

Memorias

Foro

2013

Derechos

fundamentales de las
personas físicas
contribuyentes

Junio 28, 2013



Prodecon

Procuraduría
de la Defensa
del Contribuyente
PROTEGE • DEFIENDE • OBSERVA

Índice

Introducción	5
Presentación del Ministro José Fernando Franco González Salas	7
• Palabras de la Licenciada Verónica Nava Ramírez, Subprocuradora de Asesoría y Defensa de Prodecon	7
• Lectura de semblanza curricular del Ministro José Fernando Franco González Salas por la licenciada Diana Bernal, Procuradora de la Defensa del Contribuyente	8
Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas:	9
El reconocimiento al mínimo vital, parámetro para gravar los ingresos de quienes se encuentran en edad de retiro	
• Aproximación al concepto jurídico del derecho al mínimo vital	9
• Bases constitucionales y convencionales del derecho al mínimo vital	11
• Aplicación del concepto mínimo vital como parámetro en el ámbito fiscal y en especial para gravar los ingresos de quienes se encuentran en situación de retiro	15
Panel de expertos	21
• Semblanzas	21
• Tema 1: El derecho al mínimo vital como elemento inherente de la ley tributaria a la luz del artículo 31, fracción IV, constitucional	26
• Tema 2: El derecho de las personas físicas a presentar declaración anual como expresión del principio de proporcionalidad tributaria	34
• Preguntas y respuestas	43
Galería fotográfica	47

Memorias del Foro:

**“Derechos Fundamentales
de las Personas Físicas Contribuyentes”**

Junio 2013

Introducción

En el marco de la inminente reforma fiscal, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente organizó el Foro denominado: **“Derechos Fundamentales de las personas físicas contribuyentes”**, que se llevó a cabo el 28 de junio de 2013, en el Hotel Marqués Reforma de la Ciudad de México.

El objetivo general del Foro fue reunir a destacadas personalidades del sector público, privado y académico, para analizar y reflexionar sobre los derechos fundamentales de las personas físicas, como parte de las acciones de **Prodecon** encaminadas a promover un sistema tributario justo y equitativo basado en el pago voluntario de los impuestos de acuerdo a la real capacidad contributiva de las personas.

El Foro se honró con la brillante participación del Señor Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Fernando Franco González Salas, quien expuso magistralmente el tema con su ponencia intitulada: “El reconocimiento al mínimo vital, parámetro para gravar los ingresos de quienes se encuentran en edad de retiro”.

También participaron en un panel de expertos, el Senador Armando Ríos Piter, Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la LXII Legislatura del Senado República; el doctor Javier Laynez Potisek, Procurador Fiscal de la Federación; el maestro Rodrigo Muñoz Serafín, Presidente de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal; y la licenciada Diana Bernal Ladrón de Guevara, Procuradora de la Defensa del Contribuyente. La moderación del panel estuvo a cargo del licenciado Augusto Fernández Sagardi.

El panel de expertos abordó dos temas generales: 1) El derecho al mínimo vital como elemento inherente de la ley tributaria a la luz del artículo 31, fracción IV, constitucional; y 2) El derecho de las personas físicas a presentar declaración anual como expresión del principio de proporcionalidad tributaria.

Es así que las presentes memorias dan cuenta de las disquisiciones a las que se arribaron durante el Foro y que se presentan al lector para su conocimiento y sensibilización sobre un tema tan importante para la sociedad mexicana.

Con este tipo de acciones, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente reitera su posición a favor de una reforma fiscal que reestructure el sistema tributario y reconozca los derechos fundamentales de las personas físicas, como el derecho humano al mínimo vital.

Por último, Prodecon agradece de manera especial al Señor Ministro José Fernando Franco González Salas, a nuestros distinguidos panelistas y a los asistentes que revistieron el Foro: “Derechos Fundamentales de las personas físicas contribuyentes”.



Presentación del Ministro José Fernando Franco González Salas

Palabras de la Licenciada Verónica Nava Ramírez

Subprocuradora de Asesoría y Defensa de Prodecon

A nombre de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y en mi carácter de Subprocuradora de Asesoría y Defensa, su servidora, Verónica Nava Ramírez, doy la más cordial bienvenida al Foro **“Derechos Fundamentales de las Personas Físicas Contribuyentes”**, el cual se ve honrado con la presencia del señor Ministro José Fernando Franco González Salas.

Queremos agradecer de manera muy especial y destacada al señor Ministro, quien se ha caracterizado siempre por su generosidad y gentileza, el que nos ilustre con su ponencia: “El reconocimiento al mínimo vital, parámetro para gravar los ingresos de quienes se encuentran en edad de retiro”, tema de gran trascendencia para los contribuyentes.

Tuve el honor de haber laborado como Secretaria de Estudio y Cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y fue para mí un privilegio apreciar de cerca la labor del señor Ministro Franco González Salas, a quien reconozco su gran vocación de divulgación y difusión de la tarea judicial, así como su compromiso en la exégesis garantista de los derechos fundamentales en su carácter de miembro distinguido de nuestro máximo tribunal.

Es para mí un doble honor el presentarlo en este foro. Ello, por una parte, por el contacto siempre cordial y respetuoso con el que me dispensó en mi paso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, por otra, por su disposición al aceptar la invitación para compartir con los contribuyentes sus amplios conocimientos del tema sobre el cual disertará.

Señor Ministro, su presencia honra a este nuevo organismo autónomo no sectorizado del Estado Mexicano.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, que se constituye como el Defensor no jurisdiccional de los derechos de los pagadores de impuestos, le quedamos profundamente reconocidos.

Muchas gracias.



Lectura de semblanza curricular del Ministro José Fernando Franco González Salas

Por la licenciada Diana Bernal Ladrón de Guevara

Procuradora de la Defensa del Contribuyente

El señor Ministro, José Fernando Franco González Salas, nació en México, Distrito Federal, hizo sus estudios en la Escuela Libre de Derecho y también hizo otros estudios en la Universidad Warwick, Reino Unido, en Administración Pública y Ciencia Política.

En cuanto a su actividad profesional, el Ministro ha sido profesor de tiempo completo en el Departamento de Derecho, impartiendo diversos cursos sobre Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario, Derecho Electoral; además fungió como Director del Centro de Estudios de Derecho Público, todo esto en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

También, se desempeñó entre diciembre de 2000 y enero de 2005 como Subsecretario del Trabajo, Seguridad y Previsión Social, en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

De diciembre de 1999 a diciembre de 2000, fue Secretario General de la Cámara de Diputados. También se desempeñó como Subsecretario de Desarrollo Político en la Secretaría de Gobernación y además fue Magistrado Presidente entre octubre de 1990 a octubre de 1996 del Tribunal Federal Electoral.

Fue asesor de Estudios Especiales de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y ha tenido una carrera realmente destacada en el ámbito judicial y especialmente a partir de su designación como Ministro de la Suprema Corte.

Entre sus publicaciones destaca: “Los impedimentos e incompatibilidades en el marco del estatuto personal de los senadores”; es coautor de los libros: “La competencia en materia laboral y los tribunales de seguridad social”, y “Derechos y cultura indígena”.

Es autor de numerosos artículos sobre derecho constitucional, electoral, parlamentario, administrativo y laboral, y ha dictado conferencias en diferentes foros nacionales e internacionales.

Tuve la oportunidad de conocer a Fernando cuando iba a ingresar como diputada en la LIX Legislatura. Él me dio algunos consejos muy útiles, precisamente, sobre el trabajo parlamentario, y desde entonces he tenido el privilegio de estar en contacto con él, en una relación que para mí ha sido honrosa y fructífera porque el Señor Ministro, además de sus amplios conocimientos con los que nos ilustra y en los cuales podemos disfrutarlo a partir de las sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se caracteriza por su bonhomía, por su gentileza, por su sencillez, por su buen humor y por esa forma de entregarse en los compromisos de amistad.

Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas

El reconocimiento al mínimo vital, parámetro para gravar los ingresos de quienes se encuentran en edad de retiro

En primer lugar agradezco muy sinceramente a la Procuradora de la Defensa del Contribuyente, doña Diana Bernal, y a todos quienes integran la Procuraduría, el que me hayan invitado hoy a platicar con ustedes sobre un tema que me parece de enorme trascendencia por lo que significa.

Quiero comentarles que referiré lo que hemos dicho en diversas resoluciones en la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación al tema del mínimo vital, así como alguna referencia específicamente a las personas que se encuentran en edad de retiro respecto de este mismo tema.

Para esta charla, pienso dividir en tres aspectos mi intervención:

1. Un intento de aproximación apenas al concepto jurídico del mínimo vital;
2. Una referencia a las bases constitucionales y convencionales para sustentar el uso de ese concepto, como referencia válida del escrutinio constitucional a partir, insisto, de la construcción que se ha hecho en el Tribunal Constitucional; y finalmente,
3. La aplicación ya específica del concepto como parámetro en el ámbito fiscal y en especial para gravar los ingresos de quienes se encuentran en edad de retiro.

Aproximación al concepto jurídico del derecho al mínimo vital

Abordo el primer tema. El concepto de un mínimo vital ha estado en el debate jurídico, desde hace por lo menos, dos décadas en diversos tribunales constitucionales y, por supuesto, no tiene una paternidad única, aunque probablemente su antecedente más remoto se encuentre en el derecho laboral y en particular es curioso, en la legislación de Nueva Zelanda y Australia, que desde finales del Siglo XIX introdujeron formal y jurídicamente el concepto de salario mínimo y lo definieron como aquel que garantiza la satisfacción de las necesidades del trabajador y de su familia.

Por supuesto, ese concepto derivado del salario mínimo ha evolucionado, sobre todo, después de las dos grandes guerras del Siglo XX, y en las últimas décadas de ese mismo siglo se amplió su espectro hacia un alcance mucho más general, no solamente laboral. Hoy lo manejamos con este concepto de mínimo vital o mínimo existencial, como en algunos países lo llaman.

En la mayoría de los casos, este concepto se ha sustentado en los principios que informan a la concepción moderna del llamado “Estado Democrático Social de Derecho”, que conlleva un fuerte componente de reglas de solidaridad y justicia social con relación a las personas que se encuentran en una situación clara, de desigualdad o de necesidad.

Y partiendo de uno de los objetivos básicos que este tipo de organización política-jurídica persigue, como lo es la protección de los derechos humanos o fundamentales que son inherentes, según una de las corrientes de pensamiento filosófico jurídico, probablemente más fuerte en la actualidad sea la dignidad de la persona humana, que es lo que informó a la reforma a nuestra Constitución en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011.

De ahí que se pueda sostener, en mi opinión, independientemente de la posición que cada uno pueda tener, que hoy se acepta en muchos países –entre ellos México– por decisiones básicamente jurisdiccionales, que existe un derecho al mínimo vital de toda persona humana que descansa en el reconocimiento de que todos tenemos derecho a una vida digna y que el Estado debe procurarla. Por supuesto, ello no quiere decir que se deba desconocer la complejidad y la abstracción de estos conceptos. Y también que estos temas de ninguna manera son pacíficos, puesto que existen aún debates y muchos cuestionamientos sobre ellos, de manera especial sobre sus alcances.

En este contexto, debemos partir de que el contenido y alcance de estos derechos se ha ido decantando y fijando en última instancia, mediante la acción de los tribunales competentes, en particular por los tribunales constitucionales. Esta es la situación que se presenta en nuestro país, máxime si tomamos en cuenta que el derecho del mínimo vital como tal no está reconocido expresamente en la Constitución.

Si bien existen muchos precedentes desde finales de la segunda década sobre el salario mínimo y sus alcances, no es sino hasta el año de 2007 que se empieza a desarrollar en México el concepto y alcance del mínimo vital, en el que hasta ahora tengo conocimiento es el primer precedente en la Suprema Corte Mexicana en que se tocó y se definió el concepto de derecho mínimo vital en el orden constitucional mexicano.¹

Debo decir que aquí hay una persona, el licenciado Juan Carlos Roa, que tuvo mucho que ver en esto, se dijo lo siguiente, voy a citar textualmente: “El derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución general.

De esta forma el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido. De tal suerte, que la intersección entre la potestad estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente.”

De tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital, abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.

¹ El ministro se refiere a la Tesis 1a.XCVII/2007, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 793, de rubro: “DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO”.

De ahí que podemos, en una aproximación, decir que jurídicamente el mínimo vital es un derecho de toda persona a que se le garantice en la medida de las posibilidades reales del Estado, un mínimo de condiciones de subsistencia que le permita llevar una vida digna.

Correlativamente, frente a ese derecho de toda persona, nace la obligación del Estado de llevar a cabo, en la medida de las posibilidades reales de los medios con que cuenta, todas las medidas legislativas, administrativas e inclusive de políticas públicas a su alcance, para garantizar ese mínimo vital.

Bases constitucionales y convencionales del derecho al mínimo vital

Ahora me voy a referir a las bases constitucionales y convencionales que, en mi opinión, nutren esta posición y la hacen perfectamente sostenible.

La protección a un mínimo vital se desprende, según mi opinión, de la interpretación sistemática de la Constitución, en especial de sus artículos 1º; 3º; 4º; 25; 26; 27; 28; 31, en su fracción IV –que es muy importante para la plática de hoy–; y 123.

Me referiré muy brevemente a estos artículos para sustentar el por qué estimo que son la base primordial constitucional del derecho al mínimo vital, sin demérito y sin desconocer la importancia de los artículos 6º, 13 y todos aquellos que reconocen los derechos humanos de libertad y seguridad jurídica.

Cuando se resolvió el juicio de amparo y se elaboró la tesis a la que me referí –que fue la primera definición del mínimo vital–, no se había reformado el artículo 1º Constitucional en materia de derechos humanos. A pesar de ello, ya establecía este artículo los principios de igualdad y no discriminación, como base de la protección de todos los individuos.

Es evidente que hoy, a la luz de la reforma constitucional, cobra una dimensión particular ese artículo que refuerza el alcance que en aquél entonces se le otorgó para efectos de definir y sustentar el derecho al mínimo vital. Esto porque hoy, frente a su redacción actual, adicionalmente hace nacer la obligación de toda autoridad a tener presente, además de la Constitución, lo dispuesto en los instrumentos internacionales suscritos por México en este ámbito de los derechos humanos y a interpretar las normas, siempre favoreciendo a las personas con la protección más amplia, lo que evidentemente sustenta lo que sostuvo la Corte antes de esta reforma.

