

INCORPORACIÓN DE EMPRESAS DEL SECTOR INFORMAL EN LA ECONOMÍA FORMAL

*Lic. María Nora Caballero Verdejo
Administradora General de Asistencia al
Contribuyente. Servicio de Administración
Tributaria. SAT México.*

La economía informal en México

La economía informal constituye para México y para numerosos países del mundo, un fenómeno complejo, persistente y generalmente asociado al crecimiento de la población y al hecho de que las necesidades básicas de grandes grupos sociales han superado desde hace décadas la capacidad del Estado para satisfacerlas plenamente.

Entendemos a la economía informal, subterránea o no registrada como el conjunto de actividades productivas que se realizan al margen de la ley y que, por lo tanto, no se encuentran reguladas por las diversas disposiciones que establecen los distintos niveles de Gobierno, ya sean fiscales, de comercio, sanitarias, entre otras.

En el entramado de la economía informal juegan diversos actores, como son:

- *Las empresas productoras, distribuidoras y comercializadoras de bienes y servicios que no se encuentran dadas de alta ante las diversas autoridades competentes.*
- *Las personas físicas empleadas por empresas informales.*
- *Las personas físicas con actividad empresarial que no cumplen con la legislación a que están sujetos.*
- *Los comerciantes a gran o pequeña escala ubicados en puestos fijos, semifijos o ambulantes.*

Destacan entre las actividades de la economía informal, el contrabando e intercambio de mercancías, los créditos fuera del mercado financiero, el agio, el arrendamiento de vivienda no reportada, las operaciones de trueque, las transacciones de bienes y servicios no reportadas o subreportadas a la autoridad fiscal y, de manera más visible, el comercio en la vía pública.

Es importante mencionar que el fenómeno de la informalidad impacta a la economía nacional en más de un sentido, ya que además de manifestarse con la proliferación de núcleos de la población que no contribuyen con el gasto público, propicia que el comercio, la industria y en general las empresas legalmente establecidas se vean en clara desventaja e incluso provoquen el cierre de fuentes de trabajo, independientemente de efectos colaterales como violaciones en los derechos y garantías de los consumidores, delincuencia e inseguridad en la vía pública y hasta congestionamientos viales.

Desde la perspectiva de la administración tributaria, el fenómeno de la informalidad se manifiesta en una serie de eslabones que conforman su cadena productiva, y que van desde los comerciantes en pequeño o minoritarios que constituyen la última fase de la cadena, hasta importantes núcleos dedicados a la producción y distribución de mercancías que se encuentran a lo largo del territorio nacional, siendo en muchos casos grandes bodegas de mercancías que se introducen de manera ilegal a nuestro país.

Causas de la informalidad

En el contexto del análisis que nos ocupa, vale la pena destacar algunas de las causas que provocan que las personas realicen sus actividades en la informalidad:

- *Baja escolaridad y pocas habilidades laborales.*
- *Desempleo y salarios bajos.*
- *Falta de créditos a tasas preferenciales para actividades productivas.*
- *Múltiples requisitos, derivados de la excesiva y complicada regulación oficial, a todos los niveles gubernamentales, para operar en la formalidad y complejidad de las obligaciones fiscales.*
- *Falta de capacidad de la autoridad para fiscalizar al sector.*

Evasión fiscal

Sin duda uno de los efectos más nocivos de la informalidad es la evasión fiscal, ya que reduce la capacidad gubernamental para la obtención de recursos necesarios para la atención de las prioridades nacionales, como es precisamente el desarrollo social. Esto genera un círculo vicioso entre informalidad /evasión/ recursos públicos escasos/ insuficiente atención de necesidades básicas/ desempleo/ informalidad.

En México, se estima, por algunos estudios realizados, que la evasión fiscal es de 27% de la recaudación potencial (3% del Producto Interno Bruto), lo cual está por arriba del nivel observado del 15% en los países con mejores prácticas tributarias.

