

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO BARRERA SEPÚLVEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El que suscribe, diputado Sergio Barrera Sepúlveda, en nombre de las y los integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura en la Cámara de Diputados, de conformidad con lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El problema de la economía informal es un asunto global, y se puede corroborar al observar que el promedio de la tasa de la economía informal para el año 2019 a nivel mundial se posicionó en 57.29 por ciento; mientras que para el caso de México, esto representó el 57.60 por ciento, es decir, ligeramente por arriba del promedio en todo el mundo, afectando en una proporción similar a las mujeres, quienes a nivel países representan el 57.25 por ciento de la economía informal, mientras que para el caso de México alcanzan el 57.5 por ciento; es decir, en ambos casos, los niveles de la economía informal en México está por encima del promedio mundial.¹

A nivel internacional, la flexibilización laboral se basa en la idea de que, al dinamizar las relaciones laborales a través del control de los derechos laborales, se puede aumentar la competitividad. No obstante, en economías emergentes como la de México, la flexibilización se entendió principalmente como la aplicación de modelos de subcontratación (outsourcing) debido a la naturaleza cambiante del trabajo,² lo que tuvo el efecto contrario al de establecer la protección social universal. En lugar de eso, se terminó por precarizar las condiciones laborales de los trabajadores al reducir o eliminar las prestaciones y beneficios a los que tenían derecho.³

La consecuencia directa de esto fue una fragmentación en la oferta de empleo a través de la creación de micro, pequeñas y medianas empresas que, al no poder competir con las grandes empresas, se vieron obligadas a reducir o incluso eliminar los derechos laborales que ofrecían a sus empleados, esto se deja ver con el último dato disponible para México de los Censos Económicos 2019, donde se sabe que el 62.58 por ciento de los establecimientos son informales,⁴ es decir, una cantidad superior a los empleos informales del país para el mismo año.

Aunado a lo anterior, podemos observar que según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de un total de 87 economías en el mundo, donde nuestro país alcanza un nivel de 57.6 por ciento de economía informal para el año 2019, países más desarrollados como Suiza, apenas tienen el 1.7 por ciento en la informalidad, Suecia un 4.3 por ciento, España y Noruega el 6 por ciento, Finlandia 8 por ciento, Países Bajos el 14.3 por ciento, Francia un 25 por ciento, Corea del Sur 26.6 por ciento, Chile el 29.3 por ciento y Brasil un 39.9 por ciento de su economía en la informalidad.⁵

Para dimensionarlo con mayor precisión, es de observarse que en el año 2020 los municipios recibieron 229,284 solicitudes de licencia de funcionamiento⁶ es decir, de licencias de permiso para algún giro o comercio, lo cual representa un incremento en 7.63 por ciento respecto a las 3,004,404 unidades económicas clasificadas como informales para el censo del año 2019,⁷ contra una disminución del empleo formal por el orden de 3.17 por ciento en el mismo transcurso del año de 2019 a 2020.⁸ Esto último deja ver que la oferta de la economía informal es mayor a la formal, y más, en etapas de shocks económicos.

Durante el primer año de la pandemia de Covid-19, el empleo informal se convirtió en un refugio para muchos trabajadores en México, ya que las empresas no podían sostener los salarios de sus empleados y no existía un seguro de desempleo. La falta de protección social dejó a muchos sin alternativas, lo que impulsó la economía informal y la precarización del trabajo.

En este aspecto, la economía informal suele distinguirse por dos elementos principales; por el lado de las empresas, son aquellas que no pagan impuestos federales, es decir, que no están inscritas al régimen de contribuyentes; por el lado del empleo, los rasgos característicos son la ausencia de los derechos laborales enmarcados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber, salario por encima de la pobreza de ingresos nacional, jornada laboral no mayor a 48 horas a la semana, contrato, libertad sindical, aguinaldo, vacaciones, reparto de utilidades, crédito para la vivienda, fondo para el retiro, descanso mínimo obligatorio de 1 día a la semana, acceso a servicios de salud y pensión por invalidez.⁹

De acuerdo con estimaciones del Instituto Mexicano para la Competitividad, AC (IMCO), la economía informal en México podría generar una recaudación de hasta 620 mil 500 millones de pesos al año,¹⁰ cifra 30 veces mayor al presupuesto asignado para el programa IMSS-Bienestar para el año 2023¹¹ cuyo objetivo es contribuir al bienestar social e igualdad de las personas, otorgando atención a población sin seguridad social bajo un esquema universal,¹² por lo que, de establecer una política que tenga como meta la recaudación de impuestos en el sector informal, podría obtener como resultados potenciales la oportunidad de ampliar la cobertura de protección social en servicios de salud a toda la población.

