

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LIMITACIÓN A LAS DEDUCCIONES PERSONALES

Por: Lic. Maricela Jiménez Hernández¹

I. INTRODUCCIÓN

La reforma fiscal 2014 se caracterizó por su naturaleza recaudatoria y sus consecuencias adversas no solo en las finanzas de las empresas, sino también en las personas físicas.

Una de las modificaciones que ha tenido una repercusión significativa en las personas físicas, es la limitación respecto al monto de las deducciones personales, que se estableció en el artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente del 1º de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2015, ya que para determinar el impuesto del ejercicio 2014, dedujeron el monto que resultó menor, entre cuatro salarios mínimos generales elevados al año, del área geográfica del contribuyente (\$102,346.00), o el 10% del monto total de sus ingresos. Para el ejercicio fiscal 2016, el límite será de cinco salarios mínimos elevados al año o el 15% del monto total de los ingresos de la persona física, incluyendo los ingresos no objeto de impuesto sobre la renta, y no se incluirá dentro de este tope a los conceptos relacionados con aportaciones para fondos de retiro.

Aun con las modificaciones recientemente aprobadas, el último párrafo del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no respeta el principio de proporcionalidad tributaria y el derecho al mínimo vital, porque no reconoce el efecto que tienen las deducciones personales en el haber patrimonial de la persona física, como pasa a demostrarse a continuación.

1 Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM; Especialista en Derecho Fiscal por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, con mención honorífica, y Especialista en Justicia Administrativa, por el CESMDFA del TFJFA. Actualmente cursa la Maestría en Justicia Administrativa y es Directora de la firma Jiménez Consultores, despacho especializado en asesoría y defensa fiscal federal: direccion@jimenezconsultores.com.mx

II. PRERROGATIVAS FUNDAMENTALES EN MATERIA IMPOSITIVA

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Este precepto establece el principio de proporcionalidad tributaria que, se traduce en que los gobernados deben pagar contribuciones, en función de su potencialidad real de contribuir al gasto público, de tal suerte que quienes cuenten con mayores posibilidades económicas, contribuyan en forma cualitativamente superior a quienes tienen menores ingresos.

Un derecho que se ha derivado del principio de proporcionalidad es el derecho al mínimo vital, el cual busca resguardar de la potestad tributaria, los recursos destinados a satisfacer necesidades primarias “apenas suficientes” para subsistir dignamente. El legislador está obligado a salvaguardar el principio de proporcionalidad tributaria y su derivación, al establecer las contribuciones con las que se sufragará el gasto público.

Desde mi punto de vista, el legislador no salvaguardó el principio de proporcionalidad tributaria ni el derecho al mínimo vital, al limitar el monto de las deducciones personales a cuatro salarios mínimos generales elevados al año del área geográfica del contribuyente, o del 10% del total de sus ingresos, incluyendo aquellos por los que no se pague el impuesto. Esta limitante se encuentra prevista en el último párrafo del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y que estuvo vigente del 1º de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2015.

III. JUSTIFICACIÓN PARA LIMITAR LAS DEDUCCIONES PERSONALES

En la iniciativa del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación, y se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta para el ejercicio fiscal 2014, el Ejecutivo Federal propuso limitar las deducciones personales,

a la cantidad que resulte menor entre dos salarios mínimos anuales y el 10% del ingreso bruto del contribuyente. La justificación que el Ejecutivo Federal expresó para implementar esta medida fue que entre el 2003 y 2011, el monto de este tipo de deducciones se incrementó en un 270% y, que dicho monto se incrementó por la aplicación de “nuevos conceptos deducibles, por ejemplo el pago de colegiaturas”.

