

México: la creación del Impuesto a los Depósitos en Efectivo y la reforma fiscal de 2007, ¿combate a la informalidad?

Salvador Moreno Luna*

Resumen

Este artículo toma como referencia la aprobación del Impuesto a los Depósitos en Efectivo como un elemento que nos enfrenta al problema que representa la existencia, en términos de las finanzas públicas, de un amplio abanico de actividades económicas no reguladas sobre las cuales se aplica este impuesto. Tal situación nos obliga a preguntar: ¿qué significa y por qué se decide hacer uso de un mecanismo indirecto de tributación sobre los depósitos en efectivo para obtener recursos fiscales en una coyuntura como la de 2007?

Palabras clave: reforma fiscal, impuesto a los depósitos en efectivo, informalidad, evasión fiscal, finanzas públicas.

Mexico: Tax on Cash Deposits and 2007 Fiscal Reform, taking on the informal Sector?

Abstract

This article takes as reference the approval of the Cash Deposit Tax as a way to give us a chance to understand the problem it represents in terms of fiscal finance. There are ample economic unregulated activities upon which the government imposes taxes. We ask: What does it mean and why it is decided to use an indirect tax mechanism on cash deposits to levy more money in a 2007 political context?

Keywords: fiscal reform, cash deposit tax, informal sector, public finances.

México: a criação do Imposto dos Depósitos em Dinheiro e a reforma fiscal de 2007, combate à informalidade?

Resumo

O presente artigo tem como referência a aprovação do Imposto dos Depósitos em Dinheiro, como um elemento que nos relaciona com o problema que representa a existência, em termos de finanças públicas, de um amplo leque de atividades econômicas não regularizadas sobre as quais

* Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante del proyecto No. IN301510 *Fiscalidad y democracia en México*, del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM E-mail: <socratespolitica@hotmail.com>.

se aplica este imposto e que nos obriga a perguntar: o que significa e por que se decide fazer uso de um mecanismo indireto de tributação sobre os depósitos em dinheiro para obter recursos fiscais em uma nova conjuntura como a de 2007?

Palavras chave: reforma fiscal, imposto dos depósitos em dinheiro, informalidade, finanças públicas.

Hemos pasado el umbral de la primera década del siglo XXI, el segundo periodo presidencial panista está a punto de concluir, y se vuelve a plantear en el horizonte la posibilidad de que una vez concluido el actual proceso de sucesión presidencial se logren los consensos necesarios para llevar a cabo las mil veces anunciadas “reformas estructurales que el país necesita”, entre las cuales se encuentra la reforma fiscal.

Dos de los tres últimos intentos de reforma fiscal se han realizado en el primer año de los gobiernos panistas de la década recién terminada: 2001 y 2007. El otro intento se hizo en 2003; ante esto es probable que, más allá del resultado final del actual proceso de sucesión presidencial, al inicio del siguiente sexenio se vuelva a poner este tema en la mesa de discusión.

Frente a esta posibilidad resulta un ejercicio importante regresar a la historia de esos intentos de reforma para comprender cómo fueron planteados, en qué contexto político y económico, qué elementos se pusieron a discusión y por qué finalmente se aprobaron en tal o cual sentido, ya que es justo en estas coyunturas en las que, ya sea desde los medios, la academia, los círculos empresariales o políticos, se discute sobre los grandes retos que enfrentan las finanzas públicas y su viabilidad.

En realidad las preguntas que se pueden formular son infinitas, pero lo importante es que la reflexión sobre esas coyunturas sólo tiene sentido en tanto nos permite plantear de cara al presente, al corto y mediano plazo, los retos y las posibles vías de solución de los problemas fiscales, lo cual no se puede resolver sin pensar en esos intentos.

En este sentido, el presente trabajo retoma el último intento de reforma fiscal de 2007 ocurrido en el primer año de gobierno de Felipe Calderón, cuando se aprobó, entre otras medidas, la creación del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), mejor conocido como “impuesto contra la informalidad”, propuesta de ley presentada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados como un impuesto indirecto que se cobra sobre las transacciones en efectivo superiores a los 15 mil pesos

de acuerdo a la reforma que se realizó en 2010, aunque en 2007 fue aprobado por montos superiores a los 25 mil pesos.

El objetivo de dicho impuesto es obtener recursos de aquellas actividades económicas sobre las cuales no se tiene control fiscal y que provienen de circuitos informales o ilegales, y también sobre aquellas transacciones en efectivo realizadas por contribuyentes que buscan evadir el pago de impuestos mediante este tipo de transacciones, es decir, el IDE opera como un mecanismo de control de flujo de efectivo que grava los ingresos que no se sustentan en actividades inscritas ante el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), ya que aquellos contribuyentes que acreditan el pago del Impuesto sobre la Renta (ISR) quedarán exentos de su pago, y quienes no lo están pagan el referido impuesto a partir del dinero disponible en sus cuentas abiertas en las instituciones bancarias.

