



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

INSTITUTO DE CIENCIAS ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS

COORDINACIÓN DE POSGRADO



**EL COMERCIO INFORMAL: UNA POSIBILIDAD DE
RECAUDACIÓN FISCAL**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL DIPLOMA DE

ESPECIALISTA EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

PRESENTA:

L.C. MARÍA DE LA LUZ ESCAMILLA FLORES

ASESOR: **DR. JORGE ARCE VARGAS**

PACHUCA DE SOTO, HIDALGO, OCTUBRE 2012

	Pág.
ÍNDICE	
Primera Parte. Marco Teórico-Conceptual	1
1. Introducción	1
1.1 Razón de ser del estudio	2
1.2 Estructura del trabajo	4
2. Recaudación fiscal	6
2.1 Antecedentes de la tributación y el comercio	7
2.1.1 Época antigua	7
2.1.2 Época de la conquista	9
2.1.3 Época de la independencia	10
2.1.4 Época post revolucionaria	11
2.2 Concepto de recaudación fiscal	13
2.2.1 Fundamento de la obligación tributaria	14
2.2.2 Clasificación de recaudación fiscal	15
2.3 Factores determinantes en la recaudación fiscal	18
2.4 Incumplimiento en el pago de la obligación fiscal	19
2.5 Evaluación de la evasión fiscal en México	19
2.6 Factores que explican la baja recaudación tributaria en México	26
2.6.1 Costo fiscal de la política de justicia tributaria	26
2.7 Características de la política tributaria	27
3. Comercio informal	29
3.1 Definición de comercio y comerciante	30
3.2 Definición de comercio informal	31
3.3 Clasificación del comercio informal	33
3.3.1 Comercio informal de subsistencia	33
3.3.2 Comercio informal de rentabilidad	34
3.4 Formas representativas del comercio informal	35
3.4.1 Comercio ambulante	35

(Continúa en la sig. pág.)

	Pág.
ÍNDICE	
3.4.2 Comercio en puestos fijos y semifijos en la vía pública	36
3.4.2.1 Concentraciones	37
3.4.2.2 Tianguis o mercados sobre ruedas	38
3.4.2.3 Plazas o bazares en la vía pública	38
3.5 Causas que originan el nacimiento del comercio informal	39
3.5.1 El desempleo	39
3.5.2 Inmigrantes a las grandes ciudades	39
3.5.3 La corrupción burocrática	41
3.5.4 La excesiva reglamentación comercial	43
3.5.5 La participación de fabricantes y distribuidores	44
3.6 Tipología de los vendedores en la calle	46
3.7 Aspectos jurídicos, políticos y fiscales	47
3.7.1 Rol de la sociedad ante esta problemática	48
3.7.2 Acciones gubernamentales	48
3.7.3 Consecuencias del comercio informal	48
3.7.4 La economía informal en México	48
3.7.5 Exceso de regulaciones y trámites	50
3.8 Fiscalización del comercio informal	51
4. Fiscalización del comercio informal	54
4.1 Antecedentes de acciones del gobierno en el Distrito Federal	55
4.2 Estrategias para incorporar el comercio informal a la recaudación fiscal en la economía de México	62
4.3 Necesidad de crear un Régimen Fiscal para el comercio informal	65
4.4 Régimen Fiscal del Comercio Informal	67
4.4.1 Elementos esenciales del impuesto	67
4.4.1.1 Los sujetos del impuesto	67
4.4.1.2 El objeto	69
4.4.1.3 La base gravable	70

(Continúa en la sig. pág.)

	Pág.
ÍNDICE	
4.4.1.4 La tasa o tarifa y época de pago	70
4.4.1.5 El cálculo del impuesto	71
4.4.2 Obligaciones fiscales	71
4.5 La difusión del régimen fiscal como presupuesto de aplicación	72
4.6 La asistencia fiscal al contribuyente	73
4.6.1 Naturaleza y fundamento legal	73
4.7 La asistencia fiscal especializada para el comercio informal	75
4.7.1 Motivos de su creación y naturaleza	75
4.7.2 Características	77
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	79
RECOMENDACIONES	82
BIBLIOGRAFÍA	83

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Pág.

CUADROS

CUADRO N° 1 Principales tipos de impuestos que rigen en México	17
CUADRO N° 2 Tipos de vendedores en la calle	46
CUADRO N° 3 Crecimiento de la población ocupada en la Economía informal por Entidad Federativa, 1996-2003	49
CUADRO N° 4 Regulaciones y trámites	51
CUADRO N° 5 Evasión fiscal en millones y en proporción de la recaudación de ISR e IVA y del PIB	53
CUADRO N° 6 Programa de reordenamiento del comercio en la vía pública	57
CUADRO N° 7 Principales programas y acciones para ordenar el comercio en la vía pública	61

(Continúa en la sig. pág.)

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Pág.

GRÁFICOS

GRÁFICO N° 1 Relación de Ingresos tributarios contra el Producto Interno Bruto	13
GRÁFICA N° 2 Sector informal 2004	47

SIGLAS UTILIZADAS

SIGLAS	CORRESPONDENCIA
PIB	Producto Interno Bruto
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo de la Economía
CONCANACO	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
CFF	Código Fiscal de la Federación
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado
LIETU	Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
CANACO	Cámaras Nacionales de Comercio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
REPECOS	Régimen de Pequeños Contribuyentes
ENAMIN	Encuesta Nacional de Micronegocios
RFC	Registro Federal de Contribuyentes

CAPÍTULO I.

INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Razón de ser del estudio. 1.2 Estructura del trabajo

1.1 Razón de ser del estudio

La baja recaudación fiscal en el mundo, es una de las diferentes problemáticas de la economía que presentan los diversos países, ya que con esta se solventan las diferentes erogaciones de los países. López J. (2008:249) la define como “el cobro que las autoridades tributarias realizan a los contribuyentes de impuestos”¹.

Sin embargo, el enfoque se da a la problemática central de las finanzas públicas en México siendo la baja recaudación tributaria que apenas representa el 18.1% del Producto Interno Bruto (PIB) incluidas las contribuciones a la seguridad social y los impuestos petroleros según información de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (2008), representa menos de la mitad de lo recaudado por la Unión Europea y los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo de la Economía (OCDE).

Aun cuando el fenómeno del comercio informal es tan antiguo, no es, sino hasta la década de los noventas que se ha iniciado su estudio, debido a que, en los últimos veinte años esta actividad ha experimentado un crecimiento del 54%, colocando a los diferentes órganos de gobierno en una disyuntiva.

La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), realizó un estudio a nivel nacional por el año 2002, determinando que el comercio informal creció aproximadamente el doble que el comercio denominado formal o establecido. Del mismo modo estiman que el comercio informal afectará en dos vertientes, por un lado absorberá a más del 40% de la población económicamente activa y por otro se incrementará en una tercera parte aquellos comercios instalados en la vía pública. Lo que significará que por cada establecimiento formal existirán de 2 a 3 comercios informales.

¹ LÓPEZ López José, Diccionario contable, administrativo y fiscal, CENGAGE Learning, México 2008, p. 249

Mientras que el Banco Mundial (World Bank), en su artículo denominado “Una agenda de desarrollo comprensivo para una nueva era” (A comprehensive development agent for the new era) elaborado en 2001, identifica los siguientes problemas del sistema tributario mexicano:

- a) La evasión es muy fácil y muy escasamente descubierta y castigada;
- b) El proceso de pago, aún para aquellos dispuestos a pagar, es muy difícil;
- c) Las leyes tributarias son muy complejas;
- d) Su aplicación por quienes la administran es inconsistente (discriminatoria) entre los contribuyentes y en el tiempo;
- e) El sistema recauda información insuficiente y fracasa en usarla bien.

De lo anterior, es importante conocer el porqué de la evasión fiscal del comercio informal en México, ya que según el artículo 135 de la Ley de Hacienda del D.F. (2008:178) define al comerciante ambulante como la persona que usa las vías públicas para realizar actividades mercantiles de cualquier tipo, ya sean en puestos fijos, semifijos o en forma ambulante, además que se ha convertido hoy en día en un problema de grandes dimensiones, porque se puede referenciar que el número de personas dedicadas a esta actividad aumentó en más de 50% en los últimos 10 años y se posicionó como un sector que representa una parte importante del producto y del empleo².

De lo anterior se desprende la problemática que en materia fiscal provoca el comercio informal en las finanzas públicas, principalmente en el aspecto de recaudación, eximiéndose de esta obligación estipulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31, fracción IV, la cual establece como obligatorio “*contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*”.

² Ley de Hacienda del Distrito Federal del 2008.

Es así como esta evasión fiscal representa una desigualdad y discrepancia tributaria, ya que, mientras el comercio formal cumple con sus obligaciones tributarias y contribuye al gasto público para su legal establecimiento y funcionamiento, el comercio informal evade esta normativa fiscal repercutiendo en ingresos al gobierno tanto Federal como Local, provocando un detrimento de sus finanzas públicas que satisfagan las necesidades de la sociedad.

Dejar crecer en forma desproporcionada al comercio informal puede acarrear consecuencias graves. Y es que además de la obstrucción de la vía pública, el comercio informal se asocia con efectos negativos como la evasión del pago de impuestos, la competencia desleal, el no pago de servicios públicos, el incumplimiento de las leyes laborales, la inseguridad y los problemas de salubridad por la basura acumulada.

El tema del comercio informal tiene diversas implicaciones políticas, económicas y sociales, que trascienden para el desarrollo de un país, en este caso México. Por ello es susceptible de estudio desde un ámbito tributario, permitiendo con ello tener un panorama amplio de las causas, consecuencias y su posible regulación. Este trabajo de investigación pretende hacer especial énfasis al control fiscal de esta actividad comercial, con el objeto de atenuar los problemas que en materia tributaria se presentan, en especial aspectos como, evasión fiscal y desigualdad tributaria.

1.2 Estructura del trabajo

Para lograr el objetivo de nuestro trabajo, esta tesis se ha estructurado en 4 capítulos, en el primer capítulo se desarrolla el marco teórico conceptual en el cual se describe brevemente las implicaciones y efectos que causan a la economía el comercio informal así como la desigualdad tributaria.

En el segundo capítulo estaremos abordando antecedentes históricos del comercio y tributación. Enfocándonos principalmente en los fundamentos de la obligación tributaria que rige en México.

En el tercer capítulo se define la figura del comercio en general, haciendo énfasis en el comerciante a la luz del derecho mercantil. Del mismo modo la figura y clasificación del comercio informal, sus formas representativas, las implicaciones que presenta en diversas materias, así como las causas que influyen en su nacimiento y proliferación.

En el cuarto capítulo, se aborda las acciones y estrategias que el gobierno del Distrito Federal realiza para incorporar al comercio informal en la recaudación fiscal. Así como la necesidad de crear un régimen fiscal, especificando los elementos del impuesto y el funcionamiento de una asistencia fiscal especializada para el comercio informal.

Por último se presenta las conclusiones después de un análisis integral y objetivo del fenómeno del comercio informal.

CAPÍTULO II.

RECAUDACIÓN FISCAL

2. RECAUDACIÓN FISCAL

2.1 Antecedentes de la tributación y el comercio. 2.1.1 Época antigua. 2.1.2 Época de la conquista. 2.1.3 Época de la independencia. 2.1.4 Época post-revolucionaria. 2.2 Concepto de recaudación fiscal. 2.2.1 Fundamento de la obligación tributaria. 2.2.2 Clasificación de recaudación fiscal. 2.3 Factores determinantes en la recaudación fiscal. 2.4 Incumplimiento en el pago de la obligación fiscal. 2.5 Evaluación de la evasión fiscal en México. 2.6 Factores que explican la baja recaudación tributaria en México. 2.6.1 Costo fiscal de la política tributaria 2.7 Características de la política tributaria

2.1 Antecedentes de la tributación y el comercio

Desde el hombre sedentario, los habitantes de los poblados más pequeños acudían a las ciudades más grandes para intercambiar sus productos y servicios, conocido comúnmente como trueque.

A pesar del largo tiempo el aislamiento de las grandes potencias africanas, europeas y asiáticas, los amerindios descubrieron la agricultura y desarrollaron urbes en las cuales ya contaban con redes comerciales y un gobierno que, para su tiempo, guarda numerosas características al que se integra hoy en día. Tal y como se refleja en las diferentes épocas a las que nos referiremos a continuación.

2.1.1 Época antigua

Cultura Olmeca (1200-600 A.C.), primer línea de tiempo, también llamada cultura madre, los olmecas estaban organizados en tribus dirigidos por un jefe llamado Chichimecatl, conformaban el gobierno teocrático, llamado así ya que los sumos sacerdotes eran quienes dirigían, y contaban con una organización comunitaria en la cual cada sacerdote tenía a su cargo un grupo de personas que le prestaba servicios. A los pueblos conquistados se les imponía altos tributos que consistían en servidumbre, trabajos de agricultura y caza, granos, plumas exóticas y pájaros vivos, así como la adquisición de individuos para esclavos y sacrificios para los dioses.

En el segundo orden se pueden encontrar los mayas que no son los siguientes inmediatos en línea del tiempo, pero con más relevancia y desarrollo. La civilización Maya se manifestó de manera notable para los años 300 a los 1200 D.C. y al ser los sucesores de los olmecas estos adoptaron las mismas medidas de forma de vida, en la cual la elite social la constituían los sacerdotes y los nobles, que residían en la sociedad (que eran también los centros religiosos).

Los campesinos vivían en las zonas rurales, quienes tenían como base económica la agricultura. Esta economía era manejada por nobles, integrada por sacerdotes y adivinos, que tenían una estrecha relación con la milicia ya que estos tenían la tarea de proteger las rutas de comercio así como informales de las economías y defensivas de los pueblos. La tierra era propiedad comunal pero las plantaciones de frutas y el cacao pertenecía solo para la nobleza, la cual también recibía pagos de tributos por parte de la clase baja y consistía en productos de caza, pesca, miel, servicio personal, maíz, ropas de algodón y el cacao, este ultimo tuvo tanta importancia que llego hacer utilizado como moneda.

El último eslabón son los aztecas o mexicas establecidos en la planicie central de nuestro país, en los años 1400 a 1600 D.C. esta civilización contiene lo mejor de las culturas anteriores con una sociedad parecida a la de los olmecas y mayas, pero con diferencias marcadas en su desarrollo urbano y comercial. La sociedad azteca estaba constituida finalmente por dos niveles: el de los plebeyos y el de los nobles. Dentro de su estado social se encontraban niveles intermedios, a los que pertenecían los comerciantes y algunos artesanos como los que trabajan la pluma, los metales y trabajos en piedra.

Entre los mexicas, como hoy en día la unidad social más pequeña era la familia y que esta al juntarse con otras formaban un calpulli, que tenía como base la descendencia por la línea del padre y la residencia de la familia en la comunidad a que pertenecía el marido. El calpulli tenía no solo importancia familiar sino militar, política y religiosa: las tierras del pueblo estaban repartidas en tantas partes como calpullis.

Su comercio iba desde América central hasta los lugares aledaños a la gran ciudad Tenochtitlán donde se comercializaba lo mismo de las culturas como pescado, granos, algodón, pieles, trabajos de orfebrería pero principalmente se obtenían tributos provenientes de la gran expansión en conquistas y alianzas con otros pueblos, reflejados en botines obtenidos. Asimismo el nuevo rey de Azcapotzalco creó los primeros registros del pago de contribuciones, por los cuales estos recibirían beneficios y protección. A la llegada de los españoles en 1517 y la alianza con los tlaxcaltecas llevaron a los aztecas a su decadencia y sumisión.

2.1.2 Época de la conquista

Desde la conquista, los españoles introdujeron las primeras figuras reguladoras y recolectoras del tributo, como modo de monárquico contando con virreyes establecidos temporalmente para la administración de las riquezas del rey. La primer figura hacendaria fue la Real Hacienda, creada en el año 1597 teniendo a su cargo; la contaduría general, secretaria de virreinato, juzgado general de indias y contaduría general de tributos, la cual en el año de 1786 pasó a ser contaduría general de retasas, con el fin de tasar múltiples actividades de los indígenas.

La Real Hacienda generalmente encargada de recolectar el tributo para la Nueva España tenía como objeto principal administrar los gastos del gobierno virreinal, y enterar a los virreyes y al rey de España de los impuestos recaudados.

Asimismo se observa una división de las partes tasadas la primera era de los sectores más importante para la Real para solventar el mantenimiento de tropas; gastos de fortificación; sueldos de oficiales; sueldos de justicias; gastos de guerra; gastos administrativos y defensa del reino; pensiones; pago de la deuda pública; pago de réditos sobre capitales y amortización. La segunda estaba formada por impuestos a favor de la Iglesia y destinados para la propagación de la religión católica en la Nueva España. La tercera se trataba de impuestos con protección militar. El último de esta división es la que tributan monopolios

permitidos por el Estado separadas de la masa común por disposición real como eran las empresas tabacaleras, juegos de azar (apuestas) y plazas donde se comercializaba productos.