Universo de contribuyentes

Para comprender mejor la magnitud del problema en el país, vale la pena dimensionar el universo de contribuyentes en México. Al 30 de junio de 2007 el padrón de contribuyentes activos en el Registro Federal de Contribuyentes es de 22 millones 632 mil 583 contribuyentes, de los cuales el 3.3 % (742,769) son personas morales y el 96.7% (21'889,814) son personas físicas.

Las personas físicas que se encuentran inscritas en el Régimen de Actividad Empresarial y Profesional representa un 9.5% (2'079,069) del universo total de contribuyentes inscritos, las del Régimen Intermedio representan el 5.6% (1'229,538) y en el Régimen de Pequeños Contribuyentes 14.8% (3'230,189).

Estrategias para la incorporación a la formalidad.- Régimen Fiscal de las PYMES.

En los últimos años, el Gobierno de México, a través del Servicio de Administración Tributaria, ha llevado a cabo diversos esfuerzos para regularizar el mayor número posible de personas que actúan fuera de la legalidad fiscal. El propósito ha sido que se logre un mejor control del cumplimiento fiscal de los actores de la economía formal e informal, asociados a la producción y distribución de los productos que se expenden en la informalidad.

La acción gubernamental se ha orientado en seis vertientes estratégicas fundamentales:

- I. Simplificación de las obligaciones fiscales
- II. Delegación de la administración tributaria a los estados

- III. Establecimiento de programas para depurar padrones
- IV. Establecimiento de mecanismos para fomentar la regulación
- V. Incorporación de estímulos para el cumplimiento
- VI. Desarrollo de iniciativas para fomentar la regularización

I. SIMPLIFICACIÓN DE LAS OBLIGACIONES FISCALES

Esta vertiente no se ha agotado en la reducción de requisitos, formatos y tiempos de atención de los trámites, de suyo indispensable, sino que ha trascendido a la realización de un esfuerzo de gran magnitud para adecuar y mejorar el marco normativo fiscal y con ello fortalecer el estado de derecho y el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Destacan en esta vertiente:

Las modificaciones a la legislación fiscal para crear regímenes fiscales con tratamientos preferenciales para contribuyentes pequeños y medianos, como son:

1. El Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS), que regula a las Personas físicas con ingresos anuales hasta 2 millones de pesos (180 mil dólares) que realicen actividades empresariales y presten servicios al público en general. Los contribuyentes no emiten facturas y no hay crédito en el IVA.

Este Régimen se caracteriza por su sencillez y por contener obligaciones mínimas. Quienes pertenecen al REPECOS pagan una cuota fija integrada de impuesto sobre la Renta (ISR) e Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los Estados, además de que se les releva del pago del Impuesto al Activo (IMPAC).

2. El Régimen Intermedio a las Actividades Empresariales, que regula a las personas físicas con ingresos anuales hasta 4 millones de pesos (370 mil dólares). Este Régimen establece más obligaciones que REPECOS y menos que el Régimen General, como es la de llevar una contabilidad simplificada (Ingresos y egresos). Aquí se aplica la deducción inmediata de inversiones, así como una tasa máxima de ISR del 28%, se pagan un 5% de ISR a los Estados y se releva del pago del Impuesto al Activo (complementario del ISR).

3. El Régimen General de Actividades Empresariales para personas físicas en el que los contribuyentes regulados tienen un tratamiento sencillo de flujo de efectivo y con la aplicación de la tarifa del ISR, en vez de la tasa única. Este Régimen implica más obligaciones que REPECOS e Intermedios. Se debe llevar contabilidad general y se aplica la deducción lineal de inversiones así como una tasa máxima de ISR del 28% y se releva del pago del IMPAC a personas físicas con ingresos anuales hasta de 4 millones de pesos.

II. DELEGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA A LOS ESTADOS

Esta vertiente comprende las siguientes adecuaciones normativas y acciones:

1. Ley de Ingresos de la Federación, Ley del ISR y Ley del IVA. En materia del impuesto al valor agregado (IVA), a partir del 2004 se eliminó la exención para los REPECOS, estableciendo en el artículo 2o.-C de la Ley del IVA la obligación de pago mediante estimativas de ingresos con coeficientes de valor agregado según el giro o actividad del contribuyente.

A partir del 2003 y con la finalidad de fortalecer las finanzas públicas de los estados, se realizaron modificaciones fiscales en materia del ISR e IVA para 2004, para que la recaudación de dichos impuestos se realizara por estas instancias de gobierno, siempre y cuando firmaran el Convenio o Anexo respectivo.

Cabe señalar que el 100% de la Recaudación de los REPECOS se destina a las Entidades Federativas.

2. Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. A través de este instrumento de colaboración Federación-Estados, se establece la facultad para que las Entidades Federativas administren el impuesto del REPECOS, pudiendo estimar el ingreso gravable del contribuyente y determinar cuotas fijas para cobrar el impuesto respectivo.

Asimismo, se establece la facultad para que las Entidades Federativas puedan inscribir a las personas físicas que tributan en el REPECOS en el Registro Federal de Contribuyentes.

3. Decreto de Facilidades para REPECOS.- Este Decreto del Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 8 de diciembre de 2005, cumple con la finalidad de establecer el Programa de Apoyo a la Simplificación del REPECOS que busca fundamentalmente hacer más sencillo el cumplimiento de obligaciones fiscales a los contribuyentes de menor capacidad administrativa.

De esta forma, se otorgan diversos beneficios fiscales para éste Régimen, y se emiten facilidades en apoyo a este sector, integrando en un solo instrumento diversas disposiciones fiscales.

Con ello, para los Pequeños Contribuyentes se simplifica su tratamiento fiscal, ya que el cumplimiento de sus obligaciones se reduce a:

- *Pagar una Cuota Fija accesible (se paga la misma cantidad durante todo el año).*
- *Una sola visita a la oficina recaudadora del Estado, ya que en un mismo momento se le inscribe en el RFC y se le entregan sus recibos de pago de todo el año.*
- *No tienen que pagar a contadores que les realicen trámites ni cálculos. Facilita la incorporación a la formalidad de los integrantes de las agrupaciones de REPECOS.*
- *Se otorga la exención del IVA en la reubicación de ambulantes en plazas y corredores comerciales.*
- *Con el pago de la cuota pueden proponer a los Estados se les de acceso a servicios de salud, reubicación en mercados públicos, etc.*

No solo los contribuyentes sujetos al REPECOS tienen importantes ventajas mediante el Decreto. También las Entidades Federativas cuentan con importantes apoyos del SAT mediante la aplicación de un programa de cómputo, que constituye un producto simple y accesible para promover el cumplimiento a través de las agrupaciones de REPECOS. Además podrán incrementar su padrón de contribuyentes y la recaudación.

Asimismo, el comercio organizado y la sociedad en general tienen un mecanismo efectivo, no solo para promover la equidad en materia fiscal para los contribuyentes sino también para fortalecer el combate a la informalidad.

Es de subrayarse que este esquema contempla una cuota muy accesible en la que se integran los dos impuestos federales de este sector, además de la facilidad de inscribirse de manera inmediata para quienes no estén dados de alta en el RFC, con el fin de incentivar la incorporación al padrón y dejar la informalidad.

Asimismo las Entidades en todo momento pueden revisar la información proporcionada por el contribuyente para la determinación de su cuota, y de no ser real, pueden hacer los ajustes correspondientes.

Actualmente las 32 Entidades Federativas del país ya están cobrando el ISR e IVA a cargo de las personas físicas que tributan en el REPECOS, y en algunas Entidades la recaudación se ha incrementado hasta en un 400%.

