

321309

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



INTEGRACION DEL COMERCIO INFORMAL A UN NUEVO REGIMEN TRIBUTARIO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

MARIA JENNY PEREZ ROLDAN

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. CLAUDIA GUILLERMINA SANTOS LOPEZ
CED. PROFESIONAL No. 1764002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

AGRADECIMIENTOS

A DIOS.

Por darme la oportunidad de llegar a donde he llegado, por ser mi refugio en los momentos más tristes que he vivido, por darme salud, por darme la oportunidad de haber llegado al hogar de mis padres, de conocer la dicha de ser madre y hoy ser una profesionalista, por darme todo lo que tengo y ser quien soy. Gracias Dios Mío.

HOY TE DOY GRACIAS SEÑOR

Por mis éxitos y fracasos, por las horas de dolor, y por mis sueños logrados.

Por los padres que me diste, y también por mis hermanos, por mi nueva familia, por mi pequeñito que es la luz de mi vida, y por lo que de mi ser hiciste.

Por los que me aman, por los que me quieren, por los que con sinceridad me aclaman, por los que a veces me hieren.

Por la dicha, por la paz, por mi familia y el amor, por darme la oportunidad de titularme y con mucho orgullo ser Licenciada en Derecho. Hoy te doy gracias, Señor.

A MI ABUELITA LORETO

Que en paz descanse.

Abuelita en donde quiera que estés, te doy las gracias por el inmenso amor que tuviste para mí, por ser mi guía y mi compañera, por los gratos momentos que compartimos juntas y por haber sido mi mamá y hoy mi ángel.

Siempre te recordaré mi abuelita querida.

A MI PADRE.

Por que siempre me has impulsado en mis estudios y en mi vida misma, por exigirme tener virtudes y estar lleno de ansiedad para hacer de mi una mujer de provecho, por ser un hombre de lucha, de trabajo a quien tengo una gran admiración, por todo lo bueno que eres y que me has enseñado.

Aún recuerdo papi que fuiste mi maestro, recuerdo tus destrezas de enseñanza y las horas enteras que dedicaste a mí, gracias por mi infancia llena de alegría, porque te convertías en niño para jugar conmigo, gracias por mi adolescencia de exigencias, gracias papá, porque hoy gracias a tus impulsos soy lo que un día soñaste, una mujer de provecho y una mujer feliz y sobre todo gracias por el inmenso amor y apoyo incondicional que siempre he recibido de ti.

Papito lindo gracias por ser mi padre.

TE AMO.

A MI MADRE

Por ser la mujer que más quiero y más admiro; fuerte, leal, trabajadora, inteligente, cariñosa.

Gracias mami por todo lo que me has enseñado, por estar detrás de mí en cada paso que doy, por tus palabras y acciones de grandeza que de ti he aprendido, por guiarme con tu ejemplo y por que además de ser mi mamita querida eres mi mejor amiga, y TE AMO por sobre todas las cosas. Gracias mamita linda.

Porque me amaste antes de nacer y a través de tus ojos, me anticipaste al mundo, haciéndome sentir la vida con todo su dolor, con toda su alegría, con todo su amor.

Ahora que la atravieso sola, te doy las gracias cuando sufro, cuando río o cuando amo, por que detrás de cada lágrima, de cada sonrisa o de cada reto, te encuentro mamita.

A MIS ABUELOS

PAPÁ FRAN Y MAMÁ MARGARITA.

Por el gran cariño que siempre me han tenido, por todas y cada una de sus palabras de aliento, por los consejos que me dan, por cuidarme como a una hija más, por confiar en mí y sobre todo por ser como mis segundos padres.

Los Quiero con el alma.

A MIS HERMANAS.

GABY Y MAGO

Por creer en mí y por estar conmigo en los momentos más importantes de mi vida.

Gracias por compartir conmigo este primer triunfo en mi vida profesional y que con mucho cariño se los dedico.

LAS QUIERO MUCHO.

A MI HERMANO DAVID.

Quiero que sepas que confío en ti, que al igual que mamá y papá quiero que seas un triunfador, un hombre de provecho, y sé que lo lograrás, que algún día tú también pasarás por un momento como el que hoy estoy viviendo yo, échale ganas hermano, y te dedico este primer logro con todo el amor y respeto que siento por ti.

TE QUIERO MUCHISIMO.

A MIS SOBRINOS.

**ISMAEL, IVONNE, ALONDRA,
CARLOS, BRENDA Y JEYMI.**

Por el inmenso cariño que les tengo, y que me tienen, por la alegría que ponen a mi vida y por los maravillosos momentos que compartimos juntos, esperando que ustedes el día de mañana sean triunfadores y gente de bien, recuerden que siempre podrán contar con su tía que LOS QUIERE MUCHO.

A MI AMOR.

Por los tantos años que has sido mi compañero y mi otra mitad, por el impulso y ánimo que me das para cada día ser mejor, por alegrarte con mis triunfos y entristecerte con mis fracasos y por ser el amor de mi vida.

TE AMO ROBERTO.

A MI BEBECITO.

Mi pequeñito hoy te doy gracias por haber llegado a mi vida y llenarme de tanta dicha con tu presencia, con tu mirada, con tu sonrisa, mi amor este primer triunfo te lo dedico especialmente a ti, por que eres mi motivo para luchar, para crecer personal y profesionalmente, quiero que te sientas orgulloso de la madre que elegiste y quiero ser tu inspiración, para que el día de mañana tú también logres tus propósitos y sepas que siempre podrás contar conmigo.

TE AMO MI BEBECITO HERMOSO.

A LA UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC.

Por darme los conocimientos para enfrentarme a la vida y afrontar los retos de cada día, por formarme profesionalmente y por ser mi segundo hogar durante 5 años.

A MIS PROFESORES.

Por el conocimiento que me compartieron para hacer de mí una mejor abogada cada día.

A LOS LICENCIADOS:

CLAUDIA SANTOS LÓPEZ.

Por el tiempo y apoyo que me brindó para la realización de esta tesis y por compartirme sus valiosos conocimientos.

ALEJANDRO RANGEL.

Por su amistad y ayuda incondicional y también por sus conocimientos que siempre me ha compartido.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

II

**CAPÍTULO I. GENERALIDADES DEL COMERCIO INFORMAL
EN MÉXICO.**

1.1 Definición de comercio, comerciante y contribuyente.	2
1.2 Definición y características de comercio y comerciante informal.	7
1.3 Clasificación del comercio informal.	11
1.3.1 Comercio informal de subsistencia.	11
1.3.2 Comercio informal de rentabilidad.	12
1.4 Formas representativas del comercio informal.	13
1.4.1 Comercio ambulante.	14
1.4.2 Comercio en puestos fijos y semifijos en la vía pública.	15
1.5 Principales factores que originan el comercio informal su crecimiento.	16
1.5.1 El desempleo o los salarios mínimos o muy bajos.	17
1.5.2 Inmigraciones a las grandes ciudades.	18
1.5.3 La participación de fabricantes y distribuidores de mercancías.	18
1.5.4 La carga fiscal al comerciante formal y la complejidad de la ley fiscal.	20
1.6 Principales implicaciones del comercio informal.	23
1.6.1 La falta de garantía para el consumidor.	24
1.6.2 Inseguridad pública.	25
1.6.3 Implicaciones en la salud.	26
1.6.4 Efectos en el tránsito peatonal y vehicular.	27
1.6.5 En el aspecto social y económico.	28

1.7 Porcentaje aproximado de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) de la evasión fiscal que representa el comercio informal.	29
---	----

CAPÍTULO II. BREVES ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN FISCAL PARA EL COMERCIO INFORMAL.

2.1 Ley del Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento.	34
2.2 Ley del impuesto al Valor Agregado.	54
2.3 Código Fiscal de la Federación.	62

CAPÍTULO III. RÉGIMEN FISCAL PARA EL COMERCIO INFORMAL.

3.1 Planteamiento del problema del comercio informal.	67
3.1.1 La evasión fiscal del comercio informal.	83
3.1.2 La desigualdad tributaria del comercio informal.	87
3.2 Necesidad de crear un nuevo Régimen Fiscal para el comercio informal.	94
3.3 Régimen fiscal del comercio informal.	97
3.3.1 Elementos esenciales del impuesto.	97
3.3.2 Obligaciones fiscales.	103
3.4 La difusión del régimen fiscal a los comerciantes informales para su aplicación.	107

**CAPÍTULO IV. ASISTENCIA FISCAL ESPECIALIZADA DEL SAT
TENDIENTE A DISMINUIR Y REGULARIZAR A
LOS COMERCIANTES INFORMALES.**

4.1 La asistencia fiscal al contribuyente.	110
4.1.1 Naturaleza y fundamento legal.	110
4.1.2 Acciones y actividades de asistencia fiscal.	112
4.2 La asistencia fiscal especializada exclusivamente para el comercio informal.	118
4.2.1 Motivos de su creación y naturaleza.	118
4.2.2 Características de la asistencia fiscal especializada.	121
CONCLUSIONES	125
BIBLIOGRAFÍA	131

INTRODUCCIÓN

Hoy en día uno de los problemas más preocupantes de la ciudad de México y en general de los estados del país, es el comercio en la vía pública, el comercio informal o ambulante, en la actualidad nos enfrentamos a un grave problema, que de no controlarse en lo mayor posible acarreará grandes dificultades a nuestro país en general, ya que constituye uno de los más graves problemas socioeconómicos, y los principales factores que la originan son el alto índice de desempleo, los salarios mínimos o muy bajos, el nivel de educación, la excesiva reglamentación comercial y por supuesto la carga fiscal y la complejidad de la leyes fiscales, entre otros de no menor importancia.

Aún y cuando pudiera pensarse que el fenómeno del comercio informal es tan antiguo como lo es nuestra historia, no es sino hasta años recientes que se ha iniciado su estudio, ello debido a que en las últimas tres décadas esta actividad a experimentado un crecimiento inusitado, que coloca a los diferentes órdenes de gobierno entre la espada y la pared.

En un estudio realizado por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), se afirma que al año 2003 por cada comerciante formal existen tres comerciantes informales y que éstos evadieron aproximadamente \$60,000.00 millones de pesos; como podemos observar esta situación es de suma importancia y preocupación, ya que de no ponerle una solución, el comercio informal seguirá creciendo más que los formales o establecidos.

Tristemente vemos que cada vez más se agudiza el problema de que el comercio informal no paga impuestos, a pesar de que Nuestra Carta Magna en su artículo 31

fracción IV nos establece como una obligación contribuir para los gastos públicos, claro que de una manera proporcional y equitativa a nuestra forma de obtener ingresos, entonces todo aquel ciudadano que perciba un ingreso, es decir, que tenga capacidad contributiva, está obligado a contribuir pagando sus respectivos impuestos por ello.

Si bien es cierto nuestras autoridades han estudiado este grave problema, lo han reglamentado y han tratado de controlarlo ante la imposibilidad de acabar con él, de hecho todos hemos opinado sobre el tema, de cómo podría ser resuelto, pero en realidad nuestra visión es muy limitada, ya que desconocemos su tamaño, sus causas reales y cómo nos afecta, es por ello que se realiza el estudio de este, que a pesar de ser un problema que ha existido desde siempre, se ha agudizado, cambiado y crecido dramáticamente durante los últimos años, dando lugar a una ciudad diferente, invadida por miles de puestos de comercio informal o ambulante y más expuesta que nunca a la inseguridad y por ende a la delincuencia.

Como lo veremos durante el desarrollo de esta investigación el comercio informal representa un problema de grandes dimensiones que no admite soluciones sencillas ni rápidas, por el hecho de constituir el medio directo de sostenimiento económico de mucha gente.

Tomando en consideración que el comercio informal tiene diversas implicaciones (económicas, sociales, etc.), y que por ende puede ser estudiado desde distintos enfoques, en el presente estudio, el comercio informal será estudiado fundamentalmente desde un punto de vista jurídico y concretamente desde el ámbito del derecho tributario.

Bajo este contexto y reconociendo que el comercio informal representa un tema de especial atención, y el cual ha sido escasamente explorado desde un ámbito del derecho fiscal, se presenta este trabajo de investigación con el afán de ofrecer una propuesta para integrar al comercio informal a un nuevo régimen tributario, así como para solucionar o atenuar los problemas que en materia tributaria se presentan, como lo son la evasión fiscal y la consecuente desigualdad tributaria que representa frente al comercio establecido.

Tomando en consideración, que la evasión fiscal representa una marcada desigualdad tributaria, así como también una desigualdad en el ejercicio de la actividad comercial respecto al comerciante formalmente establecido, ya que, éste último, sí cumple tanto con la obligación de contribuir al gasto público prevista en nuestra Constitución Política, como otras diversas disposiciones legales necesarias para su formal establecimiento y funcionamiento. En contraposición se presenta el comercio informal, que se caracteriza entre otras cosas por no generar (principalmente vía impuestos) ingresos a los gobiernos Federal y locales en detrimento de sus finanzas y de la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Así pues, la propuesta expuesta en el presente trabajo de tesis, va encaminada fundamentalmente al establecimiento de un régimen fiscal para los comerciantes informales, especial y sencillo, con el objeto de lograr una integración de este sector a un régimen tributario, así como tener un control fiscal de los mismos y con ello dar solución a los problemas de la evasión fiscal y desigualdad tributaria que implica el ejercicio de su actividad y así resolver en la medida de lo posible, con oportunidad, lo que en un futuro inmediato puede convertirse en un problema aún más grave de lo que ya es.

Ahora bien, para el desarrollo del presente trabajo se realizaron dos tipos de investigación, una de campo y otra de carácter bibliográfico: la primera consistió en la visita a determinadas concentraciones de comerciantes informales, y la entrevista con personas que saben sobre el tema, además de investigar vía internet y realizar visitas a distintas dependencias, para recabar información existente sobre el tema. En cuanto a la investigación de tipo bibliográfico, se efectuó la consulta de escaso material que sobre el tema se ha elaborado en nuestro país.

El contenido básico del presente estudio, se divide en cuatro capítulos: Generalidades del comercio informal en México; Breves antecedentes de la regulación fiscal para el comercio informal; Régimen fiscal para el comercio informal y Asistencia fiscal especializada del SAT tendientes a disminuir y regularizar a los comerciantes informales.

En el primer capítulo, como su nombre lo indica, presentamos un panorama general de lo que es y representa el comercio informal. Así también presentamos la clasificación que desde nuestro particular punto de vista presenta el comercio informal, sus formas representativas o formas en que se manifiesta, sus implicaciones, así como las causas que a nuestro parecer influyen en su nacimiento y proliferación.

En el segundo capítulo, exponemos de una manera muy breve los antecedentes de la regulación fiscal del comercio informal que encontramos en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley al Valor Agregado y el Código Fiscal de la Federación.

En el tercer capítulo, expondremos además de un aspecto más jurídico el aspecto fiscal de nuestra investigación. En este sentido, en este capítulo presentamos el

planteamiento del problema desde una perspectiva del derecho fiscal, señalando la necesidad de crear un régimen tributario para integrar al comercio informal y presentamos por ende nuestra propuesta de creación de un régimen fiscal especial y sencillo para los comerciantes informales, así como la necesidad de difundir considerablemente el régimen en mención a estos comerciantes, para que lo conozcan y voluntariamente se integren a dicho régimen en propuesta.

En el cuarto capítulo, presentamos como complemento de nuestra propuesta principal, la creación de una asistencia especializada exclusivamente para el comercio informal, así como su naturaleza y las características que a nuestro parecer debe cumplir.

Por último presentamos las conclusiones a las que hemos llegado después de un análisis integral y objetivo del fenómeno del comercio informal.

CAPÍTULO I
GENERALIDADES DEL COMERCIO INFORMAL EN
MÉXICO.

1.1 Definición de Comercio, Comerciante y Contribuyente.

Considerando que el comercio informal es como su nombre lo indica, una forma de comercio pero con su particular característica de la informalidad, es decir, que se realiza en la vía pública (principalmente) y al margen del cumplimiento de las disposiciones legales fiscales para su debido establecimiento y funcionamiento, es necesario definir en primer lugar, el vocablo comercio para facilitar la comprensión y análisis del tema que nos ocupa.

La palabra comercio deriva del latín *commercium*, que se compone de las voces *cum* y *merx* que significa (con mercancía).

Para el maestro Alejandro Ramírez Valenzuela, "el comercio es una actividad de intercambio y aproximación con propósito de lucro"¹.

Como podemos observar la actividad comercial se caracteriza por el propósito de lucro, que significa ganancia o utilidad, esta ganancia la obtiene el comerciante a cambio de su labor de intermediación o aproximación, actividad que realiza llevando la mercancía o los productos de un lugar a otro para que los puedan adquirir los consumidores y también por la prestación de sus servicios.

Para el maestro Rafael de Pina Vara, "el comercio en su acepción económica original, consiste en una actividad de mediación o interposición entre productores y

¹ Ramírez Valenzuela, Alejandro, Introducción al Derecho Mercantil y Fiscal., p.22.

consumidores, con propósito de lucro²; y es esa acción mediadora precisamente realizada por personas especializadas llamadas comerciantes.

En el Diccionario Jurídico Abeledo Perrot, se define al 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"³.

Nuestra legislación mercantil enumera la serie de actos de comercio que llevan el propósito de lucro y que forman, en conjunto, lo que se llama comercio, y las personas o sociedades mercantiles que se dedican en forma constante y habitual a la celebración de estos actos reciben el nombre de comerciantes.

De lo anterior, se pueden distinguir elementos o características como común denominador de la actividad comercial, por lo que, por *Comercio* podemos entender:

1. Una actividad permanente con fines lucrativos, es decir, con el ánimo de obtener ganancias en la enajenación o venta de productos o prestación de servicios,
2. Una actividad de intermediación entre productores y vendedores que realiza una persona (comerciante), y
3. Una negociación mercantil.

² De Pina Vara, Rafael, *Elementos de Derecho Mercantil Mexicano*, p.3.

³ *Diccionario Jurídico Abeledo* - 4407.

Estas características son de suma importancia y utilidad, toda vez que de su análisis se desprende que, son suficientes para explicar y entrar al estudio del comercio informal, en lo sucesivo (C.I.), ya que, estas características se adecuan a este último, pero con su peculiar característica de que se ejerce en la vía pública de manera informal.

Por otra parte, así como fue necesario definir el vocablo comercio para facilitar la comprensión del C.I., así también lo es, precisar de manera general la figura del comerciante, para dejar referencia de que quien lo realiza o ejerce el comercio informal es un comerciante, pues como lo veremos tanto en su acepción común y corriente, como jurídica, el comerciante informal encuadra perfectamente en ambas.

Hecha la aclaración, a continuación se presentan las acepciones de comerciante en general, aunque nuestro estudio lo enfocaremos únicamente a las personas físicas que ejercen el comercio.

En el lenguaje común y corriente comerciantes "son aquellas personas que negocian comprando y vendiendo o permutando mercancías, es decir, un comerciante es la persona que realiza operaciones de compraventa o de permuta, con un propósito de lucro".⁴

El concepto jurídico de comerciante, es más amplio que el vulgar, son calificados también como comerciantes, además de las personas que habitualmente realizan

⁴ De Pina Vara, Rafael, Op cit, p.47

operaciones de compraventa o de permuta, aquellas otras que se dedican a actividades completamente distintas, de carácter industrial y agrícola inclusive.

Así pues, en el Artículo 3º fracción I del Código de Comercio vigente, establece que se reputan en derecho comerciante: "Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria".

Como podemos observar los elementos de esta definición legal expuesta son:

- a) La capacidad legal o de ejercicio;
- b) El ejercicio del comercio; y
- c) La ocupación ordinaria o habitual

Entonces pueden dedicarse al ejercicio del comercio todas las personas físicas con capacidad legal para ello, es decir, que tengan la capacidad de actuar o de ejercicio, y esta la tienen los mayores de edad, siempre que no estén incapacitados legalmente, y son sujetos de derechos y obligaciones, pudiendo ellos mismos ejercer estos derechos y cumplir sus obligaciones.

Como podemos apreciar no es necesario hacer una explicación abundante para darnos cuenta que el comerciante informal cumple con los requisitos previstos por el artículo 3º fracción I del Código de Comercio vigente, salvo que a pesar de tener fines lícitos se basan en medios ilícitos para llevarlo a cabo, y eso es lo que perjudica al comerciante formal, a la sociedad en general y al mismo Estado.

Para nuestro estudio es de suma importancia conceptualizar lo que es el *contribuyente*. En el impuesto, generalmente se habla del "sujeto del impuesto" refiriéndose exclusivamente a quien debe pagarlo, llamándole sujeto a la persona sobre quien recae la carga que representa pagar un impuesto.

Sin embargo, tenemos que el primer elemento que interviene en una relación tributaria es el sujeto; pero en toda relación tributaria intervienen dos sujetos: un sujeto activo y un sujeto pasivo.