2.1.3 Época de la independencia

En el año de 1807 Napoleón Bonaparte con el pretexto de enfrentar el bloqueo marítimo de Inglaterra empieza la invasión de las costas ibéricas entrando y tomando por sorpresa varias ciudades y puertos revelando en si sus verdaderas intenciones. Mientras que en España, la realeza se pelea por el trono, el cual Bonaparte les arrebató sagazmente y cediéndoselo a su hermano José.

En la Nueva España al llegar los hechos acontecidos en el viejo continente empiezan a surgir intentos insurgentes por Pedro de Garibay y Francisco Javier Lizana, y que más tarde lograría este con Miguel Hidalgo y Costilla al frente en 1810. A partir de esta fecha los caudillos pelearon por destituir las alcabalas impuestas por el antepasado gobierno, y se presentan las primeras cargas fiscales publicadas, que son referentes al gobierno marítimo, bebidas embriagantes y la extracción de capitales al extranjero.

El 8 de noviembre de 1821, se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías del Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

Durante la presidencia de Antonio López de Santa Anna los impuestos más absurdos fueron creados debido a la carencia de ingresos, como lo son: impuestos por ventanas, puertas, caballos y el más absurdo de todos perros.

Más tarde Benito Juárez también llamado el Benemérito de las Américas y su frase más conocida es “Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz” abolió estos impuestos, y creó la Lotería Nacional, incremento del 16% al precio del tabaco y a bebidas embriagantes y una

contribución federal que era del 25% adicional por cada pago realizado a la Federación.

El 27 de mayo de 1852, se publicó el Decreto por el que se modifica la Organización del Ministerio de Hacienda, quedando dividido en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público y Comercio. El 13 de mayo de 1891, la SHCP incremento sus atribuciones en lo relativo a comercio, por lo que se denominó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio.

2.1.4 Época post revolucionaria

En 1921, se expidió la Ley del Centenario y el 27 de febrero de 1924 la Ley para la Recaudación de los impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigentes sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de la sociedad y las empresas, antecedentes que dieron origen al Impuesto Sobre la Renta, actualmente el gravamen más importante del sistema impositivo mexicano.

El 1° de septiembre de 1925, se fundó el Banco de México, S.A., como Banco Central con el propósito de determinar con la anarquía en la emisión de billetes. Después de año de 1925 a 1950 los impuestos se empezaron a incrementar teniendo como factor clave, la expropiación petrolera y esto apegado al gran consumo de combustibles, ferrocarriles, timbres, teléfonos luz, avisos y anuncios. El 29 de diciembre de 1948 se creó la Ley de Impuesto sobre Utilidades Excedentes, que es la explosión de motivos se advierte que la devaluación monetaria provocaría, con el transcurso del tiempo, una redistribución del ingreso real que dañaría a la mayoría de la población de escasos recursos. A fin de evitarlo, el Gobierno no contaba sino con dos armas: o bien aminorar el gasto público destinado al programa de desarrollo económico, frenando la inflación, o, por otra parte, aumentar los impuestos a los de mayores recursos. Como este segundo camino fue el escogido, se creó nuevamente el impuesto que tiene como base las utilidades obtenidas, en relación con la inversión realizada en la empresa.

En el año de 1978 se derogó la Ley del Impuesto Sobre la Renta del año 1966 y su reforma parcial, de acuerdo con la Gaceta Oficial 2,277, extraordinaria, del 23 de junio de 1978. Esta Ley estableció la estructura del impuesto que hoy conocemos, en el sentido de que todas las personas naturales debían declarar la totalidad de las rentas, independientemente de su origen, aplicándoseles una tarifa progresiva única; de igual forma se comenzó a gravar a las personas jurídicas, previendo un capítulo especial sólo para las rentas de origen petrolero y minero.

Para el año de 1982, el presidente José López Portillo nacionaliza la Banca, y queda en manos de nacionales sin experiencia. Para el año de 1986 se presenta fuerte descenso de los precios del petróleo. (Ingreso General sobre Tarifas Arancelarias). En los años consiguientes hasta 1994 se presentan devaluaciones en la moneda por lo menos cada sexenio en el cual hay sucesión presidencial, la economía se mantiene inestable teniendo los índices de inflación más altos durante estos períodos.

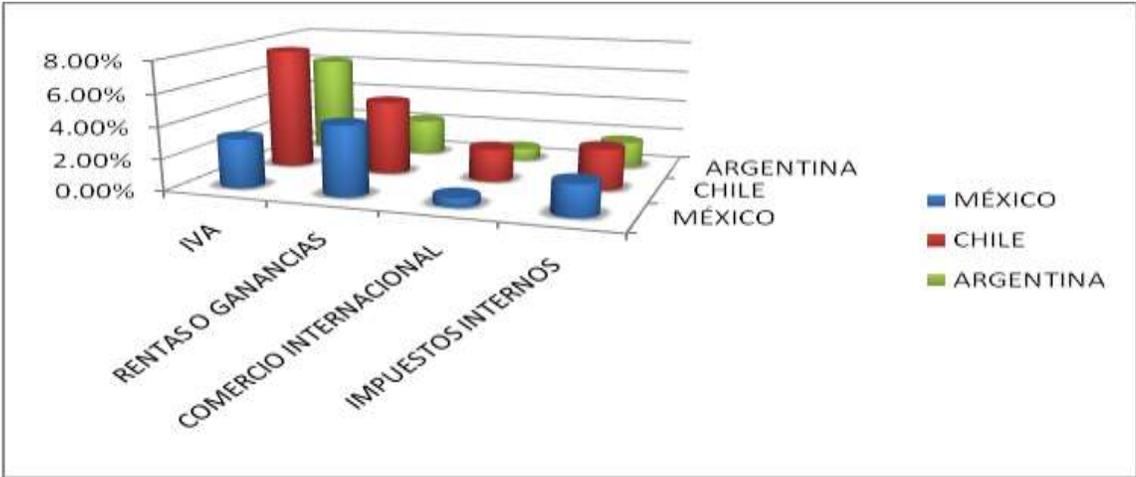
Y con la escasez del proceso de industrialización comienza a expresarse la economía informal como fuente de trabajo debido al aumento crónico del desempleo y se consolida como un sector de la economía, siendo de vital importancia este suceso por lo que nuestro siguiente capítulo nos evocaremos a lo concerniente a la recaudación fiscal.

México tiene un serio problema de administración tributaria. Por cada 2 pesos que debieran ingresar a las arcas públicas, el SAT sólo recauda poco más de un peso. Es decir, casi el 50% del potencial recaudatorio de México se pierde en evasión, elusión, fraudes, y otros tipos de incumplimientos tributarios.

Es evidente que los ingresos que obtiene el gobierno federal mexicano han sido históricamente insuficientes para cubrir sus gastos y fomentar el desarrollo económico, lo cual resulta notorio ante las condiciones de pobreza de su pueblo, a pesar de contar con el gran apoyo económico que se deriva de la venta del petróleo que representan aproximadamente el 30% de sus ingresos, siendo éste un recurso natural no renovable y poco común en otros países.

Los ingresos tributarios aportan la mayor cantidad de los ingresos gubernamentales, mientras que los no tributarios contribuyen con ingresos complementarios. De igual manera, al comparar a México con otros países, en su relación de ingresos tributarios contra el Producto Interno Bruto (PIB), se observa que el país es uno de los más bajos en recaudación fiscal a nivel mundial, a pesar de que estos ingresos son el sustento natural de las finanzas públicas. Como se muestra en la gráfica No. 1 donde se compara México, Chile y Argentina.

GRÁFICA No. 1 Relación de ingresos tributarios contra el Producto Interno Bruto



Fuente: http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/Recaudacion_Impuestos.pdf

Ante esta situación, México requiere una reingeniería en sus métodos de recaudación para buscar urgentemente alternativas de recaudación que le permitan tener mejores niveles de competencia, pero sobre todo, tener finanzas sanas, que generen el desarrollo necesario y eviten la dependencia de ingresos extraordinarios, como son los provenientes de empresas paraestatales, los cuales necesariamente han visto afectada su operación y crecimiento.

2. 2 Concepto de Recaudación fiscal.

De acuerdo con la Secretaría de hacienda y Crédito Público S.H.C.P. (2008) la recaudación Fiscal es la recepción de fondos que percibe el fisco principalmente por concepto de impuestos. También se puede definir en término

usado en el área del gobierno, ingresos tributarios y administración presupuestaria como “Proceso mediante el cual las autoridades tributarias cobran a los causantes y contribuyentes todo tipo de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, y contribuciones establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación”.

Aunque los impuestos tienen por objeto proporcionar al Estado los medios para satisfacer sus necesidades financieras, pues se definen como “el pago en dinero o en especie que fija el Estado unilateralmente, con carácter obligatorio y que carece de una contraprestación directa para sufragar los gastos del Estado, ésta no es su finalidad exclusiva, ya que también con los impuestos se busca conseguir objetivos extra fiscales, tales como: la justicia social y su función redistributiva, dada la gran desigualdad de ingresos de la sociedad.

2.2.1 Fundamento de la obligación tributaria

Desde el acta Constitucional de 31 de enero de 1894, hasta la Constitución de 1917, se ha facultado al Estado para que pueda exigir a los ciudadanos el traslado de una parte de su riqueza, aportaciones que en su origen se conocieron como tributos y que actualmente se denominan contribuciones.

Hay que tener en cuenta que hay contribuciones federales como el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, pero también existen contribuciones estatales o municipales. De acuerdo al principio constitucional, se pretende analizar nuestra Carta Magna que regula el establecimiento de las contribuciones que se encuentra en el artículo 31 fracción IV.

Esto implica, que para que se pueda dar la exigibilidad de contribuir para los gastos públicos, se deben establecer leyes, entre las cuales se encuentran:

- Código Fiscal de la Federación (CFF),
- Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR),
- Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y

- Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (LIETU).

2.2.2 Clasificación de recaudación fiscal.

El gobierno cuenta principalmente con dos principales fuentes de ingreso: los ingresos tributarios y los no tributarios. Dentro de los primeros cabe mencionar contribuciones como:

- 1) Impuestos. Es un pago al estado de carácter obligatorio, que consiste en el retiro monetario que el gobierno realiza sobre personas y empresas. De aquí que el gobierno cuenta con dos tipos de impuestos:
 - a) Impuestos directos, que se aplican de forma directa a la riqueza de la persona, principalmente a los ingresos, por lo que se menciona el más importante que es el Impuesto Sobre la Renta (ISR).
 - b) Impuestos Indirectos, estos afectan patrimonialmente a personas distintas al contribuyente (aquel que le paga al fisco). En otros términos el contribuyente que enajena bienes o presta servicios, traslada la carga de impuestos a quienes los adquieren o reciben. Dentro de estos se encuentran el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)
- 2) Derechos, que se entiende como el activo que no tiene presencia, como patentes, marcas registradas, o de acuerdo al Código Fiscal de la Federación (CFF) establece que son contribuciones establecidas por ley, a cargo de una persona que usan o aprovechan bienes de dominio público de la nación, así como los que reciben servicios prestados por el estado en funciones de derecho público, José López (2009:91).
- 3) Aprovechamientos, los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

- 4) Productos.-Son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Los ingresos no tributarios, destacan:

- 1) Venta de bienes y servicios que proveen (por ejemplo: agua, electricidad).
- 2) Deuda o ingresos por financiamientos que se tienen que pagar en el futuro.

De lo anterior, cabe mencionar que cada uno de estos impuestos es contemplado en los modelos de proyecciones de los recursos tributarios y en los análisis que evalúen su proyección a través del tiempo.

En el cuadro N°1 se muestran los principales tipos de impuestos en uso de nuestra legislación tributaria, sin entrar al detalle de los impuestos especiales, que por su especificidad, y detalle no lograrían el impacto deseado en el lector de este trabajo.

Como se muestra en el cuadro N° 1, la principal fuente de contribuciones es el ISR como principal fuente de financiamiento al gasto público después IVA y por ultimo IETU.

CUADRO No. 1 Principales tipos de impuestos que rigen en México

Tipo de impuesto	Contribuyentes	Régimen	Fundamento	
ISR	Personas Morales	General	Art. 10-78 LISR	
		Simplificado	Art. 79-89 LISR	
		Con fines no lucrativos	Art. 93-105 LISR	
	Personas físicas	Por salarios y en general por la prestación de un		Art. 110-119 LISR
		Por actividades empresariales y		Art. 120-133 LISR
		Intermedio con		Art. 134-136 bis LISR
		Pequeños		Art. 137-140 LISR
	Por arrendamiento		Art. 141-145 LISR	
IVA	Personas morales y físicas	Tasa 0%	Art. 2-A LIVA	
		Tasa exenta	Art. 9 LIVA	
		Tasa 10%	Art. 2 LIVA	
		Tasa 16%	Art. 1 LIVA	
IETU	Personas morales y físicas	Tasa 17.5%	Art. 1 LIETU	

Cuadro No. 1: Elaboración propia

2.3 Factores determinantes en la recaudación fiscal.

Los factores que, en forma directa, participan en la determinación de la recaudación tributaria son los siguientes:

- 1) *Legislación tributaria.* Estructura de los impuestos fijada por las leyes, que especifican el objeto del gravamen, el nacimiento del hecho y la base, además de las características del sistema de determinación tributario, así como también se establecen proporcionales y exenciones que se otorgan.
- 2) *Valor de la materia gravada.* Medida en valores monetarios de los conceptos económicos gravados por la legislación tributaria. Conceptos agregados como las ventas minoristas, las importaciones, los ingresos y los bienes personales, las ganancias que utilizamos como objetos de impuesto. En la mayoría de los casos, existen diferencias entre el valor gravado y verdadero suelen ser significativos, que además se considera como el total de la materia gravada.
- 3) *Normas de ingresos de los tributos.* Normas dictadas, en general por el organismo recaudador que establecen los procedimientos para el ingreso de los impuestos, los medios de pagos que pueden ser utilizados y las fechas en las que se deben abonar.
- 4) *Diversos factores.* Para poder disponer de la totalidad de los electos de la recaudación fiscal, debe agregarse un conjunto de variables, en general de materia administrativa, entre los que se destacan las transferencias que el organismo recaudador efectúa en las diversas cuentas bancarias de los
- 5) *Impuestos.* Relativas a cuestiones como compensaciones de pago, transferencias a terceros, correcciones de imputaciones en cuentas bancarias.

2.4 Incumplimiento en el pago de la obligación fiscal

Definido como “omisión de los ingresos en el periodo corriente de las obligaciones tributaria con vencimiento en los mismos”. El incumplimiento puede tomar dos formas:

- 1) La mora. Involucra a aquellas obligaciones tributarias que son reconocidas por los contribuyentes, por ejemplo, la presentación ante el organismo recaudación con las declaraciones que no son abonadas en el plazo correspondiente por la legislación, es decir pagos provisionales extemporáneos.
- 2) La evasión. A diferencia de la mora, el rasgo distintivo de la evasión es el ocultamiento total o parcial de los conceptos económicos gravados. El contribuyente evasor está inscrito en el organismo recaudador y presenta en tiempo y forma sus declaraciones, así como el abono los impuestos que engañosamente a determinado.

Es evidente que una proyección en materia de recaudación fiscal a largo plazo, dependerá del valor de la materia gravada, legislación tributaria y materia gravada. En cambio, en el análisis de variaciones de ingresos a corto plazo suele tener un impacto considerable en los datos de recaudación.

2.5 Evaluación de la evasión fiscal en México

De acuerdo con un estudio realizado por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey publicado en el SAT (2011) y en el cual se evalúan las practicas más comunes de evasión fiscal y se reconocen las siguientes:

- **Subdeclaración de ingresos.-** La subdeclaración de Ingresos es una práctica factible ya que en este régimen existe la facilidad de que el contribuyente acuda a las oficinas de las autoridades fiscales correspondientes y manifieste bajo protesta de decir verdad, el importe de los ingresos que

estima obtener durante el ejercicio fiscal en que inicia operaciones. En este caso, el contribuyente aunque no rebase el monto límite establecido para permanecer en el REPECO, manifiesta un ingreso menor al que realmente obtendría, por lo que es una forma de evasión parcial del pago de sus impuestos. No hay una forma fidedigna de corroborar si la información que proporciona es totalmente cierta, por lo que bien puede informar una cantidad menor a la que realmente está obteniendo y con esto lograr que se le fije una cuota integrada más baja a la que le correspondería pagar basándose en la información real.

