

La economía informal y las finanzas públicas, el paso de piratas a corsario contemporáneos como política pública

The informal economy and public finance, the transition from pirates to contemporary corsair as public policy

Martín Pérez

Universidad de Chile

Introducción

A lo largo de toda América Latina podemos encontrar formas de comercio informales, las cuales son manifestaciones y respuestas a múltiples causas como el desempleo, la migración, el nivel educativo, entre otras. Este tipo de comercio es parte de la vida social, económica y política de muchos países, y tiene como característica principal la falta de pago de los impuestos que deberían cubrir las personas que realizan este tipo de actividades, por lo cual diversos países han tratado de aplicar políticas públicas con el propósito de incrementar el cumplimiento tributario; mediante la formalización de las actividades económicas y de manera colateral la disminución o desaparición de este tipo de comercio.

En la práctica podemos observar que las medidas no han tenido el éxito esperado, porque lejos de reducir la informalidad esta se ha mantenido estable con un ligero incremento anual, para el caso de México, de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), el promedio de informalidad es del 60 % de la Población Económicamente Activa (PEA).

Dentro de algunas de las políticas públicas aplicadas para alcanzar el objetivo mencionado se encuentran el incremento de la base tributaria, mediante la simplificación fiscal, que es una de las barreras que manifiestan los contribuyentes como una de las principales causas del por qué no pagan impuestos. Otra causa es la modificación de la estructura fiscal, por ejemplo durante el sexenio del Presidente Vicente Fox se creó el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS).

Esta última propuesta de solución se aplicó tanto para reducir el número de personas que se encontraban en la informalidad, generándose de manera simultánea un incremento de la base tributaria como para aumentar los recursos públicos, con ello se logró acrecentar la base tributaria, aunque del

100 % de REPECOS registrados solo el 6 % cumplió sus obligaciones fiscales (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, 2013).

Conceptualización y delimitación de la economía informal

Hasta este momento se han señalado las actividades informales de manera general, sin embargo, estas son un elemento complejo al momento de su conceptualización y delimitación, provocando confusión en el tratamiento y generación de las políticas públicas. Ello es un punto importante, en tanto que, en la hechura de una política pública, un elemento relevante es la definición del problema y en ello reside parte del éxito para lograr los objetivos que se pretendan alcanzar (Ruiz Sánchez, 2002).

Al interior de la economía informal podemos observar diferentes actores sociales que participan en ella, oferentes, demandantes, autoridades y mediadores. Para cada uno de ellos la informalidad se vive de un modo diferente. Para los oferentes es una alternativa a la falta de empleo que existe en el país, siendo un recurso que tiene categorías, y que pueden ser desde un mero medio de supervivencia a un generador de riqueza extrema. Además existen factores culturales en los que intervienen en relación al comercio informal, como la valoración social que se le da a este, identificamos vendedores socialmente aceptados como los artesanos que ofertan sus productos en lugares turísticos, que en muchos casos no realizan ningún pago tributario al Estado; o por el contrario el rechazo de aquellos que transan productos manufacturados en el extranjero y ofertados a lo largo del territorio nacional y que sí pagan impuestos.

Para los demandantes de bienes y servicios ofertados en el comercio informal, los mercados informales son un elemento de apoyo al gasto familiar, siendo un escenario aceptado regularmente por los estratos económicos de menor poder adquisitivo y de la clase media; los bienes que aquí se pueden adquirir son un elemento de inclusión social a través del uso y disfrute de éstos ya sean de marca o apócrifos sin importar el origen de cada uno de ellos,

***Dirección de correspondencia [Correspondence address]:** Martín Pérez, Universidad de Chile
E-mail: mastermax07@hotmail.com

los cuales en su mayoría son de bajo costo.

Para las autoridades la economía informal es un mecanismo de regulación y control social, ya que al verse rebasada la oferta de empleo que puede generar el Estado, esta permite la presencia de mayor empleo. En tanto, para los mediadores que se convierten en líderes de las organizaciones, la economía informal es una importante fuente de ingresos. Ellos fungen como intermediarios entre los tomadores de decisiones políticas y la sociedad que participa en la informalidad, sin producir nada, simplemente ofertan un servicio; ser intermediario entre las autoridades y sus agremiados.