Así, para el tema que nos ocupa en el orden internacional, debemos tener presente lo dispuesto en al menos tres instrumentos internacionales. A saber:

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos. El artículo 26 de esta convención señala: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos, que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidos en la carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”

- El Protocolo Adicional, que es el segundo instrumento a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo San Salvador, que más o menos repite el mismo texto.
- Y en tercer lugar, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por México, que señala expresamente lo siguiente, y esto es muy importante en mi opinión: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de la condición de existencia. Los Estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

Continúo con los artículos constitucionales ahora.

- El artículo 3° constitucional, además del derecho humano a la educación desde nivel preescolar hasta el de media superior, señala que esa educación –y esto a veces lo perdemos de vista en nuestras definiciones– será orientada por un criterio democrático, definiendo para estos efectos lo que a la Constitución le viene el ser democrático: “Considerando –dice textualmente el artículo tercero- a la democracia no solamente como una estructura y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.
- El artículo 4° constitucional contiene y regula, en mi opinión, y los agrupo así para efectos de presentación, cuatro bloques de derechos:
 1. La igualdad de género ante la ley y la protección de la organización y desarrollo de la familia.
 2. Un bloque que reconoce expresamente los derechos de toda persona a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; a la protección de la salud; a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, aceptable y asequible; el acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales y, finalmente, a la cultura física y a la práctica del deporte.
 3. Un tercer bloque que señala el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.
 4. Y un cuarto bloque en relación a los niños y niñas, que señala específicamente la protección de sus derechos y la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral y su acceso a la mejor forma de vida.
- El artículo 25, por su parte, señala en su primera parte que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático –ya vimos qué entiende la Constitución por régimen democrático–, y que mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clase sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución.
- El artículo 26, que nació junto con el artículo 25, y que en el primer párrafo de su apartado A señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima

solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Por su parte, el artículo 27 constitucional establece, entre otras cuestiones, el carácter social de la propiedad, la regulación en beneficio social del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, y un régimen de protección para los campesinos, ejidatarios y comuneros como personas en situación diferente.

El artículo 28 constitucional dispone que se castigará severamente el manejo indebido de artículos, bienes de consumo necesarios, y al orientar la libre concurrencia y competencia, privilegia que la economía se oriente en beneficio de los consumidores, se impida que existan acciones que tengan por objeto obtener el alza de los precios para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados o causar perjuicio indebido al público en general o de alguna clase social.

De igual manera, señala que el legislador debe fijar bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a fin de evitar acciones que provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios, todo ello siempre en beneficio de la persona.

El artículo 31 constitucional, en su fracción IV, señala que son obligaciones de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal, o del estado y municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

A todos los expertos en materia fiscal tributaria esto les es un área común pero, como veremos, el tema tiene una aplicación especial. El alcance de este artículo será materia en extenso precisamente en el siguiente apartado en donde se verá lo que implica esa fracción IV del artículo 31, por lo que lo dejo de lado un momento.

Finalmente, en esta referencia de los artículos, que en mi opinión nos dan bases específicas para sustentar el derecho al mínimo vital de toda persona, se encuentra el artículo 123, pionero de alguna manera en la materia, que reconoce el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil, así como los derechos protectores de los trabajadores, de los cuales para efectos de esta charla, me parece, debe destacarse el derecho a un salario mínimo y al de protección del patrimonio de familia, figura que de alguna manera siempre dejamos de lado y que podría ser muy importante.

Todo esto sin demérito de muchos otros artículos consignados constitucionalmente que tienen que ver también con la vida digna, como puede ser el derecho a la vivienda, seguridad social y otros de similar importancia.

En cuanto al salario mínimo, debo señalar que ya la Suprema Corte se ha pronunciado en el sentido de que es uno de los factores importantes para garantizar un mínimo vital, pero que su espectro no es universal, en tanto protege solamente a las personas sujetas a una relación de trabajo formal; aún los salarios profesionales están ligados o dirigidos de manera particular hacia trabajadores de ciertas ramas de actividad económica,

profesiones, oficios o trabajos especiales y, por tanto, tampoco cubren a la totalidad de las personas que se encuentran en este aspecto económicamente activas.

No obstante, el salario mínimo es –o quizá más correctamente dicho– debiera ser un elemento fundamental para garantizar el mínimo vital de una franja muy importante de la sociedad. Apoyo esta afirmación en la propia definición que la Constitución da en el artículo 123, apartado “A”, fracción VI, segundo párrafo, que consigna en los siguientes términos lo que es el salario mínimo. Cito textual: “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación de los hijos.” Y en su fracción octava dispone que ese salario quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

Esto, como todos ustedes saben, se desarrolla en la Ley Federal del Trabajo en sus Artículos 90 al 97. Infortunadamente, sabemos que esto no es sino una aspiración todavía, debemos aceptarlo, dado que los salarios mínimos en nuestro país, por razones reales y de política económica que ha estado presente por algún tiempo, en la realidad no colman ese estándar constitucional y legal.

Quiero resaltar también, como lo señalé, que la protección poco mencionada que establece la fracción XXVIII del apartado A del artículo 123 de la Constitución, que también se encuentra prevista en la fracción XVII del párrafo III del artículo 27 constitucional, en este engarce que el constituyente hizo entre la protección al sector de los trabajadores y la protección al sector del campo, se prevé la figura del patrimonio de familia. Conforme a estos preceptos, los bienes que se señalen como parte de ese patrimonio son inalienables y no pueden sujetarse a gravámenes reales.

En nuestro sistema legal se ha establecido esta figura y la protección a esta figura en ley reglamentaria en los códigos civiles. Nuestros actuales códigos civiles, tanto el federal, como todos los locales, establecen la regulación para la protección del patrimonio de familia.

De todo lo anterior, estimo que se puede concluir que de la interpretación sistemática y armónica de esos preceptos, junto con otros de la Constitución, es válido sostener que ella reconoce que el Estado mexicano debe garantizar un mínimo vital a todas las personas, por supuesto, siempre con base en las regulaciones legales que se expidan al efecto y siempre bajo las posibilidades y limitaciones presupuestales que se enfrentan.

Pero en mi opinión, teniendo la Constitución un carácter ineludiblemente normativo, aún en relación a las llamadas normas programáticas, las autoridades competentes al hacer las proyecciones, las regulaciones presupuestales, así como el Plan Nacional de Desarrollo y todos los demás instrumentos de planeación nacional, los objetivos y metas del desarrollo nacional, no deben y no pueden dejar de contemplar, al igual que en la instrumentación de las políticas públicas, que se debe hacer el mayor esfuerzo para procurar una vida digna a todas las personas al darles la máxima eficacia a los derechos fundamentales que hemos invocado los que, en conjunto y con los demás que definen al Estado mexicano como Democrático Social de Derecho, o al menos al que aspiramos consolidar, dan entidad propia al llamado derecho al mínimo vital.

Aplicación del concepto mínimo vital como parámetro en el ámbito fiscal y en especial para gravar los ingresos de quienes se encuentran en situación de retiro

Ahora voy a retomar el artículo 31, fracción IV, para abordar lo que en mi opinión lo hace muy relevante para las decisiones que ha tomado la Suprema Corte respecto al régimen tributario y al concepto de derecho al mínimo vital. Y a esto lo he denominado: aplicación del concepto mínimo vital como parámetro en el ámbito fiscal y en especial para gravar los ingresos de quienes se encuentran en situación de retiro, que es el tema específico.

Debo señalar que, referido al ámbito puramente contributivo, la protección de este derecho también ha sido reconocido en diversos sistemas jurídicos del mundo, antes que nosotros, como un derecho que deriva de los principios que informan al Estado Democrático Social de Derecho, en particular, el de solidaridad y el que deriva del concepto de dignidad humana, de donde se produce el criterio de que las personas no serán obligadas a contribuir en tanto no satisfagan sus necesidades más elementales, por lo que el legislador tributario no debe gravar los recursos necesarios para la subsistencia básica de las personas.

Sin embargo, es en este punto en el que no existe uniformidad respecto a cuáles son los recursos que garantizan la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos y cuál es el alcance general que debe tener esta medida.

Los precedentes en los que este alto tribunal se ha pronunciado en torno al derecho al mínimo vital en materia tributaria, son los siguientes. Les pido su comprensión porque no voy a hacer comentarios, los voy a referir tal como los hemos establecido, porque yo los he compartido y es mi forma de pensar como Ministro.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo en Revisión 1780/2006 –al cual ya hice referencia cuando cité parte de los criterios–, en sesión del 31 de enero de 2007 sostuvo que en materia fiscal el derecho al mínimo vital exige analizar si la persona que no disponga de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente, puede ser sujeto de ciertas cargas fiscales que ineludible y manifiestamente agraven su situación en penuria, pues aun cuando los causantes deben participar con las cargas públicas, deben hacerlo con arreglo a su capacidad contributiva en la medida en la que ésta exceda un umbral mínimo, el cual constituye un límite que el Estado no puede y no debe traspasar.

Con base en esa premisa, concluyó que los artículos 110 y 112 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, al gravar las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral, ingresos por conceptos de primas de antigüedad, retiro de indemnizaciones u otros pagos por separación, que eventualmente se vinculan con personas en situación de retiro, no violan el derecho al mínimo vital del sujeto que se ubica en el supuesto normativo, por considerar que se grava una manifestación de riqueza idónea para contribuir al gasto público, como es la parte en la que el concepto exceda nueve veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, por año de trabajo, y que incluso se reconoce la existencia de un mínimo exento en aras de garantizar la existencia digna de los contribuyentes.

Por su parte la Segunda Sala, al resolver el Amparo en Revisión 1301/2006, fallado por unanimidad de cinco votos en sesión de 23 de mayo de 2007, sostuvo que la prohibición de no disminuir mediante embargo, compensación o descuento u otras figuras afines a ellas, cualquiera que sea su naturaleza u origen, el salario mínimo del trabajador, prevista en el artículo 123, apartado A, fracción VIII de la Constitución, opera sólo en

relación con trabajadores que obtienen dicho salario, como protección a la imperiosa necesidad humana de tener una vida digna y decorosa, no así respecto de aquellos que perciben ingresos en una cantidad superior.

Por tal motivo, la Segunda Sala concluyó que el derecho del trabajador a recibir el salario mínimo para cubrir sus necesidades familiares y que este no se afecte con embargo, compensación o descuento, aún de carácter fiscal, constriñe al legislador ordinario a no gravar los ingresos de los trabajadores que sólo ganan ese salario mínimo.

Posteriormente la Primera Sala se pronunció nuevamente en torno al derecho al mínimo vital, al resolver el Amparo en Revisión 811/2008, el 5 de noviembre del propio año. Y en la ejecutoria relativa, reiteró que el derecho al mínimo vital o mínimo existencial ha sido concebido por el alto tribunal como una garantía fundada en la dignidad humana configurada como el requerimiento de que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática y que, por lo tanto, la exclusión de la imposición al mínimo vital permite cumplir con el principio de generalidad al posibilitar que todas las personas contribuyan al sostenimiento de gastos públicos, excepto aquellas, que al no contar con un nivel económico mínimo deben quedar al margen de la imposición.

También la Primera Sala, al resolver diversos amparos en revisión, determinó que la proporcionalidad del gravamen debe limitarse a verificar si la tributación se ajusta a la capacidad contributiva de los gobernados, cuya apreciación y medida corresponde prima facie al propio legislador, en la que el parámetro más bajo en el cual no puede penetrar la tributación es el mínimo existencial o mínimo vital, que permite la subsistencia del causante como agente titular de derechos y obligaciones en un Estado Social y Democrático, mientras que el parámetro máximo lo constituye la no confiscatoriedad del gravamen, de tal suerte, que no se agote el patrimonio del causante o la fuente de la que deriva la obligación tributaria.

Por su parte, el Tribunal Pleno, en sesión del 19 de septiembre de 2011, resolvió un paquete de asuntos importantes que fueron motivo de la dictaminación por una Comisión identificada con el nombre Comisión del Mínimo Vital. El pleno sostuvo en torno a la prerrogativa en comento lo siguiente:

- Que el derecho al mínimo vital no es una prerrogativa exclusiva de la clase trabajadora ni su contenido se agota en la excepción de embargo, compensación o descuento que se establece para el salario mínimo. Por el contrario, dicho postulado ejerce una influencia que trasciende ese ámbito y en lo relativo a la materia tributaria, ese derecho tiene asidero en lo establecido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución, como directriz para el legislador tributario, por lo que éste debe abstenerse de imponer contribuciones a determinados conceptos o ingresos cuando ello implique dejar a la persona sin medios para subsistir.
- Que ese derecho trasciende tanto a la materia fiscal como a la laboral y abarca un conjunto de medidas estatales de diversa índole, acciones positivas y negativas que permitan respetar la dignidad humana en las condiciones prescritas por el artículo 25 constitucional, tomando en cuenta que ese derecho no sólo se refiere a un mínimo para la supervivencia económica, sino también para la existencia libre y digna descrita en la parte dogmática de la Constitución y que se proyecta sobre la necesidad de que el Estado garantice la disponibilidad de ciertas prestaciones en materia de procura existencial o asistencia vital.