Si bien, el diagnóstico del fenómeno de la economía informal en México, coincide entre los diversos estudios en que a pesar de los esfuerzos del gobierno mexicano a lo largo de los años para mejorar la economía y el bienestar social, aún persisten brechas importantes entre los niveles de prosperidad de México y los de otros países de la región, y se sostienen las causas del problema que dan origen a una baja oferta de empleos formales son los bajos niveles de productividad, regulaciones excesivas con detrimento en las micro y pequeñas empresas, costos laborales elevados; y, falta de acceso al financiamiento productivo.¹³

En México, el régimen fiscal y laboral incentiva para que las empresas sean pequeñas, improductivas e informales, donde los principales contra incentivos de las micro y pequeñas empresas para crecer son: el régimen Fiscal, impuestos a la empresa y al trabajo, fiscalización a los impuestos, régimen laboral y aseguramiento social,¹⁴ muestra de ello se observa en que el país se ubica en el lugar 69 de 213 economías evaluadas, en el ranking de “facilidad para hacer negocios” del Banco Mundial (donde cercano a 1 es mejor),¹⁵ donde la peor calificación es en el indicador de “pago de impuestos” para el caso de México (120/213).¹⁶

En ese sentido, se encuentra que las políticas fiscales son las que mejor impacto han logrado en la reconversión de la economía informal, es decir, en la incorporación de unidades económicas informales, a la formalidad, principalmente, mediante la incorporación a regímenes especiales para los pequeños contribuyentes, tal como lo documentan diversos estudios de la División de Gestión Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo,¹⁷ en donde entre sus principales propuestas, destacan las del fortalecimiento de la inspección y vigilancia a las unidades económicas y los incentivos de ambas partes, es decir, la clave está en la modificación de los motivos de todos los actores involucrados en la economía informal para transitar a la economía formal.

Por el lado de los establecimientos informales, se deben modificar positivamente los incentivos que motiven convertirse a la economía formal, mediante su inscripción al régimen de contribuyentes federal; sin embargo, generalmente, quienes poseen más información respecto a los establecimientos informales son los gobiernos municipales, pues en su mayoría, incluso estos establecimientos cuentan con licencias o permisos municipales

para poder ejercer su actividad económica. Por lo que, también es necesario incentivar a los gobiernos municipales para que ejerzan acciones de gobierno que les motiven a compartir esa información, o, emprender programas cuyo objetivo sea convertir a la economía formal los establecimientos informales.

Los instrumentos fiscales actuales disponibles datan del año 1980 con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,¹⁸ así pues, como consecuencia del arreglo fiscal del SNCF los gobiernos municipales cedieron su potestad tributaria al gobierno federal, a cambio de recibir participaciones federales, en donde uno de los principales es el impuesto sobre la renta (ISR) entre otros, cuyas reglas quedaron asentadas en la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 la cual fue aprobada el 27 de diciembre de ese año,¹⁹ en cuyo artículo 1 vigente reza: “Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; **fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales** ; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”.²⁰

Sin embargo, a pesar de que la actual Ley de Coordinación Fiscal prevé en su artículo 1 la facultad de colaboración administrativa, mediante acuerdos individuales en función de las proporciones de la participación de los distintos impuestos, se requiere una modificación a dicha Ley a efectos de que una parte del ISR, el impuesto más importante que recauda la federación, sea participable para los municipios como lo fue en su momento mediante la adición y posterior reforma del artículo 3-B.