Esta se ha clasificado como si fuese una dualidad, compuesta por trabajo y comercio informal, lo cual es un error, entendiendo que existen actores sociales que no pueden ofertar productos materiales sino inmateriales como la fuerza de trabajo. Esta categorización de la informalidad ha provocado que el acercamiento a ella conlleve diferentes políticas públicas para resolver la problemática. Sin embargo, el fenómeno no es divisible, todas las personas que se encuentren en la informalidad comercian algo, hechos materiales o inmateriales. La composición de la economía informal debe entenderse a partir de un solo rubro que es el intercambio de bienes y servicios, los cuales son ofertados por los actores sociales.

En este sentido, las autoridades que han abordado la economía informal han sesgado los resultados por la delimitación de la informalidad; mientras que para la Secretaría de Trabajo y Prevención Social (STPS), esta se refiere a todas las personas que se encuentran laborando y que no cuentan con prestaciones laborales, como seguridad social, aguinaldo, vacaciones, etc., para el INEGI las personas que trabajan en la informalidad son aquellas que no se encuentran registradas en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Sin embargo, hay personas que laboran informalmente y pagan su seguro voluntario y no se les contabiliza como informales.

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), las personas que deben pagar el Impuesto Sobre la Renta (ISR), son los ciudadanos mayores de 18 años. El INEGI, en cambio contempla a toda la PEA a partir de los 12 años, es decir, que aquellos menores de 18 años también deberían de pagar dicho impuesto, aunque en la práctica ello no ocurre por exenciones del tributo o amparándose en las leyes tributarias en dicha materia. Debido a estas diferencias entre ambos organismos, las cifras de la informalidad que proporcionan estas dos dependencias no coinciden.

Por su parte el comercio informal se relaciona

con el Producto Interno Bruto (PIB), el cual se ve afectado por el nivel de empleo y viceversa. Aunque el hecho que aumente el empleo no necesariamente incrementa la participación de las personas en el comercio formal, ya que no todas las plazas que se ofertan se cubren, pues dependen de la calidad de los empleos que se ofrecen.

Las medidas para solucionar los problemas que trae consigo la economía informal han tratado de eliminarla mediante la regulación. Primero intentando formalizar a todos aquellos que se encuentren desempeñando alguna actividad informal, ya sea como trabajadores o comerciantes. La informalidad de los primeros se vincula también a sus los empleadores, pues existen empresas formales que contratan servicios de actores informales para abaratar costos o existen también personas que trabajan por su cuenta, por lo que formalizar a los trabajadores no depende sólo de las autoridades, sino también de los empresarios y los propios trabajadores.

El costo de insertar a los trabajadores informales es demasiado alto, como lo señala un estudio realizado por la Universidad de Nuevo León (2003), derivado de los créditos al salario o subsidio al empleo, que se aplican a los trabajadores que obtienen un bajo nivel de ingresos; este remedio trata de impactar en el ISR, que es producido por la renta que los trabajadores perciben.

Mientras que en el comercio informal, con los cambios de régimen, se busca obtener un incremento en el ISR y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), con la reforma tributaria propuesta por el Presidente Enrique Peña Nieto, se impulsa el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). El Sistema de Administración Tributaria (SAT), informó en el presente año que sólo 600 mil trabajadores informales emigraron al RIF de manera voluntaria, lo que representa sólo el 2.03% del total de los informales. Además se estima que este tipo de trabajadores alcanzan una cifra aproximada de 29.6 millones de personas.

Todos aquellos contribuyentes que se encontraban como REPECOS, pasaron de manera directa al RIF durante el segundo trimestre del 2014. El SAT reportó que de los 4,800 millones de REPECOS sólo el 8.8% cumplió con sus obligaciones fiscales, es decir, únicamente 422,400 personas.