La aprobación y puesta en práctica del IDE es un elemento que nos pone frente al problema que representa la existencia, en términos de las finanzas públicas, de un amplio abanico de actividades económicas no reguladas sobre las cuales se aplica este impuesto y que nos obliga a preguntar: ¿qué significa y por qué se decide hacer uso de un mecanismo indirecto de tributación sobre los depósitos en efectivo para obtener recursos fiscales? ¿Cuál es la naturaleza de aquellas actividades que se encuentran al margen de la regulación fiscal que justifican y hacen necesario un impuesto como el IDE? ¿Qué se está resolviendo y qué queda pendiente respecto del problema que representan aquellas actividades no reguladas que son referidas como actividades informales con relación a los retos que tienen las finanzas públicas de cara a una posible reforma fiscal? Comencemos por analizar la reforma fiscal aprobada en 2007.

Reforma fiscal 2007: lo posible deja mucho que desear

La reforma bautizada con el ostentoso nombre de “Reforma hacendaria por los que menos tienen” fue presentada el 20 de junio de 2007 y aprobada el 15 de septiembre del mismo año. La propuesta fue presentada por el Secretario de Hacienda en torno a cuatro objetivos principales: incrementar la recaudación tributaria; mejorar la eficiencia, la transparencia y la ejecución del gasto público; combatir la evasión y elusión fiscales, y fortalecer el federalismo fiscal.

Las medidas propuestas en torno a estos cuatro puntos tenían como núcleo central la creación de dos impuestos: el IDE y el llamado Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), contribución planteada como sustituto al Impuesto al Activo que

grava los ingresos de las empresas y personas físicas con actividad empresarial, después de deducir la inversión y la adquisición o renta de los bienes y servicios independientes utilizados para generar esos ingresos.

La reforma incluyó también modificaciones menores al ISR, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Públicas, un impuesto especial sobre juegos de apuesta y sorteos, sobre pinturas en aerosol, además de permitirse a las entidades federativas aplicar impuestos especiales al consumo de gasolina, tabacos y bebidas alcohólicas, así como modificaciones menores a los fondos de aportaciones para el fortalecimiento de entidades federativas y de fomento municipal como parte de las modificaciones a la ley de coordinación fiscal.

En términos generales, la reforma fue pensada desde un inicio como una reforma políticamente viable, incluso el propio Secretario de Hacienda declaró que se haría la reforma posible no la deseable, a lo cual el periodista Jaime Sánchez añadió en su momento: “Lo que no sabíamos es que lo posible dejara tanto que desear” (2007).

Las críticas respecto a la reforma recaían justo en que se había sacrificado medidas de fondo en aras de su viabilidad, y que en general se trataba de medidas de corto alcance. Alan Arias en cinco puntos sintetiza, en un artículo publicado por el diario *Milenio*, las principales críticas a las reformas:

1. Renuncia a la estrategia básica al no contemplar modificaciones al IVA o al ISR; 2. Deja intocado el régimen fiscal de Pemex (...); 3. No apunta ninguna tendencia a la simplificación, más bien enreda más la tributación y la supervisión; 4. No ofrece alternativas serias para ampliar el universo de contribuyentes, la fórmula del cobro de 2 por ciento a los depósitos en efectivo alentarán el fortalecimiento de un sistema financiero en la sombra, vinculado a la actividad económica irregular, extralegal o ilegal (40 por ciento de la población económicamente activa), y 5. Las nuevas facultades impositivas a los estados son improvisadas (...) no pondera la eficiencia recaudatoria y ofrece recursos extraídos directamente del consumidor a la discrecionalidad de los gobernadores, renuentes a la transparencia en el gasto (2007).

El IDE no tuvo ningún problema en el proceso de aprobación, las modificaciones realizadas en comisión fueron mínimas, se cambió el nombre de Impuesto contra la Informalidad a Impuesto a los Depósitos en Efectivo y se aumentó de 20 a 25 mil pesos el monto acumulado sobre el cual se comienza a aplicar, con el argumento de que esto evitaría que el gravamen desincentivara el desarrollo del sistema

financiero e identificara a los evasores fiscales con mayor capacidad contributiva, ya que según la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, el saldo promedio de las cuentas de depósitos era de 23 mil pesos.

Después de su aprobación y puesta en práctica, durante los meses de enero y febrero de 2011 se colocó en tela de juicio su aplicación, cuando la Suprema Corte de Justicia resolvió una serie de amparos presentados por ciertos contribuyentes en contra del IDE. El principal argumento de los quejosos giraba en torno a la inconstitucionalidad de dicho impuesto que, decían, contravenía los principios de equidad tributaria y presunción de inocencia.