- Que el derecho al mínimo vital se configura desde el punto de vista tributario como una proyección del principio de proporcionalidad tributaria, y entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador al momento de diseñar el objeto de las contribuciones e identificar la capacidad idónea para contribuir debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, según sea el caso, correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas en el cual está vedado ejercer sus facultades por no estar legitimada constitucionalmente la imposición de gravámenes sobre ese mínimo indispensable.
- Que el derecho al mínimo vital como expresión del principio de proporcionalidad tributaria, si bien tiene una proyección sobre todas las personas físicas contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta, no tiene un contenido homogéneo entre todos los sujetos del título cuarto de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y, por tanto, no debe respetarse en idénticos términos para todos sus beneficiarios, sino que debe analizarse en cada caso tomando en cuenta las características y las condiciones particulares bajo las cuales se produce el ingreso obtenido.
- Que el principio de capacidad contributiva a través del reconocimiento del derecho al mínimo vital, no demanda necesariamente la incorporación de una exención generalizada en el Impuesto Sobre la Renta, o bien, una deducción también de carácter general, pues corresponde al legislador tributario el diseño del régimen legal del gravamen. Y en lo que hace a este tema, definir si en un momento determinado resulta más adecuado en las finalidades del sistema fiscal o más acorde con la realidad económica, un mecanismo u otro; por lo que para cumplir con los requerimientos de la mencionada prerrogativa, pueden servir figuras tan dispares como las exenciones generales o acotadas bajo algún criterio válido, las deducciones generalizadas, las deducciones específicas por concepto o la valoración de condiciones sistemáticas, como pueden ser la existencia de tratamientos favorables en otras contribuciones, inclusive las indirectas.

En relación al tema específico de esta plática, es decir, la protección tributaria para quienes se encuentran en situación de retiro, debo señalar que el Tribunal Pleno al resolver el paquete de asuntos que versaron sobre la inconstitucionalidad del artículo 109, fracción III de la ley del Impuesto Sobre la Renta, particularmente el Amparo en Revisión 32/2011, en sesiones del 12 y 13 de noviembre de 2012, determinó que la extensión prevista en la citada porción normativa por los ingresos provenientes de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro sólo hasta el monto diario de nueve salarios mínimos generales del área geográfica del contribuyente, no viola el derecho al mínimo vital.

Lo anterior por considerar que dicha extensión permite advertir que el legislador tributario ha reconocido un parámetro razonable para cuantificar el nivel mínimo de subsistencia que garantice la dignidad del ex trabajador jubilado o pensionado en la ley del Impuesto Sobre la Renta, toda vez que dicha legislación ha exceptuado del pago del impuesto al ingreso las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro hasta un cierto monto diario medido con base en el salario mínimo general de la zona económica del contribuyente y previsto de acuerdo con la libertad de configuración dentro del sistema fiscal.

Quiero acotar aquí que la Suprema Corte ha sido deferente con la capacidad que se le debe otorgar al legislador, para hacer el juicio de las condiciones que tiene enfrente para tomar ciertas determinaciones de esta naturaleza. Sería complicado que un juez constitucional llegara al extremo de corregir, salvo en casos de

verdadera irracionalidad, temas que deben ser competencia del legislador en primera instancia, y que sólo en casos extremos deben ser corregidos por el órgano jurisdiccional. Por lo menos esa ha sido mi posición.

Además este alto Tribunal precisó que la finalidad de dicha medida sustractora no es proteger la totalidad del monto obtenido por conceptos de pensión o jubilación, pues el monto de ésta puede variar enormemente caso por caso, sino garantizar la subsistencia digna del ex trabajador y su familia sin que exista un deber para el legislador tributario en el sentido de establecer específicamente una exención, una deducción o algún mecanismo específico a fin de que se respete el derecho al mínimo vital, pues no resulta correcto condicionar el cumplimiento del derecho al mínimo vital como expresión del principio de proporcionalidad tributaria a una institución determinada o a una cantidad específica.

El Pleno de la Suprema Corte desarrolló criterios muy parecidos a los que ya he mencionado. En relación también a los trabajadores, el propio Pleno dijo: “esto no es exclusivamente para los trabajadores, sino es para todas las personas”. Consecuentemente creo que estos criterios podrían extenderse por una analogía válida a cualquier otra persona que se pudiera encontrar en esa situación.

De hecho, en la Suprema Corte resolvimos un asunto muy interesante, que no tuvo que ver directamente con el mínimo vital por sus características fiscales, pero era una situación en donde el legislador estableció que aquellas personas que tuvieran ingresos de menos de 100 mil pesos exclusivamente por rendimientos o por inversiones no podían –obviamente no tenían obligación– de hacer declaración, pero consecuentemente no quedaban sujetos al régimen del resto de las personas que con 100 mil un pesos, en las mismas condiciones, tenían acceso a una serie de prerrogativas que les proporcionarían una mejor situación económica y el pago de menos impuestos.

Consecuentemente, la Corte resolvió, a través de los principios que rigen la tributación, que resultaba inconstitucional porque muchas personas, particularmente en situación de retiro, viven de sus rendimientos porque ya no están en posibilidades de estar activamente en la economía generando ingresos.

También en este asunto que narro respecto a las personas en situación de retiro se invocaron ahora agravios o conceptos de violación en relación con el orden internacional.

En relación específicamente a la objeción que se hizo de que el artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta contraponía su texto con lo dispuesto en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, el argumento toral del Tribunal Constitucional para desestimarlos fue que del contenido integral del Convenio 102 no deriva norma alguna en el sentido de que México no podría gravar los ingresos por pensiones o jubilaciones o prestaciones de vejez –como las denomina el Convenio–, que perciben sus residentes en territorio nacional, ni se puede derivar interpretativamente que nuestro país hubiese renunciado a ejercer su potestad tributaria sobre ingresos de esa naturaleza, o que la hubiese sujetado al cumplimiento de disposiciones en materia de seguridad social y, particularmente, a que se satisficieran los requisitos señalados en el artículo 67, inciso b), en los supuestos descritos por el artículo 26.3 del Convenio 102.

Como apuntamiento a este tema debe recordarse que el artículo 109, fracción III, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, fue reformado el 25 de mayo de 2012, respecto del monto de la exención que prevé. En la iniciativa se planteaba la reforma a la fracción para que esta disposición sólo aplicara a quienes percibían jubilaciones superiores a veinticinco veces el salario mínimo de la zona geográfica correspondiente.

Precisamente, ante el análisis que hizo el legislador, la mencionada propuesta fue modificada por la Cámara de Senadores en su papel de Cámara revisora, por lo que se redujo esa exención hasta el monto excedente de quince salarios mínimos, destacando en los razonamientos de los legisladores los motivos económicos válidos, a juicio del Tribunal Constitucional, por los cuales los legisladores optaron por reducir ese monto.

Por todo lo anterior, el alcance del derecho al mínimo vital se ha ido decantando por el Tribunal Constitucional bajo el principio fundamental de que el Estado, con la corresponsabilidad de la sociedad (al estar los contribuyentes obligados al pago de impuestos) tiene que asegurar a todas las personas, con el máximo de recursos disponibles, una vida digna, sea durante su etapa productiva o durante su vejez.

No debe perderse de vista que todas las acciones directas destinadas a satisfacer el mínimo vital de todos los mexicanos requieren de la disposición de los recursos necesarios y que la vía de las exenciones o deducciones tributarias, siendo probablemente muy efectivas para lograr ese objetivo, no son las únicas. El Estado también lo hace a través de los servicios de salud, educación, alimentación, becas y subsidios de diferentes tipos, que implican la erogación de enormes cantidades de dinero que provienen del erario, que se conforma principalmente con los impuestos que pagamos.

Estoy cierto de que las condiciones y definiciones actuales sobre el alcance del derecho al mínimo vital no satisfacen a todos, pero estoy convencido que la tendencia jurisprudencial que se ha sostenido en la Suprema Corte se orienta en el sentido correcto.

Muchas gracias.



Panel de expertos

Semblanzas



Augusto Fernández Sagardi

Licenciado en derecho por la Universidad Veracruzana, con posgrado en la Escuela Interamericana de Administración Pública en Río de Janeiro, Brasil, con el tema: “Armonización tributaria para la integración económica de América Latina.”

Es catedrático de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México, de la Especialidad Fiscal en la Universidad

Panamericana y del Diplomado de Derecho Tributario del Colegio de Contadores Públicos de México.

Ha escrito diversos libros y publicado múltiples artículos en revistas especializadas, entre los que se encuentran: “Comentarios y anotaciones al Código Fiscal de la Federación y sus actualizaciones”, “La defensa fiscal y usted” y “El Impuesto al Valor Agregado en la empresa constructora”, entre otros.

En el año 2006 obtuvo el reconocimiento a la trayectoria del fiscalista por la Fundación Orozco Felgueres.

Actualmente es socio, asesor y defensor fiscal del Bufete de Fernández Sagardi y Presidente de la Asociación Nacional de Especialistas Fiscales, ANEFAC.





Armando Ríos Piter

Licenciado en derecho por la Universidad Autónoma de México, cuenta con estudios en economía por el ITAM, tiene una Maestría en Seguridad Nacional por la Escuela de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown, y estudios de Maestría en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, de la Universidad de Harvard.

Colaboró en la oficina de asesores del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, posteriormente fue Subsecretario de Gobierno para asuntos políticos en el estado de Guerrero. Fue titular de la Subsecretaría de Política Sectorial, Reforma Agraria, y Secretario de Desarrollo Rural en el Gobierno del estado de Guerrero.

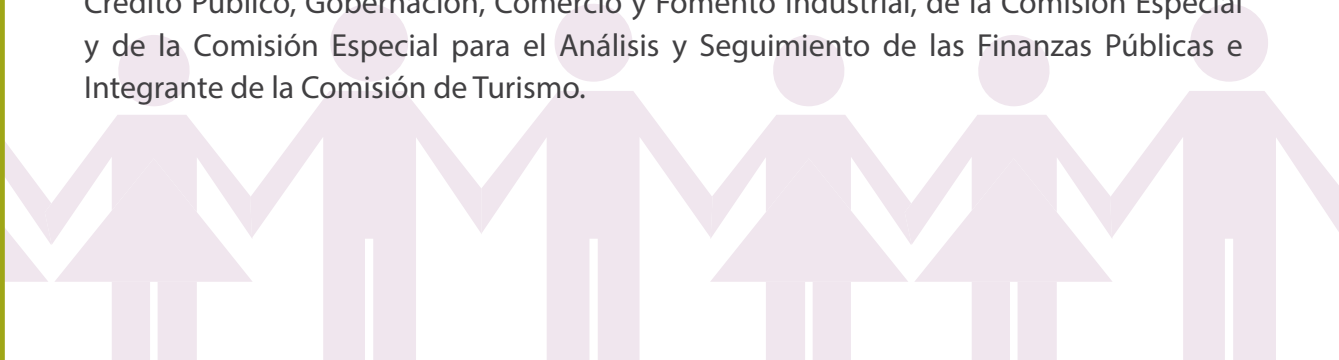
Fue Diputado Federal de la LXI Legislatura, representando el III Distrito Electoral Federal del estado de Guerrero, antes de ser nombrado Coordinador General del Grupo Parlamentario del PRD.

Fue secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público e integrante de las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, Especial para analizar el Presupuesto de Gastos Fiscales, Especial de Competitividad, y Especial de Ganadería.

Fue Presidente de la importante Junta de Coordinación Política del 1° de septiembre de 2011 al 30 de marzo de 2012, periodo en el cual concertó importantes acuerdos, como el nombramiento de tres Consejeros del IFE (Instituto Federal Electoral).

Dentro de su trabajo legislativo destacan iniciativas tales como la Ley Sobre Seguridad Alimentaria, Ley General Estratégica Nacional de Lucha Contra la Pobreza Rural y Urbana, orientada a crear políticas públicas para enfrentar la pobreza, especialmente la alimentaria de manera integral, de Ley para la Coordinación del Sistema Nacional de Becas a Jóvenes, con el propósito que las instituciones reorienten el gasto público para la formación educativa en los niveles medio y superior.

Actualmente es Senador de la República, Secretario de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Comercio y Fomento Industrial, de la Comisión Especial y de la Comisión Especial para el Análisis y Seguimiento de las Finanzas Públicas e Integrante de la Comisión de Turismo.





Rodrigo Muñoz Serafín

Licenciado en Derecho y Contador Público, ambas con mención honorífica, una por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla y otra por la Universidad Iberoamericana, respectivamente.

Es Maestro en Derecho Fiscal, también con mención honorífica por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, así como Especialista en Finanzas Corporativas, por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Cuenta con más de 20 años de experiencia en el ámbito jurídico tributario, fue Director de la Oficina Puebla de KPMG y Director Nacional Legal de Grupo Continental Times.

Actualmente tiene su propio despacho y consultoría y funge como miembro del Consejo de Administración de diversas empresas del sector privado.

Ha participado como expositor en temas contables, fiscales y jurídicos en foros, tales como la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Servicio de Administración Tributaria y la Auditoría Superior de la Federación, entre otros.

Actualmente es Presidente de la Junta Nacional Directiva de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal por el bienio 2013-2015 y miembro activo de reconocidos organismos especializados en derecho tributario.





Javier Laynez Potisek

Licenciado en Derecho por la Universidad Regiomontana, Maestro en Administración Fiscal y Maestro en Derecho Público por la Universidad de París, en donde también obtuvo el Doctorado en Derecho Público, con mención honorífica.

Profesionalmente ha dedicado toda su carrera a la Administración Pública, comenzó hace 30 años como abogado hacendario, primer nivel en el escalafón, en la Procuraduría Fiscal de la Federación, de la que hoy es titular.

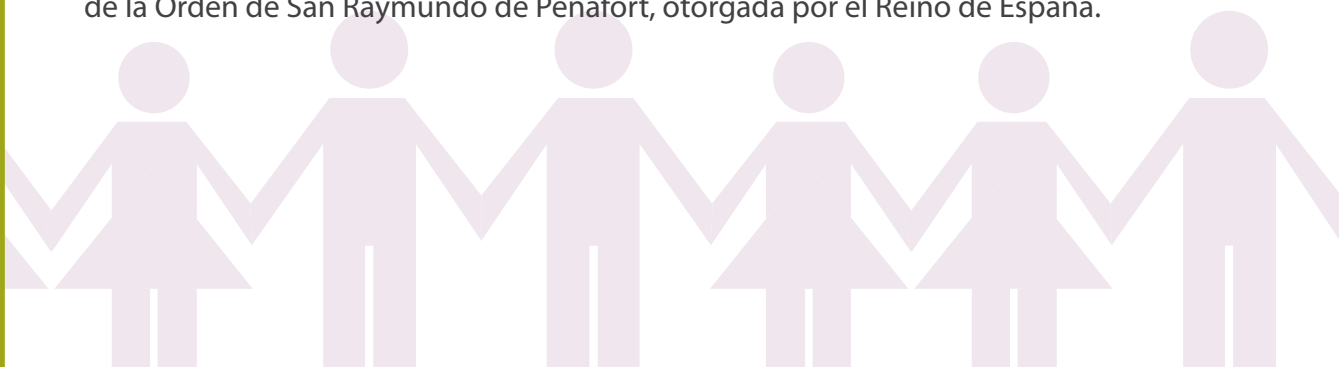
A lo largo de su carrera se ha desempeñado en distintos cargos y sectores, tales como Director de Legislación y Normatividad de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.