En la organización tributaria mexicana, los sujetos activos pueden ser la Federación, las Entidades Federativas (estados), y los municipios. Son sujetos activos porque tienen el derecho de exigir el pago de tributos o impuestos, es decir, que este sujeto tiene facultades para establecer y cobrar los impuestos y contribuciones.

Ahora bien definiremos al sujeto pasivo en una relación tributaria, también llamado contribuyente, cuya obligación principal es solamente pagar el impuesto.

Para Raúl Rodríguez Lobato, el contribuyente es "el sujeto pasivo de la obligación fiscal es la persona física o moral, nacional o extranjera, que de acuerdo con la ley está obligada al pago de una prestación tributaria".⁵

Para Alejandro Ramírez Valenzuela, el sujeto pasivo o contribuyente "es la persona que legalmente tiene la obligación de pagar el impuesto"⁶.

⁵ Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, p.64.

⁶ Ramírez Valenzuela, Alejandro, Introducción al Derecho Mercantil y Fiscal., p.183.

En el Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, contribuyente, "es la persona sometida al pago de un tributo".

El artículo 1º del Código Fiscal de la Federación vigente establece que "las personas físicas o morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas".

Ahora bien, este artículo no define lo que es un contribuyente o sujeto pasivo de la obligación fiscal, sin embargo, coincidimos con la definición del maestro Rodríguez Lobato, precisando que el sujeto pasivo de la obligación fiscal puede ser tanto las personas físicas como las morales, nacionales o extranjeras, que de acuerdo con la ley estén obligadas al pago de un tributo.

1.2 Definición y Características de Comercio Informal y Comerciante Informal.

Una vez que hemos establecido los alcances del comercio, comerciante y contribuyente, estamos en condiciones para iniciar el estudio y análisis del tema que nos ocupa, el C.I.

El C.I., representa sin lugar a dudas un fenómeno de magnitudes excepcionales, cuya proliferación en los últimos tiempos, ha generado problemas de todo tipo, principalmente económicos y sociales, solicitando una atención especial por parte de las autoridades, sin resultados muy favorables.

En los escasos estudios que se han realizado sobre el comercio informal, hay quienes consideran que este sector del comercio forma parte de una economía subterránea y otros que forma parte de una economía o sector informal, pero salvo el nombre, no hay mucha diferencia, pues en esencia la concepción es muy similar.

Así pues, se entiende por economía subterránea al "conjunto de actividades a de 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 genera, quedan fuera de la contabilidad del país".⁷

También ha sido definida la economía subterránea como "el producto interno bruto no registrado o sub-registrado en las estadísticas oficiales, asociado con un nivel dado de carga fiscal".⁸

Asimismo, se ha considerado que las actividades que podrían 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, el contrabando de mercancías, juegos ilegales como los casinos, y por supuesto el C.I.

Considerando que la economía subterránea abarca una serie de actividades y dentro de las cuales se encuentra el C.I., es necesario separar a este último por ser

⁷ Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, *Economía Informal: economía metropolitana*, p.15.

⁸ Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C., *La Economía Subterránea en México*, p.2.

precisamente nuestro tema de estudio, ofreciendo a su vez (sin olvidar lo que se expuso al definir el vocablo comercio) una definición del mismo con el objeto de facilitar su estudio, análisis y delimitar las actividades que desde nuestro particular punto de vista lo constituyen.

En este sentido, es importante que en los escasos estudios enfocados sobre el C.I., se advierte la ausencia de una definición aceptada generalmente al respecto, y en algunos casos incluso al término adoptado difiere, dependiendo de lo que se intenta medir, así pues, se habla de comercio ambulante, de comercio popular, de comercio en la vía pública, de comercio callejero y ambulante, pero salvo el nombre, todas las acepciones empleadas se refieren al mismo fenómeno del C.I.

Lo anterior es importante, debido a que la definición de C.I. adoptada en la presente investigación, implica el comercio informal en general.

Al C.I. la sociedad lo denomina comúnmente como comercio ambulante o ambulante, esto es por que inicialmente la característica más sobresaliente de tal actividad, consiste en la rutina de recorrer o deambular por las calles, con el fin de ofrecer directamente sus mercancías.

Pese a que esta actividad aún persiste actualmente encontramos que el aspecto más notorio del llamado ambulante, lo constituyen aquellos que no deambulan por las calles, sino que se encuentran ubicados fijamente en la vía pública. Hay que hacer notar que el término comercio ambulante, es esencialmente incorrecto ya que solo una parte del comercio se comporta como tal.

Así pues, por comercio informal, debemos entender, a la actividad que surge y se desenvuelve en el ámbito de la rama del comercio, mediante la cual se realizan diversas transacciones o ventas de bienes o servicios 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 ambulante en la vía pública, cuyos ingresos son omitidos ante la autoridad fiscal, generando por ende evasión fiscal y desigualdad tributaria con el comercio formal, y quedando por tanto fuera de la contabilidad del ingreso nacional.

Como podemos observar las actividades que componen la economía informal son aquellas actividades que teniendo fines lícitos se basan en medios ilícitos para llevarse a cabo. Es decir, son actividades que no tienen esencialmente un contenido criminal, pero que, a pesar de ser actividades finalmente lícitas y convenientes, deseables en un país, tienen que servirse de medios ilícitos para poder realizarse. La característica económica más notable de las actividades informales es que tanto la gente directamente involucrada en ellas como la sociedad en general se encuentra mejor si la ley es violada que si es seguida al pie de la letra, situación que pone en desventaja a los comerciantes formales que están debidamente registrados y que si cumplen con las obligaciones fiscales requeridas para dicha actividad empresarial y que por ende su mercancía o servicios sufre pérdidas y los obliga a recurrir también a la actividad informal.

Una vez que definimos lo que es el C.I., conceptualizaremos al comerciante informal, únicamente como persona física. Así el *comerciante informal* es, en primer lugar, un comerciante, sus fines son lícitos, pero se basan en medios ilícitos al no

cumplir con las regulaciones legales, entre ellas no pagar sus respectivos impuestos, es decir, que el comerciante informal en el ejercicio de su actividad no cumple con la obligación de contribuir para el gasto público, obligación que tenemos todos los mexicanos que percibimos un ingreso, tal como lo establece el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna.

1.3 Clasificación del Comercio Informal.

1.3.1 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 y aceras, dedicándose generalmente a la venta de dulces, fruta, adornos para el cabello, etc.

La característica principal de este sector, consiste en el manejo de inversiones mínimas y volúmenes de venta monetariamente bajos. Su impacto en el comercio establecido se considera menor que el reflejado por el comercio informal de rentabilidad, del cual se hablará más adelante.

Respecto a esta modalidad, se ha dicho acertadamente que, debido a que vivimos inmersos en una cotidianidad urbana que cambia con relativa frecuencia su orama, no alcanzamos a percibir con la nitidez suficiente la gran diversidad de actividades marginales que han reaparecido en forma masiva dentro de los ámbitos

ciudadinos como única alternativa de sobrevivencia para grupos cada vez más amplios de la población.

Es innegable que esta modalidad del comercio informal, es una realidad social de la que no se puede estar ajeno y no obstante que puede considerarse como un mal necesario, es conveniente subrayar, que al derivarse de un problema de estructura económica, educativa y desempleo, queda al gobierno y sociedad la responsabilidad de encontrar fórmulas efectivas que conlleven a su pronta solución.

1.3.2 Comercio informal de rentabilidad.

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

Este tipo de comercio, es el que ha generado mayor polémica, discusión y al cual está dirigido el presente estudio, ya que, quien lo realiza obtienen ingresos que les permiten tener capacidad contributiva, (aptitud económica que tienen las personas para contribuir al gasto público), dado lo anterior en razón de su 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, fundamentalmente en materia de impuestos.

En el comercio informal de rentabilidad, se observa que sus mercancías tienen más valor y más ganancias, pues en general, realizan la venta de ropa, aparatos electrónicos, calzado, alimentos, abarrotes, o prestan servicios al público como estéticas, etc. 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, y el valor de sus productos.

Como podemos observar la diferencia con el comercio informal de subsistencia es muy clara, el comercio informal de rentabilidad requiere de una buena inversión para su realización, mientras que el de subsistencia para la adquisición de los productos que venden no necesitan de mucha inversión, por lo que es un tanto difícil que tengan capacidad contributiva.

1.4 Formas Representativas del Comercio Informal.

De acuerdo a nuestra definición de C.I. que anteriormente ofrecimos, se desprende que dicha actividad comercial tiene dos formas específicas de manifestación y que 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.

1 **cio ambulante.**

Para la Real Academia, el término ambulante (del latín *ambulans* - *anis*, p.a. de *ambulantare*, andar) significa: "que va de un lado a otro sin tener asiento fijo".

Por lo anterior, a esta forma de manifestación del C.I. la identificamos como comercio ambulante, ya que, atendiendo al estricto significado gramatical de la palabra ambulante son los que deambulan de un lado a otro por las calles (principalmente) ofertando sus mercancías y que aún cuando en ocasiones coincide geográficamente con la otra forma representativa del comercio informal, su presencia respecto a estas últimas, es muy reducida y aislada.

Esta forma de C.I., se caracteriza por ser la actividad que no presenta un alto volumen de mercancías y por ser realizada por una sola persona; constituye el primer escalón para formar concentraciones e ingresar al comercio informal de rentabilidad.

Dentro de esta forma en que se representa el C.I. encontramos las siguientes modalidades:

- a) 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 calle, cruceros y aceras.

- b) También ubicamos dentro de este sector, a todas aquellas personas que realizan su actividad dentro de los vagones del metro y en los microbuses.

1.4.2 Comercio en puestos fijos y semifijos en la vía pública.

Antes de iniciar el desarrollo de este apartado, es conveniente aclarar que si bien es cierto que, una de las características que se debe cumplir para tener la calidad de ambulante, es no presentar elementos de estabilidad o permanencia, también es cierto que, esta forma de ejercer el comercio mediante puestos en la vía pública (sean de los considerados como fijos o semifijos), es la forma que la generalidad de la gente conoce como comercio ambulante, y que además en algunos casos ha sido ubicada dentro de este sector por la propia autoridad fiscal, por lo que hemos considerado que es conveniente para no entrar en debate y confusión, realizar el estudio por separado de estas dos formas representativas del C.I., es decir, del comercio ambulante propiamente dicho y al comercio que se ejerce a través de puestos fijos o semifijos en la vía pública.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que si bien es cierto que esta forma de manifestación del C.I. a través de puestos fijos o semifijos en la vía pública, presenta en alguna medida un elemento de permanencia por el hecho de estar adheridos al suelo o no en un determinado lugar, también lo es que pueden de un momento a otro cambiar de lugar.

Hecha la aclaración y ya entrando en materia, iniciaremos el desarrollo del presente apartado ofreciendo una noción del término puesto. Para tal efecto, diremos que 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".

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 esté constituido mediante una estructura metálica o no, desarmable o no, y que esté adherido o no al suelo.

Esta forma representativa del C.I. a través de puestos, por regla general se encuentran diseminados por todas partes de la vía pública. Algunas veces llegan a formar grupos considerablemente numerosos y algunas otras veces llegan a formar grupos reducidos. Un ejemplo de éstos son las concentraciones como los tianguis, mercados sobre ruedas, plazas, bazares.

1.5 Principales Factores que originan el Comercio Informal y su crecimiento.

El C.I., es una actividad que en las últimas tres décadas ha tenido un crecimiento inusitado, ello ha propiciado su desbordamiento constituyendo por tal motivo uno de los fenómenos más visibles e incontrolables en la mayoría de los Estados de nuestro país. Esta magnitud del C.I., aunado a sus diversas implicaciones y a la incapacidad para ofrecer alternativas de solución, ha motivado la inquietud, preocupación y estudio entre los diversos sectores de la sociedad.

A continuación analizaremos algunas de las principales causas que originan el comercio informal.

1.5.1 El desempleo o salarios mínimos o muy bajos.

Una de las causas que influyen en el surgimiento y crecimiento del comercio informal, es la presencia de una alta tasa de desempleo, o simplemente los salarios mínimos o muy bajos. En este sentido, la alternativa para una gran proporción de tales desempleados ha sido la inserción en actividades económicas como el C.I. que les proporciona ingresos.

El fenómeno del desempleo, es originado a su vez fundamentalmente por la ya agudizada situación económica que actualmente atraviesa nuestro país y que viene padeciendo desde hace ya muchos años. Es de todos conocido que nuestra economía a sufrido desequilibrios, lo cual ha ocasionado la incapacidad para generar empleos permanentes y bien remunerados.

En tal sentido, es indudable que el C.I. cumple así una función estratégica como amortiguador del desempleo, que se ha estado incrementando 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.

Así pues, cuando no se puede conseguir un trabajo adecuado resulta fácil encontrar algo con que comerciar, algo en que ocuparse que obviamente les genere un ingreso adicional, como es el caso de los desempleados, las amas de casa, los jubilados, etc., personas que les sobra tiempo y les falta dinero, éstos tienen en el comercio una alternativa para desempeñar la actividad que les proporcione ocupación y por supuesto ingresos.

1.5.2 Inmigraciones a las grandes ciudades.

Otro factor que incide en el surgimiento y proliferación del C.I. (principalmente el de subsistencia) y que está íntimamente relacionado 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 que le dé un mejor nivel de vida. Ante la incapacidad de ser contratados en empresas establecidas, incursionan en el C.I.. Estos grupos son los que constituyen en gran parte el comercio informal de subsistencia, el ejemplo más claro son las llamadas *Marías*.

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.

1.5.3 La participación de fabricantes y distribuidores de mercancías.

Un factor determinante en la proliferación del C.I., 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 C.I. una forma muy efectiva de distribuir en grandes cantidades sus mercancías, para evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En esta faceta comienza el problema de la evasión o defraudación fiscal, la competencia desleal con pequeñas y medianas empresas, con comercio formal y legalmente establecido y el daño al consumidor, toda vez que quien distribuye las mercancías dentro del C.I. no expide comprobantes con los requisitos fiscales establecidos, así como tampoco dan la garantía correspondiente de las mercancías que se venden.

Así de esta manera, el C.I. representa un importante canal de distribución para muchas personas, que teniendo capacidad o posibilidad de constituirse legalmente se mantiene en la ilegalidad, 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 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 sobre la economía informal realizada por la CONACO en la Ciudad de México, a cerca de ¿Quién provee a los ambulantes?, 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 preferencia del consumidor hacia estas bodegas, sobre un distribuidor legalmente establecido, es el menor precio de las mercancías, lo que incide fundamentalmente en su proliferación, permanencia y rentabilidad.

Es difícil conocer con precisión, el lugar donde se abastecen los comerciantes informales y en qué porcentaje expiden 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.

Para dar solución a este problema, como primer paso es imperativo controlar en todos los aspectos al C.I. y principalmente controlarlo fiscalmente, integrándolos a un régimen tributario, 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.

1.5.4 La carga fiscal al comerciante formal y la complejidad de la ley fiscal.

Otro factor que origina el crecimiento del C.I. es la excesiva reglamentación comercial, o sea la carga fiscal al comerciante legalmente establecido y por supuesto la complejidad para cumplir con los requisitos que la ley fiscal establece, todo eso contribuye aún más a influir en el ánimo del comerciante informal para su incumplimiento, ya que mientras un comerciante formal debidamente establecido se tiene que enfrentar a una verdadera constelación de leyes y reglamentos para el funcionamiento de su negocio, el comerciante informal no requiere más que un pedazo de plástico y el posesionarse de una estratégica área de banqueta o vía pública para realizar sus actividades sin tener que dar cuentas a nadie y menos aún deshacerse de un poco de sus ganancias, ya que no contribuyen para el gasto público, no pagan impuestos.

Como se señaló, el sólo peso de carga fiscal independientemente de que se considere excesiva o no, es uno de principales condicionantes del comerciante informal, que opta por mantenerse en la informalidad y no meterse en problemas, que cumplir con las obligaciones fiscales.

La carga fiscal que tiene un comerciante establecido, principalmente la de pagar contribuciones influye terminantemente a que una persona le sea más rentable y conveniente realizar esta actividad, pero en la vía pública (básicamente), ya que, dentro de la formalidad y funcionamiento se tiene la carga de cumplir con una serie de obligaciones de carácter fiscal, entre otras, las que señala el artículo 139 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente para los contribuyentes sujetos al Régimen de Pequeños Contribuyentes (que es el régimen donde enfocan al comercio informal) que son: solicitar su inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, presentar avisos, conservar los comprobantes de adquisiciones de mercancías, registrar sus ingresos diarios, es decir, llevar una contabilidad, entregar a sus clientes copias de las notas de venta y conservar originales de las mismas, presentar declaraciones provisionales y declaraciones informativas.

Como podemos observar hay una gran complejidad para cumplir con la ley fiscal, tomando en cuenta que únicamente hablamos de los impuestos federales, faltando los locales, honorarios de un contador, etc., por lo que los comerciantes informales ven mejor y más atractivo el no registrarse y seguir en la informalidad, importándoles poco el afectar a quien sea.

El hecho de pagar contribuciones, por regla general a nadie le gusta, esto debido también a la deficiencia cultural fiscal que tenemos los mexicanos. Lo anterior,

aunado al tiempo y costo que se invertirá para cumplir debidamente con estas obligaciones fiscales, motiva al comerciante informal a realizar su actividad al margen de las normas tributarias y en donde la única erogación fuerte que tienen es la de pagar una cuota a su líder y a la autoridad local para garantizar su instalación, funcionamiento y permanencia.

Por otro lado Arturo Angulo Lizárraga, Presidente Nacional de la Confederación de Cámaras del Comercio en Pequeño (CONACOPE)⁹, advirtió, que, "la elevación de la carga fiscal a los comerciantes formales en pequeño, en este año 2004, pone en riesgo el cierre de más de 600 mil pequeños negocios en todo México, ya que todos aquellos que tributan bajo el Régimen de Pequeños Contribuyentes (RePeCo'S) pagarán el triple de la carga fiscal que tenían hasta diciembre, como consecuencia de las reformas fiscales a la Ley del Impuesto al Valor Agregado".

Como podemos ver esto es grave, sobre todo para los más chiquitos, porque irían a la quiebra, no podrán soportar pagar el triple de impuestos dado sus bajos niveles ventas y utilidades.

Así pues, cuando los comerciantes formales están sujetos a permisos, revisiones, verificaciones, auditorías, programas de protección civil, y demás requisitos, que implican una inversión de tiempo y dinero, ven que los comerciantes que trabajan en la informalidad están en un paraíso, pues optan por estar igual, pues es evidente la gran ventaja que tiene el comerciante informal ante el comerciante establecido.

⁹ Dolores Ortega, Alicia y Cepeda, Francisco, Elevan carga fiscal a los "changarros", www.mural.com/negocios/articulo/343018/, publicado el 26 de enero de 2004.

El ejemplo más claro de lo que hablamos son las reformas fiscales para el ejercicio 2004, ahora las declaraciones provisionales son mensuales en lugar de semestrales, y con una base en una tasa que va del 0 al 2% de pagos fiscales, pero de las que más adelante hablaremos y analizaremos con más precisión, sumándole, además, gastos por los servicios de un contador.

Entonces aunado a las leyes fiscales, Reglamentos y trámites a que se debe enfrentar quien tenga un negocio formalmente establecido, muchos de los comerciantes informales no tienen el más mínimo conocimiento de los trámites para ejercer el comercio.

En síntesis, se puede decir que el conjunto de causas señaladas en párrafos anteriores, son las más relevantes y permiten presentar un cuadro relativamente completo de las causas que influyen en el surgimiento y proliferación del C.I.

Aunque cabe señalar y hay que reconocer que el Gobierno Federal y los gobiernos estatales han llevado a cabo encuentros en los que se ha discutido el problema del C.I. y sus implicaciones, aunque no ha habido mucho éxito y pareciera que todo se ha quedado en solo buenas intenciones.

1.6 Principales Implicaciones del Comercio Informal.

El C.I., es una actividad que en las últimas tres décadas ha tenido un crecimiento inusitado, ello ha propiciado su desbordamiento, constituyendo por tal motivo uno de los fenómenos más visibles e incontrolables en todo el país. Esta magnitud del C.I.,

aunado a sus diversas implicaciones y a la incapacidad para ofrecer alternativas de solución, ha motivado inquietud, debate, preocupación y estudio entre los diversos sectores de la sociedad.

A continuación exponemos brevemente estas implicaciones, con el objeto tener un panorama general y facilitar así la comprensión del problema.

1.6.1 La falta de garantía para el consumidor.

Generalmente las actividades comerciales que se llevan a cabo en el C.I., se realizan al tenor de diversas violaciones a leyes y reglamentos, que regulan el control de la calidad de los artículos o productos que se producen y comercializan, en perjuicio de los consumidores, toda vez que se venden sin expedir notas, facturas de venta y mucho menos garantía alguna.

La Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 82 establece que: "el consumidor puede optar por pedir la rescisión o la reducción del precio y en cualquier caso, la indemnización por daños y perjuicios, cuando la cosa u objeto del contrato tenga defectos o vicios ocultos que la hagan impropia para los usos a que habitualmente se destine o que disminuyan su calidad o la posibilidad de su uso. Cuando el consumidor opte por la rescisión, el proveedor tiene la obligación de reintegrar el precio pactado".

A su vez el artículo 12 del mismo ordenamiento legal establece que "sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación fiscal, el proveedor, tiene la obligación de entregar

factura, recibo o comprobante en el que consten los datos específicos de la compraventa, servicio prestado u operación realizada".

En estos supuestos la falta de documentación que ampara la compra de la mercancía y la ausencia de garantía del producto, implica que el consumidor se encuentre imposibilitado para reclamar al vendedor, la devolución del dinero pagado, su reducción en el precio, el cambio del producto e incluso para demandar el pago de los daños y perjuicios que se le causen, además de provocar que el adquirente absorba el costo de reparación de la mercancía comprada.

Asimismo, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) no actúa en defensa de los compradores, ni acepta sus quejas, si no exhiben el documento indispensable que ampare su compra.

1.6.2 Inseguridad pública.

Una constante preocupación de los transeúntes, consumidores y gente aledaña a los lugares en donde el C.I. se realiza, es la inseguridad que existe, entre otras causas por el inadecuado manejo de tanques de gas, ya que, se utilizan sin observar medidas de seguridad, lo que ocasiona inseguridad por la latente posibilidad de un siniestro originado por la explosión de alguno de estos tanques; otra causa más de inseguridad es por la obstrucción del tránsito peatonal y vehicular que imposibilitan que se realice un adecuado servicio de vigilancia, por lo que se han convertido en espacios propicios para realizar actividades ilícitas.

Una causa más de inseguridad es por las instalaciones de conexiones clandestinas a la energía eléctrica, al robarse la luz, ya sea en los postes, y en cableado de predios particulares, ocasionando cortos y descargas de energía, lo que en determinado momento puede hasta generar incendios.

1.6.3 Implicaciones en la salud.

Otro de los aspectos negativos que se le atribuye al C.I., específicamente al dedicado a la venta de alimentos, es el relativo a la afectación que pudiese ocasionar en la salud de quienes consumen dichos alimentos.

Podemos mencionar por ejemplo que al consumir alimentos en la vía pública, que por supuesto no cuentan con la higiene requerida, se pueden presentar algunos casos de trastornos intestinales o enfermedades como cólera, tifoidea, shigelosis, etc. las cuales pueden causar hasta la muerte de los consumidores.

Al menos en la ciudad de México es de todos conocido que la venta de alimentos en la vía pública es una actividad que en los últimos años ha crecido considerablemente y en la generalidad de los casos dicha actividad es realizada sin observar normas mínimas de salubridad e higiene, ya que los vendedores no disponen con los servicios básicos de higiene que se requieren en esta delicada actividad, lo que provoca que haya enfermedades en las personas que las consumen.

Dentro de las deficiencias de equipamiento y servicio que suelen carecer estos comerciantes informales, se destacan la falta de equipo de refrigeración necesario para

determinados alimentos, así también la carencia de servicios sanitarios suficientes, que provoca que las personas realicen sus necesidades fisiológicas en cualquier lugar y por su puesto la carencia de una toma de agua potable en cada establecimiento, que en general impide tener un aseo personal adecuado, lo mismo en alimentos y en utensilios que se emplean.

Así pues, la autoridad competente debe intensificar honesta y eficazmente sus tareas de verificación de esta forma de manifestación del C.I., para constatar el debido cumplimiento de la legislación aplicable a la materia, así como sancionar a quienes operen sin cumplir con las normas sanitarias.

1.6.4 Efectos en el tránsito peatonal y vehicular.

El C.I. especialmente el representado por puestos fijos y semifijos, al instalarse en la vía pública obstruyen gravemente el tránsito vehicular generando serios contratiempos a la ciudadanía y embotellamiento, saturan y bloquean entradas y salidas de las estaciones del metro, hospitales, escuelas, etc., lo que provoca molestias a vecinos, transeúntes, automovilistas y principalmente deterioran al medio ambiente, ya que generan altos volúmenes de basura que al ser arrojados a la vía pública, provoca obstrucción en la misma y en el alcantarillado.

Como primera acción, estos puestos deberán reubicarse en aquellas áreas o espacios adecuados en donde no se exponga al peatón ni se complique la circulación vehicular, como mercados, plazas y corredores comerciales, etc.

1.6.5 En el aspecto social y económico.

Aunado a las implicaciones negativas del C.I. que hemos venido explicando, está entre otros, el aspecto social y económico que representa, y que por supuesto íntimamente relacionados.

En efecto, el C.I. constituye un fenómeno económico que tiene que ver con la incapacidad de nuestra economía para generar y dotar de empleo remunerado, no sólo a quienes se dedican a esta actividad como único medio de subsistencia, sino a miles de mexicanos que no tienen empleo, producto quizá del mal momento económico por el que atraviesa nuestro país.

Aunado a lo anterior, es una realidad que el C.I. representa un problema social, ya que, como expusimos con antelación el tipo de comercio clasificado como de subsistencia, representa una expectativa de subsistencia de un alto número de la población y de sus dependientes, y que de no existir esta posibilidad de obtener ingresos, se incrementaría aún más los índices de desempleo y seguramente también la delincuencia.

Así pues, el C.I. representa un problema de carácter social, porque mientras afecta a la generalidad de la sociedad por las implicaciones anteriormente señaladas, a su vez, representa para un sector de la misma un medio de subsistencia, y para muchos otros representa un negocio, una forma de obtener grandes cantidades de dinero y una forma muy fácil de no pagar impuestos, por lo tanto el C.I. es un problema socioeconómico, que afecta a todo el país en general.

1.7 Porcentaje Aproximado de la Evasión Fiscal que Representa el Comercio Informal por parte de la CONCANACO.

La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), en voz de su presidente Arturo González Cruz enfatizó que la reforma fiscal debe establecer mecanismo para cobrar impuestos a los comerciantes informales, que cada año evaden muchos millones de pesos, como lo fue el año pasado que aproximadamente evadieron \$60,000.00. millones de pesos al fisco.

La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio advirtió "que durante el año 2003, el comercio informal creció tres veces más, evadiendo así cerca de \$ 60,000 millones de pesos al fisco. Por ello, piden que en la reforma tributaria se establezcan mecanismos para detener el contrabando, la venta ilegal de productos y la fuga fiscal"¹⁰.

El presidente de la Confederación, apuntó que el verdadero objetivo de las modificaciones hacendarias debe ser el incremento en la base de contribuyentes y que de no hacer algo en esas direcciones, se podría restringir el comercio, ya que muchos pequeños comerciantes que no aumentan sus ventas, por el comercio desleal de los vendedores informales, cerrarían sus negocios.

Según cifras de la Concanaco, por cada comercio establecido existen tres que n en forma ilegal. Para el año 2002, la Confederación estimó que la evasión llegó aproximadamente a \$40,000 millones de pesos. Y para el 2003 llegó a ser

de aproximadamente a \$60,000 millones de pesos, lo cual resulta altamente alarmante para el Fisco y para el comercio establecido.

González Cruz sentenció, la reforma hacendaria debe incluir mecanismos que frenen el crecimiento del comercio informal y explicó que mientras los comerciantes establecidos asumen su compromiso con Hacienda, a la hora de pagar impuestos, los vendedores ambulantes viven en un paraíso ya que no contribuyen con el fisco.

Como se puede observar el tema problema que nos ocupa es grave, ya que la mayoría de los comerciantes informales ejercen el comercio informal de rentabilidad, es decir las ganancias que obtienen son bastante considerables, lo que trae como consecuencia la desigualdad en todos los aspectos, principalmente el ejercicio de la actividad comercial y en materia de impuestos, con el comercio formalmente establecido, circunstancia que a corto plazo permitirá seguir con el ejercicio del mismo, de manera informal por la facilidad de practicarlo.

En resumen, tenemos que existen muchos factores que influyen en el surgimiento y proliferación del C.I., que como podemos darnos cuenta según investigaciones que realiza la Concanaco, esta actividad cada vez crece más, al grado de que por cada comerciante formalmente establecido existen tres que no lo son, que optan por ejercer el C.I. y que por lo tanto no pagan impuestos, por lo que se debe crear un régimen especialmente diseñados para ellos y tratar de frenar el gran problema que vive nuestro país.

CAPÍTULO II
BREVES ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN FISCAL
PARA EL COMERCIO INFORMAL.

Para iniciar con el estudio de los antecedentes de la regulación fiscal del C.I., explicaremos de manera general qué grava el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Generalmente, el significado de la palabra renta se refiere a la cantidad pagada por el arrendamiento, uso o goce temporal de un bien, ya sea mueble o inmueble; pero desde el punto de vista fiscal, *renta* significa todo ingreso en efectivo, en especie o en crédito que modifiquen el patrimonio del contribuyente.

De acuerdo con la Ley, no debe entenderse por *renta* el ingreso bruto, sino la diferencia entre estos ingresos y los gastos deducibles autorizados por la misma Ley, que en todos los casos deben ser aquellos gastos estrictamente necesarios para la obtención de dichos ingresos.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) grava los ingresos en efectivo, en especie o en crédito obtenidos por:

1. La realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o de pesca.
2. Por las personas físicas.
3. Por las asociaciones y sociedades de carácter civil.
4. Por las personas morales.

En términos generales, el objeto de este impuesto es lo que el mismo grava, por lo tanto, podemos decir que el objeto son los ingresos en efectivo, en especie o en

crédito, que venga a modificar el patrimonio del contribuyente, por lo que habrá que restarle a dichos ingresos las deducciones autorizadas por la Ley, para poder determinar el ingreso gravable.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) entró en vigor en toda la República Mexicana el 1° de enero de 1980, y de acuerdo con esta Ley Federal, están obligadas al pago del Impuesto al Valor Agregado, las personas físicas y morales que realicen los actos o actividades que enseguida enumeramos:

1. Enajenen bienes (que es el caso que nos ocupa).
2. Presten servicios en forma independiente.
3. Que otorguen uso o goce temporal de una cosa.
4. Quienes importen bienes o servicios.
5. Quienes perciban honorarios.

Para los efectos de la LIVA, se entiende por enajenación de bienes toda transmisión de la propiedad de éstos, no quedando comprendida la que se realice por causa de muerte, (herencia). Asimismo la enajenación de los bienes se considera realizada desde el momento en que se lleve a cabo cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Desde el momento en que se envíe o entregue el bien al comprador.
2. Desde cuando se pague parcial o totalmente el precio.
3. Desde que se expide el documento en que se haga constar la operación.

Una vez aclarado lo anterior, entraremos al estudio de la legislación fiscal en comento, así encontramos que hasta el día de hoy, la Ley da la oportunidad a todas las personas físicas que están trabajando al margen de la Ley al no pagar impuestos, refiriéndose propiamente a los comerciantes informales, que se regularicen y observen que dentro del Régimen de Pequeños Contribuyentes (que es en donde los encuadran, por realizar actividades empresariales y/o presten servicios exclusivamente con el público en general) se les brinda la oportunidad de cumplir con la obligación Constitucional de contribuir al gasto público.

Año con año, el Régimen de Pequeños Contribuyentes se ve modificado por los Legisladores Federales, tratando de que se aumente la Recaudación por concepto de ISR en un afán de que los pequeños empresarios contribuyan al gasto público con un régimen fiscal que les permita pagar el ISR de acuerdo a su capacidad contributiva y que por otro lado no opten por el incumplimiento.

2.1 Ley del Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 28 de Diciembre de 1989 se llevó a cabo la reforma fiscal para el ejercicio de 1990. En dicha reforma fiscal, la LISR sufrió drásticos cambios, dentro de los que destaca la reforma que sufrió parte de la Sección I del Capítulo IV del Título IV, concretamente a los artículos 115 a 117 que establecía el régimen para los denominados contribuyentes menores. Esta reforma estableció un nuevo régimen enfocado a los contribuyentes menores, en el que de forma expresa prevé (aunque de manera parcial), y por primera vez al comerciante informal como sujeto al pago del ISR.

Dicho régimen estaba comprendido en los artículos 115, 115-B, 115-C, 116 y 117 y se mantuvo en vigencia año con año hasta el ejercicio fiscal de 1997, año en que fue derogado por decreto publicado en el D.O.F. el 29 de Diciembre de 1997.

Este régimen de contribuyentes menores establecía como sujetos del mismo a las siguientes personas físicas:

- a) Quienes realicen actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes que enajenen productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas no industrializados;
- b) Locatarios de mercados públicos que realicen ventas al menudeo.

Respecto a esta restricción para considerar sólo como sujetos a este nuevo régimen de contribuyentes menores a las personas físicas mencionadas, en el dictamen correspondiente que recayó a la reforma señalada, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados señaló lo siguiente:

- "Por lo que se refiere al régimen de contribuyentes menores, esta comisión considera adecuada la medida que propone el ejecutivo federal en la iniciativa que se dictamina, en el sentido de que sólo puedan optar por pagar el impuesto, conforme al régimen de referencia las personas físicas que realicen actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública, así como los vendedores ambulantes, pero estima que éstos sólo deben ser considerados como contribuyentes menores cuando enajenen productos agrícolas, ganaderos, o pesqueros o silvícolas, no industrializados. La comisión considera adecuada dicha

limitación porque el régimen de contribuyentes menores que sí cuentan con la capacidad administrativa (sic) necesaria para tributar en términos del régimen general de ley, eludan el pago de impuestos al acogerse al régimen mencionado, además, con objeto de promover los sectores agrícola, ganadero, pesquero y silvícola, esta comisión estima necesario que sólo los contribuyentes mencionados que se dediquen a la enajenación de productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas no industrializados puedan tributar en dicho régimen".

Por lo anterior, el Régimen de Contribuyentes Menores contemplaba al C.I. pero sólo parcialmente, ya que, solamente permitía que fueran sujetos al mismo, las personas físicas que realizaran actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública, así como los vendedores ambulantes cuando enajenaran productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas, no industrializados, lo que de acuerdo con las formas en las que se manifiesta el C.I. está claro que el legislador quiso referirse a los conocidos como tianguistas o comerciantes de mercados sobre ruedas, que en general llevaban a cabo la venta de estos productos. Por lo que, al establecer que los productos no sean industrializados como podrían ser calzado, vestido, aparatos electrónicos, etc., no eran considerados como contribuyentes menores aquellos comerciantes informales cuyas mercancías que vendían eran precisamente productos industrializados y por lo tanto no se les aplicaba el régimen en comento.

En esa LISR de ese tiempo, los contribuyentes menores, para ser considerados como tales tenían que cumplir con las siguientes obligaciones:

I.- Que en el año calendario anterior hubieran obtenido ingresos por su actividad empresarial, que no hubieran excedido de diez veces el salario mínimo general vigente del área geográfica correspondiente al Distrito Federal elevado al año.

II.- Que la explotación de la negociación se efectuara exclusivamente por el contribuyente, sin que para dicho objeto tenga trabajador alguno.

III.- Que la negociación estuviera establecida en una superficie que no exceda de 20 metros cuadrados cuando sea de su propiedad.

IV. Que no tuviera más de un establecimiento.

V. Que los bienes que se enajenaran o los servicios que prestaran fueran directamente al consumidor.

Las principales obligaciones a que estaba sujeto el contribuyente menor se señalaban en el artículo 115-B de la LISR, siendo las que a continuación se detallan:

- I. Estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC).
- II. Llevar contabilidad simplificada de sus operaciones de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, su Reglamento y el Reglamento de la LISR.
- III. Expedir comprobantes simplificados de sus operaciones los cuales únicamente debían contener los siguientes requisitos:

- a) Nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del RFC de quien lo expide.
 - b) Número de folio, lugar y fecha de expedición.
 - c) Importe total de la operación.
- IV. Efectuar pagos provisionales bimestrales a cuenta del impuesto anual, los cuales debían hacerse a más tardar el día 20 del mes siguiente al bimestre de que se trate.
- V. Conservar en el lugar donde se dió el domicilio fiscal y durante el plazo que señala el Código Fiscal de la Federación (CFF), la documentación comprobatoria del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Por su parte, en el Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta se estableció en el artículo 137-C, otra opción para el pago de ISR para las personas físicas que realizaran actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes.

Esta opción establecida en el artículo 137-C del Reglamento de la LISR en términos generales establecía lo siguiente:

- I. El impuesto se pagará mediante recaudación que pueden efectuar las personas físicas o morales que les enajenaren las mercancías con las que desarrollarán su actividad empresarial, a petición de ellos mismos. La recaudación sería del 10% del monto total de las adquisiciones que efectúen, misma que deberá anotarse

por separado en el comprobante respectivo y tendrá el carácter de pago definitivo.

II. Los contribuyentes que ejerzan esta opción tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Estar inscritos en el RFC y manifestar que optan por pagar el ISR conforme a lo dispuesto en ese artículo.
- b) Conservar la documentación comprobatoria de las compras que efectúen.
- c) Mantener en su poder copia de la documentación comprobatoria de las compras de las mercancías que tengan para su venta al público.

Las personas físicas o morales que enajenen mercancías a contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere este artículo deberán enterar el impuesto que recauden dentro del mismo plazo en que deban efectuar sus propios pagos provisionales del ISR, así como llevar en una cuenta especial el registro de dicho impuesto.

Es conveniente aclarar, que los artículos antes mencionados y que hacen referencia al contribuyente menor, probablemente hayan tenido una aplicación práctica, debido a que desde el año de 1991 la autoridad fiscal emitió anualmente una resolución que establecía reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal aplicable a los contribuyentes menores, conteniendo mayor elasticidad en cuanto a los requisitos fiscales que se requieren para ser contribuyente menor.

Así de esta manera, la última resolución emitida que tendría vigencia hasta el 31 de Diciembre de 1997, establecía en términos generales lo siguiente:

RESOLUCIÓN QUE ESTABLECE REGLAS GENERALES Y OTRAS
DISPOSICIONES DE CARÁCTER FISCAL.
(CONTRIBUYENTES MENORES)

La resolución señala que pueden ser sujetos al Régimen de Contribuyentes Menores y por tanto serían considerados como tales a las siguientes personas:

- I. Las personas físicas que realicen actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes y que enajenen productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas no industrializados, así como los locatarios de mercados públicos que realicen ventas al menudeo.

Este requisito establece al igual que la LISR, una limitante relativa a que para ser considerado como contribuyente menor se tiene que cumplir con la condición de que se enajenen productos de los ya mencionados, a diferencia de la resolución emitida para el ejercicio de 1996 en que no se establece la obligación fiscal de enajenar productos no industrializados como lo señala la LISR, lo que dio margen a que existiera la posibilidad de que se incrementara el universo de contribuyentes menores con el sector del comercio informal que no estaba previsto.

- II. Que en ejercicio inmediato anterior (1996) el monto de sus ingresos no haya sido superior a \$ 261,129.60.

De nueva cuenta se otorga mayor margen en cuanto a la limitante para ser considerado como contribuyente menor, ya que, la LISR establece una cantidad menor en relación a esta resolución.

- III. Que cuente como máximo con tres trabajadores o familiares de salario mínimo. Esta regla era más flexible que la propia LISR, ya que, sí permite que el contribuyente menor tenga trabajadores.
- IV. Que las ventas o los servicios se presten directamente al público.
- V. Que el valor de los bienes afectos al negocio no exceda de las cantidades que, atendiendo al área geográfica para fines de la aplicación del salario mínimo en la que el contribuyente tenga su domicilio fiscal se señalen.

Los contribuyentes menores que hayan optado por la opción referida, determinarían y pagarían el impuesto de manera trimestral (no bimestral como señalaba la ley), para lo cual tomarían el monto de sus ingresos brutos del trimestre que correspondiera y calcularían su cuota trimestral aplicando una tabla que junto a la resolución establecía la autoridad fiscal, por ejemplo, si el contribuyente menor obtuvo ingresos del trimestre por un monto de \$33,250.00 la tabla señalaba una cantidad de ISR a pagar de 1.73 o bien si los ingresos del trimestre eran de \$66,000.00 la cuota a pagar sería de \$427.15.

Así de esta manera, no se aplicaría ningún tipo de cálculo matemático, pues bastaba con relacionar el monto el ingreso trimestral con el ISR a pagar.

