

PANORAMA GENERAL DE LAS POLÍTICAS FISCALES PARA DISMINUIR LA INFORMALIDAD EN MÉXICO

Miriam Guillermina GÓMEZ CASAS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Políticas fiscales durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)*. III. *Nuevos impuestos y medidas fiscales durante el sexenio de Felipe Calderón (2007-2012)*. IV. *El nuevo Régimen de Incorporación Fiscal, Enrique Peña Nieto (2013-2018)*. V. *Gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2019-2024)*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La informalidad, ubicada como problema desde finales del siglo pasado, es difícil de precisar, al no existir una definición aceptada universalmente.² Sin embargo, al referirse a este concepto se emplean tres términos, a menudo de manera imprecisa y sin distinción:

...el término sector informal se refiere a la producción y al empleo que tiene lugar en empresas pequeñas o no registradas y no constituidas en sociedad de capital (ICLS 1993); el término empleo informal se refiere al empleo sin protección legal y social —tanto dentro como fuera del sector informal (ICLS 2003)—; y el término economía informal se refiere a todas las unidades, actividades y trabajadores así definidos, así como su producción...³

* Licenciatura en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestría en Derecho Corporativo por la Universidad Anáhuac Norte.

¹ Loría, Eduardo y Aupart, Malinali, *Informalidad, productividad y crecimiento en México*, 2000, p. 8.

² Padrón Innamorato, Mauricio, “Empleo e informalidad: aproximación a las diversas perspectivas teórico-metodológicas que permiten el estudio de un fenómeno con múltiples dimensiones”, en Ríos, Gabriela (coord.), *Derecho y economía informal: retos de política pública del Estado mexicano*, México, 2015, p. 96.

³ Alter Chen, Martha, *La economía informal: definiciones, teorías y políticas*, Estados Unidos, WIEGO, 2012, p. 7, disponible en: www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Chen-Infomal-Economy-Definitions-WIEGO-WP1-Espanol.pdf.

La economía informal puede integrarse por distintos tipos de segmentos, como hogares dedicados a actividades de subsistencia, microempresarios y microempresas, o trabajadores subordinados a empresas más grandes,⁴ quienes se encuentran en la informalidad al no cumplir la regulación en materia laboral, administrativa y fiscal. En primer lugar, esto da lugar a la existencia de trabajos precarios e inestables, que vulneran los derechos laborales de los trabajadores en el sector informal al no brindar acceso a beneficios de la seguridad social, como atención médica, créditos para la vivienda, pensión o ahorro para el retiro o la incorporación al sistema financiero.

En segundo lugar, la informalidad afecta la recaudación del Estado, al no realizar el registro y el pago de las contribuciones a su cargo, lo cual limita el desarrollo económico óptimo del país. Como ejemplo de lo anterior, según los datos más recientes del INEGI, durante 2018 la economía informal aportó únicamente 22.7 por ciento del producto interno bruto (PIB) nacional, mientras que el sector formal aportó 77.3 por ciento del PIB.⁵

El objetivo de este capítulo es brindar al lector un panorama de las políticas fiscales implantadas por el Estado mexicano durante las últimas dos décadas. Si partimos de la definición del término “políticas fiscales”, veremos que “política” proviene del latín *politicus*, que significa “orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado”;⁶ mientras que el adjetivo “fiscal” se deriva del latín *fiscālis*,⁷ que significa “lo perteneciente o relativo al fiscal”. De estas definiciones puede concluirse que se refiere a las directrices o acciones de carácter tributario.

En época reciente, al diseñar las políticas fiscales se ha propuesto la creación de nuevos impuestos para reducir la informalidad, además de regímenes fiscales ad hoc, como Repeco y RIF. Señalemos sus principales características, así como sus ventajas y desventajas.

Este capítulo presenta un marco legal y teórico de las políticas fiscales establecidas para combatir la informalidad en México, a partir del gobierno de Vicente Fox Quezada (definido como periodo de alternancia, por ser el primer gobierno en la historia moderna del país emanado de un partido distinto del hasta entonces hegemónico PRI) hasta el actual gobierno, enca-

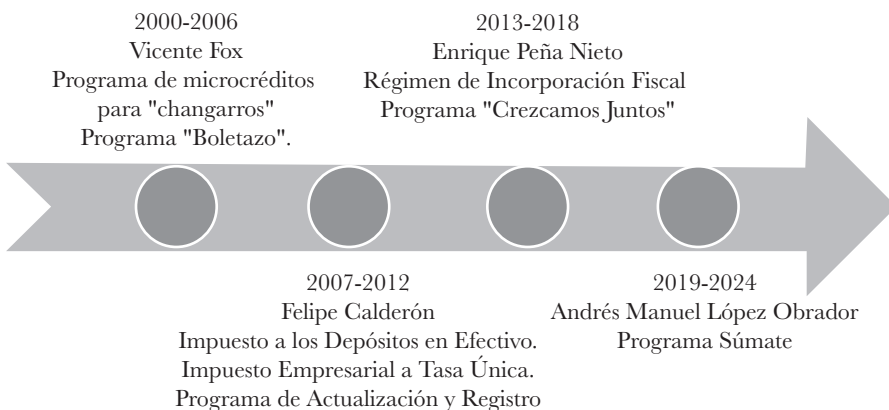
⁴ Padrón Inammorato, Mauricio, *op. cit.*, p.100.

⁵ INEGI 2019. Para mayor referencia de estos datos, se recomienda revisar el capítulo elaborado por Mauricio Padrón.

⁶ Real Academia Española, disponible en: <https://dle.rae.es/pol%C3%ADtico>.

⁷ *Ibidem*, disponible en: <https://dle.rae.es/fiscal?m=form>.

bezado por Manuel López Obrador. A continuación se muestra de manera cronológica el avance en el establecimiento de las políticas fiscales que se analizarán en este trabajo.



II. POLÍTICAS FISCALES DURANTE EL GOBIERNO DE VICENTE FOX (2000-2006)

El triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales constituyó un parteaguas en la historia de México, al perder el PRI el voto popular después de 71 años de gobierno,⁸ y por primera vez en la historia ganar el PAN las elecciones presidenciales. Con este importante cambio en la política del país comenzó un nuevo periodo en las políticas fiscales en México, y por tal razón ese sexenio es el punto de partida de este trabajo.

En el Plan Nacional de Desarrollo publicado al inicio de ese sexenio se estableció la intención de promover el emprendimiento para la creación de nuevos negocios, que a su vez generarían empleos; por esta razón, se propusieron acciones de apoyo a microempresas mediante programas, subsidios, capacitación⁹ y otorgamiento de créditos. Algunas de las acciones realizadas se describen en los siguientes apartados.

⁸ Aguayo, Sergio, *El almanaque mexicano: un compendio exhaustivo sobre México en un lenguaje accesible y claro*, México, Grijalbo, 2000, p. 59.

⁹ Martínez, J., y Cabestany, G., "Informalidad: entre el avance de la estadística y el rezago de la política pública", *Temas Estratégicos*, México, núm. 52, 2000, p. 8.

1. *Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (changarros)*

Es uno de los principales programas de fomento al emprendimiento, y continúa vigentes hoy día. Se creó en 2001¹⁰ para apoyar a “changarros”, como tienditas, tlapalerías, papelerías o panaderías, es decir, pequeños negocios, a través del acceso a créditos. Durante sus inicios, se afirmó que en realidad era un incentivo a la informalidad en México, porque los negocios que promovía se basaban en el autoempleo.

La principal ventaja de este programa es que facilita a la población de escasos recursos la obtención de créditos, a los que difícilmente tendrían acceso dadas sus condiciones. Sin embargo, durante sus inicios se hicieron evidentes grandes desventajas, como el bajo monto de los créditos otorgados, que iban de mil hasta quince mil pesos; otro aspecto negativo residió en las altas tasas de interés aplicadas, que oscilaban entre 4 y 7 por ciento. En la actualidad, el monto de estos microcréditos aumentó hasta los sesenta mil pesos.¹¹

Otra crítica negativa es que casi ninguno de estos “changarros” ha crecido lo suficiente para dar origen a grandes cadenas económicas; la mayoría siguen siendo negocios pequeños con ingresos modestos, lo que a la vez podría traducirse en salarios precarios y ausencia de prestaciones y seguridad social.