III. PROGRAMAS PARA DEPURAR PADRONES

Esta vertiente estratégica para abatir la informalidad y la evasión, que está sustentada en el Programa de Actualización y Registro (PAR), tiene los siguientes objetivos:

- *Brindar facilidades a los contribuyentes para que tramiten o actualicen su RFC.*
- *Inscribir a contribuyentes omisos en el RFC.*
- *Depurar y complementar los datos de los contribuyentes inscritos.*

El Programa comprende dos etapas en su operación:

La Primera, cuya finalidad es **promover el cumplimiento voluntario** de las obligaciones fiscales y ampliar la base de contribuyentes, a través de la concertación y sensibilización de organismos de contribuyentes, colegios de profesionistas, líderes de economía formal e informal, arrendadores y, en general, a quienes realicen alguna actividad económica en todo el país

La Segunda, que contempla en esencia la realización de diversas **acciones directas tendientes a la actualización del RFC**

La aplicación del PAR ha generado importantes resultados en el 2006, como es el Incremento potencial de los padrones estatales equivalente al 152% promedio en materia de REPECOS y el incremento de la recaudación estatal en un monto promedio de 48%.

IV. ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS PARA FOMENTAR LA REGULACIÓN

Con el propósito de regular el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como para evitar la informalidad, se ha establecido en las disposiciones fiscales diversos esquemas que facilitan el pago de las contribuciones a través de un tercero, o bien, mediante procedimientos que fomenten el cumplimiento voluntario.

Entre los mecanismos que a la fecha se han establecido y que se propone incorporar a las disposiciones fiscales, se encuentran los siguientes:

- a. **Retención del IVA por parte de Personas Morales.** En este esquema la persona moral que recibe el servicio efectúa la retención del IVA y lo entera en lugar del prestador del servicio a la autoridad.
- b. **Retención del ISR a personas físicas que adquirirían productos de personas morales.** En este esquema la persona moral que enajena bienes a personas que regularmente los adquieren para enajenarlos a terceros, retenía el ISR y lo enteraba a la autoridad, con lo cual se liberaba de obligaciones fiscales a los compradores.
- c. **Propuesta de Contribución Empresarial a Tasa Única.** Es un nuevo régimen que buscaría evitar la informalidad, al establecer una contribución sin regímenes especiales y exenciones.
- d. **Propuesta de Impuesto contra la informalidad.** Es un nuevo régimen que gravaría todos los depósitos bancarios en efectivo, cuando éstos sean superiores a \$20,000.00 mensuales (1,900 dls.), con el que se busca evitar la informalidad, ya que las personas que estén cumpliendo con sus obligaciones pueden acreditar el impuesto retenido contra sus demás contribuciones.

V. INCORPORACIÓN DE ESTÍMULOS PARA EL CUMPLIMIENTO

Esta vertiente atiende a la intención gubernamental de estimular una actitud favorable hacia la formalidad y la legalidad, implementando programas con beneficios concretos para los contribuyentes potenciales. Destacan los siguientes esfuerzos:

1. La profunda reforma en materia de gobierno digital que está en marcha en el SAT ha generado el Programa denominado **Solución Integral del Servicio de Administración Tributaria** que agrega importante valor a la vinculación del ciudadano con el fisco, a través de :

- *La mejor Identificación del contribuyente y régimen fiscal.*
- *La segmentación para mejor control y servicio.*
- *La modernización y ampliación de los servicios al contribuyente.*
- *La incorporación de nuevas aplicaciones electrónicas que eliminan formatos en papel.*
- *La organización de todos los procesos del SAT con un enfoque al contribuyente*

2. La propuesta de **Régimen de Seguridad Social aplicable a autoempleados (empresarios y prestadores de servicios)** que proyecta incorporar un gravamen al ingreso de las personas que se dedican a prestar servicios técnicos y trabajadores autoempleados, en su carácter de pequeños contribuyentes. Este impuesto se pagaría de manera vinculada a las contribuciones de seguridad social y generaría, a quienes paguen este impuesto, importantes beneficios a través de un subsidio equivalente al 25% del monto pagado que se aplicaría tanto para mejorar el monto de la pensión vía ahorro, como para apoyo a la vivienda.

