

# Análisis y Propuestas para una Simplificación del Régimen Fiscal de las PyME's

Documento  
preparado para:



Octubre 2003

ITAM



---

## Introducción

En los últimos años el régimen fiscal mexicano ha venido sufriendo una serie de cambios importantes, debidos a diversas reformas realizadas a las disposiciones fiscales contenidas en el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto sobre la Renta, y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, entre otras.

Algunos cambios importantes han afectado, por ejemplo, el régimen de consolidación fiscal, la determinación del costo fiscal de las acciones, la mecánica de cálculo y entero de pagos provisionales tanto de impuesto sobre la renta como de impuesto al valor agregado, y varios requisitos relacionados con los comprobantes fiscales y declaraciones informativas.

De acuerdo con las exposiciones de motivos de las leyes que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones fiscales, a lo largo de los últimos años, las modificaciones a las leyes han buscado principalmente fortalecer la capacidad recaudatoria del sistema tributario, así como hacerlo más eficiente y equitativo. Adicionalmente, se ha pretendido fortalecer el marco legal para combatir la evasión y elusión fiscales, a través de la simplificación del sistema fiscal y el otorgamiento de mayor seguridad jurídica a los contribuyentes.

No obstante, en la práctica no se ha logrado la simplificación del sistema y los constantes cambios en las leyes y reglas fiscales no han otorgado plena certeza jurídica a los contribuyentes.

Adicionalmente, la recaudación con respecto al Producto Interno Bruto de nuestro país ha permanecido prácticamente igual durante los últimos 15 años.

Uno de los factores determinantes para el incremento en la recaudación es la base del impuesto. En el caso particular de la recaudación del impuesto sobre la renta a cargo de las personas morales, es evidente que mientras mayores sean las utilidades gravables, mayor será el impuesto a recaudar.

Sin embargo, los constantes cambios en las leyes fiscales y reglas de carácter general representan un costo a cargo de los contribuyentes, considerando que necesitan mantenerse actualizados, contratar servicios de contadores y/o asesores externos y, en algunos casos, adquirir equipo de cómputo y contratar servicios de internet, para dar cumplimiento a sus obligaciones fiscales.

Naturalmente, dichos costos son relativamente menos importantes para las grandes empresas que para las de menor magnitud, debido a la diferencia en el nivel de ingresos de dichas empresas.

Considerando lo anterior, en este documento se analizará el régimen fiscal vigente en México, así como el impacto que tiene en la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), tomando en consideración los costos en que dichas empresas deben incurrir para dar cumplimiento a sus obligaciones fiscales.

Asimismo, se analizará la relación que existe entre la recaudación y la simplificación en el régimen fiscal, con base en las experiencias de otros países que han tomado medidas de simplificación, especialmente para las PyMEs.

## 1. Análisis del régimen fiscal vigente

Con objeto de estimar el costo que el cumplimiento de las obligaciones fiscales representa para las PyMEs, así como para evaluar la congruencia entre el régimen actual y los objetivos fiscales, en esta etapa se analizará el régimen fiscal vigente, a través de tres partes esenciales.

La primera parte consistirá en la descripción del régimen general aplicable a las PyMEs, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Activo y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, sin incluir el régimen simplificado para actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, de transporte terrestre y empresas integradoras.

Posteriormente, en la segunda parte se describirán los tres principales aspectos de política tributaria en México: a) recaudación, b) fiscalización y control, y b) simplificación, a fin de evaluar la relación que guardan los impuestos federales mencionados en el párrafo anterior, con cada uno de estos objetivos.

Finalmente, con objeto de analizar el impacto que tiene el régimen fiscal vigente en la competitividad de las PyMEs y en el logro de los objetivos de política tributaria, la tercera parte consistirá en un análisis de los costos que representa para dichas empresas el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

## 1.1 Descripción del régimen general aplicable a las PyMEs

En México las personas morales, incluyendo las PyMEs, son sujetas a diversos impuestos dependiendo del tipo de actividades que desarrollen. Los principales impuestos que gravan a este tipo de contribuyentes son el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Como se puede observar en la siguiente tabla, en el período comprendido desde 1990 a 2002, los dos impuestos antes mencionados, en forma conjunta, representan el 73.64% de los ingresos tributarios totales del país, situación que denota la importancia de los mismos para la recaudación en México.

Ingresos Tributarios obtenidos por México en el período 1990-2002		
Ingresos Tributarios	Monto recaudado (Miles de pesos)	%
Impuesto sobre la Renta	1,830,254,074	43.47
Impuesto al Valor Agregado	1,270,428,313	30.17
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	700,913,633	16.65
Importación	236,462,883	5.62
Otros	170,408,720	4.05
Impuesto sobre Bienes y Servicios Suntuarios	1,852,767	0.04
<b>Monto total recaudado</b>	<b>4,210,320,390</b>	<b>100%</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tomando en consideración la importancia de dichos impuestos, en esta sección se realizará una descripción general de los distintos regímenes fiscales que les son aplicables a las PyMEs en nuestro país, respecto de los impuestos antes mencionados.

También se analizará el tratamiento que otorga la Ley del Impuesto al Activo (IMPAC) a este tipo de empresas, puesto que se trata de un impuesto mínimo, de control y complementario al ISR, que puede incidir de manera importante en el patrimonio de las empresas.

Para efectos del ISR, existen diversos regímenes que pueden ser aplicables a las PyMEs, dependiendo de diversos aspectos, que son: forma de organización, tipo de actividad y nivel de ingresos obtenidos.

En términos generales la manera en que tributan los sujetos de ISR son:

**Las personas morales.** Tributan bajo régimen general establecido en el Título II de la Ley del ISR, salvo que por el tipo de actividad que desarrollan se encuentren obligadas a pagar el impuesto aplicando las reglas del régimen simplificado.

**Las personas físicas.** Pueden tributar bajo los regímenes general, intermedio o de pequeños contribuyentes, dependiendo del monto de sus ingresos, las características propias de su actividad y el retorno esperado de la actividad. Estos regímenes se encuentran en diferentes secciones del Capítulo II del Título IV de la Ley del ISR.

En las descripciones que se presentan en esta parte del estudio se analizarán las características, requisitos y obligaciones que se establecen para cada uno de los regímenes mencionados.

Por lo que respecta a los otros impuestos (IVA e IMPAC), se explica el tratamiento que aplica a este tipo de contribuyentes en las respectivas leyes.

### 1.1.1 Descripción general de los impuestos a analizar

#### Impuesto sobre la Renta

La Ley del Impuesto sobre la Renta establece que están obligadas al pago de dicho impuesto las personas físicas y morales residentes en México, respecto de todos los ingresos que obtengan, cualquiera que sea el lugar de origen de los mismos. Adicionalmente, están obligados al pago del impuesto los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en México, por todos los ingresos atribuibles al mismo. Los residentes en el extranjero sin establecimiento permanente deben pagar el impuesto sobre la renta por los ingresos procedentes de fuentes de riqueza ubicadas en territorio nacional, conforme a las disposiciones aplicables.

## **Impuesto al Activo**

El IMPAC grava el valor de los activos netos de las empresas y otros contribuyentes comprendidos como sujetos. Es un impuesto que se causa por ejercicios y funciona como un impuesto mínimo, complementario del ISR. Este impuesto, en principio, no resulta en una carga tributaria adicional para los contribuyentes debido a las diversas mecánicas de acreditamiento y devolución que la propia ley contempla.

## **Impuesto al Valor Agregado**

El impuesto al valor agregado es un impuesto indirecto, no acumulable en cascada, que se cobra a varios niveles en una cadena de actividades gravadas.

El impuesto se traslada de tal manera que el contribuyente es únicamente un intermediario entre el impuesto que cobra a sus clientes y el que le es cobrado o trasladado a él mismo cuando actúa como cliente, y pagando únicamente sobre el 'valor agregado' que incorpora como parte de la cadena productiva.

Como se mencionará más adelante, para efectos de este impuesto, el 'valor agregado' consiste en el valor que alguna persona añade en la cadena de producción.

## **A. Impuesto sobre la Renta**

### **Régimen fiscal aplicable a las Personas Morales**

Las personas morales son sujetos del Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Activo, Impuesto al Valor Agregado, aportaciones de seguridad social y otros impuestos federales y locales diversos.

Para los efectos del presente análisis, por México se deberá entender el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, comprendiendo las partes integrantes de la Federación, las islas, incluyendo los arrecifes y los cayos en los mares adyacentes, las islas de Guadalupe y Revillagigedo, la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, las aguas de los mares territoriales en los límites y condiciones fijados por el Derecho Internacional y las marítimas interiores, así como el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional aplicable en la materia.

## Sujetos del impuesto

Son sujetos del ISR bajo las disposiciones del Título II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) las personas morales residentes en México, así como las personas residentes en el extranjero que obtengan ingresos derivados de un establecimiento permanente en territorio nacional.

El término persona moral comprende a las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales, las instituciones de crédito, las sociedades y asociaciones civiles y la asociación en participación cuando a través de ella se realicen actividades empresariales en México.

Una persona moral se considera residente en México cuando:

- Se encuentre constituida conforme a las leyes mexicanas.
- Haya establecido en México la administración principal del negocio.
- Haya establecido en México su sede de dirección efectiva.

## Objeto y base del impuesto

Las personas morales pagarán el ISR en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde provengan. Los establecimientos permanentes de residentes en el extranjero pagarán el ISR mexicano respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente.

La base del ISR en México es el Resultado Fiscal. El impuesto del ejercicio se determinará con el procedimiento que se muestra a continuación:

	Ingresos acumulables
menos:	<u>Deducciones autorizadas</u>
	<b>Utilidad (pérdida) fiscal</b>
menos:	<u>Pérdidas fiscales de ejercicios anteriores</u>
	<b>Resultado Fiscal del ejercicio</b>
por:	<u>Tasa impositiva (34% para 2003)</u>
	<b>Impuesto causado en el ejercicio</b>
menos:	<u>Pagos provisionales del impuesto y retenciones</u>
	<b>Impuesto a cargo (a favor) del ejercicio</b>



## Ingresos acumulables

Las personas morales y los establecimientos permanentes considerarán como ingreso toda cantidad que incremente su patrimonio, salvo que la propia ley indique que se trata de un ingreso no acumulable. No se consideran ingresos acumulables los aumentos de capital, pago de pérdidas por los accionistas, primas por colocación de acciones, el resultado en la revaluación de activos o de su capital, el uso del método de participación para valuar las inversiones en subsidiarias, ni los impuestos trasladados por el contribuyente.

Las autoridades fiscales están facultadas para realizar estimaciones para determinar la base del impuesto, bajo ciertas circunstancias específicamente reguladas por la ley.

Las diversas disposiciones de la LISR establecen los momentos de acumulación de los ingresos y de deducción de los gastos, compras e inversiones, así como los requisitos específicos que debe cumplir cada uno de los rubros mencionados.

Prácticamente no existen ingresos exentos para las personas morales, sin embargo existen reducciones de impuesto para las personas morales que se dedican exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas (hasta un 50% del impuesto determinado).

## Deducciones autorizadas

Los gastos, compras e inversiones que sean estrictamente indispensables para la obtención de los ingresos del contribuyente serán deducibles del ISR, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la LISR. La propia ley establece ciertas partidas que no podrán ser deducibles, como son los dividendos, el ISR propio, multas, pagos a paraísos fiscales que no se pacten a valores de mercado, gastos de representación, etc.

## Inventarios

Para efectos del ISR, las empresas podrán deducir las compras netas efectuadas en el ejercicio, en vez del costo de ventas que se determine. A pesar de ello, deberá llevarse un control de inventarios por parte de los contribuyentes, puesto que es un elemento que conforma la base del IMPAC y del IVA. Su valuación puede hacerse bajo los métodos o sistemas que tenga incorporados el contribuyente para elaborar sus estados financieros (incluyendo ciertos métodos de revaluación).

## Depreciación y amortización

Las inversiones (activos fijos, gastos y cargos diferidos) se deducirán bajo un sistema de depreciación y amortización basado en el método de línea recta, utilizando las tasas que la propia ley establece para cada tipo de bien o actividad desarrollada. La deducción se calculará por los meses completos de uso de los bienes en el ejercicio y se podrán actualizar por inflación con base en variaciones del índice nacional de precios al consumidor (INPC) desde el momento de adquisición de los bienes y hasta la mitad del ejercicio por el que se calcula el impuesto.

Algunas inversiones se encuentran topadas en cuanto al monto que se podrá deducir, como son los automóviles (\$300,000) y los aviones (\$8,600,000); mientras que otro tipo de inversiones deberán considerarse no deducibles (casas de recreo, crédito mercantil). En estos casos, los gastos relativos a dichas inversiones tampoco serán deducibles o se deducirán en el mismo porcentaje que represente el límite establecido por la LISR respecto del monto total de la inversión.

Los terrenos no se consideran activos fijos para efectos fiscales y serán deducibles hasta el momento en que los mismos se enajenen (ganancias de capital). Las personas morales que se dediquen al ramo inmobiliario podrán deducir los terrenos en el ejercicio en que los adquieran, siempre que cumplan con los requisitos específicos que se establecen en las diversas disposiciones fiscales.

Se establece también un método de deducción inmediata de inversiones, como un estímulo fiscal, para inversiones nuevas que se utilicen permanentemente fuera del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey (así como sus zonas conurbadas). Dicha deducción consiste en deducir dichas inversiones en el ejercicio siguiente a su adquisición a su valor presente, tomando una tasa de descuento establecida por las autoridades fiscales.

## Provisiones y reservas

Para efectos del ISR en México, no serán deducibles las provisiones para la creación o incremento de reservas complementarias de activo o de pasivo que se constituyan con cargo a los gastos del ejercicio, con excepción de las relacionadas con las gratificaciones a los trabajadores correspondientes al ejercicio.

Las reservas que se creen para indemnizaciones al personal, para pagos de antigüedad o cualquiera otras de naturaleza análoga, con excepción de aquéllas que se constituyan en los términos que indica la propia LISR. Serán deducibles las cantidades que se destinen a los fondos de pensiones,

jubilaciones y primas de antigüedad siempre que dichas cantidades sean invertidas en fideicomisos irrevocables y se inviertan al menos en un 30% en valores a cargo del Gobierno Federal.

### **Ganancias de capital**

Las ganancias de capital que obtengan las personas morales residentes en México o los establecimientos permanentes de residentes en el extranjero se considerarán como ingresos acumulables que formarán parte de la base del ISR del ejercicio.

Se considera ganancia el monto en que el precio de venta de los bienes excede de su costo fiscal, mismo que se calculará conforme a los diversos procedimientos que se establecen en la LISR, dependiendo del tipo de bien de que se trate (bienes de activo fijo, gastos o cargos diferidos, acciones, títulos de crédito diversos, terrenos, piezas de oro o plata, etc.).

### **Intereses y ajuste anual por inflación**

En el cálculo del impuesto, la LISR indica que los intereses de las deudas a cargo del contribuyente deberán restarse como deducciones y los intereses sobre los créditos a favor del contribuyente acumularse a los demás ingresos (hasta 2001 se acumulaban y deducían los efectos netos de los intereses y el resultado inflacionario). A partir de 2002, se acumulan y se deducen los intereses nominales y se resta o acumula, según sea el caso, el ajuste anual por inflación.

El monto de este ajuste refleja cuál fue el efecto neto de la inflación respecto de la posición monetaria del contribuyente. Si las deudas son superiores a los créditos, se tendrá un ingreso acumulable por inflación, en caso contrario se tendrá una deducción por inflación. Este cálculo se efectuará hasta la declaración anual de la persona moral.

### **Pérdidas fiscales**

Las pérdidas fiscales que obtenga una persona moral en un ejercicio, podrán ser amortizadas contra las utilidades fiscales obtenidas en los diez ejercicios siguientes. Se permite actualizar estas pérdidas mediante la comparación del INPC desde el primer mes de la segunda mitad del ejercicio en que se obtuvo la pérdida y hasta el último mes de la primera mitad del ejercicio en que la misma se amortiza. Las pérdidas son derechos personales e intransferibles, incluso en el caso de fusión de sociedades. En el caso de escisión de sociedades, las pérdidas fiscales se dividirán en la proporción en que se divida la suma del valor total de los inventarios y de las cuentas por cobrar relacionadas con las actividades comerciales de la escidente o de los activos fijos cuando la escidente se dedique a actividades distintas de las comerciales

(excluyendo los bienes inmuebles). Tampoco se podrán disminuir las pérdidas derivadas de liquidación de sociedades.

Las pérdidas de capital serán deducibles bajo ciertas reglas específicas y hasta ciertos montos establecidos en la LISR, siempre y cuando las operaciones se hubieren realizado a valores de mercado, dependiendo del tipo de bien de que se trate (bienes de activo fijo, gastos o cargos diferidos, acciones, títulos de crédito diversos, terrenos, piezas de oro o plata, etc.).

### **Tasa impositiva**

La tasa impositiva aplicable a personas morales que se establece en la LISR es del 32%, pero dicha tasa estará vigente hasta el ejercicio fiscal de 2005. Por disposición transitoria de la LISR se establece una tasa impositiva del 34% para el ejercicio de 2003 y del 33% para el ejercicio de 2004.

Para el ejercicio fiscal de 2003 se establece una tasa máxima de recargos por prórroga del 1.5% mensual sobre saldos insolutos de los crédito fiscales y la tasa máxima por mora en el pago de contribuciones es del 2.25%, sin embargo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza los cálculos mensualmente y publica las tasas de recargos aplicables para cada mes.

Se establece una tasa de retención sobre los intereses que perciban las personas morales residentes en México del 0.5% sobre el monto del capital que dé lugar al pago de los intereses. Dicha retención tendrá el carácter de pago provisional para las personas morales y podrá ser acreditado contra los pagos provisionales y la declaración anual.

Se aplican las exenciones a los intereses que se indican a continuación:

- Ingresos por salarios y asimilables Intereses pagados por instituciones de crédito provenientes de cuentas de cheques, para el depósito de sueldos, pensiones o haberes de retiro o depósitos de ahorro, cuyo saldo promedio diario de inversión no exceda de \$79,661.25.
- Intereses pagados por cooperativas de ahorro y préstamo, así como los pagados por sociedades financieras populares.
- Cantidades pagadas por instituciones de seguros al ocurrir los riesgos amparados por las pólizas.

## Consideraciones diversas

### Ejercicio fiscal y pago del impuesto

Los ejercicios fiscales en México necesariamente deberán coincidir con el año de calendario (enero-diciembre), salvo en los casos de ejercicio de inicio de operaciones o ejercicio de liquidación de sociedades (ejercicios irregulares). No es relevante el ejercicio contable o financiero que pueda llegar a considerarse de acuerdo con el giro o circunstancias de las compañías.

El impuesto corporativo se deberá calcular y pagar por los propios contribuyentes bajo el método de autoaplicación de las disposiciones fiscales.

El ISR se causará por ejercicios, efectuando anticipos mensuales a cuenta del impuesto anual (pagos provisionales). Estos anticipos se deben pagar los días 17 de cada mes (se establecen prórrogas a los contribuyentes a través de reglas administrativas). La declaración anual del impuesto se deberá presentar en el período comprendido entre los meses de enero a marzo del año siguiente.

Los pagos provisionales se determinarán con base en un coeficiente de utilidad del ejercicio anterior (dicho coeficiente puede llegar a calcularse hasta con los datos correspondientes al quinto ejercicio anterior). El procedimiento aplicable será el siguiente:

$$\begin{array}{l} \text{por: } \frac{\text{Ingresos nominales acumulados del período de pago}}{\text{Coeficiente de utilidad}} \\ \quad \textbf{Utilidad fiscal estimada} \\ \text{menos: } \frac{\text{Pérdidas fiscales de ejercicios anteriores}}{\text{Base del pago provisional de ISR}} \\ \text{por: } \frac{\text{Tasa impositiva aplicable}}{\text{ISR causado en el período}} \\ \text{menos: } \frac{\text{Pagos provisionales enterados en el ejercicio y retenciones}}{\text{Pago provisional de ISR del mes}} \end{array}$$

Los pagos provisionales podrán disminuirse, previa autorización de las autoridades, en caso de que se considere que son demasiado altos respecto al resultado que se está obteniendo en el ejercicio, pero únicamente para los meses del segundo semestre del año.

## Régimen de consolidación fiscal

Existe un régimen de consolidación fiscal que aplican los grupos empresariales que tienen intereses comunes y que son controladas por una sociedad (controladora). Este régimen es optativo para las empresas y permite consolidar las pérdidas y ganancias fiscales de las empresas que integran el grupo empresarial en un 60% de la participación accionaria que la controladora tenga directa o indirectamente en el capital de las sociedades controladas, obteniendo un resultado neto (como si se tratara de un sólo contribuyente).

## Régimen fiscal de dividendos y reembolsos de capital

En México se aplica un sistema tributario integrado, es decir, las utilidades generadas por las empresas deberán pagar el ISR corporativo correspondiente y el impuesto por dividendos se generará únicamente sobre aquellas utilidades repartidas que no hubieran pagado el ISR corporativo. Para estos efectos se determinan cuentas fiscales de capital: cuenta de utilidad fiscal neta (CUFIN) y cuenta de capital de aportación (CUCAP). No existe ninguna retención a los accionistas al momento de la distribución de dividendos. El impuesto que se paga por los dividendos distribuidos es a cargo de la persona moral que los distribuye, mientras que el efecto que tiene el perceptor de los mismos es el siguiente:

- Personas morales. No constituye un ingreso acumulable e incrementa el saldo de la CUFIN, para que el dividendo pueda fluir libre de gravamen hasta llegar al accionista persona física.
- Personas físicas. Constituye un ingreso acumulable (dividendo percibido adicionado con el impuesto generado) y se permite el acreditamiento del impuesto pagado por la persona moral que distribuyó el dividendo.

## Cuentas fiscales

Las personas morales están obligadas a llevar dos cuentas fiscales: CUFIN y CUCAP, para permitir controlar el monto de las utilidades que ya pagaron el impuesto corporativo y los montos de las aportaciones efectuadas por los accionistas.

La CUFIN se conforma con las utilidades fiscales reportadas por las personas morales y que estuvieron sujetas al pago del impuesto y se actualiza para reflejar su valor presente. Se incrementa con la utilidad fiscal neta de cada ejercicio, con los dividendos percibidos de otras personas morales residentes en México (salvo los reinvertidos dentro de los 30 días siguientes a su distribución), y con los dividendos o utilidades percibidos de inversiones

ubicadas en territorios fiscales preferentes (paraísos fiscales). Por otro lado, el saldo se disminuye con el importe de los dividendos pagados y con las utilidades consideradas como distribuidas por reducción de capital. Adicionalmente, si en un ejercicio la suma del ISR pagado y las partidas no deducibles es mayor que el resultado fiscal del ejercicio, la diferencia negativa disminuye el saldo de la CUFIN.

La CUCAP se conforma de las aportaciones de los socios o accionistas y se actualiza para reflejar el valor presente de las mismas. Se adiciona con las aportaciones de capital y las primas en suscripción de acciones; por otro lado, se disminuye con las reducciones de capital que se efectúen. La propia LISR establece los supuestos que se deben considerar como reducciones de capital, mismos que pueden generar una distribución de utilidades (dividendos fictos). Ambas cuentas se transmitirán en los casos de fusión y escisión de sociedades. En el caso de fusión, la transmisión se limita por el porcentaje en que las sociedades fusionadas y fusionantes sean accionistas una de otra (fusión vertical). Para el caso de escisión de sociedades, las cuentas se transmiten en la misma proporción en que se dividió el capital de la sociedad escidente.

### **Dividendos**

Una vez que las utilidades de un ejercicio fiscal hayan pagado el ISR corporativo, la empresa puede distribuirlas como dividendos sin que se vuelva a pagar un impuesto sobre dichas utilidades; es decir, las utilidades se gravan una sola vez, al nivel corporativo, por lo que una vez pagado el impuesto, los dividendos pueden repartirse libres de impuestos.

Cuando se distribuyan utilidades que todavía no han pagado el ISR, la persona moral que pague el dividendo está obligada a cubrir un impuesto a la tasa corporativa (34% para 2003) sobre la cantidad que resulte de incrementar el monto del dividendo con el propio impuesto (mediante el mecanismo de piramidación de la base).

Para determinar si las utilidades que se distribuyen ya pagaron o no el impuesto, se atenderá al saldo de la CUFIN, en la medida en que el dividendo a pagar no exceda de dicho saldo no habrá impuesto a pagar, mientras que de excederse, se causará dicho impuesto.

### **Reducciones de capital**

Cuando una persona moral reduce su capital o lleva a cabo una compra de acciones propias, los accionistas pueden retirar el capital sin pago de impuestos hasta un monto equivalente al valor actualizado de la CUCAP. El monto excedente respecto de dicho saldo, se considerará como utilidad distribuida, misma que puede provenir o no del saldo de la CUFIN, quedando

libre de impuestos o generando un impuesto a cargo de la empresa, según sea el caso.

### **Liquidación de sociedades**

Cuando una persona moral se liquida existen dos aspectos a considerar:

- El ejercicio de liquidación, en donde se enajenan los bienes y se pagan los pasivos de la persona moral.
- El reembolso a los accionistas de las cuotas de liquidación

El ejercicio de liquidación puede durar más de 12 meses; y resulta importante destacar que cuando una sociedad residente en México cambia su residencia para efectos fiscales a otro país, la LISR asimila tal cambio a una liquidación (considerando que los activos se realizan a su valor de mercado).

Respecto del reembolso a los accionistas, deben aplicarse los procedimientos de cálculo correspondientes a la reducción de capital y determinar el monto en el cual la cuota de liquidación de los accionistas debe considerarse dividendo, debiendo pagar el impuesto correspondiente.

Por lo que respecta al efecto para los accionistas, el ingreso por dividendos tiene distintos tratamientos, dependiendo de la naturaleza del accionista que los percibe:

- Tratándose de personas morales residentes en México, los dividendos no son un ingreso gravable.
- Para los accionistas personas físicas residentes en México, el ingreso es acumulable, pero existe un crédito de impuestos equivalente al impuesto pagado por la sociedad.
- Para los residentes en el extranjero no existe impuesto adicional a pagar en México, existiendo un régimen especial para las distribuciones de los establecimientos permanentes (parecido al de las personas morales).



## **Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (PTU)**

Es necesario destacar la obligación que tienen las empresas de repartir a sus trabajadores la PTU, que consiste en un 10% de la utilidad gravable del ejercicio. Esta es una prestación laboral, no un impuesto, y debe cumplirse en forma anual dentro de los sesenta días siguientes a la presentación de la declaración anual a que obliga la LISR. Existen tan sólo algunos casos de excepción a su reparto; debe notarse que el pago de esta prestación no es deducible para la empresa que lo paga.