2. *El programa Boletazo*

Este programa surgió a finales de 2004, cuando se instituyó el Fondo de Infraestructura de Medios de Pagos Electrónicos (FIMPE). Su finalidad era incentivar el empleo de operaciones financieras por medios electrónicos, como las tarjetas de crédito, a cambio de la posibilidad de obtener premios en efectivo. De tener éxito, el programa sería un instrumento eficaz para formalizar la economía.¹²

Asimismo, considerando que las formas de pago electrónicas se usaban ampliamente en otros países, *Boletazo* buscaba generalizar el empleo de este avance tecnológico y económico en México. Para lograr los propósitos del

¹⁰ Pronafin, “¿Quiénes somos?”, mayo de 2020, disponible en: <http://fommur.gob.mx/articulo/http-www-pronafim-gob-mx-articulo>.

¹¹ Pronafin, disponible en: <http://fommur.gob.mx/articulo/preguntas-frecuentes-pronafim>, junio 2020.

¹² “Decreto por el que se otorgan estímulos fiscales para el uso de medios de pago electrónicos en las empresas que se indican”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de noviembre de 2004.

programa, se publicó un decreto presidencial el 12 de noviembre de 2004, en el que se otorgaban estímulos fiscales para personas morales, como entidades financieras, que instalaran dispositivos de pago electrónico (llamados coloquialmente “terminales de venta”) sin costo en pequeños y medianos negocios. Esto se capitalizó mediante un fideicomiso,¹³ en el que diversas entidades financieras participaban como fideicomitentes.¹⁴ Inicialmente, el monto del estímulo fiscal fue igual a 100% de lo aportado por los fideicomitentes al fideicomiso. Las entidades podían acreditar¹⁵ ese importe contra el impuesto sobre la renta a su cargo, las retenciones efectuadas a terceros por dicho impuesto, así como contra el impuesto al activo, el impuesto al valor agregado y las retenciones efectuadas a terceros.

En *Boletazo*, cuando los usuarios de tarjetas bancarias —fueran de crédito o débito— hacían compras con ellas, se registraba un boleto electrónico para el sorteo de premios por cada 50 pesos.¹⁶ Las personas podían participar también en el programa televisivo *Vás o no vas con Boletazo*, en el que se ofrecían premios, como automóviles o dinero en efectivo, con la única condición de conservar los recibos de sus compras y llenar un formato de inscripción.

Aunque claramente el programa se diseñó como herramienta para fiscalizar a los contribuyentes, permitiendo a la autoridad conocer los verdaderos ingresos de las personas a través de los gastos hechos con tarjetas bancarias, tuvo gran popularidad por lo fácil que era participar, así como por los premios que prácticamente cualquier persona podía obtener.¹⁷

Se cuestionó la eficacia del programa debido a los altos costos que representó su puesta en marcha (alrededor de 3 mil 100 millones de pesos, más mil 175 millones por los incentivos adicionales aplicados en el proyecto).¹⁸

¹³ El fideicomiso es una operación mercantil mediante la cual una persona —física o moral—, llamada fideicomitente, destina ciertos bienes a la realización de un fin lícito determinado, encomendando éste a una institución de crédito. Artículo 381, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

¹⁴ Fideicomitente: es la persona física o moral que constituye un fideicomiso para destinar ciertos bienes o derechos a la realización de un fin lícito y determinado, y encarga dicha realización a una institución de crédito. *Idem*.

¹⁵ Acreditar: disminuir del Impuesto sobre el Valor Agregado correspondiente a un periodo las cantidades pagadas con anterioridad en el mismo ejercicio. Pérez Chávez, José y Fol, Raymundo, *Compensación, acreditamiento y devolución de impuestos*, p. 65.

¹⁶ Galán, Verónica, “Piden más tiempo para el *Boletazo*”, 22 de noviembre de 2005, disponible en: <https://2019.vlex.com/#search/jurisdiction:MX/piden+tiempo+para+boletazo/WW/vid/194214171>.

¹⁷ Ponce, Alejandro, *Discrepancia y lavado de dinero*, Ediciones Fiscales Isef, 2005, pp. 53-55.

¹⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comunicado de prensa, disponible en: http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2005/junio/gf_2005.pdf.

También, se destacó la opacidad y falta de transparencia de su operación.¹⁹

Asimismo, el programa propició la comisión de fraudes bancarios y robo de información personal, porque el *modus operandi* de los grupos dedicados a estos ilícitos era casi desconocido hace quince años, y la gente era presa fácil de los delincuentes; se recibieron numerosas quejas sobre llamadas fraudulentas,²⁰ a través de las cuales se cometían ilícitos, como robo de información y datos personales.

Programas de esta clase se han implantado en otros países, como Argentina, y diversos estudios señalan que para que este tipo de incentivos funcionen y que los beneficios de su establecimiento superen los costos, es indispensable analizar la tipología de incentivos convenientes y la forma de asignarlos, determinando si resulta más conveniente dar premios en dinero o incentivos no monetarios.²¹

III. NUEVOS IMPUESTOS Y OTRAS POLÍTICAS FISCALES DURANTE EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN (2007-2012)

1. *Impuesto a los depósitos en efectivo*

Al presentar la iniciativa que le dio origen, este nuevo impuesto se llamó “Impuesto contra la Informalidad”; sin embargo, el nombre se cambió en el proceso legislativo, y finalmente en la ley se definió como Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE). La exposición de motivos del IDE señala que su finalidad era ser un impuesto complementario al ISR, dirigido a controlar el flujo de efectivo,²² que debía tener efecto en las personas que recibieran ingresos sin declarar o laboraran en el sector informal.

En la exposición se estableció que, además de su propósito recaudatorio, el IDE contaba con una finalidad extrafiscal, al servir como instrumento

¹⁹ Domínguez Crespo, César Augusto, “Fiscalidad e informalidad: notas para entender esta problemática en México”, en Ríos, Gabriela (coord.), *Derecho y economía informal. Retos de política pública del Estado mexicano*, México, 2015, p. 392.

²⁰ Azaola, Elena, “El comercio con el dolor y la esperanza. La extorsión telefónica en México”, *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, Quito, núm. 6, enero de 2009, p. 118.

²¹ Giarrizzo, Victoria y Brudersohn, Sebastián, “Mejorar el premiar al buen contribuyente. Un recorrido por los incentivos aplicados en Argentina para cumplimiento fiscal”, *DAAPGE*, Santa Fe, Argentina, año 13, núm. 20, 2013, p. 40.

²² *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de octubre de 2007, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/049_DOF_01oct07.pdf.

de política fiscal para combatir la informalidad mediante el control de flujo en efectivo²³ y la identificación de las personas que omitían de manera total o parcial el pago de contribuciones, sea que no estuvieran inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), declararan ingresos menores a los que realmente obtenían o no expedieran comprobantes fiscales.²⁴

El IDE entró en vigor en julio de 2008; se aplicaba a los depósitos en efectivo cuya suma en un mes excediera de quince mil pesos. Las entidades financieras eran responsables de recaudar y enterar el impuesto ante la autoridad hacendaria, por lo cual retenían el impuesto en un momento específico según la operación realizada.²⁵

En un inicio, el monto del IDE se calculaba aplicando la tasa de 2% sobre el excedente de veinticinco mil pesos; en 2010 se reformó la ley del IDE para aplicar una tasa de 3% al monto excedente de quince mil pesos;²⁶ la tasa se aplicaba al adquirir cheques de caja y pagarlos en efectivo, sin importar el monto.

A continuación se presenta un ejemplo de cálculo del IDE. Supongamos que en un mismo mes una persona física hace cuatro depósitos en dos cuentas a su nombre en un banco, cada uno menor de quince mil pesos. Si al acumular o sumar los depósitos realizados en un mismo mes existía un excedente de quince mil pesos, entonces el contribuyente debía calcular el IDE multiplicando la tasa de 3% por la cantidad excedente, de la siguiente manera:

<i>Fecha del depósito en las cuentas a nombre del contribuyente en el banco</i>	<i>Importe del depósito</i>	<i>Acumulado en el mes</i>	<i>Importe excedente de \$15,000</i>	<i>Por tasa</i>	<i>Importe que debe retener el banco en el mes</i>
7 de enero de 2012	5,000	5,000	0		
14 de enero de 2012	12,000	17,000	2,000		
20 de enero de 2012	6,000	23,00	8,000		
27 de enero de 2012	15,000	38,000	23,000		
<i>Totales</i>	38,000	38,000	23,000	3%	690 pesos

FUENTE: Tabla tomada de la página del Servicio de Administración Tributaria, 2012.²⁷

²³ Ríos Granados, Gabriela, “Economía informal: el lado siniestro del Estado mexicano”, en Ríos, Gabriela (coord.), *op. cit.*, p. 409.