En tanto que para el comercio formal las políticas se dirigen a quienes ofertan bienes, mediante la aplicación de la ley, con lo cual los ofertantes pueden ser sancionados con penas económicas o decomiso de mercancía; la economía informal se compone a su vez de mercancías o actividades que se encuentran

en una delgada línea entre lo que es legal e ilegal, debido al origen de algunos de los bienes que se comercializan, como en el caso de la piratería que se persigue de oficio y por ende no se pretende obtener recursos tributarios de este tipo de comercio.

La política pública en México con relación a la economía informal, se ha propuesto con el fin de eliminar la economía informal a partir de la regulación de las actividades informales con un marco regulatorio que promueva la formalidad, sin entender que la informalidad ha generado procesos culturales que producen identidad de un grupo social.

Legalmente los informales no existen, se justifica su presencia a partir de una deducción legal, donde, si las personas no cumplen con los preceptos jurídicos que fundamentan la formalidad o legalidad, entonces todos los que se manejan fuera de ella son informales.

Conclusiones y propuestas

Entonces, proponemos una definición de la economía informal, que la considere como todas las actividades comerciales generadoras de ingresos por parte de los actores sociales (comerciantes, consumidores, autoridades), al margen de las diferentes leyes que regulan la economía formal, basadas en procesos culturales internos de la informalidad, que cumplen objetivos específicos para su mantenimiento y reproducción social y que al momento de desarrollarse no participan en los recursos públicos del país.

Gráficamente podemos representar la dinámica de la economía nacional en México como tres engranes, el primero de ellos es la autoridad que es la responsable de establecer las reglas del juego económico; el segundo es la economía formal, que se maneja en el área jurídica que señala el Estado; y el tercero es la economía informal, que no tiene una identidad jurídica propia que marque el desempeño de sus actores sociales, sino que se mira desde el segundo engrane y se trata de insertar en éste.

El crecimiento y permanencia de la economía informal ha generado tipos de socialización e intercambio económico entre los actores sociales que participan en él, de seguir forzando a que este grupo social sea parte del comercio formal, se está forzando la inserción de una realidad social a otra que parece similar pero que no es igual, y seguramente no se podrán incrementar los recursos públicos provenientes de la tributación.

Las estimaciones existentes sobre la evasión fiscal generada por la economía informal, son tan solo

estimaciones inexactas, ya que no se puede considerar evasión fiscal aquella que es provocada por las personas que no se encuentran registradas ante la SHyCP, por lo tanto si los informales mantienen sus patrones culturales ante sus obligaciones fiscales, al momento de incorporarlos a la formalidad, lo que se formalizará es la evasión fiscal.

Por ello, es necesario crear una política pública que regule la economía informal con su propia identidad, no que trate de eliminarla sino que permita de manera legal realizar las actividades que realizan los diversos actores que en ella participan, con lo cual se pueda generarse un tipo de ingresos que no sean considerados impuestos, sino una compensación a los daños que provoca su existencia.

Ahora bien, puede compararse la situación del comercio informal con el paso de piratas a corsarios contemporáneos, aunque para entender esta analogía se debe considerar la historia de la piratería. Entre los siglos XVI y XVIII, durante la época del comercio marítimo existieron diversos personajes, como los piratas, corsarios, bucaneros y los filibusteros; los dos últimos tenían su centro de operaciones principalmente en el caribe, eran una especie diferente a los piratas y corsarios debido al tipo de actividades a las que se dedicaban. Mientras que los piratas eran aventureros del mar, que actuaban de manera libre, no dependían de ningún gobierno, su objetivo era lograr botines a partir del asalto a las embarcaciones, de manera indistinta.

Para contrarrestar este tipo ilícito de actividades se creó la patente de Corso que, consistía en un contrato entre los piratas y los gobiernos que financiarían sus actividades, es decir, obtenían el permiso de asaltar cualquier nave excepto aquellas pertenecientes al país del cual dependía su contrato, en el cual se estipulaba entregar una parte del botín al gobierno emisor de la patente. Existían tres tipos de patentes; permiso de paso, carta patente y carta de represalia, en general eran los fundamentos del contrato, en donde se especificaba los derechos y obligaciones entre los piratas y los gobiernos que otorgaban dicha patente.