- **Atomización de ingresos.** Otra forma de evadir es la “atomización” de los ingresos que percibe el contribuyente. Partiendo del significado de atomizar que quiere decir “dividir algo en partes muy pequeñas”, el sujeto del impuesto “divide” entre otros sujetos la percepción de sus ingresos y así lo declara ante las autoridades fiscales, por consiguiente al ser menor el ingreso declarado, disminuye o diluye el pago de sus impuestos correspondientes al ingreso global.
- **No declaración.** La forma más directa de evadir el pago de sus impuestos, es el no pago de los mismos, siendo una forma total de evasión. Existen contribuyentes inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes que simplemente no hacen declaraciones ni pago alguno de sus impuestos.
- **No registro.-** Una forma más de evasión está constituida por las personas que desarrollan actividades que están contempladas para el REPECO, y cuyos ingresos estimados estarían dentro del monto límite establecido para tomar dicha opción; sin embargo, no forman parte del Registro Federal de Contribuyentes.

La evasión fiscal es una práctica común en la mayoría de los países. Para disminuirla influyen una serie de factores que surten efecto en México como:

1. Una aplicación estricta y creíble de la ley, lo que implica capacidades de recolección y fiscalización apropiadas;
2. Un conjunto de castigos para aquéllos que evadan impuestos. El castigo debe ser lo suficientemente alto para que se reduzca, en términos relativos, el costo de cumplir;
3. Un sistema tributario parejo y menos complicado. La complejidad crea huecos en la ley que hacen que la detección de irregularidades sea muy difícil. Así mismo, crea muchas posibilidades para la elusión fiscal. La elusión fiscal, a diferencia de la evasión, es toda acción que usa los vacíos de la ley para disminuir el pago de impuestos (es decir, la elusión es legal).

En cuanto al ISR, las estimaciones son nuevamente muy difíciles por la complejidad de la aplicación de este impuesto, pero se calcula que debe ser muy parecida a la del IVA.

Los resultados generales de este estudio son:

1. La evasión fiscal como proporción del impuesto potencial para el periodo 2000- 2010 se encuentra por encima del 90% a partir del año 2002, teniendo un máximo en el 2005 de 98.75%. Para el periodo analizado las cifras son: 89.71% en 2000; 82.09% en 2001; 93.12% en 2002; 92.5% en 2003; 98.6% en 2004; 98.75% en 2005; 97.59% en 2006; 97.16% para 2007; 96.46% en 2008; 96.92% en 2009 y 96.23% en 2010.
2. Con respecto al PIB la evasión fiscal de los REPECOS para el periodo 2000-2010 experimenta un cambio substancial al pasar de .22% en 2003 a .89% en 2004. Para los años subsiguientes este porcentaje ha bajado llegando a .53% en 2010. Para el periodo analizado las cifras son: .33% en 2000; .12% en 2001; .19% en 2002; .22% en 2003; .89% en 2004; .86% en 2005; .67% en 2006; .64% para 2007; .57% en 2008; .69% en 2009 y .53% en 2010.

3. La evasión fiscal de los REPECOS, ya sea que se vea en forma de porcentaje en relación con el PIB o bien en pesos, presenta un comportamiento un tanto errático a través del tiempo. Este comportamiento se explica tanto por la evolución del impuesto potencial como por la conducta de la recaudación observada. Sin embargo es importante subrayar que el mayor peso lo tiene el primero factor.
4. El impuesto potencial es relativamente bajo entre los años 2000 y 2003 si se compara con el periodo 2004-2010. Para el 2000 se tiene 22,363 millones de pesos; en 2001 se tiene 9,183; en 2002 14,088 y en 2003 se alcanza el monto de 17,717. Esto contrasta con la cifra de 77,051 millones de pesos en 2004; 80,104 en 2005; 70,857 en 2006; 74,303 en 2007; 71,597 en 2008; 84,915 en 2009 y 71, 537 en 2010.
5. Las variaciones en el impuesto potencial o causado por los REPECOS se explican principalmente por las modificaciones que han tenido las tasas y tratamientos que se aplican a REPECOS, así como por los cambios en el número de trabajadores independientes que se podrían clasificar como REPECOS
6. En el año 2000 el impuesto potencial es mayor al correspondiente a 2001, esencialmente por dos factores: el primer factor consiste en que el límite de ventas anuales para el 2000 se encuentra en torno a los 3 millones de pesos en tanto que para 2001 pasa a un poco menos de 1.5 millones; el segundo factor a considerar responde a que los REPECOS en 2001 estaban exentos del pago de IVA, mientras que en el año 2000 una parte de los REPECOS pagaba IVA. A este respecto, es importante señalar que la tasa de ISR que se aplicaba en estos dos años se ubicaba en .25% para la mayor parte de los REPECOS.

7. En el año 2002 la tasa pasa al 1% de las ventas netas de las deducciones incrementando el impuesto potencial. En el año 2003 si bien la tasa baja a .5% para el grueso de la población de REPECOS y el monto de las deducciones aumenta, ya que éstas pasan de 3 a 4 salarios mínimos, el límite de ventas se incrementa a 1.750 millones, favoreciendo con ello el crecimiento del impuesto potencial. En 2004 se presenta un incremento sustancial en el impuesto potencial. Este crecimiento se explica porque los REPECOS dejan de estar exentos del pago del IVA e, incluso, en este año no se permiten acreditamientos del IVA pagado, situación que sí ocurre a partir de 2006.
8. En el año 2005 el impuesto potencial se ve incrementado por el aumento en el número de REPECOS que pasa de 9.373 millones a 9.790 millones de REPECOS. Es importante observar que este aumento en el impuesto potencial se genera no obstante que se presenta una leve reducción del impuesto potencial del ISR. Esta reducción del impuesto se explica por un incremento sustancial en el monto del deducible: \$42,222.22 mensuales para servicios y \$12,666.66 mensuales para comercio, los cuales son montos considerablemente superiores a los 4 salarios mínimos anuales que se utilizaban en 2004. También en el 2005 el porcentaje de las ventas, que se consideraba como valor agregado, disminuyó de 20% a 15% en comercio y de 50% a 40% en servicios, lo que se traduce en una reducción del IVA potencial.
9. A partir del año 2006 las entidades federativas pueden administrar el cobro del impuesto para REPECOS. De acuerdo al análisis realizado no se presentan modificaciones importantes en las Leyes fiscales para REPECOS, por lo que no se producen cambios sustanciales en el impuesto potencial.

10. En cuanto a la recaudación observada se aprecian marcadas fluctuaciones en el período observado. Para el caso nacional, la recaudación en los años 2000 y 2001 fue de 2,302 millones de pesos y 1,645 millones de pesos respectivamente, para posteriormente disminuir en los años sucesivos, llegando en el año 2005 a un mínimo de 998 millones. A partir de 2006 se aprecia un incremento sostenido llegando a 2,700 millones de pesos en 2010.
11. Al igual que sucede con la recaudación a nivel nacional se aprecia que por entidad federativa la recaudación presenta un comportamiento un tanto errático a través de los años. En la mayor parte de los casos la recaudación sigue el comportamiento del total nacional, es decir, la recaudación comienza a un nivel alto (2000 y 2001), después cae (el valor más bajo es 2005) y posteriormente presenta un crecimiento constante.
12. En el año 2010 se aprecia que las entidades que más recaudaron fueron Jalisco con 315.8 millones de pesos, seguido por el Distrito Federal (192.3 millones), Baja California (185.0 millones), Veracruz (167.0 millones), Estado de México (146.0 millones), Puebla (137.1 millones) y Michoacán (136.9 millones). Por su parte las entidades que menos recaudaron en 2010 fueron Aguascalientes (20.9 millones), Campeche (18.2 millones), Tlaxcala (17.8 millones), Baja California Sur (16.4 millones) y Morelos (16.4 millones)
13. En el año 2010 las entidades que presentaban una mayor evasión en términos monetarios fueron Estado de México (10,506.7 millones de pesos), Distrito Federal (7,745.1 millones), Jalisco (6,245.1 millones), Puebla (4,733.2 millones), Veracruz (4,534.1 millones), Nuevo León (4,225.2 millones) y Michoacán (3,566.0 millones). Por su parte las entidades con menor evasión fiscal en términos monetarios fueron Tlaxcala (582.7 millones), Colima (513.2 millones), San Luis Potosí

(484.7 millones), Aguascalientes (438.5 millones) y Baja California Sur (204.1 millones).

14. En términos porcentuales se aprecia que la tasa de evasión fiscal de los REPECOS es muy grande para todas las entidades federativas. Como ejemplo se tiene el año 2010, en el cual prácticamente todas las entidades federativas presentaron tasas de evasión arriba del 90%. Para este año las entidades con las más altas tasas de evasión fueron Estado de México (98.6%), Morelos (98.5%), Distrito Federal (97.6%), Nuevo León (97.4%) y Oaxaca (97.4%), mientras que las entidades con la menor tasa de evasión en 2010 fueron Baja California Sur (92.5%), Querétaro (92.3%), Colima (91.7%), Zacatecas (90.5%), San Luis Potosí (90.3%) y Baja California (80.6%).

15. Al comparar a México con respecto a otros países latinoamericanos que tienen un impuesto semejante a REPECOS, se observa que para el año 2010 el porcentaje que ocupa este tipo de impuesto con respecto a la recaudación total de cada país varía ampliamente. El impuesto que muestra el mayor porcentaje de representatividad es el SIMPLES de Brasil (6.21%), seguido por Argentina con el Monotributo (0.47%). Perú ocupa el tercer lugar con (0.22% y 0.2%) y muy cerca México con .20%. En la lista siguen, el Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente de Paraguay (0.1%), el RTS de Bolivia (0.795%), Ecuador (0.071%), el Régimen de Reducción del IVA Mínimo de Uruguay (0.04%), el Régimen de Tributación Simplificada del Impuesto a la Renta de Chile (0.038%), el Tributo Único de Paraguay (0.01%), el STI de Bolivia (0.0015%) y, por último, el Régimen de Tributación Simplificada del IVA de Chile (0.0012%).

16. Utilizando como referencia el PIB, el país con la mayor recaudación de pequeños contribuyentes es Brasil (0.97%), en segundo lugar

Argentina (0.15%), seguido por Perú (0.029% y 0.027%). México, una vez más, se ubica de manera muy cercana con .02%. En la lista siguen Ecuador (0.013%), el RTS de Bolivia (0.0112%), el Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente de Paraguay (0.011%), el Tributo Único de Paraguay (0.00084%), el Régimen de Reducción del IVA Mínimo de Uruguay (0.00082%), el Régimen de Tributación Simplificada del Impuesto a la Renta de Chile (0.0065%), el Régimen de Tributación Simplificada del IVA de Chile (0.00021%) y, en el último lugar, el STI de Bolivia (0.0002%).

2.6 Factores que explican la baja recaudación tributaria en México.

La baja recaudación tributaria en el país es un fenómeno multicausal, se explica, entre otros, por la concurrencia de los siguientes factores: la existencia de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios, créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales existentes en las leyes tributarias del país reflejados en los presupuestos de gastos fiscales del Gobierno Federal; la evasión tributaria; la triada integrada por el contrabando-piratería-economía informal; la pequeña base de contribuyentes.

2.6.1 Costo fiscal de la política de justicia tributaria

El juicio valorativo de un impuesto se encuentra determinado en relación al ingreso que cada individuo obtenga de la actividad que desarrolla, ello aunado a una adecuada carga fiscal compartida y sobretodo que sea justa permitirá la contribución equitativa y por ende una política tributaria ágil y equilibrada. Pero ante este reto primero se deberá tener muy claro las implicaciones fiscales que ello conlleva y conceptualizar cada una partes que conforman la sinergia contributiva.

El concepto de gasto fiscal se refiere a los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos,

exenciones, subsidios y créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

De esta manera, los gastos fiscales se refieren al costo de oportunidad en el que incurre el fisco federal como resultado de mantener un régimen fiscal complejo y diferenciado, y de ninguna manera miden la labor de fiscalización que realizan las autoridades tributarias.

2.7 Características de la política tributaria

En el país, el sistema de impuestos es muy sofisticado y ha sido continuamente modificado. Si bien la mayor parte de las reglas impositivas está diseñada para no interferir en la asignación de los factores, existen diversos estudios que sugieren que el sistema continúa afectando su distribución como es el ISR.

En el caso del impuesto al consumo (IVA) existe la tasa cero y exenciones para una gran variedad de bienes y servicios: animales y vegetales no industrializados, medicinas, alimentos, agua, hielo, algunos insumos agrícolas y hasta los lingotes de oro. Este tratamiento preferencial también se aplica a ciertos servicios vinculados a la agricultura, y como en casi todos los países, a las exportaciones. Adicionalmente, está exenta la venta de varios bienes, de los que se pueden mencionar los terrenos, libros, periódicos, acciones de empresas, casas habitación (incluida su renta), colegiaturas de las escuelas, así como los servicios prestados a partidos políticos, sindicatos, cámaras de comercio e industria, y también servicios médicos y derechos de autor. La lista de excepciones es sorprendentemente larga. En la frontera norte, por ejemplo, y debido al intenso intercambio con las ciudades del sur de los Estados Unidos, la tasa del IVA es del 10 por ciento, mientras que es del 15 por ciento en el resto del país. Inexplicablemente esta tasa preferencial se aplica a la frontera sur, y a los estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

Además de esas excepciones para los que pagan el IVA, hay un factor adicional que explica la baja recaudación del impuesto: su evasión. Al mismo tiempo, las posibilidades de deducción del impuesto, por el lado del ISR, son muy restringidas, por lo que la solicitud de esas facturas es generalmente inútil para el consumidor final. Al contrario, al comprador del bien o del servicio puede convenirle la compra sin factura, si se traduce en una reducción del valor del mismo.

CAPÍTULO III.

COMERCIO INFORMAL

3. COMERCIO INFORMAL

3.1 Definición de comercio y comerciante. 3.2 Definición de comercio informal. 3.3 Clasificación del comercio informal 3.3.1 Comercio informal de subsistencia. 3.3.2 Comercio informal de rentabilidad. 3.4 Formas representativas del comercio informal 3.4.1 Comercio ambulante. 3.4.2 Comercio en puestos fijos y semifijos en la vía pública. 3.4.2.1 Concentraciones. 3.4.2.2 Tianguis o mercados sobre ruedas. 3.4.2.3 Plazas o bazares en la vía pública. 3.5 Causas que originan el nacimiento del comercio informal. 3.5.1 El desempleo. 3.5.2 Inmigrantes en las grandes ciudades 3.5.3 La corrupción burocrática. 3.5.4 La excesiva reglamentación comercial. 3.5.5 La participación de fabricantes y distribuidores. 3.6 Tipología de los vendedores en la calle. 3.7 Aspectos jurídicos, políticos y fiscales. 3.7.1 Rol de la sociedad ante esta problemática. 3.7.2 Acciones gubernamentales. 3.7.3 Consecuencias del comercio informal. 3.7.4 La economía informal en México. 3.7.5 Exceso de regulaciones y trámites 3.8 Fiscalización del comercio informal

3.1 Definición de comercio y comerciante

A priori se define el comercio (del latín commercium, de com, con y merx-cia, mercancía) “constituye una actividad lucrativa que consiste en la intermediación directa entre productores y consumidores de bienes y servicios al fin de facilitar y promover la circulación de la riqueza”

“Económicamente es la actividad de intermediación entre productores y consumidores que se efectúa con la finalidad de obtener lucro”.

“En términos jurídicos el comercio no es sólo una intermediación lucrativa, sino también la actividad de las empresas, de la industria, de los títulos de crédito, etc.”³

Según Cabanellas, G. (1987:513) lo define como “la negociación o actividad que busca la obtención de ganancia o lucro en la venta, permuta o compra de mercancías// Establecimiento, tienda, almacén, casa o depósito dedicado al tráfico mercantil”.⁴

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Diccionario Jurídico Mexicano, 2ª ed., Porrúa, T.I., México 1987, p. 512

⁴ Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 20ª ed., T.II., Heliasta, Buenos Aires, Argentina 1987, p. 513

En el Diccionario Jurídico Abeledo Perrot (1986:4407) se define el comercio como la “actividad que despliega una persona que actúa como intermediaria en el proceso económico adquiriendo bienes y servicios a título oneroso para lucrar con su enajenación”.⁵

Para De Piña, R. (1994:3) “el comercio en su aceptación económica original, consiste esencialmente en una actividad de mediación o interposición entre productores y consumidores, con el propósito de lucro”.⁶

A continuación se presentan algunas definiciones de comerciante en general:

- El comerciante, es el sujeto principal del derecho mercantil, y aún cuando también lo son las personas que accidentalmente realizan alguna operación de comercio y por lo tanto se encuentran sujetas a la legislación mercantil (artículo 4 del Código de Comercio).
- Para De Piña, R. (1994) “en el lenguaje común y corriente se conoce como comerciantes a las personas que negocian comprando y vendiendo o permutando géneros o mercancías. Es decir, aquellas personas que realizan operaciones de compra venta o de permuta, con propósito de lucro. Tal es el concepto originario de comerciante (mercader, traficante)”.⁷
- Precisamente, en el artículo 3° fracción I del Código de Comercio vigente, establece que se reputan como comerciantes: “las personas físicas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria”.

