



REFORMA HACENDARIA: Pagan justos por pecadores

Por Adriana Holohlavsky
Con información del Index

México no puede prescindir de la IMMEX en el actual entorno económico nacional. La sinergia de crecimiento nacional que da el sector al país, debe continuar.

Sin duda, el pasado mes “patrio” difícilmente se olvidará por el sector de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, el cual -tras el pronunciamiento hecho por el Presidente Peña Nieto el 8 de septiembre ante el Congreso Mexicano, para modificar la reforma hacendaria en aras de ejercer mayor control sobre las empresas IMMEX- inició una exhaustiva jornada para defender sus intereses.

Los medios fuimos informados oportunamente desde el 8 de septiem-

bre, fecha en la que el Index emitió su primer boletín de prensa, informando sobre la postura del sector ante dicho pronunciamiento, y sobre el análisis que harían para evaluar los impactos que éste tendría sobre la industria.

A pesar de haberse querido suavizar la iniciativa de reforma dándole tintes de carácter social -anunciándose que no se gravarían alimentos ni fármacos, así como la eliminación del impuesto IETU, la creación de un seguro de desempleo y la una pensión universal para los

adultos mayores de 65 años-, la nube gris de amenaza no pudo desviarse, dejando caer sobre el país una tormenta de desolación ante la afectación que dicha reforma pudiera causar a la marca país que tanto trabajo ha costado construir en la última década, y particularmente defender ante la mala imagen que los problemas de seguridad y violencia proyectaron al extranjero durante el sexenio calderonista.

“La reforma hacendaria ha sido presentada bajo argumentos de legiti-



mación que buscan socializar y aceptar su alcance reformativo”, señalaba Luis Aguirre Lang, Presidente del Index en su primer comunicado, donde informaba que el sector empezaba a analizar el impacto por los diferentes sub-comités de trabajo coordinados por el Lic. Oscar Mata, Director del Comité Fiscal. “Estaremos emitiendo los posicionamientos públicos necesarios una vez que sean estudiados y analizados para que ya con los hechos mismos de la reforma fiscal antes desconocida, podamos pronunciarnos constructivamente para que continúe la sinergia de crecimiento nacional que da nuestro sector al país. México no puede prescindir de la IMMEX en el actual entorno económico nacional”.

Así, el Index se daría a la tarea de estudiar el paquete Económico: Criterios Generales de Política Económica, la iniciativa de Ley de Ingresos y la Propuesta del Presupuesto de Egresos de la Federación.

“El Poder Ejecutivo Federal, propone la modificación de los artículos 4 y 123 constitucionales, la creación de cuatro leyes, la derogación de dos legislaciones existentes y la modificación de 15 ordenamientos legales. Los diputados deberán aprobar la Ley de Ingresos a más tardar el 20 de octubre, para después ser turnado al Senado. Mientras que a más tardar el 15 de noviembre se aprobará el Presupuesto de Egresos”, puntualizaba Aguirre Lang.

Así, el 17 de septiembre, ante la presencia del Gobernador de Jalisco y Luis Videgaray, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Aguirre Lang

Posicionamiento de INDEX en relación a la Ley del IVA

Consideramos que imponer la obligación de pago del IVA en las importaciones temporales NO va a producir resultados positivos en materia de control; y sí va a generar fuertes costos tanto para la industria IMMEX como también para las propias autoridades.

Así mismo, consideramos que NO debe eliminarse 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.

En consecuencia consideramos que la reforma referida NO debe realizarse, siendo que además no asegura una mejora en el control.

Para resolver los problemas de evasión y elusión fiscal a que se refiere la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, INDEX recomienda establecer un programa de seguimiento y control sobre importaciones temporales de la industria IMMEX, con participación de SHCP-SAT, SE e INDEX. El eje central de dicho programa deberá ser la colaboración del sector privado IMMEX y su consejo representativo INDEX con la autoridad SHCP-SAT quien deberá realizar un diagnóstico objetivo en materia de irregularidades relacionadas con las importaciones temporales con el fin de tomar las medidas preventivas y correctivas más asertivas para reducir significativamente los abusos en la materia.