La Corte resolvió a favor de la constitucionalidad de dicho tributo. Una de las principales resoluciones tomadas en este sentido fue que el IDE no representa una doble tributación para los contribuyentes, como se argumentaba, en tanto se compruebe el pago del ISR. Se resolvió sobre la constitucionalidad de que las instituciones bancarias fueran las encargadas de recaudar el impuesto; asimismo se determinó que no viola el principio de equidad tributaria ni los principios de sencillez y claridad, por el contrario, al plantearse como un impuesto complementario del ISR ayuda a mejorar la eficacia recaudatoria de éste. Al resolverse cinco casos en el mismo sentido se generaron tesis de jurisprudencia que sirvieron como marco de referencia para que todos los tribunales colegiados del país resolvieran los poco más de 25 mil amparos presentados.

Respecto a la discusión del IDE en los medios, sólo se registraron como puntos sensibles algunas declaraciones de las instituciones del sistema financiero debido a que la recaudación de dicho impuesto se convierte en una obligación para éstas. Sin embargo, el asunto central de las críticas era justo el contenido del cuarto punto expuesto por Alan Arias en la cita anterior, referido al riesgo de que dicha medida pudiera incentivar la desbancarización de la economía, y que por tanto no afectaría al sector informal de la economía hacia el cual estaba dirigido, ya que este sector está acostumbrado a manejar grandes sumas de dinero sin pasar necesariamente por el sistema bancario y evadir el control fiscal. Para poder saber si dicha crítica tiene sustento, debemos preguntarnos antes sobre la naturaleza de los depósitos en efectivo, el tipo de actividades que grava y cuestionarnos el porqué hacer uso de un mecanismo indirecto para gravarlas.

¿Por qué gravar los depósitos en efectivo?

Las transacciones en efectivo levantan suspicacia por ser operaciones que permiten ocultar el origen del dinero, es decir, se ignora la naturaleza de las actividades que produjeron los ingresos: lo mismo puede ser dinero procedente de negocios que vulneran las normas legales de la sociedad o que constituyen verdaderos delitos. El control y la sanción de este tipo de actividades constituye un problema complejo, ya que incluye desde actividades como

el trabajo autónomo “por cuenta propia” (trabajo en negro), la actividad de microempresarios, determinadas formas de trabajo en el hogar, así como actividades de grandes empresas en la economía paralela, que evaden impuestos, no llevan registros sistemáticos de sus ventas o declaran el propio consumo como gasto de la empresa. Lo que unifica estas actividades tan heterogéneas es que (...) generalmente producen artículos legales, pero están organizadas en parte en procesos de producción ilegales (Altvater y Mahnkopf, 2008:19).

En este sentido, el IDE es aplicado sobre este conjunto de prácticas heterogéneas llamadas informales. En este contexto, entendemos por informales a todas aquellas actividades que hacen uso de los depósitos en efectivo para evitar el control fiscal sobre los recursos y sobre las actividades que derivan de estos recursos, donde cabrían, como lo hemos visto, desde la evasión fiscal hasta actividades ilegales o informales.

La importancia de gravar los depósitos en efectivo radica en que el dinero en efectivo como medio de circulación si bien permite completar transacciones entre productores y consumidores de bienes y servicios, sean éstos producidos y puestos en circulación por medios formales, ilegales o criminales, sólo se puede convertir en medio general de pago con total convertibilidad mediante una operación bancaria.

Ejemplo de lo complejo que es rastrear este tipo de movimientos y su trascendencia lo ilustra el escándalo que ocasionó recientemente el caso de una avioneta del gobierno del estado de Veracruz en la cual se trasladaban 25 millones de pesos en efectivo, y que fue interceptada el 27 de enero de 2012 en el aeropuerto de Toluca, capital del estado de procedencia del candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional. Dos empleados del gobierno de Veracruz, quienes custodiaban el traslado del dinero, en un principio argumentaron no conocer el origen ni destino del dinero. El caso tuvo una gran resonancia en los medios y

le costó la renuncia al tesorero de la entidad aun cuando al final se comprobó el origen y destino de los recursos.

Sin embargo, más allá de las suposiciones e hipótesis que se puedan esgrimir sobre las implicaciones políticas de este acontecimiento, lo que resulta relevante para efectos de este trabajo es que el secretario de Finanzas del Estado haya declarado después de lo ocurrido que “la premura nos hizo manejar la operación en efectivo”; después, en una entrevista radiofónica, argumentó en el mismo sentido, que fue “por la urgencia de una serie de conceptos que tenían que ser pagados por parte del proveedor que se solicitó de esta manera, se hizo de manera excepcional de este modo, pero sin intención de ocultar nada” [sic] (Ruiz, 2012). Esta situación levantó la suspicacia de algunos analistas quienes se preguntaban que si era tan urgente remitir el dinero a su destinatario por qué en lugar de enviar una avioneta no se realizó una transferencia bancaria. El senador Juan Bueno Torio lo formuló de la siguiente manera: “ninguna ley impide el traslado físico de dinero, pero es inevitable preguntar el porqué evadir la vía bancaria, máxime tratándose de fondos públicos sujetos a requisitos de transparencia y al blindaje contra el lavado de dinero.” (Faesler, 2012).