Fue Director de Normatividad en la Secretaría de Educación Pública; Consejero Jurídico Adjunto del Ejecutivo Federal, cargo que desempeñó durante más de 10 años y para tres administraciones; Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República y Procurador Fiscal de la Federación desde 2008, ratificado por el Presidente Enrique Peña Nieto en 2012, siendo la persona que mayor tiempo ha permanecido en el cargo.

En dichos puestos ha participado de manera activa y directa en la redacción y revisión de las reformas constitucionales más relevantes de los últimos 15 años, tales como la educativa, del Poder Judicial, de Transparencia, del Sistema Penal Acusatorio, la Energética, en materia de Derechos Humanos, entre muchas otras.

Como docente ha sido catedrático en universidades de alto prestigio en el país, como la propia Universidad Regiomontana, el Colegio de México y el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), donde actualmente imparte Derecho Administrativo.

Ha recibido diversas distinciones como la presea Isidro Fabela al Mérito Público, la Condecoración de Honor en Plata, otorgada por el gobierno de Austria y la Condecoración de la Orden de San Raymundo de Peñafort, otorgada por el Reino de España.





Diana Bernal Ladrón de Guevara

Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana, especialización en Amparo por el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diplomado en Derecho Tributario por el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Se ha desempeñado como Magistrada de Circuito y Juez de Distrito en materia administrativa. Ha sido Magistrada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, y en el ámbito legislativo fue Diputada Federal en la LIX Legislatura y actuó como Secretaria de la Comisión de Hacienda y Crédito Público e integrante de la Comisión de Derechos Humanos de ese órgano legislativo.

Como legisladora fue autora de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y participó activamente para que la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente fuera aprobada.

Es conferencista e invitada frecuente en diversos foros en materia impositiva y de seguridad social, así como de interpretación judicial. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas.

Actualmente es Procuradora de la Defensa del Contribuyente.



Tema 1: El derecho al mínimo vital como elemento inherente de la ley tributaria a la luz del artículo 31, fracción IV, constitucional

Lic. Augusto Fernández Sagardi: Es un gusto estar en esta reunión y, desde luego, honrado por la invitación que la Procuraduría y la Procuradora de la Defensa del Contribuyente hizo de mi persona para venir a moderar a estas cuatro personalidades del mundo del derecho tributario y que seguramente, profundizarán en temas que están muy en boga.

Como ustedes pueden observar tenemos un panel de primera, tenemos un académico, un legislador y dos procuradores.

El tema que nos toca es el derecho al mínimo vital como elemento inherente de la ley tributaria a la luz del artículo 31, fracción IV Constitucional. Por ende, yo creo que sería muy conveniente aprovechar la experiencia de todos ustedes en materia de derechos fundamentales y no sólo del mínimo vital; aprovecharlos en esta nueva figura, en esta nueva construcción de nuestro sistema jurídico que nos ha tocado vivir y que nos sigue tocando vivir, algunos del lado de los justiciables, a otros del lado de las autoridades y a otros del lado de los poderes judiciales, tanto estatales como federales.

Importante construcción del sistema jurídico porque éste está cambiando. Se modifica la Constitución en junio de 2011 y cuatro días antes la Ley de Amparo, la cual acaba de ser apenas promulgada, causa imputable al exceso de trabajo del Poder Legislativo, pero ya tenemos nuestra Ley de Amparo, y los derechos humanos o los derechos fundamentales se vuelven la parte toral de la protección del Estado.

Pero conjuntamente a la creación legislativa de esta protección se da también la actuación de nuestro más alto tribunal, juzgando el famoso caso Radilla y accediendo a la jurisdicción del Tribunal Interamericano y aceptando que tiene jurisdicción sobre el Estado mexicano, inclusive sobre el Poder Judicial, entra al estudio de la violación a los derechos humanos del señor Radilla, que por desaparición forzada se vio el Estado mexicano sometido a un juicio que perdió ante el Tribunal Interamericano.

Y cuando la Suprema Corte empieza a estudiar este importante tema y resuelve dejar sin materia las jurisprudencias que había sentado para que el control concentrado de la Constitución fuera sólo del Poder Judicial de la Federación; hizo que se ampliara la competencia de toda la judicatura del país, municipal, estatal y federal, tanto administrativa, como judicial, haciendo que los jueces de nuestro país, en cumplimiento del artículo 133, puedan acudir a la revisión de determinados actos que se consideren violatorios de la Constitución e inaplicarlos en su caso.

Con esta ampliación, que obviamente tienen también los tribunales administrativos, y que hemos visto ya en los tribunales administrativos, contencioso administrativos y concretamente el federal, en sentencias del Poder Judicial de la Federación, se está construyendo la protección de los derechos fundamentales de los individuos.

En este orden de ideas yo le pediré a los panelistas una primera introducción al tema de qué podemos considerar derechos fundamentales y su aterrizaje en la materia tributaria. Pregunto: ¿Derechos fundamentales específicos para los contribuyentes? Prodecon ha resuelto que sí, ha dicho que sí, y yo comparto esa opinión, pero le pediré a la Procuradora si nos hiciera el favor de comentarnos respecto del tema.

Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara: Muchas gracias Augusto.

No quiero abusar de la parte introductoria, pero efectivamente la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se ha asumido como un Defensor no jurisdiccional de derechos de los pagadores de impuestos.

Esto que parece tan fácil de decir representa, sin embargo, un cambio de paradigma. Históricamente ha existido una relación de sujeción, de jerarquía, de dominio, es la relación por la que los gobiernos, los Estados, han impuesto tributos ya sea a su propio pueblo o a otros pueblos.

Sin embargo, cuando llegamos a la vida democrática y surge el Estado de Derecho, una de las principales motivaciones, incluso, de los diferentes movimientos revolucionarios alrededor del mundo y que ya se contiene en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 en Francia, es esta especie de escudo protector del ciudadano frente al poder público en materia de imposición, y que curiosamente yo creo que históricamente surge de la necesidad del mínimo vital, de la necesidad de la subsistencia, porque los tributos llegaron a ser tan desmesurados, que en gran parte ocasionaron la caída de la monarquía francesa, que era el símbolo del poder autócrata de esa época, por la excesiva carga de tributos que había para cubrir un gasto público desmesurado.

Entonces vienen los Estados de Derecho y en la Constitución Mexicana se contienen derechos del pagador de impuestos; en la Constitución de 1857 se establece lo mismo que en la Constitución de 1917, importantísimos derechos sustantivos que tienen que ver con la proporcionalidad y la equidad que el poder público debe respetar en beneficio del ciudadano al imponer tributos.

Y como nos ha explicado muy bien Don Fernando Franco, el derecho al mínimo vital surge directamente del derecho a la proporcionalidad. El ciudadano tiene derecho a que la proporcionalidad en la imposición atienda a su capacidad económica para contribuir, pues ésta es la misma génesis de que el legislador no puede traspasar un cierto umbral para imponer contribuciones.

Pero volvamos a la pregunta que ha planteado Augusto. Efectivamente ya en los Estados de Derecho, en las primeras declaraciones internacionales sobre los derechos humanos, se establecen derechos sustantivos de los pagadores de impuestos.

Sin embargo, a partir de la década de los ochenta también se hace un especial énfasis en derechos, llamémosles de procedimiento; es decir, los contribuyentes no nada más tienen derechos para que estén en la Constitución, sino requieren su tutela, su protección, su defensa efectiva.

Y en otros países del mundo, como en Estados Unidos, vemos que desde fines de la década de los setenta surge el primer Ombudsman del contribuyente, un ombudsman especializado.

México tardó un poco en esta tarea de protección no jurisdiccional de los derechos de los contribuyentes, pero finalmente en junio de 2005 surge la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, basada sobre todo en el modelo español, para enunciar una serie de derechos que dentro de los procedimientos administrativos, frente a las facultades de las autoridades fiscales, tienen los contribuyentes.

Y después se crea por fin la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente que, como comentaba, es un organismo autónomo, no sectorizado, que se asume como un Defensor no jurisdiccional de derechos para hacer efectivo el acceso a la justicia fiscal.

La Procuraduría sostiene, basándose desde luego en estudios de la doctrina y en instrumentos internacionales, pero sobre todo en la propia exégesis de la Corte, que ha sido tan importante en nuestro país la defensa de los derechos, que a las personas que pagan impuestos ya se les reconocen derechos fundamentales.

Estos derechos tutelan no sólo a la persona física, que es el tema que hoy nos ocupa, sino también tutelan en la medida de lo aplicable a las personas morales, a las sociedades.

Entonces, creo que este nuevo paradigma alcanza una potencialidad muy esperanzadora si vemos –como también lo dijo Don Fernando Franco y lo ha dicho Augusto–, cómo a partir de junio de 2011 tenemos el llamado “bloque de convencionalidad”, donde el artículo primero constitucional abandona la idea de garantías individuales, que era como una concesión del Estado, asume la tesis de derechos fundamentales, de derechos humanos y además mandata su más amplia tutela y protección para todas las autoridades del país.

Entonces, surge la Procuraduría en un momento estratégico y efectivamente su objetivo es que la legislación fiscal y los actos de las autoridades fiscales sean respetuosos de los derechos fundamentales de los contribuyentes, sean personas físicas o morales.

Lic. Augusto González Sagardi: Muchas gracias.

Me gustaría conocer la opinión del Maestro Rodrigo Muñoz Serafín respecto de ese aterrizaje de los derechos fundamentales en las contribuciones. ¿Podemos encontrar algunos muy definidos?

Mtro. Rodrigo Muñoz Serafín: Sí, yo creo que sí.

En primer lugar, yo creo que desde la reforma constitucional se empezaron a discutir sobre los derechos humanos ya de manera más específica en nuestro país, aunque me parece que se partió en muchos casos de una premisa equivocada.

Es una discusión que ya la Procuraduría ha zanjado respecto si había derechos humanos en materia tributaria o no como tal, y me parece que es una premisa equivocada porque yo creo que los derechos humanos son inherentes a la persona, estén positivizados o no, esto es, los derechos humanos son inherentes a cualquier ser humano sin necesidad de que existan establecidos en una ley.

Creo que el problema al que nos estamos enfrentando como tal, es la tradición positivista que tenemos, buscando siempre encontrar específicamente en texto algún tipo de derecho para decir si está protegido por la ley. Yo creo que esto no es así, creo que el derecho humano existe y se ha ido decantando en este corto tiempo a través de algunos criterios de la Corte.

En este sentido, efectivamente sí está establecido el reconocimiento de derechos humanos en aspectos tributarios, aunque creo que el avance más importante es el reconocimiento del mínimo vital; concepto éste que aunque no está establecido expresamente como un principio de las contribuciones, me parece que finalmente el mínimo vital es una proyección de la capacidad contributiva.

Me parece muy interesante la teoría alemana que se ha desarrollado en cuanto a la capacidad contributiva como una proyección del principio de igualdad; esto es, en cuanto al principio de igualdad, la capacidad contributiva tiene un elemento muy importante para lograrse. Y creo que de algunos años para acá, incluso antes de esta reforma constitucional, la Corte ha ido delineando algunos aspectos muy interesantes que está llevando a redimensionar los principios constitucionales de las contribuciones. Hay una tesis muy interesante en donde se dice que la obligación de contribuir obedece a un deber de solidaridad.

Si vamos conjuntando todos esos temas en cuanto al deber de solidaridad, que refiere a un Estado Social y Democrático de Derecho, en función de esa solidaridad debe existir un trato igualitario, pero no igualitario como lo entendemos, como lo habíamos visto, sino en función de esa capacidad contributiva que reconoce esas desigualdades, y es precisamente eso lo que ayuda a determinar la justificación del tributo, me parece que efectivamente estamos aterrizando cuestiones muy novedosas y que estamos empezando apenas en esa mecánica.

Avanzaremos mucho más rápido en la medida en que entendamos que en principio, la tradición positivista choca de alguna forma con el reconocimiento de los derechos humanos.

En la medida en que queramos encontrar específicamente cada uno de esos derechos en el texto constitucional o en alguna legislación, vamos a tardarnos más en entenderlos. Insisto, creo que el reconocimiento al mínimo vital es el paso más importante que hoy se ha dado en cuanto al reconocimiento de esos derechos en materia tributaria.

Lic. Augusto Fernández Sagardi: Doctor Laynez, respecto de lo que acabamos de escuchar de los dos expositores previos, parece ser que el mínimo vital lo están tomando como algo toral para los efectos de la tributación, pero parece que este mínimo vital sólo lo podemos ver protegido en impuestos directos, en el Impuesto Sobre la Renta, porque ahí es fácil o relativamente fácil marcar límites. ¿Pero qué sucede con los impuestos indirectos, como el Impuesto al Valor Agregado?

Dr. Javier Laynez Potisek: Bueno, para poder contestar concretamente esta pregunta yo diría que definitivamente existen los derechos fundamentales del contribuyente y también yo comparto que el mínimo vital va progresando como nuevo concepto en materia tributaria.

Sin embargo, quisiera quedarme con algo, que pretendiendo interpretar al Ministro Franco y que se desprende de las más recientes tesis aisladas o de la jurisprudencia de la Suprema Corte en esta materia, tiene que ver con el mínimo vital.

Primero, el mínimo vital en materia tributaria sólo es un componente; el mínimo vital reconocido por los tratados es muchísimo más amplio y consiste en la obligación del Estado de satisfacer toda una serie de principios que hoy son ya derechos económicos sociales previstos en los tratados, como la vivienda, como la educación, como la salud. Entonces la parte tributaria es un componente más, o sea, me parecería arriesgado pretender, a través del mínimo vital tributario, que el Estado mexicano pretenda cumplir con ese mínimo vital amplio, que tiene como obligación a través de los tratados que ha firmado.