La disposición que adoptaron las Naciones en ese momento de la historia fue reconocer la presencia de un hecho que afectaba la economía de los países, los cuales se veían afectados por un grupo de personas que delinquían al realizar actividades fuera de toda norma comercial y jurídica, en pocas palabras, se dedicaban simplemente a robar al comercio formal.

Con la patente de corso se crea una identidad jurídica de los piratas, se les permite desarrollar la misma actividad pero de forma regulada, sin afectar la cultura propia de los piratas, con una doble inten-

sión, fortalecer el comercio interno con la seguridad que los corsarios podrían brindar y la obtención de ganancias de los asaltos cometidos a embarcaciones de otras naciones.

La patente de corso permite entonces realizar una actividad informal e ilegal, de manera formal y legal, con la creación de una identidad jurídica, es decir, entendiendo que tratar de eliminar a los piratas conllevaría una lucha contra ellos, teniendo resultados poco favorables para las economías nacionales.

De manera similar, en la actualidad se debe entender que la economía informal existe, no se pueden gestionar políticas públicas en materia fiscal con relación a la economía informal si se parte de definirla como el alter ego de la economía formal. La presencia de los actores sociales que desempeñan actividades informales es presente y latente, forzar a que sean parte de la economía formal sin entender que este grupo social tiene una identidad social propia, llevara a una lucha permanente por tratar de desaparecerla.

Día con día, se suman a la PEA un número elevado de personas que demandan empleo, pero al no encontrarlo en la formalidad se entiende su presencia en la informalidad, es claro que se debe tomar la economía informal como un ente social con identidad propia y por lo tanto debe ser regulada desde sus características particulares, es decir, desde su concepción cultural.

La economía informal afecta de manera positiva al PIB, de acuerdo a datos del INEGI, durante el 2012 en México aportó el 25 % del PIB, con un total de 58.8 % de la población que laboran en la informalidad, mientras que el restante 75 % es generado por el 40.2 % de la población que se emplea en el comercio formal.

Eliminar la informalidad no tendrá como resultado un incremento del 25 % del PIB, sino un alza en la evasión real que afectará de manera negativa

a la producción en el país. Debe entenderse entonces que la economía informal complementa la economía formal. Por ello la propuesta es la creación de una política pública que tenga como base el reconocimiento jurídico específico del sector informal, el cual mediante una compensación, que puede ser monetaria, aporte recursos públicos que sean recaudados por los municipios, quienes son el contacto de los informales con las autoridades que regulan los aspectos de la economía, y que pueden controlar este tipo de comercio.

El desarrollo de las tecnologías de información es una herramienta poco explotada en el control y regulación de la economía informal, elemento que se hace necesario vincularlo con esta actividad, con el objetivo de agilizar los procesos recaudatorios, siendo un elemento clave en la cultura del no pago de impuestos.

La economía informal es un área de oportunidad para gestionar una política pública propia, donde se mantengan los procesos culturales de los actores involucrados. Una vez implementada una nueva política pública en la materia, es necesario continuar con su evaluación para perfeccionar el mecanismo.

Los piratas modernos entonces son todos aquellos actores sociales que están violando las normas establecidas para la economía formal, ya sean trabajadores u oferentes de los diversos bienes o servicios que en ella existen. Con la política pública de corsarios contemporáneos se pueden establecer reglas específicas para que quienes deseen o estén en la informalidad, participen en el principio de igualdad que se mencionó anteriormente y se sometan a la recaudación de recursos públicos.

De seguir con la idea de reducirla o eliminarla, se convertirá en un círculo vicioso, donde no se vislumbran cambios, sino que surgirán diferentes maneras de contrarrestar las medidas fiscales destinadas a anular el comercio informal.