El problema es pues, que una vez que el dinero ingresa al sistema financiero puede ser rastreado en su movimiento. En el caso del lavado de dinero es muy claro: éste se lava para borrar las huellas de los actos que produjeron los ingresos criminales o ilegales. Altvater y Mahnkopf describen así el problema:

Cuando se llevan a cabo negocios que vulneran normas legales de la sociedad como, por ejemplo, la prohibición del tráfico de personas y órganos, de drogas y de armas, la evasión de impuestos y la fuga de capitales, el fraude con inversiones, el comercio de animales y plantas en peligro de extinción, los juegos de azar prohibidos, la corrupción (...) (y la enumeración podría continuar) los ingresos que de ellos resultan no sólo son sospechosos. Son también tan atractivos como riesgosos para quienes los realizan como las piezas de oro pintadas con alquitrán (que delatan a los delincuentes porque el alquitrán se pega a las manos). ¡Que suerte negra! Así como las piezas de oro deben “lavarse” para eliminar el alquitrán y poder ser usadas como un equivalente aceptado para la sociedad en general –es decir, como “dinero normal”– sin que se pueda rastrear su origen sucio, debe borrarse de los billetes y del dinero depositado o de las formas monetarias electrónicas las huellas que podrían conducir a sus orígenes criminales (2008:201).

Lo anterior ejemplifica la dificultad que implica rastrear las actividades realizadas en esta parte pantanosa de la economía. El periodista Roberto Saviano publicó

en 2007 *Gomorra*, un libro en el cual devela la forma de organización y operación de la camorra italiana. Al respecto señala lo siguiente:

Imaginar no es complicado. Formarse en la mente una persona, un gesto, o algo que no existe, no es difícil. No resulta complejo imaginar incluso la propia muerte. Pero lo más complicado es imaginar la economía en todas sus partes. Se pueden imaginar las diversas determinaciones de la economía, pero no los flujos, las cuentas bancarias, las operaciones individuales (2007:265).

La perplejidad de Saviano frente a la forma de cómo opera una organización criminal de las dimensiones de la camorra italiana tiene que ver con el reto que representa analizar aquellas actividades económicas que no pueden ser rastreadas ni contabilizadas con métodos tradicionales, y que, como hemos visto, son el enjambre de actividades sobre las cuales el IDE intenta producir algún impacto. Asimismo, resulta complicado hacer una estimación del impacto que ha tenido el IDE en las actividades antes referidas, sin embargo, es posible conocer su composición a partir de una auditoría realizada en 2009, el segundo año de aplicación de este impuesto.

La recaudación del IDE: ¿combate a la informalidad?

La Auditoría Superior de la Federación realizó una auditoría sobre la recaudación del IDE en 2009. Esto lo hizo sobre una muestra representativa de 66.7 por ciento de los ingresos recaudados por este concepto que representan 12 millones 226 mil pesos, cifra que es resultado de descontar de los 47 millones 130 mil pesos que representan el registro contable reportado en el Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta Pública 2009, monto sobre el cual se restan los alrededor de 23 millones de pesos devueltos por concepto de acreditación del ISR contra el IDE efectivamente pagado y los casi 6 millones de devoluciones en efectivo, quedando así una recaudación de 18 millones 325 mil pesos, de los cuales se toma la muestra representativa antes referida (Auditoría Superior de la Federación, 2009).

Del análisis de la recaudación total del IDE, se constató que de los 47 millones 130 mil 189 pesos que contiene la base, 168 millones 975 mil 2 pesos, el 0.04 por ciento de la recaudación informada, correspondió a personas físicas sin RFC; 6 millones 265 mil 467.9 pesos, el 13.3 por ciento, a personas físicas con RFC, y 40 millones 695 mil 745.9 pesos, el 86.3 por ciento, a personas morales. Si bien a esta suma, como vimos en el párrafo anterior, se le deben restar los casi 23 millones de devoluciones por concepto de ISR (*Ibid.*:14).

Lo cierto es que el porcentaje de recaudación proveniente de contribuyentes registrados como personas morales es bastante amplio, sólo los 23 millones de pesos, que representan más o menos la mitad de los ingresos totales recaudados de IDE, sobre los cuales se pidió la devolución, corresponden a ingresos cuyo origen se ha comprobado; de la otra mitad, aun cuando provenga de personas registradas en el Registro Federal de Contribuyentes, se desconocen las actividades de las cuales provienen. Debemos tener claro que los 23 millones y medio restantes recaudados no corresponden al monto total de dinero que se mueve en esas transacciones, pues éstos representan el 2 por ciento del total, que es el porcentaje que se cobra por las transacciones. Sin embargo, pese a las devoluciones a personas físicas y morales, las cifras anteriores indican que un gran porcentaje de lo recaudado proviene de la evasión fiscal realizada por contribuyentes.

