

DOFISCAL

Revista Especializada de Consulta Fiscal

THOMSON REUTERS
ProView™

PUNTOS FINOS

INFORMALIDAD,
POLÍTICA FISCAL,
CULTURA Y MORAL
TRIBUTARIA



Gabriela Ríos Granados

Presidenta de la Junta Nacional Directiva 2023-2025
de la **Academia Mexicana de Derecho Fiscal**



Esta revista contiene
CÓDIGOS QR con
información adicional

 **THOMSON REUTERS®**

Gabriela Ríos Granados

**Presidenta de la Junta
Nacional Directiva 2023-2025
de la Academia Mexicana
de Derecho Fiscal**

TRAYECTORIA DE ÉXITO

Gabriela Ríos Granados es doctora en Derecho por la Universidad de Salamanca, España. Asimismo, es investigadora titular "C", de tiempo completo, del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la prestigiosa Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente, funge como secretaria académica de la Coordinación de Humanidades de la máxima casa de estudios del país y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), con nivel 2. El 2 de marzo pasado, mediante votación unánime, fue elegida como presidenta de la Junta Nacional Directiva 2023-2025 de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal (AMDF). Cabe destacar que es la segunda mujer en presidir la AMDF luego de 62 años



¿Por qué han fracasado las políticas fiscales para incorporar a los comerciantes informales a la formalidad?

En entrevista con la revista especializada de consulta fiscal **PUNTOS FINOS**, la prestigiada doctora **Gabriela Ríos Granados** comentó que hay un tema que ha estado abordando desde hace cuatro o cinco años, orientando sus últimas investigaciones a analizar la sociología fiscal, en específico, el comportamiento y los sentires de las personas que se encuentran en la informalidad.

Sus investigaciones la han llevado a analizar por qué las políticas fiscales han fallado rotundamente en su intento de incorporar a los trabajadores informales a la formalidad fiscal.

Explica: Hemos pasado sexenio tras sexenio con planes distintos y, simplemente, vemos que no avanza este tema, no se ataja el tema de la informalidad a través de una política fiscal.

A la pregunta de qué hacer al respecto, comenta como necesario tener políticas públicas mucho más amplias para abarcar el tema porque, hoy por hoy, luego de la pandemia del *coronavirus disease* (Covid-19) y de acuerdo con la última Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) del último trimestre del año pasado, tenemos que aumentó la informalidad laboral a más de 32 millones de personas.

Imagínate lo que representa para una economía como la de México tener a más de 32 millones de personas trabajando en esta situación de informalidad laboral, ya sea comunidades económicas o ya sea fuera del pago de contribuciones. Entonces, desde hace tiempo, con un equipo de trabajo en una línea de investigación sobre Derecho y economía informal, hemos tratado de estudiar el tema desde otro punto de

vista, no solo del Derecho, porque nos dimos cuenta de que el Derecho se queda corto al querer estudiar o analizar por qué las personas no quieren incorporarse a pagar contribuciones.

Entonces, a partir de un estudio que hicimos de corte sociológico, analizando un sector muy específico que en su momento lo tomó en cuenta el anterior sexenio, cuando se incorporó el RIF,¹ con base también en este estudio de la ENOE, decidimos hacer la investigación basándonos en entrevistas semiestructuradas a las personas que estaban trabajando desde la informalidad y la formalidad, sobre todo de un sector muy importante que son estéticas y peluquerías. Nos acercamos a ellos y queríamos saber cuál era su percepción del pago de las contribuciones. Entonces, nos dimos cuenta de que a la gente no le interesa pagar las contribuciones, no a los que estaban en la informalidad. Algunos no conocían ni siquiera el RIF, a pesar de que existió una campaña muy fuerte por parte del SAT,² así como de la Prodecon³ para que se inscribieran y porque decían que iba a ser una manera mucho más fácil de estar en la formalidad, era un programa excepcional.