La base para su cálculo se encuentra en la propia LISR, misma que difiere de la base para el pago de del ISR, pues se le deben sumar o restar diversos conceptos que no se utilizan para el cálculo de dicho impuesto.

### **Principales obligaciones de las personas morales**

La LISR establece en un capítulo específico, ciertas obligaciones que deben cumplir las personas morales, de entre las cuales destacan las siguientes:

- Llevar contabilidad.
- Expedir comprobantes con requisitos fiscales.
- Expedir constancias de pagos al extranjero y retenciones efectuadas.
- Presentar declaraciones informativas sobre las personas a quienes hubieran efectuado retenciones en el ejercicio anterior y otras respecto de otros rubros (préstamos obtenidos del extranjero, clientes y proveedores a requerimiento de la autoridad, etc.).
- Preparar estados financieros y levantar inventarios.
- Presentar declaración anual del ISR, en la que también se determine la PTU a distribuir a los trabajadores de la empresa.
- Preparar estudios y presentar información sobre los precios de transferencia pactados en operaciones celebradas con partes relacionadas.

## Tipos de Regímenes

### a. Régimen Simplificado para las Personas Morales

Se establece un régimen para que los contribuyentes que no cuentan con una capacidad administrativa suficiente, puedan cumplir de manera más sencilla con sus obligaciones fiscales. Este régimen, a partir del ejercicio 2002, puede considerarse como un régimen de transparencia.

#### Contribuyentes comprendidos

Deberán tributar bajo este régimen únicamente las siguientes personas morales:

- Las personas dedicadas exclusivamente al transporte terrestre de carga o de pasajeros.
- Las personas morales de derecho agrario y las demás que se dediquen exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas o silvícolas.
- Las personas que se dediquen exclusivamente a actividades pesqueras.
- Las constituidas como empresas integradoras.
- Las sociedades cooperativas de autotransportistas dedicadas exclusivamente al autotransporte terrestre de carga o pasajeros (conocidos en la práctica como coordinados).

#### Pago del impuesto

Las personas morales, al amparo de este régimen, deberán calcular el impuesto como si fueran transparentes respecto de cada uno de sus integrantes, para lo que, dependiendo del tipo de actividad a que se dediquen y de la naturaleza de sus integrantes, las reglas a aplicar para el cálculo del impuesto son distintas.

#### Obligaciones

Las personas morales que tributan bajo el régimen simplificado tienen las siguientes obligaciones:

- Calcular y enterar por cada integrante los pagos provisionales y el impuesto anual.

- Considerar los rendimientos y anticipos que otorguen a sus miembros como ingresos asimilados a salarios.
- Calcular y pagar el IMPAC que corresponda a cada uno de sus integrantes.
- Cumplir con las demás obligaciones formales, de retención y entero de impuestos que establezcan las disposiciones fiscales.

### **b. Régimen fiscal aplicable a las Personas Físicas**

El Título IV de la LISR establece las reglas aplicables a las personas físicas que sean residentes en México, sin importar la nacionalidad que tengan. La estructura de este título es cedular, en el que existen distintos capítulos que regulan los diversos tipos de ingresos que puede obtener una persona física, mismos que se listan a continuación:

- Ingresos por salarios y asimilables.
- Ingresos por actividades profesionales y empresariales.
- Ingresos por arrendamiento de bienes inmuebles.
- Ingresos por enajenación de bienes.
- Ingresos por adquisición de bienes.
- Ingresos por intereses.
- Ingresos por dividendos y utilidades distribuidas.
- Ingresos por premios, sorteos, rifas y loterías.
- Ingresos diversos (otros ingresos).

Se considera que las personas son residentes en México cuando cumplen alguno de los criterios siguientes:

- Hayan establecido su casa habitación en México, salvo que en el año de calendario permanezcan en otro país por más de 183 días naturales, consecutivos o no, y acrediten haber adquirido la residencia para efectos fiscales en ese otro país.
- Las de nacionalidad mexicana que sean funcionarios del Estado o trabajadores del mismo, aun cuando por el carácter de sus funciones permanezcan en el extranjero por un plazo mayor al señalado anteriormente.

Dentro de este Título IV se grava también a las personas físicas residentes en el extranjero por los ingresos que obtengan que sean atribuibles a un establecimiento permanente en el país.

Los ingresos que perciben las personas físicas se pueden clasificar de la siguiente forma:

- Ingresos exentos. Aquellos ingresos que por disposición expresa de la LISR no pagarán impuesto alguno (artículo 109).
- Ingresos gravados. Son los ingresos que se constituyen como objeto del impuesto y pueden ser acumulables o no acumulables.

**Ingresos acumulables.** Son los ingresos que formarán parte de la base del ISR y pagarán el impuesto conforme a las tarifas que establece la LISR.

**Ingresos no acumulables.** Son ingresos que quedan gravados por el ISR, pero no formarán parte de los ingresos acumulables del contribuyente, sino que pagarán el impuesto conforme a una tasa efectiva de impuesto (p.e. liquidaciones laborales o ganancia en enajenación de bienes) o pagarán el impuesto a una tasa definitiva (premios).

Los ingresos que obtienen las personas físicas pueden ser en efectivo, en bienes, en servicios, en crédito o de cualquier otro tipo. Es importante recordar que la LISR considera el criterio de imposición sobre la renta mundial del contribuyente.

Las deducciones que puede efectuar una persona física se clasifican como sigue:

- Deducciones autorizadas. Son gastos, compras o inversiones que se consideran estrictamente indispensables para obtener algún tipo de ingreso de los contemplados por la LISR. Cada uno de los capítulos del Título IV establece las deducciones que se pueden efectuar de los ingresos relativos.

- Deducciones personales. Son gastos que no se relacionan de manera directa con la obtención de algún tipo de ingreso, pero la LISR considera deducibles de la base del impuesto por el simple hecho de tributar como persona física. Estos gastos son:
  - Gastos médicos, dentales y hospitalarios.
  - Gastos de funeral.
  - Donativos.
  - Intereses reales que son efectivamente pagados por créditos hipotecarios destinados a casa habitación.
  - Aportaciones de la persona a cuentas de retiro o a planes personales de retiro.
  - Transporte escolar obligatorio de los descendientes en línea recta.

Las personas físicas tendrán la obligación de efectuar enteros provisionales, a cuenta del impuesto anual, observando las reglas que se indican en cada uno de los capítulos. En la misma forma, los contribuyentes deberán aceptar las retenciones que les efectúen las personas que les realicen pagos, conforme a las reglas aplicables al tipo de ingresos.

El impuesto anual de las personas físicas se determina en la forma siguiente:

Ingresos totales del ejercicio (por todos y cada uno de los capítulos)  
menos: Ingresos exentos del ejercicio  
**Ingresos gravados del ejercicio**  
menos: Deducciones autorizadas (por todos y cada uno de los capítulos)  
**Ingresos acumulables del ejercicio (por todos y cada uno de los capítulos)**  
menos: Deducciones personales  
**Base anual del impuesto**

Sobre el monto de la base anual del impuesto se aplicarán las tarifas de impuesto y subsidio, resultando el impuesto causado en el ejercicio, del cual se podrán disminuir las retenciones efectuadas al contribuyente y los pagos provisionales de impuesto que se hayan realizado.

Las personas físicas residentes en el país deben determinar sus ingresos y deducciones provenientes de operaciones realizadas con partes relacionadas a los valores en que se hubiesen efectuado entre partes independientes en operaciones comparables (principio de plena competencia o "arm's length").

Existe la obligación para las personas físicas de informar anualmente sobre las cantidades que durante el ejercicio hubieran recibido por concepto de préstamos, donativos y premios, si de manera individual o en su conjunto suman más de \$500,000 (para el ejercicio 2003). También deberá informarse sobre los viáticos percibidos, ingresos no acumulables e ingresos exentos que se perciban. En caso de no cumplir dicha obligación, las cantidades no informadas se considerarán como ingresos omitidos por el contribuyente.

Las personas físicas están obligadas a explicar la discrepancia que exista entre los ingresos obtenidos en un ejercicio y las deducciones efectuadas en el mismo, cuando las segundas sean mayores. En caso de que las diferencias no sean aclaradas, se considerarán como ingresos omitidos y la autoridad procederá en consecuencia a determinar los impuestos derivados de dicha omisión y aplicará las sanciones que procedan conforme a la ley.

El presente estudio estará enfocado a analizar únicamente el régimen fiscal aplicable a los ingresos provenientes de la realización de actividades profesionales o empresariales, bajo sus distintos regímenes.

### **c. Régimen general aplicable a los ingresos por actividades empresariales y profesionales**

Son sujetos de este régimen las personas físicas que realicen actividades empresariales (consideradas como tales las comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícolas), así como las que se dediquen a la prestación de servicios personales independientes.

Se establece un régimen común para estas dos actividades en el que se regulan sus ingresos, deducciones, obligaciones formales y demás conceptos.

En términos generales, se puede decir que el régimen es muy parecido al que aplican las personas morales (Título II). La principal diferencia respecto del régimen de las personas morales consiste en que las personas físicas acumularán sus ingresos conforme se cobren y deducirán sus gastos y compras hasta el momento en que se paguen (sistema en base al flujo de efectivo). Únicamente las inversiones podrán deducirse sin que sea necesario que estén efectivamente pagadas, mediante el procedimiento de depreciación y amortización.

## Ingresos acumulables

Se consideran ingresos gravables, además de los provenientes de sus actividades ordinarias, los siguientes:

- Las condonaciones, quitas o remisiones.
- Los provenientes de la enajenación de cuentas y documentos por cobrar y de títulos de crédito distintos de las acciones.
- Las cantidades que se recuperen por seguros, fianzas o responsabilidades a cargo de terceros.
- Las cantidades que se reciban para efectuar gastos por cuenta de terceros que estén respaldados por documentación comprobatoria.
- Los derivados de la enajenación de obras de arte hechas por el contribuyente.
- Los obtenidos por agentes de instituciones de crédito, de seguros, de fianzas o de valores, de promotores de valores o de Afores.
- Los obtenidos mediante la explotación de una patente aduanal.
- Los obtenidos mediante la explotación de derechos de autor.
- Los intereses cobrados derivados de la actividad (sin ajuste alguno).
- La ganancia derivada de la enajenación de activos afectos a la actividad.
- Ingresos determinados de manera presuntiva por las autoridades fiscales.

## Deducciones autorizadas

Los contribuyentes podrán efectuar, entre otras, las deducciones siguientes (siempre que cumplan con los requisitos que marca la LISR):

- Las devoluciones que se reciban y los descuentos que se otorguen.
- Las compras de mercancías (materia prima, productos en proceso y artículos terminados).
- Los gastos estrictamente indispensables para generar los ingresos.
- Las inversiones, mediante los procedimientos normales de depreciación y amortización o mediante la aplicación del estímulo fiscal de la deducción inmediata de inversiones (igual que las personas morales).
- Los intereses pagados derivados de las actividades empresariales o profesionales (sin ajuste alguno).

Tratándose de contribuyentes que únicamente presten servicios profesionales y que hayan obtenido ingresos en el ejercicio inmediato anterior hasta por la cantidad de \$840,000 podrán deducir las inversiones completamente en el ejercicio en que efectivamente se realicen. Este beneficio no aplica tratándose de automóviles, terrenos y construcciones.

### Pagos provisionales

Los contribuyentes deberán efectuar pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto anual, a más tardar el día 17 del mes siguiente al que corresponda el pago. El pago provisional se determinará restando de la totalidad de los ingresos obtenidos en el período desde el inicio del ejercicio hasta el mes al que corresponde el pago, las deducciones autorizadas y, en su caso, las pérdidas fiscales ocurridas en ejercicios anteriores que no se hubieran disminuido. Al resultado que se obtenga, se le aplicarán las tarifas de impuesto y subsidio acumuladas al período de cálculo y se podrán acreditar los pagos provisionales efectuados con anterioridad, así como las retenciones efectuadas en el período de cálculo.

Las retenciones mencionadas son aquellas que las personas morales realizan cuando efectúan pagos por servicios personales independientes a personas físicas, que resultan de aplicar el 10% al monto bruto de los ingresos.

### Declaración anual

Las personas físicas deben calcular el impuesto del ejercicio y presentar la declaración anual en el mes de abril del ejercicio siguiente al que se calcula. Para determinar la base del capítulo II, se podrán amortizar las pérdidas obtenidas en ejercicios anteriores que deriven del mismo capítulo, con las mismas reglas que aplican para las personas morales.

Ingresos acumulables por actividades empresariales o profesionales  
Menos: Deducciones autorizadas para actividades empresariales o profesionales  
**Utilidad (pérdida) fiscal del ejercicio**  
Menos: Pérdidas fiscales de ejercicios anteriores  
**Utilidad gravable por actividades empresariales o profesionales (base)**

Es pertinente recordar que en la declaración anual se podrán restar de la base del impuesto las deducciones personales que el contribuyente hubiera efectuado en el ejercicio.



## **Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (PTU)**

Las personas físicas que tengan a su cargo personas que les presten servicios personales subordinados (empleados), deberán efectuar un reparto de utilidades, en los mismos términos que se comentó para las personas morales.

Es importante tomar en cuenta que las personas físicas que realizan actividades profesionales y tienen empleados, deberán también efectuar un reparto de utilidades, pero éste no podrá exceder de un mes de salario del empleado, de conformidad con la legislación laboral.

## **Actividades empresariales realizadas a través de copropiedades**

Las personas físicas que lleven a cabo la realización de actividades empresariales a través de copropiedades deberán designar a un representante común, quien se encargará de determinar la utilidad o pérdida fiscal del ejercicio y cumplirá con las obligaciones señaladas en la LISR (incluyendo la de efectuar pagos provisionales).

Los copropietarios considerarán en su declaración anual la parte proporcional que de la utilidad gravable o pérdida fiscal les corresponda y acreditarán, en la misma proporción, el monto de los pagos provisionales enterados por el representante común.

## **Principales obligaciones de las personas físicas**

La LISR establece ciertas obligaciones que deben cumplir las personas físicas que realicen actividades empresariales o profesionales, de entre las cuales destacan las siguientes:

- Solicitar su inscripción al registro federal de contribuyentes (RFC).
- Llevar contabilidad (normal o simplificada, según sea el caso).
- Expedir comprobantes con requisitos fiscales y con la leyenda: "Efectos fiscales al pago".
- Expedir constancias de pagos al extranjero y retenciones efectuadas.
- Presentar declaraciones informativas.
- Preparar estados financieros y levantar inventarios.
- Presentar declaración anual del ISR, en la que también se determine la PTU a distribuir a los trabajadores.

- Preparar estudios y presentar información sobre los precios de transferencia pactados en operaciones celebradas con partes relacionadas.

#### **d. Régimen intermedio aplicable a las actividades empresariales**

##### **Sujetos del régimen**

Podrán ser contribuyentes de este régimen las personas físicas que realicen exclusivamente actividades empresariales y hayan obtenido en el ejercicio inmediato anterior ingresos hasta por la cantidad de \$4,000,000.

Se considera que las personas físicas realizan exclusivamente actividades empresariales cuando sus ingresos por actividades empresariales en el ejercicio inmediato anterior hubieran representado cuando menos el 90% de sus ingresos acumulables del ejercicio. Para dicho cálculo no se considerarán los ingresos por salarios y conceptos asimilados (capítulo I).

En el caso de inicio de actividades, los contribuyentes podrán optar por tributar en el régimen intermedio cuando estimen que sus ingresos no excederán en el ejercicio el límite de ingresos establecido. Cuando en el ejercicio citado realicen operaciones por un período menor de doce meses, para determinar el monto antes citado, dividirán los ingresos manifestados entre el número de días que comprende el período y el resultado se multiplicará por 365 días; si la cantidad obtenida rebasa el importe del monto citado, en el ejercicio siguiente no se podrá tributar bajo este régimen.

Si se realizan las actividades empresariales a través de copropiedades, se podrá optar por este régimen siempre y cuando la suma de los ingresos de todos los copropietarios se encuentre dentro de los límites mencionados, y ninguno de los copropietarios en lo individual obtenga ingresos que sumados a los intereses y ventas de activos fijos rebasen dichas cantidades (todas las cantidades se refieren a las obtenidas en el ejercicio inmediato anterior).

##### **Beneficios del régimen**

Los contribuyentes del régimen intermedio llevarán contabilidad simplificada, que consiste en un sólo libro de ingresos, egresos y registro de inversiones y deducciones. Asimismo, se les otorgan facilidades en la emisión de comprobantes en caso de que el pago se realice en parcialidades.

Dichos contribuyentes no estarán obligados a elaborar el estado de situación financiera ni el inventario, y no estarán obligados a presentar declaraciones a través de medios electrónicos. Tampoco estarán obligados a realizar los

estudios de precios de transferencia por las operaciones que celebren con partes relacionadas.

Los contribuyentes de este régimen podrán deducir completamente las inversiones en el ejercicio en que las mismas se hayan realizado, salvo en el caso de automóviles, autobuses, camiones de carga, tractocamiones y remolques (dichos activos se deducirán con la mecánica normal de depreciación).

### **Obligaciones adicionales**

Los contribuyentes que en el ejercicio inmediato anterior hubieran obtenido ingresos superiores a \$1,750,000 y hasta \$4,000,000 estarán obligados a tener máquinas registradoras de comprobación fiscal o equipos o sistemas electrónicos de registro fiscal. Las operaciones que realicen con el público en general deberán registrarse en dichas máquinas, equipos o sistemas, mismos que estarán todo el tiempo en operación.

Los contribuyentes de este régimen, además de los pagos provisionales mensuales, efectuarán pagos mensuales a la entidad federativa en la cual obtengan sus ingresos, en las mismas fechas de pago establecidas para los pagos provisionales mensuales (federales). Este pago se determinará aplicando la tasa del 5% a la utilidad gravable que obtengan en el mes (base del pago provisional), una vez disminuidos los pagos provisionales de los meses anteriores correspondientes al mismo ejercicio. Estos pagos serán acreditables contra el pago provisional mensual y la diferencia se pagará directamente al Servicio de Administración Tributaria (Federación), de la misma forma serán acreditables contra el impuesto anual del contribuyente.

En caso de que el pago estatal fuera superior al pago federal, se pagará la cantidad menor a la entidad federativa en la que el contribuyente obtenga el ingreso.

Cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, efectuarán los pagos mensuales estatales a cada entidad federativa en la proporción que representen los ingresos de la misma respecto del total de los ingresos.

## e. Régimen de Pequeños Contribuyentes

### Sujetos del régimen

Podrán tributar bajo este régimen las personas físicas que realicen actividades empresariales exclusivamente con público en general y que los ingresos derivados de su actividad empresarial y los intereses obtenidos en el ejercicio inmediato anterior, no hubieran excedido de la cantidad de \$1,750,000.

En el caso de inicio de actividades, los contribuyentes podrán optar por tributar en el régimen de pequeños contribuyentes cuando estimen que sus ingresos no excederán en el ejercicio del límite de ingresos establecido. Cuando en el ejercicio citado realicen operaciones por un período menor de doce meses, para determinar el monto antes citado, dividirán los ingresos manifestados entre el número de días que comprende el período y el resultado se multiplicará por 365 días; si la cantidad obtenida rebasa el importe del monto citado, en el ejercicio siguiente no se podrá tributar bajo este régimen.

Los copropietarios que realicen actividades empresariales podrán tributar conforme a este régimen, cuando no lleven a cabo otras actividades empresariales y siempre que la suma de ingresos de todos los copropietarios no exceda en el ejercicio inmediato anterior de la cantidad antes indicada, y ninguno de los copropietarios en lo individual obtenga ingresos que sumados a los intereses, obtenidos en el ejercicio inmediato anterior, rebasen el límite establecido.

No podrán tributar en este régimen las personas que obtengan ingresos por concepto de: comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación, distribución o espectáculos públicos.

### Determinación del impuesto

Los contribuyentes de este régimen calcularán el impuesto aplicando una tasa impositiva que va del 0.5% al 2%, tomando en cuenta el procedimiento que se describe a continuación:

	Ingresos cobrados en el ejercicio
menos:	4 salarios mínimos generales anuales del área geográfica del contribuyente
	<hr/>
	<b>Base del impuesto</b>
por:	Tasa aplicable (tarifa del artículo 138)
	<hr/>
	<b>Impuesto causado en el ejercicio</b>

Existe un caso especial dentro de los contribuyentes que son sujetos a este régimen, se trata de los contribuyentes que obtienen más del 30% de sus ingresos de la enajenación de mercancías de procedencia extranjera. Dichos contribuyentes tributarán bajo las condiciones normales del régimen por los ingresos distintos a los mencionados anteriormente, pero aplicando una tasa del 20% y un procedimiento especial para los ingresos obtenidos de la enajenación de mercancía de procedencia extranjera, como se indica a continuación:

Ingresos por enajenación de mercancías de procedencia extranjera  
menos: Valor de adquisición de dichas mercancías  
**Utilidad base del impuesto**  
por: Tasa aplicable (20%)  
**Impuesto causado (mercancías de procedencia extranjera)**

### Obligaciones de los contribuyentes

Las personas que tributen bajo el régimen de pequeños contribuyentes deberán cumplir con las obligaciones que se listan a continuación:

- Inscribirse en el RFC.
- Presentar avisos de incorporación y salida del régimen.
- Presentar declaración informativa de los ingresos obtenidos en el ejercicio anterior, a más tardar el día 15 de febrero del siguiente año.
- Retener y enterar el ISR derivado del pago de salarios.
- Conservar comprobantes que reúnan requisitos fiscales por las compras de bienes de activo fijo nuevos que se usen en su negocio, siempre que el precio exceda de \$2,000 (de lo contrario no existe obligación alguna).
- No deberán realizar actividades mediante fideicomisos.
- Llevar un registro de sus ingresos diarios.
- Entregar a los clientes copias de las notas de venta y conservar originales de las mismas. Esta obligación no aplica por ventas inferiores a \$100 y existen reglas específicas si el contribuyente utiliza máquina registradora de comprobación fiscal.
- Deberán presentar declaraciones mensuales de pago, mismas que tendrán el carácter de pagos definitivos del impuesto y se enterarán ante las entidades federativas. Durante el ejercicio 2003 estos pagos se han efectuado en forma semestral y bimestral en vez de mensualmente.

## Causas para abandonar el régimen de pequeños contribuyentes

Los contribuyentes dejarán de tributar en este régimen cuando voluntariamente lo decidan o cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

- No presentar la declaración informativa de ingresos obtenidos en el ejercicio anterior.
- Por exceder los límites de ingresos previstos para el régimen. Se deberá tributar en el régimen general o intermedio a partir del mes siguiente a aquél en que se rebase el límite establecido.
- Por expedir uno o más comprobantes que reúnan requisitos fiscales.
- Por recibir pagos mediante traspasos de cuentas bancarias o casas de bolsa.

Los contribuyentes que dejen de tributar bajo este régimen, en ningún caso podrán volver a tributar en el mismo. Tampoco podrán tributar en este régimen los contribuyentes que hubieren tributado en el régimen general o intermedio, salvo que fuese en el ejercicio de inicio de actividades o el siguiente.

## Efectos de la salida del régimen de pequeños contribuyentes

Los contribuyentes que abandonen este régimen, deberán pagar el impuesto en cualquiera de los otros regímenes aplicables a los ingresos por actividades empresariales que obtengan las personas físicas, considerando como fecha de inicio del ejercicio aquélla en la que se materialice el supuesto de salida.

Las personas físicas calcularán pagos provisionales al amparo de su nuevo régimen aplicando la tasa del 1% al total de los ingresos obtenidos o utilizando un coeficiente de utilidad que corresponda a su actividad preponderante, en los términos del artículo 90 LISR.

Los contribuyentes podrán deducir las inversiones realizadas durante el tiempo que tributaron en el régimen de pequeños contribuyentes a partir de que empiecen a tributar en otro régimen y hasta por el saldo por deducir que tendrían dichas inversiones en condiciones normales (siempre que conserven la documentación comprobatoria que ampare dichos bienes).

Los ingresos en crédito se gravarán hasta el mes en que se cobren, bajo las disposiciones del régimen en que se encuentren tributando al momento del cobro.

## B. Impuesto al Activo (IMPAC)

Tal como fue mencionado previamente, IMPAC grava el valor de los activos netos de las empresas y otros contribuyentes comprendidos como sujetos. Es un impuesto que se causa por ejercicios y funciona como un impuesto mínimo, complementario del ISR. Este impuesto, en principio, no resulta en una carga tributaria adicional para los contribuyentes debido a las diversas mecánicas de acreditamiento y devolución que la propia ley contempla.

### Sujetos del impuesto

Están obligadas al pago del impuesto las siguientes personas:

- Las personas físicas residentes en México que realicen actividades empresariales.
- Las personas morales residentes en México.
- Las personas residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país.
- Las personas, distintas a las señaladas anteriormente, que otorguen el uso o goce temporal de bienes que se utilicen en la actividad de otro contribuyente del impuesto.
- Los residentes en el extranjero que mantengan inventarios en territorio nacional para ser transformados o que ya hubieran sido transformados por algún contribuyente del impuesto.
- Las empresas que componen el sistema financiero.

La propia Ley del Impuesto al Activo (LIMPAC) establece exenciones a determinadas personas o por ciertos períodos de tiempo, conforme a los siguientes supuestos:

- Personas que no sean contribuyentes del ISR.
- Personas que otorguen el uso o goce temporal de bienes mediante contratos de renta congelada.
- Las personas físicas residentes en México que no realicen actividades empresariales y otorguen el uso o goce temporal de bienes a personas que no sean contribuyentes del ISR.
- Personas que utilicen bienes para actividades deportivas y de enseñanza.

- Las personas que tributen al amparo del régimen de pequeños contribuyentes (Ley de Ingresos de la Federación).
- Por el período preoperativo, el ejercicio de inicio de actividades y los dos ejercicios siguientes.
- Por el período de liquidación, salvo que dure más de dos años.

Los períodos de gracia no aplican en los casos de fusión o transformación de sociedades, traspaso de negociaciones, ejercicio de inicio con motivo de escisión, sociedades controladoras, sociedades controladas (por el porcentaje de participación de la controladora).

### Objeto del impuesto

El impuesto grava los siguientes activos:

- La totalidad del activo, cualquiera que sea la ubicación del mismo, tratándose de las personas de los incisos I y II.
- El activo atribuible al establecimiento permanente, en el caso del inciso III.
- Los bienes otorgados en uso o goce temporal y los inventarios mantenidos en el país, para los casos de los incisos IV y V, respectivamente.
- El activo no afecto a su intermediación financiera, tratándose de las empresas que componen el sistema financiero (inciso VI).