Sobre este último punto, un estudio realizado por el Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara realizó una estimación de la magnitud de la evasión fiscal generada por transacciones en efectivo, para lo cual se tomó como referente la estimación del incremento del uso de efectivo no explicado por razones económicas, en el periodo de 1996 a 2006, dos años antes de implementarse el IDE. Según los resultados de este estudio:

Existe una tendencia al crecimiento de la evasión por transacciones en efectivo a partir de 2002 con respecto al año base, que es el cuarto trimestre de 1996. La estimación indica que el incremento del monto en billetes y monedas genera una evasión creciente, que en 2006 llegó a 0.54 por ciento del PIB, proporción que equivale a alrededor de 50 mil millones de pesos corrientes de crecimiento de la evasión respecto de la correspondiente al año 1996. Se estima que el 57 por ciento de ésta corresponde al ISR y el resto al IVA. La creciente magnitud de este tipo de evasión, especialmente la registrada a partir del año 2002, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer las estrategias de control de las transacciones en efectivo normativamente gravables que podrían tener propósitos de evasión fiscal (Arroyo Alejandre, 2007:9).

Sin embargo, estos datos representan sólo una estimación, ya que resulta complicado tener una idea precisa sobre la magnitud de la evasión fiscal producto del aumento del circulante, pues si bien, como se explica en el estudio, ese incremento puede explicarse como producto de una mayor retención de efectivo por parte de la población con el propósito de realizar transacciones económicas y de esta forma evadir impuestos, puede relacionarse también con la realización de actividades informales o criminales que demandan efectivo para realizar negocios.

Retomando los resultados de la auditoría realizada por la Auditoría Superior de la Federación, pese a que los datos indican que el principal problema que está atacando el IDE es la evasión fiscal de los contribuyentes cautivos, principalmente las personas morales, también es cierto que esto sólo nos muestra una parte de la situación, lo que podemos saber respecto al impacto del IDE por su recaudación. La otra parte del impacto del IDE tiene que ver con lo que se apuntó más arriba, en el sentido de que quienes realizan actividades en los circuitos informales y criminales recurren a las transferencias en efectivo, y por lo tanto estos sectores no son afectados. Analizar si dicha hipótesis tiene sustento y saber el impacto que este impuesto tiene en esas actividades resulta una tarea que sobrepasa las posibilidades de este trabajo.

El IDE, como parte de la reforma fiscal, se había justificado como “un gravamen de control de flujo de efectivo, que impacte en quienes tienen ingresos que no son declarados a las autoridades fiscales. Lo anterior permitirá ampliar la base de contribuyentes” (*Diario Oficial de la Federación*, 2007). Sin embargo, los datos aportados a partir de la recaudación del IDE nos indican que este impuesto está lejos de poder combatir el problema tan sólo de la evasión fiscal con relación al menos de la estimación de las transacciones en efectivo realizadas por este concepto, sin considerar los recursos que se mueven en los círculos criminales e ilegales. Por lo que el IDE, más que ser un impuesto que combate a la informalidad y permite la ampliación de la base de contribuyentes, opera como un mecanismo de control sobre la evasión fiscal de los contribuyentes con un impacto muy limitado, sin considerar que este aspecto es sólo una pequeña parte de lo que representa el problema de la baja recaudación tributaria y que fue planteado como un pilar de la reforma.

El índice de tributación en México se mantiene como uno de los más bajos de la región, con apenas el 10 por ciento del Producto Interno Bruto, situación que contrasta, por ejemplo, con el promedio de los países miembros de la OCDE, los cuales

recaudan 25 por ciento del PIB por concepto de ingresos tributarios. Aunque el rango es bastante amplio. Por ejemplo, para 2007, Dinamarca recaudó 46 por ciento del PIB; Suecia, Francia, España y Nueva Zelanda alrededor de 34 por ciento. México, por su parte, tan sólo 10 por ciento, también muy por debajo de Brasil (que recauda más de 30 por ciento del PIB), Chile (22 por ciento) y Argentina (20 por ciento), economías con similar nivel de desarrollo (Tello, 2010:38).

Hasta aquí, se ha analizado el problema de la informalidad a partir de los depósitos en efectivo. Desde esta perspectiva, la informalidad es entendida como cualquier actividad que se realice al margen de la regulación fiscal y que hace uso de los depósitos en efectivo para lograr su objetivo, es decir, se ha abordado el problema de la informalidad de forma indirecta, ya que el combate que se planteaba a la informalidad desde el IDE era también indirecto, el objetivo no es atender los problemas relacionados con la informalidad sino más bien obtener ingresos de estas actividades de forma indirecta.

