

MINUTA CORRESPONDIENTE A LA TERCERA REUNIÓN PERIÓDICA VERIFICADA EL 30 DE OCTUBRE DE 2014, ENTRE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, AUTORIDADES FISCALES FEDERALES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, RESPECTO DEL TEMA "RÉGIMEN FISCAL DE PERSONAS FÍSICAS QUE RETIRAN LOS FONDOS DE SU AFORE EN UNA SOLA EXHIBICIÓN".

En México, Distrito Federal, a las doce horas del 30 de octubre de 2014, en la sala de reuniones del piso 11 del edificio central de PRODECON, ubicado en Av. Insurgentes Sur 954, Colonia Insurgentes San Borja, Delegación Benito Juárez, C.P. 03100, México, Distrito Federal, se procedió a levantar la presente minuta.

PARTICIPANTES

Por parte del **SAT**:

- Lic. Jaime Eusebio Flores Carrasco, Administrador General Jurídico.
- Lic. Adrian Guarneros Tapia, Administrador General de Planeación.

Por parte de la **SHCP**:

- Lic. Carlos Ernesto Molina Chávez, Director General Adjunto de la Unidad de Legislación Tributaria.
- Lic. María Eugenia Romero Torres, Directora General Adjunta de Política Impositiva I de la Unidad de Política de Ingresos Tributarios.

Por parte de **PRODECON**:

- Mtro. José Luis Figueroa Jacome, Subprocurador de Análisis Sistemático y Estudios Normativos.
- Lic. Verónica Nava Ramirez, Subprocuradora de Asesoría y Defensa del Contribuyente.
- C.P. Rafael Gómez Garfias, Director General de Orientación y Asesoría al Contribuyente.
- Lic. Eduardo Joel Ibarra Acosta, Director General de Enlace y Regulación.

Por parte de la **Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura**:

- Lic. Víctor Gloria Rivas, Asesor del Dip. David Perez Tejada Padilla, Secretario de la Comisión referida.



Por parte del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM):

- Lic. Jorge Luis Castillo Quintal, Subdirector Jurídico.
- Lic. María Olga Sánchez Pérez, Jefa del Departamento de Asesoría Jurídica.

ORDEN DEL DÍA

PRIMERO.- Presentación de los asistentes a la reunión: autoridades del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; representantes de los contribuyentes y funcionarios de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

SEGUNDO.- Exposición a cargo de los funcionarios de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, y de los representantes de los contribuyentes, de los aspectos que se consideran relevantes del tema "*RÉGIMEN FISCAL DE PERSONAS FÍSICAS QUE RETIRAN LOS FONDOS DE SU AFORE EN UNA SOLA EXHIBICIÓN*".

TERCERO.- Exposición a cargo de los funcionarios del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CUARTO.- Toma de Acuerdos.

QUINTO.- Clausura de la reunión.

DESAHOGO DEL ORDEN DEL DÍA

PRIMERO.- Presentación de los asistentes a la reunión: autoridades del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; representantes de los contribuyentes y funcionarios de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

El Mtro. José Luis Figueroa Jacome, Subprocurador de Análisis Sistemático y Estudios Normativos, dio inicio a la Tercera Reunión Periódica del año 2014 con el SAT, con la SHCP y grupos de contribuyentes, dando la bienvenida a los participantes a nombre de la Procuradora de la Defensa del Contribuyente, y agradeciéndoles su asistencia.



Los asistentes a la reunión procedieron a presentarse mencionando su nombre y cargo, con la finalidad de iniciar formalmente la reunión.

SEGUNDO.- Exposición a cargo de los funcionarios de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, y de los representantes de los contribuyentes, de los aspectos que se consideran relevantes del tema "RÉGIMEN FISCAL DE PERSONAS FÍSICAS QUE RETIRAN LOS FONDOS DE SU AFORE EN UNA SOLA EXHIBICIÓN".