### Base gravable y tasa del impuesto

La base del impuesto es el valor neto del activo y la tasa aplicable es del 1.8%. El valor neto del activo se calcula restandole al valor del activo, determinado en los términos de la LIMPAC, las deducciones autorizadas en la misma.

El valor del activo en el ejercicio se calcula sumando los promedios de los activos financieros, activos fijos, gastos y cargos diferidos, terrenos e inventarios.

Los contribuyentes podrán deducir del valor del activo los siguientes conceptos: deudas no negociables contratadas con empresas residentes en México o con establecimientos permanentes ubicados en el país, valor promedio de créditos incobrables deducidos para efectos del ISR y en el caso de las personas físicas, podrán deducir 15 salarios mínimos anuales del área geográfica del contribuyente. No son deducibles las deudas contratadas con el sistema financiero o con su intermediación.



Los contribuyentes del impuesto podrán optar por determinar el impuesto considerando la base actualizada del cuarto ejercicio inmediato anterior (artículo 5-A).

### **Época de pago**

Los contribuyentes deberán presentar una declaración, conjuntamente con la del ISR, en la cual determinen el impuesto del ejercicio. Las personas morales deberán presentar dicha declaración dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio; las personas físicas, en el mes de abril del año siguiente al cierre del ejercicio; los residentes en el extranjero que no tengan establecimiento permanente en el país, dentro del mes siguiente a aquel en que retornen sus bienes al extranjero.

Se deberán efectuar pagos provisionales a cuenta del impuesto anual. Dichos pagos deberán efectuarse a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquél a que corresponda el pago. Se presentan junto con los pagos provisionales del ISR. Existen dos mecánicas de cálculo: pagos provisionales independientes o pagos provisionales conjuntos; bajo ambos procedimientos se pagará la cantidad mayor entre el pago provisional de ISR o el de IMPAC, pero bajo distintos rubros (debido a las mecánicas de acreditamiento).

### **Acreditamiento y recuperación del impuesto**

En virtud de que el IMPAC es un impuesto complementario del ISR, este último puede acreditarse contra el IMPAC determinado por el contribuyente y únicamente si el IMPAC es mayor o no se ha causado ISR existirá la obligación de pagar el impuesto al activo.

El IMPAC efectivamente pagado (el que se causa en exceso del ISR) puede ser recuperado durante los 10 años siguientes. El monto del impuesto a recuperar se determina por la cantidad en que el ISR causado en el ejercicio exceda del IMPAC determinado por el contribuyente en el mismo ejercicio (por el período de 10 años antes citado).

En el caso de que la empresa normalmente sea causante del ISR (cuando el IMPAC es inferior) los excedentes del ISR respecto del IMPAC generarán un crédito de impuestos que puede tomarse para cubrir el IMPAC que llegara a generarse en un ejercicio determinado. El monto del excedente de ISR sobre IMPAC que podrá acreditarse corresponderá únicamente al que se genere en los tres ejercicios anteriores al ejercicio en el que se genere el IMPAC a disminuir (segundo párrafo del artículo 9 LIMPAC).

### C. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Tal como fue brevemente señalado con anterioridad, el impuesto al valor agregado es un impuesto indirecto, no acumulable en cascada, que se cobra a varios niveles en una cadena de actividades gravadas. En términos generales se puede afirmar que sigue el modelo europeo, aunque existen diferencias importantes.

Se trata de un gravamen de bienes y servicios que teóricamente debiera permitir la utilización de una tasa menor que la del llamado impuesto sobre ventas, ya que aquél es cobrado en distintas etapas a diferencia de éste que únicamente se cobra al consumidor final. El impuesto se traslada de tal manera que el contribuyente es únicamente un intermediario entre el impuesto que cobra a sus clientes y el que le es cobrado o trasladado a él mismo cuando actúa como cliente, y pagando únicamente sobre el 'valor agregado' que incorpora como parte de la cadena productiva.

Para efectos de este impuesto, el 'valor agregado' consiste en el valor que alguna persona añade en la cadena de producción. Tomando como ejemplo la enajenación de bienes, lo anterior significa que una empresa comienza por adquirir ciertos bienes (como podría ser materia prima), los transforma y obtiene un producto en cierta medida distinto al que adquirió, mismo que enajena al siguiente nivel de la cadena (otro productor o algún consumidor) pero con algunas mejoras. La diferencia entre el valor de las adquisiciones y el valor del producto que enajena esta empresa es el valor agregado.

De este modo, el impuesto al valor agregado se calcula sobre la base del valor de producto ya transformado por el contribuyente, permitiéndole acreditar el impuesto que ya le fue cobrado por efectos del traslado que le efectuó el eslabón previo de la cadena productiva. El valor del impuesto repercute en el consumidor final, pero en estricto sentido los contribuyentes son las distintas personas que participan en la cadena productiva exceptuando a dicho consumidor.

Considerando que funciona a través de una mecánica complicada (múltiples excepciones a reglas generales, distintas tasas y exenciones, limitaciones al acreditamiento, reglas especiales de retención, etc.), a continuación únicamente se hará referencia a la estructura básica del IVA, sin entrar en gran detalle respecto a su operación en casos concretos.

## Actos gravados y sujetos del impuesto

Están sujetos al pago de este impuesto las personas físicas y morales que dentro del territorio nacional lleven a cabo alguna de las siguientes actividades:

- Venta de bienes.
- Prestación de servicios independientes.
- Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.
- Importación de bienes o servicios.

También existe un régimen aplicable a las exportaciones de bienes o servicios.

A continuación se señalan los conceptos de cada una de estas actividades gravadas conforme a la LIVA, así como cuándo se entienden efectuadas dentro de territorio nacional, y algunas de las exenciones aplicables en cada caso, para después hacer referencia a otras reglas generales relativas a la operación del impuesto.

### Enajenación de bienes

Para efectos de este impuesto se considera como enajenación cualquier acto señalado como tal por el Código Fiscal de la Federación (CFF), además, se presume enajenado el faltante de bienes en los inventarios de las empresas. Sin embargo, no se considera enajenación la transmisión de propiedad por causa de muerte, la donación, y los obsequios de las empresas con fines de promoción (siempre que sean deducibles o no acumulables para efectos de la LISR).

En este sentido, se entiende que una enajenación se efectúa en territorio nacional (y por lo tanto, se encuentra gravada) cuando el bien que se enajena se encuentra en el país al efectuarse el envío al adquirente, y en caso de no haber envío, la entrega material del bien se realice en el país. Respecto de intangibles, se considera que la enajenación se efectúa en territorio nacional cuando tanto el adquirente como el enajenante residan en el país.

Cuando la transmisión de propiedad no llegue a efectuarse, se tendrá derecho a la devolución del IVA correspondiente, siempre que se cumplan los requisitos para ellos establecidos en la LIVA. Asimismo, existen bienes cuya enajenación se encuentra exenta para fines de este impuesto, como son el suelo, las construcciones utilizadas para casa habitación, los libros, periódicos y revistas, entre otros.

## **Prestación de servicios independientes**

La prestación de servicios independientes también se encuentra gravada por el IVA. De este modo, se consideran como 'prestación de servicios independientes' las siguientes actividades: obligaciones de hacer que realice una persona a favor de la otra, transporte de personas o bienes, seguro, afianzamiento y reafianzamiento, mandato, comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, asistencia técnica y transferencia de tecnología, y toda otra obligación de dar, de no hacer o de permitir, asumida por una persona en beneficio de la otra (siempre que no esté considerada por la LIVA como enajenación o uso o goce temporal de bienes exentos del impuesto).

Cualquiera de estos servicios se consideran prestados en territorio nacional cuando se lleve a cabo total o parcialmente dentro del mismo, por un residente en el país.

Por su parte, es importante señalar que se entiende que la prestación de servicios independientes tiene la característica de ser 'personal' cuando se trate de cualquier actividad de las anteriormente señaladas que no tenga la característica de ser empresarial, esto es, se considera que la prestación de servicios personales independientes incluye únicamente actividades de naturaleza civil.

También en el caso de prestación de servicios hay actividades que se encuentran exentas del gravamen, como son los servicios de enseñanza, los de transporte público terrestre de personas (excepto por ferrocarril), los profesionales de medicina (siempre que se cumplan ciertos requisitos), o los prestados por sindicatos obreros o partidos políticos a sus miembros, entre otros.

## **Concesión del uso o goce temporal de bienes**

Se entiende por concesión del uso o goce temporal de bienes, el arrendamiento, el usufructo y cualquier otro acto (independientemente de su forma jurídica) por el que una persona permita a otra usar o gozar temporalmente bienes tangibles a cambio de una contraprestación. También se otorga este mismo tratamiento a la prestación de servicios de tiempo compartido.

De este modo, se concede el uso o goce temporal de un bien tangible en territorio nacional cuando en éste se encuentre el bien en el momento de su entrega material para efectos de sus uso o goce temporal. El uso o goce temporal de ciertos bienes se encuentra exento de este gravamen, como son

los inmuebles utilizados para casa habitación, los libros, periódicos y revistas, entre otros.

### **Importación de bienes o servicios**

Otro de los actos gravados por el impuesto al valor agregado es la importación de servicios. Es muy importante tener en cuenta que en este caso el contribuyente del impuesto es la persona que efectúa la importación.

La LIVA considera como importación de bienes o de servicios: la introducción de bienes al país, la adquisición por personas residentes en el país de bienes intangibles enajenados por personas no residentes en él, el uso o goce temporal en territorio nacional de bienes intangibles proporcionados por personas no residentes, el uso o goce temporal en territorio nacional de bienes tangibles cuya entrega material se hubiera efectuado en el extranjero, y el aprovechamiento en territorio nacional de los servicios que son considerados como servicios independientes por la LIVA, cuando se presten por no residentes en el país (supuesto no aplicable al transporte internacional).

Asimismo, existen importaciones que se encuentran exentas en términos de la LIVA, como son las importaciones temporales conforme a las disposiciones de la Ley Aduanera (LA), las de obras de arte con ciertas características, en general las de bienes o servicios cuya enajenación o prestación no se encuentra gravada por este mismo impuesto, entre otras.

### **Exportación de bienes o servicios**

Finalmente, la LIVA también provee reglas aplicables respecto de los actos de exportación: las empresas residentes en el país calcularán el impuesto aplicando la tasa del 0% al valor de la enajenación de bienes o prestación de servicios que exporten. Asimismo, los contribuyentes que presten servicios personales independientes que sean aprovechados en su totalidad en el extranjero por residentes en el extranjero sin establecimiento permanente o base fija en el país, calcularán el impuesto aplicando la misma tasa del 0%.

Se considera exportación de bienes o servicios: la que tenga el carácter de definitiva en los términos de la LA, la enajenación de bienes intangibles realizada por un residente a un residente en el extranjero, el uso o goce temporal en el extranjero, de bienes intangibles proporcionado por residentes, el aprovechamiento en el extranjero de ciertos servicios prestados por residentes, transportación internacional de bienes prestada por residentes y ciertos servicios dentro de puertos e instalaciones portuarios siempre que se presten en maniobras para la exportación de mercancías, la transportación aérea de personas prestada por residentes en la proporción que se indica en las disposiciones de la LIVA, la enajenación de bienes importados

temporalmente ente maquiladoras, y la enajenación de bienes entre empresas que operan conforme al 'Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación' (conocido como "PITEX") o las maquiladoras, con ciertos requisitos.

Tratándose de los bienes y servicios que se encuentran exentos de acuerdo a las disposiciones de la LIVA, los contribuyentes que los exporten también calcularán el impuesto aplicando la tasa del 0%.

### **Tasa del impuesto**

La tasa general del impuesto es del 15%, aunque también existen tasas del 10% y del 0%.

Cuando los actos o actividades gravados se realicen por residentes en la región fronteriza, y siempre que la entrega material de los bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en dicha región, se aplicará la tasa del 10% (excepto tratándose de la enajenación de muebles en esa región, caso en que se aplicará la tasa general del 15%).

Por su parte, la tasa del 0% aplicará únicamente a los actos o actividades expresamente señalados en la propia LIVA, como son la enajenación de medicinas de patente y productos destinados a la alimentación (con ciertas excepciones), la prestación de servicios de pasteurización de leche, entre otros.

### **Base gravable**

La regla general indica que la tasa correspondiente se deberá aplicar sobre la cantidad total pactada como contraprestación en la operación de que se trate, incluyendo cualquier concepto o cobro adicional que se haga.

Específicamente, en el caso de enajenaciones, se considera como base del impuesto o valor gravable el precio pactado y las cantidades que además se carguen o se cobren al adquirente por otros impuestos, derechos intereses normales y moratorios, penas convencionales o cualquier otro concepto. A falta de precio pactado se considerará el valor de los bienes en el mercado o, en su defecto, el de avalúo.

Tratándose de prestación de servicios se considerará como valor gravable el total de la contraprestación pactada, así como las cantidades que además se carguen o cobren a quien reciba el servicio por otro impuesto, derechos, viáticos, gastos de toda clase, reembolsos, intereses normales o moratorios, penas convencionales y cualquier otro concepto. En el caso de operaciones de

financiamiento se considerarán como valor gravable los intereses y toda otra contraprestación distinta al principal que reciba el acreedor.

Para calcular el impuesto en el caso de uso o goce temporal de bienes, se considerará el valor de la contraprestación pactada, así como las cantidades que además se carguen o cobren por otros impuestos, derechos, gastos de mantenimiento, construcciones reembolsos, intereses normales o moratorios, penas convencionales o cualquier otro concepto.

Asimismo, tratándose de cualquiera de las actividades señaladas anteriormente se considera que los anticipos o depósitos forman parte del precio o contraprestación, cualquiera que sea el nombre con el que se les designe.

Por último, en el caso de la importación de bienes tangibles la base gravable se calcula a partir del valor en aduana adicionado con los impuestos de importación. Si se tratare de la importación del uso o goce temporal de bienes y del aprovechamiento en territorio nacional de servicios prestados por no residentes, el valor se determinará atendiendo a las mismas reglas aplicables para actos de concesión de uso o goce temporal de bienes o de prestación de servicios.

En ningún caso se considerará que el propio IVA forma parte de los valores que servirán como base para el cálculo de este gravamen.

### **Momento de causación**

Tratándose de enajenación de bienes, prestación de servicios o concesión de uso o goce temporal de bienes, se considera que el impuesto se causa en el momento que se cobren efectivamente las contraprestaciones correspondientes. No obstante lo anterior, en el caso de servicios financieros en los que la base gravable corresponde a los intereses, el impuesto se causará cuando éstos se devenguen ( a excepción de los intereses generados por enajenaciones a plazo).

En el caso de importación de bienes o servicios el impuesto se causa en cualquiera de los siguientes momentos: cuando el importador presente el pedimento para su trámite en los términos de la legislación aduanera, tratándose de importación temporal, al convertirse en definitiva, respecto de intangibles o bienes sobre los que no residentes conceden el uso o goce temporal, así como por el aprovechamiento en el país de servicios prestados en el extranjero, en el momento en que se pague la contraprestación que corresponda.

## Acreditamiento y retención

A grandes rasgos, el llamado acreditamiento del impuesto consiste en un procedimiento en que el contribuyente calcula la diferencia entre el impuesto a su cargo (y que trasladó a sus clientes) y el impuesto que le hubieran trasladado (o el que él hubiese pagado en la adquisición o importación de bienes o servicios), siempre que sea considerado como acreditable. Sin embargo, la LIVA establece un procedimiento mucho más complejo que el aquí señalado para determinar cuál será el impuesto acreditable.

Por otro lado, cabe mencionar que conforme al funcionamiento del IVA existen ciertos contribuyentes obligados a efectuar la retención del impuesto que se les traslade. En estos casos, las personas que efectúen la retención sustituirán al enajenante, prestador de servicios u otorgante de uso o goce de bienes en la obligación de pago y entero del impuesto.

## Forma de cálculo y pago del impuesto

En términos generales, el impuesto se calcula aplicando la tasa sobre la base gravable de cada operación. Posteriormente, el contribuyente deberá calcular la diferencia entre el impuesto cobrado (impuesto por pagar que él ha trasladado a sus clientes) y el impuesto que le haya sido cobrado o trasladado a él mismo (impuesto acreditable). La diferencia entre ambos será la cantidad a pagar, cuando los montos cobrados resulten mayores, o bien, a recuperar, cuando lo trasladado al contribuyente sea superior.

El impuesto se calculará por ejercicios fiscales (salvo en el caso de que se realicen actos gravados de manera accidental) de modo que los contribuyentes están obligados a efectuar una declaración anual en la cual se consideren la totalidad de las operaciones llevadas a cabo en un mismo ejercicio.

No obstante, los contribuyentes efectuarán pagos mensuales por los mismos periodos y en las mismas fechas de pago que las establecidas para el ISR (excepto por los ejercicios de iniciación de operaciones en los que los pagos provisionales serán trimestrales, habiendo también reglas especiales para los ejercicios de liquidación y los posteriores a fusión y escisión).

## Otras obligaciones formales

Los contribuyentes del impuesto tienen la obligación de expedir comprobantes que deberán cumplir con los requisitos establecidos en el CFF y en el RCFF.

Además los comprobantes deberán señalar en forma expresa si el pago de la contraprestación se hace en una sola exhibición o parcialidades. En caso de ser



el pago una sola exhibición, se deberá indicar el importe total de la operación, y el monto equivalente al impuesto que se traslada.

Si se paga en parcialidades se deberá indicar además el importe total de la parcialidad que se cubre y el monto equivalente al impuesto que se traslada sobre la parcialidad; posteriormente se deberá expedir un comprobante por cada parcialidad, que contenga diversos requisitos.

## **1.1.2. Estímulos fiscales aplicables en el régimen fiscal mexicano**

### **Trabajadores con discapacidad**

Se establece un estímulo fiscal del 20% del importe pagado a trabajadores con discapacidad motriz, auditiva, de lenguaje o invidentes. El estímulo se podrá aplicar contra el ISR a cargo del contribuyente.

Los requisitos a cumplir son:

- Inscribir a los trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- Presentar certificado de incapacidad del trabajador expedido por el IMSS.

### **Condonación de recargos**

Se condona el 50% de los recargos generados entre el 1/01/2001 y el 31/03/2003 por impuestos omitidos (propios o retenidos), salvo el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos y los impuestos al comercio exterior, siempre que el pago se realice a más tardar el 30/09/03. Del 1/04/2003 al 31/12/2003, la condonación será por el monto que exceda a la tasa de recargos por prórroga de 0.75%.

La condonación de recargos también aplica a pagos convenidos a plazo o en parcialidades contratados al 30/09/03, siempre que se cubra el total del adeudo a más tardar en el mes de diciembre de 2004.

### **Telefonía celular**

No se pagará el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IESPS) por los servicios de radiotelefonía celular que se prestan mediante contratos de prepago.

## **Exención de IMPAC y otros estímulo relacionados**

Quedan exentos del pago del IMPAC los contribuyentes que hubieran obtenido ingresos hasta por \$14,700,000, siempre que el valor de su activo tampoco hubiera sido superior a dicha cantidad.

También se establecen estímulos fiscales específicos para diversos sectores:

- Agropecuario y forestal.
- Transporte aéreo o marítimo.
- Almacenes generales de depósito.
- Personas con cuentas por cobrar a cargo del Gobierno Federal.
- Transportistas que utilizan carreteras de cuota.
- Productores de agave.
- Importadores.
- Cajas y sociedades de ahorro y préstamo que fomenten la exportación.

Las personas físicas que realicen actividades empresariales bajo el régimen de pequeños contribuyentes, también quedan exentas del pago de IMPAC.

## **Inversiones en investigación y desarrollo de tecnología**

Se establece un estímulo para promover o apoyar proyectos de investigación o desarrollo de tecnología que se lleven a cabo durante el ejercicio fiscal. El estímulo consiste en un crédito fiscal equivalente al 30% de los gastos e inversiones que se hubieren realizado en el ejercicio. El estímulo será aplicable contra el ISR del ejercicio. Los excedentes no aplicados que resulten se podrán acreditar en los diez ejercicios siguientes, hasta agotarse.

## 1.2 Principales aspectos de política tributaria considerados en el diseño e implementación del régimen fiscal actual

### 1.2.1 Conceptos generales de política fiscal

De acuerdo con Maurice Lauré, son tres las disciplinas que deben conjugarse para contemplar la creación de un impuesto y ellas son: la política presupuestaria, la política fiscal y la técnica fiscal.<sup>1</sup>

Política presupuestaria es la función de decidir sobre la ejecución de los gastos públicos y de escoger si deben ser cubiertos por el impuesto, por el empréstito o por anticipos de tesorería. Frente a un cúmulo de necesidades sociales que requieren jerarquizarse y ante la imposibilidad de satisfacerlas todas a la vez por falta de recursos suficientes, se deben determinar dos elementos: su monto y la forma de satisfacerse. Una vez que se conoce quiénes serán los beneficiados por el gasto a efectuar, la totalidad de la comunidad o una parte específica de la misma, entonces los responsables de la política presupuestaria deberán decidir sobre su forma de financiamiento. En caso de decidirse por una contribución especial, debido a que el gasto no beneficiará de manera general a toda la población, deberán establecerse el tipo de contribución, los sujetos de la misma y el derecho o tasa a aplicar. En caso contrario, se deberá establecer un impuesto o bien recurrir a un empréstito, o ambos, según sea el caso. Si la generación de ciudadanos beneficiada por el gasto es la futura y no la presente que carece de suficientes recursos, el empréstito a largo plazo deberá satisfacerlo; si será la generación presente, el impuesto es lo recomendable.

La segunda disciplina es la política fiscal, que consiste en determinar, una vez acordado el principio de recaudación por ingreso fiscal, las características generales del impuesto en función de los datos económicos y psicológicos. Tomando en cuenta ciertos elementos de economía, podemos decir que el ámbito de la política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y las operaciones y la situación financiera de las entidades y de los organismos autónomos. Por consiguiente, no debemos hablar de política fiscal cuando un gasto se va a financiar con recursos provenientes de créditos, sino solamente cuando se va a cubrir con recursos fiscales. Pero no se hace política sólo cuando debe establecerse un impuesto que produzca ingresos tendientes a satisfacer el gasto general del Estado, pues ello sería restringir demasiado el concepto de política fiscal. El Estado contemporáneo debe establecer, para su sostenimiento, todo un sistema fiscal, no sólo para que le produzca recursos

<sup>1</sup> Maurice Lauré, Tratado de Política Fiscal, Ed. 1960.

para satisfacer su presupuesto, sino también para lograr, a través de medidas fiscales, la orientación económica que más convenga al país, aún cuando ello le signifique algunos sacrificios recaudatorios.

Por último, tenemos que la técnica fiscal consiste en fijar las modalidades de la base del impuesto, de su control y de su recaudación. Sin embargo, el legislador, al fijar las modalidades de la base del impuesto, de su control y de su recaudación, debe buscar:

- Que la técnica empleada respete los principios jurídicos que rigen al país y que se encuentran plasmados en la Constitución.
- Que la técnica fiscal que se emplee no produzca consecuencias nocivas que vengán a nulificar las que en bien de la economía se buscan.

### **1.2.2 Objetivos de la política fiscal**

La política fiscal debe tener siempre objetivos diversos, siendo el principal la recaudación y otros de manera secundaria, como son el facilitar o acelerar el logro de las metas económicas en el tiempo debido; desviar capitales de actividades no muy benéficas para la colectividad, hacia actividades que contribuyan a un mejor desarrollo económico, etc. De manera general, se puede decir que los objetivos más comunes son los siguientes:

- La captación de recursos tendiente a satisfacer el gasto público, distribuir equitativamente la riqueza, combatir la inflación y estabilizar la moneda.
- La no captación de recursos, protegiendo a la industria nacional en el marco de los acuerdos celebrados, impulsando su competencia en los mercados internacionales, y protegiendo los intereses de los consumidores.
- La promoción del desarrollo económico del país, estimulando el establecimiento y desarrollo de industrias nuevas o necesarias para el país o para zonas consideradas como polos de desarrollo, alentando la inversión en las zonas deprimidas y alentando la inversión en bienes realmente productivos.
- Dirigir el gasto de los particulares, desalentando la realización de actividades que no generen beneficios reales para el país y alentando el ahorro.

- Combatiendo la recesión económica, favoreciendo la generación de actividades productivas, el incremento en la contratación de mano de obra, la generación de investigación y desarrollo tecnológico, alentando las actividades turísticas, etc.

### **1.2.3 Criterios básicos que deben normar un sistema fiscal**

El sistema fiscal tiene como propósito principal la obtención de los recursos necesarios para que el Estado realice las funciones que le son propias. No obstante, para lograr su propósito, el sistema fiscal necesariamente incide sobre las diversas actividades económicas. Por ello, en el diseño del sistema fiscal se debe buscar que éste cumpla, además, con las siguientes características:

- Equidad.
- Eficiencia y neutralidad.
- Competitividad.
- Simplicidad.

#### **Equidad**

Todo sistema fiscal debe cumplir con el principio de equidad horizontal: gravar igual a todos los agentes que tengan una misma capacidad contributiva; y el de equidad vertical o progresividad: gravar más a aquellos individuos con una capacidad contributiva mayor.

#### **Eficiencia y neutralidad**

Los impuestos afectan en las decisiones básicas de los individuos y empresas, particularmente entre participar o no en los mercados laborales y de capital, tratándose del impuesto sobre la renta, y entre consumir o ahorrar, tratándose de los impuestos al consumo. Un diseño equivocado puede elevar significativamente la interferencia del sistema fiscal en otras decisiones de individuos y empresas, como la del sector en el cual invertir, el tipo de financiamiento a emplear, el instrumento de ahorro a utilizar, etc. Para lograr la mejor asignación de recursos posible en la economía y obtener un mayor nivel de crecimiento económico, es fundamental que el sistema fiscal interfiera lo menos posible en las decisiones de individuos y empresas.

## Competitividad

La creciente integración mundial de las economías eleva la competencia y reduce el margen de maniobra de los gobiernos respecto de los impuestos que se aplican a los factores móviles, como el capital y el trabajo calificado. Se debe cuidar que la tasa efectiva de impuestos, tanto para las corporaciones como para las personas físicas, sea competitiva respecto de los demás países, sobre todo de los que son nuestros principales competidores.

## Simplicidad

Para recaudar es inevitable imponer un costo, tanto al contribuyente, como al fisco. La simplicidad en un sistema fiscal resulta un requisito fundamental. Para el fisco, maximiza los recursos a emplear en el gasto público, y para el contribuyente, los que destina a consumir, ahorra e invertir. La simplicidad del sistema está directamente relacionada con la ausencia de excepciones y tratos preferenciales. La existencia de privilegios fiscales propicia espacios a la elusión fiscal que sólo se pueden combatir elevando la complejidad del sistema tributario. A pesar de esto último, en todos los países se establecen dichos privilegios para conseguir distintos objetivos, y en consecuencia, México no puede ignorar este hecho para generar un sistema fiscal competitivo.