Asimismo, argumentó que “esta medida ayudaría a lograr un sistema más progresivo y justo, toda vez que el beneficio que otorgan las deducciones personales se concentra en forma desproporcionada en aquellos contribuyentes de mayor capacidad económica. Las estadísticas disponibles muestran que mientras los contribuyentes del primer decil de ingreso obtienen solo 0.4% del total del beneficio, los del décimo decil obtienen alrededor del 87%. Lo anterior, es el resultado de la alta concentración del gasto en los bienes y servicios deducibles, así como el hecho de que solo las personas con ingresos superiores a \$400,000.00 están obligadas a presentar su declaración anual, mientras que en su mayoría las personas con ingresos menores a la cantidad mencionada no la presentan, con lo que no ejercen su derecho aun cuando hubieran podido aplicar deducciones personales.”

El eje argumentativo en que el Ejecutivo Federal sustentó la implementación de la limitación a la deducibilidad de los gastos personales, fue el incremento de los saldos a favor de ISR, derivado de la aplicación de “nuevos conceptos deducibles, como las colegiaturas”. Sin embargo, la disminución del pago de colegiaturas no es una deducción personal, se trata de un estímulo fiscal que el propio Ejecutivo implementó a través del Decreto vigente desde el 16 de febrero de 2011 y consideró oportuno conservar en el Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa, publicado el 26 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. A este estímulo fiscal, no le es aplicable el tope de deducción previsto en el último párrafo del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pues se trata de una disminución al monto resultante a la utilidad fiscal, de acuerdo al nivel educativo.

Resulta entonces que, la premisa en que el Ejecutivo Federal justificó la implementación del tope de las deducciones personales es errónea, incluso incongruente y por lo mismo, no existe una razón económica o jurídica que justifique que el legislador limitase la deducción de gastos personales. El objetivo de esta medida es incrementar artificiosamente la base gravable del impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas. Es por esta razón, que considero que esta limitación es contraria al principio de proporcionalidad tributaria y al derecho al mínimo vital, que trasgrede lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. SUJETOS OBLIGADOS A PRESENTAR DECLARACIÓN ANUAL

Otro aspecto que el Ejecutivo Federal enfatizó en su exposición de motivos, fue que solo las personas físicas que obtienen ingresos superiores a \$400,000.00, están obligadas a presentar la Declaración Anual y, por tanto, son quienes gozan del beneficio de la aplicación de las deducciones personales. De acuerdo con el Ejecutivo Federal solo los contribuyentes que se ubican en el décimo decil de la tarifa, esto es, las personas físicas con ingresos mayores de \$1'000,000.00, son quienes tienen el mayor beneficio de la aplicación de las deducciones personales.

Esta aseveración resulta inexacta porque el universo de obligados a presentar la Declaración Anual, no se circunscribe a las personas físicas con ingresos superiores a \$400,000.00. Las personas físicas que están obligados a presentar la Declaración Anual, por disposición expresa del artículo 98 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, son:

- Quienes perciban ingresos acumulables (honorarios, arrendamiento, actividades empresariales, otros), además de salarios.
- Quienes hubiesen comunicado por escrito al retenedor que presentarán su declaración anual.

- Quienes dejen de prestar servicios antes del 31 de diciembre del año de que se trate o presten servicios a dos o más patrones de manera simultánea.
- Quienes perciban ingresos de fuente de riqueza ubicada en el extranjero o provenientes de personas no obligadas a efectuar retenciones.

Resulta entonces que, la obligación de presentar la Declaración Anual no se vincula con el monto de los ingresos percibidos en el ejercicio, sino a la naturaleza y diversidad de patrones o prestatarios, así como a la naturaleza y procedencia de los ingresos obtenidos. Es por lo anterior, que se sostiene que es inexacta la aseveración del Ejecutivo Federal, en el sentido de que el beneficio de la aplicación de las deducciones personales, se concentra en las personas con ingresos superiores a \$400,000.00 y en aquellas personas que se ubican en el décimo decil de la tarifa (quienes percibieron ingresos superiores a \$1'000,000.00).