El **Mtro. José Luis Figueroa Jacome** inició la exposición señalando que la problemática es la inequidad hacia los contribuyentes que recuperan sus fondos para el retiro en una sola exhibición, ya que cuando obtienen la posibilidad de retirar sus ahorros generados a lo largo de toda su vida laboral por cumplir 60 (cesantía) o 65 años de edad (vejez), ya sea que tengan derecho o no a una pensión, sufren una retención del impuesto sobre la renta (ISR) que puede ser hasta del 20% de la cantidad que retira.

Cuando estos trabajadores presentan su declaración anual, la tarifa del impuesto a pagar será la general del ISR, asumiendo que percibieron el monto de su subcuenta de retiro en un año de calendario, sin considerar que corresponde a ahorros generados durante el transcurso de toda su vida laboral.

El criterio de la autoridad es que los retiros de las cuentas de ahorro se clasifican como *otros ingresos (LISR, Título IV, Capítulo IX, "DE LOS DEMÁS INGRESOS QUE OBTENGAN LAS PERSONAS FÍSICAS", artículo 145)* y no como ingresos derivados de la prestación de un servicio personal subordinado.

Lo anterior en concordancia con las Reglas I.3.10.4. y I.3.10.7 de la RMF 2014, aplicables respectivamente para los fondos de los trabajadores que cotizan al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y los servidores públicos que lo hacen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por lo que las AFORES o PENSIONISSSTE retienen hasta el 20% del monto de la subcuenta de retiro.

El sistema impositivo que rige el retiro de recursos de las AFORES o PENSIONISSSTE, desconoce la naturaleza de las aportaciones de seguridad social, cuya finalidad es proteger a los trabajadores de 60 o 65 años de edad que se encuentren sin empleo, generando que estos contribuyentes cubran un gravamen conforme una tasa que no guarda relación con la verdadera naturaleza y origen de



los recursos, destacando el hecho de que ya ha pagado las correspondientes contribuciones a lo largo de su vida.

La PRODECON estima que la indebida aplicación de esta mecánica de tributación, genera inseguridad jurídica a los contribuyentes que reciben sus ahorros reducidos considerablemente, afectando con ello su patrimonio.

La PRODECON propone el siguiente texto para la emisión de una regla:

Los contribuyentes personas físicas que retiren en una sola exhibición los recursos provenientes de las aportaciones obligatorias realizadas a la subcuenta del seguro de retiro o a la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, previstas en la Ley del Seguro Social o de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, prevista en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no pagarán Impuesto sobre la Renta, ni serán objeto de retención alguna sobre las cantidades que les entreguen las Administradoras de Fondos para el Retiro o el PENSIONISSSTE; siempre y cuando dicho retiro obedezca a que no reunieron los requisitos que, para obtener la pensión mínima garantizada, se establecen en las leyes de seguridad social correspondientes.

La propuesta de esta Regla obedece a la problemática que enfrentan los contribuyentes en edad vulnerable que no tienen acceso a una pensión y que al momento de retirar los ahorros que generaron durante toda su vida laboral, sufren una merma significativa en los mismos, dado que las AFORES retienen el 20 por ciento.

La Lic. Verónica Nava Ramirez señaló que México es uno de los países con mayor índice de pobreza de personas adultas mayores, además de ser muy pocas las personas que adquieren o alcanzan una pensión.

Estas personas están en una situación de verdadera vulnerabilidad, debido a que el desgaste físico propio de la edad provoca que tengan que gastar más en seguridad social ya que no tienen una pensión ni los recursos necesarios para tener una vida digna.

Reiterando lo expuesto por el Subprocurador de Análisis Sistemático y Estudios Normativos, el sistema impositivo no otorga la naturaleza de prestación derivada de seguridad social a los recursos referidos, gravando la totalidad de los mismos.



Cuando una persona adquiere la pensión, se grava conforme a una prestación derivada de la relación laboral, es decir, conforme al Capítulo Primero de la LISR; a diferencia de lo que ocurre con aquellos que no alcanzan pensión, ya que a pesar de que los recursos tienen la misma naturaleza, son gravados de acuerdo a otro capítulo, que es el de ingresos esporádicos.