En cuanto al establecimiento de obligaciones, la resolución señalaba que los contribuyentes que reunieran los requisitos anteriormente mencionados para ser considerados como menores, tendrían las siguientes:

- I. Solicitar su inscripción en el RFC, señalando que son contribuyentes menores, dentro del mes siguiente a la fecha de inicio de sus operaciones.
- II. Entregar a sus clientes copias de las notas de venta, cuando excedan de \$41.00 las cuales únicamente deberán contener los siguientes requisitos:
 - a) Nombre, domicilio fiscal y RFC.
 - b) Número consecutivo
 - c) Lugar y fecha de expedición
 - d) Importe total de la operación
- III. Solicitar y conservar los comprobantes que reúnan requisitos fiscales por las compras de bienes nuevos que usen en su negocio, cuando el precio superior a \$1,100.00.
- IV. Anotar la cantidad a que se refiere la tabla de la Resolución en el formato de pago 1, y enteraría trimestralmente en los bancos autorizados.

Por otra parte, los contribuyentes menores no estarían obligados a presentar declaración anual y a llevar contabilidad, y dejarían automáticamente de tributar conforme a este régimen fiscal, cuando expidieran comprobantes de sus operaciones que contengan además de los requisitos señalados con antelación los siguientes:

- a) El nombre, denominación o razón social y domicilio de la persona a favor de quien se expidieran.
- b) El IVA, en forma expresa y por separado del precio.

Los contribuyentes menores de ese ejercicio fiscal, no estaban obligados como en este ejercicio 2004, al pago del impuesto al Activo e Impuesto al Valor Agregado.

En resumen, en el año de 1990 se introdujo un nuevo Régimen de Contribuyentes Menores constituyendo así un drástico cambio, al limitar este régimen en mención únicamente a locatarios de mercados públicos, y a quienes tienen puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes, siempre que no enajenen productos industrializados. Asimismo, se redujo en consecuencia el límite de los ingresos para calificar como menor, haciéndose también más restrictivos los demás requisitos.

Para el ejercicio fiscal de 1998, mediante reforma fiscal publicada en el D.O.F. el 29 de Diciembre de 1997 se derogaron los artículos 115, 115-B, 115-C, 116 y 117 en los que se establecía el mencionado Régimen de Contribuyentes Menores, y paralelamente se reformó significativamente la Sección II del Capítulo VI del Título IV de la LISR que establecía el régimen de personas que realicen operaciones

exclusivamente con el público en general, para crear un nuevo régimen denominado "Del Régimen de Pequeños Contribuyentes", que aún dicho régimen se encuentra vigente en la Ley Fiscal.

Ese régimen constaba de cuatro artículos 119-M al 119-O y contenía las siguientes reglas:

Los sujetos que pueden optar por esta Sección III son las personas físicas que realicen actividades empresariales. Recordemos que las actividades empresariales se encuentran definidas en el artículo 16 del CFF y son: las comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, pesqueras y silvícolas; y que las comerciales son definidas como las que de conformidad con las leyes federales tienen ese carácter.

El requisito principal para ser considerado pequeño contribuyente, era además de realizar actividades empresariales, que los ingresos obtenidos en el año de calendario anterior no hubieran excedido de \$2,622,422.00.

En ese ejercicio fiscal tenían una tasa que iba del 0% hasta el 2.5%, y las principales obligaciones a que estaban sujetos los contribuyentes de este régimen se señalaban en el artículo 119-Ñ, siendo las que a la letra dicen:

- I. Solicitar su inscripción en el RFC.
- II. Presentar aviso a más tardar el 31 de marzo del ejercicio en que comiencen a pagar el impuesto conforme a esta sección o régimen dentro del mes siguiente al de inicio de operaciones. Asimismo, cuando dejen de pagar el impuesto

conforme a esta sección, deberán presentar aviso ante la autoridad administradora que corresponda, dentro del mes siguiente a la fecha en que se dé dicho supuesto.

III. Conservar comprobantes que reúnan requisitos fiscales, por las compras de bienes nuevos que usen en su negocio, cuando el precio sea superior a \$1,409.00.

IV. Llevar un registro de sus ingresos diarios.

V. Entregar a sus clientes copias de las notas de venta cuando se trate de operaciones mayores de \$54.00 y conservar original de las mismas. Estas notas deberán reunir los siguientes requisitos:

- Contener impreso el nombre, domicilio fiscal y clave del RFC del contribuyente de quien los expida:
- Contener impreso el número de folio, lugar y fecha de expedición e importe total en número y letra.

En los casos en que los contribuyentes utilicen máquinas registradoras, podrán expedir como comprobantes simplificados, la copia de la parte de los registros de auditoría de dichas máquinas en la que aparezca el importe de la operación de que se trate.

VI. Presentar en los meses de julio del ejercicio al que corresponda el pago y de enero del ejercicio siguiente, declaraciones semestrales en las que se

determinará y pagará el impuesto conforme a lo dispuesto en la tabla. Tratándose de contribuyentes que expidan uno o más comprobantes que reúnan todos los requisitos fiscales, a partir de que se expidió el comprobante efectuarán pagos trimestrales a más tardar el día 17 de los meses de abril, julio, octubre y enero del siguiente año. Los pagos semestrales y trimestrales tendrán carácter de definitivos.

Para efectos de los pagos semestrales y trimestrales, la disminución señalada en el primer párrafo del artículo 119-N, será de un monto equivalente a tres veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al número de meses que comprenda el pago.

Los contribuyentes que hayan efectuado pagos en forma trimestral o semestral, podrán calcular el impuesto en forma anual, pudiendo acreditarse contra el impuesto a pagar en el ejercicio, los pagos trimestrales o semestrales según sea el caso, del mismo ejercicio efectuados con anterioridad. El impuesto del ejercicio se pagará mediante declaración ante las oficinas autorizadas durante el periodo comprendido entre los meses de febrero y abril siguientes a la fecha en que termine el ejercicio fiscal de que se trate.

A mayor abundamiento, cabe señalar que la Ley del Impuesto al Activo (LIMPAC), señalaba en su artículo 6 fracción III (artículo aún vigente para este ejercicio 2004) que no pagarán el Impuesto al Activo (IMPAC) las personas físicas que realicen actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes, cuando las mismas hayan optado por pagar el ISR de conformidad con lo dispuesto por el Reglamento de la LISR.

En cuanto a la existencia de este actual Régimen de Pequeños Contribuyentes, en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley que Modifica diversas disposiciones fiscales para 1998 se señaló que:

- "...la existencia de diversos regímenes para pequeños contribuyentes ha hecho que la línea divisoria entre los mismos resulte confusa y, por consiguiente, que algunos contribuyentes busquen ubicarse en un régimen que no es propiamente el suyo, con el propósito de obtener beneficios. Por ello y con el objeto de establecer un esquema sencillo, se propone uniformar los regímenes que actualmente se aplican".

En este orden de ideas, se puede decir que, esa Sección III del Capítulo VI del Título IV de la LISR vigente en ese año, que establece el actual Régimen de Pequeños Contribuyentes integraba a los siguientes contribuyentes:

1. A los contribuyentes menores al derogarse los artículos 115, 115-B, 115-C, 116 y 117 de la LISR del ejercicio anterior.
2. A las personas físicas que realizan actividades empresariales que hubiesen optado por el régimen simplificado contemplado en el artículo 119-A que también se modifica para el ejercicio fiscal 1998, dejándolo sólo para el sector agropecuario, el de autotransporte de carga o pasajeros y opcional para los artesanos. Aunque se prevé que dichos sectores puedan tributar en esta Sección III siempre y cuando sus ingresos no excedan a \$2,622,422.00.

3. Las personas físicas que realicen exclusivamente operaciones con el público en general previstas en el artículo 119-M a 119-O (ejercicio 1998), que se modifiquen substancialmente y que estaba precisamente en esta sección III.

Con las reformas de Diciembre de 2000, para el ejercicio fiscal 2001, el vigente Régimen de Pequeños Contribuyentes siguió previsto en los artículos 119-M a 119-O, sufrió nuevamente algunos cambios, principalmente sobre quienes podían tributar dentro de este régimen, siendo éstas: las personas físicas que enajenen bienes o presten servicios al público en general, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial no hubieran excedido de la cantidad establecida en el artículo 2-C de la LIVA, la cual era de \$1,337,303.00,

Sin embargo, dentro de las reformas, este régimen se dejó abierto para los contribuyentes que se dedicaran a actividades ganaderas, agrícolas, pesqueras, o silvícolas, de autotrasporte de carga o pasajeros, así como las artesanales (pertenecientes al régimen simplificado), siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial y los intereses obtenidos en el año de calendario anterior no hubieran excedido de \$1,337,303.00. y sobre todo, siempre que no facturarán, podían tributar bajo el Régimen de Pequeños Contribuyentes.

Los contribuyentes sujetos a este régimen tenían las siguientes obligaciones:

- I. Solicitar su inscripción al RFC.
- II. Presentar aviso a más tardar el 31 de marzo del ejercicio en el que comenzaran a pagar el impuesto o dentro del primer mes siguiente al de inicio de

operaciones. Asimismo cuando dejaren de pagar el impuesto conforme al régimen en mención.

Cuando los ingresos propios de la actividad empresarial obtenidos por el contribuyente excedieran de la cantidad mencionada con antelación, el contribuyente dejaría de tributar conforme a la sección III y tributar en la Sección I o II según correspondiera, a partir del mes siguiente a aquél en que se excediera el monto.

En este ejercicio fiscal, cuando los contribuyentes dejaren de pagar el impuesto conforme al Régimen de Pequeños Contribuyentes, en ningún caso podían volver a tributar en los términos del mismo.

III. Conservar los comprobantes que reúnan los requisitos fiscales, por las compras de bienes nuevos que usen en su negocio, cuando el precio era superior de \$1,707,00.

IV. Llevar un registro de ingresos diarios

Si los contribuyentes sujetos a este régimen expedían comprobantes con los requisitos fiscales que señalan el CFF, no podían seguir en este régimen.

V. Entregar a sus clientes copias de las notas de venta cuando se trate de operaciones mayores a \$50.00 y conservar originales de las mismas.

VI. Presentar en los meses de julio del ejercicio al que corresponda el pago y de enero del ejercicio siguiente, las declaraciones semestrales, teniendo el carácter de pagos definitivos.

En resumen, podían tributar en este régimen fiscal las personas físicas que hubiesen obtenido ingresos en el año de calendario anterior, que no hubieran excedido de la cantidad de \$1,456,992.00, conforme al artículo 119-M de la LISR vigente en el año 2001.

Los contribuyentes sujetos a este régimen no estaban obligados al pago del IVA, conforme a lo establecido en el artículo 2-C de la LIVA.

La forma de pagar el ISR se realizaba en pagos semestrales, es decir, la declaración de impuestos se presentaba cada 6 meses y se tributaba sobre la base de ingresos brutos, es decir, sin deducciones, lo único que tenían derecho es a disminuir 3 veces el salario mínimo vigente elevado al período en el cual se va a presentar la declaración.

La tasa de impuesto máximo era del 2% sobre el total de las ventas.

Tenían opción de presentar o no declaración anual, pero si se presentaba ésta declaración, se tenía que presentar por un periodo de 5 ejercicios consecutivos.

Para el ejercicio fiscal 2002, dentro del Régimen de Pequeños Contribuyentes, los principales y más importantes cambios que hubo fueron los siguientes:

Podían tributar las personas físicas que hubieran obtenido ingresos en el año de calendario anterior, que no hubieran excedido de la cantidad de \$1,500,000.00, conforme al artículo 137 de la LISR.

Los contribuyentes sujetos a este régimen, no eran sujetos al pago de IVA, conforme al artículo 2-C de la LIVA.

La presentación de declaraciones sigue siendo semestral al igual que el ejercicio fiscal 2001, presentándose en los meses de julio y enero del siguiente año.

El procedimiento para el cálculo de ISR era el siguiente: Se aplicaba únicamente el 1% a la diferencia que resultará de disminuir al total de los ingresos, un monto equivalente a tres veces el salario mínimo general vigente del área geográfica del contribuyente, teniendo la obligación de efectuar pagos provisionales semestrales.

Tenían como obligación el conservar los comprobantes fiscales por las compras de bienes nuevos que utilizaran en su negocio, cuando el precio excediera de \$2,000,00. Asimismo entregar a sus clientes copia de las notas de venta y conservar las originales.

Se tenía la opción de presentar declaración anual, pero una vez ejercida la opción no se podía dejar de presentar por un período mínimo de 5 ejercicios.

Para el ejercicio fiscal 2003, dentro de las reformas importantes para este régimen es la de efectuar una declaración informativa de los ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior, obligación que no tenían hasta el año 2002, reforma prevista en el

artículo 137 Cuarto párrafo. Con dicha declaración se pretendió ejercer un mayor control en lo que a la fiscalización se refiere.

Cabe resaltar que hasta el año 2002, a los pequeños contribuyentes se les restringía la enajenación de bienes de procedencia extranjera, pero con las reformas a este Régimen, encontramos que en el artículo 137 quinto párrafo de la LISR reformado se abrió un poco en lo que toca a la venta de bienes de procedencia extranjera, es decir, que se podía pertenecer a este régimen siempre que los ingresos obtenidos por la enajenación de dicha mercancía no fuera superior al 30%.

Otra de las reformas importantes para ese ejercicio 2003, se estableció el artículo 138 primer párrafo de la LISR, en donde se señala que los pequeños contribuyentes podrán efectuar una deducción de cuatro salarios mínimos del área geográfica del contribuyente para el cálculo anual, pero en el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 139 de la LISR establece que la deducción será de tres salarios mínimos para el cálculo provisional.

El punto más importante de esas reformas fue la que se hizo al primer párrafo de la fracción VI del artículo 139, y fue que las declaraciones que tienen que presentar los pequeños contribuyentes ya no serían semestrales, sino mensuales, como hasta hoy siguen siendo y tendrían el carácter de pagos definitivos.

Otro de los puntos cruciales de la reforma fiscal 2003 al régimen de pequeños contribuyentes, fue que ya no se les permite presentar declaración anual (recuérdese que hasta el ejercicio fiscal 2002 dicha declaración era optativa), de tal suerte que como se ha mencionado, los pagos mensuales tendrían el carácter de definitivos.

En este ejercicio fiscal 2004, las modificaciones para el ISR fueron realmente pocas, ya que las únicas modificaciones al respecto son la adición de un último párrafo a la fracción IV del artículo 139 de la LISR para facultar a los estados que firmen convenio de coordinación fiscal para establecer cuotas fijas de dicho impuesto. Así también, se establece mediante el artículo único de los transitorios de la LISR que los municipios y estados que celebren convenio de coordinación tendrán derecho a la participación del 100% en partes iguales en la administración del ISR de los Pequeños Contribuyentes. Todo lo demás sigue igual.

Tienen la opción de pagar el ISR conforme al Régimen de Pequeños Contribuyentes, las personas físicas que realicen actividades empresariales (en el caso que nos ocupa, las comerciales) que únicamente enajenen bienes o presten servicios, al público en general, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial y los intereses obtenidos en el año de calendario anterior, no hubieran excedido de \$1,750,000.00.

De lo anterior desprendemos lo siguiente:

- a. Sólo podrán tributar en este régimen, las personas físicas que realicen actividades empresariales o que presten servicios exclusivamente con el público en general.
- b. Además, los ingresos (propios de su actividad, más los intereses) que obtengan por la actividad que desarrollen, no podrán exceder de \$ 1,750,000.00.

Tienen la obligación de presentar ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) a más tardar el día 15 de Febrero de cada año, una declaración informativa de los ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior.

Ahora bien, si nos enfocamos en los antecedentes de la legislación fiscal del Régimen de Pequeños Contribuyentes es, porque como ya mencionamos, para los legisladores federales, un régimen como éste, da la oportunidad para que todos aquellos que se encuentran inmersos en el C.I., se regularicen y cumplan con la obligación Constitucional de pagar impuestos a que estamos obligados todos aquellos que percibimos ingresos.

2.2 Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Paralelamente al establecimiento del nuevo Régimen de Contribuyentes Menores que se estableció en los artículos 115 al 117 de la LISR se estableció un tratamiento específico para estos contribuyentes menores, dicho tratamiento se mantuvo en términos generales del mismo modo año con año hasta el ejercicio fiscal de 1997, año en que fueron derogadas las disposiciones relativas a los contribuyentes menores tanto en la LIVA como en la LISR, dando paso en el ejercicio fiscal de 1988 al Régimen de Pequeños Contribuyentes.

Como se recordará el Régimen de Contribuyentes Menores en mención preveía normas aplicables al comercio informal, puesto que, establecía como sujetos del mismo (además de los locatarios de mercados públicos que realizaran ventas al menudeo), a las personas físicas.

- a) Quienes realicen actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes que enajenen productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas no industrializados.

En este sentido, las reglas previstas en la LIVA relativas a los contribuyentes menores para el ejercicio fiscal de 1997, en términos breves y generales establecían lo siguiente:

De conformidad con el artículo 35 de la LIVA, estos contribuyentes menores pagarían el IVA de conformidad con la estimación del valor de los actos o actividades por los que debían pagar el impuesto, que al efecto les practicarían las autoridades fiscales, debiéndose observar lo siguiente:

- I. Tendrían la obligación de llevar y conservar contabilidad simplificada de sus operaciones de conformidad con el CFF, su reglamento y el reglamento de la LIVA.
- II. Dichas personas no tendrían obligación de calcular ni declarar mensualmente el monto de las contraprestaciones que correspondan a sus actividades por las que debían pagar el impuesto. Las autoridades fiscales les estimarían el valor de los actos o actividades por los que están sujetos a pagar el impuesto, excluyendo las actividades sujetas a la tasa de 0%, a esta estimación las autoridades aplicarían la tasa del impuesto que corresponda, según sea el caso, obteniéndose así el impuesto a cargo estimado.

- III. Pagarían bimestralmente el impuesto a que se refiere la fracción anterior a cuenta del ejercicio, los cuales deberían hacerse dentro del bimestre al cual corresponda ante las oficinas autorizadas.
- IV. Tendrían la obligación de expedir y conservar los comprobantes simplificados en los términos del artículo 115-B de la LISR.

Para los efectos de la estimación que realizarían las autoridades fiscales se tomaría en cuenta:

- a) Importe de compras efectuadas.
- b) Inventarios de mercancías, de máquinas y equipo.
- c) Monto de la renta del local en que estén establecidos los negocios.
- d) Impuestos pagados a la Federación, Distrito Federal, Estados o Municipios.
- e) Cantidades que hayan cubierto por concepto de energía eléctrica y teléfono.
- f) Zona comercial en que se encuentre ubicado el negocio.

La estimación que realizarán las autoridades fiscales se harían por ejercicios y se dividirían entre seis para los efectos del pago bimestral.

De lo anterior podemos observar, que tanto la LIVA como la LISR, preveían la facultad que tendrían las autoridades fiscales para estimar el impuesto a pagar por los contribuyentes menores. Además tal parece, que tales reglas al igual que las establecidas en la LISR relativas a los contribuyentes menores, fueron establecidas más para aquellos contribuyentes locatarios de mercados públicos y no para los contribuyentes con puestos fijos y semifijos en la vía pública o como comerciantes

ambulantes, toda vez que, de la lectura dichas reglas se pueden observar que en la mayoría de los casos son inoperantes para estos últimos contribuyentes.

Como se señaló en líneas anteriores, para el ejercicio fiscal de 1998 desapareció la figura de contribuyente menor, dando paso a la actual figura del Pequeño Contribuyente.

En ese sentido, para el ejercicio fiscal de 1999 la LIVA preveía reglas para el Pequeño Contribuyente en los artículos 2-C y 4-B.

El artículo 2-C de la LIVA señalaba, que las personas físicas con actividades empresariales que únicamente enajenaran bienes o prestaran servicios al público en general, no estaban obligadas al pago del impuesto, siempre que en el año de calendario anterior hubieran obtenido ingresos que no excedieran de \$ 1,000,000.00.

También señalaba que estarían obligadas a recabar y conservar la documentación comprobatoria por la compra de bienes nuevos que usaran en su negocio, cuando el precio sea superior a \$ 1,409.00.

De acuerdo con el artículo 4-B de la LIVA, los pequeños contribuyentes debían expedir la documentación comprobatoria de sus actividades en la fecha en la que efectivamente se cobraran los bienes enajenados o los servicios prestados.

Así pues, el pequeño contribuyente cuando realizaba operaciones con el público en general, podría acogerse a la opción del artículo 2-C de la LIVA, es decir, no estaría obligado al pago de dicho impuesto; así también debía llevar un registro de sus

ingresos diarios y presentar el pago de ISR semestralmente cuando no expidieran comprobantes con todos los requisitos fiscales.