El argumento del Ejecutivo Federal fue que solo las personas físicas de un alto nivel socio económico, se benefician de la aplicación de las deducciones personales. Sin embargo, el grueso de los contribuyentes obligados a presentar la Declaración Anual y que tienen acceso a la aplicación de las deducciones personales, se ubican en un nivel socio económico medio, siendo estos quienes se ven afectados por la limitación que nos ocupa. Es justamente este estrato socio económico, el que tiene la posibilidad de realizar erogaciones para solventar necesidades básicas que el Estado no puede satisfacer a través de las entidades públicas, como es la vivienda, la salud, las provisiones para tener acceso a un retiro digno, transportación escolar y la muerte; se trata de erogaciones que están vinculadas a derechos fundamentales cuya tutela debe ser garantizada por el Estado.

V. CONTRASTE CON UN EJEMPLO REAL Y COTIDIANO

Pensemos en una persona física asalariada con un ingreso mensual de \$20,000.00 y tiene un crédito hipotecario para la adquisición de su vivienda,

que perdió su empleo el 30 de agosto de 2014. Concluido el plazo de vigencia de derechos, si esta persona no se reincorporó al mercado laboral, dejó de ser sujeto de aseguramiento y por tanto, no tiene acceso a los servicios de salud ni de ahorro para el retiro, a través de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Salud y de Ahorro para el Retiro. Sin embargo, debe continuar pagando su crédito hipotecario, y eventualmente tendrá la necesidad de acceder a servicios de salud, a través de médicos o instituciones privadas. De acuerdo con el razonamiento del Ejecutivo Federal, al no percibir ingresos anuales superiores a \$400,000.00, esta persona no tiene la obligación de presentar su Declaración Anual y por lo mismo, no aplicará deducciones personales. La realidad es que, por disposición expresa del artículo 98 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, esta persona debió presentar su Declaración Anual del ejercicio 2014 y aplicar las deducciones personales que hubiese erogado en dicho ejercicio, con las limitaciones que establece el último párrafo del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

La exposición de los argumentos del Ejecutivo Federal para justificar la limitación de las deducciones personales, contrastada con un ejemplo real y cotidiano, tiene como objetivo enfatizar el hecho de que la justificación adoptada por el legislador para reformar el último párrafo del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no son jurídica ni económicamente válidas para limitar el monto de los gastos personales. La porción normativa que se analiza es inconstitucional porque no reconoce la verdadera capacidad contributiva de la persona física, ya que al no permitirle deducir el 100% de los gastos catalogados como deducciones personales, el legislador no reconoce el menoscabo patrimonial que dichos gastos tienen en la determinación de la base gravable del impuesto del ejercicio, ya que la persona física realizó esas erogaciones para solventar necesidades básicas y fundamentales, como la salud, vivienda, provisiones para ahorro durante su retiro y la muerte.

VI. TEST DE INCONSTITUCIONALIDAD

Conforme al principio de proporcionalidad tributaria el impacto económico de los gastos erogados por concepto de deducciones personales, como

honorarios médicos y hospitalarios, intereses hipotecarios y gastos funerarios, debe ser reconocido en su totalidad por el legislador, ya que se trata de gastos que disminuyen su patrimonio o capacidad económica, en aras de satisfacer necesidades básicas y primarias, que deberían ser cubiertas por el Estado. Si bien es cierto que no estamos en presencia de una deducción estructural o estrictamente indispensable para la generación de los ingresos gravados por la Ley del Impuesto sobre la Renta, se trata de beneficios fiscales orientados a la consecución de políticas económicas y sociales plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, particularmente, en materia de salud, vivienda y bienestar, más aún si consideramos que los gastos catalogados como deducciones personales, solventan necesidades básicas como es la vivienda, la salud, las provisiones para tener acceso a un retiro digno y la muerte, que el Estado no puede proporcionar a todo el universo de contribuyentes a través de su aparato gubernamental, es claro que estamos en presencia de derechos fundamentales, respecto de los que el Estado debe salvaguardar el mínimo vital frente a la potestad tributaria.