²⁴ *Diario Oficial de la Federación, cit.*, p. 12.

²⁵ *Ibidem*, p. 8.

²⁶ Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, 2013.

²⁷ Disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/fichas_tematicas/reforma_fiscal/Paginas/ejemplo.aspx, 15 de mayo de 2020.

Es importante mencionar que no se consideraban depósitos en efectivo,²⁸ y por ende no eran objeto de gravamen, los siguientes movimientos:

- Transferencia electrónica de fondos.
- Traspasos entre cuentas propias.
- Títulos de crédito, como cheques y otros documentos o sistemas pactado con el sistema financiero.

Estos movimientos no causaban el IDE, porque existían medios que permitían identificar el origen y el destino de los recursos del depósito.²⁹

La aplicación del IDE hizo que fuera más fácil hacer y solicitar depósitos mediante transferencia bancaria para no pagar el impuesto, o en su caso presentar la solicitud de acreditamiento y compensación del impuesto.

Entre los sujetos exentos³⁰ del pago del IDE se encontraban:

- La Federación, las entidades federativas, los municipios y las entidades de la administración pública paraestatal, considerados no contribuyentes del impuesto sobre la renta.
- Las personas morales con fines no lucrativos.
- Las instituciones del sistema financiero, por los depósitos en efectivo que se realizaran en cuentas propias con motivo de su intermediación financiera o de la compraventa de moneda extranjera.
- Las personas físicas, por los depósitos en efectivo realizados en sus cuentas que a su vez sean ingresos por los que no se pague el impuesto sobre la renta.
- Las personas físicas, por los depósitos en efectivo que se realizaran en cuentas propias abiertas con motivo de los créditos que les hayan sido otorgados por las instituciones del sistema financiero, por hasta el monto adeudado a dichas instituciones.

Dicho impuesto podía acreditarse frente al ISR y otras retenciones en la declaración mensual o anual, y compensarse contra otras contribuciones, como el IVA o el IETU. Sin embargo, esto obligaba a los contribuyentes a solicitar al banco una constancia de retención anual y presentar el trámite para el acreditamiento del impuesto. De esta forma, las personas que no estuvieran inscritas en el RFC y no cumplieran sus obligaciones

²⁸ Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, vigente en 2012, artículo 1o.

²⁹ *Diario Oficial de la Federación*, cit.

³⁰ *Ibidem*, artículo 2o.

fiscales no podrían acreditar o compensar el IDE, y terminarían pagando el impuesto.³¹

Aun cuando era un impuesto acreditable, el IDE representaba un costo financiero para los contribuyentes que operaban en la formalidad, al reternerse el impuesto, y generar problemas de liquidez.³²

Es posible que el IDE no fuera el instrumento idóneo para el combate a la informalidad, porque no todos los depósitos son manifestación de capacidad contributiva que establezcan que el contribuyente puede en efecto pagar contribuciones; por ejemplo, estos depósitos podían derivarse de donaciones o de la pensión alimenticia.³³

Aunque el IDE recaudó más de lo esperado durante el primer año de su aplicación, el monto de la recaudación se redujo de manera acelerada cada año, porque las personas idearon mecanismos para evitar su pago.³⁴

Finalmente, el IDE fue eliminado con la reforma fiscal de 2013, luego de que no cumplió los resultados esperados, puesto que el sector informal continuaba sus operaciones mediante el flujo de efectivo, mientras que el sector formal, integrado principalmente por contribuyentes cautivos, terminaba pagando este impuesto.³⁵ Los contribuyentes cautivos son personas asalariadas o personas que se encuentran dentro del sistema financiero y no pueden evadir el pago de contribuciones.³⁶

2. *Impuesto empresarial a tasa única (IETU)*

Este impuesto se relaciona con la lucha contra la informalidad, porque buscaba recuperar la recaudación que se perdía en las partes de la cadena productiva que operaban en la informalidad, mediante un control más riguroso de las deducciones.

En su exposición de motivos, la ley de su creación estableció:

La evasión y la elusión fiscales, así como la existencia de amplios sectores de la actividad económica en condiciones de informalidad inciden de manera

³¹ *Idem*.

³² López Carasa, Pilar, “Economía informal y su fiscalidad en México”, en Ríos, Gabriela (coord.), *op. cit.*, p. 347.

³³ Ríos Granados, Gabriela, “Economía informal: el lado siniestro...”, *cit.*, p. 410.

³⁴ Domínguez Crespo, César Augusto, *op. cit.*, p. 394.

³⁵ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación”, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de diciembre de 2013.

³⁶ Domínguez Crespo, César Augusto, *op. cit.*, p. 390.

decisiva en el nivel de la recaudación tributaria. A su vez, la complejidad del sistema tributario es causa y efecto de los fenómenos mencionados; de hecho, se trata de un círculo vicioso, en el que, por un lado, las autoridades buscan cerrar espacios para combatirlos estableciendo cada vez más reglas y controles y, por otra parte, la misma complejidad del marco tributario estimula el avance de la informalidad e incentiva a nuevas prácticas de elusión e incluso de evasión. Así mismo, las excepciones y los tratamientos preferenciales que contiene el esquema fiscal, además de erosionar las bases gravables, generan mayor espacio para estas prácticas.

Se proponía que, al no ser deducibles las erogaciones con comprobación fiscal deficiente, los proveedores informales quedarían gravados indirectamente al recibir menores precios por sus bienes y servicios que los proveedores formales.³⁷

Para el diseño y la puesta en marcha de la contribución empresarial de tasa única se consideraron los siguientes principios:³⁸

- Simplificación de las contribuciones, para promover el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, y reducir los costos administrativos.
- Flexibilidad en el sistema impositivo, para ajustarse a los cambios y a las condiciones económicas.
- Transparencia en el sistema financiero.
- Equidad y proporcionalidad en el sistema tributario.
- Competitividad en el sistema financiero global.

Los sujetos de este impuesto eran las personas físicas y morales por los ingresos obtenidos por la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y el otorgamiento y uso de goce temporal de bienes. El IETU tenía una tasa de 17.5% aplicada sobre la diferencia de los ingresos menos las deducciones.³⁹

En el caso de los contribuyentes inscritos en el Repeco, el impuesto se calculaba mediante la estimación por parte de la autoridad fiscal de los ingresos y deducciones del ejercicio, correspondientes a las actividades por las que se estuviera obligado al pago de la contribución empresarial a tasa única, aplicando a la diferencia la tasa de 19%. El resultado obtenido se di-

³⁷ Exposición de motivos, Ley del Impuesto a Tasa Única, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/051_DOF_01oct07.pdf.

³⁸ Discusión de la Ley del Impuesto a Tasa Única.

³⁹ Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, 2013, artículo 1o.

vidía entre doce para determinar la contribución empresarial a tasa única mensual a cargo del contribuyente, contra el cual las autoridades fiscales acreditarían un monto equivalente al impuesto sobre la renta que se hubiera estimado y del impuesto sobre la renta retenido a terceros correspondiente al mismo mes, que efectivamente hubieran retenido y enterado los contribuyentes.

Al igual que en el ISR y el IVA, se estableció que las entidades federativas que hubieran celebrado el convenio de coordinación para la administración estaban facultadas para administrar el IETU a cargo de dichos contribuyentes, así como de efectuar la estimativa para el cálculo del gravamen. Lo anterior brindaba el beneficio de que la recaudación obtenida por concepto del IETU de los pequeños contribuyentes era íntegramente de la entidad federativa. Por ello, el IETU formó parte de la cuota del impuesto recaudado por las entidades federativas, integrada por ISR, IVA e IETU.⁴⁰

Tras la promulgación de la ley del IETU, se presentaron aproximadamente treinta mil amparos contra ella,⁴¹ argumentando que el impuesto se aplicaba de manera retroactiva, y por tal razón era inconstitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró constitucional el impuesto, al establecer que "...no vulnera los principios constitucionales de equidad, proporcionalidad y legalidad tributaria...".⁴² Finalmente, el IETU se abrogó en 2013, junto con el IDE.

3. Programa de Actualización y Registro (PAR)

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) estableció este programa en colaboración con las entidades federativas, con la finalidad de inscribir a nuevos contribuyentes, así como de actualizar el padrón del RFC.