Y finalmente, pero no menos importante, mantener un seguimiento formal y periódico donde se reporten los indicadores que demuestren los resultados en materia de irregularidades y mejora en el nivel de cumplimiento.

Esta colaboración entre autoridades y el sector privado, con el fin de encontrar verdaderas soluciones que induzcan al cumplimiento en materia de importaciones temporales, también están contenidas en uno de los Pilares clave del marco SAFE de la OMA para el esquema del Operador Económico Autorizado o esquema NEEC en México: el Pilar Aduana-Empresa.

INDEX, quien agremia al mayor número de Empresas NEEC de este país, tiene la mejor intención y voluntad de colaboración con las autoridades de la SHCP-SAT para fomentar la construcción de patrones de cumplimiento en las empresas para el uso de los Programas de Exportación de la SE, como el exitoso programa IMMEX.



destacó dos escenarios en los que la Industria Global de México se debilitará con la propuesta del paquete económico 2014: El primero, el éxodo de órdenes de producción de maquila, manufactura, re-manufactura y reparación de productos de alta tecnología para otras naciones, porque las ventajas geológicas no bastarán para retener la inversión extranjera directa en México. El segundo, el que conviene a todo México, es que reconsideren la propuesta de reforma fiscal, involucrando y replanteando su toma de decisiones a partir de la experiencia total de los sectores productivos que nos vemos afectados, con

una propuesta de ingresos tributarios, que podrían no considerarlos en las arcas de la hacienda federal, porque para el caso de la industria de exportación, seguramente tendrán muy disminuidas las listas de los grandes contribuyentes y generadores de empleos.

El Consejo Nacional Index se mostró preocupado ante los 2 millones 300 mil empleos que se pondrían en riesgo de aprobarse la propuesta de reforma fiscal, y por el consecuente detenimiento de proyectos de nueva inversión. Por tal motivo, el Presidente de Index propuso apoyarles de inmediato en su toma de decisiones y reconsideraciones necesarias,

para refrendar los intereses de la nación en la globalidad y coadyuvar en una política hacendaria que llevara a México a los niveles de bienestar que todos buscamos. La industria de Exportación reiteró la disponibilidad para formalizar un encuentro de análisis con el Gobierno Federal, para que éste mismo re-escribiera la propuesta fiscal, y no la correlación de fuerzas económicas que ha consolidado al modelo maquilador de exportación por casi 5 décadas de operación en México. Ante esta iniciativa, Videgaray Caso dio instrucciones para que esa misma semana el Jefe del SAT y el Subsecretario de Ingresos, pre-

Importancia de la industria IMMEX que se pone en riesgo de subsistir

El efecto en los requerimientos de flujo de efectivo y el aumento en el costo (financiero) de su operación en México sacaría de competencia a nuestro país frente al costo de operar un programa similar en otros países que no cobran impuesto a la importación, o lo cobran sólo en importaciones definitivas, y que tienen además implementados sistemas mucho más eficientes que el nuestro para facilitar el comercio y eliminar barreras en las cadenas de abastecimiento, poniendo en riesgo la subsistencia de esta industria cuyo perfil actual es el siguiente:

- 6,200 empresas.
- Generan 2.3 millones de empleos formales directos (6.8 millones formales indirectos).
- Salarios por encima de la media nacional .
- Representa el 53.8% de empleo del sector manufacturero registrado en el IMSS.
- Representa el 65% de las exportaciones no petroleras del país.
- Balanza comercial favorable por más de 41.2 MMD.
- Contenido nacional en crecimiento: 25% a mediados de la década pasada; 30% actualmente.
- Esquema maquiladora: posicionado internacionalmente como el modelo más "atractivo" para IED: el 40% del total de IED entra a México como "maquiladora de exportación".
- En las ciudades fronterizas y en algunas del interior, su derrama económica representa más del 70% de la actividad económica total.

sentés en el evento, se reunieron con el Consejo Nacional Index para el análisis debido y los alcances de la propuesta de reforma hacendaria al sector IMMEX.