3.2 Definición de comercio informal

El comercio informal es considerado parte de una economía subterránea, entendiéndose por economía subterránea al “conjunto de actividades a través de

⁵ Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, T.I, A-D, Buenos Aires, Argentina 1986, p. 4407

⁶ DE PIÑA Vara Rafael, Elementos de Derecho Mercantil Mexicano, 25ª ed., Porrúa, México 1994, p.3.

⁷ DE PIÑA Vara Rafael, Op. Cit., p. 45

las cuales se realizan diversas transacciones de bienes o servicios que pese a que se conoce su existencia por parte de las autoridades, no se registran en las estadísticas e indicadores nacionales, ya que al ser omitida ante la autoridad fiscal la declaración de los ingresos que generan, quedan fuera de la contabilidad del país”.⁸

De igual forma ha sido definida, como “el producto interno bruto no registrado o sub-registrado en las estadísticas oficiales, asociado con un nivel dado de carga fiscal”.⁹

De acuerdo con Elizarrarás, O. (2000:37) “se ha considerado que las actividades que pueden clasificarse como subterráneas, aparecen y se desarrollan dentro de todos los sectores que funcionan en el sistema económico nacional (comercial, agropecuario, industrial y de servicios) y de estas actividades destacan las siguientes: trabajos o empleos no registrados remunerados en efectivo que evaden el pago de impuestos y aportaciones de seguridad social (talleres o pequeñas fábricas de índole familiar), el contrabando de mercancías, juegos ilegales (casinos), tráfico de drogas, transacciones de mercancías no declaradas y el comercio en vía pública o informal”.¹⁰

Y lo define como “la actividad que surge y se desenvuelve en el ámbito de la rama del comercio, mediante la cual se realizan diversas transacciones de bienes de manera informal, es decir, que se desarrolla al margen del cumplimiento de las disposiciones legales establecidas para su debido establecimiento y funcionamiento, a través de puestos fijos y semifijos y en forma estrictamente en la vía pública, cuyos ingresos son omitidos ante la autoridad fiscal, generando por ende evasión fiscal y desigualdad tributaria, quedando por tanto fuera de la contabilidad del ingreso nacional”.

⁸ Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México. Economía Informal: economía metropolitana, México 1987, p. 15

⁹ Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C. La Economía Subterránea en México, CEESP, México 1986, p. 2.

¹⁰ ELIZARRARAS Dorantes Oscar, Control fiscal del comercio informal, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 2000, p. 35

Así como otras definiciones de comercio informal por organizaciones son:

- La CANACO la define como las agrupaciones comerciales que ejercen el comercio de productos generalizados en la vía pública o terrenos (sitio fijo) ya sea propiedad o no del gobierno, y que carecen de la más indispensable infraestructura para su funcionamiento adecuado.
- La Organización Internacional del Trabajo (OIT) la define como el sector no ordenado, constatando la presencia de un gran número de ciudadanos pobres que producían bienes y servicios sin que sus actividades estuviesen reconocidas, estructuradas o reglamentadas por las autoridades públicas.

3.3 Clasificación del comercio informal

3.3.1 Comercio informal de subsistencia

El comercio informal de subsistencia, está formado por personas cuyos ingresos por lo regular no superan el equivalente a un salario mínimo, manteniéndose en el estrato económico más bajo. Se localizan diseminadas en las calles dedicándose generalmente a la venta de dulces, papel facial, pepitas, refrescos en lata y fruta.

Respecto a esta modalidad, se ha dicho acertadamente que, “debido a que vivimos inmersos en una cotidianidad urbana que cambia con relativa frecuencia su panorama, no alcanzamos a percibir con la nitidez suficiente la gran diversidad de actividades marginales que han reaparecido en forma masiva dentro de los ámbitos ciudadanos como única alternativa de sobrevivencia para grupos cada vez más amplios de la población”.¹¹

¹¹ Instituto de Investigaciones Económicas de la U.N.A.M., La Industria de las Frituras: empleo y modernidad, U.N.A.M., México 1988, p 1.

3.3.2 Comercio informal de rentabilidad

Por otro lado, encontramos otra tendencia con características palpables de elevados beneficios y que llama Oscar Elizarraras comercio informal de rentabilidad.

Este tipo de comercio, se caracteriza por ofrecer a sus titulares altas utilidades en el ejercicio de su actividad, evitando la carga fiscal y el cumplimiento de la reglamentación respectiva para su debido establecimiento y funcionamiento.

En efecto, se caracteriza fundamentalmente por generar utilidades enormes, pues se habla aproximadamente del 55% de utilidad neta, sus titulares generalmente no pagan contribución alguna y solo pagan cuotas a sus líderes que es la única erogación fuerte que hacen.

Este tipo de comercio, es el que ha generado mayor polémica, discusión y al cual está dirigido principalmente al presente estudio, ya que, quien lo realiza obtiene ingresos que le permite tener capacidad contributiva, entendiéndose está como la aptitud económica que tienen las personas para contribuir al gasto público, dado lo anterior en razón de su riqueza o ingreso, pero a pesar de ello no contribuyen al gasto público dañando notoriamente las finanzas públicas del país y de manera directa al comercio establecido por existir desigualdad tributaria.

En el comercio informal de rentabilidad, se observa un mayor ingrediente de valor y volumen en las mercancías que venden, pues en general, realizan la venta de ropa, electrónicos, calzado, bisutería y alimentos. Es pertinente aclarar, que no todos los comercios informales de rentabilidad tienen los mismos márgenes de ingresos ni los mismos niveles de ganancia. Esta situación se desprende de varios factores tales como: la diferencia de giros, la inversión realizada, la ubicación geográfica y el valor de los productos.

Esta segunda vertiente de personas ocupadas en esta actividad informal, sí requieren de una suma considerable de dinero (que varía según el giro) para la instalación y operación del negocio, lo cual establece una clara diferencia respecto

a los comerciantes informantes de subsistencia, que se allegan de ingresos destinados a personas el dinero indispensable para la adquisición de los productos que venden y para la satisfacción de las necesidades mínimas de subsistencia de su familia. No pudiéndose hablar en este último caso de capacidad contributiva.

3.4 Formas representativas del comercio informal

De acuerdo a la definición de comercio informal, se desprende que dicha actividad comercial tiene dos formas específicas de manifestación y que desde el punto de vista de Oscar Elizarraras constituyen la especie del género, que son: el comercio ambulante y el comercio ejercido a través de puestos fijos y semifijos en la vía pública.

3.4.1 Comercio ambulante

Para la Real Academia Española, el término ambulante (del latín ambulans – anis, p.a. de ambulantare, andar) significa: “que va de un lado a otro sin tener asiento fijo”.¹²

Por lo anterior, a esta forma de manifestación del comercio informal la identificamos como comercio ambulante, las personas dedicadas a esta actividad, son aquellas que deambulan de un lado a otro por la vía pública ofertando sus mercancías y que aún cuando en ocasiones coinciden en tiempo y espacio con la otra forma representativa del comercio informal, su presencia respecto a estas últimas, es muy reducida y aislada.

Esta forma de comercio informal, se caracteriza por ser una actividad que no presenta un alto volumen de mercancías y por ser realizada por una sola persona; y es el primer eslabón para formar concentraciones de comercio informal.

Esta forma de comercio informal, ha sido definida por algunos ordenamientos legales.¹³ Así por ejemplo, tenemos a la abrogada Ley de

¹² Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, 18ª ed., Espasa-Calpe, Madrid 1956, p. 79

¹³ Artículo 135 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1990, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1989, y el artículo 2º de la Ley para

Hacienda del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1990, que en su artículo 135 señalaba que por comercio ambulante se entiende “el comercio que se ejerza con una movilidad constante, cuando la persona porte directamente, sin vehículo, ni mueble, la mercancía que ofrezca al ‘publico”.

Dentro de esta forma en que se representa el comercio informal encontramos las siguientes modalidades:

- Aquellos comerciantes que se localizan principalmente en las proximidades de las estaciones del metro y en los alrededores de los mercados y en menor grado en calles, cruceros y aceras.
- También se ubican dentro de este sector, a todas aquellas personas que realizan su actividad dentro de los vagones del metro y en los microbuses.

3.4.2 Comercio en puestos fijos y semifijos en la vía pública

De acuerdo con la Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española, la palabra puesto (del latín *postus*, *positus*) significa “p.p. irreg. De poner”. “Sitio o espacio que ocupa una cosa,” “Tiendecilla, generalmente ambulante o paraje en que se vende por menor.”¹⁴

En este sentido, podemos entender por puesto en la vía pública, al sitio o espacio que ocupan las mercancías que tienen los comerciantes informales para su venta al público en general, ya sea, que este espacio esté constituido mediante una estructura metálica y no metálica, desarmable o no desarmable y que este adherido no al suelo.

Al igual que el comercio ambulante, esta forma representativa del comercio informal, también ha sido definida por la citada Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (actualmente abrogada) en su artículo 135 de la siguiente manera:

Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial de los Municipios de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nueva León el 2 de febrero de 1994

¹⁴ Real Academia Española. Op., cit., p. 1080

- Por puesto fijo: Se considerará aquella instalación en la cual se ejerzan el comercio en vías y áreas públicas, que se encuentre en un lugar determinado con carácter permanente;
- Por puesto semifijo: Se considerará aquella instalación de tipo desarmable o desmontable en la cual se ejerza el comercio en vías y áreas públicas, así como también vehículos que se utilicen para portar y ofrecer mercancía al público, cualquiera que sea la fuerza que los mueva, incluyendo la humana.

Cabe señalar, que esta forma de manifestación del comercio informal a través de puestos en la vía pública al formar grupos, han recibido nombres específicos, ya sea por el número de comerciantes que lo integran o bien por los productos o mercancías que venden, tal es el caso de las llamadas concentraciones, los tianguis o mercados sobre ruedas y las plazas. Estas figuras serán expuestas brevemente a continuación.

3.4.2.1 Concentraciones

Las concentraciones de comerciantes informales se caracterizan por estar constituidas por un número considerable de comerciantes que se establecen en zonas con mayor influencia de consumidores, por ejemplo, los comerciantes informales establecidos en el Barrio de Tepito en la Ciudad de México.

Estos puestos de comercio informal comercializan todo tipo de mercancías entre los que destacan principalmente artículos electrónicos, ropa, calzado, refacciones, para automóvil y alimentos.

Dentro de este sector, cabe hacer la distinción respecto de aquellas concentraciones de comercio informal que se forman en festividades o días populares, ya que la permanencia de estos últimos es transitorio.

Así pues, el calificativo de concentración se le da en razón del número considerablemente alto de comerciantes informales que la constituyen.

3.4.2.2 Tianguis o mercados sobre ruedas

Este tipo de comercio fue constituido por las autoridades como un modo directo de mediación entre productores y consumidores, para llevar productos de primera necesidad a las zonas marginadas que carecían de mercados públicos.

Esta manifestación de comercio informal es conocida por la generalidad de la gente como tianguis o mercados sobre ruedas, ello obedece a que esta manifestación forma aparentemente una unidad, pero ya en su interior se observa una marcada división, es decir, hay un sector dedicado generalmente a la venta de ropa (tianguis) y otro sector a la venta de productos de primera necesidad, tales como fruta, verdura, abarrotes y alimentos perecederos (mercado sobre ruedas).

Estos tianguis o mercados sobre ruedas como se comentó anteriormente, tienen la peculiaridad de comercializar artículos de primera necesidad, tales como alimentos perecederos, abarrotes, ropa, calzado, y artículos para el hogar.

3.4.2.3 Plazas o bazares en la vía pública

Esta forma de manifestación del comercio informal, tiene la característica de encontrarse en la vía pública en lugares determinados y generalmente construidos y techados, tal es el caso del Bazar Pericoapa, el Aero-tianguis y la conocida Plaza Pino Suárez, todos ubicados en la Ciudad de México.

Algunas de estas plazas o bazares, operan sólo los fines de semana y algunos otros todos los días, observándose una afluencia considerable de consumidores los fines de semana y en días festivos, ofreciendo una gran variedad de productos, entre los que se destacan: ropa, eléctricos, perfume, calzado, bisutería y alimentos. Por regla general, los ingresos de los comerciantes informales son altos, lo cual se debe seguramente a que los productos que venden son caros.

3.5 Causas que originan el nacimiento del comercio informal

3.5.1 El desempleo

El comercio informal se puede considerar como un problema, pero igualmente como una realidad social y alternativa inmediata que existe para aquellas personas que se ven impedidas de acceder al mercado de trabajo, básicamente por su escasa calificación laboral, de igual manera, es la salida para mucha gente desempleada o despedida, motivados por una afluencia importante de personas que responde a la oferta comercial.

Así es como una de las causas que influyen en el surgimiento y crecimiento del comercio informal es la presencia de una alta tasa de desempleo de tendencia ascendente. En este sentido, la alternativa para una gran proporción de tales desempleados ha sido la inserción en actividades económicas como el comercio informal que les proporciona ingresos.

El fenómeno del desempleo es originado a su vez, fundamentalmente, por la aguda situación económica que actualmente atraviesa el país y que viene padeciendo desde algunos años. Debido a que la economía ha sufrido de desequilibrios, lo cual ha ocasionado la incapacidad para generar empleo permanente y bien remunerado.

En tal sentido, es indudable que el comercio informal cumple así una función estratégica como amortiguador del desempleo, que se ha estado incrementado en forma proporcional a la crisis económica que viene aquejando al país y cuyo crecimiento se debe en parte precisamente a esta función, ya que, al ser una alternativa para solucionar la crisis del desempleo las autoridades toleran dicha actividad.

3.5.2 Inmigrantes a las grandes ciudades

Una segunda causa que incide en el surgimiento y proliferación del comercio informal (principalmente el de subsistencia) ya que está íntimamente relacionada con el desempleo (pues constituye una consecuencia del mismo) es la

migración de personas del campo o zonas rurales a las grandes urbes en busca de mejores niveles de ingreso, de un empleo y de educación.

La inmigración consiste precisamente, en el movimiento de parte de la población que llega de provincia o zonas rurales y se desplaza a las grandes ciudades del país, con el objeto de obtener un empleo e ingreso seguro así como un mejor nivel de vida. Ante la incapacidad de ser contratados en empresas establecidas, incursionan en el comercio informal. Estos grupos son los que constituyen en gran parte el comercio informal de subsistencia generalmente formado por niños y mujeres que popularmente son conocidas estas últimas como marías o juanas.

En efecto, la carencia de servicios y vivienda, así como la carencia de oportunidades laborales en pequeñas localidades urbanas del interior de la república, agrava el proceso de migración, generalmente a las áreas metropolitanas de las grandes ciudades del país, como son por ejemplo: la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey entre otras. Sin embargo, esta esperanza se ve frustrada en la mayoría de los casos, tanto por la incapacidad económica de absorción de esta mano de obra adicional como por el escaso o nulo grado de preparación técnico, cultural de los inmigrantes que no responden a los requisitos de un trabajo calificado.

En este sentido, el problema del desempleo y la migración a las grandes ciudades en busca de ingresos adecuados para subsistir, han sido los motivos que en principio explican el incremento de comerciantes informales.

3.5.3 La corrupción burocrática

Uno de los principales y grandes males que se tiene en la sociedad es la corrupción, y es innegable que en una actividad como lo es el comercio informal se presenta por la diversidad de intereses que están en juego.

La falta de una reglamentación adecuada acerca de las condiciones en que deben ser expedidos los permisos correspondientes para ejercer el comercio informal, ha originado que las autoridades administrativas actúen arbitraria y discrecionalmente.

Por otra parte, las propias autoridades han dejado de aplicar la normatividad vigente propiciando el incremento desmedido de la población dedicada a esta actividad y la invasión en áreas en que las mismas se encuentra prohibida por razones de seguridad pública, como lo son accesos a los hospitales, centros de salud y escuelas.

Esta corrupción se refleja por ejemplo, en la tolerancia de alguna de estas autoridades de permitir la venta de mercancía de dudosa procedencia, de mercancía pirata, de mercancías de contrabando o bien en la autorización de giros de comida sin la mínima exigencia higiénica, o medidas de seguridad, precisamente frente a unos pasos de comerciantes establecidos con giros similares que han invertido una considerable cantidad de dinero para obtener licencias o permisos correspondientes, todo lo anterior a cambio de algún tipo de exacción a la autoridad pública, que se traduce en la ya conocida mordida o propina.

