

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 264 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ELENA ORANTES LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, diputada María Elena Orantes López, vicecoordinadora del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación y se adiciona una fracción VI Bis al artículo 264 de la Ley del Seguro Social, al tenor de lo siguiente:

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

Frente al panorama económico mexicano para los próximos años es prudente observar el impacto recaudatorio que se tiene entre los contribuyentes físicos y morales. Los ingresos que recibe la federación de ese sector productivo son fundamentales para el desarrollo de una sana economía, dicho sector se encuentra ante un ambiente comercial internacional, de sobremanera competitivo y hostil, lo que consecuentemente evita que muchos de estos pequeños o medianos capitales figuren dentro del marco competitivo internacional e incluso dificulta la supervivencia y el fortalecimiento de la industria nacional. Es pertinente enfatizar el apoyo al sector emprendedor, sobre todo de personas físicas con actividad empresarial, de manera que este crezca en un ambiente favorable.

El crecimiento que vemos del sector informal es un fenómeno que en diversos casos es originado por la falta de información o dificultades económicas que el titular del pequeño o mediano negocio encuentra frente al régimen fiscal. Incluso muchas de las empresas formalizadas prefieren abandonar o sustituir las razones sociales bajo las que fue constituida para lograr evitar cubrir el pago de multas y recargos, llegando en algunos casos a trabajar un mismo negocio hasta con 5 diferentes razones sociales para evadir sus obligaciones fiscales. En la mayoría de los casos, la recaudación fiscal se ve afectada exponencialmente, ya que, el contribuyente se ve rebasado financieramente hasta tres o cuatro veces para cubrir el monto de su adeudo fiscal por el cobro de multas y accesorios fiscales.

II. Argumentos que la sustentan

Por su parte, la tasa de ocupación en el sector informal 1 considera a todas las personas que trabajan para unidades económicas no agropecuarias operadas sin registros contables y que funcionan a partir de los recursos del hogar o de la persona que encabeza la actividad sin que se constituya como empresa, de modo que la actividad en cuestión no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar o de la persona que la dirige y que por lo mismo tiende a concretarse en una muy pequeña escala de operación. Dicha tasa representó 27.7 por ciento de la población ocupada en el mes que se reporta; tasa inferior a la del tercer mes de un año antes, que se ubicó en 28.1 por ciento.

Es importante destacar que la gran mayoría de las series económicas se ven afectadas por factores estacionales. Éstos son efectos periódicos que se repiten cada año y cuyas causas pueden considerarse ajenas a la naturaleza económica de las series, como son las festividades, el hecho de que algunos meses tienen más días que otros, los periodos de

vacaciones escolares, el efecto del clima en las diferentes estaciones del año, y otras fluctuaciones estacionales como, por ejemplo, la elevada producción de juguetes en los meses previos a la Navidad provocada por la expectativa de mayores ventas en diciembre. Es razón que la presente iniciativa, este encaminado a condonar multas y accesorios fiscales en razón de favorecer al contribuyente y lograr poner al corriente la recaudación fiscal venciendo la cartera de adeudos y formalizándose con una sola razón social para recibir los nuevos beneficios que el Ejecutivo propone, sin mencionar los beneficios bancarios al contar con un prolongado y sano historial financiero.

Los programas de condonación o “amnistías fiscales” tienen como objetivo que los contribuyentes rectifiquen y se pongan al corriente con sus obligaciones. A nivel internacional, se han llevado a cabo diversos ejercicios, entre los que destacan los casos de Irlanda y Colombia, los cuales, si bien tienen características similares entre ellos, también presentan particularidades propias al contexto interno de cada nación. La experiencia internacional demuestra que estos programas funcionan mejor en la medida en que sean eventos únicos y se acompañen de medidas para ampliar la base gravable y fortalecer la fiscalización. Un programa típico de amnistía fiscal, tiene tres características generales:

Primero, la amnistía fiscal tiene corta vida, por lo general dos o tres meses. Segundo, la participación en esta es de forma voluntaria, las personas pueden decidir no participar, sin embargo, el castigo por incumplimiento será mayor. Tercero, la amnistía renuncia a las multas y sanciones asociadas a la evasión, pero no al monto de impuestos que se debe.

Según documenta Uchitelle (1989), en Colombia se implementó en 1987 una amnistía con potencial de ampliar la base gravable ya que garantizaba que las personas que utilizaran el programa de amnistía no sólo fueran añadidas a la lista de contribuyentes, sino también pudieran ser auditadas en un futuro.