A los tres días, el compromiso se llevó a cabo, reuniéndose el Secretario Luis Videgaray con el Consejo Nacional Index, en presencia de Miguel Messmacher, Subsecretario de Ingresos; Aristóteles Núñez, Jefe del SAT; y Alejandro Chacón, Administrador General de Aduanas, quienes junto con otros servidores públicos recibieron al equipo fiscal de este Consejo Nacional para evaluar la propuesta que buscaría mantener esquemas razonados para la competitividad del sector exportador IMMEX. Luis Aguirre Lang, a nombre de la industria IMMEX, expuso: “un impuesto a las importaciones temporales podría generar una doble tributación al momento de la importación y al momento de la enajenación en el extranjero”, luego de dar a conocer datos al año 2012 y los montos estimados de IVA a pagar en caso de que se aprobara la propuesta, los cuales ascenderían a \$154,416 millones de dólares, mientras que los flujos que requerirían las empresas mes a mes serían en el orden de los \$2,059 millones de dólares, representando, además, un costo de administración para las empresas y la propia SHCP.

Los representantes de la SHCP y del SAT se mostraron receptivos con la propuesta particular de Index. Y para eliminar la sospecha pública de casos en los que se pudiera abusar del programa IMMEX, el Consejo Nacional Index propuso que las IMMEX sean evaluadas debidamente, y que éstas operen bajo transparencia probada, permitiendo en su caso, acceso total en línea a las operaciones de la empresa en el momento en que la autoridad lo decida.

En esta reunión también se habló del ISR, en el cual Index expuso los controles establecidos en el artículo 33 del decreto IMMEX, con el propósito de cerrar abusos en el programa. El Subsecretario de Ingresos aceptó revisar la propuesta a la Reforma Hacendaria de adecuaciones del Consejo Nacional,



Consideraciones respecto a la exposición de motivos (justificación) de la iniciativa de reforma

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Ley del IVA señala que el SAT ha detectado las siguientes irregularidades en las importaciones temporales:

- Al revisar a la empresa, resulta que el domicilio no existe y no se encuentran los insumos importados temporalmente (se desvían a mercado nacional sin pagar el IVA).
- Se constituyen empresas que van transfiriendo una a otra las mercancías, hasta que “en alguna etapa del proceso una de las empresas vende la mercancía en México y desaparece sin enterar el IVA”.

Al respecto, los elementos comunes que INDEX ha conocido en diversas reuniones que en el pasado ha sostenido con autoridades fiscalizadoras del SAT, son los siguientes: Las infracciones se cometen por empresas que:

- Realizan importaciones temporales en cantidades relativamente importantes y después desaparecen sin retornar la mercancía al extranjero.
- Tiene poca antigüedad (frecuentemente son empresas con menos de un año de antigüedad).
- Tienen pocos activos. Cuando la autoridad los busca resulta que el domicilio se encuentra vacío o con algunos activos de muy bajo valor. Nunca son propietarios de inmuebles o de maquinaria y equipo con valor significativo.
- Tienen sólo unos cuantos trabajadores o carecen de empleados.
- Frecuentemente realizan importaciones de mercancía sujeta a impuesto general de importación (IGI) o cuota compensatoria. Buscan un mayor beneficio económico al evadir no sólo el IVA, sino también el IGI y/o cuotas compensatorias. Por ello los ilícitos se presentan más frecuentemente en sectores como textil-confección o acero. La incidencia es mucho menor en sectores desgravados de IGI como el sector electrónico, automotriz y autopartes, aeronáutico, etc.