El PAR formó parte del Programa Integral para la Asistencia de los Contribuyentes en los Estados, cuyo objeto era fomentar el cumplimiento

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ "Implacable camino de amparos al IETU", *Expansión*, junio de 2019, disponible en: <https://expansion.mx/negocios/2009/06/12/impac-abre-camino-a-amparos-del-ietu#:~:text=Actualmente%20el%20IETU%2C%20que%20entr%C3%B3,de%20efectivo%20de%20las%20empresas> (fecha de consulta: mayo de 2020).

⁴² Tesis 9a, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, enero de 2011, disponible en: www2.scjn.gob.mx/TesisAisladas/Paginas/DetalleTesis.aspx?IUS=3850.

voluntario de las obligaciones tributarias,⁴³ al dar facilidades a los contribuyentes en la actualización del RFC: la inscripción de los contribuyentes omisos y la actualización de los datos de los contribuyentes inscritos.⁴⁴

Entre los beneficios de este programa se encontraban:⁴⁵

- Incremento en la base de pagos, con impacto en la recaudación estatal.
- Reducción del costo para la actualización de sus padrones.
- Generación de empleo temporal; por ejemplo, los visitantes y personal relacionado.
- Información para actos futuros de fiscalización.

En el PAR, personal del SAT realizaba el recorrido o *barrido* calle por calle, visitando locales, negocios y otros establecimientos, con el fin de recabar información para actualizar el registro. Se visitaron casi cuatro millones de domicilios fiscales y se inscribió o reactivó a 5.3% de los contribuyentes en el RFC.⁴⁶

IV. EL NUEVO RÉGIMEN DE INCORPORACIÓN FISCAL, ENRIQUE PEÑA NIETO (2013-2018)

Al inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto se promulgó la reforma hacendaria de 2013, que trajo cambios, como la abrogación de dos impuestos creados durante el sexenio previo: el IDE y el IETU. Esta reforma también marcó un periodo de modificaciones para los regímenes fiscales, al eliminar el denominado Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repeco) y el Régimen Intermedio de las Personas Físicas con Actividades Empresariales. Esto dio paso a la creación un nuevo régimen fiscal, que sigue vigente hasta nuestros días, y lleva el nombre de Régimen de Incorporación Fiscal.

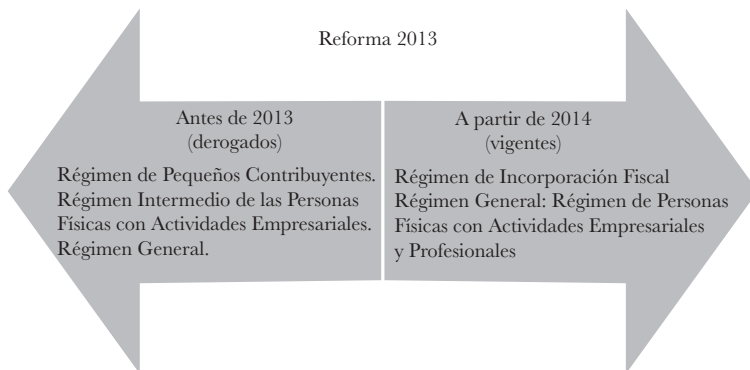
A continuación se analizan los regímenes fiscales antes de la reforma de 2013 y los que continúan vigentes:

⁴³ Informe Tributario Estratégico, Servicio de Administración Tributaria, 2010, p. 15, disponible en: http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/itg2010t4/estrategico.pdf.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 37.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 38.

⁴⁶ Véase www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/campanas/cumplimiento_voluntario/111_1467, citado en Domínguez Crespo, César Augusto, *op. cit.*, p. 394.



FUENTE: elaboración propia.

1. Antecedentes del Régimen de Incorporación Fiscal

A. Régimen de Pequeños Contribuyentes

En primer lugar, definiremos el concepto de régimen fiscal. Éste se deriva del latín *regimen*, que se refiere al “conjunto de normas por las cuales se rige una institución, una entidad o una actividad”,⁴⁷ y del latín *fiscālis*,⁴⁸ que como señalamos antes, significa “lo perteneciente o relativo al fiscal”. Es decir, el régimen fiscal puede definirse como el conjunto de normas que rigen la situación tributaria de las personas; en otras palabras, cada régimen debe establecer las reglas que los contribuyentes deben seguir, señalando la forma como deben realizar sus contribuciones, así como los beneficios, derechos y obligaciones que adquieren al desempeñar una actividad determinada.

El Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repeco) se integró en la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1998;⁴⁹ sufrió algunas reformas en las décadas posteriores, y estuvo vigente durante dieciséis años hasta su abrogación en 2013. A continuación se analiza más a fondo este régimen.

Según su exposición de motivos, el Repeco se creó con la finalidad de ayudar a combatir a la informalidad y la evasión fiscal; de igual manera, este régimen se diseñó pensando en las necesidades de las personas con baja capacidad contributiva.

El Repeco se dirigía a las personas físicas que realizaban actividades empresariales como la enajenación de bienes o la prestación de servicios al

⁴⁷ Real Academia Española, disponible en: <https://dle.rae.es/r%C3%A9gimen>.

⁴⁸ Real Academia Española, disponible en: <https://dle.rae.es/fiscal?m=form>.

⁴⁹ “Decreto 29/12/1997”, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905187&fecha=29/12/1997.

público en general, siempre y cuando sus ingresos por esa actividad empresarial no hubieran rebasado la cantidad de 2.000,000 de pesos durante el año fiscal anterior.⁵⁰

Para el cálculo del Impuesto sobre la Renta se aplicaba una tasa de 2% a la diferencia que resultara de disminuir al total de sus ingresos obtenidos durante el mes (mediante efectivo, bienes o servicios) restando el monto equivalente a cuatro veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al mes.⁵¹

Por ejemplo, supongamos que una persona que tributaba bajo este régimen obtuvo ingresos por quince mil pesos durante julio de 2013. En este caso, cuatro veces el salario mínimo vigente elevado al mes en la Zona A correspondía a 8,030 pesos. Al restar esa cantidad del total de ingresos, daba un total de 6,970 pesos, y aplicando la tasa de 2%, el contribuyente debía pagar 139.4 pesos.

Ingresos =	\$15,000
4 veces el salario mínimo vigente =	\$ 8,030
elevado al mes	
(4 por 64.76 por 31 días)	
	<hr/>
	\$6,970
Tasa de 2%	× 0.02
Impuesto a pagar	<hr/>
	= \$139.40

FUENTE: elaboración propia.

La declaración mensual debía presentarse los días 17 del mes inmediato posterior al que le correspondiera el pago. Sin embargo, la regla 1.3.12.3.2. de la Miscelánea Fiscal 2013 permitía presentar las declaraciones de forma bimestral.⁵²

Con respecto a los pagos, éstos tenían carácter definitivo y eran enterados en las oficinas de las entidades federativas en donde se obtuvieran los ingresos, siempre que éstas hubieran celebrado convenios de coordinación para administrar el impuesto.⁵³

⁵⁰ Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente en 2013, artículo 137.

⁵¹ *Ibidem*, artículo 138.

⁵² Obligación de Repecos de presentar declaraciones bimestrales en lugar de mensuales Regla I.3.12.3.2. Para los efectos del artículo 139, fracción VI, penúltimo párrafo de la Ley del ISR, los contribuyentes a que se refiere este Capítulo, en lugar de presentar declaraciones mensuales, deberán hacerlo en forma bimestral en la que se determinará y pagará el impuesto en los términos de la citada fracción VI.

⁵³ *Ibidem*, artículo 139.

Las entidades federativas podían ampliar el periodo de pago para realizarlo de manera bimestral, trimestral o semestral, y también podían determinar cuotas fijas para el cobro del impuesto.⁵⁴

Al respecto, es importante destacar que en un inicio se proponía que los municipios interesados en promover la incorporación al padrón de contribuyentes de personas en el sector informal de la economía participaran con 70% de la recaudación federal participable obtenida a partir de enero de 1998 sobre los pequeños contribuyentes que se incorporaran al registro.⁵⁵

A partir de la reforma al artículo 139 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) en 2003 se firmaron convenios de colaboración en materia fiscal federal para que las entidades coadyuvaran en la inscripción en el RFC de las personas que laboraban en la economía informal. A cambio, entidades federativas y los municipios recibían estímulos de 100% de la participación del impuesto recaudado.⁵⁶ Con esta misma reforma se autorizó a las entidades a estimar el ingreso gravable del contribuyente y a determinar cuotas fijas para cobrar el impuesto respectivo.