## Interacción de los cinco objetivos

Las características antes mencionadas no son independientes del objetivo de recaudación. Un sistema fiscal que cumpla mejor con todos ellos conlleva una mayor capacidad recaudatoria, debido a lo siguiente:

- Un sistema que presente una mayor equidad reduce la resistencia al pago de aquellos contribuyentes que son tratados injustamente.
- Un sistema neutral evita abrir oportunidades de evasión y elusión fiscales. Para conseguir este propósito, es muy importante observar una adecuada técnica legislativa.
- La competitividad del sistema evita que los contribuyentes trasladen operaciones al extranjero o utilidades a otras empresas mediante el uso de precios de transferencia entre partes relacionadas.
- La simplicidad reduce la resistencia al pago del impuesto y facilita a las autoridades la detección en los casos de incumplimiento.

### **1.2.4. Objetivos de la nueva hacienda pública distributiva en México**

Dentro de la exposición general de la propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva se indican las características que requiere la economía mexicana para ser más dinámica, competitiva e incluyente, que permita tener un país de vanguardia social y un elevado desarrollo humano.

Para alentar el crecimiento se requiere de una mayor flexibilidad microeconómica, que fortalezca la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa y amplíe sus oportunidades de inversión; y que garantice que los frutos de un mejor entorno macroeconómico lleguen a la población y se traduzcan efectivamente en mayor bienestar. También se requiere de un nuevo marco tributario que sea equitativo, competitivo y eficiente, así como un sistema financiero más sano y capaz de canalizar eficientemente el ahorro.

El actual gobierno mexicano ha establecido una Nueva Hacienda Pública Distributiva como herramienta fundamental para lograr una sólida infraestructura económica y los incentivos adecuados para el florecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, que genere más empleos y mejores salarios.

La propuesta del gobierno tiene como fin último elevar el bienestar de la población, sentando las condiciones necesarias para crear y ampliar permanentemente las oportunidades y lograr una economía que crezca con calidad, de manera sostenida y estable.

Se reconoce que el sistema tributario existente adolece de defectos graves que imponen un elevado costo a la sociedad.

Entre los defectos mencionados destaca la falta de equidad, que justificadamente provoca descontento en la población, un alto grado de ineficiencia económica, una generación insuficiente de recursos fiscales, una elevada complejidad, que impone altos costos de cumplimiento al contribuyente y una administración tributaria poco efectiva.

También se reconoce que en el Impuesto al Valor Agregado se cuenta con una base erosionada por numerosas exenciones, mismas que canalizan un cuantioso subsidio fiscal a una población que no lo requiere, limitando la capacidad del Estado de crear una verdadera plataforma para el desarrollo del país.

El marco tributario vigente impide a la sociedad alcanzar su potencial máximo de generación de bienestar al alentar arbitrariamente ciertas actividades, que pueden no contar con una adecuada rentabilidad social, en detrimento de otras de mayor potencial. Las preferencias sectoriales al ingreso proveniente de determinadas actividades han operado en este sentido, además de prestarse a abusos y prácticas de elusión.

El excesivo formalismo fiscal y la complejidad de tramites imponen costos irracionales al contribuyente, disminuyendo la competitividad del aparato productivo, erosionando el bienestar y desalentando el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

A los vicios de la estructura impositiva se suma una administración tributaria poco efectiva y cuya orientación no ha sido el servicio al contribuyente.

Por otra parte, el sistema presupuestal que se ha venido aplicando en el pasado carece de la transparencia necesaria y la ausencia de criterios contables estrictos restringe el examen que la sociedad puede realizar de la aplicación de los recursos de la acción pública. El propio enfoque del presupuesto enfatiza procedimientos en lugar de cumplimiento de objetivos y evaluación de resultados.

La propuesta del Gobierno Federal presenta una reforma que busca la transparencia en el ejercicio del gasto público y el fortalecimiento del gasto público.

La Nueva Hacienda Pública Distributiva abarca tres vertientes: adopción de un nuevo marco tributario, reforma presupuestal y reforma financiera. Las reformas se potencian entre sí y encuentran en su sinergia su sentido pleno.

La adopción de un nuevo marco tributario, eficiente, equitativo, moderno y competitivo, busca garantizar la equidad en la distribución de la carga fiscal, fortalecer la competitividad del aparato productivo, reducir los costos de cumplimiento y garantizar la seguridad jurídica del contribuyente. El nuevo marco tributario debe permitir ampliar los ingresos públicos e imprimirles una mayor estabilidad. Esto nos garantizará la posibilidad de construir la plataforma que requiere un desarrollo sólido, dinámico e incluyente en la forma de una mayor inversión en educación, salud e infraestructura.

La segunda vertiente de la Nueva Hacienda Pública Distributiva consiste en la modernización del proceso presupuestal, a fin de garantizar un ejercicio más eficiente y transparente del gasto público.



Las estrategias centrales de la reforma presupuestal incluyen la adopción de criterios para la reconducción presupuestal; modificaciones que permitan a todas las personas el acceso a información de calidad acerca del ejercicio del gasto público del Gobierno Federal; anticipación de la fecha de entrega del paquete económico que permita más tiempo para su análisis y discusión; y modificaciones en los períodos del presupuesto que permitan proyectos de inversión para varios años.

La reforma financiera busca completar la reforma prudencial del mercado, dotándolo de un marco legal flexible y competitivo que permita enfrentar los retos de ampliar el ahorro interno, aumentar la eficiencia en la intermediación financiera y otorgar financiamiento.

Sin embargo, la Nueva Hacienda Pública Distributiva no debe limitarse únicamente a realizar reformas jurídicas. Es indispensable que estas reformas se refuercen con todo un conjunto de acciones de gobierno. Por ello se asume que el gobierno debe continuar su promoción de la transparencia de las cuentas públicas, el rendimiento de cuentas y el combate a la corrupción.

Es indispensable continuar con la reforma del Sistema de Administración Tributaria (SAT) reconociendo que ha sido uno de los puntos débiles en el funcionamiento del sistema fiscal. Se busca un combate decidido contra la evasión, el contrabando y la piratería comercial. La reforma también busca alcanzar una administración tributaria de alta calidad, que cuente con la infraestructura, la tecnología y los recursos humanos necesarios para garantizar una aplicación estricta de las obligaciones fiscales, que reduzca los costos de cumplimiento y otorgue seguridad jurídica al contribuyente. Al momento de cumplir con estos objetivos se propiciará que los contribuyentes cumplan de manera voluntaria y oportuna con sus obligaciones fiscales.

Los principales objetivos estratégicos establecidos por el SAT son los siguientes:

- Aumentar la eficacia recaudatoria.
- Lograr conciencia de riesgo ante el incumplimiento.
- Reducir el contrabando y la economía informal.
- Contar con un padrón completo y confiable.
- Establecer un control de obligaciones universal, oportuno y exhaustivo.
- Mejorar la eficiencia de la Administración Tributaria.

Podemos agrupar estos objetivos en tres grandes grupos: recaudación, fiscalización y simplificación administrativa.

## 1.2.5 Evaluación de los objetivos de la nueva hacienda pública distributiva respecto de los impuestos analizados

### A. Recaudación

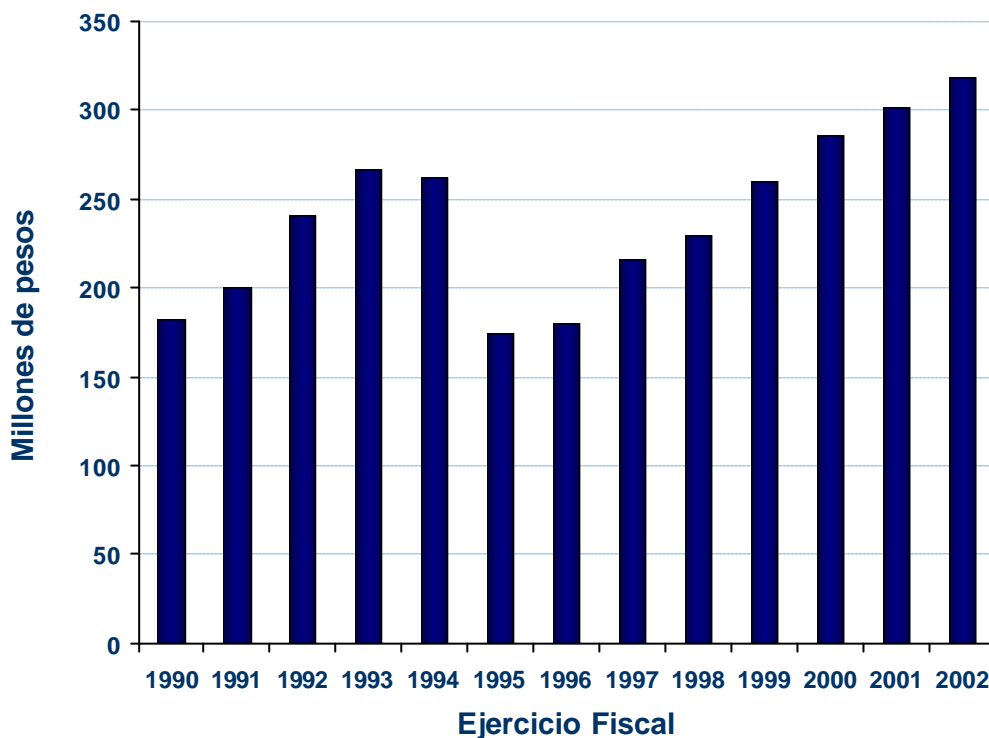
#### a. Impuesto Sobre la Renta

La recaudación tributaria, en lo que respecta al ISR, ha mostrado un incremento moderado en los últimos años. En el período de 1990 a 2002 se tienen los datos de recaudación siguientes:

Ejercicio	Montos recaudados (históricos)	Incremento anual Real (%)
1990	32,972,020	
1991	42,990,452	9.76
1992	57,944,700	20.41
1993	69,220,800	10.60
1994	72,900,410	(1.62)
1995	73,705,523	(33.47)
1996	97,161,996	3.23
1997	135,100,709	20.16
1998	169,476,374	5.76
1999	216,123,404	13.54
2000	258,754,210	9.88
2001	285,523,140	5.70
2002	318,380,336	5.49

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfica 1 Recaudación ISR (Real)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En las cifras de recaudación del ISR, se incluyen las correspondientes al IMPAC, debido a que son impuestos complementarios.

Como se puede observar, la recaudación sufrió una drástica caída en el ejercicio 1995 debido a la grave crisis económica que se presentó en el país.

La recaudación presentó un incremento importante en el año de 1997 (20.16% respecto del año anterior) debido a que se efectuaron reformas fiscales muy relevantes, entre las que destacan las siguientes:

- Se establece que la deducción de compras provenientes del extranjero, en el caso de importaciones temporales y las que se lleven a depósito fiscal, se efectuará hasta el ejercicio en que las mercancías retornen al extranjero o se extraigan del depósito.
- Se establece un régimen para controlar y obtener recaudación de las inversiones efectuadas o mantenidas en jurisdicciones de baja imposición fiscal (paraísos fiscales).
- En el régimen de consolidación, se limita la disminución de las pérdidas obtenidas por las sociedades controladas y controladora.

- Se incluye en la Ley del ISR la metodología establecida por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para determinar el valor de mercado de los precios de transferencia pactados en operaciones celebradas con partes relacionadas.
- Se emiten disposiciones que otorgan el tratamiento de dividendos a los intereses provenientes de créditos respaldados, que se paguen a partes relacionadas.

En ese mismo ejercicio de 1997, respecto de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), se otorgaron los estímulos y reformas siguientes:

- Las personas morales y las personas físicas con actividades empresariales que realizaran operaciones con el público en general en locales fijos, que en el ejercicio inmediato anterior de doce meses hubieran obtenido ingresos acumulables inferiores a \$7,554,000 y utilizaran máquinas registradoras de comprobación fiscal o equipos electrónicos de registro fiscal; tenían derecho a acreditar contra el pago del ISR del ejercicio una cantidad igual al 1.25% sobre el incremento que en el ejercicio de 1997 presentaran sus ingresos acumulables respecto de los obtenidos en el ejercicio inmediato anterior de doce meses (sobre los mismos giros de operación).
- Se otorga un estímulo fiscal a las personas morales del régimen simplificado en los sectores agropecuario y forestal, consistente en permitir el acreditamiento de la inversión realizada contra una cantidad equivalente al Impuesto al Activo determinado en el ejercicio, mismo que podía acreditarse en los ejercicios posteriores hasta agotarse.
- Se incluye en la Ley del ISR un régimen simplificado para artesanos, siempre que fueran personas físicas y no hubieran obtenido en el año anterior ingresos superiores a \$815,000.
- Otro ejercicio en el que se percibe un incremento importante en la recaudación es el de 1999, mismo que fue del 13.54% respecto del ejercicio inmediato anterior. En dicho año se presentaron las modificaciones siguientes en la Ley del ISR:
- La tasa del impuesto sube del 34% al 35%, sin embargo, se establece el esquema de diferimiento del impuesto a través del cálculo de la utilidad fiscal reinvertida, mismo que permitía diferir hasta un 3% del impuesto hasta que las utilidades de la empresa se distribuyeran a los socios o accionistas. Estas reformas son aplicables tanto para personas morales como para personas físicas con actividades empresariales.

- Se anticipa el momento de acumulación, para las personas morales, de los ingresos provenientes de otorgar el uso o goce de bienes al momento en que se reciba el pago, sea exigible la contraprestación o se expida el comprobante, lo que ocurriera primero.
- Se presentan modificaciones importantes en el régimen aplicable a las inversiones realizadas o mantenidas en jurisdicciones de baja imposición fiscal, para convertirlo en un sistema cedular.
- Se elimina la deducibilidad de las aportaciones voluntarias al IMSS y desaparece la deducción inmediata de inversiones.
- Se modifica radicalmente el régimen de consolidación fiscal de tal manera que la participación consolidable quedó únicamente del 60%, situación que deja fuera del régimen al 40% restante de la participación accionaria. También se elimina la posibilidad de consolidar a empresas sobre las que únicamente se ejerza control efectivo (no accionario) y se crea la figura de la desconsolidación.
- Se incluyen nuevos tramos en la tarifa de impuestos para las personas físicas que llevan el impuesto a tasas marginales del 37.5% y 40%.
- Los dividendos que se cubrieran a personas físicas y residentes en el extranjero causaban un 5% adicional de impuesto. Dentro del régimen de dividendos, se incluyeron nuevamente varios conceptos para considerarlos como dividendos fictos, y se incluyen nuevos supuestos de reducciones de capital que generan utilidades gravables.
- Tratándose del régimen aplicable a las personas físicas, se eliminan algunas exenciones sobre intereses y aportaciones voluntarias al sistema de ahorro para el retiro.

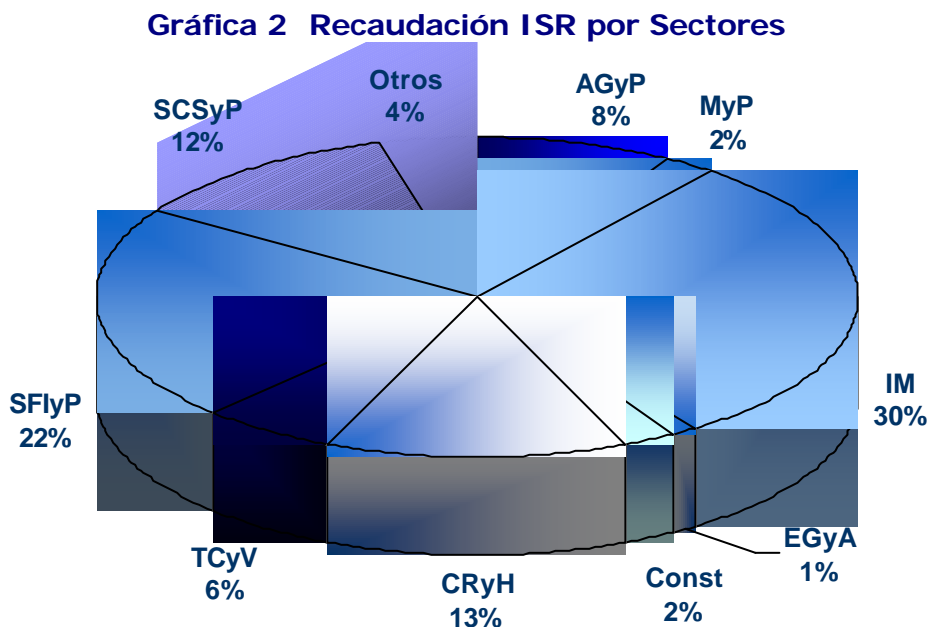
En este ejercicio de 1999 no se otorgó ningún estímulo especial para las PyMEs, salvo los que se incluyeron en la Ley de Ingresos de la Federación para todo tipo de contribuyentes.

Podemos observar que los niveles de recaudación se recuperaron, a niveles similares a los que se tenían antes de la crisis, hasta este ejercicio de 1999. A partir de entonces, los incrementos que se han presentado en la recaudación, en términos reales, han sido moderados.

La recaudación que tuvo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del ISR en el ejercicio 2002 por sector de actividad económica se muestra a continuación:

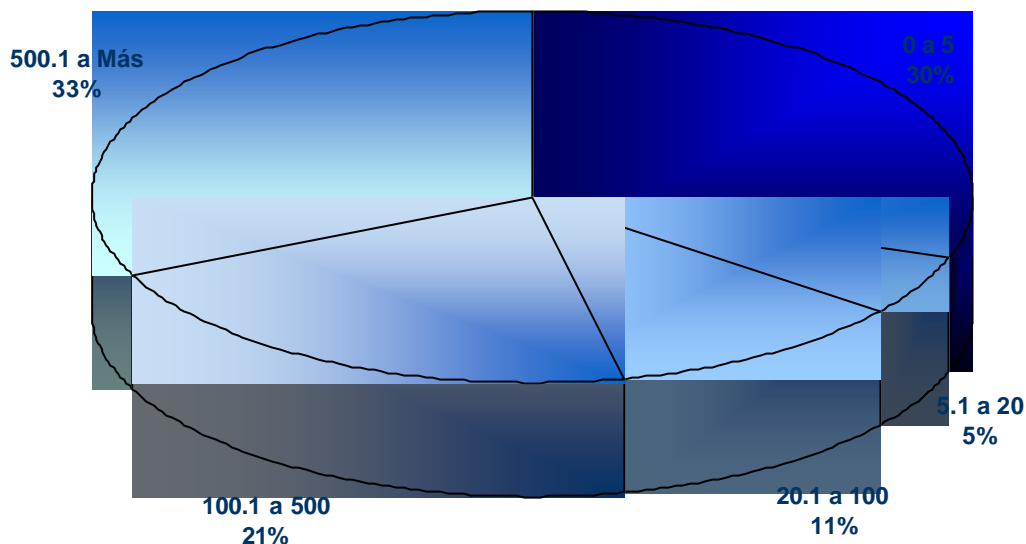
Sector de Actividad Económica	Millones de pesos
Agricultura, ganadería y pesca	26,858.7
Minería y petróleo	6,741.3
Industria manufacturera	94,484.1
Electricidad, gas natural y agua potable	3,709.2
Construcción	7,112.7
Comercio, restaurantes y hoteles	40,822.8
Transporte, comunicaciones y agencias de viaje	18,424.4
Servicios financieros, inmobiliarios y profesionales	69,745.3
Servicios comunales, sociales y personales	36,914.9
Otros sectores	13,567.0
<b>Total</b>	<b>318,380.3</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Gráfica 3 Recaudación ISR por nivel de Ingresos  
(millones de pesos)**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La recaudación del ISR recae en un 30% en aquellas personas, físicas y morales, que obtienen ingresos que no superan los 5 millones de pesos en el ejercicio. Los contribuyentes que obtienen ingresos entre 5 y 20 millones de pesos representan otro 5% de la recaudación. Es en estos segmentos de contribuyentes donde se van a encontrar las pequeñas y medianas empresas, realizando actividades que se encuadran en los distintos sectores antes mencionados.

El impuesto se causaría bajo los cuatro regímenes fiscales analizados: régimen general (personas morales y personas físicas), régimen simplificado (personas morales de los sectores agropecuarios y autotransporte terrestre), régimen intermedio (personas físicas con ingresos inferiores a 4 millones de pesos) y régimen de pequeños contribuyentes (personas físicas con ingresos inferiores a 1.5 millones de pesos que únicamente trabajen con el público en general).

## b. Impuesto al Valor Agregado

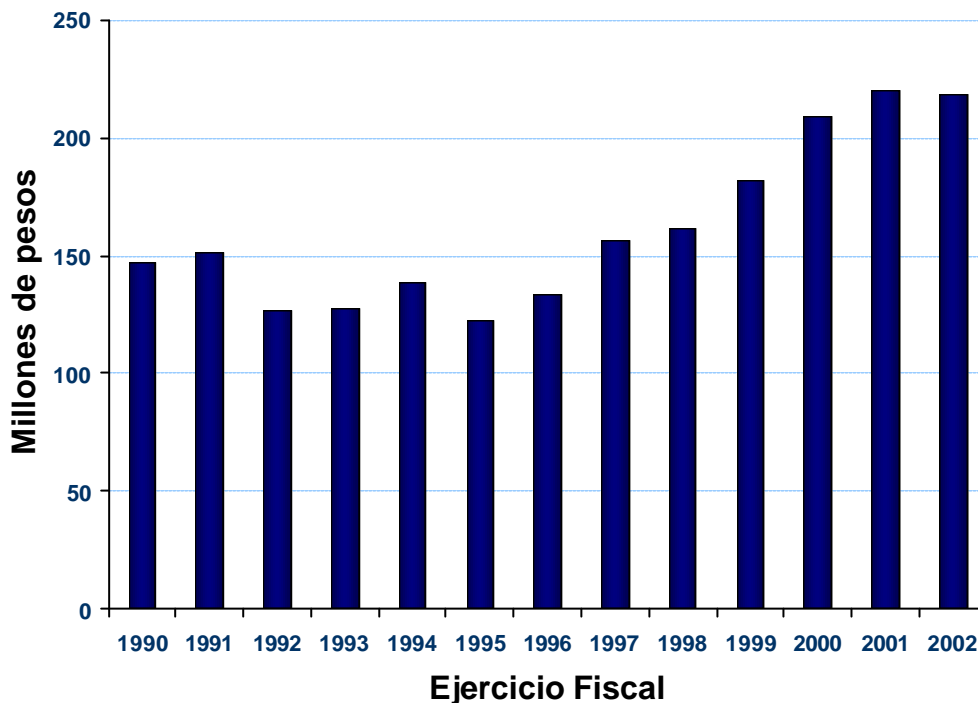
Por lo que se refiere al IVA, la recaudación ha mostrado un comportamiento más irregular que la del ISR, presentando incrementos de un año a otro, pero con una tendencia decreciente, como se muestra en el siguiente cuadro:

Ejercicio	Montos recaudados (históricos)	Incremento anual Real (%)
1990	26,635,576	
1991	32,532,600	2.82
1992	30,451,700	(16.38)
1993	33,124,688	0.71
1994	38,536,931	8.68
1995	51,785,077	(11.58)
1996	72,109,605	9.04
1997	97,741,586	17.13
1998	119,871,302	3.40
1999	151,183,503	12.29
2000	189,605,997	15.10
2001	208,408,098	5.28
2002	218,441,650	(0.84)

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Gráfica 4 Recaudación IVA (Real)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al igual que en el caso del ISR, se observa una caída muy importante en la recaudación del ejercicio de 1995, debido a la crisis económica que sufrió el país desde finales del año 1994.

En el ejercicio de 1997 se presentó un incremento importante en la recaudación del IVA, año en el que se presentaron las reformas fiscales siguientes:

- En la enajenación de bienes mediante dación en pago y adjudicación judicial o fiduciaria, las instituciones de crédito que recibieron los bienes objeto de dichos actos, quedaron obligadas a calcular y enterar el impuesto causado, relevando en tal obligación a los enajenantes.
- Se modificó el régimen aplicable a las ventas realizadas por proveedores nacionales a empresas que contaran con algún programa de fomento a la exportación, quedando la posibilidad de trasladar el IVA a la tasa del 0% únicamente en la proporción que representaran las exportaciones de las empresas adquirentes, en el total de sus ventas.

Se presenta otro incremento importante en el ejercicio de 1999, en el que la Ley del IVA sufre las siguientes modificaciones:

- Se ampliaron los supuestos en los cuales las personas que adquirieran bienes o servicios tenían la obligación de retener y enterar el impuesto trasladado, con lo que se cierra en buena medida una puerta importante para la evasión del impuesto.
- Se modificaron las reglas sobre acreditamiento, estableciéndose que los contribuyentes que realizaran actividades exentas y gravadas deberían calcular un porcentaje de acreditamiento, sobre el cual se podría calcular el impuesto que se tenía derecho a acreditar contra el IVA a cargo.
- En la prestación de servicios y uso o goce temporal de bienes se incluye como supuesto de causación del IVA la sola expedición del comprobante que amparara el precio o la contraprestación pactada.
- En cuanto a las empresas maquiladoras y PITEX, se excluye de la tasa 0% a las adquisiciones que éstas efectuaran, salvo que los enajenantes también contaran con dichos programas. También se estableció que este tipo de empresas pagaran el IVA actualizado por las mercancías que no se exportaran finalmente.

En el ejercicio de 2000 se presenta un incremento en la recaudación del 15.10% respecto del año anterior, lo cual se puede explicar en cierta medida por los cambios que tuvo la Ley en ese año:

- Nuevamente se ampliaron los supuestos en los que las personas morales, la Federación y sus organismos descentralizados, al recibir servicios de comisionistas, personas físicas o de autotransporte terrestre de bienes, debían efectuar la retención y entero del impuesto trasladado.
- La enajenación de saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios quedó sujeta a la tasa del 15%, no obstante se incorporaran a medicinas de patente y productos destinados a la alimentación.
- Se mantuvieron las reglas de acreditamiento del impuesto trasladado a los contribuyentes, con algunas modificaciones en la mecánica de cálculo. Se incluyó el cálculo de un ajuste en el pago del impuesto que abarcaba la mitad del ejercicio.
- Se limitan los períodos en los que el contribuyente podía solicitar devoluciones o compensaciones de los saldos a favor de IVA, atendiendo a los cambios en cuanto a la determinación del IVA acreditable.