Al respecto, comparto la siguiente anécdota: Alguna vez estando en una entidad de la República Mexicana, con un secretario de Finanzas, precisamente frente a la Secretaría de Finanzas estaban los comerciantes; entonces me dijo el propio secretario lo siguiente: ¿Tú crees que a mí me interesa incorporarlos cuando yo no tengo ningún estímulo? Porque acuérdate que cuando se incorporó este nuevo régimen en aquel entonces no tenían ese mismo estímulo que tenían los Repecos,⁴ que luego tuvieron que hacer el famoso anexo 19. Entonces, ¿tú crees que me va a

¹ Régimen de Incorporación Fiscal

² Servicio de Administración Tributaria

³ Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

⁴ Régimen de Pequeños Contribuyentes



46

interesar incorporarlos si toda la “tajada” se la lleva el Gobierno Federal y a mí no me da un remanente, como había antes en el sistema de los pequeños contribuyentes?

Ahora, frente a cualquier oficina del SAT tenemos a los informales vendiendo copias, vendiendo la USB⁵ o plumas para que puedas sacar tu cita, para poder sacar tu firma electrónica. Entonces, ¿qué pasa? Considero que realmente no hemos tenido estudios por parte de las autoridades sobre los comportamientos, los sentires y las percepciones de las personas que están en la informalidad.

Por eso nosotros, desde la Academia, hemos emprendido estos nuevos estudios sociológicos para ver por qué han fracasado las políticas fiscales de incorporar a los informales a la formalidad.

⁵ Universal Serial Bus (Unidad de Memoria Extraíble)

EL RIF AL FINAL DEL SEXENIO

El RIF era un plan de 10 años y luego se modificó. El primer año, en palabras muy sencillas y claras, no se pagaba el impuesto sobre la renta (ISR), lo que era un gran gancho dirigido a quienes no tenían una profesión, como se basaron precisamente en la ENOE, donde el grueso de las personas que estaban trabajando en la informalidad son los de abarrotes; en el siguiente sector, o sea, el sector servicios, los taxis, y el tercero, las estéticas y peluquerías. Con esto lo que querían era traer a personas con artes y oficios; posteriormente, con el cambio de gobierno y las nuevas políticas públicas, donde tenemos programas sociales muy potentes, el principal que ha tenido más aceptación por parte de la población ha sido el de adultos mayores. Tenemos, pues, una política social totalmente distinta a la que teníamos en los anteriores gobiernos, sobre todo con los priistas, explicó la doctora Ríos Granados.

RÉGIMEN SIMPLIFICADO DE CONFIANZA

La política pública fiscal se ha modificado y tenemos más de un año ya de este cambio del RIF al Régimen Simplificado de Confianza (Resico).

En comparación con el RIF, te puedo decir que es mucho más escueta la exposición de motivos, donde tienen dos principales inserciones: El porqué establecer este nuevo régimen es el generar confianza a través del régimen simplificado de pago de contribuciones y, por otra parte, incorporar a los informales a la formalidad. Esos son los dos principales objetivos que vienen expresados en esta exposición de motivos, pero, hasta la fecha, ¿cómo funciona este régimen? Bueno, a diferencia del anterior régimen, se bajan las tasas, las personas físicas que se encuentren en este nuevo esquema estarán obligados a pagar entre el 1 y el 2.5% de sus ingresos. Para las personas físicas, es un régimen opcional y para las personas morales, es un régimen obligatorio. Los contribuyentes personas físicas deben percibir ingresos anuales menores a 3.5 millones de pesos, mientras que para las personas morales cuyos ingresos totales en el año no excedan de 35 millones de pesos.