Entre las obligaciones de los contribuyentes inscritos en el Repeco se encontraba el presentar la declaración informativa anual de los ingresos obtenidos a más tardar el 15 de febrero siempre que fuera requerida por las autoridades fiscales,⁵⁷ a menos que tuvieran máquina registradora de comprobación fiscal, en cuyo caso no tenían esta obligación.

También debían estar inscritos en el RFC y dar aviso a la autoridad al inicio o término de su actividad bajo este régimen; al iniciar tenían que hacerlo antes del 31 de marzo o dentro del primer mes de inicio de sus operaciones. Asimismo, estaban obligados a conservar los comprobantes fiscales por la compra de activos fijos para su negocio por un monto superior a dos mil pesos, llevar un registro de ingresos diarios y emitir notas de venta por operaciones mayores a cien pesos.

En caso de incumplir con los requisitos para tributar en este régimen o no realizar algún pago del impuesto, los contribuyentes dejaban de pertenecer al Repeco y no podían regresar a este régimen,⁵⁸ por lo cual comenzaban a tributar bajo el Régimen de Personas Físicas con Actividades Empre-

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Gaceta Parlamentaria*, año III, núm. 572, miércoles 16 de agosto de 2000, disponible en: <http://201.147.98.61/Gaceta/2000/ago/20000816.html>.

⁵⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2003.

⁵⁷ Ley del Impuesto sobre la Renta, 2013, artículo 137.

⁵⁸ *Ibidem*, artículo 139.

sariales y Profesionales o el Régimen Intermedio de las Personas Físicas con Actividades Empresariales.

Asimismo, al enajenar un bien o prestar un servicio, los contribuyentes inscritos en el Repeco solamente podían expedir comprobantes simplificados como notas de venta, no comprobantes fiscales; en caso de expedir estos últimos, automáticamente dejaban de pertenecer al Repeco y comenzaban a tributar como personas físicas con actividades empresariales y profesionales o en el Régimen Intermedio.⁵⁹

a. Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Empresarial a Tasa Única en el Régimen de Pequeños Contribuyentes

Los contribuyentes inscritos en el Repeco podían optar por pagar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) mediante la estimativa mensual; es decir, la autoridad fiscal obtenía la estimativa, y a esa cantidad se aplicaba la tasa del IVA correspondiente, así como la estimativa del monto acreditable contra el IVA. Ambas estimaciones se calculaban considerando elementos como el inventario de las mercancías, la maquinaria, el equipo, la renta del establecimiento y los gastos en general del negocio.⁶⁰

Debe mencionarse que el monto de pago mensual de IVA se mantenía constante hasta que el contribuyente informara sobre un incremento de 10% en sus actividades o si la propia autoridad observara ese incremento de 10% en el ejercicio de sus facultades de comprobación.⁶¹

Los contribuyentes inscritos en el Repeco pagaban IVA en los mismos periodos y en las mismas fechas que el ISR. El pago podía hacerse en las agencias autorizadas por la entidades federativas, siempre que éstas hubieran firmado convenios de colaboración. En el caso del IVA, las entidades federativas recibían como incentivo el 100% de la recaudación que obtenían.⁶²

Con respecto al pago del IETU, el artículo 17 de la Ley del IETU establecía que los contribuyentes inscritos en el Repeco que hubieran optado por pagar el ISR bajo este régimen deberían pagar el impuesto mediante la estimativa de las autoridades fiscales; es decir, a la diferencia entre los ingresos y las deducciones estimadas se aplicaba una tasa de 17.5%. Para estimar los ingresos y las deducciones, la autoridad, al igual que en el caso del IVA, tomaba en consideración elementos, como el inventario de las mercancías,

⁵⁹ Ley del Impuesto sobre la Renta, 2013, artículo 19, fracción IV.

⁶⁰ Ley del Impuesto al Valor Agregado, 2013, artículo 2-C.

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Idem.*

maquinaria y equipo, el costo por el alquiler del establecimiento y los gastos en general.

Los pagos del IETU también podían efectuarse integrándolos en una misma cuota; es decir, en una sola cuota podía pagarse ISR, IVA e IETU.

b. Entidades federativas en el Régimen de Pequeños Contribuyentes e Intermedios

Entre los aspectos que fortalecían estos regímenes debe mencionarse el anexo III, que formaba parte del Convenio de Colaboración Administrativa de Pequeños Contribuyentes celebrado entre la Federación y las entidades federativas. En él, inicialmente se facultó a las entidades para recaudar únicamente lo relativo al ISR.⁶³

Posteriormente, con la finalidad de reducir la fuerte carga administrativa de las entidades, en 2004 se emitió el *Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales a los contribuyentes que se mencionan*, mediante el cual el Ejecutivo Federal otorgó facilidades administrativas a los contribuyentes inscritos en el Repeco, como el que las entidades federativas recaudaran en una sola cuota el ISR y el IVA;⁶⁴ en 2008 se incorporó el IETU a esta cuota,⁶⁵ siempre y cuando las entidades hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia fiscal. En este caso, la facultad de recaudación era un fuerte incentivo para las entidades, al percibir como ingresos el cien por ciento de lo recaudado; ello marca una diferencia importante con el RIF, como se verá en un apartado posterior.

c. Consideraciones finales del Repeco

A modo de resumen, pueden mencionarse las siguientes facilidades en las cargas administrativas y contables otorgadas a los contribuyentes inscritos en el Repeco:

- No tenían que llevar registros contables; bastaba con llevar un “cuaderno” con el registro de los ingresos.

⁶³ *Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2006, p. 117, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/26221/Diagnostico_2006_1ra_Parte.pdf.

⁶⁴ “Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales a los contribuyentes que se mencionan”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de abril de 2004.

⁶⁵ “Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia de los impuestos sobre la renta y empresarial a tasa única”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de noviembre de 2007.

- No tenían que presentar declaraciones anuales, tal como se indicaba en la regla de la miscelánea fiscal vigente hasta 2013,⁶⁶ que solamente debían presentarse estas declaraciones si la autoridad fiscal lo requería.⁶⁷
- Para determinar el impuesto, a los ingresos obtenidos por la enajenación de bienes o la prestación de servicios al público en general únicamente se aplicaba una tasa de 2%.
- Los pagos podían hacerse mediante una cuota fija, que incluía el pago de ISR, IVA e IETU.
- Los convenios de coordinación fiscal permitían que entidades fedrativas extendieran los plazos en los pagos.

Con el tiempo, este régimen fue pervirtiendo su naturaleza al ser utilizado como medio de evasión de impuestos, porque algunos contribuyentes inscritos en el Repeco declaraban ingresos menores de los realmente obtenidos, o simplemente en sus declaraciones no informaban sobre ningún ingreso, y por ende no realizaban pago alguno.⁶⁸ Asimismo, al estar exentos de llevar contabilidad, conservar comprobantes de sus proveedores y emitir facturas por sus ventas, los contribuyentes inscritos en el Repeco rompían la cadena de comprobación fiscal, lo que se traducía en evasión fiscal.⁶⁹ Éstos fueron algunos de los argumentos utilizados para justificar su desaparición en la reforma fiscal de 2013.

B. Régimen intermedio de las personas físicas con actividades empresariales

Este régimen estaba dirigido a personas físicas que únicamente realizaran actividades empresariales con ingresos menores a cuatro millones de pesos.⁷⁰

⁶⁶ Declaración informativa de ingresos obtenidos en el régimen de pequeños contribuyentes Regla I.3.12.3.1. Para los efectos del artículo 137, cuarto párrafo de la Ley del ISR, los contribuyentes que tributen de conformidad con la sección III del capítulo II del título IV de la Ley del ISR, únicamente presentarán la declaración informativa de los ingresos obtenidos en el ejercicio fiscal de que se trate, cuando sea requerida por las autoridades fiscales. Ley del Impuesto sobre la Renta, artículo 137.

⁶⁷ Miscelánea Fiscal ejercicio 2013, regla I.3.12.3.1.

⁶⁸ Fuentes Castro, Hugo Javier. “Estudio de evasión fiscal en el régimen de pequeños contribuyentes”, p. 29, disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/Estudio-Evasiorepecos.pdf.