El comercio informal en este caso, es uno de los más afectados con estas prácticas de corrupción, ya que, además de “pagar” su correspondiente cuota al líder, tiene que hacer lo propio con los inspectores de vía pública para asegurar su permanencia en el lugar en el que lleva a cabo su actividad.

Es fundamental, si se quiere terminar y erradicar estas prácticas, que comerciantes informales eviten participar en los actos de extorción que pretendan

imponerles los malos funcionarios que realicen los servicios de inspección o verificación, negándose a otorgar las dádivas y denunciando de inmediato las irregularidades que se presenten en ese sentido para que se proceda a aplicar las sanciones que correspondan por la autoridad competente para ello.

De esta manera estas autoridades corruptas (que no se descarta la posibilidad que estén en complicidad con líderes de organizaciones de comerciantes informales) son los que más se benefician con la existencia del comercio informal, ya que, es un negocio muy redituable por las mordidas o cuotas que perciben y además, a los que no les convendría que esta actividad está irregularmente regulada, ya que, al estarlo el comerciante informal tendría más seguridad jurídica, en el ejercicio de su actividad y al pagar debidamente sus impuestos no se sentirían obligados a dar estas exacciones, tanto a sus líderes como a las autoridades que los extorsionan.

De acuerdo con el Centro de estudios Especializados del sector privado, S.C. (1986:15) “la corrupción es un fenómeno que puede encontrarse prácticamente en cualquier país, independientemente de su sistema jurídico, político o económico. A pesar de que en ciertos casos se les asocia con las características culturales o políticas de determinado país, también es posible establecer un nexo con la proliferación de reglamentaciones y prohibiciones, cuya transgresión deriva en beneficios económicos para las partes que las practican”.¹⁵

Así pues, cuando las actividades económicas enfrentan prohibiciones o reglamentaciones excesivas, el uso de sobornos o mordidas, sirve como lubricante para la obtención ágil y oportuna de licencias, permisos o bienes para el sólo hecho de permanecer en la vía pública.

¹⁵ Centro de Estudios Especializados del Sector Privado A.C. La economía Subterránea en México, CEESP, México 1986, p. 2

3.5.4 La excesiva reglamentación comercial

La multiplicidad de trámites y procedimientos, es una de las causas que han propiciado el ensanchamiento del comercio informal, pues una persona encuentra más cómodo evitar la maraña burocrática e ingresar directamente a esta actividad.

Los excesivos trámites burocráticos existentes en el aparato administrativo público, desalientan a algunas personas que intentan incursionar en actividades legalmente establecidas; el sólo pensar en la pérdida de tiempo y el costo que llevaría cubrir los requisitos necesarios los motiva a la informalidad. Así por ejemplo, para la apertura de un negocio mercantil en el Distrito Federal se requiere fundamentalmente llevar a cabo los trámites relativos a:

- 1) Aviso de declaración de apertura para establecimiento mercantil u obtención de licencia de funcionamiento cuando por el giro mercantil se requiera.
- 2) Licencia y/o tarjeta sanitaria, cuando ésta se requiera.
- 3) Inscripción en el padrón Delegacional.
- 4) Inscripción en el padrón de contribuyentes del Distrito Federal.
- 5) Visto bueno de ubicación y uso de suelo.
- 6) Licencia de anuncio.
- 7) Visto bueno de seguridad y operación.
- 8) Inscripción al Registro Federal de Contribuyentes
- 9) Licencia de uso de suelo y/o constancia de zonificación de uso de suelo.
- 10) Pago de derechos, por la expedición de las licencias, permiso, inscripciones, etc., ya señaladas.

Es difícil determinar con precisión, el tiempo que se invierte en trámites para abrir un negocio, pero en promedio se estima que éste oscila entre tres y cuatro meses, lo que a su vez propicia corrupción, ya que, si bien es cierto que los trámites son excesivos, ello se agrava en alguna medida por el excesivo burocratismo. Así, en la tramitación de permisos o licencias, entre las autoridades abundan las prácticas de soborno, generándose en ellas montos considerables de ingresos para algunos y una operación más rápida para otros.

Las altas ganancias que se obtienen a través del comercio informal, aunado al enorme número de disposiciones y requisitos que implica ejercer un negocio formal, despierta el interés general y del comerciante ortodoxo en particular por dedicarse al comercio informal, razón por la que, de no tomarse medidas de solución inmediatas la actividad comercial se inclinará por esta vía.

Por todo lo anterior, se debe intensificar el proceso de simplificación que garantice dentro del orden jurídico el sano ejercicio de la actividad comercial en general.

3.5.5 La participación de fabricantes y distribuidores

Un factor determinante en la proliferación del comercio informal, es la participación en esta actividad de personas que dentro de la ilegalidad importan, fabrican y distribuyen mercancías que se venden dentro de este sector del comercio.

En efecto, es innegable que existen importadores, fabricantes y proveedores que encuentran en el comercio informal una forma muy efectiva de distribuir en grandes cantidades sus mercancías, para evadir el cumplimiento obligaciones fiscales, laborales y de seguridad social. En esta faceta, es donde comienza el problema de la evasión fiscal, la competencia desleal con pequeñas y medianas empresas y el daño al consumidor, toda vez que quien distribuye la mercancía dentro del comercio informal no expide

comprobantes con todos los requisitos fiscales exigidos por el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento, así como tampoco la garantía correspondiente de las mercancías que vende.

Así de esta manera, el comercio informal representa un importante canal de distribución para muchas personas, que teniendo la capacidad o posibilidad de constituirse legalmente se mantienen en el clandestinaje, o bien de personas que por la complejidad tributaria dejan el sector formal para ingresar al informal, distribuyendo su mercancía entre los comerciantes informales a un precio muy por debajo a los del mercado, teniendo así una rotación más ágil de las mismas, sin otorgarles ninguna garantía, ni factura que permita justificar el traslado de los impuestos correspondientes.

A este respecto, en una investigación realizada por la CANACO de la Ciudad de México,¹⁶ se detectaron diversas bodegas que operan sin razón social y que no otorgan factura ni garantía al consumidor las cuales venden tanto al mayoreo como al menudeo. La venta de productos se hace bajo la advertencia de que el producto comparado no se prueba ni se acepta devolución en caso de estar defectuoso. La preferencia del consumidor hacia estas bodegas, sobre un distribuidor legalmente establecido, es el menor precio de las mercancías, lo que incide fundamentalmente y directamente en su proliferación, permanencia y rentabilidad.

Es difícil conocer con precisión, el lugar donde se abastecen los comerciantes informales y en qué porcentaje expenden los distribuidores la mercancía, al total de los mismos, esto debido a que el comerciante informal tiene la posibilidad de cambiar constantemente de distribuidor, de los volúmenes de compra y del tipo de productos y que puede variar de acuerdo a las diferentes temporadas del año.

¹⁶ Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, Economía Informal: ¿Quién provee a los ambulantes?, 3ª ed., México 1989, p. 37

Para dar solución a este problema, como primer paso es imperativo controlar en todos los aspectos el comercio informal y principalmente controlarlo fiscalmente, pues de esta manera, los fabricantes y distribuidores de las mercancías se verían obligados a cumplir con todas y cada una de sus obligaciones fiscales.

3.6 Tipología de los vendedores en la calle

De acuerdo con el Senado de la República Mexicana (2007) en México se distingue entre los vendedores ambulantes y aquellos que tienen fijos o semifijos. Asimismo, entre aquellos que venden bienes o servicios como a continuación se indica en el Cuadro N° 2:

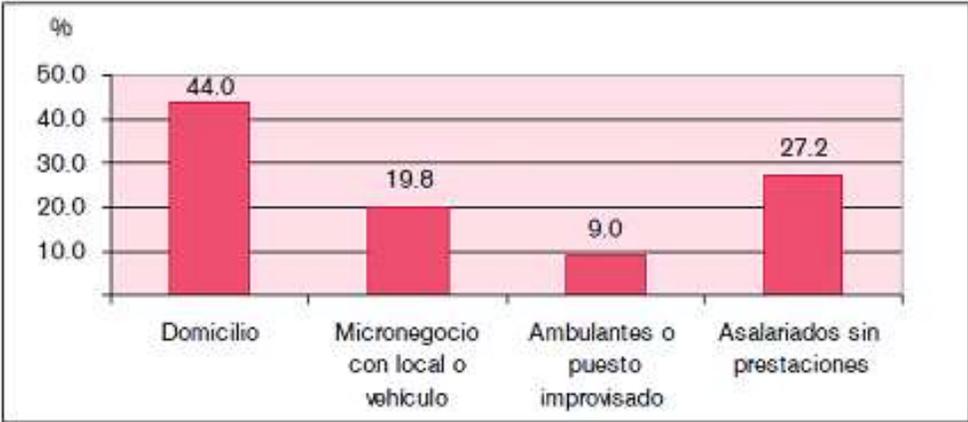
CUADRO No. 2 Tipos de vendedores en la calle

Tipología de los vendedores en la calle	
Los vendedores en la calle no son un grupo homogéneo, pueden ser categorizados o agrupados de acuerdo a, por ejemplo, el tipo de bienes que venden, dónde venden y qué medio utilizan para vender, así como su estatus de empleo. También, para algunos vendedores en la calle éste es un trabajo primario de tiempo completo mientras que para otros es un trabajo secundario de tiempo parcial.	
Tipos de bienes: ¿Qué venden?	
Comida: frutas y vegetales Cigarros y cerillos Alimentos cocinados Periódicos y revistas	Dulces y golosinas Bienes manufacturados Helados y paletas Bienes de segunda mano
Ubicación del trabajo: ¿Dónde venden?	
Sistema de mercados al aire libre en áreas designadas en días designados autobuses Concentración de vendedores en áreas particulares: centro o áreas residenciales Esquinas y banquetas	Estaciones de tren, de metro, paradas de Autobuses Sitios en construcción Complejos deportivos En el hogar
Tipo de instrumentos: ¿En qué venden?	
Canastas o botes puestos en el piso o que se cargan en la cabeza o en el cuerpo Mantas u otro material esparcido en el suelo Bancos o mesas	Bicicleta Carrito que se empuja con ruedas Puesto con ruedas Pórtico o anuncio en la ventana Carpas fijas, puestos o kioscos
Estatus de empleo: ¿Son independientes o dependientes?	
Autoempleados independientes: con o sin empleados Empleados dependientes: asalariados para otros vendedores en la calle o comerciantes al mayoreo o al menudeo	Trabajadores semi-independientes: e.g. agentes por comisión

Cuadro No. 2: Fuente: OIT, *Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture*, p. 50.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo (Gráfica N°. 2), en 2004 de los trabajadores del sector informal en México 44% realizaba su actividad en su propio domicilio, generalmente en trabajo por cuenta propia, con la ayuda en ocasiones de trabajo familiar no remunerado; 19.8% poseían un micronegocio con local o vehículo en el que laboraban; 9% lo hacían como trabajadores ambulantes o en puestos improvisados, y 27.2% trabajaban como asalariados en empresas tanto del sector informal como del propio sector formal, pero carecían de todo tipo de prestaciones.

Gráfica No. 2 Sector informal 2004



Gráfica No. 2 Sector informal: Fuente Encuesta Nacional del Empleo

3.7 Aspectos jurídicos, políticos y fiscales.

En el artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009), señala que no se puede impedir a ninguna persona que se dedique al comercio que le acomode, siendo lícito; condicionando el ejercicio de esta libertad a determinación judicial cuando se ataquen los derechos de terceros, o a resolución gubernamental cuando se ofendan derechos de la sociedad.

En la actualidad el gobierno federal no obtiene recursos suficientes para cumplir con sus responsabilidades de desarrollo económico a consecuencia de que mantiene un desequilibrio fiscal.

3.7.1 Rol de la sociedad ante esta problemática

El pueblo generalmente encuentra los productos más económicos, pero se olvidan de asumir su responsabilidad para que se efectúe la reglamentación, el aseo y poder asegurar el respeto al derecho de terceros.

3.7.2 Acciones gubernamentales

Por parte de gobierno se implemento el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario o de apoyo a “changarros” para excluir el comercio informal para un respaldo a la capacidad emprendedora de la gente más necesitada.

3.7.3 Consecuencias del comercio informal

Se puede imaginar el amable lector que surgen infinidad de problemas alrededor del comercio informal, pero se puede caracterizar en:

Problemas políticos

Inseguridad pública.

Obstrucción de la vialidad.

Bloqueo de calles.

Drogadicción

3.7.4 La economía informal en México

El comercio informal se ha relacionado con el crecimiento real de la economía mexicana: a mayor tasa de crecimiento económico menor desempleo, y por lo tanto, menor proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en el sector informal.

Como se muestra en el Cuadro N° 3 la tasa de ocupación en la economía informal durante 1996-2003 aumentó en un 13.51% en Chiapas, en un 11.36% en Querétaro, en un 10.63% en Oaxaca y en un 10.17% en Quintana Roo; seguidas algo de cerca por Hidalgo (9.38%), Baja California (8.53%), Aguascalientes (8.46%) y Puebla (7.05%):

Así, las entidades federativas donde la pobreza y la marginación predominan y que están lejos de vincularse al sector exportador de la economía, han experimentado un crecimiento sin precedentes de la informalidad ante la ausencia de alternativas de empleo.

Cuadro No. 3 Crecimiento de la Población Ocupada en la Economía Informal por Entidad Federativa, 1996-2003

Entidad federativa	Población ocupada		Tasa promedio de crecimiento de la población ocupada
	1996	2003	
Aguascalientes	58 601	87 986	8.46
Baja California	157 317	236 982	8.53
Baja California Sur	29 499	31 130	1.72
Campeche	54 780	77 435	7.16
Coahuila	192657	188 654	-0.41
Colima	44 944	63 390	7.11
Chiapas	281 280	530 171	13.51
Chihuahua	189 804	208 895	1.93
Distrito Federal	833 292	817 816	-0.37
Durango	106 031	116 685	1.93
Guanajuato	440 179	496 954	2.45
Guerrero	260 751	330 728	4.86
Hidalgo	178 083	278 936	9.38
Jalisco	752 367	873 124	3.02
México	1 329 059	1 623 076	4.07
Michoacán	420 401	508 552	3.88
Morelos	179 641	227 187	4.8
Nayarit	99 197	112 951	2.63
Nuevo León	334 480	308 153	-1.62
Oaxaca	231 834	384 232	10.63
Puebla	462 532	650 498	7.05
Querétaro	96 060	164 568	11.36
Quintana Roo	60 731	98 588	10.17
SLP	199 734	236 087	3.4
Sinaloa	231 892	287 617	4.4
Sonora	184 208	222 114	3.81
Tabasco	137 883	191 758	6.81
Tamaulipas	257 993	252 744	-0.41
Tlaxcala	107 105	147 334	6.58
Veracruz	696 372	713 035	0.47
Yucatán	155 122	192 123	4.37
Zacatecas	107 554	127 198	3.41

Cuadro No. 3: Fuente Elaboración propia con datos de INEGI. "La Ocupación en el Sector No Estructurado en México 1995-2003", INEGI, México, 2004

3.7.5 Exceso de regulaciones y trámites

Algunos estudios realizados por investigadores sobre el tema han establecido como causa principal (jurídicamente) el exceso de requisitos y trámites para establecer un negocio formal en contraparte a uno informal.

Como es evidente en el Cuadro N° 4, existe una estrecha relación entre el largo proceso para registrar una empresa y la existencia de un sector informal muy grande en México y en América Latina en general.

Como se puede observar en la Cuadro N° 4, existe una diferencia abismal entre el costo de asumir las leyes y los trámites para iniciar un negocio entre los países en desarrollo (México, Brasil y Venezuela) y los desarrollos (por ejemplo, Estados Unidos y Canadá).

En el caso de México, existe una gran cantidad de trámites para iniciar un negocio: 15, al igual que en Brasil y Venezuela, y mucho mayor a los trámites requeridos en Canadá (2) y Estados Unidos (4). En el número de días hábiles que se requieren para realizar dichos trámites (67), sólo nos supera Venezuela en donde para realizar igual número de trámites (15) se necesitan 124 días de tiempo, dinero y esfuerzo. Por último, el costo de la regularización (trámites) en México es más alto que en los países de América Latina como Brasil (20% del PIB), Chile (13% del PIB) y Venezuela (11% del PIB) y mucho más alto que en Canadá (1.5% del PIB) y Estados Unidos (0.5% del PIB). De igual manera, el costo nominal en dólares en México (2,492) es mucho más alto que en los países de América Latina considerados y que en Estados Unidos (150 dólares) y Canadá (280 dólares). Inadecuada fiscalización.

