

NOTICIAS DEL OTRO LADO



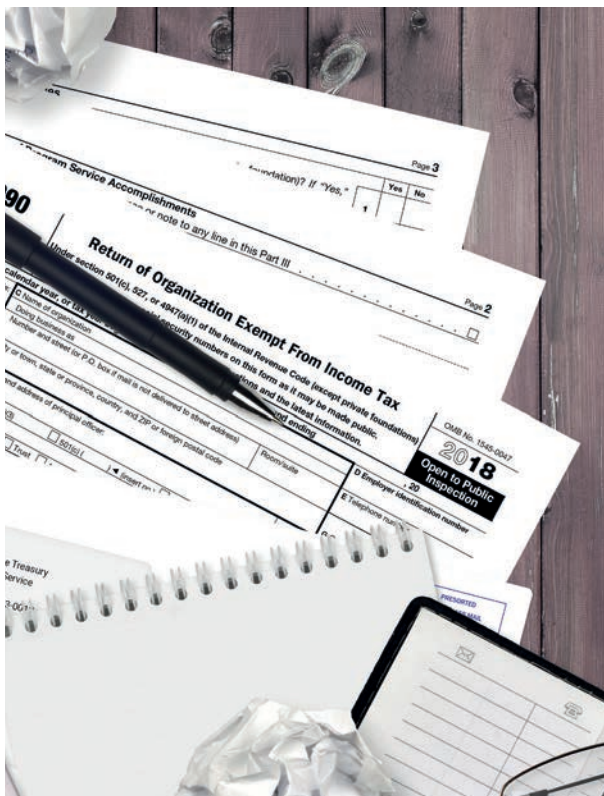
Lic. Pedro E. Corona de la Fuente

Socio del Área Fiscal Internacional de Procopio, en San Diego, California



Lic. Luis A. Zendejas Ruiz

Abogado en México
Forma parte del Área Fiscal Internacional de Procopio



78

PROCESO PARA APROBAR UNA REFORMA FISCAL EN LOS EUA

Después del drama de las elecciones en los Estados Unidos de América (EUA), una pregunta que recibimos de manera constante de parte de clientes y colegas, es qué cambios habrá en materia fiscal en este país.

Al momento de escribir esta columna, no existe certeza sobre la composición final del Senado. Por tanto, antes de describir los cambios que propone el futuro –o actual, depende de cuándo se lea esta colaboración– Presidente Joe Biden, consideramos que era pertinente reflexionar respecto a qué se necesita para aprobar una reforma a la ley fiscal estadounidense, y a partir de cuándo podrían entrar en vigor esos cambios.

Proceso para aprobar una reforma

1. Cámara de origen

El Presidente de los EUA está facultado para presentar iniciativas de ley en materia fiscal, al igual que los legisladores, quienes también comparten esa misma autorización.

Por su parte, la Constitución de los EUA prevé que la Cámara de Representantes (*House of Representatives*, el equivalente a la Cámara de Diputados, en México) debe fungir como cámara de origen, tratándose de leyes en materia fiscal.

Esto quiere decir que las leyes que versen sobre temas fiscales deberán ser analizadas primero por la mencionada cámara.

Una vez que la ley ha sido aprobada por los representantes, el proyecto de la misma se turna al Senado para su revisión, discusión y aprobación. Cabe destacar que este puede modificar el proyecto de ley que reciba de manera sustancial.

Las reglas para aprobar los proyectos de leyes –sobre todo, en materia fiscal– son diferentes en la Cámara de Representantes y en el Senado, debido principalmente a que se rigen por distintas reglas internas.

En caso de que se apruebe en el Senado con cambios la versión final, se formaría un comité en el cual miembros de la cámara baja y de este mismo discuten y acuerdan una versión final para someterla a aprobación de ambas cámaras.

2. Aprobación por la Cámara de Representantes

La Cámara de Representantes requiere de mayoría simple para aprobar las leyes fiscales. Lo anterior implica que deben ser aprobadas por 218 de los 435 miembros que la integran.

Hasta el momento, se prevé que los demócratas tengan por lo menos 222 de los miembros de esa cámara, lo que les daría suficiente margen para aprobar una reforma a la legislación fiscal.

3. Aprobación del Senado

El Senado se compone de 100 integrantes: Dos por cada estado. Sin embargo, no cuentan el Distrito de Columbia, los estados asociados –como Puerto Rico– ni los territorios de los EUA. Asimismo, conforme a su Constitución, el vicepresidente es quien preside el Senado, con derecho a voto en caso de empate.