⁶⁹ *Gaceta*: LXII/2SPR-21/49416, 20 de agosto de 2014, disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/49416.

⁷⁰ Ley del Impuesto sobre la Renta, 2013, artículo 134.

La contabilidad se realizaba mediante un libro de ingresos, uno de egresos y otro de registros.⁷¹ Los contribuyentes estaban obligados a utilizar máquinas registradoras de comprobación fiscal si en el año anterior los ingresos hubieran sido mayores de un millón setecientos cincuenta mil pesos.

Otro beneficio del Régimen Intermedio era la deducción de activos fijos al 100%, excepto autos, inmuebles y maquinaria. Las personas físicas que tributaban en este régimen sí podían expedir comprobantes fiscales.

Los pagos y declaraciones se presentaban mensualmente en las oficinas autorizadas de la entidad federativa. En este régimen se aplicaba una tasa de 5%,⁷² y estaba incluido en el convenio de colaboración administrativa.

Como puede apreciarse, el límite de ingresos en un contribuyente para su inscripción en el régimen Intermedio era el doble del establecido para el Repeco.

Éste no era el régimen idóneo para quienes se desempeñaran en el sector informal, debido a los límites y tasas aplicados.

2. Régimen de incorporación fiscal

A. Aspectos generales

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se promulgó la reforma hacendaria, que entró en vigor a partir de 2014. En esta reforma se creó el aún vigente Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), que sustituyó al Repeco y al Régimen Intermedio de las Personas Físicas con Actividades Empresariales.

El régimen se concibió para operar por hasta diez años, para permitir a los contribuyentes transitar entre los dos regímenes abrogados y el Régimen de Personas Físicas con Actividades Empresariales y Profesionales; al terminar ese plazo, los contribuyentes comenzarán a tributar bajo este régimen de tributación general, como se muestra en la siguiente imagen.



⁷¹ *Idem.*

⁷² Ley del Impuesto sobre la Renta, 2013, artículo 136 bis.

Según la exposición de motivos de la ley que dio origen al nuevo régimen, con él se buscaba promover el ingreso a la formalidad de las personas físicas que realizaran actividades empresariales, así como facilitar el cumplimiento de las obligaciones del contribuyente.⁷³ Con respecto a este último punto, el RIF ha recibido numerosas críticas porque, lejos de simplificar las obligaciones, éstas se volvieron más complejas, como se verá en los siguientes párrafos.

El RIF está dirigido a personas físicas que únicamente realizan actividades empresariales, enajenan bienes o prestan servicios para cuya consecución no se requiere un título profesional; otro requisito es que los ingresos del contribuyente no rebasen los dos millones de pesos al año.⁷⁴ Como ejemplos de estos oficios tenemos a los estilistas, comerciantes, plomeros, tenderos y empleados domésticos.

Entre las obligaciones de los contribuyentes inscritos en el RIF se encuentran las siguientes:⁷⁵

- Inscripción en el RFC.
- Conservación de comprobantes que reúnan requisitos fiscales, únicamente cuando no se haya emitido un comprobante fiscal por la operación.
- Registro en medios electrónicos, como llevar la contabilidad a través de medios electrónicos, por ejemplo.
- Entrega de comprobantes fiscales, como la emisión de facturas.
- Pago de erogaciones por compras e inversiones mediante transferencia electrónica si el importe es mayor de cinco mil pesos. Este punto tiene el objetivo de promover la formalización de las actividades económicas a través del sistema financiero, lo que a la vez da certeza de las operaciones realizadas, así como de la procedencia del dinero, al requerir que la operación bancaria se haga desde una cuenta cuyo titular sea el mismo contribuyente.
- Presentación bimestral de declaraciones.
- Retención del ISR a trabajadores y entero bimestral, en caso de tener trabajadores.
- Pagar el impuesto y presentar las declaraciones. En caso de no hacerlo en dos ocasiones en forma consecutiva o tres veces durante un periodo de seis años, el contribuyente automáticamente dejará de estar en el RIF y tributará en el régimen general.

⁷³ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3961-III, 13 de febrero de 2014.

⁷⁴ Ley del Impuesto sobre la Renta, 2020, artículo 111.

⁷⁵ *Ibidem*, artículo 112.

B. Beneficios del Régimen de Incorporación Fiscal

Este régimen ofrece beneficios para los contribuyentes que tributen en él; el principal es la reducción en el pago de ISR durante los primeros diez años que tributen en el RIF. Comienza con una reducción de cien por ciento, y el porcentaje disminuye cada año, de la siguiente manera:⁷⁶

<i>Reducción de ISR en el RIF</i>										
Año en el RIF	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
% de reducción	100%	90%	80%	70%	60%	50%	40%	30%	20%	10%

FUENTE: tabla del artículo 111 de la Ley del Impuesto sobre la Renta 2015.

Cálculo del ISR para los contribuyentes inscritos en el RIF:

En el RIF, el ISR se calcula y se paga de forma bimestral, y los pagos son definitivos. Las declaraciones deben presentarse los días 17 de cada bimestre mediante la plataforma “mis cuentas”, es decir, a través de Internet.

Para calcular el ISR a pagar, primero debe realizarse la resta de la totalidad de los ingresos obtenidos durante el bimestre (sean en efectivo, en bienes o servicios) menos las deducciones autorizadas que sean estrictamente indispensables para la obtención de los ingresos y las erogaciones efectivamente realizadas en el mismo periodo para la adquisición de activos, gastos y cargos diferidos. Al resultado se le aplica la cuota fija y el porcentaje sobre el excedente del límite inferior, de acuerdo con la tabla del artículo 111 de la LISR. Finalmente, se aplica la reducción en el pago del impuesto, dependiendo del año del RIF en el que se esté tributando. Por ejemplo:

Un comerciante que ha estado inscrito en el RIF durante tres años y medio tuvo ingresos durante el bimestre por cien mil pesos, y tuvo gastos por treinta y cinco mil pesos.

Entonces:

⁷⁶ *Ibidem*, 2015, artículo 111.

<i>Cálculo de ISR en el RIF</i>	
Ingresos	\$100,000
Deducciones autorizadas	\$35,000
Base gravable =	\$65,000
Límite inferior	\$48,444.63
Excedente (base gravable menos límite inferior) =	\$16,555.37
Aplicar excedente el % de	23.52%
	= \$3,893.82
Sumar la cuota fija de	\$7,760.88
Cálculo de ISR =	\$11,654.7
Reducción del impuesto durante el 4o. año en el RIF =	70%
Impuesto a pagar en el bimestre =	\$3,496.41

FUENTE: elaboración propia.

Otro beneficio que reciben los contribuyentes inscritos en el RIF es la simplificación opcional en el cálculo de ISR e IEPS. En el caso del IVA, el impuesto a pagar se obtiene multiplicando el porcentaje que corresponda a la actividad por el monto total de los ingresos que se perciban por los servicios realizados. En el caso del IEPS, dependiendo del bien que se enajene, se aplica un porcentaje sobre los ingresos por las ventas.⁷⁷

Adicionalmente, se otorga el beneficio de reducción en el pago de IVA e IEPS en las operaciones realizadas con el público en general,⁷⁸ en los porcentajes indicados según el año.

<i>Reducción de ISR en el RIF</i>										
Año en el RIF	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
% de reducción	100%	90%	80%	70%	60%	50%	40%	30%	20%	10%

FUENTE: Decreto por el que se otorgan Beneficios Fiscales a quienes tributen en el RIF, *Diario Oficial de la Federación*, artículo segundo, 10 de septiembre de 2014.

⁷⁷ “Decreto por el que se otorgan beneficios fiscales a quienes tributen en el Régimen de Incorporación Fiscal”, *Diario Oficial de la Federación*, artículo 1o., 10 de septiembre de 2014.

⁷⁸ *Ibidem*, artículo 2o., 10 de septiembre de 2014.

Asimismo, para fomentar la incorporación de las personas a la formalidad mediante el RIF, y considerando que los microempresarios que se desempeñan en la informalidad no cuentan con acceso a la seguridad social, se otorgaron beneficios y facilidades para brindarles dicho acceso.⁷⁹

Entre estos beneficios se encuentra el subsidio otorgado por el gobierno federal para el pago de las contribuciones de seguridad social, entendiendo como contribuciones de seguridad social las cuotas obrero-patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Este subsidio consiste en un porcentaje de la contribución de la seguridad social a cargo del trabajador o del patrón. El subsidio se inicia con 50% del pago y va disminuyendo en 10% cada dos años, como se muestra a continuación:⁸⁰

<i>Subsidio en el pago de contribuciones de seguridad social</i>									
<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>	<i>Año 6</i>	<i>Año 7</i>	<i>Año 8</i>	<i>Año 9</i>	<i>Año 10</i>
50%	50%	40%	40%	30%	30%	20%	20%	10%	10%

FUENTE: Decreto por el que se otorgan estímulos fiscales para promover la incorporación a la seguridad social, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de abril de 2014, artículo sexto.