Entonces, analizando este régimen y sus elementos esenciales, no sabemos bien si va a lograr la incorporación de las personas de la informalidad a la formalidad, pues de no pagar nada de impuestos a pagarlo hasta el 2.5% de sus ingresos como informal, ¿qué pasaría? Pues no lo vas a pagar porque la percepción de las personas que están en la informalidad en los estudios que hemos hecho es que no reciben nada a cambio, no hay una contraprestación, es decir, es mucho más caro pagar una contribución que no pagarlas porque la percepción del cumplimiento de las contribuciones es muy baja, no hay como la percepción de la sanción y, segundo, hay una percepción en el sentido de que el pago del impuesto no va para un fin común.

Las personas que están en la informalidad prácticamente lo que más les interesa, y esto lo hemos estudiado en el último libro que hicimos sobre comercio informal que acaba de salir publicado y que se llama Economía de la resiliencia en clave Covid-19, a ellos lo que más les interesa es trabajar en la informalidad porque les permite realizarse más en su ramo como emprendedores que trabajar de forma precaria con un salario mínimo en la formalidad; además, tienen horarios muy establecidos y así no pueden convivir con la familia. En cambio, en la informalidad, pues ellos manejan sus tiempos.

En el 2020, hicimos estudios sobre grupos focales en tres alcaldías de la Ciudad de México que tienen mayor informalidad, que son Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc. El año pasado hicimos grupos focales también en las entidades federativas donde se representa mayor informalidad, que son Oaxaca, y en Guadalajara, aunque aquí no hay tanta informalidad, pero sí hay mucha violencia, y el último grupo focal este año en Tijuana, precisamente por el tema de migración y el que hubiera una ventana de oportunidad en Tijuana porque es una frontera donde fluctúa mucho dinero. Entonces, con base en estos grupos focales yo lo que te puedo decir es que la necesidad de las personas que tienen que trabajar en informalidad no es una opción, es una necesidad de trabajar en informalidad porque el mercado formal no les da la oportunidad de desarrollarse como personas, lo que

les preocupa a ellos es obtener una jubilación y tener seguridad social, ya que ellos hacen un gasto cuando se enferman y es muy caro, prácticamente se atienden en Farmacias Similares.

No podrían pagar cuotas en el IMSS,⁶ no les interesa. Entonces, ellos viven en un paraestado, y así lo hemos llamado en nuestros estudios. Como ejemplo, si se trabaja en un puestecito en la calle y venden verduras o tamales, para empezar, no van a saber ni siquiera cómo facturar con esta nueva factura 4.0.⁷ En ese sentido, ¿cómo se van a querer incorporar unas personas que en su percepción es que no están recibiendo nada por parte del Estado? A ellos les interesaría recibir seguridad social, pero de calidad social. En un estudio de informalidad laboral y obligaciones tributarias que está publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el 2021, hay dos elementos que descubrimos: La confianza en el sistema tributario, donde no hay una confianza en el sistema tributario por parte de las personas que están en la informalidad, y el otro elemento es que hay una confianza muy débil de las personas que están en la informalidad frente a las instituciones como el SAT y la Prodecon.

En la Prodecon, antes había una subprocuraduría de Cultura Contributiva que se deshizo. En ese sentido, se puede ver la importancia del tema de la cultura contributiva para las instituciones gubernamentales, o sea, no hay un acercamiento por parte de las autoridades fiscales. Ni tampoco por parte de la Prodecon, porque esta institución depende de la Secretaría de Hacienda,⁸ pero es defensora del contribuyente. Ha hecho muy poco en el tema de la cultura contributiva, o sea, no ha hecho programas importantes para introyectar en las personas la obligación de pagar contribución, porque ha encontrado un nicho muy importante y que se lo reconocen los contribuyentes que son los acuerdos conclusivos. Esa es la carta fuerte de la Prodecon, pero el tema de la cultura contributiva lo ha olvidado, y al SAT, pues menos le va a interesar elevar los niveles de cultura contributiva porque no han hecho estudios de corte sociológico en el sentido de decir cómo vamos a elevar la confianza del contribuyente hacia las autoridades y de las autoridades hacia el contribuyente.