El C.P. Rafael Gómez Garfias compartió la experiencia que han tenido en el área de Atención al Contribuyente de la PRODECON, donde normalmente reciben a los contribuyentes que presentan el tipo de problemáticas descritas. A la fecha han atendido alrededor de 800 personas que han acudido a su AFORE a efectuar el retiro de sus ahorros.

Al inicio, uno de los temas que más llamó la atención fue el caso de contribuyentes que llegaban a PRODECON, mostraban su constancia y en la misma no se reflejaba ninguna cantidad exenta.

Del estudio que se realizó a estos casos, se percibió que la regla con la cual se regulaba, un poco antes de finales de 2011, establecía un supuesto muy particular para otorgar la exención: que existiera la separación de la relación laboral y que sólo aplicaba cuando el contribuyente cumpliera con la edad, es decir, 60 o 65 años de edad.

Cuando fue buscado en la LISR el fundamento para tal situación, se observó que la exención que en ese momento estaba establecida en el artículo 109, Fracción X, únicamente hablaba de los ingresos que se obtuvieran con cargo a la subcuenta de retiro, sin precisar el concepto por el cual se estaba efectuando este retiro.

Están, por ejemplo, los retiros para ayuda de matrimonio permitidos por la Ley de Seguridad Social y que están exentos hasta cierto monto; los supuestos de desempleo, que también están exentos y limitados por la Ley. Sin embargo, no son los únicos supuestos en los cuales la Ley mencionada le otorga el derecho al trabajador de poder efectuar este retiro, pues está por ejemplo el supuesto de la edad, cuando el contribuyente que llega a los 60 o 65 años de edad tiene el derecho de hacer el retiro del saldo de la subcuenta.

También están los supuestos del riesgo de trabajo o una invalidez, ya sea permanente o parcial, en la cual también la Ley de Seguridad Social le otorga el derecho al contribuyente de efectuar el retiro de este saldo de la subcuenta.

Sin embargo, se considera que la regla siempre ha estado acotada a dos supuestos: el que el contribuyente obtenga la negativa de la pensión u obtenga la resolución que le otorga la pensión para poder otorgarle la exención.



Otro hecho muy importante, es el cambio del régimen pensionario ocurrido en los últimos años, principalmente en la Ley del ISSSTE. Este cambio del régimen tradicional al de las cuentas individuales generó ciertos esquemas o ciertos derechos que asumen los contribuyentes.

Un ejemplo es el caso de un profesor de una universidad pública con más de 35 años de servicio, y que en el 2008 tuvo que elegir el esquema tradicional de pensión o el de las nuevas cuentas individuales.

Una de las características de este cambio al régimen pensionario fue la existencia de un bono de pensión, un bono que amparaba los derechos pensionarios de la vida laboral del trabajador.

Esta persona, de conformidad con la Ley anterior, en el Sistema de Pensión anterior, se hubiera podido pensionar y tener la exención de los 15 salarios mínimos diarios, y posiblemente el efecto fiscal que hubiera tenido hubiera sido no pagar ISR. Sin embargo, el contribuyente tomó la decisión, al ver la cantidad del monto de su bono de pensión, de tomar la elección de las cuentas individuales. El contribuyente falleció y fueron sus beneficiarios los que acudieron a la AFORE a retirar ese importe.

Los beneficiarios señalaron que el motivo por el cual el contribuyente no decidió tomar la opción del esquema tradicional fue porque el bono de pensión le pareció atractivo. Cuando el contribuyente fallece todavía estaba en servicio, no había iniciado el trámite de su pensión, tenía los recursos con la incorporación del bono de pensión y tenía la posibilidad de cubrir su renta vitalicia, incluso retirar el excedente de ese importe, sin embargo, no lo hizo.

Derivado de lo anterior, cuando los beneficiarios acuden a la AFORE, se percatan que al contribuyente le aplicaron la regla que actualmente tenemos vigente, se le efectuó una retención considerando sólo 5 años de exención, que es lo que establece la Regla para efectos de la cuenta de RCV, que es a donde se incorporan todos esos beneficios pensionarios que implica el bono de pensión, y por lo tanto el contribuyente tuvo una exención de aproximadamente 35 mil pesos por ese concepto. Sin embargo, por el importe excedente, la AFORE realizó la retención del 20 por ciento correspondiente.