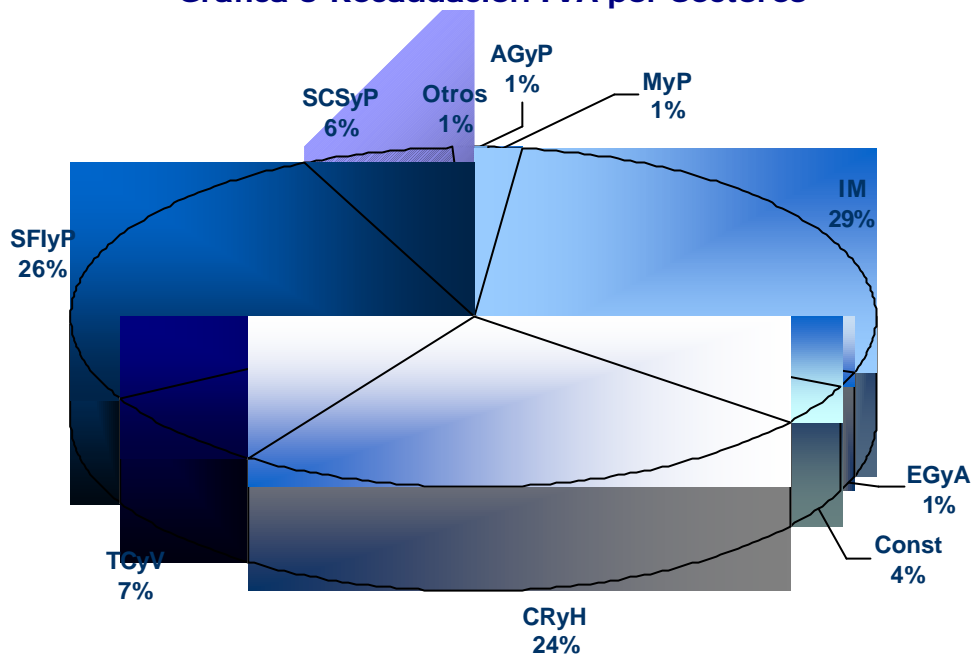
Por último, en el ejercicio 2002 se presentó un pequeño retroceso del 0.84% en la recaudación del IVA, propiciado por la modificación a la Ley mediante la cual, en términos generales, se incorporó en los supuestos de causación, acreditamiento y retención del impuesto, el sistema de flujo de efectivo.

La recaudación que tuvo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del IVA en el ejercicio 2002 por sector de actividad económica se muestra a continuación:

Sector de Actividad Económica	Millones de pesos
Agricultura, ganadería y pesca	1,446.8
Minería y petróleo	2,771.4
Industria manufacturera	62,148.1
Electricidad, gas natural y agua potable	3,035.6
Construcción	7,974.1
Comercio, restaurantes y hoteles	52,406.7
Transporte, comunicaciones y agencias de viaje	16,317.7
Servicios financieros, inmobiliarios y profesionales	57,016.1
Servicios comunales, sociales y personales	13,201.6
Otros sectores	2,123.5
<b>Total</b>	<b>218,441.6</b>

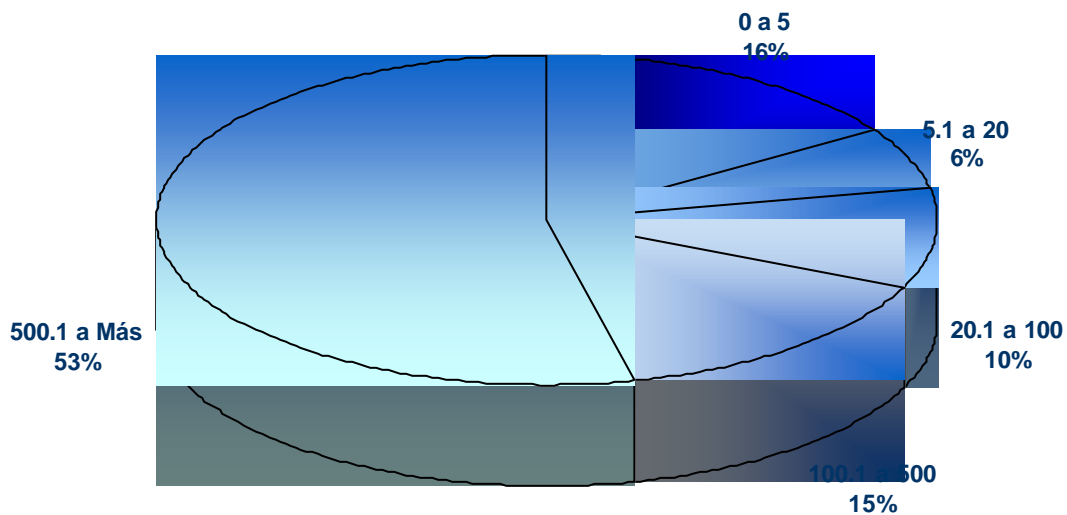
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfica 5 Recaudación IVA por Sectores



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

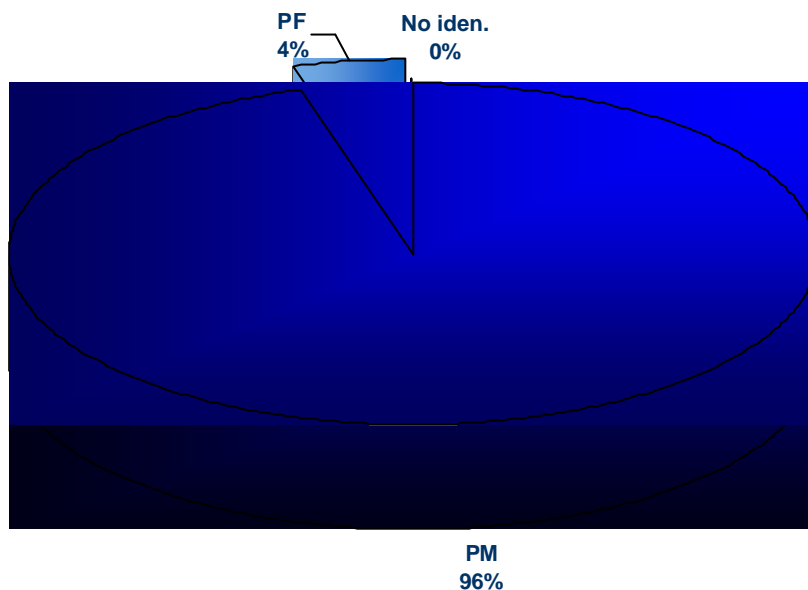
Gráfica 6 Recaudación de IVA por nivel de Ingreso (millones de pesos)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este caso, la recaudación del IVA recae en un 16% en aquellas personas, físicas y morales, que obtienen ingresos que no superan los 5 millones de pesos en el ejercicio. Los contribuyentes que obtienen ingresos entre 5 y 20 millones de pesos representan otro 6% de la recaudación. Es en estos segmentos de contribuyentes donde se van a encontrar las pequeñas y medianas empresas, realizando actividades correspondientes a los distintos sectores económicos.

**Gráfica 7 Recaudación IVA 2002**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Según estimaciones realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la recaudación total del IVA en el ejercicio 2002, \$124,488.6 millones de pesos corresponden a las personas morales, y solamente \$4,643.8 millones de pesos provienen de las personas físicas (la diferencia respecto de la recaudación total no está identificada).

A pesar del incremento en los montos recaudados que ha presentado tanto en el ISR como en el IVA, en términos de la carga fiscal total con respecto al PIB del país, prácticamente no se ha observado ningún incremento, en el período de 1990 a 2000, como se puede constatar en el cuadro que se presenta a continuación:

<b>Carga Fiscal Total: Desglose para México</b>		
<b>Concepto</b>	<b>% del PIB</b>	
	<b>1990</b>	<b>2000</b>
Ingresos Tributarios No Petroleros del Gobierno Federal	<b>10.0</b>	<b>9.4</b>
ISR	<b>4.5</b>	<b>4.7</b>
IVA	<b>3.6</b>	<b>3.5</b>
IEPS No Petrolífero	<b>0.8</b>	<b>0.3</b>
Importaciones	<b>0.9</b>	<b>0.6</b>
Otros	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>
Ingresos Petroleros del Gobierno Federal	<b>4.2</b>	<b>4.8</b>
IEPS Petrolífero	<b>0.7</b>	<b>1.2</b>
Derechos por Hidrocarburos	<b>3.5</b>	<b>3.6</b>
Derechos No Petroleros	<b>0.5</b>	<b>0.3</b>
Aprov. Por Rendimientos Excedentes de PEMEX	<b>0.0</b>	<b>0.4</b>
Impuesto Estatal a la Nómina	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>
Impuesto Predial	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>
Otros impuestos estatales y locales	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>15.2</b>	<b>15.4</b>

Fuente: Conforme a la metodología seguida por la OCDE, la Carga Fiscal Total de México se integra por los Ingresos Tributarios Totales, tanto Federales como estatales y locales, los Derechos Totales (tanto Petroleros como No Petroleros) y el Aprovechamiento por Rendimientos Excedentes de PEMEX. La suma de los componentes puede variar del total debido al redondeo de las cifras. Por lo mismo y debido a las distintas coberturas y metodologías de las fuentes utilizadas, los valores reportados pueden diferir ligeramente de los otros cuadros.

## B. Fiscalización

### Acciones de fiscalización

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha incrementado sus acciones de fiscalización, mismas que tienen el propósito de identificar conductas o prácticas de evasión fiscal, de omisión de obligaciones y crear conciencia en el contribuyente de los riesgos que corre ante el incumplimiento de las disposiciones fiscales.

La SHCP ha tomado dos vías de acción en este sentido:

- Incluir reformas en las leyes fiscales tendientes a recibir una mayor cantidad de información relevante de los contribuyentes, en especial respecto de las personas físicas, y recibirla de una manera más eficiente.
- Incrementar el número de revisiones (auditorías y revisiones de gabinete).

Por lo que respecta a la primera vía de acción, a partir del ejercicio 2002, se incluyen en la Ley del ISR las siguientes disposiciones tendientes a incrementar el número de contribuyentes que deben presentar declaraciones de impuestos o informativas:

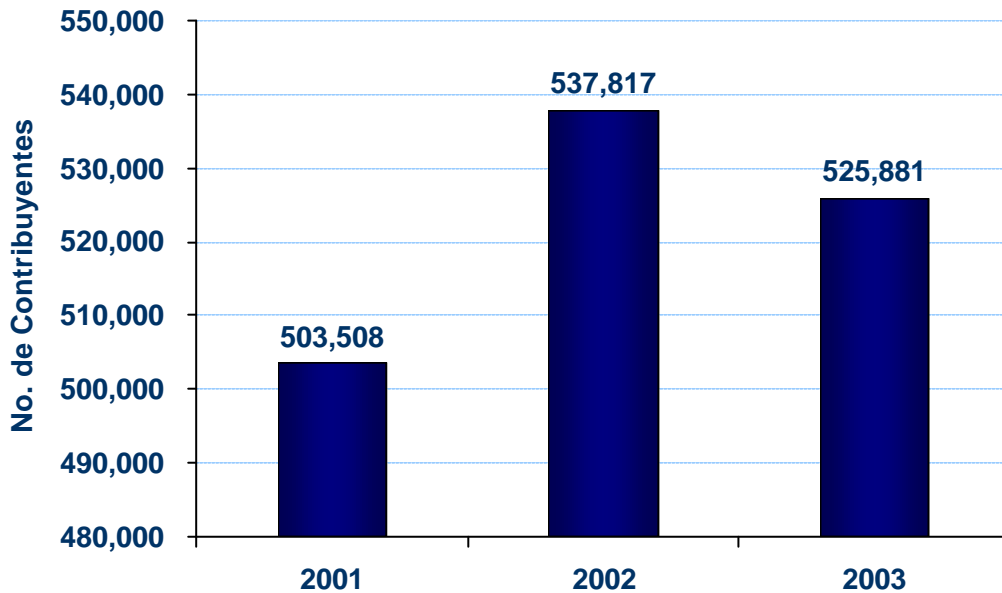
- Quedan obligadas a presentar declaración anual todas las personas físicas que hubieran obtenido en el ejercicio 2002, ingresos totales superiores a \$1,000,000.00 (incluyendo los ingresos exentos y los que hubieran pagado impuesto definitivo). Este monto de ingresos se reduce a \$500,000.00 para el ejercicio 2003 y los posteriores.
- También quedan obligadas a presentar declaración anual las personas físicas que únicamente obtengan ingresos por salarios y conceptos asimilados, siempre que éstos sumados a los intereses obtenidos en el ejercicio excedan la cantidad de \$300,000.00. En caso de que los intereses reales obtenidos por un contribuyente excedan de \$100,000.00 en el ejercicio, existirá obligación de presentar declaración anual.
- Las personas físicas quedan obligadas a informar, en la declaración del ejercicio, sobre los préstamos, los donativos y los premios obtenidos en el año, siempre que éstos excedan de \$1,000,000.00 (en lo individual o en su conjunto).

- Se obliga al sistema financiero a presentar información respecto de las inversiones y los intereses pagados a personas físicas.

Todas estas acciones van encaminadas a incrementar la información y el control fiscal sobre las personas físicas, eliminando con esto ciertos defectos que habían existido en nuestro sistema fiscal durante muchos años.

Los resultados positivos de estas medidas se pueden observar en las estadísticas siguientes, que muestran el número de contribuyentes obligados a presentar declaración anual en los tres últimos ejercicios:

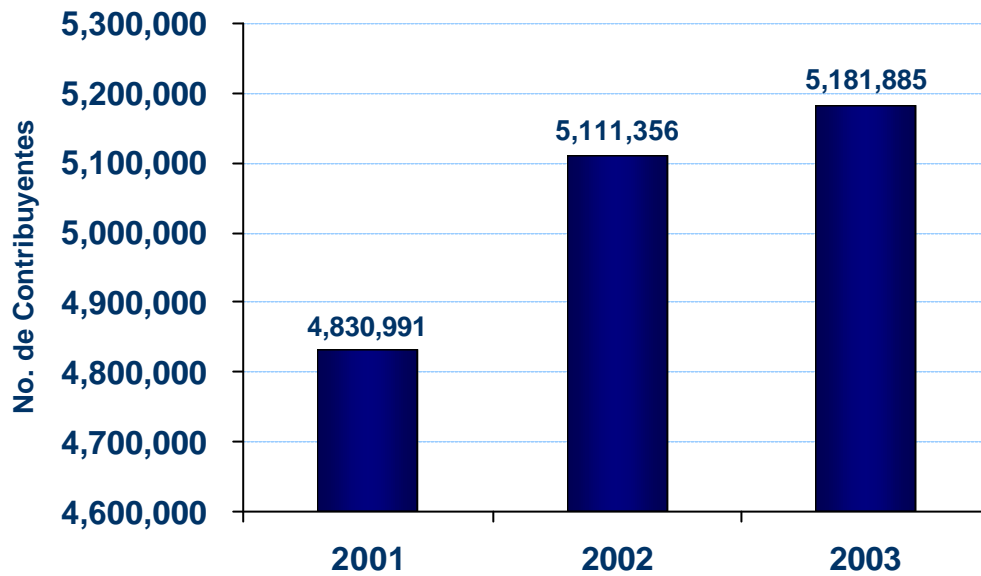
**Gráfica 8 Personas Morales**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

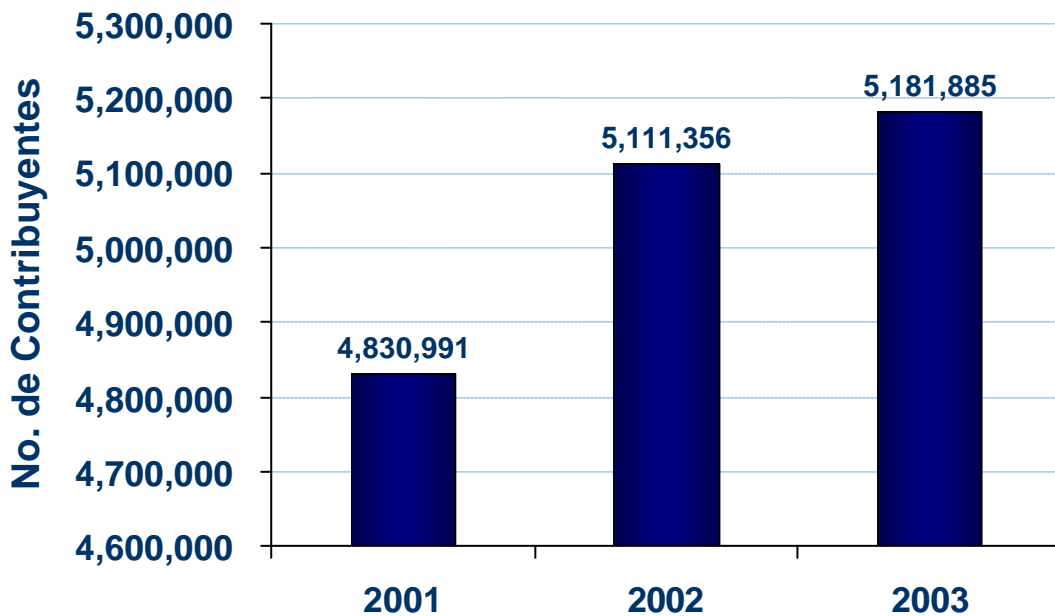


Gráfica 9 Personas Físicas con Actividad Empresarial



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

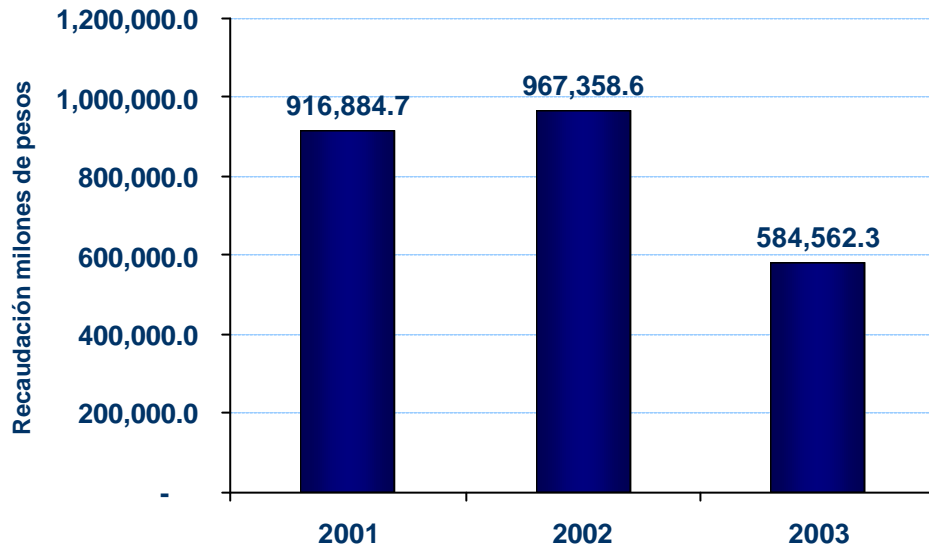
Gráfica 10 Personas Físicas



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

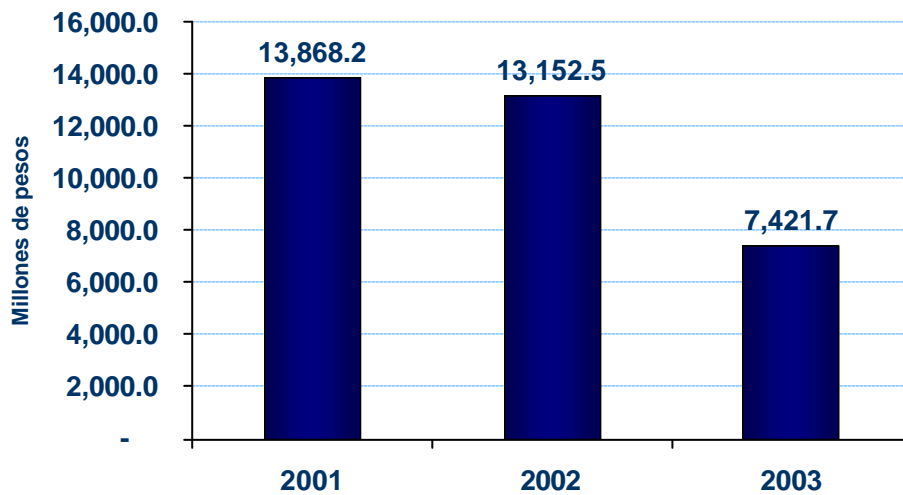
Como consecuencia del incremento de la base de contribuyentes, también aumentó la recaudación total en dichos años:

**Gráfica 11 Recaudación Total Personas Morales**



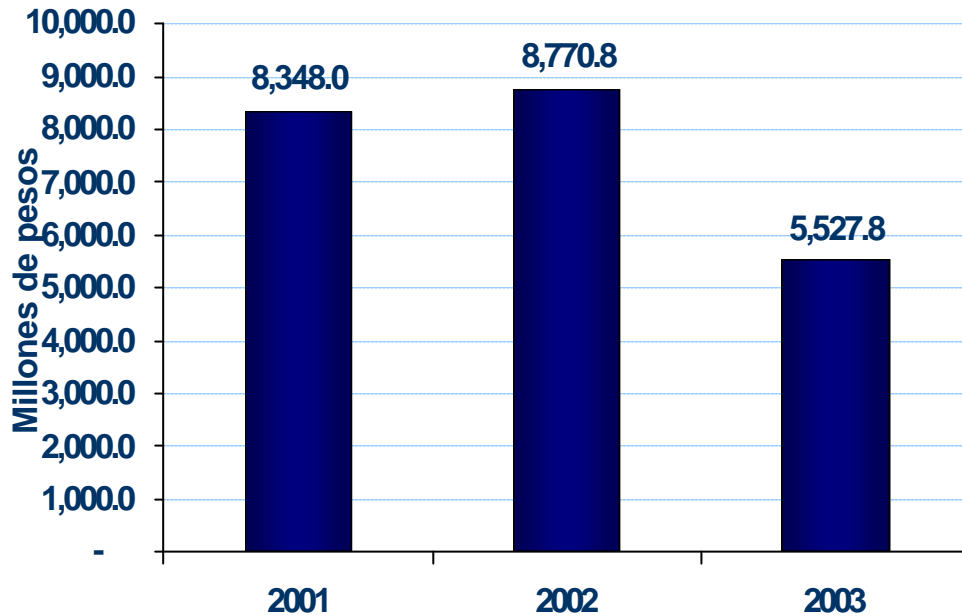
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Gráfica 12 Recaudación Total Personas Físicas con Actividad Empresarial**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Gráfica 13 Recaudación Total Personas Físicas

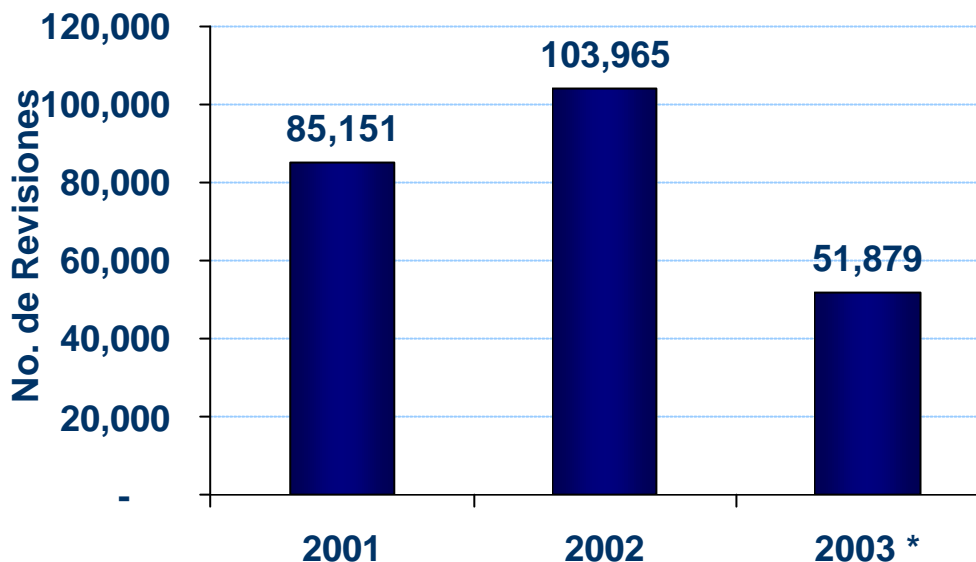


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además del incremento en el universo de contribuyentes, se han implementado mejoras en los sistemas de información por parte del SAT al incorporar al sistema tributario los pagos por internet y la tarjeta tributaria, que si bien en un inicio provocaron ciertos problemas a los contribuyentes, las instituciones de crédito y al propio SAT, actualmente con el proceso de aprendizaje avanzado, permitirá hacer más eficiente la recaudación.

Por lo que se refiere a la cantidad de revisiones a los contribuyentes que lleva a cabo el SAT, se puede observar que la labor en este campo se ha incrementado notablemente:

**Gráfica 14 Actos de Fiscalización SAT**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

\* Ejercicio 2003: Período enero a junio.

### Indicadores de recaudación

Para evaluar los resultados de sus tareas de fiscalización, la SHCP determina los siguientes indicadores de recaudación:

- **Rentabilidad de la fiscalización.** Permite comparar la inversión en actos de fiscalización contra la recuperación inmediata derivada de los propios actos. Es decir, lo que cuesta a la SHCP fiscalizar, respecto de lo que recupera en el transcurso de las auditorías.
- **Efectividad de la fiscalización.** Permite conocer en cuántos de los actos en los que intervino el SAT se identificaron evasiones u omisiones por parte de los contribuyentes. Es decir, el porcentaje de auditorías que tienen como resultado incumplimientos por parte de los contribuyentes.

En los últimos tres años, la SHCP ha mostrado los indicadores de recaudación que se muestran a continuación:

Indicador	Ejercicio 2001	Ejercicio 2002	Ejercicio 2003 *
Rentabilidad de la fiscalización	7.45	9.80	25.4
Efectividad de la fiscalización	93.6	86.2	89.1

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

\* Ejercicio 2003: Período de enero a junio.

Los resultados reportados por las autoridades fiscales muestran una rentabilidad creciente en los procesos de fiscalización, situación que puede ser resultado de la identificación de puntos recurrentes de falla por parte de los contribuyentes, mejoras en la capacitación del personal que lleva a cabo estas tareas y procesos de aprendizaje en la realización de las auditorías.

