

4. Conclusiones

4.1 México en el entorno global

Durante los últimos años, las finanzas públicas en México han venido experimentando un fuerte deterioro estructural. Una razón importante, es que se sigue teniendo una base de ingresos presupuestarios totales relativamente pequeña, parte de la cual es además altamente volátil (ingresos petroleros) o tendiente a desaparecer (ingresos no recurrentes).

Debido a las presiones del gasto corriente, se ha limitado el espacio para destinar suficientes recursos al gasto social y a la inversión pública.

Un incremento en la recaudación tributaria podría conducir a estimular el crecimiento económico y la creación de empleos. Las razones son dos: la infraestructura proveída por el sector público incrementa la productividad de la inversión privada y la formación de capital humano también estimula la productividad laboral (incrementando los salarios en términos reales).

La experiencia en diversos países indica las grandes tendencias en materia tributaria a nivel internacional. Al comparar el desempeño de México, es evidente que la carga fiscal en nuestro país es inferior a la de los países de la OCDE, e incluso a la de otros países latinoamericanos. Es de llamar la atención que en el caso de la OCDE, países miembros con un PIB per Cápita no muy distinto al de México tienen una carga fiscal mucho mayor que la mexicana.

En cuanto a estructura tributaria, lo deseable es tener una infraestructura fiscal que se componga por tasas impositivas relativamente bajas, pero aplicadas a una base generalizada. Asimismo, las condiciones de integración comercial y financiera a nivel mundial, han tendido a acentuar la importancia relativa de los impuestos indirectos como fuente de ingresos tributarios.

Es muy importante reconocer que el esfuerzo por mejorar la recaudación no ha sido suficiente y que además debe ser compartido por todos los órdenes de gobierno, no puede ser llevado a cabo únicamente por el Gobierno Federal.

Las exenciones y los regímenes especiales integrados al sistema tributario mexicano, además de restar neutralidad, equidad y simplicidad a los impuestos, han propiciado una importante pérdida en la recaudación.

La comparación internacional de los niveles de gasto público muestra que las limitaciones que se presentan en México en materia de ingresos públicos se han traducido en una grave restricción para poder financiar el gasto público.

Debido a ello, en el ámbito internacional México es considerado como uno de los países con menor gasto social e inversión por parte del sector público.

El escaso gasto público en la formación de capital (físico y humano) ha repercutido de manera negativa sobre el potencial de crecimiento de la economía mexicana. También ha impedido un combate eficaz contra la pobreza y la desigualdad que afectan a México.

4.2 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
Código Fiscal de la Federación y su reglamento	<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>Ley del ISR</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"> • 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 períodos 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. • Eliminar cálculo de ajustes inflacionarios para obtener el efecto monetario. En épocas de baja inflación, esto crea una carga administrativa 	<p>2.1 Base gravable personas morales a) Capítulos I, II, III y V del Título II LISR</p>

Ordenamiento jurídico	Objetivos	Disposiciones Normativas Concretas
	<p>innecesaria, con un mínimo beneficio para la recaudación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. • Facilitar la deducción de inversiones. Esto incluye: Deducción inmediata sin restricciones de lugar, deducción instantánea con excepciones (automóviles y bienes no productivos). • 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. • Eliminar obligaciones de precios de transferencia. • 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. • Eliminar (gradualmente) la actualización de pérdidas fiscales. • La presentación de 	

Ordenamiento jurídico	Objetivos	Disposiciones Normativas Concretas
	<p>declaraciones informativas no debe ser condición para deducir los gastos. Esta condición debe ser sustituida por una multa por incumplimiento.</p> <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>2.2. 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>

Ordenamiento jurídico	Objetivos	Disposiciones Normativas Concretas
	<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>2.8. Equiparar totalmente el régimen para empresarios y profesionistas</p> <p>2.9. Evitar que mediante resolución miscelánea se cambien reglas o se aumenten obligaciones a los contribuyentes.</p>	<p>2.6 Impuesto sustitutivo a) Disposiciones transitorias</p> <p>2.7 Impuesto sobre salarios a) Capítulo I Título IV LISR</p> <p>2.8 Régimen empresarios y profesionistas. Capítulo II Título IV LISR</p>

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 profesionistas no tienen acceso a régimen intermedio ni de pequeño contribuyentes.

Personas físicas

- o 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).
- o 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

- o Estudio de precios de transferencia, lo que se propone es que ambos tengan el mismo limite 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>Ley del IVA</p>	<p>3.1. 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.</p> <p>3.2. 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.</p> <p>3.3 Promover la entrada de las PyMEs a las cadenas de exportación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tasa 0% a cualquier exportación directa o indirecta. • Establecer reglas claras en ley, no en miscelánea. • Facilitar los requisitos documentales. • Reutilizar las cuentas aduaneras. 	<p>3.1 IVA acreditable a) Art. 4 LIVA</p> <p>3.2 Obligaciones formales a) Arts. 32 a 37 LIVA (especialmente comprobantes de operaciones y cobros)</p> <p>3.3 Exportaciones a) Capítulo VI LIVA</p>

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).