Para el ejercicio fiscal de 2000, con las reformas establecidas, ya únicamente había un artículo que regía al Pequeño Contribuyente, siendo este, el artículo 2-C que señalaba, que las personas físicas con actividades empresariales que únicamente enajenaran bienes o prestaran servicios al público en general, no estaban obligadas al pago del impuesto, siempre que en el año de calendario anterior hubieran obtenido ingresos que no excedieran de \$ 1,337,303.00.

En realidad en este ejercicio fiscal no hubo cambios importantes en la LIVA, prácticamente sólo se actualizaron las cantidades, de acuerdo con el artículo 17-A del de la Federación.

Para el ejercicio fiscal 2001, la LIVA preveía reglas para el pequeño contribuyente, ya únicamente en el artículo 2-C, que establecía que las personas físicas con actividades empresariales que únicamente enajenaran o prestaran servicios al público en general, no estaban obligadas al pago del impuesto por dichas actividades, siempre que en el año de calendario anterior hayan obtenido ingresos que no excedieran de \$ 1,000,000.00. por dichas actividades.

Para el ejercicio fiscal 2002, prácticamente no hubo reformas ni cambio alguno en cuanto al IVA, lo único importante fue, que quienes tuvieran que declarar el IVA, ya no podrían pertenecer al Régimen de Pequeños Contribuyentes.

Para el ejercicio fiscal 2003, en términos de lo dispuesto por el artículo 2-C de la LIVA, dichos contribuyentes estaban exentos de dicho pago.

Como se aprecia la finalidad del régimen en estudio, era la de brindar oportunidad de que las personas con ingresos pequeños paguen poco, pero que finalmente paguen, y dejen de estar sumidos en la "economía informal" que tanto daño hace al país.

Si bien es cierto que los pequeños contribuyentes estaban exentos del IVA, hay que hacer mención que en la reforma fiscal del ejercicio 2003, se hizo una adición del artículo 43 de la LIVA. Dicho dispositivo legal estableció la facultad a los Estados para legislar un impuesto estatal a las personas que paguen el ISR como pequeños contribuyentes. En efecto, el artículo 43 adicionado a la LIVA, en términos generales establecía que los Estados podrían cobrar un gravamen a los pequeños contribuyentes, hasta de por 2% como máximo sobre sus ingresos brutos efectivamente obtenidos (es decir, sin deducción alguna) realmente cobrados, y también podrían cobrar cuotas fijas.

Lo importante de lo anterior, es que se estableció un impuesto sobre ingresos, situación que resultó contraria a la esencia de lo establecido en el primer párrafo del artículo 2-C de la LIVA, que estipula que las personas físicas del Régimen de Pequeños Contribuyentes estaban exentas del IVA, por lo que, tal gravamen rompió con la finalidad del cómodo régimen en mención.

Para el actual ejercicio fiscal 2004, la LIVA sufre severas e inconstitucionales reformas en su artículo 2-C, reforma que establece que las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes pagarán el IVA mediante

estimativa que practiquen las autoridades fiscales, en lugar de hacerlo en los términos generales que establece la ley.

Respecto al pago de éste impuesto deberá realizarse por los mismos periodos y en las mismas fechas en los que se efectúe el pago del ISR, es decir, los pagos serán mensuales.

Entonces, a partir de Enero de 2004, los contribuyentes del régimen de pequeños contribuyentes, deben pagar IVA (hasta el año pasado, estaban exentos).

El IVA que deberán pagar, se calculará de acuerdo a estimativa que realicen las autoridades fiscales. La autoridad para llevar a cabo la estimativa, tomará en cuenta la declaración informativa de ingresos que para efecto de ISR deberá de presentarse señalando los ingresos del ejercicio inmediato anterior (artículo 137 de la LISR).

Deberán aplicar ciertos coeficientes de valor agregado á los actos o actividades para el pago del IVA. El coeficiente de valor agregado, es el porcentaje mediante el cual se pretende cortar una parte (utilidad) de los actos o actividades que deberán pagar el IVA. Así, en primer orden, encontramos tres Coeficientes de Valor Agregado genéricos, que deberán aplicarse, con la reserva de aplicar el que le corresponda a la actividad del contribuyente:

- 50% por la prestación de servicios.
- 20% en la enajenación.
- 20% en el arrendamiento.

No obstante lo anterior, dentro del cálculo de la estimativa no habrán de considerarse los actos o actividades afectos a la tasa 0% (artículo 2-A de la LIVA).

Como ya señalamos, se establecen coeficientes generales de valor agregado, sin embargo, el artículo 2-C de la LIVA establece los coeficientes de acuerdo a los actos o actividades que realicen los contribuyentes, por lo que deberán aplicar el coeficiente que les corresponda, y de no encontrarse establecida su actividad, deberán aplicar cualquiera de los tres coeficientes generales.

Por lo que se puede apreciar, a partir de este ejercicio fiscal, los contribuyentes que tributen bajo el Régimen de Pequeños Contribuyentes, están obligados al pago de IVA, por lo que se terminó su trato preferencial sobre los demás regímenes. Anteriormente, tales contribuyentes, cuyos ingresos no excedieran de \$1, 603,000.00 estaban exentos del pago de este impuesto, lo que con las nuevas reformas, ya no es así, ya tienen que pagar IVA.

Sin embargo, considerando la escasa capacidad económica de la mayoría de estos contribuyentes, se dispone que podrán pagar el impuesto mediante la estimación del valor de las actividades que realicen; dicha estimación será efectuada por las autoridades fiscales.

Así también se señala la obligación para los contribuyentes de este régimen, de llevar un registro diario de sus ingresos, efectuando la separación de las actividades por las que deba pagar el impuesto conforme a los distintos coeficientes y tasas aplicables.

No podrán expedir comprobantes fiscales que cumplan con todos los requisitos (artículo 29-A del CFF), y en su lugar deberán expedir comprobantes simplificados (artículo 37 del RCFF).

En resumen, el Régimen de Pequeños Contribuyentes es un régimen fiscal que si es cierto, parece sencillo, también es cierto que es de los pocos regímenes que año con año, sufren alguna modificación.

En sus inicios podían facturar y trasladar el IVA, después se les deja exentos (artículo 2-C de la LIVA), y se les amenaza con cambiarlos al Régimen General si cobran IVA. Posteriormente, a partir de este año 2004, los hacen sujetos de pagar IVA.

Como podemos observar, para este año 2004 encontramos una reforma fiscal que vulnera a este régimen, ya que, si bien es cierto, la intención que se pretende pudiéramos pensar es buena, pero también es cierto que esta situación seguirá provocando que el comercio informal siga prevaleciendo, debido a la complejidad de las leyes fiscales.

2.3 Código Fiscal de la Federación.

Por decreto publicado en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1998, el CFF sufrió diversas modificaciones, entre las que destacan por la importancia para la presente investigación la relativa a la reforma de los artículos 30, 42 y 49.

En este sentido, para el ejercicio fiscal de 1999, el CFF establecía en su artículo 30 la obligación de contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública, para tener a disposición de las autoridades fiscales su Cédula de Identificación Fiscal o su aviso de alta al RFC, así como los comprobantes que ampararan la legal posesión o propiedad de las mercancías que venden en esos lugares.

En el artículo 42 del CFF se estableció que las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes han cumplido con las disposiciones fiscales y en su caso, determinar las contribuciones omitidas, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estaban facultadas para:

- V. Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de expedición de comprobantes fiscales y de la presentación de solicitudes o avisos en materia del RFC, e inscribir a quienes de conformidad con las disposiciones fiscales debieran estar inscritos en dicho registro.

Por su parte, el artículo 49 del CFF se refería concretamente a las reglas para llevar a cabo las visitas domiciliarias a que se refería la fracción V del artículo 42 y establecía en su fracción primera la posibilidad de llevar a cabo estas visitas a los comerciantes informales.

Así la fracción I del artículo 49, establecía que estas visitas domiciliarias llevarían a cabo en el domicilio fiscal, establecimientos, puestos fijos y semi vía pública, o sucursales de los contribuyentes, siempre que se encontraran

público en general, donde se realizaran enajenaciones, prestaran servicios, con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de expedición de comprobantes fiscales o presentación de solicitudes o avisos en materia de RFC.

Cabe señalar que estas disposiciones, eran las más importantes en cuanto a la regulación del comercio informal, ya que, se referían expresamente a esta clase de comercio (aún y cuando sólo se referían al ejercicio en puestos fijos o semifijos en la vía pública y no al ambulante) sin establecer la limitación prevista en el Régimen de Contribuyentes Menores que tuvo vigencia de 1990 a 1997, en el que solo sujetaba a aquellos comerciantes informales que enajenaban productos no industrializados.

De las reformas al CFF publicadas en el D.O.F. el 5 de enero de 2004, entre las más importantes, son al artículo 26-A, que establece que los contribuyentes obligados al pago de ISR en los términos del Título IV, Capítulo II, Secciones I, II y III de la LISR, serán responsables de las contribuciones que se hubieran causado en relación con sus actividades empresariales hasta por un monto que no exceda del valor de los activos afectos a dicha actividad.

Así también, al artículo 27 del CFF, que establece que las personas morales, así como las personas físicas que deban presentar declaraciones periódicas o que estén obligadas a expedir comprobantes por las actividades que realicen, deberán solicitar su inscripción en el RFC del SAT, proporcionar la información relacionada con su identidad, su domicilio y en general sobre su situación fiscal, mediante los avisos que se establecen en el Reglamento del CFF. Asimismo, las personas a que se refiere este párrafo estarán obligadas a manifestar al RFC su domicilio fiscal; en el caso de

cambio de domicilio fiscal, deberán presentar el aviso correspondiente, dentro del mes siguiente al día en que tenga lugar dicho cambio. No se considera como domicilio fiscal el manifestado en el aviso a que se refiere este párrafo cuando en el mismo no se verifique alguno de los supuestos establecidos en el artículo 10 del CFF.

En lo que respecta al artículo 10 del CFF, se reformó la fracción I, inciso b, que dice que se considera domicilio fiscal, tratándose de personas físicas, cuando no realicen actividades empresariales y presten servicios personales independientes, el local que utilicen para el desempeño de sus actividades.

CAPÍTULO III
RÉGIMEN FISCAL PARA EL COMERCIO INFORMAL.

3.1 Planteamiento del Problema del Comercio Informal.

En el capítulo primero, vimos que el C.I. tiene una serie de causas graves que lo generan y analizamos brevemente el problema que origina en materia fiscal, por lo que para integrarlos a un régimen fiscal adecuado, debemos exponer primeramente el planteamiento del problema.

Antes de iniciar con el planteamiento del problema, en principio es conveniente señalar más ampliamente una premisa que constituye no solo el fundamento jurídico constitucional de la obligación de contribuir al gasto público, sino que además, contiene los principios jurídicos de toda contribución, puesto que, una vez explicada se tratará de trasladarla al C.I.

Como ya sabemos, el Estado, tiene la obligación de proporcionar ciertos servicios públicos a los habitantes, así como la de cuidar de su bienestar y seguridad, para lo cual tiene que efectuar algunos gastos.

Para que el Estado pueda cumplir con su cometido, debe proveerse de recursos económicos y con el fin de lograrlo, el Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción IV, establece como obligación de todos los mexicanos, contribuir económicamente para los gastos públicos, ya sean de la Federación, Entidades Federativas (D.F. y Estados) y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Así pues, las contribuciones (Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos) que recauda el Estado, tienen como finalidad proporcionarle los recursos necesarios para que pueda ejercer sus atribuciones, de tal manera que el fin de los impuestos es cubrir los gastos públicos. Es por ello la importancia de que todos contribuyamos, pagando nuestros respectivos impuestos, no sólo como obligación sino también como un derecho.

En este sentido, la norma suprema para contribuir es el Artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución General, donde se dispone que: "Son obligaciones de todos los mexicanos, 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".

De acuerdo con el artículo 2º del CFF vigente, las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Estas contribuciones son definidas por el mismo precepto de la siguiente manera:

- I. *Impuestos* son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las fracciones siguientes.

- II. *Aportaciones de seguridad social* son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

- III. *Contribuciones de mejoras* son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- IV. *Derechos* son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

A continuación daremos otros conceptos para designar estas cuatro fuentes de ingresos:

Impuestos.- Son las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de las personas físicas o morales, para cubrir los gastos públicos.

Derechos.- Se les llama Derechos a las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la Ley, en pago de un servicio.

Productos.- Son los ingresos que percibe el Estado provenientes de actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Aprovechamientos.- Son los ingresos obtenidos por el cobro de recargos, multas y los demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos.

A parte de la definición dada del término impuestos, mencionaremos algunas definiciones más para una mejor comprensión de lo que son los impuestos que cobra el gobierno.

Los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinada unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas.

El impuesto es una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Si el carácter es coactivo y su producto se destina a su realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible.

Otra definición es, El impuesto es una parte de la renta del ciudadano, que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales.

En la acepción del término impuesto, se define como una prestación en dinero o en especie, aunque actualmente los impuestos se pagan todos en dinero y casi nunca en especie.

Ahora bien, se dice que es una prestación, dándole la Ley a este término el significado de que, el particular que paga el impuesto al Estado, no percibirá a cambio de la cantidad pagada algo concreto, ya que, tratándose de impuestos, la prestación dada por el individuo no es seguida por una contra prestación del Estado. Es decir, el particular que hace su aportación al gobierno, lo hace porque está obligado a ello, así, el comerciante que paga ISR, no recibe, por ese pago, cosa o servicio alguno determinado de inmediato.

Aunque la mayor parte de los ingresos obtenidos por el Estado se dedican al sostenimiento de los servicios públicos, no existe una relación directa y perceptible, inmediata, entre el pago del particular y la actividad del Estado.

Lo anterior explica esa resistencia de los particulares a aceptar la obligación de pagar impuestos, porque siente que está pagando su dinero sin percibir, a cambio, compensación alguna.

Se dice que el Estado establece los impuestos en forma unilateral, es decir, que no necesita contar con la aprobación del sujeto del impuesto, sino que, el Estado los establece en virtud de su poder, de su autoridad y de su soberanía, valiéndose de sus órganos a quienes la constitución da facultades para el establecimiento de dichos gravámenes.

También se habla en la definición de que los impuestos se establecen con carácter obligatorio, es decir, que no se tomará en cuenta la voluntad del particular para ver si quiere cooperar o no, sino que es una obligación impuesta por el Estado mediante leyes coercitivas.

Así, para que una persona esté obligada al pago de impuestos, es necesario que obtenga ingresos, para que se coloque en alguna de las situaciones señaladas por la ley que dan origen a una obligación tributaria hacia el fisco.

Cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, que de acuerdo con las leyes fiscales vigentes en nuestro país, dan lugar al pago del Impuesto, entonces, se habrá creado o producido lo que se llama crédito fiscal.

Tenemos, pues, que *crédito fiscal* es la deuda ya existente a cargo de un particular, y a favor del Fisco, por haberse realizado alguna de las situaciones que dan lugar al pago de un impuesto o contribución.

La obligación de contribuir al gasto público, señala Emilio Margáin Manautou, "deriva de la necesidad de dotar al Estado Mexicano de los medios suficientes para que satisfaga las necesidades públicas o sociales a su cargo. Ella es la obligación general en materia contributiva; la obligación de cubrir un impuesto deriva de actos particulares ejecutados por los contribuyentes y que coinciden con la situación o circunstancia que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal".¹¹

Como se observa, es una obligación constitucional de todos los mexicanos pagar contribuciones, siempre y cuando se cumplan tres requisitos:

¹¹ Margáin Manautou, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, p.78.

1. Que estén establecidas en leyes. Este principio, conocido como de legalidad, se encuentra consignado en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, que establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.
2. Que sean destinadas para sufragar o satisfacer los gastos públicos, que de acuerdo al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los gastos públicos "no deben entenderse todos los que pueda hacer el estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos".¹²
3. Que sean proporcionales y equitativas.

Es preciso aclarar, que en estos momentos no nos detendremos en la explicación de estos puntos, ya que si bien son importantes por constituir los principios jurídicos fundamentales que deben reunir las contribuciones para ser válidamente constitucionales, considero no es oportuna su explicación, con excepción de lo relativo al principio de proporcionalidad y equidad, puesto que, es precisamente a partir de este principio del que se deriva el planteamiento de nuestro problema.

Como quedó señalado, el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Federal establece que al contribuir al gasto público, los obligados deben hacerlo de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Así pues, debemos entender por *proporcionalidad*, "la distribución numéricamente equilibrada de un beneficio o de un perjuicio, entre varias personas"¹³, es decir, que el

¹² Apéndice de Jurisprudencia, Jurisprudencia Núm. 118, Quinta época, sección primera, de 1917-1965, p.155.

¹³ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, p.160.

que posea mucho tribute mucho, y el que posea poco, tribute poco. Osea, que la contribución para los gastos públicos sea en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos.

Y *equidad* significa, que todos los que se encuentren en la misma situación jurídica tendrán que contribuir para el gasto público.

Así el principio de equidad implicará la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico, y que el tributo establecido debe tener un mismo impacto o sacrificio para todos aquellos que se encuentren en igualdad de circunstancias, es decir, que la ley tributaria trate por igual a todas las personas que se encuentren en la misma situación en la imposición del tributo y consecuentemente que trate en forma desigual a los que se encuentren en desigualdad de circunstancias, es decir, tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, que sería lo justo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al principio de proporcionalidad, ha sustentado lo siguiente:

- "Proporcionalidad y equidad tributarias establecidas en el art. 31, fracc. IV, constitucional. El art. 31, fracc. IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medulamente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto

condiciones deben recibir un tratamiento idéntico, es decir, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

Con base en esto, podemos afirmar que de la coincidencia de la proporcionalidad y equidad de los tributos se logrará la exigencia de justicia en materia tributaria que encontramos en la fracción IV del artículo 31 de nuestra Constitución Política, pues tanto la proporcionalidad como la equidad, son dos conceptos que en esencia son similares, ya que ambos, tienen como fin último el logro ideal de una justicia tributaria.

Para el maestro Sergio Francisco de la Garza, "...la exigencia de proporcionalidad y de equidad que establece la fracción IV del artículo 31 Constitucional es una de justicia tributaria y que en esta impera la justicia llamada distributiva, la cual tiene por objeto directo los bienes comunes que hay que repartir y por indirecto solamente las cargas, entre ellas los tributos. En la distribución de las cargas, la justicia distributiva exige tratar a los iguales como iguales y a los desiguales como desiguales. Tal postulado no puede cumplirse si no es tomando en cuenta las distintas capacidades contributivas del ciudadano".¹⁵

Por su parte, el maestro Luis Carballo Balvarena, en un estudio amplio sobre el principio de justicia fiscal nos dice que: "La justicia fiscal es un principio constitucional que norma en forma íntegra y completa a todo el sistema de contribuciones, en forma que éstas se ordenen armónicamente hacia el fin principal de expresar el gasto público".¹⁶

¹⁵ De la Garza, Francisco, Derecho Financiero Mexicano, p.272.

¹⁶ Carballo Balvarena, Luis, El Principio Constitucional de Justicia Fiscal, p.58.

En otro orden de ideas, es preciso señalar que el Artículo 5º Constitucional establece que todos los ciudadanos mexicanos pueden dedicarse al comercio, siempre y cuando este sea lícito y no se dañen los derechos de terceros o de la sociedad. En esta forma, queda claro que la libertad de comercio no es una garantía individual que debe enfrentarse en términos absolutos, ya que, tiene como limitante la no afectación a los derechos de terceros.

Con estas consideraciones se puede afirmar que en nuestro país se garantiza la libertad de comercio y simultáneamente, se establece la obligación de pagar contribuciones.

Una vez especificado lo anterior y ya entrando en materia, es preciso señalar nuevamente, que el presente estudio está dirigido a aquella modalidad del comercio informal, que ha sido estudiado y analizado con antelación, que es el comercio informal de rentabilidad.

Como se señaló, el comercio informal de rentabilidad, se caracteriza por ofrecer a sus titulares altas utilidades en el ejercicio de su actividad, lo que les permite tener capacidad contributiva.

Para el maestro Raúl Rodríguez Lobato, "...se entiende que posee capacidad contributiva la persona que percibe ingresos o rendimientos por encima del mínimo de subsistencia, o sea, cuando los ingresos rebasan las cantidades que son indispensables y suficientes para que una persona y su familia subsista"¹⁷

¹⁷ Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, p.62.

En efecto, el comercio informal de rentabilidad se caracteriza fundamentalmente por generar grandes ingresos, y sus titulares no pagan contribución alguna y sólo pagan cuotas a sus líderes que es la única erogación fuerte que tienen. Esta modalidad ha pasado de ser además de una alternativa de solución al desempleo, a formar parte de las actividades de generación extraordinaria de ingresos, ya que, las mercancías que venden son en general electrónica, juguetes, vestido y calzado, que en algunos casos son de procedencia extranjera y sobre las cuales no se paga impuesto alguno, razón por la cual dichas mercancías son más baratas en comparación a las ofrecidas en los comercios legalmente establecidos.