Sin embargo, aunque los indicadores reflejan resultados muy alentadores, no hay que perder de vista que los datos de recaudación utilizados para obtener dichos parámetros se obtienen de las actas finales de las auditorías que se llevan a cabo, y que dichas cantidades pueden ser objetadas por los contribuyentes ante los tribunales correspondientes, en caso de que consideren que los procedimientos de revisión no se han apegado a lo que indican nuestras leyes fiscales. A continuación se presentan algunas cifras respecto a los créditos fiscales que mantiene la SHCP y que son representativas del problema planteado:

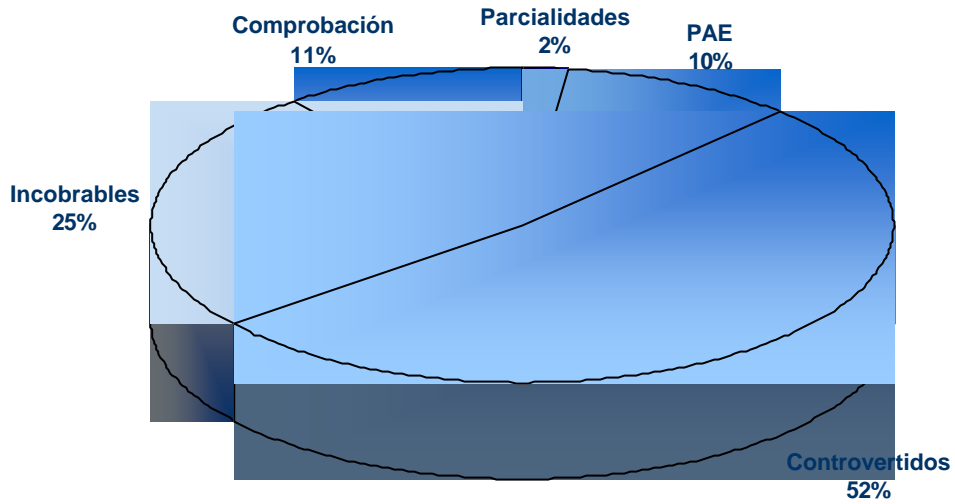
Conceptos	Ejercicio 2001	Ejercicio 2002	Ejercicio 2003 *
Créditos sujetos a pago en parcialidades	4,658.3	1,073.0	982.9
Créditos sujetos a notificación y cobro	---	16,279.0	5,337.1
Créditos sujetos a procedimientos administrativos de ejecución	26,539.4	11,923.8	22,541.1
<b>Créditos controvertidos</b>	<b>131,551.7</b>	<b>118,672.0</b>	<b>110,270.9</b>
Créditos incobrables	63,603.2	92,983.1	91,580.7
Créditos en comprobación o traslado	26,904.0	40,441.4	37,504.0
<b>Total Millones de pesos</b>	<b>253,256.6</b>	<b>281,381.3</b>	<b>268,216.7</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

\* Ejercicio 2003: Período de enero a junio.

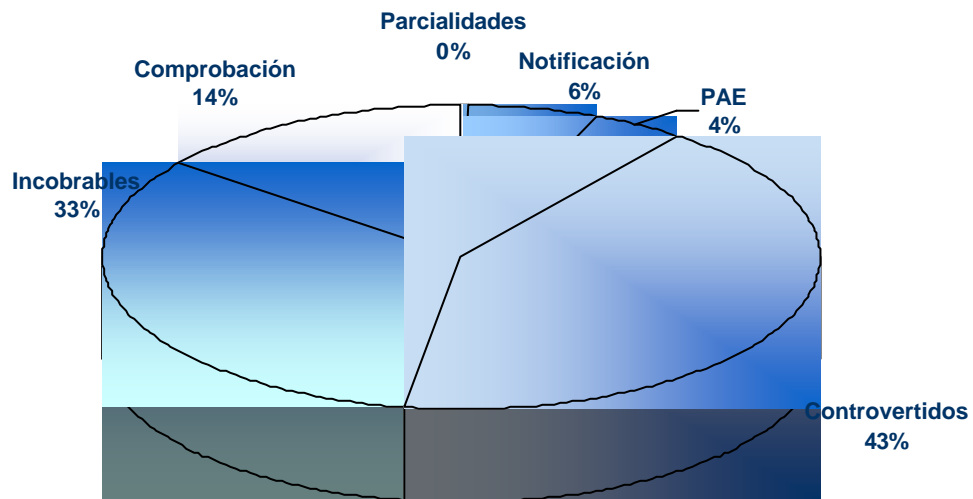
- **Créditos sujetos a pago en parcialidades.** Se refiere a créditos fiscales que los contribuyentes optaron por cubrir en parcialidades. Los montos que se consignan en el cuadro corresponden a la parte de los créditos que está pendiente de cobro.
- **Créditos sujetos a notificación y cobro.** Se refiere a créditos determinados que se encuentran en proceso de notificación o que ya fueron notificados pero están dentro del período de 45 días hábiles que establece el Código Fiscal de la Federación para que el contribuyente liquide el adeudo o utilice los medios de defensa a que tiene derecho. Es decir, una parte de estos créditos pasará a formar parte de los créditos controvertidos.
- **Créditos sujetos al procedimiento administrativo de ejecución (PAE).** Son créditos que se encuentran en alguna de las fases del PAE para su cobro coactivo (embargo, avalúo, remate, etc.).
- **Créditos controvertidos.** Son aquellos que no pueden ser objeto de acciones coactivas de cobro por parte del SAT, debido a que son sujetos de algún procedimiento de carácter legal. Es decir, su cobro depende de una resolución o sentencia de alguna autoridad competente.
- **Créditos incobrables.** Se refiere a aquellos créditos que el SAT ha determinado a cargo de deudores insolventes o no localizados, después de aplicar una serie de procedimientos para intentar su cobro.
- **Créditos en comprobación o traslado.** Son los créditos reportados por los contribuyentes como ya pagados, pero se encuentran sujetos a comprobación y validación por parte del SAT. También se incluyen en este renglón aquellos créditos fiscales sujetos a verificación de improcedencia. Por último, se incluyen los créditos que se encuentran en traslado de una Administración Local a otra, por cambio de domicilio fiscal de los deudores.

Gráfica 15 Créditos Fiscales 2001



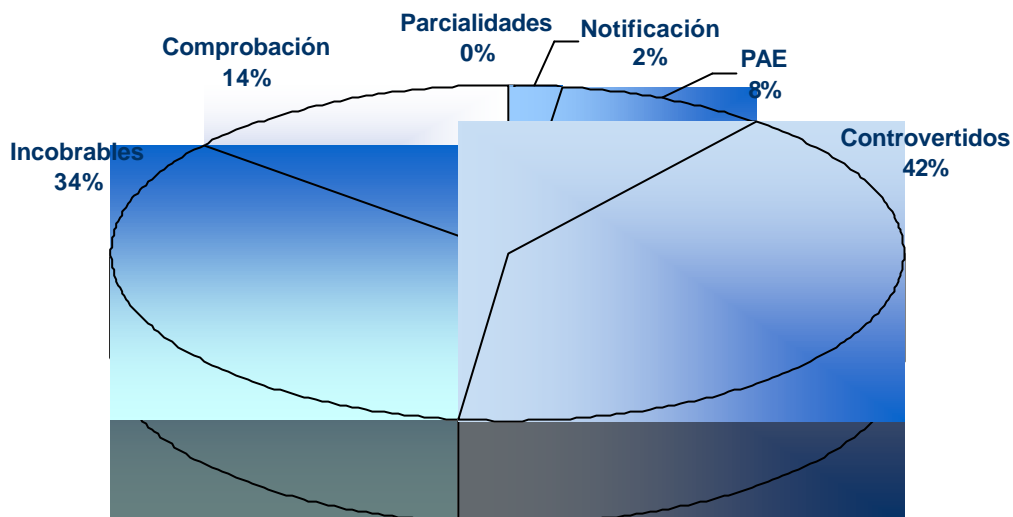
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfica 16 Créditos Fiscales 2002



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**Gráfica 17 Créditos Fiscales 2003**



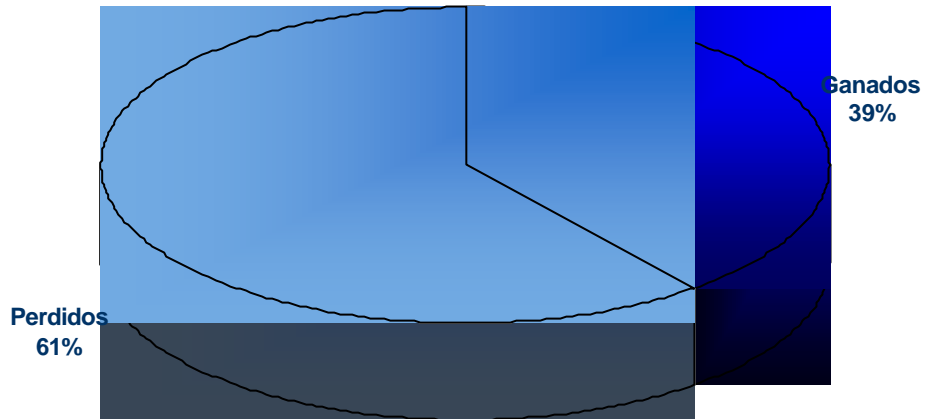
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como bien puede observarse en los tres ejercicios, el porcentaje de créditos controvertidos por los contribuyentes es bastante alto, situación que implica que en los procedimientos de revisión los contribuyentes consideran que las diligencias no se realizaron con estricto apego a las disposiciones fiscales, y en caso de que los procedimientos de defensa de los contribuyentes les sean favorables, no representarán ningún beneficio para el SAT, sino por el contrario, le generarán costos importantes.



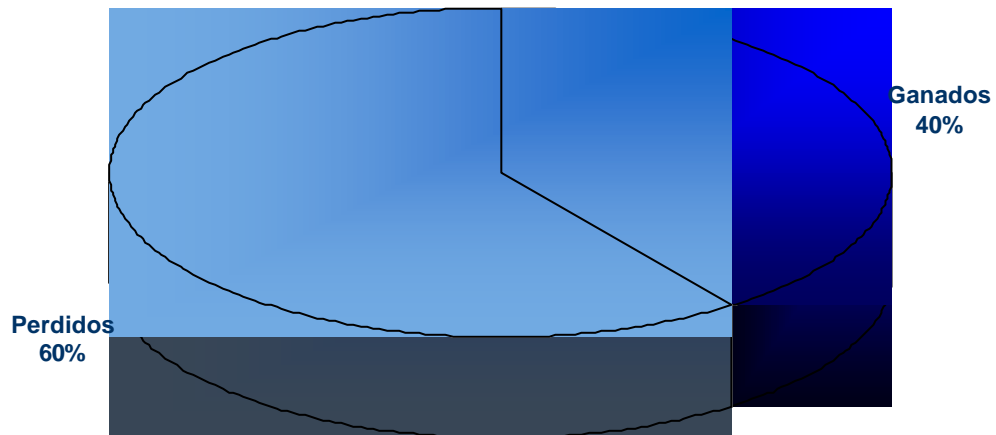
Como un referente del problema recién comentado, se presentan algunas estadísticas de los juicios llevados a cabo por el SAT durante el ejercicio 2002 y el período de enero a junio de 2003:

**Gráfica 18 Número de Juicios Fiscales SAT en 2002**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Gráfica 19 Número de Juicios Fiscales SAT en 2003**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Claramente se advierte que en la mayoría de los casos el contribuyente es quien obtiene una resolución favorable por parte de los tribunales correspondientes. Desafortunadamente, aunque los contribuyentes obtengan resoluciones favorables, el hecho de llevar a cabo dichos juicios se traduce en montos importantes de costos de cumplimiento, que en muchas ocasiones las pequeñas y medianas empresas no pueden soportar, quedando a merced de las injusticias y abusos cometidos por las autoridades fiscales.

Independientemente de los comentarios efectuados respecto de los créditos controvertidos, se deben evaluar las probabilidades de convertir en cobros efectivos los demás rubros que integran el universo de los créditos fincados por el SAT.

Los comentarios efectuados son también aplicables a los resultados que arroja el indicador de efectividad en la fiscalización. Además, en caso de que ese indicador fuera totalmente apegado a la realidad, el hecho de que exista un índice tan alto de incumplimiento también refleja que nuestro sistema fiscal presenta una complejidad muy elevada en la determinación de las contribuciones y para cumplir de manera óptima con todas las obligaciones tributarias.

### **C. Simplificación**

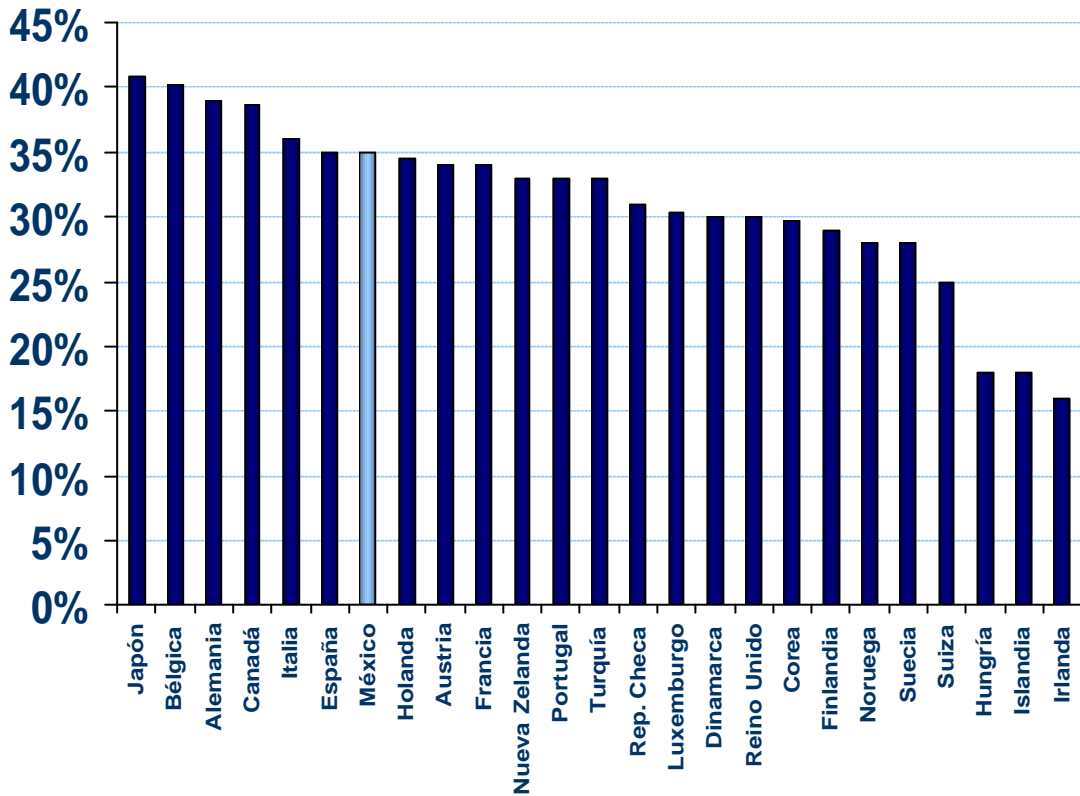
En cuanto al último objetivo que persigue la Nueva Hacienda Pública Distributiva, la simplificación del sistema tributario, es tal vez el que menos resultados favorables ha presentado. Nuestro sistema fiscal presenta un alto grado de complejidad, tanto para las personas morales como para las personas físicas, situación que lleva a los contribuyentes a incurrir en incumplimientos constantemente, como ya se analizó en el punto anterior, y lo hace poco competitivo.

#### **Tasas impositivas, competitividad y simplificación**

El sector empresarial de nuestro país constantemente hace referencia a la falta de competitividad que presenta nuestro sistema tributario. Uno de los argumentos utilizados por dicho sector es el de las elevadas tasas impositivas que presenta nuestra legislación fiscal.

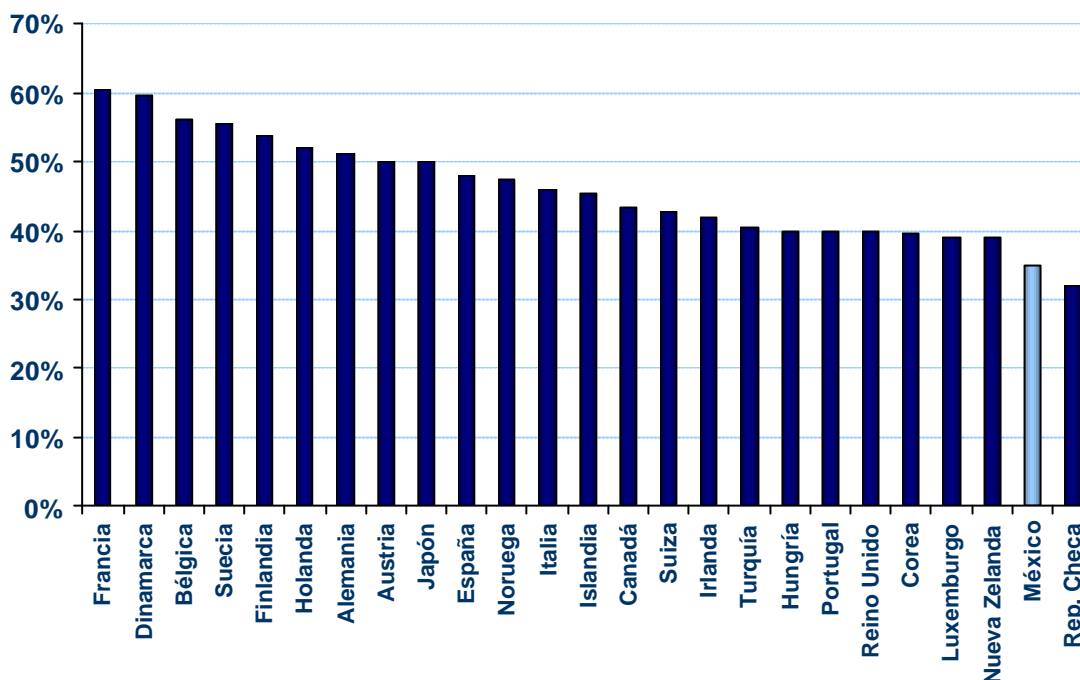
A continuación se presenta una comparación de tasas internacionales de ISR de varios países de la OCDE, para poder evaluar nuestra posición en ese sentido:

**Gráfica 20 Tas ISR OCDE Corporativa**



Fuente: OCDE.

Gráfica 21 Tasa ISR OCDE Personal



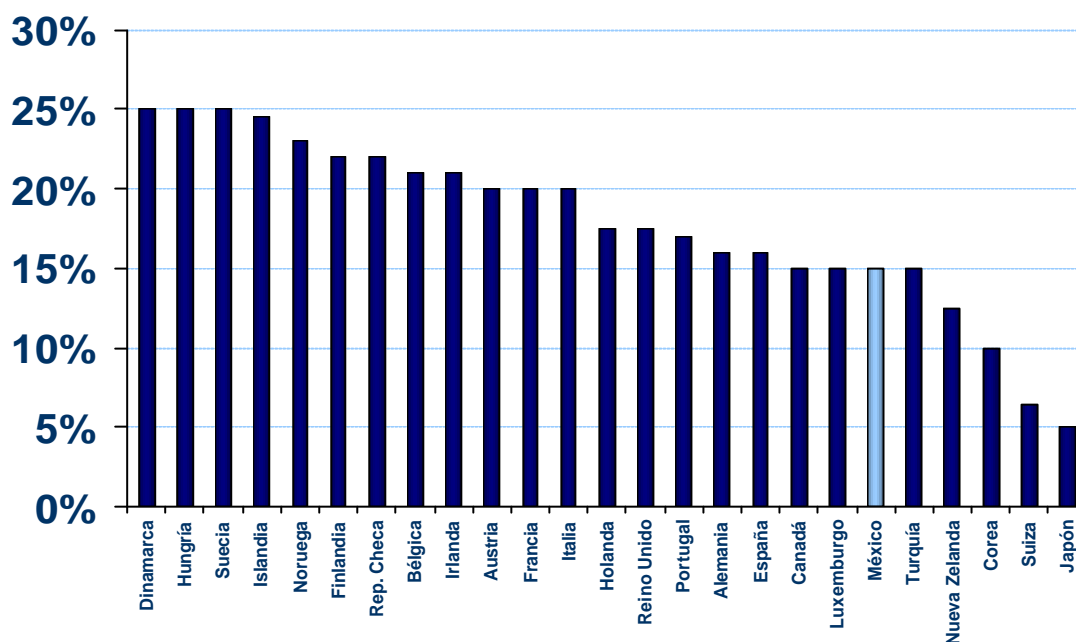
Fuente: OCDE.

En materia de ISR, podemos observar que el nivel de nuestra tasa corporativa se encuentra dentro del rango que manejan los países de la OCDE, por lo que podemos decir que nuestra tasa no es un motivo para que nuestro sistema fiscal sea poco competitivo. Además, es importante recordar que nuestra tasa impositiva bajará hasta niveles de 32% en el ejercicio de 2005 (situándose entonces en la parte media de la tabla).

Por lo que respecta a la tasa máxima aplicable a las personas físicas, nos encontramos entre los países que gravan a sus individuos residentes a una tasa más baja de impuestos.

En cuanto al IVA, las tasas generales a nivel internacional se encuentran en niveles que van del 5% al 25%, ubicándose México en la parte inferior del rango. Nuevamente podemos observar que la tasa no es un elemento que influya en la falta de competitividad de nuestro régimen fiscal.

Gráfica 22 Tasa IVA OCDE



Fuente: OCDE.

La problemática que presenta nuestro sistema fiscal se encuentra en la determinación de la base del impuesto, puesto que las reglas para determinar los ingresos y las deducciones son muy complicadas y contienen muchos requisitos a cumplir, que en muchas ocasiones son totalmente innecesarios.

Estos problemas son mayores tratándose de las pequeñas y medianas empresas, puesto que representan costos de cumplimiento importantes, generan que los contribuyentes distraigan recursos, tanto materiales como humanos, en cumplir con una serie de obligaciones que no generan ningún valor para la empresa.

### 1.3 Análisis crítico del régimen fiscal vigente en cuanto a su impacto en la competitividad de las PyMEs y la consecución de la política tributaria.

En el análisis crítico se pretende estimar el costo de cumplimiento que tiene para una PyME cubrir todos los requisitos fiscales actuales. Es importante evaluar: los costos de cumplir con el actual sistema con sus tasas correspondientes y el costo que tienen para poder adaptarse a los continuos cambios en el régimen fiscal debido a las disposiciones de la miscelánea fiscal.

#### Resultados de los cuestionarios aplicados a expertos fiscalistas a través del Colegio de Contadores Públicos de México

El número de respuestas obtenidas fue de 55 cuestionarios. Algunas preguntas del cuestionario fueron diseñadas de forma abierta. En las preguntas abiertas, el encuestado respondió a las preguntas con sus propias palabras, en vez de seleccionar entre alternativas previamente definidas. Las respuestas se analizaron usando un protocolo de codificación flexible. Es decir, el código fue generado durante el análisis de las respuestas.

El 89% de los expertos considera que el régimen fiscal vigente aplicable a las PyMEs en materia de ISR, IMPAC e IVA no es adecuado para dichas empresas. El 9% considera que el régimen es adecuado en forma parcial. Sólo el 2% de los expertos considera que el régimen fiscal es adecuado. La siguiente Tabla muestra las razones citadas con mayor frecuencia por los expertos que consideran que el régimen fiscal no es adecuado. Los expertos señalaron una o más razones por lo que el porcentaje total no es equivalente al 100% del total de expertos. El 2% de los expertos que opinaron que el régimen fiscal era adecuado no proporcionó razones para justificar su postura.

Principales razones citadas por expertos fiscalistas por las que el régimen fiscal no es adecuado	%
La complejidad en la determinación de los impuestos.	38%
La gran carga administrativa necesaria para cumplir con el régimen fiscal.	20%
La alta tasa impositiva.	13%

De forma similar, la gran mayoría de los expertos 93% considera que el régimen fiscal vigente aplicable a las PyMEs no ha estimulado la creación de nuevas PyMEs ni ha estimulado el desarrollo de las PyMEs existentes. Las razones citadas son las mismas a las anteriores. La siguiente Tabla muestra las razones citadas con mayor frecuencia.

<b>Principales razones citadas por expertos por las que el régimen fiscal vigente aplicable a PyMEs no ha estimulado la creación de nuevas PyMES y no ha estimulado el desarrollo de las existentes</b>	<b>%</b>
La complejidad en la determinación de los impuestos.	18%
La gran carga administrativa necesaria para cumplir con el régimen fiscal.	22%
La alta tasa impositiva.	3.6%

En términos de la tendencia en el costo de cumplimiento de las obligaciones fiscales para las PyMEs, el 74% de los expertos considera que el costo ha aumentado en los últimos cinco años. El 17% considera que el costo ha permanecido igual, y el restante 9% considera que el costo ha disminuido. La siguiente Tabla muestra las razones más comúnmente citadas por los expertos que explican este aumento en el costo del cumplimiento de las obligaciones fiscales. Los expertos que indicaron que el costo del cumplimiento de las obligaciones fiscales ha disminuido, no proporcionaron razones para justificar su respuesta.

<b>Principales razones citas por los expertos fiscalistas que explican el aumento en el costo del cumplimiento de las obligaciones fiscales</b>	<b>%</b>
La carga administrativa para cumplir con las disposiciones fiscales ha aumentado.	22%
La complejidad en la determinación de los impuestos ha aumentado.	20%
La imposibilidad de cumplir con las obligaciones fiscales sin asesoría de expertos.	13%
La necesidad de adecuarse a los cambios continuos de las disposiciones.	7%
La obligación de presentar las declaraciones por Internet.	6%

Con relación al efecto que tiene el costo de cumplir con las obligaciones fiscales sobre la competitividad de las PyMEs, el 90% de los expertos considera que dicho costo representa un obstáculo para que las PyMEs sean competitivas. El restante 10% considera que el régimen fiscal no es un obstáculo para la competitividad. La razón más importante (55%) citada por los expertos es que los recursos utilizados para poder cumplir con las obligaciones fiscales se están desviando del giro principal del negocio.

Se les pidió a los expertos fiscalistas que señalaran, entre varias alternativas, la modificación al régimen fiscal que a su juicio tendría un mayor efecto en la recaudación. La siguiente tabla muestra el porcentaje de expertos que señaló cada una de las modificaciones propuestas. Como se aprecia en la Tabla, más de la mitad de los expertos considera que una simplificación en el régimen tendría el mayor impacto en la recaudación.

<b>Principales razones citadas por los expertos fiscalistas, que a su juicio tendría un mayor efecto en la recaudación relacionada con una modificación al régimen fiscal</b>	<b>%</b>
Simplificación administrativa.	20%
Simplificación del régimen (cálculo del impuesto).	52%
Disminución de tasa.	24%
Otro.	4%

En términos de los estímulos otorgados a las PyMEs, el 78% de los expertos considera que las PyMEs no han aprovechado los estímulos fiscales. Las razones principales por las cuales no se han aprovechado los estímulos fiscales se presentan en la siguiente Tabla. Es interesante mencionar que el 7% de los expertos considera que los llamados estímulos fiscales no son realmente estímulos.