CUADRO No. 4 Regulación y trámites

País	No. de pasos o trámites	No. de días hábiles que se necesitan	Costo relativo al PIB de 1999	Costo nominal en dólares	Índice de corrupción (1999)
México	15	67	57%	2 492	61
Canadá	2	2	1.5%	280	5
E.U.A.	4	4	0.5%	150	18
Argentina	14	48	10%	774	71
Chile	10	28	13%	620	19
Brasil	15	63	20%	890	45
Venezuela	15	124	11%	423	77
Promedio de 85 países	10	47	48%	3 873	n.d.

Cuadro No. 4: FUENTE: Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE), en <http://www.cipe.org/publications/fs/articles/article9e43.htm>

Otro de los factores que propicia el comercio informal son las cargas fiscales elevadas ya que el exceso de impuestos hace oneroso su cumplimiento, por ejemplo y de acuerdo con el Sistema de Administración Tributaria (S.A.T.) “el contribuyente persona física en México, gasta 12 mil 626 pesos en cumplir con sus obligaciones fiscales, mientras que a una empresa les cuesta 55 mil 455 pesos para llevar a cabo su tarea como contribuyente”.

3.8 Fiscalización del comercio informal

De acuerdo con Elizarrarás O. (2000:25), el comercio informal se debe de incorporar a los REPECOS y mientras que para los empleados se utiliza el régimen de asalariados. Zamudio pretende estimar el monto y la tasa de la

evasión fiscal a nivel nacional generada por el comercio informal, durante el período sugerido del año 2000 a 2006.

Para la estimación de la Evasión fiscal del comercio informal se evaluó el tamaño del comercio informal tomando como base la información contenida en la Encuesta Nacional de Micronegocios (E.N.A.M.I.N) del año 2002.

El tamaño del comercio informal se estima en un total de 1 millón 463 mil Micronegocios para el año 2002.

Como se muestra en la tabla N° 5 donde se muestra la evasión total de ISR e IVA generada por el comercio informal en millones de pesos (mdp) y agregando los impuestos imputables a los dueños y los empleados de los negocios se estima en 16.5 mdp para el año 2000; 71.8 mdp para 2001; 296.6 mdp para 2002; 326.4 mdp para 2003; 5,506.7 mdp para 2004; 5,959.3 mdp para 2005; y 5,604.5 mdp para 2006.

Como se observa en la cuadro N°. 5 la evasión fiscal del comercio informal se ha estimado también en proporción de la recaudación total de ISR e IVA a nivel nacional, obteniendo los siguientes resultados: 0.004% para el año 2000; -0.015% para 2001; 0.055% para 2003; 0.874% para 2004; 0.848% para 2005; y para 2006, 0.676%. Esto indica que para los años de 2000 a 2006; la evasión fiscal se ubica por debajo del 1% de la recaudación total de IVA e ISR.

Pero Elizarrarás O. (2000:55) indica que se debe poner atención a los variantes por tipo de vendedor, por giro comercial y por ciudad, que hacen necesaria la adopción de políticas generales con consideraciones que involucraría a diferentes instancias gubernamentales.

CUADRO No. 5

Evasión fiscal en proporción de la recaudación de ISR e IVA y del PIB

Período	Millones de pesos	% Recaudación	% del PIB
2000	16	0.004	0.000
2001	-72	-0.015	-0.001
2002	297	0.055	0.005
2003	326	0.055	0.005
2004	5,507	0.874	0.072
2005	5,959	0.848	0.072
2006	5,604	0.676	0.062

Cuadro No. 5 FUENTE: se basó en la información de la ENAMIN-2002

En México, las intervenciones más efectivas en torno del comercio informal se han centrado fundamentalmente en su reordenamiento, reubicación de los negocios o aseguramiento de espacios libres del comercio ambulante pero no propiamente en su formalización y fiscalización.

CAPÍTULO IV.

FISCALIZACIÓN DEL

COMERCIO INFORMAL

4. FISCALIZACIÓN DEL COMERCIO INFORMAL

4.1 Antecedentes de acciones del Gobierno del Distrito Federal. 4.2 Estrategias para incorporar el comercio informal a la recaudación fiscal en la economía de México. 4.3 Necesidad de crear un régimen fiscal para el comercio informal. 4.4 Régimen fiscal del comercio informal 4.4.1 Elementos esenciales del impuesto 4.4.1.1 Los sujetos del impuesto 4.4.1.2 El objeto. 4.4.1.3 La base gravable. 4.4.1.4 La tasa o tarifa y época de pago 4.4.1.5 El cálculo del impuesto. 4.4.2 Obligaciones fiscales. 4.5 La difusión del régimen fiscal como presupuesto de aplicación. 4.6 La asistencia fiscal al contribuyente. 4.6.1 Naturaleza y fundamento legal. 4.7 La asistencia fiscal especializada para el comercio informal. 4.7.1 Motivos de su creación y naturaleza 4.7.2 Características

4.1 Antecedentes de acciones del Gobierno en el Distrito Federal

De acuerdo con el gobierno del D.F. (2007) por la problemática particular del comercio ambulante, relacionada principalmente con el uso de las vías y áreas públicas, la implementación de acciones tendientes a la solución del problema del comercio en la vía pública compete a las autoridades municipales y delegaciones.

En el Distrito Federal se ha puesto especial énfasis en los vendedores ubicados en el Centro Histórico, por los efectos negativos que representa para la conservación de esta área histórica. Actualmente la Secretaría de Gobierno del D.F., a través de la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública es la encargada de regular el comercio en la vía pública.

A continuación se mencionan los principales bandos, programas y acciones que han buscado solucionar la problemática del comercio en la vía pública:

- ♣ Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del programa de mejoramiento del comercio popular. Emitido en 1993 por la Asamblea de Representantes.

Este Bando prohibía el comercio en la vía pública salvo en períodos de festividades tradicionales como es la fiesta de Navidad y Día de Reyes. Sin embargo, una vez instalados los ambulantes para estas festividades, no fueron retirados y se quedaron en forma prácticamente permanente.

- ♣ Programa de mejoramiento del comercio popular (1993). Data del periodo del Regente Manuel Camacho Solís en 1993.

Este programa prohibió el comercio ambulante, pero al mismo tiempo fomentó la construcción de plazas comerciales para reubicar a los ambulantes. Incluía la construcción de 29 plazas en las cuales serían reubicados 10,000 comerciantes callejeros, con un total de 300,000 metros cuadrados. Los proyectos de Meave, Pino Suárez, Tacuba, Vizcaínas, Pensador Mexicano, San Antonio 1 y 2, Mesones, entre otros, se originan con este programa.

Sin embargo, no todas las plazas previstas fueron construidas, y no todas fueron exitosas, pues muchas de ellas fueron quedando abandonadas. El fracaso se relaciona frecuentemente con mala ubicación, bajas ventas, poca disposición de los consumidores de entrar a las plazas, dado que los puestos ambulantes son más accesibles y, sobretodo, la falta de interés de muchos de los comerciantes ambulantes de ser reubicados y retirarse de las calles. Por tanto, estas plazas fueron una solución temporal al problema, pues los comerciantes ambulantes volvieron a ocupar las calles, sobre todo ante vacíos legales, falta de cumplimiento de la ley por parte de las mismas autoridades y ante permisos temporales para venta como en épocas navideñas, pero que posteriormente no fueron retirados.

- ♣ Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública. Emitido en 1998 por la administración pública del Distrito Federal.

Aunque sus objetivos son mejorar el entorno urbano y la convivencia social, tiene un enfoque hacia el ordenamiento y la recuperación del Centro Histórico. Entre otras cosas, el programa comprende la elaboración de padrones delegacionales de los comerciantes en la vía pública, emisión de permisos de

operación y cobro de cuotas por el uso de la vía pública. Sin embargo, el Gobierno del Distrito Federal ha señalado que los vendedores no cumplen con el pago de la cuota diaria correspondiente, que es de 4.50 pesos para el caso de puestos semifijos, de tal forma que para el 2005 se adeudan 47 millones de pesos al erario. Como se muestra en el cuadro N°. 6:

CUADRO No. 6 Programa de reordenamiento del comercio en la vía pública

Programa de reordenamiento del comercio en la vía pública
<p>En 1998 el Gobierno Del Distrito Federal emitió el Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública, que tiene como objetivo la regulación y ordenamiento de dicha actividad. Para tal fin, se consideran tres directrices fundamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La contención del comercio en vía pública; b) Conservar y rescatar el entorno urbano y la convivencia social en la Ciudad; y c) Coadyuvar en el tránsito de la formalidad de los comerciantes en la vía pública. <p>Para llevar acabo lo anterior, evidentemente se requiere contar con el diagnóstico y la actualización de las condiciones en que opera esta actividad comercial. Para ello se impulsa la integración de dichos diagnósticos, mismos que conformarán la primera etapa de un Programa de Reordenamiento por cada territorial el cual atenderá de manera particular las condiciones y necesidades en cada demarcación.</p> <p>Por otro lado, también se debe considerar dentro de las actividades referidas en el párrafo anterior, la actualización del padrón de comerciantes que realice sus actividades en vías y áreas públicas, independientemente de la modalidad que éste tuviere (permanente, romero, temporalero tianguista, bazar y sobre ruedas).</p> <p>Este padrón se constituye como una fuente de información que permite la identificación de las condiciones, periodo y horario en el que se autoriza a una persona el uso y aprovechamiento de bienes del dominio común, así como tener el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones fiscales.</p> <p>Para integrar dicho padrón de comerciantes, se creó el Sistema de Comercio en Vía Pública (SisCoVip), que tiene como finalidad sistematizar la información de los comerciantes que realizan su actividad comercial en la vía pública, integrando herramientas que permitan además de llevar el registro de éstos, la emisión de los gafetes de identificación y los recibos de pago correspondientes.</p> <p>Cabe destacar que el SisCoVip fue instalado en cada órgano Político- Administrativo.</p> <p>Por otro lado, es menester destacar que el Código Financiero determina las modalidades, dimensiones y giros de la actividad comercial en la vía pública, así como las cuotas que por concepto de aprovechamiento de la vía pública deberán cubrir los particulares. En el rubro de aprovechamientos, dicho dispositivo fiscal incluye la posibilidad de exentar del pago en comento a grupos considerados como vulnerables, tales como adultos mayores, indígenas, madres solteras y jóvenes en situación de calle.</p>
<p>Cuadro No. 6 FUENTE: Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la vía Pública. http://www.dgpdvvp.df.gob.mx/prog/sisco.php</p>

- ♣ Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc. Aprobado en el 2000 por la Asamblea Legislativa.

El Programa Sectorial de Comercio, que forma parte del Programa Parcial de Desarrollo Urbano, señala entre sus principales acciones la construcción de plazas comerciales y la habilitación de edificios como plazas comerciales. Asimismo, contempla la habilitación de espacios públicos que puedan ser concesionados a los vendedores ambulantes. Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc. Aprobado en el 2000 por la Asamblea Legislativa. El Programa Sectorial de Comercio, que forma parte del Programa Parcial de Desarrollo Urbano, señala entre sus principales acciones la construcción de plazas comerciales y la habilitación de edificios como plazas comerciales. Asimismo, contempla la habilitación de espacios públicos que puedan ser concesionados a los vendedores ambulantes.

- ♣ Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México (2003).

En dicho acuerdo se señala que “La Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, establece que corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal dictar las reglas a que deberá sujetarse la política, vigilancia y aprovechamiento de los bienes del dominio público excepto aquello perteneciente a la federación en términos de la Legislación aplicables, son bienes del dominio público del Distrito Federal los de uso común entre los que destacan las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares y las plazas, calles, avenidas y viaductos, paseos, jardines y parques públicos.”

En el marco de este acuerdo se realizan acciones conjuntas entre la Delegación Cuauhtémoc y el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública y la Oficialía Mayor. Al

Secretario Ejecutivo de la Comisión, que recae en el titular de la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, le corresponde entre otras cosas “expedir y revocar las autorizaciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública para ejercer el comercio en el Centro Histórico del Distrito Federal.

En el momento del inicio de este acuerdo se consideraba que existían 12,000 ambulantes en el perímetro A27, agrupados en 38 organizaciones. Originalmente se consideraba la regularización de 6,000 vendedores informales, que serían reubicados en otras calles y corredores comerciales del primer cuadro.

La Comisión determinaría las condiciones en las que se podría ejercer el comercio en la vía pública, las fechas, y los lugares. Debería además cumplirse ciertas condiciones como la normativa para el uso de combustible y energía eléctrica, no permitir el uso de aparatos de sonido, respetar las fachadas de edificios, permitir solamente la venta de mercancía lícita y giros autorizados por el Código Financiero, cumplimiento de un horario de carga y descarga, limpieza de la zona y definición de áreas libres alrededor de edificios públicos.

Sin embargo, desde su inicio este programa tuvo problemas, por ejemplo, al intentar desalojar a los 20,000 ambulantes que se habían establecido por la temporada decembrina. Las acciones en el marco de este acuerdo están orientadas por la idea del diálogo y la concertación de las autoridades con los ambulantes, de forma que los vendedores participen voluntariamente en el programa y se eviten los enfrentamientos.

El diálogo con las organizaciones de comerciantes del Centro Histórico para generar una autorregulación de los ambulantes correspondió a una primera etapa, aunque se busca que el diálogo sea permanente.

En la segunda etapa se contemplan:

- Retiro inmediato en las áreas remodeladas y las zonas estratégicas.

- Aplicación y supervisión por la autoridad administrativa del ordenamiento de comerciantes en la zona considerada para el ejercicio comercial temporal del Centro Histórico.
- Recuperación de las zonas rehabilitadas y estratégicas, como resultado de los permisos temporales de operación.
- Se tiene contemplado también la reubicación de los ambulantes tanto en plazas comerciales como la ocupación temporal de espacios alternativos en la vía pública.

Por su parte, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, señala distintas acciones, principalmente de carácter económico, para atender el problema de la informalidad. Se contempla el apoyo a micro y pequeñas empresas, la promoción del turismo y el paulatino ordenamiento y formalización del comercio en la vía pública, en los límites permitidos por la evolución de la economía y los ingresos en el ámbito local, metropolitano y nacional.

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, al regular la conducta de los ciudadanos en los lugares o espacios públicos de uso común o libre tránsito, tiene también incidencia en la actividad del comercio en la calle. En el artículo 25 señala que es una infracción contra la seguridad ciudadana usar las áreas y vías públicas sin la autorización correspondiente. Asimismo, el artículo 26 establecen quince infracciones contra el entorno urbano, entre las que se encuentran: colocar en la acera o en el arroyo vehicular, enseres o cualquier elemento propio de un establecimiento mercantil, así como colocar transitoriamente o fijar elementos destinados a la venta de productos o prestación de servicios, ambas acciones sin autorización previa. Estas dos infracciones se sancionan con una multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas. Como se muestra en la cuadro N° 7.

Sin embargo, en el Distrito Federal no existe una ley que regule la actividad de comercio en la vía pública, que involucre el uso y destino de los bienes de

dominio público de uso común, el uso del suelo, el tipo de actividades permitidas, las condiciones en las que pueden operar, así como las acciones en caso de que no se cumpla lo estipulado en la Ley. En particular, el Gobierno del Distrito Federal ha hecho señalamientos respecto a sus limitantes para ordenar y regular el comercio en la vía pública. Ha señalado la competencia federal en asuntos como la vigilancia de las fronteras para impedir la entrada ilegal de mercancías, que posteriormente se venden en muchos puestos ambulantes

CUADRO No. 7 Principales programas y acciones para ordenar el comercio en la vía pública

Principales programas y acciones para ordenar el comercio en la vía pública		
Leyes, programas y bandos	Año	Disposiciones relevantes
Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del Programa de mejoramiento del comercio informal.	1993	Prohíbe el comercio en la vía pública salvo en periodos de festividades tradicionales.
Programa de mejoramiento del comercio popular.	1993	Prohíbe el comercio ambulante. Fomenta la construcción de plazas comerciales para reubicar a los ambulantes.
Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública.	1998	Busca mejorar el entorno urbano y la convivencia social. Comprende la elaboración de padrones delegacionales de los comerciantes en la vía pública, emisión de permisos de operación y cobro de cuotas por el uso de la vía pública.
Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la	2000	Construcción de plazas comerciales y habilitación de edificios y espacios públicos como plazas comerciales.
Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006	2001	Se contempla "el paulatino ordenamiento y formalización del comercio en la vía pública, en los límites permitidos por la evolución de la economía y los ingresos en el ámbito local, metropolitano y local.
Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México	2003	Regularización de la venta en la vía pública. Control de las autorizaciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública para ejercer el comercio en el Centro Histórico del Distrito Federal. Regulación de las condiciones de operación de los vendedores en la vía pública.
Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal	2004	Regula la conducta de los ciudadanos en lugares o espacios públicos de uso común o libre tránsito. Impone sanciones a las infracciones a la ley. Entre las infracciones se encuentra la venta de productos o prestación de servicios en la vía pública sin previa
Cuadro No. 7 Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno del Distrito Federal.		

