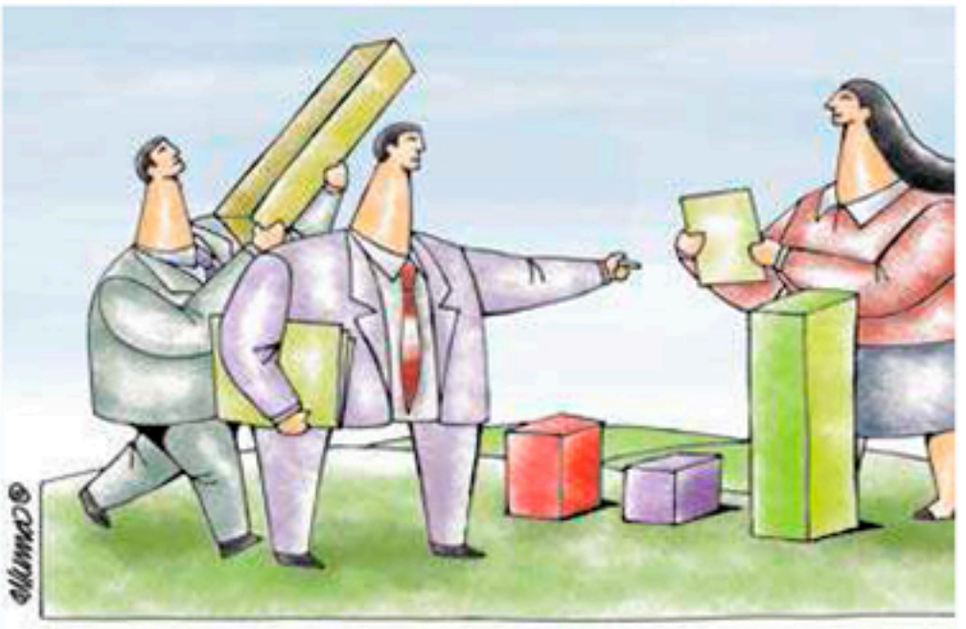
Informalidad y políticas públicas

OPINIÓN

Geoffrey Cannock
SOCIO DE APOYO CONSULTORÍA (*)



El Perú es una de las economías con mayor participación del sector informal; la tercera más alta en el mundo, según el Banco Mundial. El INEI ha estimado que su peso es de 19% del PBI. Algunos otros estimados han encontrado una participación tan alta como de 57% del PBI.

Pero en la formulación de políticas públicas se tiende a no tomar en cuenta la presencia de la informalidad, y cómo esta limita los efectos de la política pública. Por ejemplo, en telecomunicaciones, un sector altamente regulado tanto para ingresar al mercado como en la competencia entre empresas en el mercado, ciertas líneas de negocios como la televisión por cable o el Internet muestran altas incidencias de "piratería". Es decir, los propios clientes se convierten en competencia desleal de la empresa concesionaria al ofrecer los servicios a terceros. Estas prácticas no son tomadas en cuenta para determinar el grado de poder de mercado. El debate sobre los aportes de los independientes al sistema de pensiones muestra también el limitado análisis realizado sobre la informalidad laboral.

Hace pocos días, se ha estado debatiendo un proyecto de ley para modificar el ISC a las bebidas alcohólicas. La propuesta plantea eliminar el sistema mixto del ISC, que consiste en aplicar el ISC más alto entre el resultante de una tasa específica fija según el contenido alcohólico, y de una tasa al valor de la bebida.

El argumento central del proyecto de ley es que el ISC específico no permite la competencia en precios. Pero la propuesta olvida que la competencia más relevante no es entre cervezas, o entre cervezas y otras bebidas alcohólicas; sino del alcohol formal con el informal, cuya participación en los últimos años ha crecido ligeramente a casi un tercio del total del consumo de alcohol, según estimados de APOYO Consultoría. Y, obviamente, el alcohol informal no paga el ISC, y su consumo irresponsable tiende a ser más dañino.

"El alcohol informal no paga el ISC, y su consumo irresponsable tiende a ser más dañino".

El sistema mixto aprobado en el 2013 tuvo la gran virtud de introducir una innovación. Ello fue la aplicación de una política que permite reducir las externalidades negativas del consumo del alcohol en la salud, la seguridad pública y la productividad laboral. Por ello, grava el componente nocivo del bien, en este caso el contenido alcohólico, y no su valor. Esto es consistente con la posición de la Organización Mundial de la Salud, y de la literatura económica. Además, el FMI reconoce que una tasa fija tiene la ventaja de facilitar la fiscalización del impuesto, un atributo importante en economías con alta informalidad.

Lo equitativo y eficiente es que el impuesto específico sea el mismo según el contenido de alcohol puro en la bebida. Pero debido a la enorme distorsión existente en la situación inicial, el impacto de aplicar esta política de un solo golpe era muy fuerte sobre los precios relativos de las bebidas, y por ello poco viable.

Desafortunadamente, el diseño del sistema mixto no dejó de priorizar la recaudación tributaria. Existe evidencia de que lo recaudado por el ISC es de dos a tres veces mayor al costo social del consumo de alcohol. Al ISC se le está pidiendo que haga mucho en términos de otros objetivos de política, como competencia y de recaudación tributaria. Debería focalizarse en reducir las externalidades en el consumo de alcohol. Para ello, debe completar la reforma iniciada y acercarse más a un monto específico igual por grado alcohólico; descontinuar el objetivo de recaudación y complementarla con otras medidas para promocionar que el exceso de oferta del alcohol de caña (la mayor fuente de alcohol informal) pueda tener mejores destinos.

(*): APOYO Consultoría es asesor económico-financiero de Backus.