ley General de Deuda Pública; mismos que también son aplicables a PEMEX. Por ende, no es necesario mantener tal obligación, pues no establece un régimen especial que lo favorezca.
- Se elimina el régimen relativo a los bonos ciudadanos, ya que se considera que ciertos aspectos de su emisión son incompatibles con el régimen vigente establecido en la Ley del Mercado de Valores, además de que los objetivos originales en su concepción no resultan ya aplicables.

Finalmente y como consecuencia de las modificaciones propuestas en materia de presupuesto y deuda, y con el fin de evitar interpretaciones que puedan llegar a mermar la autonomía que se busca con las mismas, se propone derogar diversas disposiciones de la Ley de Petróleos Mexicanos que abordan dichas materias.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión la siguiente Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley General de Deuda Pública y de la Ley de Petróleos Mexicanos.



**COMISIÓN BICAMERAL
DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS**

Dip. Heriberto Manuel Galindo Quiñones
Presidente

Dip. Marcelo Garza Ruvalcaba
Integrante

Dip. Fernando Rodríguez Doval
Integrante

SECRETARÍA GENERAL

Mtro. Mauricio FarahGebara
Secretario General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas
Secretario



**DIRECCIÓN GENERAL DE LOS SERVICIOS DE
DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS**

Lic. José María Hernández Vallejo
Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Lic. Avelina Morales Robles
Director

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO

M. en E. Reyes Tépac M.
Subdirector.

C. Martha Amador Quintero
C. Dolores García Flores
Capturista