Este tipo de comercio, es el que ha generado mayor polémica y discusión ya que, quienes lo realizan, obtiene ingresos que les permiten tener *capacidad contributiva*, pero a pesar de ello, no contribuyen al gasto público dañando las finanzas públicas del país por existir evasión fiscal, entendida como la sustracción ilegal al pago de contribuciones, así como al comercio legalmente establecido por existir desigualdad tributaria.

Una vez precisado lo anterior, podemos afirmar que el C.I. representa en materia fiscal un problema muy serio, ya que, quien lleva a cabo dicha actividad lo hace al margen del cumplimiento de una de las principales obligaciones que tenemos los mexicanos, que es la relativa al pago de contribuciones para satisfacer al gasto público, prevista como se ha dicho ya, en el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Federal.

El C.I. es llamado así precisamente a que entre otras cuestiones, no pagan contribuciones, generando grandes y graves perjuicios al erario público por la gran

evasión fiscal que representa y, en general al resto de la sociedad que año tras año reciente el aumento de contribuciones, y sin embargo tienen que pagarlos.

En materia de impuestos, como se señaló en el capítulo segundo, el C.I. ha sido objeto de una regulación fiscal, pero tal regulación ha sido parcial e insuficiente, ya que, como se señaló en su momento, desde 1990 se estableció en la LISR un nuevo régimen para los contribuyentes menores, que contemplaba como sujetos al mismo, solamente a parte del C.I., puesto que, considera como sujetos al pago de ISR por ingresos derivados por actividades empresariales a las personas físicas que llevaran a cabo actividades empresariales en puestos fijos o semifijos en la vía pública o en forma ambulante, pero siempre y cuando los productos que enajenaren no fueran industrializados, como podrían ser el calzado, el vestido, los aparatos electrónicos, etc.

Por lo anterior, podemos asegurar que un 90% del comercio informal no podía estar comprendido dentro de ese régimen, toda vez que las mercancías que se venden son precisamente industrializadas. Así toda la regulación que se legisló a partir de 1990 desde el régimen de contribuyentes menores, pasando por la resolución que establecía reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal para contribuyentes menores y ahora con el régimen de pequeños contribuyentes, no han solucionado el problema de la evasión fiscal que representa el comercio informal, ya que, siguen sin pagar impuestos tales como el ISR e IVA.

Ahora bien, el comercio informal al desarrollarse al margen del pago de contribuciones genera por ende determinados problemas o implicaciones graves,

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

además de las que ya se explicaron en el capítulo I y que a reserva de ser explicados más adelante se señalan a continuación:

- I. La *evasión fiscal*, problema serio si tomamos en consideración sus dimensiones y la gran cantidad y variedad de mercancías que se expenden, que al ser enajenadas obtienen grandes cantidades de ingresos sobre los cuales no se paga contribución alguna.

- II. Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, se da una *desigualdad tributaria* y además una desigualdad en cuanto al ejercicio de la actividad comercial que tiene respecto al comercio legalmente establecido, ya que mientras el comercio establecido además de cumplir con la obligación constitucional de pagar contribuciones, tiene que cumplir con toda la reglamentación establecida para su debido establecimiento y funcionamiento, y con una serie de obligaciones tanto a nivel federal como a nivel local, y por el contrario el comerciante informal no cumple, lo que es totalmente injusto.

El hecho de que este sector del comercio se realice en la vía pública, no es motivo suficiente para que dejen de pagar contribuciones por los ingresos que obtiene por su actividad, ya que tienen capacidad contributiva para hacerlo.

Como se señaló en su momento, el hecho de que se tolere por parte de las autoridades hacendarias la evasión fiscal, constituye un atractivo más para la

proliferación del C.I. por las ventajas operativas y contributivas que obtienen con su actividad.

Cabe señalar, que la libertad en el ejercicio del comercio es una garantía individual consagrada en nuestra Carta Magna, sin embargo, como toda actividad, el establecimiento y en particular la operación de un comercio o negocio, se encuentra sujeta a una diversidad de disposiciones jurídicas cuya principal características consiste precisamente en que su cumplimiento es obligatorio para todos los mexicanos, cuestión que el comerciante informal pasa por alto.

El comerciante informal deja de pagar los ingresos que percibe uno de los principales impuestos que por su importancia ocupa un papel significativo en materia de recaudación como es el ISR, que es la principal fuente de ingresos de la Federación.

Así pues, la autoridad fiscal debería ver que el comercio informal es un sector muy numeroso y poderoso, que día a día se va proliferando más y debería hacer un esfuerzo adicional legislando al respecto, para que ese sector cumpla con sus obligaciones fiscales, entre las más importantes la de pago de contribuciones, para lograr en la medida de lo posible controlarlos fiscalmente y consecuentemente atenuar la evasión fiscal que representan y lograr una igualdad tributaria justa respecto al comercio formal y precisamente por esa evasión que representan, bien vale la pena hacer un esfuerzo adicional legislando al respecto.

Si bien es cierto que las reformas que se han hecho al respecto, constituyen un buen principio para lograr controlarlos fiscalmente, también lo es que, se debe

establecer paralelamente un régimen especial y sencillo de tributación para que lleven a cabo el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, ya que, de lo contrario no se podrá llevar a cabo un control óptimo de este sector del comercio, y consecuentemente atenuar en la medida de lo posible la evasión fiscal que representa.

En efecto, las reformas al régimen de pequeños contribuyentes (que es el régimen en donde las autoridades fiscales y Legisladores ubican al C.I.) constituyen un buen principio para controlar fiscalmente al C.I.; sin embargo, todavía se requiere aún más, que si bien es cierto es la única opción, no es el régimen adecuado o idóneo para el comerciante informal, ya que, considerando la complejidad y rigidez que presentan la generalidad de las normas tributarias y su difícil interpretación, aunado al bajo nivel de preparación educativo de la mayoría de las personas que ejercen esta actividad, que en la mayoría de los casos se observa; la carga fiscal que presenta el régimen en mención será por lo tanto de difícil cumplimiento por parte de este sector.

Así pues, por una parte se establecen estas disposiciones como medidas de control fiscal de este sector del comercio, pero por la otra, no se establece un régimen especial y sencillo que sería el idóneo, a través del cual puedan cumplir con sus obligaciones fiscales y lograr con ello una integración del C.I. a un régimen especial y por ende un control más óptimo y ambicioso.

Todo lo anterior constituye una radiografía en términos generales de las implicaciones que en materia fiscal tiene el C.I. A continuación se explicará más detalladamente aquellas consecuencias que provoca el hecho de que este sector del comercio no pague contribuciones.

3.1.1 La evasión fiscal del comercio informal.

En principio de cuentas es imprescindible establecer que se entiende por evasión fiscal, para tener una idea general del tema.

Dentro de la doctrina mexicana, se coincide en el sentido de que el principal efecto de los impuestos que no se pagan es la evasión fiscal.

Para el maestro Raúl Rodríguez Lobato, la evasión fiscal "se presenta cuando el contribuyente se sustrae al pago del impuesto recurriendo a conductas ilícitas, es decir, violatorias de la ley, ya sea porque realice lo que ésta prohíbe u omite efectuar lo que ordene. Como por ejemplo podemos citar al contrabando y al fraude fiscal."¹⁸

Para el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, la evasión fiscal, "consiste en la conducta ilícita del contribuyente para omitir el pago de las contribuciones a que está obligado".¹⁹

Para Armando Giorgetti, "cualquier hecho, comisivo u omisivo, del sujeto pasivo de la imposición que contravenga o viole una norma fiscal y en virtud del cual una riqueza imponible en cualquier forma resulte sustraída, total o parcialmente, al pago del tributo previsto en la ley, constituye una evasión fiscal"²⁰.

¹⁸ Ibid p.70.

¹⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, p.76.

De lo anterior se desprende, que por *evasión fiscal* podemos entender a la sustracción ilegal al pago de contribuciones a que una persona está obligado a cumplir, es decir, impuestos que no se pagan.

Cabe señalar que la evasión fiscal no debe ser confundida con otra figura como lo es la *elusión fiscal*, también llamada *evasión fiscal legal*. En la primera los impuestos no se pagan, a diferencia de la segunda que se pagan.

Para el maestro Raúl Rodríguez Lobato, la elusión fiscal, "consiste también en sustraerse al pago del impuesto, pero sin recurrir para ello a conductas ilícitas, sino realizando conductas lícitas, como son evitar coincidir con la hipótesis legal, ya sea trasladando la fuente del impuesto a un lugar diferente de aquél en que debe aplicarse el tributo o, más simplemente, absteniéndose de realizar los hechos o actos específicamente gravados por la ley".²¹

Para Delgadillo Gutiérrez, la elusión fiscal, consiste "en aprovechar las deficiencias en la estructuración de la norma tributaria para alcanzar el fin económico sin realizar el hecho generador y, por tanto, evitar el nacimiento de la obligación".²²

Una vez definido en término evasión fiscal estamos en aptitud de comenzar con el desarrollo de este apartado, por lo que iniciaremos diciendo que la enorme evasión fiscal que actualmente registra o representa el C.I. por la omisión de impuestos tales como el ISR, IVA e IMPAC, principalmente es algo que no debe pasarse por alto, pues ello constituye un grave problema, no sólo por ser contraria a la obligación

²⁰ Giorgetti, Armando. *La Evasión Tributaria*, p. 107.

²¹ Rodríguez Lobato. Raúl, Op cit., p.70.

²² Delgadillo Gutiérrez, Humberto, Op cit, p.76.

constitucional de contribuir de manera proporcional y equitativa al gasto público (lo que ocasiona consecuentemente desigualdad tributaria respecto al comercio legalmente establecido), sino por que además, ocasiona un desequilibrio o daño a las finanzas públicas del país. Por lo que su combate decidido, permitirá en la medida de lo posible, tener mayores recursos para atender las necesidades del país y lograr igualdad tributaria entre éstos y el comercio formal o legalmente establecido.

Anteriormente las autoridades fiscales no habían querido dar a este tema la importancia que se merece, sin embargo, cuando se dan cuenta que esta actividad tiene un impacto negativo en las finanzas públicas, es cuando reconocen que el problema no sólo lesiona al comercio legalmente establecido, sino que también está afectando al erario público y por ende a la sociedad en general, y es por ello que en las últimas reformas se ha ido considerando la incorporación de determinadas obligaciones fiscales para lograr un control de estos comerciantes.

Lo que es un hecho, es que en México existen muchísimas personas que por diversas razones omiten cubrir las contribuciones previstas en nuestra legislación fiscal, por el desempeño de sus actividades habituales, sean las que fueren, pero que de las cuales obtengan ingresos, traduciéndose éstas en una falta de ingresos de los gobiernos tanto federal como local, los que a su vez ven disminuida su capacidad de respuesta a las necesidades de la sociedad.

Considerando la variedad, el precio, la calidad y la forma en que son distribuidas y abastecidas las mercancías o productos que se venden en el comercio informal, es muy difícil cuantificar con exactitud la evasión fiscal, más sin embargo, si tomamos en consideración sus dimensiones, es un ejemplo claro para confirmar la enorme

cantidad de ingresos que deja de percibir el fisco federal por concepto de ISR fundamentalmente, ya que no pagan dicho impuesto por los ingresos que obtienen por la venta de sus mercancías, además de otros impuestos que se dejan de pagar por la importación de mercancías, ya que, generalmente en este caso las mercancías se introducen ilegalmente a nuestro país y generalmente encuentran como canal de distribución las principales concentraciones del comercio informal, lo que agrava aún más el problema.

En efecto, cabe destacar que un volumen importante de productos que vende el comerciante informal, son de procedencia extranjera, mismos que son introducidos ilegalmente al país, situación que agudiza y agrava esta evasión fiscal, al no cumplirse con las disposiciones aduaneras.

En este sentido, la evasión fiscal es una reacción en cadena que se inicia con el fabricante, importador y distribuidor de las mercancías que no proporcionan factura a sus clientes los comerciantes informales, y éstos a su vez efectúan la misma operación con el consumidor final, evadiendo el pago de ISR, IVA y hasta IMPAC.

Por ello la importancia de detectar a los evasores desde su origen a través del control fiscal de los comerciantes informales, que estén inscritos en el RFC, así como la conservación de la documentación que acredite la legal posesión o propiedad de las mercancías que venden, lo que provocaría que éste le exija a su vez a su proveedor dichos comprobantes.

En algunos casos los comerciantes informales tienen empleados, por lo que de este modo omiten cubrir las aportaciones de seguridad social por los trabajadores que

emplean, y también omiten el pago de derechos por consumo de agua que utilizan en la mayoría de los casos, lo cual además de ser totalmente injusto (si tomamos en consideración que el resto de la población tenemos que pagar para tener derecho a este servicio), agrava aún más el problema de la evasión fiscal.

En este orden de ideas, es muy difícil determinar con total exactitud la cuantía por la evasión fiscal que representa el C.I., pero según cifras estimadas en el Capítulo I por la Concanaco, la evasión fiscal para el año 2003 llegó a ser por aproximadamente \$ 60,000.00. millones de pesos, en su mayoría coinciden en que sus montos son sumas considerablemente altas, lo que refleja la gravedad del problema.

3.1.2 La desigualdad tributaria con el comercio formal y su afectación.

Ya en párrafos anteriores, hablamos de la obligación que tenemos como mexicanos de contribuir para el gasto público y de la afectación que nos causan las personas que no contribuyen, que según el tema que nos ocupa, son los comerciantes informales. A continuación analizaremos más a fondo el tema.

Como sabemos, el Gobierno, institución también llamada Estado, tiene la obligación de proporcionar ciertos servicios públicos a los habitantes, así como la de cuidar de su bienestar y seguridad, para lo cual tiene que efectuar algunos gastos.

Los gastos públicos que el Gobierno tiene que solventar, entre muchos más son los originados al proporcionar educación pública, instituciones necesarias para preservar la seguridad, instituciones de salud, etc.

Para que el Estado pueda cumplir con su cometido, debe proveerse de recursos económicos y con el fin de lograrlo, el Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción IV, establece como obligación de todos los mexicanos, contribuir económicamente para los gastos públicos, ya sean de la Federación, entidades federativas (D.F. y estados) y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Así pues, las contribuciones (Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos) que recauda el Estado, tienen como finalidad proporcionarle los recursos necesarios para que pueda ejercer sus atribuciones, de tal manera que el fin de los impuestos es cubrir los gastos públicos. Es por ello la importancia de que todos contribuyamos, pagando nuestros respectivos impuestos, no sólo como obligación, sino también como un derecho.

Entonces el Artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, prevé la exigencia de justicia de las leyes tributarias y que de la coincidencia de la proporcionalidad y equidad de los tributos se logrará el cumplimiento de esta exigencia, pues tanto la proporcionalidad como la equidad son dos conceptos que son similares, ya que ambos, tiene como fin último el logro ideal de una justicia tributaria.

Como anteriormente se mencionó, debemos entender por *proporcionalidad*, "la distribución numéricamente equilibrada de un beneficio o de un perjuicio, entre varias personas"²³, es decir, que el que posea mucho tribute mucho, y el que posea poco, tribute poco.

²³ Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, p.160.

Y por *equidad*, que todos los que se encuentren en la misma situación jurídica tendrán que contribuir al gasto público.

Así el principio de equidad implicará la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico, y que el tributo establecido debe tener un mismo impacto o sacrificio para todos aquellos que se encuentren en igualdad de circunstancias, es decir, que la ley tributaria trate por igual a todas las personas que se encuentren en la misma situación en la imposición del tributo y consecuentemente que trate en forma desigual a los que se encuentren en desigualdad de circunstancias, es decir, tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, que sería lo justo.

Una vez determinado lo anterior, estamos en aptitud de iniciar el desarrollo de este apartado, tratando en todo caso de trasladarlo al campo del C.I.

Como se señaló, el C.I. al desarrollar su actividad al margen del cumplimiento de la obligación de pagar contribuciones, no sólo ocasiona evasión fiscal con la consecuente pérdida recaudadora del fisco, sino que también se presenta como consecuencia de la misma otro problema de no menor importancia como lo es la *desigualdad tributaria* que implica respecto al comercio legalmente establecido.

El ejercicio del C.I. representa una clara desigualdad tributaria, ya que, las personas dedicadas a esta actividad aún cuando tienen capacidad contributiva, no contribuyen, no pagan las contribuciones que les corresponden por obtener ingresos económicos, mientras que el comercio legalmente establecido si lo hace, quizás no en un 100% pero están cumpliendo con sus obligaciones fiscales, además de resistir y soportar el permanente control fiscal que realiza sobre ellos la autoridad fiscal, de

resistir la disminución de sus ventas y hasta pérdidas considerables de sus ganancias, ya que no pueden rebajar su mercancía como lo hacen los comerciantes informales, y eso es totalmente injusto.

Para ejemplificar esta situación basta ver la situación de los comerciantes establecidos adentro de un centro comercial, ellos están debidamente registrados en el régimen fiscal correspondiente, llevan su contabilidad, y lo más importante pagan sus impuestos, por que para rentarles les piden que presenten su inscripción al RFC, mientras los que están afuera en los alrededores no, simple y sencillamente no cumplen, evaden total o parcialmente impuestos, y también obtienen ingresos por el ejercicio del comercio, y hasta más que los establecidos porque todo lo que ganan es para sólo para ellos, a diferencia de los establecidos que tiene un socio, el Fisco, situación que es totalmente injusta, por que crea una situación de injusto privilegio para el evasor y un perjuicio para el contribuyente cumplido, y además por que todos disfrutamos de los servicios públicos que el Gobierno ofrece, sólo que no todos tienen derecho.

Por otro lado, además de existir una desigualdad tributaria, el C.I., representa una competencia desigual en el ejercicio de la actividad comercial frente al comercio legalmente establecido, toda vez que éste último además de cumplir con el pago de contribuciones a los que está obligado, tiene que:

- a) Cumplir con la reglamentación establecida para el legal establecimiento y funcionamiento de un negocio.

- b) Cumplir con diversas obligaciones específicas establecidas en leyes federales, y que están íntimamente relacionadas con su actividad, como podrían ser obligaciones de salud, de seguridad social, etc.

- c) Realizar diversos gastos para el establecimiento y operación de su negocio, como podrían ser la inversión inicial por renta o compra del local, capital fijo de operación (muebles, demostradores, maquinaria, etc.), pago de energía eléctrica, derechos por consumo de agua y hasta los honorarios de un contador.

Así pues, en contraposición al comercio establecido se presenta el C.I. que para ponerlo en marcha, en general, no cubre ningún requisito, basta obtener un permiso y adquirir un lugar en la vía pública, que en la mayoría de los casos se consigue a través de un líder, al que solo hay que otorgarle un monto determinado de recursos para ello y además de un tanto más por concepto de cuota para asegurar su permanencia en un lugar, ahorrando tiempo y minimizando costos, lo que es totalmente injusto, por aventajar considerablemente al comercio establecido, lo que hace muy atractivo su concurrencia y por ende su proliferación.

Es importante destacar que una gran proporción de personas dedicadas al C.I., son aquellas que teniendo la opción de emplearse en alguna otra actividad, prefieren no hacerlo por contar con recursos suficientes que les permiten dedicarse a este tipo de actividad, ya que, ello les resulta más benéfico económicamente hablando, que trabajar en alguna empresa o institución; o bien destinar sus recursos a la instalación de un comercio debidamente establecido, que resulta menos provechoso, pues la instalación del puesto, el costo fiscal y en general el número de obligaciones y

trámites que deben cumplir, representan un ahorro en tiempo y dinero, que se traduce en un beneficio extraordinario.

Es importante señalar, que además de los beneficios contributivos y operativos que tiene el comerciante informal en el ejercicio de su actividad, también tiene beneficios en relación con:

- a) El aprovechamiento de servicios que son cubiertos por toda la sociedad con el pago de contribuciones como podrían ser: servicios de limpieza, recolección de basura de la vía pública y el servicio de desazolve de alcantarillado.
- b) El uso y aprovechamiento de luz eléctrica, sobre la cual no pagan nada, ya que se cuelgan.
- c) El uso o consumo de agua potable respecto de la cual no se paga derecho alguno.

Todo lo anterior, provoca cargas y gastos adicionales al Gobierno Federal y a los gobiernos locales de los estados de la República en donde este fenómeno se presenta, ya que, al incrementarse el consumo de energía eléctrica, agua potable, alumbrado público, limpieza y recolección de basura de la vía pública y áreas públicas, etc., que se genera por el ejercicio de esta actividad, ocasiona inevitablemente la necesidad de canalizar o invertir mayores recursos económicos y humanos para atender estas necesidades en beneficio del resto de la sociedad, situación que limita la capacidad de los gobiernos para atender las necesidades de la población.