El programa se enfocó en contribuyentes que incumplieron en la información de activos, así como en los que hubieran declarado que no tenían montos a cargo en años previos permitiéndoles corregir sus declaraciones sin incurrir en sanciones, represalias o investigaciones, bajo la condición que el ingreso declarado al momento de la amnistía no fuera menor al del año anterior y que no estuvieran sujetos a investigación por parte de la autoridad fiscal. Una ventaja de la amnistía fue que los contribuyentes no serían investigados ni sujetos a penalizaciones legales al adherirse al programa. A la par de la amnistía, el gobierno colombiano realizó modificaciones fiscales que redundaron en mayor recaudación a futuro. El gobierno colombiano estimó que la amnistía logró una recaudación de 0.3 por ciento del PIB en 1987.

En la India, el gobierno implementó la amnistía fiscal por un periodo de tres meses, vendiendo bonos especiales al portador, para aprovechar los ingresos no gravados.

Otro ejemplo es el caso de Irlanda, en donde el gobierno implementó, por un periodo de diez meses durante 1988, uno de los programas de amnistía fiscal más exitosos de los que se tiene registro (Uchitelle, 1989). Con dicha amnistía se condonó el pago de impuestos, intereses y recargos, sin procesar a ninguno de los contribuyentes que se adhirieron al programa. Es importante destacar que de manera simultánea se implementaron una serie de medidas de reforzamiento de la capacidad de fiscalización, tales como incremento del número de auditores, publicación de los nombres de contribuyentes con adeudos fiscales vigentes al finalizar la amnistía, así como la introducción de un nuevo sistema fiscal en el

que el gobierno aumentó la tasa de interés y las multas sobre los contribuyentes en moratoria, y le otorgó más potestades a las autoridades fiscales, tales como apoderamiento de los activos y la posibilidad de congelar sus cuentas bancarias. Los resultados del programa se tradujeron en una recaudación de 750 millones de dólares (2.55 por ciento del PIB), en la reducción de las necesidades de endeudamiento a sólo 3.4 por ciento del PIB en 1988 comparado con el 10 por ciento de 1987 y en un incremento permanente de la base gravable (Mateo, 2012).

Dentro de los casos más recientes se encuentra el argentino de 2009, donde se intentó regularizar las obligaciones fiscales pendientes de liquidar, condonando el pago de impuestos adeudados, las contribuciones de seguridad social y las multas, así como una reducción en los intereses moratorios (Wejcman, 2009). Por otro lado, el Congreso griego aprobó en 2010 un esquema de amnistía para la liquidación de las declaraciones de impuestos no auditadas y los adeudos de diez años anteriores, el cual excluía a las empresas que cotizaban en la bolsa, las que tuviesen ventas anuales superiores a 20 millones de euros, las empresas navieras y las herencias; dicha amnistía permitía pagar 20 por ciento de la deuda por adelantado y el 80 por ciento restante en pagos, repartidos en un período máximo de dos años (Papachristou y Georgiopoulos, 2010).

En síntesis, los beneficios de los programas dependen de que los contribuyentes perciban que son eventos únicos y de que las autoridades fiscales usen estas medidas para obtener información y fortalecer las capacidades de fiscalización. Por ello se propone que el Titular del Ejecutivo Federal a través de sus facultades implemente una política pública de recaudación responsable en la que se apoye la supervivencia y regularización de las fracciones débiles del sector productivo, abanderando e impulsando un Acuerdo Nacional para la Condonación de Multas, Actualizaciones y Recargos por concepto de mora, mismo que propone un periodo de condonación del 3 de Enero al 31 de Marzo de 2016 considerando y evaluando la Condonación al 100 por ciento de multas, actualizaciones y recargos por concepto de Mora en Ingresos tributarios y no tributarios. Para lo cual pueda celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan.

III. Fundamento legal

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la H. Cámara de Diputados, es deber de los legisladores federales presentar proposiciones y denuncias, así como representar los intereses legítimos de las personas y de los estados promoviendo y proponiendo la solución de los problemas y necesidades colectivas ante las autoridades competentes. Por tal motivo se presentó en febrero de 2013, por mandato legislativo, un programa de condonación de adeudos fiscales. Fundado en el artículo Transitorio Tercero de la LIF 2013, el H. Congreso de la Unión estableció la obligación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de condonar total o parcialmente los créditos fiscales administrados por el SAT, consistentes en contribuciones federales, cuotas compensatorias, actualizaciones y accesorios de ambas, así como las multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales federales distintas a las obligaciones de pago.