Y en segundo lugar, también me quedo con esa parte, que al menos yo pretendo extraer, respecto a los recientes precedentes de la Suprema Corte, de que el mínimo vital o su fijación corresponde original y primigeniamente al Poder Legislativo, y no tanto al Poder Judicial en su función jurisdiccional; el primero de los poderes es quien sí va a ser el garante del cumplimiento de este mínimo vital como una expresión de lo que tradicionalmente hemos considerado como proporcionalidad.

Entonces eso sí es, en mi punto de vista, un primer reconocimiento de la parte o de la función, del rol total de la función legislativa en el establecimiento de un mínimo vital, porque a ese poder es a quien le corresponde cumplir con otro de los principios, que es la generalidad de la norma.

Por lo demás, tienes toda la razón. Es un punto tan complejo el reconocimiento de este mínimo vital, como la no causación para no dejar a una persona en un estado donde no tiene una vida digna, en un impuesto indirecto.

Lo más fácil hasta ahora, y con sus bemoles, es en el Impuesto Sobre la Renta. Y cuando digo con sus bemoles es porque la Suprema Corte, cuando ha declarado la inconstitucionalidad, como fue en el caso del artículo 160 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a pesar de las argumentaciones del mínimo vital, lo declaró inconstitucional por las dos garantías constitucionales: rompía entre los 100 mil pesos que nos comentó el Ministro y, a partir del peso siguiente, equidad y proporcionalidad, sin entrar a ninguna otra consideración, como por ejemplo, en qué podía afectar la subsistencia de una persona que recibiera esos ingresos por intereses.

Definitivamente tienes toda la razón. ¿Cómo vamos a aterrizar –el Poder Legislativo aquí representado– el mínimo vital en un impuesto indirecto? La verdad, la pregunta es difícil. Te diría, ¿Será a través de la existencia de la famosa canasta básica que es la que podría representar un mínimo vital? Tomando en cuenta que hoy en día únicamente en la gravación de alimentos tenemos cosas que, a mí en lo personal, me parecen que no pueden ser admisibles, como tasa cero en un producto como el chicle o como las golosinas, o como lo dijo la Corte, los jugos.

Entonces, ¿Cuál va a ser la expresión de este mínimo vital? Diría yo que el componente de proporcionalidad en un impuesto indirecto es una cuestión que el Poder Legislativo tendrá que ayudarnos a definir. Primera dificultad, no es lo mismo en el impuesto directo que en el impuesto indirecto.

Lic. Augusto Fernández Sagardi: Pues llegamos al responsable de todo el sistema, sólo el representante de 564 miembros del Congreso. Senador, ¿Cómo podemos conseguir el mínimo vital en los impuestos indirectos que desde el punto de vista de la Administración Tributaria son muy atractivos para recaudar? Porque cuando menos son más fáciles que recaudar que los impuestos directos, como el Impuesto Sobre la Renta, que ameritan mucha fiscalización para poder saber si la base gravable declarada es o no la adecuada.

En los impuestos indirectos, como el Impuesto al valor Agregado, si el consumidor quiere comprar el producto tiene que pagar la tasa. Es decir, los principios de justicia tributaria, como son la equidad y la proporcionalidad, en los impuestos indirectos están un tanto alejados. ¿Cómo buscar principios? ¿Cómo jugar al mínimo vital en un país que requiere una amplia recaudación, pero también proteger a una amplia parte de la población que no podría adquirir determinados bienes? ¿Qué opina?

Sen. Armando Ríos Piter: Es una pregunta muy fácil de responder.

Primero, quiero agradecer infinitamente a Diana, que nos permita estar en este foro, para mí es un foro que sin duda alguna enriquecerá el trabajo, la visión, la perspectiva que tenemos que tener en el debate fiscal y el poderlo hacer con camaradas como los que me acompañan aquí el día de hoy, que saben, que conocen de manera trascendente el tema fiscal, el tema tributario, pues permitirá aprovechar lo que está haciendo **Prodecon**.

Quiero destacar, sobre todo, que con estos foros la Procuraduría está haciendo un planteamiento institucional, convocando a la gente para el mayor debate que habremos de tener en el Congreso y como sociedad mexicana en el tema hacendario, no exclusivamente el fiscal, sino hacendario, y me parece que empezar con el tema del mínimo vital abre una dimensión que no hemos visto antes.

A mí me ha tocado escuchar, tanto como legislador cuando fui Diputado, como en otras ocasiones en la participación que pude tener en la Administración Pública, planteamientos que siempre salen de la lógica económica. ¿Por qué siempre se piensa en una reforma fiscal?

Somos un país que recauda poco, somos un país que está en el último lugar cuando nos comparamos con los de la OCDE. Nuestra recaudación, de acuerdo al poder, a la energía que tiene un país como México, es débil, es pequeño. Todavía pudiera ser mucho mejor y, sobre todo, sería loable que fuera mejor si lo que queremos es tener mayores y mejores recursos para el tema educativo, para el tema del gasto social, para el tema de las grandes necesidades en materia de carreteras, inversiones que a través del gasto público se pueden hacer.

Y la verdad es que yo quiero destacar y celebrar que **Prodecon** ponga sobre la mesa esta dimensión del debate, porque es la dimensión en el más alto nivel, cuando la pone en el contexto del artículo primero constitucional. Es decir, ¿Cuál es la razón de ser del Estado mexicano en cuanto a proteger los derechos humanos, los que reconoce la Constitución como propios y como firmante de tratados internacionales?

Se trata de entrar a una dimensión de visión del Estado mexicano. No solamente si la Secretaría de Hacienda o el gobierno en turno, bajo su visualización requiere más recursos para que tal vez pueda hacer legítimo el planteamiento, pero no es lo suficientemente profundo y poderoso como convocatoria del Estado mexicano, para entrar al tema de una discusión fiscal.

Por eso creo que debiéramos de subrayar la trascendencia que tiene, por sí mismo, el mínimo vital, porque lo que plantea –y ya lo anticipaba precisamente Javier–, tal vez no lo resuelva todo, pero estoy convencido de que nos establece un piso para la discusión. Y establece un piso para que como legisladores entendamos qué es lo que como país, como misión nacional, como propuesta de nuestro pacto constitutivo, nos hemos dado para entender las relaciones entre los mexicanos, entre quienes habitamos este territorio, donde se establece como derecho humano precisamente y así es como lo ha garantizado la Corte en varias de sus tesis, un acceso mínimo a alimentación, a salud, a educación, a vivienda, a vestido.

Ése es el mínimo óptimo que los mexicanos aspiramos a tener como firmantes del pacto constitucional y como firmantes de los pactos internacionales. Creo que esa es la forma más astuta –lo pondría yo en ese término–, y más formalmente adecuada para hacer el debate, porque obviamente viene a pensar fuera de la caja un debate que ha estado estancado en la lógica de dónde sacamos más dinero, y lo quiero mezclar con la pregunta que se me hacía sobre el Impuesto al Valor Agregado, los impuestos al consumo, los impuestos indirectos.

Bueno, el debate sigue siendo ese, el debate no es si más impuestos indirectos o más impuestos directos. La base de la discusión es un mínimo vital.

Les doy un dato para entender por qué económicamente puede ser perfectamente utilizado éste término y lo subjetivo y arriesgado cuando se lo dejan exclusivamente al legislador. Hay históricos errores en cuanto a la conceptualización subjetiva, pero ya se ha comentado sobre el tema del Impuesto al Valor Agregado. Las distintas tesis refieren medirlo en términos de salarios mínimos. Es mucho más fácil entender el mínimo vital en términos de los dos salarios mínimos que hoy, en cierto sentido, se permiten no ser gravados a través del Impuesto Sobre la Renta.

Pero hay datos interesantes, porque el gran debate sigue siendo si gravamos el consumo y, tal vez, inclusive el Procurador planteaba una canasta básica. Habrá que dejarlo sobre la mesa a la luz de números de cómo se comporta el consumo.

Les pongo un ejemplo: Los rubros a los que los hogares destinan un mayor porcentaje de gasto son alimentos, bebidas y tabaco, en los que se gastan un 34% de esos recursos, en transporte y comunicación un 17%, en educación y esparcimiento un 13.6 %.

Existen graves diferencias por deciles de hogares. El 10% de los hogares con menores ingresos dedica prácticamente el 50% de su gasto a alimentos, bebidas y tabaco; es decir, de cada peso que gaste una familia del primer decil, la mitad se gasta en subsistir por la vía alimentaria. Aquí no estamos hablando ni de vivienda, ni de vestido, ni de medicinas, ni de otro tipo de insumos de los básicos, entiéndase el mínimo vital; mientras que los hogares del decil de más altos ingresos dedica sólo el 22.9%.

¿Por qué es importante poner esto sobre la mesa? Cuando se habla sobre IVA en alimentos y medicinas regularmente nos ha tocado escuchar que es sano, o eso es lo que argumentan algunos de los que defienden ese planteamiento, porque quien más consume, más va a pagar en la parte de alimentos y medicinas, como si tal vez alguien que tiene más dinero va a comer 10 toneladas de carne.

Pues no, va a tener un mínimo básico de consumo, como lo tiene cualquier ser humano, nada más que la proporción del ingreso que tiene el primer decil, que es el que estoy utilizando como ejemplo, no nos vayamos al décimo decil, quedémonos en el sexto, en el séptimo, son mucho menores las proporciones que implica obviamente el gasto de ese actor que económicamente estaba en una condición totalmente diferente.

Entonces, me parece que este planteamiento que nos hace **Prodecon** nos lleva a tener dimensiones de carácter jurídico constitucional para hacer un debate serio sobre qué tan trascendente y positivo pueda ser la discusión en el tema de IVA en alimentos y medicinas, porque ahí están los datos duros.

Les pongo otro ejemplo de acuerdo a cómo funciona el Impuesto al Valor Agregado.

En el IVA, el 10% más rico; es decir, el décimo decil, paga un 40% del total del IVA recaudado, mientras que el 10% más pobre paga el 1.7 %. Esto nos da una visión obviamente de progresividad, los que más tienen obviamente más consumen, pagan al final del día un porcentaje mucho mayor de lo que se recauda: 40% contra 2%, en este ejemplo sin duda hay progresividad.

Pero al considerar la proporción del ingreso que para las familias de cada decil representa ese pago del IVA, hay regresividad, pues el 10% de las familias más pobres destinan el 12% de ese ingreso al pago del IVA, aquí no viene alimentos y medicinas, es solamente para el tema del IVA, mientras que las familias más ricas destinan apenas el 5%. Estos son los datos duros del INEGI.

Creo que el legislador en esta pregunta y en esta discusión y, sobre todo, en esta convocatoria que nos hace la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, tenemos realmente oro. Me ha tocado en muchas mesas compartir, donde el enfoque económico termina siendo un asunto muy limitado sobre la visión del Estado mexicano que queremos tener.

Quisiera terminar de subrayar lo importante de la nueva cultura del contribuyente que está buscando tener la Procuraduría, de la cual este foro del día de hoy es un ensayo muy positivo; pues tiene que ver con que hoy la gente en este país no confía en el que va a recaudar los impuestos, no confía en que lo recaude de manera equitativa; no digo que no lo haga, tengo mis dudas, pero de que no confía, no confía.

¿Cómo se recauda en este país? Es algo de lo que no hay confianza; hay datos de la OCDE que hablan de una cifra escandalosa que revisaba, que se llega a tener hasta el 80% en materia de evasión. Es un dato de la OCDE para el 2012.

Tenemos un problema en cuanto a la concepción de quien recauda, su capacidad de convocatoria. Es peor aún la forma en la que la sociedad concibe cómo gasta el que recauda. Cuando nuestras notas periodísticas están llenas de funcionarios en estados de la República en distintos órdenes de gobierno que tienen enriquecimientos inexplicables, lo menos que podemos pensar es que a la gente a la queremos hacerle una convocatoria para que pague más impuestos, tenga una sana percepción de que ese dinero se van a utilizar bien.

Hasta aquí, quisiera cerrar en esta primera participación. Sin duda alguna, el plantear el mínimo vital creo que nos permite pensar en dos cuestiones: En un universo mucho más integral respecto a la visión del Estado mexicano en su intervención económica antes de impuestos, durante impuestos y después de los impuestos, a través del ejercicio del gasto, como ha dicho la Corte; pero sobre todo si encontramos aquí planteamientos de una discusión que sea convocante, que no se trabe en las mismas discusiones de siempre, creo que nos podrá llevar al gran acuerdo nacional que se requiere en materia hacendaria.

¿Qué queremos como país? Tenemos un andamiaje que se llama Constitución y Tratados Internacionales, y por eso qué bueno que este concepto se ponga sobre la mesa para que lo discutamos los políticos, y no solamente nos quedemos en el debate que ha sido estéril y que ha tenido muy poca productividad: aquel que solamente tome en cuenta a la parte económica.

Tema 2: El derecho de las personas físicas a presentar declaración anual como expresión del principio de proporcionalidad tributaria

Lic. Augusto Fernández Sagardi: Como seguimos en el tema del mínimo vital y se ve claramente que en el Impuesto Sobre la Renta se hacen distinciones entre los distintos tratamientos a las personas físicas, en empleados, quienes perciben ingresos por salarios tienen un tratamiento de desgravamen mediante el subsidio al empleo, pero no lo tienen los demás contribuyentes de los demás capítulos en el Impuesto Sobre la Renta.

Entonces no hay tales desgravámenes y, por ende, no hay tal protección al mínimo vital expresamente o perfectamente visto en los otros regímenes de personas físicas. Y menos lo hay en aquellos en donde la retención se da como pago definitivo.

Si se hace pago definitivo por una retención ya no hay ni obligación ni derecho de presentar declaración y, en consecuencia, no hay posibilidad de acreditar el IVA retenido, ni hacer las deducciones por gastos médicos en hospitales.