3. El Gobierno Federal ha impulsado el **Programa de Talleres Familiares**, cuya finalidad es apoyar a este tipo de agrupaciones familiares muy comunes en nuestro tejido social y económico, que se crean para producir bienes o prestar servicios, ofreciéndoles capacitación, asesoría y financiamiento.

Se busca no solo incrementar el ingreso de los hogares de escasos recursos, sino incentivar la formalidad y productividad de los negocios en pequeña escala, así como fortalecerlos e inducir su participación creciente en los mercados formales para que puedan disponer de protección y seguridad social, así como de certeza jurídica en sus actividades y activos.

VI. DESARROLLO DE INICIATIVAS PARA FOMENTAR LA REGULARIZACIÓN

El Servicio de Administración Tributaria se ha preocupado por desarrollar nuevos instrumentos y mecanismos que permitan facilitar la “vida legal” de los contribuyentes y abatir el costo de los trámites y servicios. Se trata de que las PYMES, para obtener ganancias y permanecer en la actividad económica no tengan que optar por el camino de la evasión y la informalidad, ya que ahora el fisco no solo representa a la autoridad que aplica la ley sino quien brinda servicios de calidad, asiste al contribuyente y lo acompaña y prepara para el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales. En este sentido destacan:

La **Propuesta de Portal PYMES**, que está enfocada a establecer un portal electrónico para que las personas morales y las físicas dedicadas a la actividad empresarial, prestación de servicios profesionales o arrendamiento de bienes inmuebles, con ingresos anuales de hasta 4 millones de pesos (370 mil dólares), puedan llevar un registro fiscal que les permita controlar sus ingresos y egresos, así como determinar y enterar sus impuestos.

Esta herramienta permitirá registrar las operaciones para cumplir con sus obligaciones fiscales de manera autosuficiente y simple incluyendo nómina, realizar automáticamente el cálculo del pago provisional de ISR, CETU y definitivo mensual de IVA y generar la declaración anual prellenada del ISR y CETU. Esto, además, brindará a los usuarios del Portal seguridad jurídica en el cumplimiento de sus obligaciones e importantes ventajas como es la revisión preventiva por parte de la autoridad durante los primeros tres ejercicios.

La **Propuesta de preparación y seguimiento de contribuyentes**, que permitirá implantar un esquema de capacitación intensiva para los nuevos contribuyentes, a fin de asegurarles los conocimientos básicos para cumplir sus obligaciones fiscales. Además, mediante este Programa se acompañará a cada contribuyente durante seis meses, para verificar su autosuficiencia en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y proporcionarle el apoyo que requiera durante ese periodo en forma sistematizada.

La **Participación de los Municipios en la administración del REPECOS**, que permitiría al contribuyente realizar el pago de sus impuestos con la autoridad más cercana. Asimismo los Municipios podrían obtener de manera directa recursos adicionales y se propiciaría un mayor control y combate al comercio informal por la cercanía del Municipio con los contribuyentes.

Conclusiones

A manera de conclusiones, destacamos aquellos aspectos que representan el “leit-motif” de la política del Gobierno Federal de México, instrumentada por el Servicio de Administración Tributaria, para promover la *Incorporación de Empresas del Sector Informal en la Economía Formal*:

- Simplificar para incorporar a la formalidad.
- Educar y “acompañar” para promover cumplimiento.
- Incentivar cumplimiento de obligaciones.
- Establecer esquemas efectivos de información y difusión.
- Promover el desarrollo de las actividades económicas para incorporar a los contribuyentes en regímenes más formales para evitar el fomento del “enanismo”.
- Establecer programas preventivos (Ej. Civismo Fiscal).
- Trabajar en esquemas que integren a PYMES, evitando vistas u objetivos parciales que impiden la solución integral del problema.