La habilitación de un marco normativo mediante la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, debe permitir a los municipios formalizar acuerdos de colaboración administrativa y fiscal con la federación, a efecto de que compartir información de sus áreas de inspección y vigilancia o de padrón y licencias, o, en el área en que se encuentre la información relativa a los pequeños comerciantes, los cuales son, pero no se limitan a tiendas de abarrotes, taquerías, establecimientos para comer y beber, panaderías, papelerías, ferreterías, gimnasios, entre muchos otros establecimientos que en general, funcionan con una licencia municipal, y que muchas veces, no necesariamente pagan impuestos a la federación, pues no están inscritos al régimen general de contribuyentes.

Así mismo, los municipios pueden emprender acciones tendientes a fortalecer sus capacidades institucionales, mediante una modificación a sus reglamentos, para que, entre sus requisitos, se encuentre el de estar inscritos al régimen federal de contribuyentes, donde el menos impositivo en la actualidad resulta ser el de Régimen Simplificado de Confianza, donde la tasa máxima es de 2.5 por ciento sobre el monto total de ingresos generados en un año fiscal, siempre y cuando estos no excedan los \$3,500,000.00.²¹ Además, los municipios podrán optar por solicitar como requisito a los comercios “la opinión del cumplimiento de obligaciones fiscales en sentido positivo” para renovar su licencia municipal, lo cual, podrá ser también, un medio de verificación para las autoridades federales y municipales, en cuanto a la cantidad que les corresponde participar.

Ahora bien, atendiendo las recomendaciones mundiales de desvincular el estatus laboral formal con la prestación de protección social,²² se requiere reformar la Ley de Seguridad Social para ampliar la cobertura a la población sin seguridad social contemplada en la sección cuarta del capítulo VII de la mencionada Ley.

Por último, el conjunto de estas reformas permitirá primero que, aumenten los ingresos tributarios, tanto para la federación como para los municipios; lo cual, permitirá en segundo lugar, aumentar la cobertura de protección social vía atención médica.

Es de reconocerse que, para que las acciones sintetizadas en los párrafos anteriores se cumplan, debe dotarse del marco jurídico necesario a la Hacienda Pública Federal y municipales, así como al Instituto Mexicano de

Seguro Social, por lo que se propone la adición y reforma a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley del Seguro Social, como sigue:

Ley de Coordinación Fiscal

DICE	DEBE DECIR
<u>SIN CORRELATIVO</u>	Artículo 3-C.- Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán al 50% de la recaudación que se obtenga del impuesto sobre la renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente a las declaraciones de los contribuyentes inscritos al Régimen Simplificado de Confianza cuya inscripción en el Régimen Federal de Contribuyentes como persona física o moral haya sido por conducto de la autoridad municipal a que corresponda, de conformidad con lo que establezca el Sistema de Administración Tributaria.

Ley del Seguro Social

DICE	DEBE DECIR
Artículo 214. Las prestaciones o servicios de solidaridad social comprenden acciones de salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, en la forma y términos establecidos en los artículos 215 al 217 de esta Ley.	Artículo 214. Las prestaciones o servicios de solidaridad social comprenden acciones de salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, en la forma y términos establecidos en los artículos 215 al 217-A de esta Ley.

DICE	DEBE DECIR
<u>SIN CORRELATIVO</u>	Artículo 217-A. Las personas físicas o morales que acrediten su pertenencia al Régimen Federal de Contribuyentes mediante el mecanismo contemplado en el artículo 3-C de la Ley de Coordinación Fiscal gozarán de las mismas prestaciones que esta ley otorga a los derechohabientes.

Proyecto de Decreto

Artículo Primero. Se adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 3-C.- Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán al 50 por ciento de la recaudación que se obtenga del impuesto sobre la renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente a las declaraciones de los contribuyentes inscritos al Régimen Simplificado de Confianza cuya inscripción en el Régimen Federal de Contribuyentes como persona física o moral haya sido por conducto de la autoridad municipal a que corresponda.

Las entidades deberán participar a sus municipios o demarcaciones territoriales, el 100 por ciento de la recaudación del impuesto al que se refiere el párrafo anterior de este artículo, correspondiente a las declaraciones de los contribuyentes inscritos al Régimen Simplificado de Confianza cuya inscripción en el Régimen Federal de Contribuyentes como persona física o moral haya sido por conducto de la autoridad municipal a que corresponda.

Artículo Segundo. Se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 214. Las prestaciones o servicios de solidaridad social comprenden acciones de salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, en la forma y términos establecidos en los artículos 215 al 217-A de esta ley.