⁶ Instituto Mexicano del Seguro Social

⁷ Comprobante Fiscal Digital por Internet o Factura Electrónica (CFDI) versión 4.0

⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Por eso, el nombrar Régimen Simplificado de Confianza donde no hay confianza suena como un sinsentido. Entonces, lo importante es recuperar ese tipo de estudios donde tú tengas un acercamiento con las personas y decir: A ver, ¿tú pagarías tu contribución a cambio de qué? Ah pues yo pagaré mi contribución siempre y cuando yo esté asegurada o asegurado, que yo tenga un plan de jubilación, que tenga seguridad social y deje de estar pagando mi gasto médico del bolsillo, porque es un gasto hormiga por mi salud. Es realmente lo que les importa a los informales.

A los jóvenes, lo que les interesa son apoyos de capacitación, no sociales ni transferencias, que ellos puedan ser capacitados para sus propios emprendimientos.

Entonces, vemos que gracias a esos tipos de estudios observamos hallazgos muy importantes, como el que te decía: El hallazgo en el sentido de que hay una confianza densa entre las personas que están laborando en el sector informal, es decir, confianza densa entre sus familiares, entre sus amigos, que ellos se van a ver motivados a pagar una contribución siempre y cuando tengan una pariente o un amigo contador que les diga: ¡Paga tus contribuciones!; si no es así, no la pagan. Por el contrario, para qué vas a pagar si hay una gran corrupción y porqué, además, no van a venir a cacharte. Entonces, pues no pagan las contribuciones porque hay una acción colectiva de no pagar contribuciones; entonces, todo se mezcla: La confianza inherentemente, el elemento de confianza influye mucho en la moral tributaria. Entonces, tenemos una baja cultura contributiva en México porque no hay una confianza densa con las autoridades; al contrario, la confianza es muy diluida entre las autoridades y las personas, incluso los contribuyentes por una parte y las personas que no están en el Registro Federal de Contribuyentes⁹ o como unidades económicas se desarrollan fuera de la formalidad.

Por eso es muy importante tener ese tipo de estudios, en los que nos ayuden a visualizar el gran problema en el que estamos metidos, porque en México, gracias a la economía informal, y eso lo decimos en el libro Economía de la resiliencia en clave Covid-19, la economía de México salió a flote gracias precisamente a esa economía informal. En otro libro, titulado Economía informal: El lado

siniestro del Estado mexicano, decimos que el propio Estado ha pasado de lado, no ha querido ver a las personas informales y nada más las ha querido ver para traer ese pago sin protegerles, sin darles ese piso mínimo de derechos, porque no olvidemos que, antes de ser contribuyentes, son personas y tienen dignidad, y esta dignidad está respaldada en el artículo 1 de nuestra Carta Magna y el Estado está obligado a proveer y garantizar Derechos Humanos. Y esas personas no tienen garantizados sus Derechos Humanos.

En este libro tenemos una cita ejemplar de una tesis de Colombia, donde consideran a las personas que trabajan en la informalidad como personas vulnerables y les dan una protección especial desde el Estado. Aquí no tenemos unas políticas públicas que digan vamos a hablar de una distribución del gasto público de otra manera, porque ellos no quieren dádivas del Estado, no quieren esas transferencias. Lo que ellos quieren es capacitación para emprender.