<b>Principales razones citadas por los expertos fiscalistas, por las cuales las PyMEs no se han aprovechado los estímulos fiscales</b>	<b>%</b>
El desconocimiento de los estímulos fiscales otorgados.	35%
Los estímulos fiscales no pueden ser aprovechados por todo tipo de PyMEs.	16%
El aprovechamiento de los estímulos implica un costo administrativo o de asesoría externa que las PyMEs no pueden pagar.	13%

Del 22% de los expertos que considera que las PyMEs sí han aprovechado los estímulos fiscales, el 9% menciona el límite de ingresos mínimo para la aplicación del IMPAC. No existe mención a otros estímulos aprovechados por las PyMEs.



## Resultados de los cuestionarios aplicados a personal de empresas PyMEs

El número de respuestas obtenidas fue de 49 cuestionarios. De forma similar al cuestionario aplicado a expertos fiscalistas, este cuestionario también incluyó preguntas abiertas. Así mismo, las respuestas se analizaron usando un protocolo de codificación flexible. Del total de cuestionarios obtenidos, el 91% corresponde a empresas con un máximo de 100 empleados. El 9% restante corresponde a empresas con un número de empleados entre 101 y 250.

A las PyMEs se les preguntó su postura respecto a la complejidad del régimen fiscal vigente, a los servicios de asistencia que se prestan al contribuyente y a los trámites que se deben realizar. La siguiente Tabla presenta los resultados obtenidos en estos conceptos.

<b>Postura respecto a la complejidad del régimen fiscal vigente, a los servicios de asistencia que se prestan al contribuyente y a los trámites que se deben realizar</b>			
<b>Conceptos</b>	<b>De acuerdo</b>	<b>Desacuerdo</b>	<b>No contestó</b>
Las disposiciones fiscales son fáciles de entender para el contribuyente.	10%	88%	25%
Las disposiciones fiscales son suficientemente flexibles para ser implementadas de manera eficiente por las PyMEs.	10%	88%	2%
Los cambios en las disposiciones fiscales son predecibles.	14%	80%	6%
Las disposiciones fiscales son consistentes unas con otras (no son contradictorias).	10%	74%	16%
Una PyME puede no llegar a cumplir con las obligaciones fiscales debido al número y complejidad de las mismas.	71%	23%	6%
Una PyME puede no llegar a cumplir con las obligaciones fiscales debido al costo que ello implica.	71%	23%	6%
Es claro a qué administración acudir.	67%	29%	4%
Es sencillo tener contacto con las autoridades competentes.	14%	84%	2%
La información que proporcionan las autoridades es igual o consistente, independientemente de la Administración de que se trate.	16%	67%	17%

<b>Postura respecto a la complejidad del régimen fiscal vigente, a los servicios de asistencia que se prestan al contribuyente y a los trámites que se deben realizar</b>			
	<b>De acuerdo</b>	<b>Desacuerdo</b>	<b>No contestó</b>
La información que proporcionan las autoridades es adecuada a las necesidades de las PyMEs.	12%	78%	10%
El tiempo de respuesta por parte de las autoridades es razonable de acuerdo con el trámite a realizar.	14%	82%	4%
Existe certeza de que se obtendrá una respuesta por parte de la autoridad.	37%	57%	6%
Las autoridades proporcionan respuestas oportunamente a las consultas realizadas.	12%	86%	2%
Existe claridad sobre quién es la persona responsable de atender el trámite.	22%	76%	2%
El proceso de apelación y demanda es claro.	14%	63%	23%
El proceso es flexible y no burocrático.	6%	86%	8%
Las solicitudes de devolución de impuestos son autorizadas en un tiempo adecuado.	8%	73%	19%

Como se muestra en la Tabla anterior, la mayoría de las PyMEs considera que el sistema fiscal es complejo. En términos generales las disposiciones no son fáciles de entender ni son consistentes. El costo y la complejidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales puede impedir el cumplimiento de las mismas. Tratándose de los servicios de asistencia a las PyMEs, la mayor parte de los encuestados considera que la información que proporcionan las autoridades no es adecuada. Finalmente, en relación a los trámites que las PyMEs deben realizar, la gran mayoría de los encuestados considera que el proceso para la realización de trámites y los tiempos de respuesta son inadecuados.

Las PyMEs también opinaron sobre la tendencia en los costos administrativos incurridos para cumplir con las obligaciones fiscales. La siguiente Tabla muestra los resultados obtenidos en estas preguntas.

Tendencia de los costos administrativos incurridos para cumplir con las obligaciones fiscales					
Concepto	Incremento Sustancial	Incremento Moderado	No han cambiado	Disminución	Disminución sustancial
Introducción de nuevas disposiciones fiscales aplicables a las PyMEs.	37%	47%	16%	0%	0%
Incremento en la complejidad de las disposiciones fiscales aplicables a las PyMEs.	63%	29%	6%	2%	0%
Simplificación o reducción de las disposiciones fiscales aplicables a las PyMEs.	0%	0%	70%	30%	0%
Reformas fiscales encaminadas a reducir el costo de cumplimiento para las PyMEs.	0%	0%	77%	23%	0%

Como se observa en la Tabla, la mayoría de las PyMEs considera que los cambios y la complejidad de las nuevas disposiciones fiscales ha ocasionado un incremento en los costos administrativos. En relación a las disposiciones fiscales enfocadas a simplificar y reducir el costo de cumplir con las obligaciones fiscales, la mayoría de las PyMEs considera que no han tenido un efecto en los costos administrativos.

El aprovechamiento de los estímulos fiscales por las PyMEs se estudió desde dos perspectivas. Una perspectiva histórica que reporta si en los últimos 5 años las PyMEs han aprovechado los estímulos fiscales proporcionados. En términos históricos, el 93% de los encuestados ha aprovechado algún estímulo fiscal en los últimos cinco años. Sin embargo, del total de los encuestados que indicaron el estímulo que habían aprovechado, sólo uno de ellos señaló la exención del IMPAC. El resto de los encuestados que indicaron los estímulos que habían aprovechado, señalaron estímulos fiscales generales no diseñados en forma específica para PyMEs.

Una segunda perspectiva explora los estímulos fiscales que serían deseables para las PyMEs. La siguiente Tabla indica los estímulos deseables citados con mayor frecuencia por las PyMEs. Las PyMEs podían señalar más de un estímulo deseable por lo que el porcentaje total no es igual al 100%.

<b>Estímulos fiscales deseables citados con mayor frecuencia para las PyMEs</b>	
Uso de tarifa o de una menor tasa.	33%
Incremento en el número de partidas deducibles.	25%
Período de gracia para el pago de impuestos a PyMEs de nueva creación.	20%
Simplificación administrativa y en el cálculo del impuesto.	20%
Estímulos por generación de empleos.	16%
Plazos trimestrales o semestrales para la presentación de declaraciones.	6%

Las PyMEs perciben que la carga impositiva es muy alta, por lo que proponen dos mecanismos para disminuir el costo fiscal, el uso de tarifas o en su caso una tasa menor a la actual, y un incremento en el número de partidas deducibles. Aún y cuando no es un estímulo fiscal, las PyMEs demandan una simplificación en los procesos administrativos y en los procedimientos para el cálculo de los impuestos. Dentro de la simplificación administrativa, se señala con frecuencia, la periodicidad de la presentación de declaraciones.

## Interpretación de los resultados

Tomando en su conjunto los resultados de las dos encuestas, se puede concluir lo siguiente:

- El régimen fiscal vigente aplicable a las PyMEs es complejo y representa un costo administrativo muy alto. Debido a lo complejo del régimen, las PyMEs se ven en la necesidad de contratar especialistas. Las PyMEs consideran que si el régimen fuera sencillo, podrían calcular los impuestos dentro de la misma empresa y no habría necesidad de contratar a asesores externos. Este argumento es apoyado por los expertos fiscalistas, quien en su mayoría considera que una simplificación en el cálculo del impuesto tendría el mayor impacto en la recaudación fiscal.
- Los pagos por Internet podrían representar una simplificación administrativa. Sin embargo, las PyMEs consideran esta disposición como una carga administrativa mas. Este costo incluye la adquisición de hardware, software, conexiones a Internet y capacitación de los empleados. Para las empresas que contaran, con anterioridad a la disposición, con la infraestructura necesaria para realizar pagos por Internet este costo debería ser mínimo. Sin embargo, por lo expresado por las PyMEs y los expertos fiscalistas, las PyMEs no contaban con la infraestructura de sistemas para cumplir con la disposición.
- Las PyMEs y los expertos fiscalistas no consideran que el régimen fiscal estimule la creación y desarrollo de las PyMEs. Mas aun, las PyMEs sugieren contar con un periodo de gracia para el pago de impuestos para las PyMEs de nueva creación.
- El régimen fiscal vigente representa un obstáculo para la competitividad de las PyMEs porque los recursos en tiempo y dinero que deberían utilizarse en el giro principal del negocio, se utilizan para cumplir con las obligaciones fiscales.

## 1.4. El papel de la regulación en materia de fomento económico.

Uno de los objetivos permanentes del Gobierno Federal, a fin de propiciar el desarrollo económico nacional, ha consistido en mantener la participación activa de México en la economía mundial; al efecto, ha sido necesario implementar estrategias concretas que alienten la inversión productiva. Durante el último año, la competitividad de la economía mexicana a nivel internacional ha logrado avanzar al pasar del sitio 53 al 47 de entre 102 países<sup>2</sup>. Sin embargo, aún quedan asignaturas pendientes y un largo camino por recorrer.

Es precisamente en el contexto descrito que los distintos agentes involucrados en el proceso económico coinciden en señalar que una regulación obsoleta y mal diseñada genera obstáculos innecesarios a quienes pretenden poner en marcha un negocio, y altos costos de cumplimiento a los empresarios; esta situación ha propiciado, con efecto multiplicador, el incremento de los precios, la disminución en los niveles de inversión productiva —con el consecuente efecto sobre el nivel de empleo—, la corrupción y, en definitiva, la ineficacia de las acciones de gobierno para el fomento económico<sup>3</sup>.

En congruencia con las afirmaciones precedentes, es sencillo advertir que la regulación, entendida como un proceso complejo, juega un papel crucial en materia de fomento económico. A propósito de la regulación, explica la OCDE lo siguiente:

- El sistema regulatorio incluye los procesos e instituciones a través de los cuales las normas jurídicas son desarrolladas, promulgadas y llevadas a cabo. De esta forma, la regulación es entendida como un amplio rango de instrumentos jurídicos —constitucionales, legales y administrativos— mediante los cuales los gobiernos establecen condiciones en la conducta de los ciudadanos, las empresas, y el gobierno mismo. Los sistemas regulatorios no sólo comprenden las reglas nacionales, sino también las reglas desarrolladas por los niveles subnacionales o regionales y los procesos internacionales<sup>4</sup>.

Así entendida, la regulación se traduce en el conjunto de instrumentos jurídicos por medio de los cuales se establecen las condiciones, instituciones y garantías para que las empresas y los ciudadanos puedan realizar sus

<sup>2</sup> Vid. Reporte Global de Competitividad 2003-2004. Foro Económico Mundial. Algunos de los criterios que determinan el Índice de Crecimiento de Competitividad son el ambiente macroeconómico, la calidad de las instituciones públicas y la tecnología.

<sup>3</sup> Vid. Decreto por el que se aprueba el Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006, publicado en el DOF el 17 de enero de 2003.

<sup>4</sup> OCDE, *The OECD report on regulatory reform*, París, 1997, vol. II, p. 196.

actividades; “cuando la regulación de la actividad económica está mal diseñada o concebida, impone obstáculos innecesarios a las empresas, especialmente a las de menor tamaño; eleva los precios de los consumidores; desincentiva la inversión productiva, creadora de empleos, y merma la calidad de los servicios gubernamentales a los ciudadanos”<sup>5</sup>. De ahí que el reto de todo gobierno consista en establecer, como punto de partida para el desarrollo económico, un marco regulatorio claro y estable, que garantice la eficacia de las acciones de gobierno y la seguridad jurídica de sus destinatarios.

#### **1.4.1 La mejora regulatoria en relación con los problemas que presenta el régimen fiscal para las PyMEs**

El gobierno federal durante los últimos 15 años ha impulsado una serie de estrategias a efecto de avanzar en la mejora regulatoria como un elemento clave para impulsar el crecimiento económico del País. En esta línea, el Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006, en relación con el Programa Nacional de Competencia Económica 2001-2006, se ha propuesto como objetivo básico propiciar el establecimiento de un marco normativo que fomente la competencia, promueva el buen funcionamiento de los mercados y procure las reformas legislativas y administrativas necesarias para garantizar una mayor seguridad jurídica a los agentes económicos.

---

<sup>5</sup> Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Informe Final del Comisionado*, noviembre de 2000, p. 1.

Costo regulatorio y beneficio potencial de la mejora regulatoria (% PIB)		
País	Costo de la Regulación (mil millones)	Beneficios potenciales de la desregulación
Estados Unidos	7.2 – 9.5 % US \$ 660 –870 mm	0.3% US\$ 27 mm
Australia	9 – 19% US\$ 36 – 77 mm	5.5% US\$ 22 mm
Canadá	11.8% US\$ 113 mm	-
Japón	-	2.3 – 18.7 % US\$ 100 – 810 mm
Unión Europea	-	3-7 % US\$ 196 –457 mm
Alemania	-	0.3% US\$ 6.3 mm
Holanda	-	0.5 – 1.1% US\$ 2 – 4.3 mm
México	10% (mínimo) US\$ 58 mm	

Fuente: Comisión Federal de Mejora Regulatoria 2002, [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx).

Particularmente en el contexto mexicano, al considerar que alrededor de un 80% de los empleos son generados por pequeñas y medianas empresas, se vuelve prioritario incrementar sus niveles de inversión, productividad y financiamiento en todos los sectores. En este sentido, una de las materias centrales a revisar es el régimen fiscal aplicable a la pequeña y mediana empresas, a fin de verificar los efectos que propicia en este sector.

En primer término, debe señalarse que, en el contexto internacional, México es uno de los países que presenta uno de los niveles más bajos de recaudación tributaria. La recaudación como parte del PIB se ha mantenido por debajo del nivel que presentan los países desarrollados; incluso en países con un nivel de desarrollo similar al de México la tendencia de la recaudación ha ido en



aumento, caso contrario de lo que acontece en nuestro país. Por otro lado, de manera generalizada, nuestro sistema fiscal se enfrenta a una serie de exenciones y regímenes especiales que, además de restarle neutralidad, equidad y simplicidad a los impuestos, ha generado una importante pérdida en la recaudación.

Las anomalías del sistema tributario mexicano condicionan particularmente al régimen fiscal de la pequeña y mediana empresas, mismo que funciona en la actualidad como un dique para la creación de nuevas empresas y, en consecuencia, como una barrera del crecimiento económico nacional. La principal problemática de este régimen fiscal radica en la base para el cálculo del impuesto, dada la complejidad, innecesaria en ocasiones, de las reglas para la determinación de los ingresos y las deducciones. La dificultad para comprender las disposiciones tributarias y los requisitos excesivos han generado para las empresas altos costos de cumplimiento, desviando recursos materiales y humanos para poder cumplir con las obligaciones fiscales que, en definitiva, no generan valor alguno para la misma.

Como claros ejemplos de estas complicaciones innecesarias que presentan nuestras leyes fiscales, se pueden mencionar las siguientes obligaciones:

- Momentos de acumulación de los ingresos que no concuerdan con la realidad económica de las transacciones que realizan los contribuyentes, con el único propósito de anticipar el momento de recaudación (anticipos).
- Requisitos excesivos a cumplir en la expedición de comprobantes para efectos fiscales.
- Dictámenes fiscales obligatorios. Las autoridades trasladan al contribuyente los costos de fiscalización obligándolos a efectuar diversos dictámenes para efectos fiscales (ISR, IVA, IMPAC, IMSS y contribuciones locales), mismos que deberán ser elaborados por contadores públicos registrados ante las autoridades fiscales. Este punto afecta en menor medida a las PyMEs puesto que la obligación se establece en términos de montos de ingresos, activos y número de empleados, que exceden normalmente a los parámetros establecidos para este tipo de empresas.
- Determinación de ajustes inflacionarios para obtener un efecto monetario anual. Las reglas que se establecen a este respecto son confusas y generan inseguridad jurídica para los contribuyentes. Las pequeñas y medianas empresas constituidas como personas morales no cuentan con algún mecanismo simplificado para determinar estos cálculos. Con los niveles de inflación que actualmente se presentan en nuestro país, los resultados que arrojan estos procedimientos no son

relevantes en la base impositiva y, en cambio, requieren de la utilización de personal altamente especializado y una inversión considerable de tiempo para su correcta determinación.

- Determinación de impuestos, retenciones y aportaciones de seguridad social sobre los pagos efectuados a empleados. Se utilizan varias tarifas para determinar impuestos, subsidios y créditos al salario que complican de manera importante el cálculo de las retenciones que deben efectuarse a los empleados. Adicionalmente, se incluye un impuesto sustitutivo del crédito al salario que pretende hacer que los empleadores absorban el costo del crédito al salario que otorga la Ley del ISR, en sustitución del Gobierno Federal. Las bases para determinar las cuotas al IMSS e INFONAVIT se calculan sobre diferentes límites por cada ramo y con reglas complejas para la determinación de los salarios base, que a su vez difieren de las bases para efectos de los impuestos sobre nóminas que se pagan a nivel local en cada entidad federativa y en el Distrito Federal.
- Los distintos capítulos que regulan la determinación de la base gravable que obtienen las personas físicas otorgan tratamientos completamente distintos a diversas partidas, como son las deducciones o las pérdidas sufridas, debiendo tener un tratamiento uniforme y justo, que permita a los contribuyentes tributar conforme a su real capacidad contributiva.
- Las personas físicas y morales, aún cuando sean PyMEs, quedan obligadas a determinar el monto de los ingresos y deducciones generados en operaciones celebradas con partes relacionadas a valores de mercado, utilizando para ello la metodología indicada para determinar los precios de transferencia basada en las reglas emitidas por la OCDE. Aún cuando la Ley del ISR establece que las personas con ingresos inferiores a \$13,000,000.00 no están obligadas a mantener la documentación antes referida, se tiene la obligación de determinar los valores bajo el principio de plena competencia, sin importar el monto de las transacciones a analizar, situación que genera costos de cumplimiento muy elevados para dichos contribuyentes.
- La SHCP emite diversas modificaciones a las disposiciones fiscales mediante la resolución miscelánea. Por medio de estas reglas las autoridades fiscales cambian regulaciones, otorgan tratamientos preferenciales y pretenden imponer obligaciones adicionales a las que establecen las leyes fiscales para los contribuyentes. Como resultado de estos procedimientos, los contribuyentes se encuentran en una situación de inseguridad jurídica constantemente.
- Cálculo de factores de acreditamiento y controles complejos para contribuyentes que realicen actos o actividades exentas y gravadas para efectos del IVA.

- En la Ley del IVA se establecen obligaciones y requisitos complejos para incorporar a las PyMEs a las cadenas productivas de exportación. También existen disposiciones en materia de ISR y aduanas que obstaculizan la incorporación de este tipo de empresas a las actividades de exportación.
- Imposibilidad de compensar saldos a favor contra saldos a cargo de distintos impuestos, salvo en aquellos casos que indica el SAT mediante reglas generales. Esto complica de manera importante a los contribuyentes el manejo de flujos de efectivo. Las PyMEs se ven seriamente afectadas por este tipo de regulaciones.

### Regímenes fiscales especiales

En materia de simplificación, existen dos regímenes especiales que verdaderamente presentan un esquema de simplificación para los contribuyentes, como se puede apreciar en la descripción que se realizó anteriormente, y estos son: el régimen intermedio y el régimen de pequeños contribuyentes. Desafortunadamente, estos esquemas de tributación sólo son accesibles para las personas físicas, situación que genera una iniquidad y desalienta la creación de empresas incorporadas. Es decir, este tipo de situaciones desalienta a los pequeños contribuyentes a desarrollar una empresa, por dos motivos principales:

- No se atreven a crear una empresa como persona moral puesto que los regímenes fiscales que les son aplicables (general y simplificado) son muy complejos y requieren de una inversión importante en recursos humanos y materiales.
- No realizan actividades empresariales bajo los regímenes de personas físicas porque se ve involucrado en el negocio la totalidad de su patrimonio, a diferencia de las personas morales que únicamente ponen en riesgo el capital que voluntariamente determinen los socios. Este tipo de situaciones ayuda a que muchas personas tomen la decisión de incorporarse al comercio informal. De acuerdo con datos proporcionados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se estima que el 62% de la población mexicana que ha perdido su empleo se ha refugiado en la economía informal, donde subsiste gracias a que no paga impuestos.
- Sería conveniente establecer un régimen similar al intermedio para las personas morales para que ello no fuera un factor que influyera en la decisión de crear una empresa que se incorporara a la economía formal.

Respecto del régimen de pequeños contribuyentes podemos decir que efectivamente presenta un esquema tributario bastante sencillo y claro.

Aunque es evidente que es un régimen diseñado para aquellos contribuyentes que realicen actividades en la vía pública o en puestos fijos o semifijos, podría permitirse que operaran bajo sus reglas otro tipo de contribuyentes.

- El problema que se presenta para ingresar a dicho régimen es que únicamente se pueden realizar operaciones con el público en general, es decir, no se les permite expedir comprobantes con requisitos fiscales, y en consecuencia los pagos realizados a este tipo de contribuyentes no se consideran deducibles para la personas que los efectúan. Esta situación impide que este tipo de contribuyentes pueda hacer crecer sus negocios de manera óptima, y nuevamente la decisión más sencilla es realizar las actividades a la sombra de la economía informal.
- En sus inicios el régimen permitía expedir comprobantes fiscales a los contribuyentes, pero indudablemente, por las tasas bajas de impuesto que se tienen en el régimen y la simplicidad de su administración, muchos contribuyentes hicieron mal uso del mismo dejando de pagar el ISR debido. A manera de sugerencia, pensamos que, en alguna medida, este tipo de problemas pueden eliminarse diseñando el sistema de tal manera que los contribuyentes tuvieran que obtener autorización por parte de las autoridades fiscales para tributar en él, y no como en el pasado que podía inscribirse en ese régimen cualquier persona de manera voluntaria.
- Otro problema que presenta el régimen de pequeños contribuyentes es el de permitir que se enajenen bienes de procedencia extranjera sin contar con la comprobación de su legal estancia en el país (aún cuando todo el importe de la venta genere un impuesto del 20%), puesto que dicha situación fomenta en alguna medida el comercio informal, la competencia desleal y el contrabando.

Un problema de equidad que presentan los dos regímenes comentados, es el hecho de que las personas físicas que obtienen ingresos derivados de la prestación de servicios personales independientes no tienen acceso mas que al régimen general de las actividades empresariales y profesionales. Si las autoridades fiscales decidieron homologar el tratamiento para las actividades empresariales con el de los servicios independientes, siguiendo los lineamientos marcados por la OCDE en esta materia, es injusto que no se les permita el acceso a ambas actividades a los mismos tratamientos fiscales. Los beneficios que otorgan los regímenes intermedio y de pequeños contribuyentes son igualmente aplicables a los servicios independientes, bajo los mismos supuestos mencionados por la legislación para la realización de actividades empresariales.

## Estímulos fiscales

Los estímulos fiscales otorgados por nuestra legislación fiscal, normalmente no son aprovechados por las PyMEs. Como prueba de esta situación está la exposición de motivos que se presentó la SHCP al Congreso de la Unión para la aprobación de las reformas fiscales del año de 1999, en las que se eliminaba la opción de tomar la deducción inmediata de inversiones (en términos muy similares al estímulo que actualmente se encuentra vigente), argumentando que era una medida diseñada para que la tomaran las pequeñas y medianas empresas y, sin embargo, únicamente aplicaban el beneficio las grandes empresas.

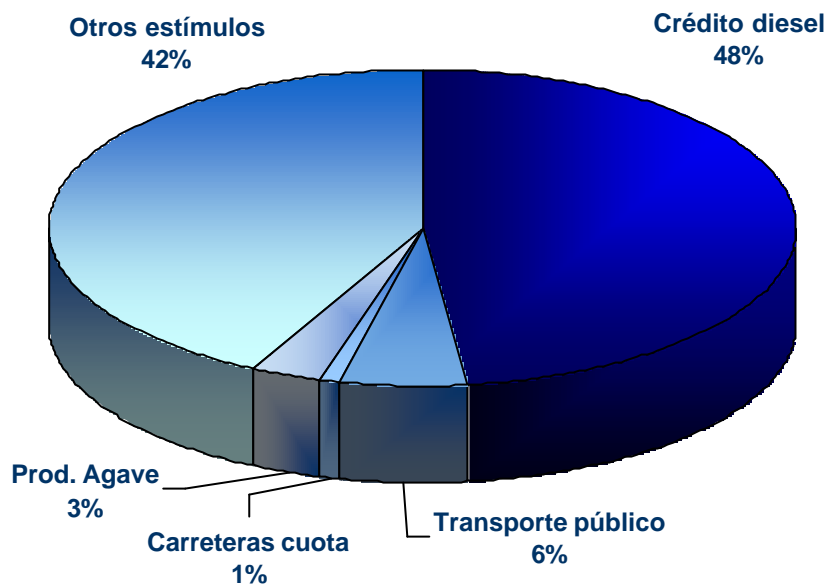
Esta situación puede deberse a dos situaciones:

- Las reglas que establecen estos estímulos en ocasiones son confusas y complicadas, y en consecuencia las PyMEs tienen que invertir cantidades, con las que no cuentan, en la contratación de especialistas que los auxilien a implementar dichos beneficios en sus negocios.
- La falta de conocimiento de dichos estímulos por parte de los contribuyentes. Este problema tiene su origen en la falta de educación fiscal que tienen los contribuyentes en general, y por otra parte hace falta que las autoridades realicen campañas de difusión importantes sobre dichos estímulos, en la misma manera en que lo hacen respecto de las obligaciones de pago que tienen los contribuyentes (campañas de declaraciones anuales de impuestos) y otorgando asesoría profesional a los contribuyentes, a través de personal bien capacitado y con verdaderas intenciones de servicio a los contribuyentes, tal como se establece dentro de las líneas estratégicas a seguir bajo la Nueva Hacienda Pública Distributiva.