Al momento de escribir esta columna, los republicanos tienen 50 senadores y los demócratas cuentan con 48. Por tanto, los republicanos necesitan ganar un escaño de los dos en disputa en las elecciones en Georgia, para mantener la mayoría en esa representación.

Aunque técnicamente la aprobación de una ley en el Senado requiere de una mayoría de 51 senadores (incluyendo el voto del vicepresidente), en realidad, se requiere de una mayoría calificada de 60 votos para su aprobación.

Lo anterior deriva de la regla conocida como *filibuster*, la cual permite a cualquier senador discutir una propuesta de manera infinita, sin permitir que se proceda a voto en el Pleno del Senado, al menos

que 60 representantes aprueben limitar la discusión a un tiempo determinado.

Esto es, si menos de 60 senadores aprueban someter a votación una propuesta (de ley o de otro tipo, como algún nombramiento de funcionario), quienes estén en contra pueden bloquear esa medida mediante esta regla. De esa manera, *de facto* se limita la posibilidad de llevar a votación una propuesta de ley.

Existen dos opciones para que una propuesta se someta a votación sin que estén de acuerdo 60 senadores, en cuyo caso se requeriría una mayoría simple de 51 votos.

La primera opción es el procedimiento de reconciliación, como sucedió en 2017. Esto implica que el Congreso establece en el presupuesto una serie de instrucciones a los comités de las cámaras, para incrementar los ingresos o distribuir los gastos públicos. Por ley, la discusión de este tipo de propuestas en el Pleno del Senado está limitada. Posteriormente pueden ser aprobadas por mayoría simple de 51 votos.

La segunda opción es la denominada “nuclear”, la cual consiste en ignorar esta regla interna del Senado. Aunque actualmente esta opción ha sido utilizada por los senadores republicanos para aprobar a miembros del Poder Judicial, esta alternativa implicaría romper con el precedente en las reglas de ese órgano, lo que no es visto con muy buenos ojos en un sistema de *common law*.

4. Aprobación o veto del Presidente

Por último, el Presidente tiene 10 días para aprobar o vetar la ley. Si este la veta, la misma debe ser aprobada por dos terceras partes de cada cámara para convertirse en ley sin necesidad de ser nuevamente aprobada por el Jefe de Estado.

Retroactividad de las leyes fiscales en los EUA

Para sorpresa de muchos de nuestros colegas en ambos lados de la frontera, en los EUA se pueden promulgar leyes fiscales con efecto retroactivo. En ese sentido, la Suprema Corte de ese país ha avalado la constitucionalidad de leyes que surten efectos a actos anteriores a la fecha de su promulgación.



Aunque los límites de esa retroactividad no están completamente claros, el criterio general de los tribunales sugiere que las leyes fiscales pueden ser retroactivas a la fecha en que los contribuyentes han sido notificados (*put on notice*) de la posibilidad de que el Congreso promulgue una ley en tal sentido. Esto suele suceder en el momento en el cual se presenta la iniciativa de ley, pero pudiese ser antes inclusive, lo que puede ser en beneficio o perjuicio de los contribuyentes.

El ejemplo más reciente fue con la Reforma Fiscal que se publicó el 22 de diciembre de 2017. La mayoría de sus disposiciones entraron en vigor el 1 de enero de 2018, pero algunas fueron retroactivas al 1 de enero de 2017.

La Suprema Corte de los EUA ha avalado normas fiscales retroactivas cuando se cumple con los siguientes requisitos: **(i)** la legislación tiene un objetivo legítimo; **(ii)** no es arbitraria o irracional, y **(iii)** la

legislación se adoptó de manera expedita, con un periodo de retroactividad modesto.

Esta última parte, sobre el “periodo modesto” de retroactividad es lo que no es muy claro. Concretamente, se ha considerado como tal un periodo de 15 meses. Por lo contrario, se ha considerado que un lapso de retroactividad de 12 años es excesivo, por lo que sería inconstitucional.

En cualquier caso, lo que parece claro es que la legislación fiscal que se adopte durante el mismo año calendario en que pretende aplicarse sería considerada como constitucional en los EUA.

Esto es, si el Congreso de los EUA aprueba una Reforma Fiscal en cualquier momento de 2021, la misma podría ser retroactiva al 1 de enero de este año, sin que ello viole la Constitución de ese país.

En nuestra próxima colaboración abordaremos los cambios propuestos por la plataforma electoral de Joe Biden. •