Mediante el programa “Ponte al Corriente” se recaudaron 40,335 millones de pesos y condonaron 166,479 millones de pesos, (no incluye 839 millones de pesos pagados y 4,059 millones de pesos condonados por entidades federativas, de los cuales 98,551 millones de pesos correspondieron a la cartera de créditos controvertidos, concentrándose en cartera antigua con baja probabilidad de cobro. En suma, se redujo la cartera general en 73,966 millones de pesos (a valor histórico) en un tiempo de tres meses y medio.

La información sobre el programa fue difundida a través de medios de comunicación, por vía telefónica, en medios electrónicos, así como en diversos foros y reuniones a nivel nacional. Durante su vigencia, se atendieron cerca de 200 mil llamadas sobre dudas y aclaraciones, se emitieron comunicados a los contribuyentes identificados como susceptibles de beneficiarse por el programa, así como 1.2 millones de cartas invitación a incorporarse al programa, lo que derivó que el 60 por ciento del monto pagado por los contribuyentes proviniera de los créditos auto determinados

El programa incluyó lo siguiente:

- Los “recargos por prórroga en términos del artículo 66-A del Código Fiscal de la Federación”.
- Beneficios fiscales en todos los años.
- En caso de contar con un crédito impugnado y no haber concluido el proceso legal correspondiente, se posibilitó al contribuyente a desistirse para ser objeto de condonación (sólo tenía que presentar la solicitud de desistimiento).
- Los contribuyentes tuvieron, hasta el 31 de mayo de 2013, para presentar su solicitud de condonación y obtener los beneficios del programa de facilidades.
- Se establecieron procedimientos para corregir o incluir créditos fiscales que no estuvieran listados en el portal del SAT; dichos procedimientos se pudieron realizar por internet en el mismo portal del SAT, vía telefónica a través de Infosat o en la Administración Local de Servicios al Contribuyente (ALSC) que le correspondía al contribuyente.

Es ahora un momento histórico en el cual la opacidad se refleja en diversos ordenes, por lo cual y con fundamento en lo establecido en el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación se plantea usar las facultades de la SHCP para que por medio del SAT se generen los mecanismos para la condonación de multas y adeudos que tendrá como finalidad única lograr el recaudo de los montos fiscales que el contribuyente adeuda apoyando así el crecimiento formal de la economía.

IV. Denominación del decreto

Por todo ello se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación y se adiciona una fracción VI Bis al artículo 264 de la Ley del Seguro Social

V. Ordenamientos a modificar

Código Fiscal de la Federación

Artículo 74. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar hasta el 100 por ciento las multas por infracción a las disposiciones fiscales y aduaneras, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual el Servicio de Administración Tributaria establecerá, mediante reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por

los cuales procederá la condonación, así como la forma y plazos para el pago de la parte no condonada.

La solicitud de condonación de multas en los términos de este Artículo, no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto no podrán ser impugnadas por los medios de defensa que establece este Código.

La solicitud dará lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, si así se pide y se garantiza el interés fiscal.

Sólo procederá la condonación de multas que hayan quedado firmes y siempre que un acto administrativo conexo no sea materia de impugnación.

Ley del Seguro Social

Artículo 264. El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes;

VI. Discutir y aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Instituto que someta a su consideración el Director General, así como autorizar adecuaciones al presupuesto aprobado;

VI. Texto normativo propuesto

Artículo Primero. Se reforma el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 74 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar hasta el 100 por ciento las multas, **actualizaciones y recargos por concepto demora** infracción a las disposiciones fiscales y aduaneras, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual el Servicio de Administración Tributaria establecerá, mediante reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por los cuales procederá la condonación **a fin de proteger a las fracciones débiles del sector productivo y regularizar sus cuentas** , así como la forma y plazos para el pago de la parte no condonada. **Dicha condonación se regirá por la Política de Recaudación Responsable que en uso de sus facultades proponga el Titular del Ejecutivo Federal.**

...

...

...

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción VI Bis al artículo 264 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Ley del Seguro Social

Artículo 264. El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes;

I. a VI. ...

VI Bis. Condonar hasta el 100 por ciento las multas, actualizaciones y recargos por concepto demora en los ingresos no tributarios que recauda este Instituto, mediante reglas de carácter general. Los requisitos y supuestos por los cuales procederá la condonación serán con el fin de proteger a los grupos débiles del sector productivo y regularizar sus cuentas, así como la forma y plazos para el pago de la parte no condonada. Dicha condonación se regirá por la política de recaudación responsable que en uso de sus facultades proponga el titular del Ejecutivo federal;

VII. a XIX. ...

VII. Artículo transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de noviembre de 2015.

Diputada María Elena Orantes López (rúbrica)