Con la finalidad de fortalecer y dar mayor difusión a este régimen, se creó el programa “Crecamos juntos, afiliate”. El gobierno de la República lo lanzó el 8 de septiembre de 2014⁸¹ a través del SAT y los gobiernos de las entidades mediante las secretarías de finanzas respectivas. Entre los organismos e instituciones que participaron en este programa se encontraban el Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem), Nacional Financiera (Nafin), el IMSS, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y el Infonavit.

Para dar difusión al RIF, se creó un portal que proporcionaba información sobre los requisitos de inscripción al régimen, la forma de cumplimiento de las obligaciones fiscales y los beneficios asociados. También se aplicaron estrategias, como la impartición de talleres y cursos de orientación

⁷⁹ “Decreto por el que se otorgan estímulos fiscales para promover la incorporación a la seguridad social”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de abril de 2014.

⁸⁰ “Decreto por el que se otorgan estímulos fiscales para promover la incorporación a la seguridad social”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de abril de 2014, artículo 6o.

⁸¹ “«Crecamos Juntos» da beneficios a patrones y trabajadores: SAT”, *SDP Noticias*, sección negocios, 9 de septiembre de 2014, disponible en: <https://www.sdpnoticias.com/negocios/beneficios-crecamos-patrones-da.html>.

y capacitación para los contribuyentes sobre los trámites y procedimientos necesarios para integrarse al RIF.⁸² Sin embargo, a mediados de 2019 se derogó la regla 2.4.7 de la miscelánea fiscal, que establecía la incorporación al programa “Crecamos juntos” como opción para que las personas físicas se inscribieran en el RIF.⁸³

C. Desventajas del Régimen de Incorporación Fiscal

Una desventaja del RIF es que las entidades federativas dejaron de percibir los ingresos provenientes del Repeco. Para paliar esta situación, se creó el Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes e Intermedios,⁸⁴ con la finalidad de incentivar la recaudación de impuestos. En el anexo 19 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal se establecen las funciones que en materia del RIF se delegaron a las entidades que lo suscriban, así como los incentivos que recibirían por su actividad y la forma como se medirán sus resultados.⁸⁵

La compensación recibida de este fondo dependía de la recaudación que cada entidad realizara de los contribuyentes inscritos en el RIF hasta un monto equivalente a los recursos que efectivamente recibieron por el Repeco y el Régimen Intermedio durante 2013, reduciéndose gradualmente en los mismos porcentajes y años en que se reduce el impuesto para los contribuyentes durante el lapso en el que tributen en el RIF.⁸⁶ Para las entidades, la desventaja de esta nueva compensación reside en su monto decreciente, porque comenzó con cien por ciento de la recaudación del impuesto en 2014 y llegará a cero a partir de 2024;⁸⁷ ello desincentiva a las entidades fe-

⁸² *Gaceta Comisión Permanente*, núm. LXII/2SPR-21/49416, 20 de agosto de 2014.

⁸³ “Primera resolución de modificaciones a la resolución de la miscelánea fiscal 2019”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5568414&fecha=20/08/2019.

⁸⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 20 de noviembre de 2013.

⁸⁵ “ANEXO núm. 19 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Guanajuato”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de abril de 2014.

⁸⁶ Fondo de Compensación para Entidades Federativas de Repecos e Intermedios, SAT, 2014, disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/fichas_tematicas/reforma_fiscal/Paginas/fondocompensacion_repecointermedio2014.aspx, fecha de consulta: junio 2020.

⁸⁷ “Régimen de Incorporación Fiscal”, Auditoría Superior de la Federación, 2014, disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0001_a.pdf, fecha de consulta: junio 2020.

derivativas de ejercer su facultad de recaudación, porque en algún momento dejarán de recibir esas compensaciones.

Otra desventaja del régimen es su temporalidad, porque a pesar de ser un régimen de “transición” tiene una duración de diez años; es decir, abarca más de un sexenio de gobierno. Algunos críticos sostienen que podría no cumplir su propósito a largo plazo; por ejemplo, Bettinger consideró que la meta recaudatoria, derivada de la reducción anual del estímulo fiscal a los contribuyentes de este esquema, no se verá materializada, porque los contribuyentes en este régimen pueden darse de baja conforme la reducción de impuestos disminuya, es decir, antes de pagar el importe real de sus impuestos⁸⁸ y es muy probable que estas personas regresen a la informalidad.

A continuación se muestra una tabla comparativa de la recaudación, los estímulos y los contribuyentes inscritos durante el periodo en que ha operado el RIF:⁸⁹

Recaudación durante el régimen de incorporación fiscal			
<i>Periodo</i>	<i>Recaudación (MDP)</i>	<i>Estímulos fiscales (MDP)</i>	<i>Contribuyentes Inscritos RIF</i>
Cuarto trimestre 2014	1,867	15,649	4,306,298
Cuarto trimestre 2015	3,746.8	31,058	4,498,300
Cuarto trimestre 2016	5,323.9	30,785.4	4,708,228
Cuarto trimestre 2017	6,662.1	27,107.70	4,975,285
Cuarto trimestre 2018	7,852.3	25,820.00	5,177,393
Cuarto trimestre 2019	8,617	23,607	5,411,974

FUENTE: Elaboración propia con datos de los informes y gestiones del SAT.

Como se observa en la tabla, si bien han aumentado la recaudación y el número de contribuyentes inscritos en este régimen, las cifras continúan

⁸⁸ “El RIF puede derivar en un gasto público irrecuperable: Bettinger”, *El Economista*, 25 de julio de 2016. <https://www.economista.com.mx/economia/El-RIF-puede-derivar-en-un-gasto-publico-irrecuperable-Bettinger-20160724-0056.html>.

⁸⁹ Esta información es meramente ilustrativa. Para datos cuantitativos, se sugiere revisar el capítulo de Mauricio Padrón.

siendo bajas con respecto a los elevados montos erogados por concepto de estímulos fiscales. Al final del día, no hay certeza de que los contribuyentes se mantendrán en la formalidad cuando dejen de recibir estos estímulos fiscales.

Debe mencionarse también que, al igual que otros regímenes, el RIF se convirtió con el tiempo en un mecanismo perverso, utilizado para la evasión o elusión de impuestos. Para beneficiarse con las reducciones de impuestos, por mencionar un ejemplo, algunos contribuyentes evasores inscriben en el RIF a una persona que tal vez ni siquiera tenga que ver con el negocio, utilizando familiares la mayoría de las veces, y de esta forma disfrutan de nueva cuenta las reducciones al 100% del impuesto.

Por otro lado, si bien el RIF se concibió para facilitar las obligaciones del contribuyente, en realidad representa una mayor carga administrativa. A esto debe sumarse el hecho de que muchos contribuyentes carecen de los medios tecnológicos para llevar la contabilidad o emitir facturas. El RIF requiere llevar la contabilidad del negocio con mayor detalle, lo que obliga al contribuyente a pagar a un contador para que lleve su contabilidad electrónica y representa más gastos.

Otro punto importante es que los incentivos en el RIF se otorgan a nivel general, y éstos decrecen en función del tiempo transcurrido,⁹⁰ sin tomar en consideración el mínimo existencial de las personas, cuando es este mínimo el que brinda certeza sobre la real capacidad contributiva con que cuenta el contribuyente para aportar al gasto público.

Para cerrar este apartado, se presenta un cuadro comparativo entre ambos regímenes:

Cuadro comparativo Repeco y RIF		
	<i>Repeco</i>	<i>RIF</i>
Temporalidad	No había	10 años
Objeto	Realizar actividades empresariales con el público general	Realizar actividades empresariales por enajenación de bienes o prestación de servicios que no requieran para su realización título profesional
Facturas	Solamente podía emitir notas de venta	Debe emitir facturas

⁹⁰ Tabla de reducción del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto sobre la Renta, artículo 11, 2020.