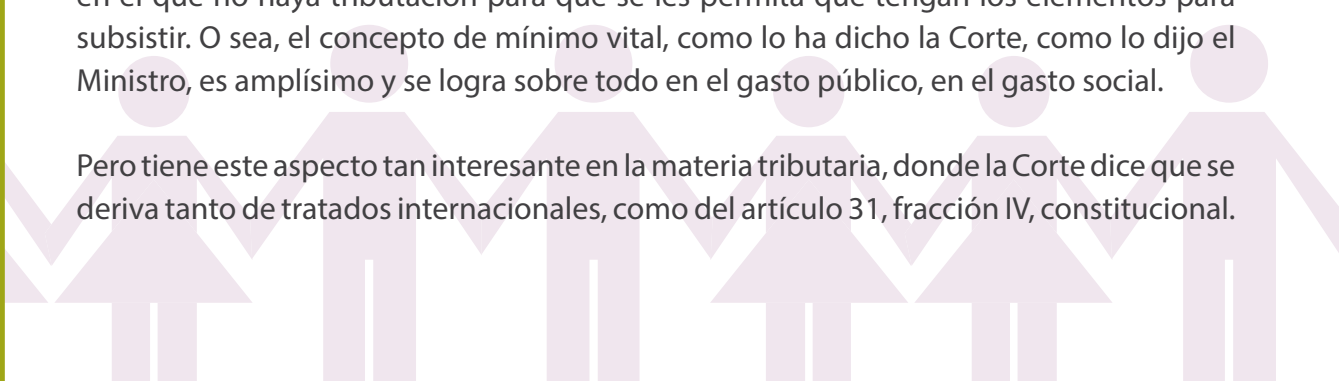
Este problema de la declaración, yo le pediría a Diana, que ha vivido muchas quejas de contribuyentes en tal sentido, que nos platicara de esa experiencia de aquellos que no tienen obligación de presentar declaración, porque el impuesto retenido es definitivo. ¿Qué nos puedes platicar?

Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara: Me gustaría empezar haciendo un poco el recuento de lo que ha dicho la Corte en relación al mínimo vital. Y aquí quiero citar la resolución que se discutió en sesión de 19 de septiembre de 2011, de la que ya nos platicaba el Ministro Don Fernando Franco.

Ahí la Corte estudia el mínimo vital y establece, como nos recordó hoy el Ministro, que el mínimo vital es un concepto muy amplio que el Estado, a través de sus políticas, a través de sus instituciones, a través de sus leyes, tiene la obligación de garantizar una vida digna a los ciudadanos, pero que además el mínimo vital tiene una modalidad en materia tributaria.

Y en la materia tributaria su modalidad es simplemente respetar un umbral, un mínimo en el que no haya tributación para que se les permita que tengan los elementos para subsistir. O sea, el concepto de mínimo vital, como lo ha dicho la Corte, como lo dijo el Ministro, es amplísimo y se logra sobre todo en el gasto público, en el gasto social.

Pero tiene este aspecto tan interesante en la materia tributaria, donde la Corte dice que se deriva tanto de tratados internacionales, como del artículo 31, fracción IV, constitucional.



Lo que quisiera comentar es que también la Corte en esta resolución, dijo algo muy interesante. Si bien reconoce el mínimo vital y reconoce que es un límite al legislador, también señala que son constitucionales los artículos que se habían impugnado. Porque si bien hay una gran cantidad de personas, esto no tiene que ser un rasero general para todos, no tiene que ser una deducción o exención general; sino que, por ejemplo, en el caso de empresarios, será a través de sus deducciones empresariales; en el caso de arrendadores, pues a través de la deducción ciega del 20%. Es decir, la Corte en este precedente sí señala que el legislador –aquí muy bien representado– tiene la facultad de definir cuál es ese umbral de no tributación; pero no solamente en el monto, sino también en la forma, o sea que podría decir que tiene como una baraja, puede desplegarla y puede ver a través de qué opciones la va cumpliendo.

A mí me gustaría también hablar un poco sobre lo de los impuestos indirectos, que el propio Ministro Don Fernando Franco señaló que este tema también debería verse a la luz del mínimo vital.

Fernando ha hecho una extraordinaria disertación sobre lo que esto puede significar y me agrada también mucho lo que ha dicho Javier Laynez de que una canasta básica, a lo mejor en impuestos indirectos, podría garantizar este mínimo vital.

Quiero decir que no considero, como Procuraduría, que el mínimo vital se deba cumplir nada más a través del ingreso, o sea, del impuesto, sino que también debe tenerse mayor recaudación para lograr mayor gasto social, como también lo ha dicho la Corte, y una mayor redistribución de la riqueza y, sobre todo, un pacto social. Como dice el Senador: ¿Qué es lo que queremos para México?, ¿Cómo queremos distribuir esos ingresos?, ¿Cómo nos asumimos como sociedad?, ¿Cómo queremos que éstos se distribuyan?

Volviendo a tu pregunta, el tema de la declaración es un tema importantísimo. ¿Qué resulta si todas las personas físicas tienen derecho a presentar su declaración? ¿Van a poder presentar sus deducciones, ejemplo, por gastos médicos y hospitalarios?, Al hacerlo, ahí se les va a garantizar parte de lo que los tratados internacionales dicen que es el mínimo vital y que es, precisamente, los gastos médicos hospitalarios. Y resulta que el SAT tenía un criterio de que los pequeños ahorradores que tenían menos de 100 mil pesos de intereses anuales reales, no podían presentar declaración.

Sin embargo, si bien quiero decir que coincido con Javier Laynez en que la sentencia de la Corte no habla del mínimo vital, también quiero echar agua para mi molino al decir que el Ministro Don Fernando Franco hace poco dijo que, si bien ahí no se habló de manera expresa del mínimo vital, considera que el concepto sí está involucrado en ese tema; y en concreto, al referirse a algo para mí importantísimo, el mínimo vital no es privilegio de la clase trabajadora, de la clase asalariada. En realidad, históricamente, pensar en los trabajadores es pensar en grupos vulnerables, pero a veces la situación económica de nuestras sociedades modernas es tan grave que el que tiene trabajo es un privilegiado, es un privilegiado frente al que no lo tiene.

Por eso lo que dijo el Ministro Don Fernando Franco es que había que pensar que este concepto de mínimo vital no debe agotarse a las personas asalariadas, sino que debe extenderse a todas las personas y que, además tratándose de personas en edad de retiro, que es lo que sostiene la Procuraduría –otra vez echo agua a mi molino–, no nada más basta con la exención votada por el Congreso de la Unión de quince salarios mínimos, porque esa exención está protegiendo nuevamente a la clase trabajadora.

Pero la experiencia de México es dramática. La Procuraduría ha tenido casos de personas que entran a la vida laboral, digamos a los 27 años en plena juventud y son despedidos, qué sé yo, entre los 45 o 50 años, y no alcanzan las mil 250 semanas de cotización y no pueden volver a incorporarse a la vida laboral, porque nadie contrata a “un viejo de 45 años”. Entonces, es muy importante que estas personas también sean contempladas en relación con este mínimo vital.

¿Qué pasa? Que cuando al cumplir 60 o 65 años van a retirar sus cuentas individuales de la Afore o su SAR 92, se enfrentan con una retención del 20%, porque los mandan al capítulo de intereses y les retienen el 20% no sobre los intereses que generaron las aportaciones obrero-patronales, sino sobre todo el capital. O sea, están en una situación más dolorosa, incluso que los pequeños ahorradores, porque a los pequeños ahorradores les retienen nada más por los intereses nominales o reales, y a estos trabajadores les retienen por la aportación que dio el patrón y la aportación que dio el obrero.

Entonces, creo que –magistralmente lo decía Fernando–, esto del mínimo vital nos permite tener una nueva concepción de lo que debe ser el diseño legislativo, la política tributaria legislativa. Y no me atrevería a decir que es un pulpo con muchos tentáculos, porque esa noción no me agrada, pero sí que es una diosa hindú benefactora con muchos brazos y estos brazos deben ir a los diferentes ámbitos de tributación donde la persona humana tiene derecho a reconocerse una dignidad fundamental en el sentido de que sus ingresos básicos para poder subsistir no sean objeto de tributación, como lo ha dicho la Corte.

Afortunadamente en ese caso sí logramos que se declarara inconstitucional, como muy bien dice Javier, el segundo párrafo del artículo 160 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, por violación a los principios de proporcionalidad y equidad, pero recordando mi querido Javier que Don Fernando Franco dijo que el mínimo vital deriva de tratados internacionales y, constitucionalmente, del 31, fracción IV en cuanto a proporcionalidad.

Lic. Augusto Fernández Sagardi: Maestro Muñoz Serafín, tomando en cuenta y reconociendo tu fortaleza en materia tributaria te preguntaría: En los distintos capítulos de personas físicas del Impuesto Sobre la Renta, y quizá para centrarme en un profesionista que tiene derecho a deducciones, ¿Juega el mínimo vital? Y déjame completar la pregunta: Cuando estas deducciones, en un régimen de control como en el que vivimos, tienen tantos requisitos que los hace no deducibles, y al hacerlos no deducibles se amplía artificialmente la base gravable, ¿Se estará respetando el mínimo vital? Yo entiendo que la pregunta es amplia, pero por eso nos concretamos a personas físicas y sus deducciones, recordando lo que dijo Albert Einstein, “si algo hay difícil de conocer, es el Impuesto Sobre la Renta”.

Mtro. Rodrigo Muñoz Serafín: La pregunta más que amplia es difícil de contestar. Creo que la dificultad del mínimo vital está justamente, como lo señala la propia Corte, en estos asuntos de establecer cuál debe ser el mínimo vital.

Como una definición general, es la cantidad mínima que una persona necesita para potencializarse y proteger su dignidad como persona. Conceptualmente, está establecido desde el punto de vista tributario, como lo comentaba el doctor Laynez, y la propia Corte lo dice: ¿Cuál es el mínimo vital o cuál debería ser el mínimo vital? Lo soluciona diciendo: el tema es un aspecto que hay que analizar caso por caso y, además, tomar en cuenta que el mínimo vital no se concreta de una sola forma, en esto no hay una sola fórmula y, por tanto, puede hacerse a través de diferentes esquemas. La Corte hace un análisis de los diferentes capítulos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta para establecer, en su opinión, cómo se respeta el mínimo vital.

Me parece que hay un reconocimiento pequeño del mínimo vital en el hecho de permitirte tributar sobre una base neta. Creo que ese tema ya está reconociendo algunos aspectos, no toda esa generación de riqueza que puede pensarse por el ingreso es susceptible de gravamen. Entonces el hecho de una base neta, creo, que ya está asegurando una cantidad o un reconocimiento mínimo de esa cantidad necesaria.

Sin embargo, creo que aquí tendríamos que entrar a un tema de ponderación. ¿En qué sentido? Evidentemente, creo que el mínimo vital sí se reconoce de manera mínima en el momento de permitir una base neta a reconocer cierto tipo de deducciones, no solamente las propias de cada actividad, sino una serie de deducciones personales. En ese sentido yo creo que hay un reconocimiento.

El otro tema es el aspecto de todos los requisitos que te establecen para que un gasto sea deducible o muchos otros gastos que simplemente no los contemplan como deducibles, inclusive en las deducciones personales. El tema es por qué los límites que se establecen en algunos aspectos, por citar alguno, colegiaturas, en donde si bien es cierto que se reconoce, se limita a una cantidad. En algunos otros aspectos también está limitado.

Aquí entraremos un tema de ponderación para buscar el punto medio entre el reconocimiento de ese mínimo vital y también las necesidades o la función recaudatoria que debe tener el impuesto; y en el sentido de asegurar que esas limitantes que pudieran existir o esas prohibiciones tengan realmente un sustento objetivo que justifique el que estén establecidas.

En resumen, yo creo que sí se reconoce el mínimo vital con el esquema actual, que se puede trastocar por todas las prohibiciones que existen o que puede estar vulnerándose por estas prohibiciones. No me atrevo a darte una respuesta en este sentido, porque yo sí creo que debe haber una ponderación entre ambos aspectos; y en la medida en que exista una justificación objetiva del por qué hay una prohibición o una limitante, no necesariamente implicaría vulnerar el mínimo vital.

Aquí retomo un comentario de Diana en el sentido de que el respeto al mínimo vital, como tal, de manera amplia, obliga al Estado a garantizar el desarrollo integral de la persona en función de su dignidad humana. Este garantizar no implica necesariamente que el Estado tenga que poner todos los elementos, sino que, en ese sentido, debe ser una función conjunta del contribuyente reconocer el mínimo vital, pero, por otro lado, esas prohibiciones que existen evidentemente incrementan la recaudación y entonces entramos a un tema de gasto público.

Entonces, creo yo, está obligando al Estado a optimizar y a mejorar la administración y la aplicación del gasto público y, específicamente, del gasto social para cumplir con ese concepto amplio de mínimo vital, en el sentido de garantizarle al individuo aquellas necesidades básicas a que tiene derecho en función de su dignidad.

Lic. Augusto Fernández Sagardi: Javier, estamos viviendo una evolución de nuestro sistema jurídico, para todos los juristas y, sobre todo, tributaristas. Nos parece trascendente la forma de interpretar la ley tributaria conforme al artículo 5° del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que la aplicación de las normas será estricta.

Ahora con los derechos humanos, con la modificación al artículo primero constitucional, con la interpretación *pro homine* para interpretar la norma en mayor beneficio de las personas, ¿Qué sucede cuando entra en

controversia un concepto subjetivo como el mínimo vital en un caso concreto, ante una aplicación estricta del artículo 5° contra la interpretación *pro homine* constitucional? ¿Qué decidirías?

Dr. Javier Laynez: Bueno, la interpretación estricta se ve de lado de garantía del contribuyente; es decir, siempre lo he visto como la limitación para la autoridad, por analogía o por mayoría de razón, hacer extensiva una norma fiscal.

Entiendo que aplica por los dos lados, también del lado del contribuyente, por ejemplo, en una deducción. La dificultad de hacer válido el principio *pro homine* en caso de que haya una duda o de que hubiese una controversia, tendría que ver mucho también con el medio de impugnación, porque en el amparo fiscal, tal como existe en nuestros días y todos lo sabemos, es una norma que va a ser individualizada; es decir, los efectos relativos en el amparo en general, pero sobre todo en el amparo fiscal, reconozcamos que finalmente terminan por crear una excepción o privilegio, a veces, a favor de una persona en particular.