Ahora bien, los gobiernos al tener la necesidad de canalizar más recursos a los inicialmente previstos para prestar estos servicios, incrementen la carga fiscal a los contribuyentes cautivos para obtener más ingresos y darle solución a estos problemas, lo cual como lo hemos estado mencionando, es totalmente injusto, financiar al grande conjunto de individuos que evaden contribuciones defraudando al fisco.

Esta situación da origen a un círculo vicioso, ya que, como resultado de la presencia del C.I., las políticas de ingresos sufrirán importantes distorsiones y la carga fiscal se seguirá elevando, lo que a su vez incentiva a que otras actividades originalmente gravadas como podría ser el comercio legalmente establecido opte por ingresar al sector informal.

Así pues, frente al C.I., que opera sujeto a un orden jurídico establecido por la ley, del cual se derivan derechos y obligaciones, los que integran el comercio informal, desarrollan su actividad sólo obteniendo derecho a servicios ya cubiertos, por todos y cada uno de los ciudadanos que cumplen cabalmente con su obligación contributiva para sufragar los gastos públicos. Ello ocasiona que se presenten distorsiones, inconvenientes e injusticias en el sano desarrollo de las ciudades en donde el problema se presenta.

Por último, es importante señalar, que toda la problemática anteriormente expuesta, es precisamente lo que ha originado enfrentamientos constantes entre el C.I. y el comercio establecido, principalmente por la disminución de las ventas de los comerciantes formales, de tal manera que de no instrumentarse mecanismos a través de los cuales se busque controlar a esta actividad, se correrá el riesgo que en un

tiempo no muy lejano el comercio legalmente establecido vaya desapareciendo, dando paso a una anarquía comercial.

Pues como lo destacamos en el capítulo I del presente trabajo, según datos de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), para el año 2003, el C.I. creció tres veces más que el formal, así según sus cifras, por cada comercio establecido existen tres que operan de forma ilegal.

3.2 Necesidad de crear un Régimen Fiscal para el Comercio Informal.

Ante la problemática expuesta en párrafos anteriores, es necesario buscar alternativas viables para llevar al C.I. 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, considero que es necesario llevar a cabo una reforma fiscal en la que se establezca un régimen fiscal especial y sencillo a través del cual el comerciante informal pueda cumplir fácil y cabalmente con sus obligaciones fiscales, fundamentalmente la que se derivan en materia de impuestos, y en especial del ISR.

En este orden de ideas, es de suma importancia hacer especial énfasis en aclarar que el régimen fiscal en mención, se propone con el objeto de lograr un mínimo control fiscal e integración de este sector del comercio, aún y cuando este control no sea el óptimo deseado y además se presenta como una alternativa para atenuar los niveles de evasión fiscal que se 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 obligación fiscal, es decir, el 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 hace necesario que esté sujeto a cumplir con este impuesto.

De este modo se propone crear un régimen especial y sencillo para los comerciantes informales, que realicen actividades empresariales en la vía pública y sobre todo al menudeo. Lo anterior en sustitución del Régimen de Pequeños Contribuyentes, pero sólo para los comerciantes en mención.

Como se señaló, el régimen que se propone 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 deban 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 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 también este régimen deberá ser *sencillo*, es decir, contener reglas claras, precisas, de fácil comprensión o entendimiento para facilitar su cumplimiento por el comerciante informal, a tal grado que no requieran para ello de contadores u oficinas contables, que le cobren más de lo que van a tributar.

Lo anterior es de suma importancia, ya que, si consideramos la baja capacidad contributiva de estos contribuyentes y su nivel de educación de la mayoría de ellos, se tiene que ello no les permite por una parte pagar contadores y por la otra comprender o interpretar las normas tributarias de nuestro sistema jurídico tributario, que en lo general son rígidas y complejas, lo que origina que las mismas no se cumplan.

Así pues, es necesario proporcionar al comerciante 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 les permita cumplir con sus obligaciones fiscales, aún y cuando la cantidad a pagar sea mínima.

Por otra parte, cuando el Gobierno Federal o los gobiernos locales tienen problemas de recaudación, generalmente se toma el camino más fácil, el de elevar contribuciones (especialmente impuestos) lo cual no soluciona el problema, ya que, de acuerdo con la doctrina, entre más elevada sea la carga fiscal a los contribuyentes, más probabilidades hay de que se 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, aunque reiterando nuevamente, no terminaremos de tajo con el problema.

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 tienen la capacidad contributiva para hacerlo, lo que permitirá aligerar la carga fiscal para el resto de los 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 la del pago del impuesto, que estos contribuyentes se inscriban o soliciten su inscripción en el RFC, así esta obligación, tendrá concordancia con lo que actualmente establece el CFF en su artículo 27.

3.3 Régimen Fiscal del Comercio Informal.

3.3.1 Elementos esenciales del impuesto.

Como se señaló con antelación, se pretende que el régimen especial y sencillo que se propone, esté incluido dentro del Título IV Capítulo II de la LISR, creándose así una Cuarta Sección. Ahora bien, a continuación se presentará nuestra propuesta de un régimen fiscal para el comerciante informal, el cual como en todo régimen debe prever los elementos esenciales del tributo como lo son:

- a) Sujeto,
- b) Objeto,
- c) Base,
- d) Tasa o tarifa,
- e) Época de pago, y
- f) Calculo del Impuesto.

a) Sujetos del impuesto.

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

Así, el artículo 1º del CFF, prevé que "Las personas físicas y morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas...".

En el régimen que se propone en la presente investigación, serían sujetos pasivos las personas físicas que realicen actividades empresariales (únicamente comerciales) al menudeo en puestos fijos o semifijos en la vía pública o en forma ambulante, los cuales pagarán el 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 única y directamente al consumidor, es decir, que sean operaciones con el público en general, a través de puestos fijos o semifijos en la vía pública o en forma ambulante.

Ahora bien, debemos entender que las "operaciones con el público en general" son aquellas por las que no se expiden comprobantes con los requisitos fiscales señalados por el artículo 29-A del CFF, y en su lugar, deberán expedir comprobantes fiscales simplificados en los términos del artículo 37 del Reglamento del CFF.

II. Que su titular no esté formalmente establecido.

Este requisito se propone para evitar que el comerciante legalmente establecido también ejerza el comercio en la vía pública con la finalidad de evadir el impuesto correspondiente.

III. Que no tenga más de un establecimiento.

Este requisito, lo proponemos para evitar que una sola persona tenga dos o más comercios informales, pues de ser así, implicaría que esta persona en todo caso tendría recursos suficientes para establecerse formalmente y entrar al régimen adecuado.

Quedarían exentos al pago del ISR por la realización de esta actividad, las personas cuyos ingresos bimestrales no sean superiores de \$ 8,000.00. Esta exención se propone con el fin de no afectar aún más a aquellas personas que hemos denominado de subsistencia.

Tratándose del sujeto activo de la obligación fiscal no ab sólo diremos que por tratarse de un impuesto federal el sujeto Federación, concretamente la Secretaría de Hacienda y Crédito del Servicio de Administración Tributaria.

b) Objeto.

El objeto del tributo, es aquello que es gravado por la ley. Como acertadamente lo señala el maestro Raúl Rodríguez Lobato:

- "Toda ley tributaria debe señalar cual 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 de 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"²⁴.

En este sentido, en el régimen que se propone, el objeto del impuesto lo será indudablemente los ingresos o la renta que se obtenga por el ejercicio de actividades empresariales en puestos fijos o semifijos en la vía pública o en forma estrictamente ambulante. Por lo tanto podemos decir, que el objeto son los ingresos en efectivo o en especie que venga a modificar el patrimonio de dichos contribuyentes.

c) Base gravable.

Coincidiendo con Alfonso Cortina Gutiérrez, "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"²⁵.

²⁴ Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, p.112.

²⁵ Cortina Gutiérrez, Alfonso, Curso de Política de Finanzas Públicas de México, p.105.

Por su parte Emilio Margáin Manautou, señala que "no siempre la ley tributaria grava en forma íntegra lo que señala como objeto, sino que admite una serie de deducciones o de disminuciones, quedando afecto al pago del tributo una base distinta al objeto del mismo".

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 proponemos que la base gravable esté constituida por la totalidad de los ingresos obtenidos sin deducción alguna, sobre la cual se aplicaría la tasa del 1% (de la que hablaremos en el siguiente apartado) al bimestre y así obtener el impuesto a pagar.

d) Tasa o tarifa.

La *tasa* es el tanto por ciento (%) que se va a aplicar al valor de la base gravable del impuesto.

La *tarifa* es una tabla progresiva donde se ubica el monto de un ingreso para calcular el impuesto.

En el régimen que se propone, se establecerá una tasa del 1 %, que se aplicaría al total de los ingresos brutos sin deducción alguna al bimestre y el resultado así obtenido será el impuesto a pagar.

e) Época de pago.

"La época de pago de la obligación fiscal es el plazo o momento establecido por la ley para que se satisfaga la obligación, por lo tanto, el pago debe hacerse dentro del plazo o momento que para ese efecto señala la ley".²⁶

El CFF vigente en su artículo 6° párrafo IV, establece que, "Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas". Bajo este contexto, en el régimen para el C.I. que se propone, el contribuyente informal deberá llevar a cabo el pago del ISR que le corresponda de manera bimestral, es decir, cada dos meses.

En este sentido, para el cumplimiento de esta obligación se deberá presentar la declaración correspondiente en los meses de marzo, mayo, julio, septiembre, noviembre y enero del siguiente año, del ejercicio al que corresponda el pago, declaraciones bimestrales en las que se determinará y pagará el impuesto. Dichos pagos tendrán el carácter de definitivos.

Para el cumplimiento de esta obligación los contribuyentes podrán presentar estas declaraciones tanto en las Administraciones Locales de Recaudación (SAT) que les corresponda de acuerdo con su domicilio fiscal, o en las instituciones bancarias autorizadas.

f) Cálculo del Impuesto.

²⁶ Rodríguez Lobato, Raúl, Op cit., p.125.

Los contribuyentes que paguen el impuesto en los términos de este régimen, calcularán el ISR que les corresponda, aplicando al total de los ingresos que se cobren en efectivo en el bimestre por su actividad empresarial sin deducción alguna, una tasa del 1% y la cantidad que resulte será el impuesto a pagar.

Para facilitarle al comerciante informal el cumplimiento de esta obligación de pago del impuesto, se les señalaría un ejemplo de cómo hacer el cálculo del impuesto usando simplemente una calculadora, ejemplo:

Ingresos obtenidos (bimestrales)	\$ 10,000.00
Tasa aplicable	1 %
Total del Impuesto a pagar	\$ 100 pesos.

3.3.2 Obligaciones fiscales.

En el régimen que se propone, se establece que las personas que conforme a este régimen reúnan los requisitos para ser considerados como contribuyentes, tengan las siguientes obligaciones:

- I. Solicitar su inscripción en el RFC. Consideramos que esta obligación es la más importante pues constituiría el principal medio de integración a un régimen tributario, y por ende 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 su Cédula de identificación fiscal o su solicitud de inscripción en el RFC.

- II. Entregar a sus clientes 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 de RFC.
 - b. Número de folio.
 - c. Lugar y fecha de expedición.
 - d. Importe total de la operación.
- III. Conservar su domicilio fiscal, no obstante, del lugar donde se ubiquen y conservar 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.

Estas obligaciones están íntimamente relacionadas con lo establecido en el CFF en su Artículo 30 y que precisamente fueron materia de reforma en este ejercicio fiscal 2004.

- V. Presentar declaraciones bimestrales en los meses de marzo, mayo, julio, septiembre, noviembre y enero del año siguiente en las que se determinara y pagará el impuesto mismos que tendrán el carácter de pagos definitivos.

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

Así también los contribuyentes sujetos a este Régimen de Comerciantes Informales dejarán automáticamente de tributar conforme a este régimen fiscal que se propone, cuando expidan comprobantes fiscales, que contengan los requisitos del artículo 29 y 29-A del CFF.

También dejarán de tributar bajo este régimen fiscal que se propone, cuando ya no reúnan los requisitos requeridos para ser considerado sujeto a dicho régimen que hemos señalado con antelación.

Por otra parte, cabe señalar que un aspecto muy importante y que no podemos dejar sin mencionar, es el relativo al domicilio fiscal de los contribuyentes informales, ya que, en el cumplimiento de las obligaciones a las que está sujeto conforme a este régimen, el domicilio fiscal juega un papel de suma trascendencia.

En efecto, para cumplir con la obligación formal de inscribirse en el RFC, el contribuyente informal necesariamente tiene que mencionar su domicilio fiscal, así también para conservar toda la documentación que acredite el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

De acuerdo con el artículo 10 del CFF vigente, se considera domicilio fiscal, tratándose de personas físicas:

- a) Cuando realicen actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.
- b) Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso anterior y presten servicios personales independientes, el local que utilicen para el desempeño de sus actividades.
- c) En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades.

Bajo este contexto, y tomando en consideración que un aspecto que caracteriza al Comerciante Informal es, que es ejercido principalmente en la vía pública y por tal motivo tiene la posibilidad de trasladar su negocio de un lugar a otro en cualquier momento, sería muy poco efectivo sólo considerar como domicilio fiscal algunos de estos lugares señalados en el artículo 10 del CFF y por ende llevar a cabo una integración, vigilancia y control sobre estos contribuyentes sujetos al régimen en propuesta.

En efecto, tanto el principal asiento de sus negocios como el de sus actividades se encuentran en la vía pública, lo que dificultaría su rápida localización con el objeto de llevar a cabo visitas para verificar el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales, esto sin perjuicio de la facultad que tiene la autoridad fiscal de llevar a cabo visitas domiciliarias directamente en el lugar en que desarrollan su actividad conforme al artículo 49 fracción I del CFF vigente.

Por todo lo anterior, proponemos que pueda considerarse como el domicilio fiscal del comerciante informal, tanto el principal asiento de sus negocios o actividades

como lo establece el artículo 10 del CFF vigente, así como su domicilio particular, es decir, su casa habitación, aún y cuando tenga la calidad de arrendatario, y para el caso de que este cambio de domicilio particular tendría la obligación adicional de presentar el correspondiente aviso de cambio de domicilio ante la autoridad fiscal.

Así pues, la autoridad fiscal podría llevar a cabo visitas domiciliarias u alguna otra diligencia, (facultades que ya tiene de acuerdo con lo establecido en el CFF) en cualquiera de los lugares en donde ejercieran su actividad y así llevar una vigilancia y control más seguro, y además servirá para poder localizar de una manera más fácil al contribuyente sujeto al régimen en propuesta.

Ahora bien, el comerciante informal al hacer el señalamiento de su domicilio fiscal, deberá informar además de su dirección exacta, la dirección en donde efectivamente realice su actividad, tomando en cuenta que se trata de puestos en su mayoría semifijos o ambulantes, deberán indicar la calle, avenida o calzada, las calles entre las cuales se encuentra, delegación o municipio, etc., en sí dar referencias de su ubicación.

3.4 La Difusión del Régimen Fiscal a los Comerciantes Informales para su aplicación.

Para llevar a cabo una mejor integración de los comerciantes informales al régimen en propuesta, así como una mejor aplicación y cumplimiento eficaz del régimen en mención, creemos que se debe difundir e informar considerablemente a los sujetos a

quienes va dirigido el mismo, es decir, a los contribuyentes informales, para que conozcan todo lo relativo a dicho régimen.

En ocasiones diversas disposiciones fiscales no se cumplen precisamente a que las mismas no son conocidas por las personas que están sujetas a su cumplimiento, de hecho la mayoría de las personas no tienen conocimiento de lo estipulado en nuestras leyes, lo que agrava y perjudica aún más la situación.

Por lo anterior, para lograr una mejor aplicación y cumplimiento del régimen fiscal que se propone, es indispensable que previamente a su entrada en vigor, se realice la difusión de las disposiciones fiscales que lo integran, con el fin de dar a conocer a los contribuyentes informales la forma en que deben integrarse al régimen, como cumplir con ellas y promover el cumplimiento voluntario de sus obligaciones a que esté sujeto
lir, así como las ventajas y facilidades que tienen al integrarse al padrón de
ibuyentes.

Esta difusión podría llevarse a cabo de la manera siguiente:

- ⇒ Mediante la elaboración de material impreso que se distribuya entre los comerciantes informales, como podrían ser: carteles, trípticos, volantes, folletos, guías, etc.
- ⇒ A través de los medios masivos de comunicación como la radio, la televisión, periódicos.
- ⇒ A través de la participación del personal del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que dieran conferencias y pláticas a estos comerciantes.

CAPÍTULO IV
ASISTENCIA FISCAL ESPECIALIZADA DEL SERVICIO DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA TENDIENTE A
DISMINUIR Y REGULARIZAR A LOS COMERCIANTES
INFORMALES.

4.1 La Asistencia Fiscal al Contribuyente.

4.1.1 Naturaleza y fundamento legal.

La asistencia fiscal al contribuyente, es el servicio gratuito que proporciona la autoridad fiscal, es decir, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) a través de sus administraciones locales de asistencia al contribuyente, a todos los contribuyentes que requieran de orientación o información que dan los asesores fiscales para facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales a las que nos encontramos sujetos.

El fundamento jurídico de la asistencia fiscal al contribuyente, se encuentra en el artículo 33 del CFF vigente, el cual establece los lineamientos que la autoridad fiscal deberá observar al proporcionar esta asistencia.

En este sentido, el artículo en mención 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 llano alejado de tecnicismos 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 fiscales, incluso las que se realicen a través de medios electrónicos, poniendo a su disposición el equipo para ello.
- c) Elaborar los formularios de declaración de manera que puedan ser llenados fácilmente por los contribuyentes y distribuirlos o difundirlos con oportunidad, así como informar de las fechas y de los 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, 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 podrán publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a períodos inferiores a un año. Las resoluciones que se emitan conforme a este inciso y que se refieran

a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, no generarán obligaciones o cargas adicionales a las establecidas en las propias leyes fiscales.

Los servicios de asistencia al contribuyente a que se refiere esta fracción también deberán difundirse a través de la página de electrónica que al efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria. En dicha página también se darán a conocer la totalidad de los trámites fiscales y aduaneros.

4.1.2 Acciones y actividades de asistencia fiscal.

Acorde a lo establecido en el artículo 33 del CFF, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), por conducto de la Administración Central de Asistencia al Contribuyente y de las Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente, proporciona asistencia u orientación fiscal gratuita a los contribuyentes que lo requieran.

Para ello, actualmente proporciona este servicio de asistencia al contribuyente a través de diversas acciones o actividades operando tanto a nivel central o nacional, como a nivel local.

El SAT nace como respuesta a demandas y necesidades que surgen de la propia dinámica económica y social del país, como herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos se realice de manera eficaz y eficiente, ante todo, en un marco de justicia y equidad contributiva. De esta manera al contar con una

organización especializada conformada con personal calificado, se puede responder con agilidad y capacidad.

Un punto fundamental para lograr el objetivo del SAT es el de contar con personal cada vez mejor capacitado, lo que dará como resultado una mayor calidad en los servicios que se prestan al público y, sobre todo, una atención más eficiente a contribuyentes.

A nivel central o nacional.

Se brinda a los contribuyentes asesoría fiscal personal y por teléfono, así como también orientación o asesoría fiscal colectiva a través de conferencias y talleres fiscales, y cursos de actualización o capacitación tanto al personal de la propia Secretaría como a los contribuyentes que lo soliciten.

- a) Asesoría fiscal personal. Dicha asesoría se brinda a los contribuyentes que acuden directamente al Centro Nacional de Consulta,²⁷ en un horario de 8:30 a 15:00 horas de lunes a viernes, en los módulos instalados en centros comerciales, o bien en las unidades móviles, en un horario de 9:00 a 18:00 horas de lunes a domingo.
- b) Asesoría o atención telefónica nacional. Se ofrece por medio de 60 líneas atienden un grupo de 60 orientadores especializados a los contribuyentes que

²⁷ El Centro Nacional de Consulta se encuentra actualmente ubicado en la Av. Hidalgo, Número 77, Col. Guerrero, Del. Cuauhtémoc, México, D.F.

comunican del interior de la República al número telefónico para consultas 01 800 90 450 00 y para consultas en el área metropolitana del Distrito Federal al 5227 0297 en un horario de 8:30 a 18:30 horas de lunes a viernes, mediante el que se proporciona información sobre diversos temas fiscales.