4.2 Estrategias para incorporar el comercio informal a la recaudación fiscal en la economía de México

De acuerdo con Elizarrarás O. (2000:80) plantea las siguientes estrategias para disminuir la evasión fiscal del comercio informal y redireccionarlo hacia la formalidad y así poder incrementar la recaudación fiscal del país:

- 1) Valorar las ganancias directas e indirectas en los ingresos fiscales derivadas de la formalización del comercio informal, a la luz de los eventuales costos directos e indirectos. Debido que para la incorporación del comercio informal cuesta, e indudablemente está ha sido una de las razones de orden práctico por las que no ha avanzado más en la fiscalización del comercio informal, al considerar el monto de los ingresos esperados contra los gastos en que las autoridades fiscales eventualmente ocurrirían por concepto de registro, verificación y auditoría. Sin embargo, no cobrar también cuesta, especialmente al considerar que la evasión fiscal del comercio informal puede generar incentivos o al menos poner un mal ejemplo para que otros negocios formales también evadan impuestos. Si bien una parte importante de los comercios informales seguramente seguirían funcionando si se formalizaran, seguramente otros tendrían que cerrar o disminuir su plantilla de empleados, lo que podría presionar hacia el incremento del desempleo abierto y la disminución de los salarios reales en el sector formal. Sin embargo el pago de impuestos no solo disminuiría los márgenes de ganancia de los ambulantes (una de las principales razones por las cuales muchos de ellos no se formalizan) sino que también incrementaría sus costos reales del negocio y con ello de los productos que ofrecen; esto podría disminuir marginalmente también el poder adquisitivo real de las personas que compran a los ambulantes, que suelen ser la población urbana de bajos ingresos. Estas valoraciones implican hacer una serie de estudios específicos y juicios que están fuera del presente trabajo, pero son una tarea fundamental que la autoridad fiscal y otras en materia económica y social deben asumir.

- 2) Inscribir los esfuerzos de formalización y fiscalización del comercio informal dentro de los programas de mediano y largo plazo para el desarrollo económico del país.
- 3) Generar incentivos positivos para que el comercio informal se formalicen y paguen impuestos, ligándolos a los programas gubernamentales de apoyo a Micronegocios, en las vertientes de subsidios directos, crédito asesoría y capacitación. Esto implicaría crear nuevos programas dirigidos especialmente a promover la formalización del comercio informal, o modificar el diseño y operación de algunos programas ya existentes que atiendan o tengan potencial de atender al comercio informal en las ciudades grandes. En específico, los programas podrían condicionar elegibilidad, mejorar el monto de apoyos, incrementar el porcentaje de subsidio o establecer esquemas de atención dinámicos o secuenciales para aquellos que tengan un status formal y estén registrados ante la autoridad fiscal.
- 4) Elaborar diagnósticos de la situación y los factores asociados al comercio informal en las principales ciudades y regiones, y dirigir inicialmente los esfuerzos de formalización y fiscalización hacia aquellas que presentes mejores condiciones. Entender mejor el problema del comercio informal no solo hace evidentes las limitaciones de la autoridad fiscal, sino que también permite identificar algunas oportunidades, particularmente en el sentido de aprovechar las condiciones favorables que pueden ofrecer algunas ciudades y regiones.
- 5) Desarrollar proyectos pilotos de fiscalización en algunas ciudades y regiones, evaluar sus logros, y extender la experiencia gradualmente. Esto implica diseñar la estrategia de intervención, operar el proceso, monitorear los avances, analizar los problemas y evaluar los logros, para poder aprender de la experiencia, mejorar las estrategias y extenderlas después hacia el resto del país.

- 6) Mejorar la coordinación y desarrollar una estrategia de formalización del comercio informal con los gobiernos estatales y municipales, para que los esfuerzos trasciendan el reordenamiento y se extiendan hacia la fiscalización.
- 7) Las autoridades municipales y estatales tienen facultades para regular el uso del espacio urbano, que es donde operan los ambulantes; si se plantean ejercicios más complejos y mejor diseñados de reordenamiento acortando los lugares, restringiendo los giros y vigilando las prácticas entonces se vuelve más sencillo entonces aplicar medidas de fiscalización. Y esto puede hacer más efectiva la regulación en otras áreas relevantes, como la laboral, la sanitaria y la de seguridad social.
- 8) Establecer estímulos para que las entidades federativas incrementen su recaudación por el rubro de REPECOS, incorporando activamente a comerciantes ambulantes. Esto se puede lograr a través de premios a las que incrementen su recaudación por este rubro, o asignando una proporción adicional de IVA recaudado por nuevas incorporaciones de ambulantes.

Otra perspectiva es de Castillo, M. (1998:85) señala que el régimen fiscal aplicable a los negocios del comercio informal para su integración a la formalidad y la legalidad en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, es el “del Régimen de incorporación a la formalidad de contribuyentes no formalizados” la cual incluiría los términos que se usarán en este nuevo título de dicha Ley, posteriormente atendería los diferentes tipos de informales, sus características y sus actividades, abordaría los tiempos de incorporación y estímulos fiscales que sean atractivos, las diferentes tasas de impuestos y tarifas flexibles y proporcionales que permitan cumplir de manera fácil y dinámica el pago de contribuciones y el tiempo de incorporación.

4.3 Necesidad de crear un Régimen Fiscal para el Comercio Informal

Es necesario buscar formas o mecanismos viables para llevar al comercio informal al ámbito de la normatividad legal, en especial a la normatividad fiscal, con el objeto de atenuar en la medida de lo posible los efectos o consecuencias que se originan en el ejercicio del mismo.

En este sentido, es necesario llevar a cabo una reforma fiscal en la que establezca un régimen fiscal especial y sencillo a través del cual el comerciante informal pueda cumplir fácil y cabalmente con sus obligaciones fiscales, fundamentalmente las que se derivan en materia de impuestos y en especial del ISR.

Elizarrarás (2000:125) hace especial énfasis en aclarar que el régimen fiscal se propone con el objeto de lograr un mínimo de control fiscal de este sector del comercio, aun cuando este control no sea el óptimo deseado y además se presenta como una alternativa para atenuar los niveles de evasión fiscal que registra en materia de impuestos, fundamentalmente en materia de ISR, ya que, este impuesto se considera el más importante por el papel significativo que ocupa en materia de recaudación, constituyendo la principal fuente de ingresos de la Federación (vía impuestos), y además porque este impuesto es el que grava precisamente los ingresos (renta o utilidades) del sujeto pasivo de la relación tributaria, es decir, del contribuyente y considerando que el comerciante informal no cubre por concepto de ISR cantidad alguna por los ingresos que obtiene en el ejercicio de su actividad, es por lo que se hace necesario que este sujeto a cumplir con este impuesto.

El régimen que propone Elizarrarás (citado anteriormente) tiene que cumplir con dos características: ser especial, que significa que este régimen sea única y exclusivamente para los comerciantes informales, para evitar que otros contribuyentes personas físicas con actividades empresariales que deben tributar bajo otros regímenes, pretendan hacerlo bajo este régimen para evadir impuestos. Por lo que a este respecto, se propone la adición al Título IV capítulo VI de la LISR

que se refiere a los ingresos de las personas físicas con actividad empresarial, de una IV sección en la que se ubique el régimen en mención.

Además este régimen deberá ser sencillo, es decir, contener reglas claras, precisas, de fácil comprensión o entendimiento para facilitar su cumplimiento voluntario, a tal grado que los contribuyentes no requieran para ello de contadores u oficinas contables, que cobran más de lo que se va a pagar.

Así, pues, es necesario proporcionar al comercio informal un marco jurídico que le permita regularizar su situación fiscal, ello se logrará a través del establecimiento de un régimen fiscal especial y sencillo, de fácil cumplimiento, que le permita cumplir con sus obligaciones fiscales, fundamentalmente la relativa al pago de ISR, aún cuando la cantidad a pagar sea mínima.

A este respecto, cabe señalar que cuando el gobierno federal o los gobierno Federal o los gobiernos locales tienen problemas de recaudación, generalmente toman el camino más fácil de elevar contribuciones (especialmente impuestos) lo cual no soluciona el problema, ya que, de acuerdo con la doctrina entre mas elevada sea la carga fiscal de los contribuyentes, más posibilidades hay que eleve la evasión fiscal. Con el régimen que se propone se pretende atenuar o disminuir este problema, ampliando la base de contribuyentes obteniendo por ende más ingresos.

En efecto, con este régimen que se propone, se trata de ampliar la base de contribuyentes para distribuir equitativamente la carga fiscal, para que el impacto del tributo recaiga en el mayor número de quienes tengan capacidad contributiva para hacerlo, lo que permitirá aligerar la carga fiscal para el resto de contribuyentes de menores ingresos. Ello es más eficiente que elevar impuestos.

Para lograr lo anterior, un buen principio lo constituye la creación de un padrón de comerciantes informales, tratando de incluir a todas las personas que participan en el ejercicio de esta actividad informal, por lo que el régimen que se propone establecerá como principal obligación además de pagar impuesto, que

estos contribuyentes se inscriban o soliciten su inscripción de RFC, así esta obligación, tendrá concordancia con lo que actualmente establece el CFF.

4.4 Régimen Fiscal del Comercio Informal

4.4.1 Elementos esenciales del impuesto.

Como se señaló con antelación, se pretende que el régimen que se propuso por Elizarrarás esté incluido dentro del Título IV de la LISR creándose así una cuarta sección.

A continuación se presenta la propuesta de Elizarrarás de un régimen fiscal para el comerciante informal, el cual como en todo régimen debe prever los elementos esenciales del tributo como lo son: el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago.

4.4.1.1 Los sujetos del impuesto

Siguiendo los lineamientos de la generalidad de la doctrina mexicana, el sujeto pasivo de la obligación fiscal, denominado también deudor real, por adeudo propio, sujeto pasivo principal, causante o contribuyente, es la persona física o moral, nacional o extranjera, que de acuerdo con la ley está obligada al pago de una prestación tributaria.

Para Delgadillo L. (1988:76) “son sujetos del impuesto las personas físicas o morales comprometidas al pago de la obligación tributaria, en virtud de haber realizado el hecho generador que la ley prevé”.¹⁷

De lo anterior se desprende que el sujeto pasivo, pueden serlo las personas físicas y morales, circunstancia que se conforma de lo dispuesto por el artículo 1 del CFF, que prevé que “las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas”.

¹⁷ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, 3ª ed., Limusa, México 1988, p. 76.

En el régimen que propuso Elizarrarás O. (2000:112), serían sujetos pasivos las personas físicas que realicen actividades empresariales (comerciales) al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o en forma ambulante, los cuales pagarán ISR correspondiente a los ingresos obtenidos por dicha actividad conforme a este régimen de contribuyentes informales, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que los bienes se enajenen únicamente y directamente al consumidor, es decir, al público en general, a través de puestos fijos y semifijos en la vía pública o en forma ambulante.
- II. Que su titular no éste legal o formalmente establecido. Este requisito se propone para evitar que el comerciante establecido también ejerza el comercio en la vía pública con la finalidad de evadir el impuesto correspondiente.
- III. Que tratándose de aquellos con puestos fijos o semifijos no tengan más de uno de estos. Este requisito, lo proponemos para evitar que una sola persona tengan dos o más comercios informales, pues de ser así, implicaría que esta persona en todo caso tendría los recursos suficientes para establecerse formalmente.

Quedarían exentos al pago de ISR por la realización de esta actividad, las personas cuyos ingresos al semestre no sean superiores a \$9,000.00 pesos. Esta exención se propone con el fin de no afectar aún más a aquellas personas que hemos denominado como de subsistencia.

También quedarían excluidas o exentas del pago de este impuesto, las personas físicas que realicen la venta de billetes de lotería, periódicos y revistas, en la vía pública, parcialmente regulados por el Reglamento de Trabajadores no Asalariados en el caso del Distrito Federal, por importancia informativa y altruista que representan.

La exención anterior se considera porque estas personas que si bien es cierto realizan su actividad en la vía pública, no generan los problemas inherentes al comercio informal, su naturaleza, organización y operación es totalmente diferente a este sector del comercio y además porque se considera que la función que llevan a cabo, más que afectar al comercio establecido o a la sociedad en general la beneficia, y en todo caso, debe tener un tratamiento diferente a los comerciantes informales.

4.4.1.2 El objeto

El objeto del tributo, es aquello que es gravado por la ley. Como acertadamente lo señala Rodríguez R. (1986:57) “toda ley tributaria debe señalar cuál es el objeto del gravamen, o sea, lo que grava. Es frecuente observar que se confunde el significado del concepto objeto del tributo con el de finalidad del tributo cuando se habla de objeto del gravamen, se está haciendo referencia a lo que grava la ley tributaria y no al fin que se busca con la imposición. Podemos definir al objeto del tributo como la realidad económica sujeta a imposición, como por ejemplo, la renta obtenida, la circulación de la riqueza, el consumo de bienes o servicios, etc. El objeto del tributo quedaría precisado a través del hecho imponible”.¹⁸

En este sentido, en el régimen que propuso Elizarrarás, el objeto del impuesto lo será indudablemente los ingresos que se obtengan por el ejercicio de actividades empresariales en puestos fijos o semifijos en vía pública o en forma estrictamente ambulante.

¹⁸ RODRÍGUEZ Lobato Raúl, Derecho Fiscal, 2ª ed., Harla, México 1986, p. 57

4.4.1.3 La base gravable

Para Cortina, A. (1977: 105) “la base imponible, que es lo mismo que el ingreso gravable es la fracción neta del valor de la propiedad, o del ingreso o de la ganancia sujeta al gravamen”.¹⁹

La base del tributo será por tanto, el valor pecuniario o aquella parte o porción de lo gravado por la ley a la que se aplica la tasa o tarifa para establecer la cuantía de la obligación fiscal, es decir, para precisar concretamente el adeudo en cantidad líquida.

En este sentido, en el régimen en mención, propone Elizarrarás que la base gravable esté constituida por la totalidad de los ingresos obtenidos sin deducción alguna, sobre la cual se aplicaría la tasa del 2% al semestre y así obtener el impuesto a pagar.

4.4.1.4 La tasa o tarifa y época de pago

La tasa o tarifa es el tanto por ciento que se va a aplicar al valor de la base gravable del impuesto. Se establecerá una tasa del 2%, que se aplicaría al total de los ingresos obtenidos sin deducción alguna al semestre y el resultado así obtenido será el impuesto a pagar.

El CFF en su artículo 6 párrafo IV dispone que, “las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas”. Bajo este contexto, en el régimen que se propone, el contribuyente informal deberá llevar a cabo el pago de ISR que le corresponda de manera semestral, cada seis meses.

En este sentido, para el cumplimiento de esta obligación se deberá presentar en los meses de julio del ejercicio al que corresponda el pago y enero

¹⁹ CORTINA Gutiérrez Alfonso, Curso de Política de Finanzas Públicas de México, Porrúa, México 1977, p. 105.

del ejercicio siguiente, declaraciones semestrales en las que se determinará y pagará el impuesto. Dichos pagos tendrán el carácter de pago definitivo.

4.4.1.5 El cálculo del impuesto

Los contribuyentes que paguen el impuesto en los términos de este régimen, calcularán el ISR que le corresponda, aplicando al total de los ingresos que se cobren en efectivo en el semestre por su actividad empresarial sin deducción alguna, una tasa del 2% y la cantidad que resulte será el impuesto a pagar.

Ingresos obtenidos (por seis meses)	\$ 10,000.00
Tasa aplicable	<hr style="width: 100px; margin-left: auto; margin-right: 0;"/> X 2 %
Total del impuesto a pagar	\$200.00

4.4.2 Obligaciones fiscales

Las personas que conforme a este régimen reúnan los requisitos para ser considerados como contribuyentes informales, tengan las siguientes obligaciones:

- I. Solicitar su inscripción en el RFC con el carácter de comerciante informal. Se considera que esta obligación es la más importante pues constituiría el principal medio de control fiscal.

Para lograr en la medida de lo posible el cumplimiento de esta obligación formal, se podría condicionar la expedición de los permisos o licencias correspondientes que en todo caso se otorguen para realizar esta actividad, a la presentación de la constancia de inscripción al RFC o a la solicitud del registro a las autoridades administrativas.