Artículo 217-A. Las personas físicas o morales que acrediten su pertenencia al Régimen Federal de Contribuyentes mediante el mecanismo contemplado en el artículo 3-C de la Ley de Coordinación Fiscal gozarán de las mismas prestaciones que esta ley otorga a los derechohabientes.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo . Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las distintas dependencias de la administración pública federal y de los municipios adecuarán sus disposiciones normativas y reglamentarias correspondientes para hacer cumplir las disposiciones adicionadas y reformadas.

Tercero. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Sistema de Administración Tributaria establecerá los mecanismos para acreditar la adición del trabajador al Régimen Simplificado de Confianza por parte de la autoridad municipal correspondiente.

Notas

1 ILO, «Statistics on the informal economy,» 2019. [En línea]. Available: <https://ilostat.ilo.org/topics/informality/> [Último acceso: 2023]

2 Banco Mundial, «La naturaleza cambiante del trabajo,» Banco Mundial, Washington, DC, 2019.

3 I. A. Salas Durazo, «Análisis de las condiciones laborales en Jalisco 2011-2020. ¿Precarización o empleos de buena calidad?,» de Los retos del empleo en la postpandemia en Jalisco. Alcances, actores y perspectivas, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2021, páginas 59-77.

4 INEGI, «Censos Económicos 2019,» 2019. [En línea]. Available: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/#Tabulados>. [Último acceso: 2023].

5 ILO, “SDG indicator 8.3.1 - Proportion of informal employment in total employment by sex and sector (%) | Annual” <https://ilostat.ilo.org/topics/informality/>

6 INEGI, «Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021,» 2021. [En línea]. Available: https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Datos_abiertos. [Último acceso: 2023].

7 INEGI, «Censos Económicos 2019» 2019. [En línea]. Available: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/#Tabulados>. [Último acceso: 2023].

8 «Empleo formal en México: Diciembre 2022,» Unidad del Servicio Nacional del Empleo, 2022. [En línea]. Available: <http://bit.ly/3ITrrz2>. [Último acceso: 2023].

9 I. A. Salas Durazo y L. Flores Payán, «Aplicación de conjuntos difusos para crear índices multidimensionales. Una aproximación para cuantificar la calidad del empleo» Acta Universitaria. Multidisciplinary Journal, volumen 27, número 2, páginas 65-82, 2017.

10 L. M. Torres Alcocer, «Diagnóstico IMCO: Menos dinero en efectivo. Una oportunidad para México,» IMCO.

11 Transparencia Presupuestaria, «Presupuesto de Egresos de la Federación de 2023,» 2023. [En línea]. Available: <https://bit.ly/3E89hzM>.

12 DOF, «Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa IMSS-Bienestar para el ejercicio fiscal de 2022,» 2021. [En línea]. Available: <http://bit.ly/3xEU5qy>.

13 S. Levy, «Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México» Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2018.

14 S. Levy, «Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México» Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2018.

15 W. Bank, «Ease of Doing Business rankings» Doing Business, 2023. [En línea]. Available: <https://archive.doingbusiness.org/en/rankings>.

16 World Bank, «Ease of doing business in México,» Doing Business, 2023. [En línea]. Available: <http://bit.ly/3Z0CZ1G>.

17 BID, «Consideraciones para el diseño de políticas fiscales para reducir la informalidad en América Latina y el Caribe,» División de Gestión Fiscal, Washington, DC, 2021.

18 E. Cabrero, «Fiscal Federalism in Mexico: Distortions and Structural Traps,» Urban Public Economics Review, número 18, páginas 12-36, 2013.

19 G. d. J. Madrigal Delgado, Desempeño fiscal municipal, Culiacán, Sinaloa: Universidad Autónoma de Sinaloa, 2021.

20 Honorable Congreso de la Unión, Ley de Coordinación Fiscal, Ciudad de México, 2018.

21 Honorable Congreso de la Unión, Ley de Impuesto sobre la Renta, Ciudad de México, 2021.

22 Banco Mundial, La naturaleza cambiante del trabajo, Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2019.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de marzo de 2023.

Diputado Sergio Barrera Sepúlveda (rúbrica)