Esta afectación jurídica y económica fue advertida por los contribuyentes al presentar la Declaración Anual del ejercicio fiscal 2014, ya que al determinar el impuesto del ejercicio, las personas físicas se vieron obligadas a aplicar el último párrafo del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al deducir el monto que resultó menor, entre cuatro salarios mínimos generales elevados al año, del área geográfica del contribuyente (\$102,346.00) o el 10% del monto total de sus ingresos.

VII. INTERPOSICIÓN DE JUICIOS DE AMPAROS POR CAUSANTES

Para contrarrestar la afectación jurídica y patrimonial que provocó el tope a las deducciones personales, algunos contribuyentes presentaron juicio de amparo indirecto contra el primer acto de aplicación del último párrafo del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que se verificó al presentar la Declaración Anual del ejercicio fiscal 2014.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente patrocinó alrededor de mil juicios de amparo de personas físicas.²

Recientemente, el Poder Judicial de la Federación emitió las primeras sentencias en los juicios en los que se reclamó la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, declarando su inconstitucionalidad por considerarlo regresivo y contrario al principio de proporcionalidad tributaria y del derecho al mínimo vital; será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resuelva en definitiva sobre la constitucionalidad de esta medida.

VIII. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS PARA EL EJERCICIO 2016

La emisión de las sentencias en las que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1º de enero de 2014, coincide con la presentación del Paquete Económico 2016. De este, la modificación que llama nuestra atención, es la del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El Ejecutivo Federal propuso incrementar el límite del monto de las deducciones personales de cuatro a cinco salarios mínimos generales elevados al año.³ También destaca el hecho de que las aportaciones a las cuentas de planes personales de retiro; subcuentas de aportaciones voluntarias; aportaciones complementarias de retiro en las subcuentas correspondientes; cuentas personales especiales para ahorro; primas de seguros basados en planes de pensiones y compras de acciones de sociedades de inversión, ya no estarán sujetas a limitación del monto que resulte menor entre cinco salarios mínimos generales y el 10% de los ingresos, que establece el último párrafo del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

² Boletín de prensa 021/2015, 10 de noviembre de 2015, emitido por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

³ Recordemos que, en la Iniciativa que el Ejecutivo Federal presentó para la Reforma fiscal 2014, originalmente propuso que el límite a las deducciones fuese de dos salarios mínimos y fue como resultado de los dictámenes emitidos por los legisladores, que el límite se incrementó a cuatro salarios.

Como resultado del análisis de la iniciativa del Ejecutivo Federal, las Cámaras de Diputados y Senadores, modificaron la propuesta original para establecer que el monto total de las deducciones personales, no podrá exceder de la cantidad que resulte menor entre cinco salarios mínimos generales elevados al año o el 15% del total de los ingresos del contribuyente, incluyendo los ingresos no objeto.

Sin duda, el Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo están conscientes de la violación al principio de proporcionalidad tributaria y al derecho al mínimo vital, que continúa inmersa en el último párrafo del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que trataron de matizar sus efectos adversos a través de una modificación que, busca reducir el número de contribuyentes que puedan verse afectados por la medida y desalentarlos para reclamar su inconstitucionalidad a través del juicio de amparo.

IX. CONCLUSIÓN

La realidad es que aun con las modificaciones recientemente aprobadas, el último párrafo del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no respeta el principio de proporcionalidad tributaria y el derecho al mínimo vital, porque no reconoce el efecto que tienen las deducciones personales en el haber patrimonial de la persona física, ya que esta se ve en la necesidad de destinar recursos para solventar necesidades básicas como vivienda, salud, transportación escolar y la muerte, situación que trae aparejada como consecuencia un decremento patrimonial, de ahí que al no permitírsele la deducción del 100% de sus deducciones personales, es evidente que el legislador no reconoce su verdadera capacidad contributiva, ya que la determinación del impuesto del ejercicio, se realizará sobre una base que no refleja su potencialidad real para contribuir al gasto público.