	<i>Repeco</i>	<i>RIF</i>
Pago	Cuota estimada	Herramienta “Mis cuentas” para el cálculo
Forma de pago	Mensual, bimestral, trimestral o semestral	Bimestral
Contabilidad	Registro diario	Contabilidad electrónica

FUENTE: Elaboración propia.

V. GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (2019-2024)

El inicio del actual sexenio marca una nueva “alternancia”, pues la presidencia y la mayoría de representación en el Congreso de la Unión quedaron en manos⁹¹ de un nuevo partido⁹² que nunca había gobernado el país.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) se planteó la meta de disminuir la informalidad laboral en 3 puntos porcentuales durante el sexenio, para pasar de 57% a 54%, y se establecieron las siguientes acciones para llevar a los contribuyentes de la informalidad a la formalidad:⁹³

1. La simplificación de trámites y servicios por parte de la autoridad.
2. El diseño de nuevos regímenes fiscales para pequeños contribuyentes.
3. La utilización de nuevas tecnologías, con la finalidad de reducir la carga administrativa.

Aún no se ha hablado de un nuevo régimen fiscal o sobre modificaciones al actual RIF, debido a la promesa del presidente de no crear nuevos impuestos ni proponer una reforma fiscal durante los primeros tres años de su mandato, aunque podría esperarse que implante estos cambios en un futuro cercano.

Sin embargo, ha promovido la creación del programa “Súmate”, que va de la mano con el actual RIF y está dirigido a reducir la informalidad. Este programa es de creación muy reciente, a finales del año pasado (2019), y tal vez por eso hasta el momento no ha tenido mayor difusión. Funciona

⁹¹ Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018, Tablas de resultados.

⁹² Partido Morena, historia, disponible en: <http://morenabc.org/historia/>, fecha de consulta: junio 2020.

⁹³ “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.

mediante módulos y por visitantes que acuden a negocios, quienes brindan asesoría sobre los trámites requeridos para ingresar en la formalidad, como la inscripción al RIF. En el programa “Súmate” trabajan en conjunto el gobierno de la Ciudad de México (CDMX), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el SAT, así como los gobiernos de otras entidades federativas a través del Sistema de Coordinación Fiscal.⁹⁴

VI. CONCLUSIONES

Para reducir la informalidad se han puesto en marcha distintos tipos de políticas fiscales, desde la creación de nuevos impuestos o regímenes fiscales hasta la implantación de programas sociales con estímulos fiscales para incentivar el ingreso a la formalidad.

Sin embargo, es importante que antes de crear estas políticas se determine si son adecuadas para reducir la informalidad, tomando en cuenta las características del sector al que van dirigidas, en este caso el sector informal. Por ello, debe partirse del hecho de que el sector en general obtiene ingresos precarios por su actividad; es decir, vive al día, con ingresos suficientes para soportar únicamente el mínimo vital, entendido éste como el conjunto de bienes básicos que permiten desarrollar un plan de vida autónomo mediante la satisfacción de necesidades personales y familiares básicas, como alimento, vivienda, educación, etcétera.⁹⁵

Siguiendo este orden de ideas, es necesario discutir sobre la real manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, para así determinar el tributo en función de la riqueza de los contribuyentes. En otras palabras, tal como sostiene la SCJN, “no hay obligación de contribuir si no existe capacidad contributiva”.⁹⁶

En el primer trimestre de 2020 se calculó la existencia de aproximadamente 15.3 millones de personas laborando en el sector informal.⁹⁷ Esta cifra nos hace reflexionar sobre qué tanto ha funcionado el actual régimen (RIF): estamos a seis años de su puesta en funcionamiento y los datos de

⁹⁴ “Gobierno de la Ciudad de México, lanzamiento del programa Súmate”, disponible en: <https://www.pscp.tv/w/1DXxy.NWLVLKEM>.

⁹⁵ Ríos Granados, Gabriela, *Derecho tributario. Parte general*, México, Porrúa, 2014, p. 24.

⁹⁶ Tesis a. LXXIX/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre 1998, p. 241.

⁹⁷ “Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Cifras Durante el Primer Trimestre de 2020”, Comunicado de prensa 219/2020, mayo de 2020, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/enoe_ie2020_05.pdf.

los informes tributarios y de gestión del SAT⁹⁸ no arrojan resultados muy alentadores.

Por esto, es importante incorporar controles rutinarios para evaluar la eficiencia y el funcionamiento de los incentivos utilizados,⁹⁹ y en caso de no obtener los resultados deseados, introducir adecuaciones a esas políticas fiscales, sin eliminarlas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO, Sergio, *El almanaque mexicano: un compendio exhaustivo sobre México en un lenguaje accesible y claro*, Grijalbo, 2000.
- ALTER CHEN, Martha, *La economía informal: definiciones, teorías y políticas*, Estados Unidos, WIEGO, 2012, disponible en: www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Chen-Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WPI-Espanol.pdf.
- AZAOLA, Elena, “El comercio con el dolor y la esperanza. La extorsión telefónica en México”, *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, Quito, núm. 6, enero de 2009.
- “Crecamos juntos: da beneficios a patrones y trabajadores: SAT”, *SDP noticias*, sección negocios, 9 de septiembre del 2014, disponible en: www.sdpnoticias.com/negocios/beneficios-crecamos-patrones-da.html.
- DOMÍNGUEZ CRESPO, César Augusto, *Fiscalidad e informalidad: notas para entender esta problemática en México*, en RÍOS, Gabriela (coord.), *Derecho y economía informal. Retos de política pública del Estado mexicano*, México, 2015.
- “El RIF puede derivar en un gasto público irrecuperable: Bettinger”, *El Economista*, 25 de julio de 2016, disponible en: www.eleconomista.com.mx/economia/El-RIF-puede-derivar-en-un-gasto-publico-irrecuperable-Bettinger-20160724-0056.html.
- FUENTES CASTRO, Hugo, *Estudio de evasión fiscal en el régimen de pequeños contribuyentes*, disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documentos/EstudioEvasionrepecos.pdf.
- GALÁN, Verónica, “Piden más tiempo para el Boletazo”, 22 de noviembre de 2005, disponible en: <https://2019.vlex.com/#search/jurisdiction:MX/piden+tiempo+para+boletazo/WW/vid/194214171>.

⁹⁸ Informe Tributario y de Gestión, SAT, cuarto trimestre 2019, disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/ITG%204to%20trimestre%202019.pdf (fecha de consulta: junio de 2020).

⁹⁹ Giarrizzo, Victoria y Brudersohn, Sebastián, *op. cit.*, p. 41.

GIARRIZZO, Victoria y BRUDERSOHN, Sebastián, “Mejorar el premiar al buen contribuyente. Un recorrido por los incentivos aplicados en Argentina para cumplimiento fiscal”, *DAAPGE*, Santa Fe, Argentina, año 13, núm. 20, 2013.

“Implacable camino de amparos al IETU”, *Expansión*, junio de 2019, disponible en: <https://expansion.mx/negocios/2009/06/12/impac-abre-camino-a-amparos-del-ietu#:~:text=Actualmente%20el%20IETU%2C%20que%20entr%C3%B3,de%20efectivo%20de%20las%20empresas.>

INEGI, “Medición de la economía informal 2018. Base 2013”, Sistema de Cuentas Nacionales de México, disponible en: www.inegi.org.mx/temas/pib/med/.

LORÍA, Eduardo y MALINALLI, Aupart, *Informalidad, productividad y crecimiento en México*, 2000.

MARTÍNEZ, J. y CABESTANY, G., “Informalidad: entre el avance de la estadística y el rezago de la política pública”, *Temas Estratégicos*, México, núm. 52, 2017.

PADRÓN INNAMORATO, Mauricio, *Empleo e informalidad: aproximación a las diversas perspectivas teórico-metodológicas que permiten el estudio de un fenómeno con múltiples dimensiones*, en RÍOS, Gabriela (coord.), *Derecho y economía informal. Retos de política pública del Estado mexicano*, México, 2015.

PONCE, Alejandro, *Discrepancia y lavado de dinero*, Ediciones Fiscales Isef, 2005.

RÍOS GRANADOS, Gabriela, *Derecho tributario. Parte general*, México, Porrúa, 2014.

RÍOS GRANADOS, Gabriela, “Economía informal: el lado siniestro del Estado mexicano”, en RÍOS, Gabriela (coord.), *Derecho y economía informal. Retos de política pública del Estado mexicano*, México, 2015.