En el libro Economía de la resiliencia en clave Covid-19, hablamos de la economía de la resiliencia: Las personas que viven en esta situación de vulnerabilidad, las personas informales, siempre van a vivir en una situación de vulnerabilidad porque no están recibiendo una garantía de sus derechos sociales, económicos y culturales y, por decirlo así, no están recibiendo ejemplos claros de vivienda digna o salud pública –lo que decía, hacen gasto de bolsillo–. Entonces, si no están recibiendo ese servicio, ellos prácticamente lo que vivieron en su momento es que tomaron las herramientas, porque estos grupos focales los dividimos en segmentos y en segmentos etarios, entre personas mujeres y personas hombres, adultos mayores entre 60 y 70 años y jóvenes a partir de los 21 a los 30 años y, sobre todo, advertimos que las personas mayores tenían estas herramientas de crisis anteriores –por ejemplo, la crisis económica de 2009 y las crisis de los años ochenta–, donde ellos sabían cómo adaptarse. Por eso fueron resilientes, porque no admitieron ayudas del Gobierno Federal para salir adelante, salieron adelante por sí mismos, y aquí tenemos una tabla en donde vemos cómo aprendieron a adaptarse de mejor manera. Aquí, por ejemplo, tenemos una mujer que optó por la venta de productos en Internet en una determinada hora, en la cual considera que es la

⁹ RFC

“Hemos pasado sexenio tras sexenio con planes distintos y, simplemente, vemos que no avanza este tema, no se ataja el tema de la informalidad a través de una política fiscal.”



mejor para efectuar las ventas, esa es la mejor adaptabilidad; pero esta mujer fue una mujer joven, no fue una mujer mayor, porque las mujeres mayores están muy alejadas de los medios tecnológicos, cuestión que tampoco ha advertido el SAT, porque la gente mayor no está familiarizada con la tecnología. La gente joven como nosotros, medianamente joven como nosotros, pues estamos más adaptados y, bueno, qué decir de los millennial.

Después, tenemos una mujer costurera que optó por realizar caretas en vez de ropa; un joven que dispuso de motocicletas para el servicio de transporte en plena pandemia; después, un viudo que optó por vender sus trajes en Internet; una adulta mayor que optó por dejar el negocio de su papelería por uno mejor que le redituara. Hay un caso muy muy dramático, donde ya no tenían que comer; entonces fueron a una tiendita y compraron azúcar y grenetina, y con eso hacía gelatinas y así pudieron salir adelante.

MORAL TRIBUTARIA

En su disertación, la doctora Gabriela Ríos Granados, investigadora de gran prestigio en instituciones académicas, explicó que en el sistema fiscal la confianza es un factor social relacionado con el cumplimiento de pago de las contribuciones, según lo descrito en la sociología fiscal.

*En México, ni el SAT ni la Prodecon han emprendido estudios con este enfoque para averiguar por qué no han funcionado los programas de inclusión de trabajadores informales como lo es el caso del RIF en aquel momento, ahora sería el caso del Resico. De acuerdo con **Sandro Giachi**, la confianza del sistema tributario tiene un papel importante en la moral tributaria del contribuyente, y la moral tributaria del contribuyente es la motivación intrínseca de pagar impuestos; es decir, el que yo me encuentre motivado con una alta percepción de pagar contribuciones es lo correcto. A eso se refiere la moral tributaria; por eso la confianza es un elemento muy fundamental en el sistema tributario, y la moral tributaria permea no solo a los informales,*



50

sino también a los grandes contribuyentes, que son transnacionales y que pudieran hacer planeaciones fiscales agresivas, donde la moral tributaria está muy disminuida. Entonces, tenemos estas planeaciones donde hacen el “doble irlandés con sándwich holandés”, estas estructuras que son súper complejas para evadir el pago de las contribuciones. En estas empresas multinacionales donde están establecidos sus paraísos fiscales y que ahí alguna vez en un documental muy interesante señalan: Pues si yo establezco mi residencia física en un paraíso fiscal donde no les interesa recaudar contribuciones, es porque yo tengo una ventaja económica; en cambio, si yo establezco mi domicilio fiscal en este país –pensando en países de primer mundo o que son países como Inglaterra, Francia–, pues van a pagar mayores contribuciones. Ahí viene el elemento de la moral tributaria, que está muy diluido porque dicen: A mí lo que me conviene más es generar riqueza y evadir contribuciones.