Posicionamiento del INDEX en materia del Impuesto Sobre la Renta

En materia del Impuesto Sobre la Renta (ISR), la iniciativa de reforma hacendaria contempla las siguientes propuestas:

- 1) Incluir en la ley, una definición de operación de maquila similar a la que contiene actualmente el artículo 33 del Decreto IMMEX, pero con algunas limitantes adicionales.
- 2) Limitar las opciones contenidas en la actual ley a efectos de determinar los ingresos acumulables y deducciones autorizadas que en materia de precios de transferencia deben seguir las empresas maquiladoras, lo cual conllevaría a:
 - a. Un aumento considerable en la base gravable (utilidad fiscal) para efectos de ISR.
 - b. Un aumento considerable en la base gravable para efectos de la PTU.
- 3) Limitar las deducciones autorizadas a solo el 41% de las remuneraciones y prestaciones pagadas a los trabajadores que por su naturaleza son exentas del ISR;
- 4) Derogar los beneficios del Decreto Presidencial del 30 de octubre de 2003 que reduce parcialmente el ISR a pagar, lo cual dará como resultado que la tasa corporativa de impuesto suba del actual 17.5% a un 30% más el 10% del impuesto adicional por pago de dividendos.

El esquema fiscal de las empresas maquiladoras de exportación se apeg a los lineamientos internacionales de la OCDE en materia de precios de transferencia. La Industria Maquiladora de Exportación no es un sector evasor de impuestos ni tampoco ha buscado promover las facilidades administrativas del Decreto IMMEX para sacar ventaja o abusar del esquema. En este sentido, el INDEX categóricamente manifiesta lo siguiente:

- 1) No fueron las empresas maquiladoras de exportación quienes buscaron, promovieron o consintieron la incorporación de los programas PITEX, ECEX y ALTEX al Decreto Maquilador [después convertido en IMMEX].
- 2) El INDEX reiteró en múltiples ocasiones a la autoridad fiscal, que la incorporación de estas empresas al Decreto IMMEX dejaba una puerta abierta que facilitaría la reestructuración de ciertas empresas, incluso de la industria nacional, al incorporarse al régimen fiscal de las maquiladoras.
- 3) El INDEX fue propositivo, y prueba de ello es que, en conjunto, colaboramos con la autoridad fiscal buscando los mecanismos y las reglas necesarias para evitar abusos al esquema. De esta manera, el INDEX cooperó en la redacción del actual artículo 33, cuyo objetivo primordial fue el cerrarles las puertas a aquellas empresas que de manera abusiva querían

allegarse de los beneficios otorgados a las maquiladoras de exportación, estableciéndose los requisitos como el de la propiedad de la maquinaria y equipo utilizada en la operación de maquila.

- 4) La determinación de la base gravable (utilidad fiscal) de las empresas maquiladoras no es el resultado de un tratamiento fiscal preferencial, por el contrario, es un esquema que busca atribuir a la maquiladora una utilidad en base a sus funciones y riesgos e incluye un retorno razonable sobre los activos que son propiedad del residente en el extranjero basado en reglas de precios de transferencia.
- 5) Incluso, desde el ejercicio de su constitución y el de inicio de operaciones, las empresas maquiladoras deben determinar utilidades fiscales, situación que raramente ocurre con otros sectores donde las utilidades se pueden generar hasta a partir del tercer ejercicio.
- 6) No es el INDEX o el propio sector quien determinó los requisitos necesarios para obtener un programa IMMEX, sería injusto catalogar a las empresas maquiladoras como abusadoras del esquema si las reglas del juego no las pone el propio sector.
- 7) En realidad y en la actualidad, la empresa maquiladora exporta más del 90% de su producción total, aun y cuando el requisito para obtener un programa IMMEX sea el exportar el 10%, la práctica es diferente.
- 8) El país requiere de inversión extranjera directa para la generación de empleo y por lo tanto es necesario mantener un esquema fiscal competitivo y que otorgue certeza jurídica.
- 9) Es necesario definir reglas claras para que empresas que lleven a cabo operaciones distintas a las de maquila segmenten e identifiquen los resultados de dichas operaciones y que la autoridad fiscal ejerza sus facultades de comprobación para identificar cualquier abuso.
- 10) Injustificadamente se le acusa a las maquiladoras de no contribuir adecuadamente a la recaudación del país y de tomar ventajas sobre el gasto fiscal a través del pago de salarios bajos y remuneraciones exentas, cuando en realidad las empresas maquiladoras han coadyuvado al desarrollo regional; está probado que donde se establece una empresa maquiladora se muestra y percibe el desarrollo de la región.