Entonces, yo quiero entender, que siempre este principio de *pro homine* que puede ser o que debemos de aplicar todas las autoridades en cualquier materia, en materia fiscal tiene una significación muchísimo más compleja, primero porque las garantías tributarias son correlativas del deber de contribuir al gasto público.

Finalmente, que es lo que yo siempre digo, no es un dinero que vaya a las arcas de hacienda per se, sino que precisamente va a contribuir al gasto público y a satisfacer un presupuesto –y el Senador no me dejará mentir, cuando estaba en sus tiempos de diputado–, que año con año no alcanza, y las necesidades a cubrir cada vez son mayores.

En una interpretación *pro homine* yo no sólo diría cuidado, porque por ejemplo, si la vía de impugnación fue el amparo, lógicamente lo que voy a crear es una situación jurídica particular individualizada, distinta al del contribuyente que tengo a lado, y a veces esa situación puede significar una devolución de 2 mil millones o dejar de pagar un impuesto durante 4 o 5 años, hasta que el legislador modifique la norma.

Lic. Augusto Fernández Sagardi: El tema es desde luego profundo y digno de seguirlo comentando. Senador, vivimos constantemente la presión de las cifras en la recaudación y, como nos dijiste, estamos en el último lugar en los países de la OCDE. Bueno, parece ser que sí le ganamos a Haití en recaudación, lo cual nos hace tener un gol a nuestro favor, para empezar.

Pero nos hemos dado cuenta con el paso del tiempo de que la cifra sobre la cual se trabaja siempre es el Producto Interno Bruto, y se compara nuestro porcentaje de recaudación con el PIB de los distintos países, y quedamos siempre muy mal parados; pero resulta que nuestro PIB no se calcula de la misma forma que los PIB's de otros países.

México, se dice, es una potencia exportadora. La exportación forma una parte de agregado en el PIB muy grande y si esta exportación es por extranjeros –léase maquiladores–, no está gravado. Esto que no se entienda que estoy hablando en contra de las maquiladoras en virtud de que tienen un fin social, un fin económico importante, pero sí afectan el PIB porque aumentan en grado importante la cantidad para conformar el PIB cuando no está agravado o cuando está agravado muy bajo.

Se dice que México es una potencia exportadora y tenemos muchísimas exportaciones por maquiladoras y lo que pagan las maquiladoras en impuestos directos es muy bajo, pero juega para el porcentaje, para la proporción de la recaudación.

Si seguimos manejando esas cifras del PIB sin desagregar los elementos que no están gravados porque se deben a una política pública que tiene mayores –quizá a consideración del sector público y concretamente del legislativo– o mejores finalidades o propósitos para no gravarla, pero que continúe existiendo, está bien, pero que se desagregue.

Quisiera invitar a don Armando Ríos Piter a que se revisen las cifras del PIB y que en esas comparaciones se desagreguen aquellos elementos importantísimos agregados al PIB, que al estar exentos hacen que nuestra recaudación pareciera baja.

Yo creo que si se quitaran esos agregados la recaudación subiría y tendríamos los mexicanos menos presión fiscal en la recaudación. Vamos, ¿Por qué seguir insistiendo que tenemos un 12% de recaudación sin contar la recaudación por la vía petrolera? 12% es muy poquito, pero cuando tienes la recaudación por la vía petrolera sube al 19%, aun así seguimos bajos. Pues sí, pero es que estamos comparando peras con melones. Nuestros PIB's no se componen ni se configuran de la misma manera que los de los otros países.

Si México ya no puede exprimir más a la ciudadanía, es también momento de pensar que un país no puede seguir ejerciendo esa presión fiscal cuando ya no da tanto, cuando hay que presionar más por la vía de la Administración Tributaria en la evasión, y no tanto por la vía de nuevos impuestos, nuevas tasas, porque eso, lo que sí está haciendo, es afectar el mínimo vital de la población.

Todos los países tienen una enorme sed de recaudación, porque las necesidades públicas siempre están insatisfechas, pero si no se pueden satisfacer, ¿Por qué seguir pugnando por la transferencia de recursos del sector privado al sector público, cuando esto está afectando gravemente el consumo interno?

Ya no quiero seguir ese discurso, pero sí quiero aterrizarlo respecto de que tanta presión fiscal afecta los mínimos vitales de muchísimos ciudadanos que, como decía Diana, hasta el trabajo pierden cuando la empresa no logra subsistir.

Para mí, un régimen de deducciones, mi estimado Rodrigo, es un mínimo de operación, no es un mínimo vital para la empresa ni para la persona física, pero creo que la presión fiscal por la vía de la recaudación sí debe disminuirse, porque va a afectar el consumo interno en forma importante, porque partimos de cifras que no son racionales. ¿Qué opinas, Armando?

Sen. Armando Ríos Peter: Sin duda alguna, lo que está en debate de lo que tú comentas Augusto, sobre la forma en la que se conceptualizan los incentivos, sean directos o indirectos, por ejemplo, en el planteamiento que haces tú de las maquiladoras para generar ingresos; cuando se define ausentar del pago a las maquiladoras es porque se piensa que eso va a generar condiciones que le den competitividad a la industria maquiladora para mantenerlas en niveles óptimos de generación de capacidades de producción que, comparado con otro país, no solamente permita que se instalen aquí, sino que aquí sea suficientemente rentable la actividad.

Y así podría ser cualquiera la definición de incentivos fiscales, sea por la parte de los ingresos o sea por la parte del gasto, sea por la parte de dejar de cobrarles impuestos para incentivarlos o darles subsidios también para incentivar. Todo parte de un gran debate: cuál es el modelo de crecimiento de desarrollo que se tiene que tener.

Me parece que el acercamiento es importante si volvemos a nuestro concepto de mínimo vital. Decía que es indispensable poder utilizar una referencia como ésta, como un piso para lo que como país consideramos que es indispensable para una sana convivencia en un proyecto nacional que se llama México, donde cada uno de los 112 millones de mexicanos y mexicanas tengan conceptos mínimos básicos, que sea la aspiración, el sueño mexicano a hacer, establecida en la Constitución. Esa es la gran visión que nos plantea un concepto como este.

¿Cómo llevarlo a la práctica? Tal vez sea esa la pregunta, porque en las otras preguntas que hicieron es ¿Cómo se le da operatividad a un concepto de ese tipo? Creo que un concepto de ese tipo, requiere un consenso enorme respecto a los mínimos básicos que nos tenemos que dar.

Yo diría que no bajemos la presión a la recaudación si hoy solamente uno de cada tres ciudadanos mexicanos tiene acceso real a servicios de salud o un acceso completo contundente, más allá de cosas como el Seguro Popular.

Lo que queremos es una sociedad de 112 millones de mexicanos que tengan servicios de salud completos, desde que nacen hasta que mueren, con mínimos estándares básicos. Tenemos que generar la capacidad económica suficiente en términos de crecimiento del Producto Interno Bruto, de generación de ingresos y de claridad y contundencia en el gasto para que no haya un solo mexicano que no tenga acceso a esos servicios de salud.

Si nos planteamos que esa es una de las metas de un acuerdo de esa naturaleza, un consenso de esa magnitud, y lo establecemos como uno de los pisos del mínimo vital, que estamos consensuando como algo que tenemos que hacer operativo y viable, creo que la discusión es no quedarnos solamente en ver cómo metemos un chipote nuevo alrededor de este concepto. Es un concepto que aparece con las más grandes revoluciones que nos hemos dado los mexicanos, que no logramos todavía conceptualizar.

Metimos los Tratados Internacionales a la Constitución. Tenemos cientos de tratados. Funcionarios fueron y vinieron, presidentes con gran bombo y platillo firmaron y suscribieron. Hoy mucha de esa letra que nadie leyó en concreción, o con el suficiente compromiso de cumplirlo, es ley, y ahí hay muchos que tienen que ver con el derecho a la alimentación, con el derecho a la educación, con el derecho a la salud, digamos, por irnos a los más sencillos y básicos y fundamentales.

Creo que nosotros tendríamos que pensar en una discusión hacendaria, en una forma de hacer el análisis y la ruta crítica. Yo estoy convencido de que nuevos y más impuestos, por sí mismos, es una solución mediocre, y es una decisión tradicional, y lo subrayo, porque es una decisión mediocre en un Estado que gasta mal, que gasta en exceso, que gasta de manera corrupta, que no rinde cuentas y que no se ha dado a la capacidad – desde hace 25 años que nos estamos lacerando en la espalda con que no recaudamos lo suficiente–, de poner un principio de orden en la discusión y revisar cómo estamos gastando.

Hoy está sobre la mesa otra vez la necesidad de discutir los impuestos en el país y nadie, por lo menos nadie desde la autoridad formal, que es la que debería de estar haciendo esa convocatoria, está haciendo una redefinición de cómo se está gastando.

Según el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), 10% del Producto Interno Bruto se va en corrupción, y hay una tanda interesante de cifras de varios cientos de miles de millones de pesos que no se van al circuito de la generación de políticas públicas, sino que son un costo de oportunidad de políticas públicas ineficientes en términos del país social, pero muy eficientes en términos de unos cuantos grupos, clientelas, actores políticos, empresarios.

Creo que si queremos convocar a la sociedad a pagar nuevos ingresos, nuevos impuestos o a decirle que vamos a mejorar nuestra condición tributaria, debiéramos estar en una obligación mínima básica de tener un ejercicio de cómo estamos gastando y en qué podemos gastar mejor.

La sociedad mexicana, que es una sociedad con energía, con potencia, con capacidad, no se ha dado a la tarea de revisar cómo podría gastar mejor. Siempre nos ponemos a pensar en cómo reducimos el gasto operativo, que es una cuestión también pequeña, respecto a lo que significa el gasto público.

Entonces, recomendaría que si queremos hacer un análisis puntual de en dónde podemos hacer una reforma hacendaria, una reforma fiscal que tenga incentivos económicos, que vaya encaminada a darle competitividad al país, para no negar el planteamiento en maquiladoras, primero revisemos cómo estamos gastando.

Empecemos por lo básico, ¿Cómo estamos gastando? ¿Cómo podemos hacerlo de mejor manera? Tal vez ahí encontremos un punto, dos puntos, tres puntos del PIB y les puedo asegurar que, escarbándole con ganas, encontraremos varios.

Segundo, ¿Cuál es la prioridad que queremos tener? Retomo el concepto de mínimo vital como el primer gran consenso. Tenemos muchos pendientes en este país, 22 millones de mexicanos que no comen al día la ingesta calórica diaria. ¿Es eso primero o es apostarle a un sistema de salud que pueda ser completo, o tienen que ser ambas? Porque sin alimentación no puede haber salud, tiene que haber un efecto retroactivo. Pactémoslo, salgámonos de la discusión tradicional que no permite un sano consenso en a dónde tenemos que dar el tiro de precisión y generemos una reforma fiscal que nos garantice capacidad de tener ese dinero que se requiere. Ya no tenemos que salir a la lógica tradicional de que no alcanza el dinero, tiene que alcanzar, porque esos mexicanos son parte de este pacto constituyente y parte de ese mínimo vital, parte de eso a lo que aspiramos a ser como Nación.

Revisemos el gasto, revisemos todas las enormes áreas de deficiencias que tenemos, pongámonos de acuerdo en las prioridades y generemos una reforma hacendaria fiscal, que con esos mínimos nos permita una conducción de la economía. Hagamos un análisis de ese tipo y no estemos con parches o con pequeñas partecitas, porque nos termina deteriorando el nivel del consenso en el discurso.

Cerraría con esto. Una de las enormes áreas en las cuales hay un debate continuo y constante es la agroalimentaria. Uno de los nichos importantes de elusión fiscal o de una condonación de pago de impuestos, por el principio de que se trata de alimentos, lo tienen los grandes sectores de la producción alimenticia.

Si nosotros no hacemos este análisis económico en lo amplio, no lo podemos ver como un todo completo. Es una mesa de tres patas de las cuales solamente tiene una: el sector alimenticio.

Por ejemplo, les diría yo que según la COFECO, de los 10 productos que más impactan la condición oligopólica o monopólica de cadenas de producción, de distribución, etcétera, 8 están en el mercado agroalimentario: en leche tenemos dos importantes productoras, en pollo tenemos tres que tienen un contexto oligopólico que también le afecta al huevo, en carne tenemos un gran productor que genera masa para importación, como para distribución; en maíz tenemos una red que está realmente aglutinada en dos o tres actores en cada parte de la cadena, etc.

Regreso otra vez al tema de IVA en alimentos y medicinas. ¿No sería inteligente como país dedicarnos a hacer un análisis?, ¿Qué queremos como país?, ¿Cuáles son las prioridades?, ¿De dónde se pueden sacar recursos? Y no solamente es sacarlos, sino arreglar las condiciones de la economía que permitan y que garanticen que sea mucho menor el impacto de un tema como una canasta básica, porque en la canasta básica si no arreglas el problema de competencia en esos mercados, de todas maneras tendrá enormes precios que sigue pagando nuestra gente, 6% adicional que el que tiene cualquier economía más o menos de referencia.

Preguntas y Respuestas

Lic. Augusto Fernández Sagardi: Pasamos a las preguntas, no podremos agotar todas, pasaremos una pregunta a cada uno de los expositores y panelistas, rogándoles que nos den una conclusión sintetizada de su punto de vista.

Quiero iniciar ahora con Javier Laynez, en virtud de que esta es una pregunta, a mi juicio, muy interesante que está haciendo un abogado conocido, Arturo Millán, abogado defensor en materia penal, y dice: “¿Qué relación tiene la materia administrativa y la materia penal en el ámbito de las contribuciones?”

Dr. Javier Laynez Potisek: Bueno, como ustedes saben el derecho penal fiscal es un derecho, yo diría, de excepción, digamos que el 80% de los casos deben de quedar en la materia administrativa. El derecho penal fiscal, cuando vimos que es por excepción, tiene algunos tipos penales en el Código Fiscal para conductas que, efectivamente, por su gravedad el legislador ha considerado como delitos. Desde luego, no está ni sancionado el error administrativo, el error en la declaración, ni siquiera una deducción indebida como tal, porque eso es vía administrativa.