La PRODECON estima que hay una asimetría o que no hay coincidencia entre lo que establece la Ley Fiscal y lo que establece la Ley de Seguridad Social.

Se crea la figura del bono de pensión y no hubo ningún cambio dentro de las disposiciones fiscales, cuando en la Ley del ISSSTE, por ejemplo el artículo 158, estableció que aquellas personas que



cubrieran su cuota o su renta vitalicia y que tuvieran un excedente podían incluso retirar esa parte sin que ese retiro generara el pago de contribución alguna.

En la Ley Fiscal no tenemos ese espejo, esa forma de regular esta disposición, por lo que se considera que existe una laguna entre las disposiciones fiscales y las disposiciones de seguridad social en este tema.

El Mtro. José Luis Figueroa Jacome señaló que la propuesta realizada respecto de una exención, más allá de la prevista por el artículo 93, fracción XIII de la LISR, que es muy acotada, aplicaría solamente a aquellas personas que no alcanzaron una pensión.

Por otro lado, mencionó que en un ejercicio que preliminarmente hizo la PREODECON, parecía que una exención no implicaría un impacto significativo en las finanzas públicas; y que sí, por el contrario, se traduciría en una merma significativa del 20 por ciento sobre lo retirado de la cuentas de ahorro para el retiro por parte de aquellos adultos mayores que no alcanzaban una pensión garantizada por el Estado. Entonces, en realidad existe una verdadera inequidad.

Una cuestión que es importante destacar es que inclusive en las AFORES no hay uniformidad u homogeneidad en la aplicación de la retención. Hay administradoras que no retienen o que retienen de otra manera, lo cual genera una grave inequidad en este tipo de contribuyentes.

Habría que recordar que está pendiente de aprobarse el tema de una pensión universal, lo cual demuestra que el propio Ejecutivo Federal ha reconocido que hay una gran parte de adultos mayores que terminan su vida laboral y que no tienen una pensión concedida por el Estado.

TERCERO.- Exposición a cargo de los funcionarios del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Lic. Jaime Eusebio Flores Carrasco inició comentando que la propuesta realizada por la PRODECON tendría que analizarse a la luz de lo que establece la Ley, porque como funcionarios públicos, aunque son sensibles al tema, tienen que observar lo que está establecido en la Ley y hasta dónde da la misma para poder hacer una interpretación o una propuesta a través de una Regla, es decir, si es viable o no.

En el SAT están conscientes de la problemática descrita; sin embargo, en México, todos estamos en un sistema jurídico formal, por lo que tenemos que observar lo que dicen las leyes.



El Lic. Carlos Ernesto Molina Chávez reiteró lo dicho por el Lic. Jaime Flores, respecto del conocimiento de la problemática señalada. Se comprende que es un problema que afecta al bolsillo de las personas que han trabajado durante toda su vida y que al momento de hacer un retiro se ven afectadas; sin embargo, efectivamente, la autoridad fiscal está sujeta a aplicar la Ley.

Se está en presencia de una definición de una política tributaria que tiene que analizarse a la luz de un marco más general para tener todos los elementos que puedan llevar a tomar la mejor decisión.

Se ha tomado nota de los casos previamente descritos, e incluso si fuera posible alguna retroalimentación en forma específica de estos, sería algo benéfico que ayudaría al expediente administrativo para poder documentar la decisión que en su momento se llegue a tomar.

En esta reunión periódica no se podría comprometer ningún instrumento jurídico, ya fuera una regla de carácter general o algún decreto del ejecutivo, porque en principio lo que se pretende es tener clara la forma en la que se va a solucionar el tema de fondo. El instrumento jurídico ya sería la conclusión del esquema.

La Subsecretaría de Ingresos no desconoce el tema y con la información que se pueda proporcionar se podría complementar el estudio de la problemática para poder en todo caso, tratar de solucionarla y hacer la propuesta correspondiente, porque además evidentemente es un punto que tendría que aprobar el Subsecretario de Ingresos y el propio Secretario de Hacienda.