El INDEX respetuosamente propone:

UNICO: Mantener el esquema fiscal contenido en el actual artículo 216-Bis de la Ley del ISR y transferirlo íntegramente al artículo 176 de la iniciativa de reforma hacendaria. Igualmente, transferir el artículo 33 del Decreto IMMEX al artículo 175 de la misma iniciativa.



lo mismo que la ampliación del plazo de temporalidad para las empresas IMMEX que operan al amparo del esquema “Shelter”.

Sobre los precios de transferencia, Index planteó los incrementos en las bases tributarias, tanto de una empresa intensiva en mano de obra como intensiva en maquinaria y equipo, operando con un APA o con Safe Harbor, particularmente porque se acotaría al 41% la deducción de las remuneraciones exentas, ya que podría incluso darse un efecto de doble tributación.

En este contexto, el Subsecretario de Ingresos propuso que durante el transcurso de las próximas semanas se realizaran mesas de trabajo técnicas para evaluar las consideraciones expuestas por Index, con la finalidad de encontrar coincidencias para que por un lado, no se afectara a las empresas IMMEX, y por el otro, la Reforma Fiscal lograra sus objetivos.

Finalmente, el pasado miércoles 2 de octubre, en el marco del “Encuentro Nacional para la Entrega del Paquete de mejoras a la propuesta de Reforma Fiscal 2014”, el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación entregó su propuesta a Diputados y Senadores, por medio de la cual se le solicita a la Cámara Legislativa que dicha reforma a la Ley del IVA no sea aprobada, y propone en su lugar (Recuadro 1), establecer un programa eficaz de prevención y combate a las irregularidades que han cometido sólo algunas empresas. A continuación presentamos algunos de los recursos incluidos en el Paquete de mejoras, los cuales sirvieron para argumentar el debate. ■

En el marco del “Encuentro Nacional para la Entrega del Paquete de mejoras a la propuesta de Reforma Fiscal 2014”, el Index entregó su propuesta a Diputados y Senadores, solicitando que la Ley del IVA no sea aprobada, y proponiendo en su lugar establecer un programa eficaz de prevención y combate a irregularidades.

La nueva reforma hacendaria generaría un severo impacto financiero para la industria y una pérdida de competitividad al país, ya que incrementa su costo de operación anual en 1,150 MDD como se demuestra a continuación:

Monto anual de importaciones temporales de la industria IMMEX, tomando como base las efectuadas durante 2012.	\$156 MMDD
16% IVA a pagar (anual):	\$25 MMDD
Flujo de efectivo requerido para hacer frente al pago del IVA, considerando un plazo de 6 meses para obtener su devolución, a partir de la fecha de pago.	\$12,500 MDD
Costo del financiamiento para la industria IMMEX:	\$750 MDD (\$9,750 M M.N.)
En un escenario optimista de devolución en plazo de 3 meses:	Costo de financiamiento \$375 MDD (\$4875 M M.N.)
Costo administrativo adicional para pagar y recuperar:	\$100MDD (\$1,300 M M.N.)
Costo logístico y operativo relacionado con la forma de pago propuesta (por vehículo en vez de pedimento consolidado EEUU/México).	\$300 MDD (\$3,900M M.N.)
Costo total para la industria por pagar el IVA en importación temporal, para obtener la devolución posteriormente.	\$1,150 MDD (\$14,950 M M.N.)