Este elemento de la moral tributaria es muy complejo porque se flexibiliza; es decir, por eso el estudio que hizo Oxfam y Tax Justice, de grabar a los más ricos, tiene que haber implícita la moral tributaria de estas personas. Sería algo muy interesante hacer un estudio sociológico sobre ellos, qué percepción tienen de pagar contribuciones porque dicen: ¿Por qué voy a pagar contribuciones? Algunos dicen que sí van a pagar y aceptan estos impuestos establecidos a los millonarios por acumulación de riquezas extremas. Entonces, la moral tributaria fluctúa desde los millonarios hasta los informales que no tienen para pagar, pero también podemos clasificar a los informales en una economía de subsistencia, en una economía de sobrevivencia y una economía incluso de bienestar; entonces, la moralidad es una línea transversal que es, precisamente tomando como referencia esta nota que nos dan algunos autores, la motivación intrínseca de pagar impuestos.

CÓDIGO DE MEJORES PRÁCTICAS TRIBUTARIAS

Como segunda mujer en 62 años que ocupa la presidencia de la AMDF, uno de sus principales cometidos es la elaboración de un Código de Buenas Prácticas Tributarias, que está dirigido, tanto a la administración tributaria como a los contribuyentes.

Ese código es nuestra carta de presentación ante las autoridades fiscales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

Lo que hicimos fue generar una comisión ad hoc, donde tenemos personas importantísimas y expertos que forman parte de la Academia que van a hacer un primer borrador de código de prácticas tributarias.

La Academia tiene que mejorar la relación tributaria entre los contribuyentes y las autoridades fiscales, alejarnos de esta intimidación que existe de la autoridad

fiscal porque no hay una confianza. La confianza es un elemento fundamental, no nada más en un sentido de ponerlo en letras de oro en el Resico, sino se tienen que formar, es algo que se tiene que dar. Es una relación bidireccional entre contribuyentes y autoridades.

EVENTO DE LA AMDF

Tenemos un Congreso en Tijuana los días 22, 23 y 24 de junio, en convenio con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El tema será "Patologías en el Sistema Tributario Mexicano", y hablaré del Régimen Simplificado de Confianza como una manifestación del sistema tributario diluido.

**Entrevista realizada por:
Lic. Carlos González Galván**

TRIBUTARISTAS DE PRESTIGIO EN LA JUNTA NACIONAL DIRECTIVA 2023-2025	
Presidenta:	Gabriela Ríos Granados
Vicepresidenta:	Graciela Pompa García
Secretario General:	Domingo Ruiz López
Secretaría Técnica:	Sonia Venegas Álvarez
Oficial Mayor:	Dolores Omaña Ramírez
Tesorera:	Yubani Ramírez Amayo
Vocal:	Carmen Arteaga Alvarado
Vocal:	Juvenal Lobato Díaz
Vocal:	Marco César García Bueno
Comisión de Expresidentes:	Arturo Pueblita Fernández
Comisión Editorial:	Miriam Guillermina Gómez Casas
Comisión de Tributario Internacional:	Israel Santos Flores
Comisión Código Fiscal de la Federación:	Augusto Fernández Sagardi
Comisión de Impuestos Internos:	Rubén Aguirre Pangburn
Comisión de Impuestos Locales:	Miguel Ángel Vázquez Robles
Comisión de los Derechos de los Contribuyentes:	Mag. Alberto Pérez Dayán
Comisión de Ética Tributaria:	Dionisio Kaye López
Comisión de Comercio Exterior:	Máximo Carvajal Contreras
Comisión de Tributario Constitucional:	José Miguel Erreguerena Albaítero
Comisión de Derecho Presupuestario:	Max Alberto Diener Sala
Comisión Penal Fiscal:	Jesús Agustín Celorio Vela
Comisión Penal Económico:	Miguel Buitrón Pineda
Comisión de Academias Correspondientes:	Sergio Martínez Rosaslanda