Cuando hay una diversidad de interpretación entre el SAT y contribuyentes sobre algo que tiene que hacer deducible, eso es vía administrativa y va al contencioso administrativo. **Prodecon**, según el caso de que se trate, según el monto del contribuyente, los va a poder defender, tiene la representación legal, pero es la vía administrativa.

Cuando digo que es excepcional y, afortunadamente son pocos los tipos penales, la relación es que únicamente un contribuyente puede pasar a vía penal cuando la conducta es de tal magnitud que amerite una sanción penal por vía independiente a la administrativa, por ejemplo, facturas apócrifas o falsas, no tiene nada que ver con un error.

La retención al trabajador es otro ejemplo. La retención a los trabajadores sin enterar ese recurso que, por lógica no es ni siquiera de quien retuvo, puede configurar una conducta penal.

Esa es la relación cuando digo que es lo mínimo, que es de excepción, porque afortunadamente la Secretaría de Hacienda no tiene cientos de miles de casos en materia penal, los que tenemos son muy específicos y van enfocados a estas conductas que están en el Código Fiscal. Lo demás, afortunadamente, se resuelve por la vía administrativa.

Lic. Augusto Fernández Sagardi: Para el maestro Muñoz Serafín una pregunta: ¿Es la no confiscatoriedad un derecho fundamental de los contribuyentes? En su caso, ¿Cómo debería medirse o evaluarse mediante un examen aislado de la contribución o en conjunto con todas las obligaciones que debe pagar el contribuyente?

Mtro. Rodrigo Muñoz Serafín: Sí, definitivamente la no confiscatoriedad es un derecho fundamental, diría que está muy relacionado con dos temas también de derechos fundamentales: uno, evidentemente, la capacidad contributiva, y tradicionalmente la no confiscatoriedad se había visto como una de las limitantes del legislador en el diseño de las contribuciones.

En segundo lugar, yo también vería la no confiscatoriedad como un derecho a la propiedad en ese sentido, que también es uno de los derechos humanos de los contribuyentes.

Definitivamente sí es un derecho fundamental y muy apegado a la materia tributaria relacionado con la capacidad contributiva y con el derecho de propiedad.

¿Cómo debería medirse o evaluarse mediante un examen aislado de la contribución o en conjunto con todas las obligaciones que hay para el contribuyente? Entiendo que aquí cuando se refiere a todas las obligaciones es a toda la serie de contribuciones que debe pagar el contribuyente. En este sentido, creo que un tributo es o no confiscatorio, independientemente de que los demás no lo sean. Entiendo que la posición de la Suprema Corte en este asunto que resolvió, habla de la configuración del mínimo vital o de la materialización del mínimo vital a través de distintos elementos, inclusive, a través de otras contribuciones. Se habla por ejemplo de la tasa del 0% del IVA como una de las herramientas.

Creo que la confiscatoriedad de una contribución debe verse contribución por contribución, máxime si tomamos en cuenta como hoy se ha considerado un límite en el diseño amplio de criterio que tiene el legislador para configurar el objeto de un impuesto.

Lic. Augusto Fernández Sagardi: Nos pregunta un abogado hacendario: Senador Ríos Piter, la proporción de gasto en alimentos de familias pobres del 50% es incuestionable al gravar alimentos, ¿Pero con exentar una canasta que contenga aquellos que consumen en su mayoría la gente humilde se soluciona el problema?

Sen. Armando Ríos Piter: Yo creo que hay que ver los números, y creo que no.

Por lo que dije en mi última participación, tenemos un nivel de distorsión muy grave especialmente en esos sectores. Hay que analizar caso por caso, pero en el ejemplo de la cadena de maíz, estoy pensando en que desde la parte de producción, de adquisición, de insumos, de distribución, y al final de cuentas, la forma en la que aterriza a través de las industrias de la harina; la masa y la tortilla tienen una situación extraordinariamente compleja de presencia oligopólica. Si no logramos entrar a ese tema, me parece que por sí mismo siempre vamos a tener condiciones en la que los precios de alimentos y medicinas por sí mismos van a ser elevados.

De tal manera que resolver el mínimo vital como un concepto amplio, que es lo que estamos comentando aquí, posiblemente no resuelva una barrera en tanto que hoy son alimentos caros por la propia condición en la que están funcionando los mercados.

¿Qué es lo que quiero decir en este planteamiento? Tenemos que revisarlo con mayor acuciosidad, porque lo que nos pasa en el tema fiscal, nos pasa como una trampa de pobreza mental. Perdón que lo ponga, estamos atrapados en una trampa de pobreza mental. Sabemos que va a venir el tema en la reforma fiscal y todo el mundo está ya preconceptualizado de qué va a tratar el debate, nadie pone nuevos temas a la mesa, nadie los trae bajo una nueva óptica.

Por eso celebro este debate, para mí es garbanzo de a libra el concepto del mínimo vital, porque tiene una solidez jurídica, constitucional y, desde la perspectiva de política social, es realmente profunda. No es el típico debate de alimentos y medicinas, es una canasta básica. ¿Qué tan grande? ¿Qué tan chica? Ya quiero ver el debate y ver quién se queda adentro y quién se queda afuera, porque pareciera ser que ese debate se da en la pulcritud, en la sanidad mental del legislador, no. Se da donde los intereses de las empresas se meten para ver que su producto queda dentro o quede fuera.

Por eso hablo de un pacto con mucho mayor trascendencia y lo trato de decir, perdón por ser tan práctico, por lo menos en la visión crítica o diagnóstica que quiero plantear, pero aquí de lo que se trata es de que tengamos claridad del tipo de reto que tenemos enfrente, del tipo de dimensión de lo que hay que sacar adelante cuando el Estado mexicano, está incapacitado en su presencia territorial de garantizar la seguridad de los mexicanos.

Para eso se requieren más recursos. Se requiere un gran consenso que genere recursos y se requiere que la gente esté consciente de que esos recursos van a servir para algo que tenga la contundencia social de lo que estamos hablando. Es decir, eso no es solamente un debate de elasticidades, de montos, de números, de porcentajes.

Si no se tiene como precondition para una discusión de esa naturaleza, un acuerdo de mucha mayor trascendencia, me parece, será limitado. Y un acuerdo de mayor trascendencia requiere también examinar desde un punto de vista mucho más integral, cómo están funcionando esos sectores de la economía que tienen impacto en el precio de los alimentos y las medicinas.

Lic. Augusto Fernández Sagardi: Tenemos una última pregunta que está dirigida precisamente a **Prodecon**.

Aquí me preguntan ¿Qué puede hacer **Prodecon** en relación a que se iguale a todas las personas físicas, independientemente de su actividad, el equivalente al subsidio al salario?

Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara: Muchas gracias, Coordinador.

Bueno, precisamente lo que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente ha advertido, como yo les comentaba, es que la forma en que actualmente está diseñado el título cuarto de la Ley del Impuesto Sobre la Renta que grava a las personas físicas, a nuestro juicio, no es la mejor.

Porque efectivamente, gracias al subsidio al empleo para las personas asalariadas, quedan aproximadamente dos salarios mínimos exentos de tributación. Sin embargo, como comentaba, aunque la clase trabajadora es una clase social productiva y económicamente muy importante, actualmente hay gente tan desprotegida, tan vulnerable, que ni siquiera tiene un empleo o tiene otras formas de percibir ingresos.

En opinión de la Procuraduría, pero más en opinión de Diana Bernal, porque no lo hemos planteado así, eso realmente corresponde a los legisladores, corresponde a la política de ingresos.

Creo que la forma más simple y fácil en impuestos directos de cumplir con un mínimo vital, con mínimo sustancial, sería una deducción general para todas las personas físicas. Me estoy refiriendo a una deducción

mínima, una deducción que podría equipararse en estos dos salarios mínimos o incluso superior; porque la Corte dijo: “Tú eres prestador de servicios profesionales independientes, no tienes derecho a deducir esos dos salarios mínimos, pero eso no es inconstitucional, porque tienes tus propias deducciones por gasolina, etcétera.”

No estoy de acuerdo con Rodrigo en que al “netear” la base, ya se cumple con el mínimo vital, porque en realidad, Rodrigo, ingreso menos gasto es tu liquidez, ingreso menos gasto es base neta, y ahí es donde debe entrar el mínimo vital, porque es el dinero que ya te queda, lo demás no te quedó porque lo tuviste que erogar para obtener el ingreso.

A lo mejor yo entendí mal tu comentario, pero a mí, con la experiencia que puedo tener en la materia fiscal, creo que es mejor una deducción general para todas las personas físicas. Esta hipótesis ni siquiera es descabellada, anteriormente teníamos la del salario mínimo. Y sí quiero recordar que en mi legislatura –está aquí Minerva Hernández, que también fue compañera mía–, hubo una propuesta muy interesante que proponía cinco salarios mínimos, y estos cinco salarios mínimos iban a estar exentos de tributación en cualquier régimen, ¿Y a cambio qué iba a pasar? A cambio se iba a generalizar la tasa del Impuesto al Valor Agregado y se iba a dar una canasta básica. Son las diferentes fórmulas que históricamente las personas con la capacidad de diseñar la política de ingresos han adoptado.

Quisiera concluir diciendo que no creo que la forma de hacer justicia social sea a través de cobrar más o menos impuestos. El concepto de mínimo vital, como dice Armando, es un concepto estructural que permea en muchos ámbitos, pero en relación con la materia fiscal, a mi juicio, no es un concepto para hacer justicia social, es un concepto para reconocer en la materia fiscal la dignidad fundamental de la persona humana, pues si gravas –como hacían en el ejemplo, los señores feudales con los siervos de la gleba–, el 80% de su cosecha, te llevas todo lo que él tiene para subsistir, pues obviamente lo estás dejando sin ninguna dignidad.

Y como Diana Bernal, considero que la mejor forma de hacer justicia social es a través del gasto público, pero también de reformas estructurales, como las que ha dicho el Senador, que permitan que haya competitividad, que permitan que haya mejores precios.

Quiero agradecer mucho el que nos hayas coordinado, el que hayan estado todos aquí, y decir que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, sí es la defensora, ¿Pero de quién? De los pagadores de impuestos, porque pagar impuestos reivindica la dignidad de la persona humana, y debemos aspirar a que todos en México lleguen a tener las posibilidades económicas, para decir: “Yo también entro a la causa de mi país, a la causa de México”. Gracias.

Lic. Augusto Fernández Sagardi: Con todo lo que hemos escuchado podemos arribar a la conclusión de que una parte estructural del sistema tributario debe ser el mínimo vital y el respeto a los derechos fundamentales de los contribuyentes.

Muchas gracias, señores.

Galería Fotográfica



Ponencia del Ministro

José Fernando Franco González Salas











Panel de Expertos











2013

personas
contribuye





Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

Diana Bernal Ladrón de Guevara
Procuradora de la Defensa del Contribuyente

César Edson Uribe Guerrero
Coordinador General Ejecutivo

Verónica Nava Ramírez
Subprocuradora de Asesoría y Defensa del Contribuyente

Héctor Fernando Ortega Padilla
Subprocurador de Protección de los Derechos de los Contribuyentes

José Luis Figueroa Jácome
Subprocurador de Análisis Sistémico y Estudios Normativos

Minerva Hernández Ramos
Subprocuradora de Cultura Contributiva y Coordinación Regional

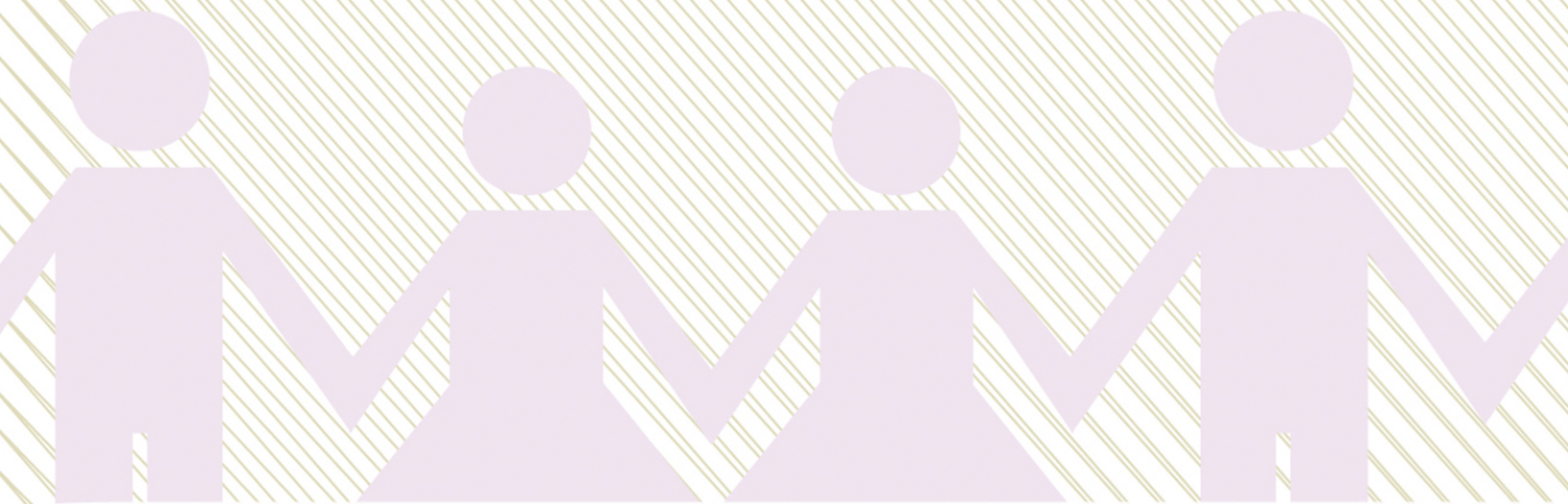
Ricardo Evia Ramírez
Secretario General

Coordinación:
Dirección de Cultura Contributiva

Diseño:
Janet Jácome Campos

Junio 2013





MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