Sin embargo, como se había planteado en un inicio, el objetivo de regresar a los intentos de reforma fiscal es identificar lo que se resuelve y lo que queda pendiente de resolverse, y plantearse preguntas a partir de esas experiencias. En este sentido, en esta última parte se plantean algunos de los retos que quedan pendientes de cara a una posible reforma y que se relacionan con el problema que vino a poner en la mesa la creación del IDE con relación a la importancia de estas actividades informales y que implica incluso, como veremos, un replanteamiento de la forma en que se piensa su solución, más allá del objetivo de ampliar la base recaudatoria.

¿Formalizar a los informales? El problema de la informalidad más allá de la reforma fiscal

El problema de la informalidad, pensado desde la naturaleza de las actividades que se gravan, implica en un primer momento plantear que existen diferencias esenciales entre éstas que obligan a un tratamiento diferente desde el punto de vista fiscal. En este sentido, las actividades criminales y las ilegales son combatidas de manera frontal por el Estado, y sobre las cuales un impuesto como el IDE sólo puede intentar medrar su capacidad operativa a partir de su paso por el sistema financiero.

Existe un conjunto de actividades informales que se constituyen bajo la idea del sector informal, que si bien al igual que las actividades antes referidas se encuentra fuera de la regulación fiscal, y por su naturaleza es difícil de cuantificar e identificar, tiene ciertas especificidades que hacen que su tratamiento desde las finanzas públicas sea diferente, ya no pensando en las posibilidades de gravarlo de forma indirecta sino de abordarlo de forma integral.

En este sentido, es útil retomar la definición propuesta y muchas veces citada de Hernando de Soto para distinguir la especificidad del sector informal: son aquellas actividades que teniendo fines lícitos se basan en medios ilícitos para llevarse

a cabo; sin embargo, el debate conceptual que se ha venido realizando desde los años setenta respecto a este sector es complejo y representa algo más que una obsesión científicista, ya que las estimaciones sobre su magnitud pueden ser muy dispares entre sí, dependiendo de los criterios operativos que se utilicen para medirlo.

El INEGI define al sector informal de la economía como:

todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares. El criterio operativo para determinar la situación no independiente de las unidades de producción con respecto al hogar, lo da la ausencia de prácticas contables convencionales, susceptibles de culminar en un Balance de Activos y Pasivos; que no se realicen, significa que no hay una distinción entre el patrimonio del hogar y el de la empresa, ni tampoco hay una distinción entre los flujos de gasto del negocio y los del hogar (por ejemplo: gastos de electricidad y teléfono, uso de vehículos) (2010:263).

El hogar es pues la “unidad económica” fundamental utilizada para medir al sector informal, teniendo en consideración las actividades económicas que desarrollan los trabajadores que forman parte de este sector. El criterio que se toma en cuenta para determinar la dimensión del problema es el registro como unidad económica independiente, esto es, una empresa es informal en tanto carece de un registro ante la Secretaría de Hacienda que obligue a dicha unidad económica a cumplir con las obligaciones fiscales correspondientes; por tanto estamos frente a una falta de regulación de las actividades que este sector de la economía informal realiza.

Se ha propuesto como una medida de combate directa “formalizar a los informales”, en vez de cobrar un impuesto de forma indirecta. Esta propuesta pareciera que tanto desde el punto de vista laboral como fiscal traería mayores tributos, debido a la dimensión de este sector. Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENE) publicada trimestralmente por el INEGI, en el segundo trimestre de 2010, el número de personas que se encontraba en la informalidad era de 12.8 millones de mexicanos, lo cual representaba 28.8 por ciento de la población ocupada en alguna actividad laboral.

Para tener una mejor idea de la magnitud de este sector con relación a los trabajadores que incluye, basta compararlo con el número de trabajadores formales registrados como permanentes o eventuales ante el Instituto Mexicano del Seguro

Social (IMSS), que para el mismo periodo de agosto de 2010 fue de 14 millones 515 mil 358 trabajadores, lo que significa que por cada 100 empleos con cotización al IMSS existen alrededor de 90 empleos informales.

Los elementos que permitirían responder la pregunta de por qué no formalizar a los informales son complejos, ya que la implementación de esta medida depende lo mismo del movimiento del mercado laboral como de la magnitud y naturaleza de las actividades. Sin embargo, lo que interesa para efectos de este trabajo es indagar qué implicaciones tendría desde el punto de vista fiscal, ya que esto podría sugerir elementos para comprender por qué se decide aplicar medidas de forma indirecta para obtener recursos de dichas actividades en las que está comprometido un gran porcentaje de la fuerza laboral activa.