El monto total aprovechado de los estímulos fiscales durante el ejercicio 2002, conforme a los datos presentados por la SHCP, fue de \$7,292 millones de pesos. Esta cifra representa únicamente el 0.7% de la recaudación total obtenida.

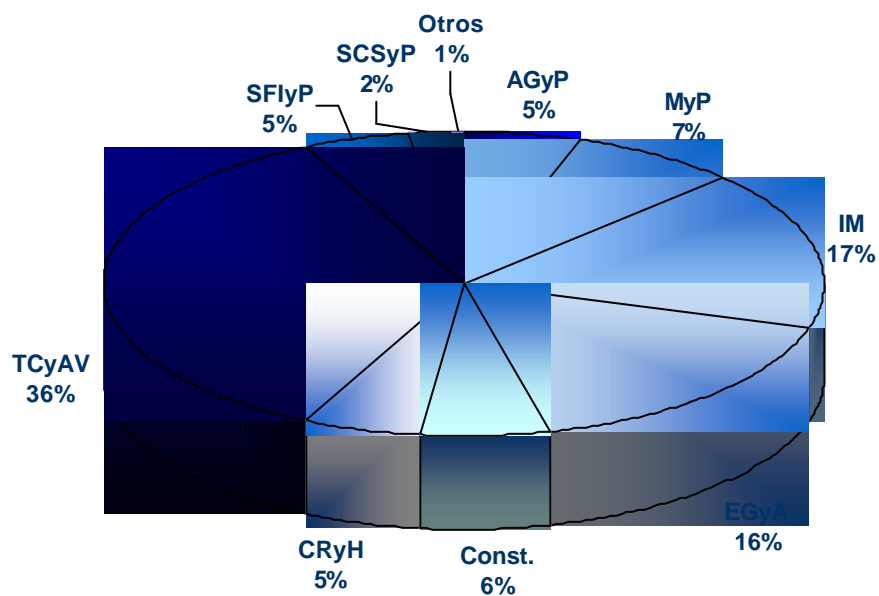
El aprovechamiento de los estímulos fiscales por sector y por actividad económica durante el ejercicio 2002, se puede observar en las gráficas siguientes:

Gráfica 23 Estímulos Fiscales 2002



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfica 24 Estímulos Fiscales 2002 por Sector



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## 1.5 Propuestas de reforma

Como podrá advertirse, dado que la regulación de los países analizados presenta aspectos favorables y desfavorables, que difícilmente podrían explicarse en su totalidad para el caso mexicano, se optó por seguir una estrategia propia de selección y determinación de soluciones.

En términos concretos, se presentan dos posibles estrategias de solución: simplificación administrativa y reducción de tasas. Los resultados del análisis econométrico muestran los siguientes resultados:

- La simplificación administrativa de las obligaciones fiscales de las PyMEs ha generado en otros países un incremento promedio en recaudación del 2.1 % (dos punto uno por ciento) del Producto Interno Bruto (PIB).
- La reducción de la tasa aplicable a las PyMEs no genera un efecto significativo en la recaudación.

En atención al resultado econométrico, la estrategia a implementar consiste en la simplificación administrativa de las obligaciones fiscales de las PyMEs; lo anterior, puesto que no sólo genera un beneficio para la Hacienda Pública Federal —que se traduce en un incremento en la recaudación y creación de nuevas PyMEs—; sino que, además, generaría un beneficio directo sobre las PyMEs, porque la simplificación administrativa disminuiría los costos de transacción asociados al de cumplimiento de la normativa fiscal.

En todo caso, debemos señalar que a fin de propiciar la eficacia del marco fiscal de la pequeña y mediana empresas es indispensable iniciar un proceso que opere de manera convergente por las siguientes vías:

- Desregulación: Entendida como una herramienta de racionalización normativa que se traduce en la eliminación o simplificación de la normatividad existente.
- Reforma regulatoria o re-regulación: Consiste en la construcción o reconstrucción del marco normativo aplicable al sector de incidencia; y
- Reforma administrativa: Por esta vía deberán diseñarse en clave de eficacia y eficiencia los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las disposiciones normativas.

Asimismo, deberán considerarse los distintos agentes y órganos de gobierno involucrados en el proceso de reformas: Federación, Estados, Municipios, empresarios y ciudadanos; así como concretos grupos de interés.

El conjunto de cambios normativos a propósito del régimen fiscal para la Pequeña y Mediana Empresas podría operar por las modificaciones a la legislación secundaria, en los términos siguientes:

Ordenamiento jurídico	Objetivos	Disposiciones Normativas Concretas
<p><b>Código Fiscal de la Federación y su reglamento</b></p>	<p>1.1. Eliminar el exceso de requisitos formales aplicables a las reglas de contabilidad que deben llevar los contribuyentes. Concretamente, se deberían simplificar requisitos de forma en comprobantes fiscales: eliminar vigencia, datos de los impresores.</p> <p>1.2. Eliminar para las PyMEs la obligación de dictaminar sus estados financieros para efectos fiscales.</p> <p>1.3. Hacer más simple y expedita la recuperación de cantidades a favor de los contribuyentes, apegándose a los plazos establecidos. Una forma altamente efectiva es permitir la compensación de los saldos a favor contra saldos a cargo de distintos impuestos.</p>	<p>1.1. Reglas de contabilidad a) Arts. 28, 83 y 84 CFF b) Arts. 26 al 41 RCFF</p> <p>1.2. Dictámenes fiscales a) Art. 32-A RCFF b) Art. 44-Bis RCFF</p> <p>1.3. Saldos a favor a) Arts. 22 y 23 CFF b) Arts. 7 al 13-B RCFF</p>

### Código Fiscal de la Federación

#### 1.1.

La propuesta es implementar reglas de contabilidad simplificada, tal como sucede en el caso de personas físicas (libros de ingresos, egresos e inversiones), para las empresas constituidas como personas morales que sean pequeños contribuyentes, puesto que actualmente las micro y pequeñas empresas deben cumplir con idénticas obligaciones en materia de contabilidad que los grandes grupos empresariales, situación que las lleva a tener incumplimientos y errores involuntarios, propiciados por una serie de reglas



que no consideran su poca capacidad administrativa. Estas situaciones orillan a los contribuyentes a incorporarse a la economía informal, puesto que el sentir general es que de todas maneras no podrán dar cumplimiento a las disposiciones legales.

### 1.2

La propuesta es eliminar la obligación de dictaminar los estados financieros para aquellas PyMEs que por ley estén obligadas a hacerlo de acuerdo con los supuestos establecidos en el CFF (ingresos y número de empleados), ya que representa una carga administrativa y costos elevados para dichas empresas.

### 1.3.

Las propuestas son las siguientes:

- a) En la misma manera en la que la SHCP ha reducido plazos para presentar declaraciones y dictámenes fiscales y ha establecido la obligación a los contribuyentes de presentar declaraciones por internet, con el objeto de contar con información más completa de manera más rápida; las devoluciones o compensaciones de impuestos a favor deberían hacerse de manera más sencilla, eliminando requisitos que se establecen en reglas misceláneas o en circulares internas de las oficinas de recaudación, mismas que incluso varían de una oficina a otra, dando cumplimiento a las solicitudes con la simple presentación de las declaraciones en las que se manifiesten los saldos a favor de los contribuyentes y los formatos de devolución o compensación correspondientes.
- b) De igual forma, si la SHCP está obteniendo información más rápida y más completa de los contribuyentes, no es justificable que no se reduzcan los plazos para entregar las cantidades a favor de los contribuyentes que soliciten su devolución (actualmente los plazos son de 40 días hábiles, pudiendo la autoridad solicitar información adicional en un plazo de 20 días y el contribuyente cuenta con un plazo de 20 días para entregar dicha documentación adicional). Incluso las autoridades piden información adicional aún cuando han pasado los veinte días a que tiene derecho.
- c) Aceptar los trámites de devolución y compensación de saldos a favor de los contribuyentes en todo caso. En caso de que las autoridades los consideren improcedentes, deberán notificárselo a los contribuyentes, fundando y motivando correctamente dicha situación. Se presenta el problema de que si de acuerdo con el criterio del funcionario de recepción de trámites o el que haya emitido la administración fiscal, las solicitudes no proceden, aún cuando se cumplan con todos los requisitos marcados por las disposiciones legales, no se puede seguir el trámite y es verdaderamente complicado interponer los medios de defensa correspondientes al no contar con un documento que avale la solicitud de devolución de los saldos a favor o las compensaciones.
- d) Permitir la compensación universal, es decir, la compensación de diferentes impuestos (ejemplo: IVA vs. ISR, ISR vs. IESPS, IVA vs. ISR, etc.), siempre

y cuando éstos sean administrados por el SAT, sin necesidad de cumplir con requisitos complicados y excluyentes que actualmente establecen las reglas misceláneas. Este tipo de problemas de tener un saldo a favor de un impuesto y saldo a cargo en otro, debiendo pagar este último y solicitar la devolución del primero (con las ineficiencias en estos trámites) representan un costo financiero y de cumplimiento muy importante para las PyMEs, sobre todo en épocas de recesión como la que se vive actualmente.

Ordenamiento jurídico	Objetivos	Disposiciones Normativas Concretas
<p><b>Ley del ISR</b></p>	<p>2.1 Hacer más sencillo el cálculo del impuesto y considerar el régimen de flujo de efectivo. Este punto incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Congruencia en el impuesto al activo. Actualmente hay incongruencia entre la ley del ISR y la del IMPAC. Por ejemplo en el caso de los periodos de exención, el inicio de actividades para el IMPAC es el ejercicio en el que se deben empezar a presentar declaraciones de ISR, mientras que en el ISR, es la fecha de constitución de la empresa. Las otras áreas en las que se presentan incongruencias son las deducciones de inversiones y de deudas.</li> <li>• Eliminar cálculo de ajustes inflacionarios para obtener el efecto monetario. En épocas de baja inflación, esto crea una carga administrativa innecesaria, con un mínimo beneficio para la recaudación.</li> <li>• Simplificar la deducción de planes de compensación al personal. Las restricciones de deducibilidad de los gastos de previsión social, pueden dificultar el ofrecer planes atractivos de compensación a los mandos altos y medios.</li> <li>• Facilitar la deducción de</li> </ul>	<p>2.1 Base gravable personas morales</p> <p>a) Capítulos I, II, III y V del Título II LISR</p>

Ordenamiento jurídico	Objetivos	Disposiciones Normativas Concretas
	<p>inversiones. Esto incluye: Deducción inmediata sin restricciones de lugar, deducción instantánea con excepciones (automóviles y bienes no productivos).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Deducibilidad total de la PTU. Hasta el 2001, era parcialmente deducible y a partir de 2002 no tiene deducibilidad. Esto incluso tiene problemas de inconstitucionalidad, ya que el artículo 123, Fracción IX, inciso e) de la Constitución determina que el PTU debe darse según la base gravable para ISR, mientras que el artículo 16 de LISR establece una base distinta.</li> <li>•Eliminar obligaciones de precios de transferencia.</li> <li>•Simplificar requisitos para deducir gastos de viaje. Actualmente es necesario utilizar tarjeta de crédito corporativa para que el gasto sea deducible. Otras formas de pago más accesibles a PyMEs (efectivo) deben de ser permitidas.</li> <li>•Eliminar (gradualmente) la actualización de pérdidas fiscales.</li> <li>•La presentación de declaraciones informativas no debe ser condición para deducir los gastos. Esta condición debe ser sustituida por una multa por incumplimiento.</li> </ul>	

Ordenamiento jurídico	Objetivos	Disposiciones Normativas Concretas
	<p>2.2. Reducir la carga administrativa de obligaciones formales que distraen recursos importantes de las PyMEs.</p> <p>2.3. Reducir el número de pagos provisionales para las PyMEs (personas morales). Simplificar la obligación de hacer pagos provisionales mensuales por trimestrales y aplicar y mantener el régimen de flujo de efectivo en lugar de las reglas actuales.</p> <p>2.4. Reducir la carga administrativa de obligaciones formales que distraen recursos importantes de las personas físicas con actividad empresarial.</p> <p>2.5. Reducir el número de pagos provisionales para las personas físicas. Se propone regresar al sistema de pagos provisionales trimestrales como el que existía hasta el ejercicio 2001.</p> <p>2.6. Eliminar el impuesto sustitutivo del crédito al salario.</p> <p>2.7. Simplificar el cálculo del ISR a retener a los empleados, eliminado el subsidio acreditable y el crédito al salario.</p>	<p>2.2. Obligaciones formales de las personas morales a) Capítulo VIII del Título II LISR (art. 86 especialmente)</p> <p>2.3 Pagos provisionales a) Art. 14 LISR. Base gravable personas físicas empresarias a) Capítulo II y XI del Título IV LISR</p> <p>2.4 Obligaciones formales de las personas físicas empresarias del régimen general especialmente en lo relativo a su contabilidad a) Capítulo II Sección I Título IV LISR (art. 133 especialmente)</p> <p>2.5 Pagos provisionales a) Art. 127 LISR</p> <p>2.6 Impuesto sustitutivo a) Disposiciones transitorias</p> <p>2.7 Impuesto sobre salarios a) Capítulo I Título IV LISR</p>

Ordenamiento jurídico	Objetivos	Disposiciones Normativas Concretas
	2.8. Equiparar totalmente el régimen para empresarios y profesionistas  2.9. Evitar que mediante resolución miscelánea se cambien reglas o se aumenten obligaciones a los contribuyentes.	2.8 Régimen empresarios y profesionistas. Capítulo II Título IV LISR

## Ley del Impuesto Sobre la Renta

### 2.1.

Consecuencias de adoptar el régimen de flujo de efectivo:

- a) Eliminar el cálculo del ajuste inflacionario, puesto que las reglas que se establecen para la determinación de los créditos y las deudas que dan lugar a dicha partida son complejas, incompletas y de difícil interpretación para los contribuyentes. En épocas como la actual, donde la inflación reportada es baja, el esfuerzo de calcular este tipo de ajustes no es acorde con el monto que representan dichas partidas (se invierte mucho tiempo y esfuerzo en ello para obtener ajustes por cantidades ínfimas).
- b) En congruencia con la eliminación del ajuste anual por inflación, se debería modificar la Ley del IMPAC para eliminar de la base los promedios de activos financieros (cuentas por cobrar) y de deudas (cuentas por pagar), para que las bases de ambos impuestos reflejen la relación que guardan (rendimiento mínimo esperado por las empresas).
- c) Actualmente la deducción de planes de compensación al personal depende de comparaciones entre trabajadores sindicalizados y no sindicalizados, reglas poco claras en el caso de fondos de ahorro (actualmente parcialmente solucionadas con el nuevo reglamento de la Ley del ISR), cálculos complicados, poco claros e incompletos de estímulos fiscales (como el de cuotas obreras del IMSS pagadas por los patrones), reglas diferentes en la integración de salarios para efectos de ISR, IMSS, INFONAVIT e Impuestos Locales, presentación de declaraciones informativas de sueldos pagados y crédito al salario entregado; mismos que dificultan enormemente la elaboración de las nóminas.
- d) Actualmente las reglas de la resolución miscelánea establecen la obligación de pagar los gastos de viaje y los viáticos con tarjeta de crédito, situación que es muy compleja tratándose de gastos menores que tengan que efectuar chóferes, repartidores y empleados con funciones similares (no es posible darle tarjeta de crédito de la empresa a todo este tipo de

trabajadores, puesto que no sería raro que hicieran mal uso de las mismas, ocasionando un quebranto patrimonial para las empresas).

## 2.2

Principales puntos a considerar en cuanto a la reducción de la carga administrativa de las obligaciones:

- a) Reducir requisitos formales de comprobantes. Esto incluye esquemas alternativos de comprobación (estados de cuenta, vouchers, etc.).
- b) En cuanto a las declaraciones informativas:
  - Reducir la carga administrativa de declaraciones informativas.
  - Permitir presentarla después de la declaración anual, en lugar del mes de febrero.
  - No utilizarlas como requisito de deducción, es decir que su presentación no sea condicionante para la deducción de gastos, sino sustituir por una multa por incumplimiento en caso de que no se presentara en el tiempo establecido por la Ley.
  - Dar opciones de presentarlas en papel o medios magnéticos, y no únicamente por medio de la página de internet.
- c) Eficientar el sistema de declaraciones electrónicas. Si bien es conveniente presentar la declaración por medio electrónico, actualmente existen problemas en la práctica, en particular en las fechas límite de pago, cuando frecuentemente hay dificultades para ingresar al sistema. En estos casos, el contribuyente no tiene modo de comprobar cuando la página no está funcionando.

## 2.3

Actualmente los pagos son mensuales, y se propone simplificar la obligación de hacer pagos provisionales mensuales por pagos provisionales trimestrales, con el objeto de disminuir la carga administrativa y evitar problemas de flujos de efectivo en las empresas. Estas reglas afectan a las personas morales en cuanto a su flujo, ya que pagan sus impuestos antes de percibir sus flujos.

## 2.4

En particular se propone que debería existir un esquema de contabilidad simplificada para las personas morales, como en el caso de las personas físicas que prestan servicios profesionales independientes.

2.5.

Tal como se señaló en el punto 1 del Código Fiscal de la Federación, las personas físicas que tributan en el régimen general de las actividades empresariales, deberían contar con las mismas reglas de simplificación que las personas morales, siendo que se trata en realidad de contribuyentes con poca capacidad administrativa (micro o pequeños contribuyentes, que no pudieran tributar en los otros dos regímenes, por impedimentos propios de los mismos). El problema está en la carga administrativa y no en los flujos, ya que las personas físicas sí tienen el régimen de flujo de efectivo.

2.6

Este impuesto fue declarado tanto en 2002 y 2003 como anticonstitucional por la Suprema Corte de Justicia. La razón por la cual se propone la eliminación de este impuesto es que éste implica un aumento en el costo de la nómina.

2.7

Es necesario contar con tarifas estratificadas que permitan determinar un impuesto efectivamente proporcional a los ingresos de los contribuyentes, es decir ampliar los rangos de ingresos, ya que actualmente es muy fácil pasar de un rango a otro.

Actualmente para realizar el cálculo, se tiene que consultar tres tablas (impuesto, subsidio y crédito al salario) por separado para poder determinar el impuesto a pagar, por lo que se propone condensar en una sola tabla estas cantidades.

2.8

Lo que se busca es equiparar ambos regímenes, ya que actualmente los profesionales no tienen acceso a régimen intermedio ni de pequeño contribuyentes.

Personas físicas

- Retención del 10% a honorarios, actualmente se maneja esta retención y lo que se propone que ya no se les retenga a los profesionistas (los empresarios a los profesionistas no les retienen).
- Régimen de pequeños contribuyentes e intermedio, actualmente no es aplicable a los profesionistas, la idea es igualarlos para que si se les aplique.

Personas morales

- Estudio de precios de transferencia, lo que se propone es que ambos tengan el mismo límite de los 13,000,000 al que hace referencia el Art. 86 en su fracción XII y no solo las personas morales.

Ordenamiento jurídico	Objetivos	Disposiciones Normativas Concretas
<p><b>Ley del IVA</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hacer más sencillo el cálculo del impuesto manteniendo el régimen de flujo de efectivo. Para el cálculo del impuesto acreditable, se debe determinar el factor de acreditamiento con base a las operaciones reales de los contribuyentes (compras, gastos e inversiones) en todos los casos.</li> <li>2. Reducir la carga administrativa de obligaciones formales que distraen recursos importantes de las PyME's. Específicamente, respecto a la expedición de comprobantes por operaciones con pago en parcialidades, se debería evitar la emisión de comprobante por cada parcialidad, sustituyéndolo por una cédula que muestre el monto del impuesto que se traslada en cada una de las parcialidades.</li> <li>3. Promover la entrada de las PyMEs a las cadenas de exportación. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa 0% a cualquier exportación directa o indirecta.</li> <li>• Establecer reglas claras en ley, no en miscelánea.</li> <li>• Facilitar los requisitos documentales.</li> <li>• Reutilizar las cuentas aduaneras.</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. IVA acreditable <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Art. 4 LIVA</li> </ol> </li> <li>2. Obligaciones formales <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Arts. 32 a 37 LIVA (especialmente comprobantes de operaciones y cobros)</li> </ol> </li> <li>3. Exportaciones <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Capítulo VI LIVA</li> </ol> </li> </ol>



## Ley del Impuesto al Valor Agregado

### 3.1.

Actualmente la Ley del IVA obliga a determinar el factor de acreditamiento del impuesto trasladado al contribuyente, identificando únicamente el IVA correspondiente a los elementos siguientes:

- a) Compras de materias primas, productos en proceso o artículos terminados que sirvan para realizar actos gravados (genera un IVA totalmente acreditable).
- b) Compras de materias primas, productos en proceso o artículos terminados que sirvan para realizar actos gravados (genera un IVA totalmente deducible).
- c) Compras de materias primas, productos en proceso o artículos terminados, gastos diversos e inversiones en activos fijos, cargos y gastos diferidos (genera un IVA totalmente acreditable).

Como puede observarse, no se permite identificar el IVA generado por los gastos e inversiones relacionados con actos gravados o exentos, distintos de la exportación, lo que tiene como consecuencia la determinación de un factor totalmente inequitativo y arbitrario. Los contribuyentes pueden identificar el IVA de los gastos e inversiones sin mayor problema y darle el destino debido (acreditable o deducible), dejando únicamente el factor de acreditamiento para el IVA que realmente no sea identificable con algún tipo de actividad (como sucedía en la legislación vigente hasta 1999).

### 3.2.

Eliminar la emisión de comprobantes cuando se tengan operaciones que se cobren en parcialidades, puesto que los requisitos en esta materia son materialmente imposibles de cumplir (generan costos de cumplimiento verdaderamente altos y propician que de manera muy sencilla se cometan infracciones).

### 3.3.

Reincorporar la opción de pagar los impuestos de importación mediante la utilización de cuentas aduaneras, para disminuir el costo financiero para las empresas y optimizar el flujo de efectivo de las mismas (reincorporar a la Ley Aduanera el antiguo artículo 85).

## 1.6 Estrategias concretas a implementar en el diseño legislativo

A fin de dotar al proyecto de reformas legislativas que se proponga, de las características necesarias para lograr su aprobación en el proceso legislativo y garantizar, en la medida de lo posible, su eficacia normativa, deberán observarse las estrategias siguientes<sup>6</sup>:

### Motivación del proyecto

A través de un reporte de investigación legislativa se evaluará y justificará el proyecto mediante una exposición clara de sus objetivos y de las estrategias propuestas para su concreción; deberán describirse las acciones específicas que se pretenden implementar y su relación con los objetivos que motivan la propuesta

### Alternativas al proyecto

En el reporte de investigación legislativa deberá elaborarse un análisis de las alternativas consideradas en el diseño legislativo, su instrumentación, aplicación e incluso efectos de la ausencia del proyecto legislativo que se presenta. Al efecto, deberán presentarse las diferentes alternativas jurídicas y técnicas que se han considerado en la elaboración de los proyectos y las razones que llevaron a la elección de la propuesta que se presenta.

### Estimación de los costos y beneficios potenciales del proyecto

Con este propósito es indispensable generar una adecuada herramienta de identificación de costos y beneficios —P/e regresión econométrica— y sectores de incidencia. Por lo general las iniciativas seleccionan con facilidad los beneficios inherentes al proyecto; sin embargo, rara vez se hace un análisis objetivo de los costos y de los sectores de incidencia. Por ejemplo:

---

<sup>6</sup> Este apartado es una síntesis del documento elaborado por Cortés Campos, J. y Raigosa Sotelo, L., *Elementos para la eficacia en el diseño de los Proyectos Legislativos*, Cuaderno de Trabajo, Fundación Humanismo Político A.C.

## Identificación de costos

- Costos de capital (infraestructura y equipo).
- Costos de operación (salarios, materiales, energía y servicios).
- Costos de transacción (costos legales, costos de consultoría, tiempo para cumplir con los requerimientos administrativos de la regulación).
- Costos sociales.
- Costos administrativos (a cargo de las entidades y dependencias que se encargarán de instrumentar la regulación propuesta).

## Sectores de incidencia

Por lo general, los sectores en los que inciden los costos regulatorios no coinciden con aquéllos que reciben los beneficios. En esa medida, deberán identificarse las características de los sectores de incidencia regulatoria: dependencias y entidades; grupos económicos y empresas, grupos sociales organizados (consumidores, sindicatos; etc); asimismo, deberá especificarse el ámbito geográfico de incidencia (federal, local, internacional).

## Valoración de la viabilidad política del proyecto

En un Congreso plural como el que prevalece actualmente en México, las propuestas legislativas deben formularse de tal manera que puedan conseguir el respaldo de los partidos políticos cuyo voto es indispensable para formar la mayoría necesaria en el pleno –dependiendo de si se trata de reformas constitucionales y/o legales-. Para ello es necesario tener una lectura clara del problema que la iniciativa busca resolver. Si se logra el objetivo de crear un acuerdo en torno a la existencia del problema (inculcar el convencimiento de que mantener el *statu quo* tiene costos que pudieran obviarse), el segundo paso es la formación del consenso en torno a soluciones. Un legislador es un vendedor de problemas antes que de soluciones. Cuando un problema se convierte en una causa se transforma en una oportunidad política.

## **Evaluación de la validez jurídica del proyecto (constitucionalidad y legalidad)**

El ordenamiento jurídico en su conjunto, debe responder a las características de unidad, coherencia, y sistematicidad. Desde esta perspectiva, en el diseño de los proyectos de reformas deberán verificarse si existe fundamento jurídico que sustente a las mismas debiendo superar los siguientes requisitos:

- Que sea emitida por el órgano competente para aprobar exactamente esa iniciativa, en cuanto a la materia específica que contiene la iniciativa.
- Que no olvide incorporar, en su caso, algunos contenidos que establecen diversas disposiciones constitucionales vinculantes para el legislador tales como las que regulan aspectos de procedimiento o cuando se afectan derechos de particulares.
- Que considere los contenidos existentes en la totalidad del orden jurídico y los efectos que tendría en éste la emisión de una ley en la materia en cuestión. Por ejemplo, la necesidad de emitir disposiciones reglamentarias.
- Que no repita disposiciones existentes, ni olvide regular lo que deba ser regulado.

## **Exigencias en el uso del lenguaje legal**

La iniciativa debe ser construida utilizando los términos adecuados al problema. Debe considerarse que el lenguaje de las leyes está sometido a reglas para su construcción mismas que se orientan a la solución de varios problemas: claridad, precisión y plenitud. En la materia, deberá observarse la técnica legislativa que supone el uso de reglas para elaborar adecuadamente una iniciativa. Se sugiere la revisión del texto de una iniciativa tanto por un experto en lenguaje jurídico que puede ser un abogado pero también por un experto en lenguaje, un lingüista pero con conocimientos de la especificidad del lenguaje jurídico.