La orientación telefónica ofrece las siguientes ventajas:

- Es inmediata.
 - Respeto el anonimato del interesado.
 - Es gratuita, ya que las llamadas de larga distancia provenientes del interior de la República son prioritarias y se reciben con cargo a la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c) Asistencia fiscal colectiva. Se proporciona en general cuando hay reformas a las disposiciones fiscales y en el periodo para el cumplimiento de las principales obligaciones fiscales, tales como la presentación de las declaraciones, realizándose para ello conferencias y talleres fiscales dirigidos a los contribuyentes, así como también cursos de actualización al personal encargado de la orientación a los contribuyentes, es decir, a los asesores fiscales.
- d) Sistema de audio respuesta. Este sistema permite brindar atención a los contribuyentes en forma automatizada en un horario ininterrumpido los 365 días del año, sobre los temas más frecuentes, cuya información se actualiza diariamente, logrando con esto certeza y credibilidad en los criterios de orientación a nivel nacional.

- e) Orientación e información vía internet. En la actualidad es el medio más usual para obtener la información fiscal que necesitamos saber, es un medio alternativo de comunicación mediante el cual los contribuyentes pueden tener acceso a una amplia gama de información fiscal, incluso se pueden presentar las declaraciones y pagos provisionales vía electrónica. De hecho en todas las Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente ya cuentan con equipo de cómputo con este sistema para aquellos contribuyentes que soliciten de dicho servicio.

Sitio del SAT en Internet: www.sat.gob.mx y www.shcp.gob.mx

El SAT con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, creó un programa llamado eSAT, el cual es una solución eficiente e innovadora para poner al alcance de los contribuyentes nuevos servicios electrónicos, que les permitan cumplir con sus obligaciones fiscales de una forma directa, rápida, sencilla, segura y cómoda.

Así también todos los contribuyentes podemos obtener orientación fiscal por medio del correo electrónico del SAT a la dirección asisnet@sat.gob.mx

- f) Sistema de teleconsulta fiscal (SITEFI). Es un banco de información que emplea tecnología informativa, que permite a los usuarios que cuentan con el equipo y la autorización necesaria, tener acceso a una base de datos que contiene leyes comentadas y correlacionadas, resoluciones misceláneas, reformas, folletos, etc., para tener acceso a este servicio los interesados deben presentar solicitud ante la Administración Central de Asistencia al Contribuyente, a efecto de generar la clave con su respectiva contraseña de usuario.

- g) Programas de difusión de la cultura fiscal, como el programa de civismo fiscal. El cual busca, desde una perspectiva didáctica, fomentar valores éticos para crear una cultura tributaria a efecto de promover el pago voluntario y oportuno de las obligaciones fiscales.

A partir del año de 1997 el SAT implementó el Programa de Difusión de la Cultura Fiscal, que tenía como propósito la elaboración y distribución entre los estudiantes de folletería, como trípticos, así como la impartición de talleres. Paralelamente, se realizó una propuesta ante la SEP para incluir temas de impuestos en los libros de texto.

En 1998 se estableció un programa piloto que consistía en dar pláticas en materia fiscal a niños de 5° año de primaria, programa llamado "Fiscalito", en el cual el objeto es informar de la importancia de pagar impuestos y los beneficios y servicios que se obtienen.

Durante el año 2000, el seguimiento al proyecto de cultura tributaria se realizó a través del curso de "Educación Fiscal Escolar" únicamente en primarias. Asimismo, quedó concluido el programa televisivo "Los Impuestos y sus Servicios".

Durante el año 2001, se incorporan al programa, los niveles medio superior y superior, con el programa denominado "Modelo de Educación del Programa de Civismo Fiscal".

Actualmente, en el año 2004, se realizan acciones que se desprenden de la planeación comprendida en el Modelo de Educación abarcando tres niveles educativos (básico, medio superior y superior).

De igual modo se han venido realizando eventos formativos y recreativos en el área central y en algunas localidades, que va encaminando al logro de los objetivos del programa.

El SAT a través del programa de Civismo Fiscal propone:

- ⇒ Crear una cultura fiscal en la sociedad.
- ⇒ Comprender la importancia del pago de impuestos.
- ⇒ Cambiar la percepción ciudadana para fomentar la cooperación a través del pago de impuestos para el bien común.
- ⇒ Promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, mediante la reflexión de la importancia y el beneficio del pago de impuestos.
- ⇒ Aumentar al número de ciudadanos cumplidos en sus obligaciones fiscales.

A nivel local.

También se llevan a cabo acciones similares a las realizadas a nivel central, sólo que éstas, se realizan en todas las entidades federativas de la República Mexicana en donde se localicen las Administraciones de Asistencia al Contribuyente, en donde se atiende de manera directa, se asesora y orienta en forma personal y se atienden las necesidades específicas de los contribuyentes.

Asimismo existen módulos ubicados en diversos lugares, como centros comerciales, unidades móviles y en general en lugares en donde se garantice afluencia de contribuyentes como pueden ser parques públicos y presidencias municipales.

4.2 La Asistencia Fiscal Especializada exclusivamente para el Comercio Informal.

4.2.1 Motivos de su creación y naturaleza.

Para el ejercicio del C.I., no se requiere contar con una cultura amplia o una especialización comercial, generalmente sólo es necesario 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, sin pretender que esta sea innecesaria.

En este sentido, considerando el bajo nivel de preparación educativa que se observa en la mayoría de las personas que ejercen el comercio informal, aunado a su baja capacidad contributiva y la dificultad o complejidad para interpretar o comprender las normas fiscales de nuestro sistema tributario, creemos que una vez establecido el Régimen Fiscal que se propuso en el capítulo anterior, se debe crear paralelamente dentro de la estructura del Servicio de Administración Tributaria (SAT) un departamento o un área específica para los comerciantes informales, que tenga como función principal la de prestar o proporcionar asistencia fiscal exclusivamente al comerciante informal.

Dicha asistencia tiene que tener como objetivo principal tratar en lo mayor posible de disminuir y regularizar a los comerciantes en mención, a través de la explicación de los beneficios y ventajas que tendrían y que tendríamos en general toda la sociedad si contribuyeran para el gasto público, y si tuvieran todos los que percibimos ingresos

una cultura de la contribución, además de orientarles para que cumplan voluntariamente con sus respectivas obligaciones fiscales.

Con la creación de esta nueva área o departamento de Asistencia Fiscal Especializada exclusivamente para el C.I., 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 la autoridad fiscal, en este caso, el SAT, sino todo lo contrario, se pretende ampliar o extender aún más estos beneficios a este sector, proporcionando dicha asistencia fiscal especializada de manera más sencilla y por supuesto más directa.

Lo anterior se logrará, mediante el establecimiento de módulos y unidades móviles con zonas y rutas predeterminadas de atención al contribuyente informal, instalados básicamente en los lugares de mayor afluencia de este tipo de comerciantes o bien en los lugares más comunes o con los que tenga más contacto, como podrían ser: en los lugares de las principales concentraciones, tianguis, mercados y fundamentalmente en las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, así como en los municipios de la entidades federativas.

A través de estos módulos y unidades móviles, el personal especializado (asesores fiscales) en materia del régimen de contribuyentes informales, proporcionarán asesoría y orientación de manera directa, gratuita, permanente y en términos claros y sencillos, de fácil comprensión, al contribuyente informal que lo requiera, dando respuesta a toda clase de preguntas y dudas planteadas por ellos.

Asimismo aunque el comerciante informal no acuda directamente a solicitar el servicio, los asesores fiscales tendrían la obligación de ofrecer pláticas, conferencias colectivas externas, buscando la manera de ser escuchados por la mayoría de estos comerciantes y por ende tratar de integrarlos al régimen propuesto, regularizarlos y por supuesto disminuir en la medida de lo posible este grave problema.

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 para facilitarles dicho trámite, estableciéndose con ello un esquema o sistema novedoso de atención fiscal a un sector de la población considerado de baja capacidad contributiva y educativa.

La razón fundamental por la que se propone que esta asistencia se proporcione en 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, porque son lugares a los que tienen que acudir para la tramitación y obtención de su permiso correspondiente o para llevar a cabo cualquier otro trámite.

Cabe señalar, que los propósitos o fines generales del servicio de asistencia fiscal especializada exclusivamente para el comerciante informal que se propone, así como su fundamento legal lógicamente tendrán que ser los mismos que el servicio de asistencia fiscal actualmente implantado y proporcionado por la autoridad fiscal.

En efecto, su fundamento jurídico lo será el artículo 33 del CFF y tendrá como propósitos fundamentales, asistir u orientar de manera gratuita a los comerciantes informales, explicando detalladamente las disposiciones fiscales relativas al 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.

4.2.2 Características de la asistencia fiscal especializada.

De lo expuesto en párrafos anteriores se desprende que la asistencia fiscal especializada que se propone, deberá tener como características fundamentales la de ser una asistencia fiscal:

- a) Especializada,
 - b) Directa,
 - c) Permanente,
 - d) Gratuita, y
 - e) Sencilla.
- a) Especializada.

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

b) Directa.

Que la asistencia fiscal sea *directa*, significa que ésta se proporcione al contribuyente informal de manera personal, así como ir a ofrecer pláticas o conferencias directamente a los lugares con mayor afluencia de estos comerciantes, o lugares más comunes para ellos, o con los que tenga más contacto, para poder orientarlos correctamente.

c) Permanente.

La asistencia fiscal proporcionada al contribuyente informal deberá ser no temporal, sino *permanente*, es decir, que este servicio se proporcione de ser posible los 365 días del año y no sólo en fechas claves, como podrían ser en las fechas en que estos sujetos deban cumplir con sus obligaciones fiscales.

d) Gratuita.

En sujeción a lo establecido por el artículo 33 del CFF, esta asistencia fiscal especializada exclusivamente para el comercio informal, deberá ser proporcionada de manera totalmente *gratuita*, quedando prohibido recibir algo a cambio de la orientación.

e) Sencilla.

Se debe tratar de explicar de la manera sencilla posible, es decir, que sea de fácil comprensión y entendimiento, explicar las disposiciones fiscales utilizando en lo

posible un lenguaje llano, no utilizar tecnicismos y en los casos que sea de naturaleza compleja, elaborar y distribuir folletos, trípticos, etc., a los contribuyentes para facilitar su comprensión total.

CONCLUSIONES

El comercio en mención, es una forma de comercio, pero con la particular característica de la informalidad, es decir, que se realiza en la vía pública y al margen del cumplimiento de las disposiciones fiscales, representa un fenómeno de magnitudes excepcionales, cuya proliferación ha generado problemas de todo tipo, principalmente económicos y sociales, y además las personas que practican dicha actividad no cumplen con la obligación constitucional de contribuir para el gasto público.

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 bastantes 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.

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 algunos comerciante informales, lo que desde luego no resuelve el problema.

Una realidad es que el comercio informal ha existido desde mucho tiempo atrás, existe en la actualidad, y estoy segura que seguirá existiendo por mucho tiempo más en la vía pública y que pensar en su erradicación total a corto y mediano plazo es una idea casi imposible, pero ello no justifica que no paguen las contribuciones a que estamos obligados todas las personas que percibimos ingresos.

Es de reconocerse y afirmar nuevamente que el fenómeno del comercio informal, es un problema que se presenta no sólo en la Ciudad de México, sino también en todas y cada una de las ciudades importantes de nuestro país, por lo que el problema debe verse desde una perspectiva a nivel nacional. A su vez, es de reconocerse también, que el comercio informal no es exclusivo de nuestro país, sin embargo no es razón para desatender el problema, sino profundizar en las acciones que deben ponerse en marcha para lograr su integración a un régimen tributario y un control fiscal en forma permanente. Entendemos que el problema no admite soluciones rápidas ni sencillas, pero se tendrá que empezar a trabajar en ello.

Un factor que influye demasiado en el incremento del comercio informal es la carga fiscal y la complejidad de las leyes fiscales, ya que todo ello influyen en el ánimo de estos comerciantes, prefiriendo no regularizar su situación fiscal y no pagar impuestos antes que someterse a un mundo de complicaciones, en donde quizá pagarán más por los servicios de un contador que lo que deben tributar, aunado a la falta de una cultura fiscal que en general tenemos todos los mexicanos. Es por ello la necesidad de crear un régimen que les sea entendible y fácil de cumplir.

La modernización del Servicio de Administración Tributaria no debe quedar solamente en instrumentar nuevos y modernos mecanismos jurídicos para controlar únicamente a los contribuyentes del comercio formal, sino que debe ir más lejos y una forma de ir más lejos es precisamente instrumentando nuevos y mejores mecanismos jurídicos para integrar y controlar a contribuyentes informales, y creemos que el régimen que se propone es una buena opción.

Con el régimen que se propone se pretende establecer 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 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 respeto al comercio legalmente establecido.

Con el convencimiento y aceptación de los comerciantes informales de los beneficios que podrían recibir ellos mismos, a cambio del compromiso de pagar sus respectivos impuestos, se estaría dando un importante paso para eventualmente encauzar a esta actividad hacia la formalidad, que lesione en menor grado al comercio formalmente establecido y a las finanzas públicas de nuestro país. Con ello el más beneficiado será el propio comerciante informal, dejaría de pagar las cuotas a los líderes y por supuesto tendríamos más y mejores servicios públicos.

Estamos seguros que el régimen tributario que se propone, constituirá un buen principio para comenzar a establecer las bases para llevar a cabo una integración del comercio informal a un régimen fiscal, así como para tener un control fiscal sobre el mismo, aún y cuando esta integración y control sean mínimos. Y a su vez, la autoridad fiscal, debe de poner el mayor esfuerzo, valerse de todos sus asesores fiscales y en sí de todos los métodos o programas posibles para comenzar a fiscalizar, integrar y controlar a aquellos que ejercen el comercio de manera informal.

Los antecedentes de las reformas fiscales que se hicieron a partir de 1990, sólo deben ser consideradas como un primer paso, en la regulación 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 formalmente establecido.

Eliminar totalmente la evasión fiscal que existe jamás se podrá, por lo menos mientras el ciudadano tenga una posibilidad de selección entre el cumplimiento leal y la evasión de la obligación contributiva, y no se adquiera una cultura tributaria, mientras no se comprenda y reflexione de la importancia del pago de impuestos. Es importante que las autoridades fiscales pongan más esfuerzo para lograr el objetivo de sus programas, en especial el de Civismo Fiscal, que se debe impartir a nivel básico, medio superior y superior, creándoles así una cultura fiscal y aumentando el número de ciudadanos cumplidos en sus obligaciones fiscales.

Ganar dinero para subsistir es un derecho de todas las personas, sin embargo, la actividad del comercio informal se ha convertido en la actualidad en uno de los fenómenos más complejos en nuestro país, cuya solución no debe posponerse más, si se quiere evitar que caigamos en un creciente proceso de informalidad y anarquía comercial que desaliente el desarrollo de la actividad comercial.

De no promover una reforma tributaria para evitar el paraíso en que operan los comerciantes informales, esta actividad seguirá proliferando, hasta llegar al grado que los comerciantes formales opten por la informalidad, primero por todas las ventajas desleales en que los comerciantes informales ejercen su actividad y segundo por la carga tributaria que les imponen y la complejidad de las leyes fiscales.

El comercio informal se ha transformado en un reto para las principales ciudades del país, que requiere ser estudiado con miras a regular su actividad para lograr el equilibrio entre los derechos del ciudadano y el comercio formal y los intereses de los propios comerciantes informales.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

Código de Comercio vigente al año 2004.

Ley del Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento.

Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento.

Ley del Impuesto al Activo.

Ley Federal de Protección al Consumidor vigente al año 2004.

Diario Oficial de la Federación.

Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de Febrero de 2000.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Reglamento de Mercados del Estado de México.

Acuerdo que declara prohibido ejercer el comercio en las Vías Públicas del Distrito Federal, publicado en el D.O.F. el 11 de Octubre de 1967.

Jurisprudencia.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Instancia, Pleno, Tomo 187-192, Primera Parte.

Semanario Judicial de la Federación, Apéndice de Jurisprudencia, Jurisprudencia Núm. 118, Quinta Época, Sección Primera, Vol. 2º Sala, de 1917-1965.

Doctrina

- ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, Derecho Fiscal. 11° Ed., Editorial Temis, México, 1996, pág. 436.
- ATHIÉ GUTIÉRREZ, Armando, Derecho Mercantil. Editorial Mc Graw Hill, México, 1999, pág. 396.
- BARRERA GRAF, Jorge, La Regulación del Comercio en la Nueva España. Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 92.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales. 27° Ed., Editorial Porrúa, México. 1995.
- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 20° Ed., Tomo II, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1987, pág.513.
- CALDERÓN, Francisco R., Historia Económica de la Nueva España en Tiempos de Asturias. Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pág.613.
- CARDENAS ELIZOLDO, Francisco, Introducción al Estudio del Derecho Fiscal. 2° Ed., Editorial Porrúa, México, 1992, Pág. 221.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, 2° Ed., Editorial Harla, México, 1993.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL SECTOR PRIVADO A.C., La Economía Subterránea en México. México, 1986, pág. 116.
- CERVANTES AHUMADA, Raúl, Derecho Mercantil. 2° Ed., Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 686.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto, Principios de Derecho Tributario. 3° Ed., Editorial Limusa, México, 1998.
- DE PINA VARA, Rafael, Elementos de Derecho Mercantil Mexicano. 25° Ed., Editorial Porrúa, México, 1994, pag.444.

Diccionario Jurídico Abeledo - Perrot. Tomo I, A-D, Buenos Aires Argentina, 1986, pág. 4407.

DÍAS BRAVO, Arturo, Derecho Mercantil. (Colección de Textos Jurídicos Universitarios), Editores IURE, pág. 156.

GIORGETTI, Armando, La Evasión Tributaria. Traducción a la 2º Ed. Italiana por Antonio Scarano, Depalma Buenos Aires, Argentina, 1967.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS DE LA U.N.A.M., La industria de las frituras: empleo y modernidad. U.N.A.M., México. 1998.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I, 20º Ed., Editorial Porrúa, México, 1987, pág. 512.

LEÓN PORTILLA, Miguel, Toltecatoytl: Aspectos de la cultura nahúatl: la institución del comercio. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pág. 389.

MANTILLA MOLINA, Roberto, Derecho Mercantil. 29ºEd., Editorial Porrúa, México, 1993.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 10º Ed., Editorial Porrúa, México, 1991.

RAMÍREZ VALENZUELA, Alejandro, Introducción al Derecho Mercantil y Fiscal. Limusa Editores Noruega, pág.217.

ROUBAUD, Francois, La Economía Informal en México. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág. 484.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal. (Colección de Textos Jurídicos Universitarios) 2º Ed., Editorial Harla, México, 1999, pág.309.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín, Curso de Derecho Mercantil Mexicano. Tomo I, 20º Ed., Editorial Porrúa, México 1993, pág. 175.

REAL ACADEMÍA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española. 18° Ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1956.

SCHATAN, Jacobo, DIETER, Paas y ORSATTI, Alvaro, El Sector Informal en América Latina. Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, 1991, pág. 634.

CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Economía Informal: La Economía Subterránea, México, 1987.

Economía Informal: Economía Metropolitana, México 1987.

Economía Informal: El comercio ambulante en la Ciudad de México, 2° Ed., México, 1998.

Economía informal: ¿Quién provee a los ambulantes?, 3° Ed., México, 1989.

Economía Informal: Mesas redondas sobre el comercio ambulante en la Ciudad de México, 4° Ed., México, 1990.

CONFEDERACIÓN DE CAMARAS NACIONALES DE COMERCIO SERVICIOS Y TURISMO, La Competencia Desleal en el Sector del Comercio, México, 1999.

Internet.

DOLORES ORTEGA, Alicia y CEPEDA, Francisco, Elevan carga fiscal a los "changarros". www.mural.com/negocios/articulo/343018/, yahoo, 22 de Marzo de 2004.

HERNÁNDEZ CAMPOS, Edgar Ulises, Reforma Fiscal 2003 al Régimen de Pequeños Contribuyentes. www.impuestum.com, terra, 26 de Julio de 2003.

HERNÁNDEZ CAMPOS, Edgar Ulises, Reforma Fiscal al Régimen de Pequeños Contribuyentes 2004. www.impuestum.com, terra, 13 de Febrero de 2004.

Avalan Ajustes a pequeños contribuyentes. www.mural.com, yahoo, 22 de Marzo de 2004.

GALVAN CAMPOS, Fabiola, Nuevas reglas tributarias para Repecos. www.eluniversal.com, yahoo.

GHERSI, Enrique. La Economía Informal en América Latina. www.decidir.com, terra, 23 de Enero de 2003.

Pérdidas Fiscales por 60,000 millones de pesos. www.concancaco.com.mx. yahoo, 05 de Octubre de 2003.

Datos Históricos del Comercio Informal en México. www.decidir.com, terra, 10 de Enero de 2003.

www.eleconomista.com.mx, yahoo.

www.impuestum.com, terra.

www.sat.gob.mx, yahoo.

www.shcp.gob.mx, yahoo.

www.unam.mx

www.scjn.gob.mx