Algunos estudios que han intentado explorar la posibilidad de formalizar la informalidad han realizado estimaciones respecto al potencial recaudatorio del sector informal (tomando como unidad de medida al trabajador a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo). En 2003, un estudio realizado por Flores y Valero afirma que de formalizarse este sector generaría una recaudación adicional por concepto de Valor Agregado (IVA) e Impuesto sobre la Renta de 0.42 por ciento del PIB, con la estructura de impuestos vigentes en aquel año.

La razón radica en que, pese a que la cantidad de trabajadores informales es similar a los existentes en la formalidad, el valor agregado de la mayoría de las actividades realizadas en el sector informal es mucho menor, y dado que, sobre la tasa de impuesto como en el caso del ISR se aplican subsidios como el crédito al salario, los trabajadores terminarían recibiendo y no aportando recursos al fisco según el mismo estudio de Flores y Valero. Sólo alrededor del 20 por ciento de los trabajadores informales serían una fuente potencial de recursos en el caso del ISR, y aunque en el caso del IVA se podría obtener un porcentaje de alrededor de 0.52 por ciento del PIB la cifra sigue siendo muy baja con relación al costo de la formalización (Flores Curiel y Valero Gil, 2007).

En este mismo sentido apunta un estudio realizado por la Universidad de Nuevo León, el cual arroja que el costo por formalizar a los informales es casi el mismo que no hacerlo. Según este estudio “sería necesario incorporar a 11 millones de informales para recaudar poco menos de medio punto porcentual del PIB, mientras que aproximadamente 10 millones de contribuyentes formales generan una recaudación equivalente a 9.9 por ciento del PIB” (Ochoa León, 2004:3). Este cálculo además debe contemplar los costos en términos de apoyo a las pequeñas y

medianas empresas que permitiría consolidar la incorporación de estas unidades económicas.

Como puede apreciarse, el impacto que tiene la informalidad en la recaudación tributaria es marginal, también lo es respecto del problema de la reducida base de contribuyentes sobre la cual recae el cobro del impuesto, y del problema más general que representa el pilar tributario como parte de la reforma fiscal, más allá de la aplicación de medidas como la formalización del sector informal o su combate indirecto a través del IDE.

En esta última parte me gustaría dejar enunciadas ciertas preguntas en orden de abordar el problema del sector informal de cara a una posible reforma fiscal y que implica cuestionarse el objetivo mismo de combatir a la informalidad desde la lógica fiscal: ¿qué problema debe plantearse una posible reforma fiscal?, ¿cómo obtener recursos fiscales de las actividades del sector informal?, ¿cómo resolver esto desde las condiciones en las cuales se encuentran quienes trabajan en este sector y lo que significa, en términos de bienestar, su estatus como informales?

Basta acercarse a la precariedad en el empleo que implica formar parte de la informalidad. Tomando únicamente las cifras oficiales, que como ya indicamos se trata de alrededor de un 28 por ciento de la población ocupada, con todas las críticas que a esta medición se le pueden hacer, los trabajadores informales representan un porcentaje importante del total de los trabajadores que conforman la Población Económicamente Activa (PEA). Este porcentaje carece de la seguridad que brinda el pertenecer al sector formal de la economía, que implica el acceso a servicios de salud, prestaciones, posibilidad de acceder a un crédito de vivienda, al Sistema de Ahorro para el Retiro, por no hablar ya de aguinaldo y participación en utilidades. Desde luego que lo que llamamos empleo formal debido a un proceso complejo de flexibilización laboral ha perdido gradualmente algunos de estos atributos relacionados con el empleo formal, y si además añadimos el porcentaje de la población que se encuentra en situación de desempleo tenemos que únicamente un porcentaje mínimo de trabajadores tienen acceso a la seguridad social y a sus implicaciones.

El problema, además de lo que significa ser parte del sector informal, en términos de condiciones laborales, es que el comportamiento del mercado laboral indica que cada vez una mayor cantidad de trabajadores se integra a este sector. Ciertos datos nos dan una idea más clara al respecto: si se analiza el comportamiento del mercado laboral, en 2009 se perdieron alrededor de 900 mil empleos tan sólo

en los primeros diez meses del año, lo que equivale a 5.94 por ciento de la PEA, mientras que, en el mismo periodo, según cifras del INEGI, 12.4 millones de personas se encontraban en el sector informal, lo que representa el 28.2 por ciento de la PEA. Comparando con las cifras de 2008 el incremento había sido de 536 mil personas (De Jesús Almonte, 2010).