- II. Entregar a sus clientes cuando la operación sea superior a los \$100.00 , copias de sus notas de venta y conservar originales de las mismas, las cuales únicamente deberán contener los siguientes requisitos:
 - a) Nombre, domicilio fiscal y clave RFC.
 - b) Número de folio
 - c) Lugar y fecha de expedición
 - d) Importe total de la operación.
- III. Conservar en su domicilio fiscal y durante el plazo de 5 años la documentación comprobatoria del cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- IV. No estarán obligados a llevar contabilidad, sin embargo, estarán obligados a solicitar y conservar los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que tengan para su venta.
- V. Presentar en los meses de julio del ejercicio al que corresponda el pago y enero del ejercicio siguiente, declaraciones semestrales en las que se determinará y pagará el impuesto conforme a lo dispuesto en párrafos posteriores, mismos que tendrán el carácter de pago definitivo.

Los sujetos de este régimen no estarían obligados a presentar declaración anual por los ingresos que obtengan por su actividad, así como tampoco al pago del IVA e IETU.

4.5 La difusión del régimen fiscal como presupuesto de aplicación

Como presupuesto de una mejor aplicación y cumplimiento eficaz del régimen fiscal, que sería dable que el régimen se difunda previa y considerablemente a los sujetos a quienes va dirigido el mismo, es decir, a los comerciantes informales.

Para lograr en la medida de lo posible una mejor aplicación y cumplimiento del régimen fiscal, es indispensable que previamente a su entrada de vigor, en forma sistemática y coordinada, se realice la difusión de las disposiciones fiscales que lo integran, con el fin de dar a conocer el contribuyente informal la forma en que debe cumplir con ellas y promover el cumplimiento voluntario a que este sujeto a cumplir. Esta difusión podría llevarse a cabo de la manera siguiente:

- I. Mediante la elaboración de material impreso que se distribuya entre los comerciantes informales como podrían ser: carteles, trípticos, volantes, cuadros sinópticos, folletos, guías, etc.
- II. A través de los medios masivos de comunicación como la radio y televisión, en los que se realicen anuncios o bien mediante insertos de prensa
- III. A través de la participación del SAT en entrevistas en los medios masivos de comunicación particularmente en los principales programas y segmentos noticiosos de radio y televisión, más vistos y escuchados.

Para lograr el objetivo deseado, también se pueden llevar a cabo, conferencias o pláticas a grupos de comerciantes informales que lo soliciten.

4.6 La asistencia fiscal al contribuyente

4.6.1 Naturaleza y fundamento legal

La asistencia fiscal al contribuyente es el servicio gratuito que proporciona la autoridad fiscal a todos los contribuyentes que requieran de orientación o información para facilitar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales a las que se encuentra sujeto.

El fundamento jurídico de la asistencia fiscal al contribuyente se encuentra en el artículo 33, fracción I del CFF vigente, el cual establece los lineamientos que la autoridad fiscal deberá observar al proporcionar esta asistencia. En este sentido, el artículo señala que las autoridades fiscales, para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

- I. Proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:
 - a) Explicar las disposiciones fiscales utilizando en lo posible un lenguaje lleno alejado de tecnicismo y en los casos en que sean de naturaleza compleja, elaborar y distribuir folletos a los contribuyentes.
 - b) Mantener oficinas en diversos lugares del territorio nacional que se ocuparán de orientar y auxiliar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones.
 - c) Elaborar los formularios de declaración en forma que puedan ser llenados fácilmente por los contribuyentes y distribuirlos con oportunidad, e informar de las fechas y lugares de presentación de los que se consideren de mayor importancia.
 - d) Señalar en forma precisa en los requerimientos mediante los cuales se exija a los contribuyentes la presentación de declaraciones, avisos y demás documentos a que estén obligados, y cuál es el documento cuya presentación se exige.
 - e) Difundir entre los contribuyentes los derechos y medios de defensa que se pueden hacer valer contra las resoluciones de las autoridades fiscales.
 - f) Efectuar en distintas partes del país reuniones de información con los contribuyentes, especialmente cuando se modifiquen las disposiciones fiscales y durante los principales períodos de presentación de declaraciones.
 - g) Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los

contribuyentes; se podrá publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a períodos inferiores a un año.

4.7 La asistencia fiscal especializada para el comerciante informal

4.7.1 Motivos de su creación y naturaleza

Para el ejercicio del comercio informal, no requiere contar con una cultura amplia o una especialización comercial, generalmente sólo es necesario el dominio de la aritmética elemental, saber sumar, restar, multiplicar y dividir. Es más importante la constancia y el espíritu de ganancia para obtener buenos resultados, que tener una preparación intelectual media, sin pretender que esta sea necesaria.

En este sentido, considerando el bajo nivel de preparación educativa que se observa en un número importante de personas que ejercen el comercio informal, aunado a la complejidad o dificultad para comprender y aplicar las normas tributarias de nuestro sistema impositivo, una vez establecido el régimen fiscal se debe crear paralelamente dentro de la estructura orgánica-administrativa del SAT un departamento o área específica, especializada en materia de régimen de contribuyentes informales, que tengan como función principal la de proporcionar asistencia fiscal a dichos contribuyentes, con el objeto de facilitar aún más el cumplimiento voluntario y oportuno de sus obligaciones.

Con la creación de asistencia fiscal especializada, no se pretende privar al comerciante informal de los beneficios que ofrecen las diversas actividades o acciones que en su conjunto integran la asistencia fiscal al contribuyente y que proporciona actualmente la autoridad fiscal, sino todo lo contrario, se pretende ampliar o extender aún más estos beneficios a este sector, proporcionando dicha asistencia fiscal especializada de manera más directa.

Lo anterior se logrará, mediante el establecimiento de unidades móviles con zonas y rutas predeterminadas de atención al contribuyente informal, o bien módulos instalados en lugares de mayor afluencia de este tipo de contribuyentes o

con los que tenga más contacto, como podría ser: concentraciones, tianguis-mercados sobre ruedas y fundamentalmente en las delegaciones políticas del Distrito Federal o en los municipios tratándose de entidades federales.

A través de estos módulos y unidades móviles, personal especializado en materia de régimen de contribuyentes informales, proporcionará asesoría y orientación de manera directa, gratuita, permanente y en términos claros y sencillos, al contribuyente informal que lo requiera, dando respuesta a toda clase de preguntas planteadas por ellos. También a través de estos módulos y unidades móviles se podría llevar a cabo la realización o recepción de determinados trámites fiscales como podrían ser los relativos al RFC que se efectúan en las áreas de recaudación estableciéndose con ello un esquema o sistema novedoso de atención fiscal.

La razón fundamental por la que se propone que esta asistencia se proporcione básicamente en los lugares señalados, es porque, los mismos constituyen lugares en los que los comerciantes informales realizan su actividad o bien en el caso de las delegaciones políticas, son lugares a los que tienen que acudir para la tramitación y obtención de su permiso correspondiente o para llevar a cabo algún otro trámite administrativo.

En efecto, su fundamento jurídico lo será el artículo 33, fracción I, del CFF y tendrá como propósito fundamental, asistir u orientar, de manera gratuita a los comerciantes informales, explicando detalladamente las disposiciones fiscales relativas al régimen fiscal aplicable de manera sencilla, sin tecnicismo, para facilitar aún más la comprensión del régimen fiscal y consecuentemente buscar el cumplimiento voluntario y oportuno del mismo, pero también para dar certidumbre o confianza al comerciante informal en los actos que realicen ante la autoridad fiscal y facilitar cualquier trámite o gestión que deba hacer ante la misma.

4.7.2 Características

La asistencia fiscal especializada que se propone, deberá tener como características fundamentales la de una asistencia fiscal: especializada, directa, permanente, gratuita y sencilla.

a) Especializada

La asistencia fiscal al contribuyente informal tiene que ser especializada, esto significa que, el personal del SAT encargado de realizar esta tarea o función esté especializado en materia de régimen de comerciantes informales, actualizándose día tras día, para que esté en aptitudes de solución o respuesta a todas las preguntas o dudas que el contribuyente le formule y lograr con ello que esta asistencia sea de lo más completa o integral.

Con la creación de esta asistencia fiscal especializada, es que el personal a quien se le asigne esta tarea o función se dedique el 100% en atender al contribuyente informal.

b) Directa

Que la asistencia fiscal sea directa, que ésta se proporcione al contribuyente informal de manera personal en lugares ya señalados con antelación con lo que se dará más confianza a los contribuyentes, pues generalmente los contribuyentes presentan un grado de desconfianza hacia las autoridades fiscales.

c) Permanente

La asistencia fiscal proporciona al contribuyente informal deberá ser no temporal sino permanente, que este servicio se proporcione sin restricciones de horario y de ser posible los 365 días del año y no sólo en las fechas en que estos sujetos deban cumplir con sus obligaciones.

d) Gratuita y sencilla

En sujeción a lo establecido por el artículo 33, fracción I del CFF esta asistencia fiscal deberá ser proporcionada al contribuyente informal de manera gratuita y de manera sencilla, es decir, explicar las disposiciones fiscales utilizando en lo posible un lenguaje llano, simple, alejado de tecnicismos y en los casos en lo que sean de naturaleza compleja, elaborar y distribuir folletos a los contribuyentes para facilitar su comprensión.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- 1) Hecha la distinción de las modalidades del comercio informal, se puede afirmar que esta actividad no sólo ofrece respuesta a quienes realmente hacen de ella su única fuente de ingresos necesaria para subsistir, sino también aquellos comerciantes que operan de manera independiente o en grupos, que estando bajo la protección de un líder generan ingresos bastante significativos que constituyen una importante fuente de recursos fiscales que no son recaudados por las autoridades hacendarias, lo que implica evasión fiscal y consecuentemente una desigualdad tributaria frente al comercio establecido.
- 2) Así como las medidas adoptadas hasta la fecha para atender el problema, han sido insuficientes y en algunos casos hasta contraproducentes. Las acciones han consistido básicamente, en sólo reubicar a los comerciantes informales lo que desde luego no resuelve todo el problema.
- 3) El fenómeno del comercio informal ha existido desde hace más 500 años de nuestra historia, y si bien es cierto que sus primeros antecedentes o manifestaciones se ubican en la época antigua, también lo que en esa época, el comercio desarrollado a través de los llamados antiguos era un comercio organizado, como una estructura bien definitiva y cuyos titulares contribuían o pagaban tributo, sin embargo, actualmente el comercio informal en el ejercicio de su actividad no cumple con la obligación de contribuir al gasto público, como lo establece el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna.
- 4) La inadecuada fiscalización, el exceso de regulaciones y trámites, y, sobre todo, las políticas macroeconómicas aplicadas en los últimos años, han hecho de la economía informal, junto a la emigración a los Estados Unidos, una alternativa de subsistencia ante la incapacidad del modelo de desarrollo para generar los empleos que demanda una población en constante aumento.

- 5) Con este régimen se establecería un marco fiscal proporcional y equitativo, que por una parte, permita a la autoridad fiscal llevar gradualmente un control del comercio informal y mejorar la capacidad de recaudación del gobierno federal, y por la otra facilitarle y dar seguridad jurídica al comerciante informal en el cumplimiento de su obligación constitucional de contribuir para sufragar los gastos públicos, lo que por ende, permitirá atenuar los niveles de evasión fiscal que representa y lograr en la medida de lo posible una igualdad tributaria con respecto al comercio establecido.

- 6) Con la aceptación de los comerciantes informales de los beneficios que podrían recibir ellos mismos, a cambio del compromiso de pagar impuestos, se estaría dando un importante paso para eventualmente encauzar a esta actividad hacia la formalidad, que lesione en menor grado al comercio establecido y a las finanzas públicas del país. Con ello el más beneficiado será el comerciante informal, ya que, dejaría de pagar las cuotas a los líderes y así podrá tener más dinero para incluso poder iniciar un negocio formal.

RECOMENDACIONES

Las reformas fiscales que se hicieron anteriormente, sólo deben ser consideradas como un primer paso, en la regularización tributaria de los comerciantes informales, que siguen desarrollando su actividad sin la obligación constitucional de contribuir para el gasto público. Lo ideal es que operen en igualdad de circunstancias como lo hace un contribuyente cautivo o un empresario establecido.

Por otra parte, la multiplicidad de trámites y procedimientos administrativos tendientes a controlar y regular el comercio formal, es precisamente una de las causas importantes que ha propiciado el ensanchamiento de esta actividad del comercio informal, ya que, cualquier individuo encuentra más rentable evitar la maraña burocrática e ingresar directamente a esta actividad sobre la que no hay un control estricto. Así permanecer dentro de la formalidad sale más caro dedicarse al comercio informal. Por ello se debe intensificar el proceso de simplificación administrativa, manteniendo únicamente las disposiciones mínimas indispensables para garantizar dentro del orden jurídico, la actividad del comercio en general.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFIA

- CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, (1987).
Economía informal: la economía subterránea, México, D.F.
- CARBANELLAS, Guillermo, (1987). Diccionario enciclopédico de derecho usual,
20ª edición, Editorial T. II, Heliasta, Buenos Aires, Argentina, pág. 513.
- CARREÑO, Alberto, M., (1942). Breve historia del comercio, 10ª Edición, Editorial
Porrúa, México, D.F., pág. 59.
- CASTILLO García, moisés, “Vía pública y comercio informal en la ciudad de
México”, en: Bien Común y Gobierno, Año 4, Núm. 46, Rafael Preciado
Hernández, (México), Septiembre, 1998.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONOMICOS DEL SECTOR PRIVADO, A.C., (1986).
La economía subterránea en México, México.
- Código Fiscal de la Federación 2012, México, D.F.
- CONFEDERACIÓN DE CÁMARAS NACIONALES DE COMERCIO SERVICIOS Y
TURISMO, (1997). La competencia desleal en el sector comercio, México,
D.F.
- CORTINA Gutiérrez, Alfonso, Curso de Política de Finanzas Públicas de México,
Porrúa, México, 1977.
- CUELLAR, Oscar, (1990). Crisis y reproducción social. Los comerciantes del
sector informal, primera edición, Editorial Porrúa, México, D.F., págs. 165-
229.
- DE PINA, Vara, Rafael (1994). Elementos de derecho mercantil mexicano, 25ª
Edición, Editorial Porrúa, México, D.F., pág. 3.
- DELGADILLO, Gutiérrez, Luis Humberto, (1988). Principios de derecho tributario,
3ª Edición, Editorial Limusa, México, D.F., pág. 76.

ELIZARRARAS, Dorantes, Oscar, (2002). Control fiscal del comercio informal, primera edición, Editorial Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, D.F., pág. 143-150.

GIORGETTI, Armando, (1967). La evasión tributaria, 2ª edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, pág. 107.

HERNÁNDEZ, Sampieri, Roberto (2005). Fundamentos de la metodología de la investigación, cuarta edición, Editorial Mc Graw Hill, México, D.F., págs. 12-16.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS DE LA U.N.A.M., (1988). La industria de las frituras: empleo y modernidad, U.N.A.M., México, D.F., pág. 1.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M., (1987). Diccionario jurídico-mexicano, segunda edición, Editorial Porrúa, México, D.F., pág. 512.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY, Estudio de evasión fiscal en el régimen de pequeños contribuyentes, México 2011, pág. 28

Ley del Impuesto al Valor Agregado 2012, México, D.F.

Ley del Impuesto Sobre la Renta 2012, México, D.F.

LÓPEZ, López, José (2008). Diccionario contable, administrativo y fiscal, primera edición, Editorial CENGAGE Learning, México, D.F., págs. 284-288.

RAMALES, Osorio, M.C., (2005). La economía informal en México, insuficiencias del modelo de desarrollo y exceso de trámites. Observatorio de la economía Latinoamericana.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, (1956). Diccionario de la lengua española, 18ª Edición, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, pág.79.

RODRÍGUEZ, Lobato, Raúl, (1986). Derecho fiscal, 2ª edición, Editorial Harla, México, D.F., pág. 70.

Fuentes oficiales.

Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Iniciativa de decreto por el que se Reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el Federalismo fiscal, recibida del Ejecutivo Federal en la Sesión del miércoles 20 de junio del 2007. En: Gaceta Parlamentaria, número 2280-II, jueves 21 de junio de 2007.

Cámara de Diputados. Ley de Ingresos de la Federación. México, DF. Disponible en: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Anexo del Informe Sobre la Situación. Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. IV Trimestre del 2006.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Criterios Generales de Política Económica 2009 México, DF.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, El Gobierno Federal presenta el paquete de la reforma integral en la Hacienda Pública ante el H. Congreso de la Unión. Comunicado de prensa. México, DF 20 de junio del 2007.

Páginas de Internet

http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/010926133228-3_.html

http://www.tff.gob.mx/pub/Libros_Contentido/control%20fiscal.htm

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/laex/silva_c_da/capitulo3.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LIF_2009doc

<http://www.jornada.unam.mx/2007/01/17/index.php?section=politica&article=003n1>
pol