La Lic. María Eugenia Romero Torres mencionó que el tema se ha hecho del conocimiento del Subsecretario de Ingresos, por lo que ha sido objeto de análisis, se está recabando información y se están haciendo evaluaciones, analizándolo con detenimiento para saber qué decisión de política tributaria se pudiera tomar.

En ese sentido, sí sería importante poder documentar con los casos expuestos para dar soporte a la decisión que se tenga que tomar.

El Lic. Jaime Eusebio Flores Carrasco expuso que durante la reunión periódica celebrada no se puede decir que la propuesta vía regla vaya a concretarse. Se llevarán como tal la propuesta para ver si puede incidir en algo en el análisis que se está haciendo en la Secretaría de Hacienda.

Es un tema de política fiscal que no puede resolverse o decidirse en esta Tercera Reunión Periódica de 2014 con el SAT.



CUARTO.- Toma de Acuerdos.

Derivado de lo expuesto, respecto del tema **"RÉGIMEN FISCAL DE PERSONAS FÍSICAS QUE RETIRAN LOS FONDOS DE SU AFORE EN UNA SOLA EXHIBICIÓN"**, durante la celebración de la Tercera Reunión Periódica de 2014 con el Servicio de Administración tributaria y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se tomaron los siguientes

"Acuerdos"

1. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente documentará casos respecto del tema objeto de la reunión periódica, los cuales serán enviados por oficio directamente a las autoridades participantes en esta Reunión Periódica, a efecto de darles seguimiento y que sirvan de soporte documental para el análisis que realizan las autoridades fiscales referidas con la finalidad de resolver la problemática de fondo.
2. Se establece tentativamente el primer trimestre de 2015 para la celebración de una mesa de trabajo con el propósito de dar puntual seguimiento a estos temas.

QUINTO.- Clausura de la reunión.

El Mtro. José Luis Figueroa Jacome, Subprocurador de Análisis Sistemático y Estudios Normativos, en representación de la Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara, Procuradora de la Defensa del Contribuyente, agradeció la presencia, en primer lugar, de los representantes de los contribuyentes, así como de la confianza que depositan en este organismo, reiterando su compromiso en la defensa, protección y fortalecimiento de sus derechos como pagadores de impuestos. Asimismo, agradeció la presencia, el interés y la disposición de las autoridades fiscales del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) participantes.

Con lo anterior, el Mtro. José Luis Figueroa Jacome, Subprocurador de Análisis Sistemático y Estudios Normativos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, dio por concluida la Tercera Reunión Periódica de 2014 con autoridades del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



MTRO. JOSÉ LUIS FIGUEROA JACOME
SUBPROCURADOR DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y
ESTUDIOS NORMATIVOS,
PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL
CONTRIBUYENTE

LIC. VERÓNICA NAVA RAMÍREZ
SUBPROCURADORA DE ASESORÍA Y DEFENSA
DEL CONTRIBUYENTE,
PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL
CONTRIBUYENTE

C.P. RAFAEL GÓMEZ GARFIAS
DIRECTOR GENERAL DE ORIENTACIÓN Y
ASESORÍA AL CONTRIBUYENTE,
PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL
CONTRIBUYENTE

LIC. EDUARDO JOEL IBARRA ACOSTA
DIRECTOR GENERAL DE ENLACE Y REGULACIÓN,
PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL
CONTRIBUYENTE

LIC. JAIME EUSEBIO FLORES CARRASCO
ADMINISTRADOR GENERAL JURÍDICO,
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

LIC. ADRIAN GUARNEROS TAPIA,
ADMINISTRADOR GENERAL DE PLANEACIÓN,
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

LIC. CARLOS ERNESTO MOLINA CHÁVEZ
DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE LA UNIDAD DE
LEGISLACIÓN TRIBUTARIA,
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

LIC. MARÍA EUGENIA ROMERO TORRES
DIRECTORA GENERAL ADJUNTA DE POLÍTICA
IMPOSITIVA I DE LA UNIDAD DE POLÍTICA DE
INGRESOS TRIBUTARIOS,
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

(X)