Más allá de establecer una relación causal entre ambos indicadores, que desde luego no se puede hacer únicamente a partir de estos elementos, lo cierto es que este dato alimenta la hipótesis planteada en un texto publicado en 2010 por El Colegio de México en el cual se plantea, a partir de un análisis de los movimientos del mercado laboral en los años 2005, 2006 y 2007, que después de una fase inicial de fracaso en la búsqueda de trabajo formal, los desempleados concentran sus esfuerzos en el segmento informal del mercado donde terminan obteniendo un trabajo informal, entre otras razones por la imposibilidad de seguir financiando la búsqueda de empleo y a que las posibilidades de ingresar a dicho sector se presentan con mayor frecuencia (Calderón-Madrid, 2010:58). Este tipo de variables son las que se debieran tomar en cuenta cuando se piense en el problema de la informalidad.

Encontramos que la cuestión de fondo con la creación del IDE elude el problema de la informalidad, de las condiciones socio-económicas de quienes forman parte de este sector, y además muestra la incapacidad del Estado no sólo para obtener ingresos de estas actividades sino para hacer un diagnóstico y plantear medidas que permitan resolver las implicaciones de la informalidad. Desde el punto de vista meramente fiscal, resulta mucho más fácil cobrar de forma indirecta un impuesto que además no sólo ataca al sector informal sino que también permite extraer recursos de otras actividades sobre las cuales no se tiene control y que no podrían ser formalizadas. Tal es el caso de la economía criminal e ilegal que hace uso del sistema bancario por la naturaleza de sus circuitos de producción y distribución de mercancías, lo que requiere de la eficiencia que el sistema financiero permite. Estos son problemas cuya complejidad implica un tratamiento y un análisis diferente del que aquí se pudo aplicar respecto de la economía informal desde el punto de vista fiscal.

Bibliografía

ALTVATER, Elmar y Birgit MAHNKOPF (2008), *La globalización de la inseguridad, trabajo en negro, dinero sucio y política informal*, Argentina, Paidós.

- ARIAS MARÍN, Alan (2007), “Reforma fiscal: maquillaje y legitimación”, en *Milenio Diario*, México, 24 de junio.
- ARROYO ALEJANDRE, Jesús (2007), *Evasión fiscal a través de transacciones en efectivo*, México, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, Universidad de Guadalajara.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2009), *Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 09-0-06E00-02-0383*, México, Auditoría Superior de la Federación, <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_0383_a.pdf>.
- CALDERÓN-MADRID, Ángel (2010), *Re-employment dynamics of the unemployed in Mexico*, México, El Colegio de México.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (2010), *Análisis y criterios generales de política económica 2011*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura (documento realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas a finales de 2010 sobre el paquete económico para el ejercicio fiscal 2011 presentado al Congreso por el Ejecutivo en septiembre de 2010).
- CERVANTES NIÑO, José, Esthela GUTIÉRREZ GARZA y Lyliá PALACIOS (2008), “El concepto de la economía informal y su aplicación en México: factibilidad, inconvenientes y propuestas”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, El Colegio de México, año/vol. 23, núm. 1, enero-abril.
- DE JESÚS ALMONTE, Leobardo, Reyna VERGARA GONZÁLEZ y Sara OCHOA DÍAZ (2010), “Criterios generales de política económica y escenario macroeconómico para 2010”, en *Revista Economía Actual*, Facultad de Economía, Universidad Autónoma del Estado de México, México, año 3, núm. 1, enero-marzo, <http://www.uaemex.mx/feconomia/Publicaciones/EA_31.pdf>.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2007), *Proyecto de decreto que expide la ley del impuesto contra la informalidad*, México, Secretaría de Gobernación (proyecto presentado el 20 de junio ante el Congreso), 1 de octubre, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/06/asun_2348097_2007_0620_1182450760.pdf>.
- INEGI (2010), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2010*, México, INEGI, <http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/hogares/enoe/enoe2010/ENOE_2010.pdf>.
- FAESLER, Julio (2007), “Dos asuntos”, en *Excelsior*, México, 4 de febrero, <http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=opinion&cat=11&id_nota=807772>.
- FLORES CUIEL, Daniel y Jorge Noel VALERO GIL (2007), “La formalización de la economía informal”, en José Luis CALVA (coordinador), *Finanzas públicas para*

- el desarrollo*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LX Legislatura, vol. 5.
- OCHOA LEÓN, Sara (2004), *Economía informal: evolución reciente y perspectivas*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- RUIZ, Tomás (2012), “Por premura, gobierno transportó millones”, en *Plumas Libres*, México, 31 de enero, <<http://plumaslibres.com.mx/2012/01/31/por-premura-gobierno-transporto-millones-tomas-ruiz/>>.
- SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime (2007), “Hugonadas”, en *Reforma*, México, 23 de junio.
- SAVIANO, Roberto (2007), *Gomorra*, México, Debate.
- TELLO, Carlos y Domingo HERNÁNDEZ (2010), “Sobre la reforma tributaria en México”, en *Economía UNAM*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 7, núm. 21, septiembre.