

**XIV Concurso de Monografías  
CIAT/AEAT/IEF**

**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA -  
SUNAT**

**Tema:**

**ECONOMÍA INFORMAL Y TRIBUTACIÓN**

**Título:**

**LA ECONOMÍA INFORMAL Y LA TRIBUTACIÓN EN EL PERÚ**

**AUTOR: Juan Augusto Avila Cabrera**

**PRIMER PREMIO**

**- 2000 -**

## ÍNDICE

RESUMEN

PRESENTACION

CAPITULO I

LA ECONOMIA INFORMAL

1.1. INTRODUCCION.

1.2. DEFINICION DE LA NOCION DEL SECTOR INFORMAL.

1.2.1. Según los organismos.

1.2.2. Según los teóricos que han investigado el tema.

1.2.3. Según las investigaciones realizadas en el mundo entero.

1.2.4. En un contexto fiscal.

1.3. PRINCIPALES RAMAS DE SUS ACTIVIDADES.

1.4. CARACTERISTICAS.

1.4.1. Organizacional.

1.4.2. Financieras.

1.4.3. Comerciales.

1.4.4. Tecnológicas.

1.4.5. Relaciones con otros organismos.

1.5. ¿POR QUÉ LA EXISTENCIA DE LA ECONOMIA INFORMAL?

Las razones de aparición del sector informal.

**1.5.1. El costo de acceso de la legalidad.**

1.5.1.1. Los costos directos.

1.5.1.2. Los costos indirectos.

1.5.2. El conocimiento de la legislación.

1.5.3. La posición ecléctica.

1.5.4. La situación cultural.

1.5.5. Las razones de autonomía.

**1.6. ¿QUÉ SE PUEDE HACER?**

1.6.1. La actitud represiva o la tesis intervencionista.

1.6.2. La actitud de dejar hacer (laissez faire).

**1.7. LAS POLITICAS DE APOYO.**

1.7.1. ¿Cuáles son las políticas de apoyo al sector informal?

1.7.2. La puesta en marcha.

1.7.3. La evaluación de programas de sostenimiento.

**1.8. LA POLÍTICA FISCAL DEL SECTOR INFORMAL.**

1.8.1. Las reglas.

1.8.2. Las dificultades de gravar al sector informal.

1.8.3. Las características.

1.8.3.1. Simplicidad.

1.8.3.2. Único.

1.8.3.3. Adaptación a la realidad social y económica.

1.8.3.4. Capacidad administrativa eficaz.

1.8.3.5. Campañas de información.

1.8.4. Métodos.

1.8.4.1. No gravar al informal.

1.8.4.2. La isla fiscal (l'îlotage fiscal).

- 1.8.4.3. El impuesto simplificado.
- 1.8.4.4. La tributación indiciaria o presunta.
- 1.8.4.5. El impuesto convencional.

1.8.5. Importancia.

## CAPITULO II

### LA INFORMALIDAD EN EL PERU

#### 2.1. INTRODUCCIÓN.

#### 2.2. LA ECONOMIA INFORMAL.

- 2.2.1. Evolución.
- 2.2.2. Historia.
- 2.2.3. El comercio no oficial.
- 2.2.4. Las organizaciones.
- 2.2.5. La teoría de De Soto
- 2.2.6. La aplicación de la teoría.
- 2.2.7. Clasificación de las PYME en el Perú.

#### 2.3. EL SISTEMA FISCAL PERUANO.

- 2.3.1. La reforma fiscal peruana.
- 2.3.2. La problemática fiscal.
- 2.3.4. ¿Qué es necesario hacer después de la reforma?

#### 2.4. LA POSIBILIDAD DE ADAPTAR UNA SOLUCION.

- 2.4.1. ¿Qué es lo que piensa el sector informal?
- 2.4.2. Una proposición: el impuesto consensual.
  - 2.4.2.1. Ventajas.
  - 2.4.2.2. Inconvenientes.

**2.4.2.3. Estrategia a seguir.**

**2.4.2.4. El procedimiento.**

**2.4.2.4.1. Propuesta por el lado de la oferta.**

**2.4.2.4.2. Propuesta por el lado de la demanda.**

**CONCLUSIONES**

## RESUMEN

En el presente trabajo partimos de la premisa que la economía informal es una respuesta a la crisis económica que envuelve a todos los países en mayor o menor medida y en donde el Estado debe de enfrentar una dualidad: no ser un freno a la iniciativa de formar empresas y de otra parte, no permitir un vacío de poder.

En el caso del Perú, la economía informal es una respuesta al desempleo engendrado por la concentración urbana, consecuencia de la migración y de la destrucción de la agricultura producto de la violencia en el sector rural. En un país en donde el 40% de la población es pobre y el desempleo y subempleo fluctúa alrededor del 66% es fácil entender por qué el 45% de la población activa forma parte del sector informal.

Este trabajo se desarrolla en dos capítulos y permite mostrar una visión general del fenómeno a nivel mundial, su situación y las experiencias en que se han incurrido.

El primer capítulo está destinado a ubicar a la economía informal desde un punto de vista teórico tratando de establecer su evolución, las definiciones existentes, las ramas en las cuales se desenvuelve principalmente, las características propias de estas empresas, así como las causas de su aparición según la explicación dada por diferentes estudiosos del tema. Podemos apreciar que la actividad subterránea parece existir desde siempre consecuencia de los defectos de la economía mundial. Dentro de este contexto la tributación no puede permanecer indiferente a estos problemas.

Merece especial atención establecer qué es lo que se está haciendo actualmente en el contexto mundial, cuáles son las políticas de apoyo teniendo en cuenta que su radio afecta un entorno mayor que el plano fiscal. Este capítulo termina haciendo énfasis en la política tributaria y en los caminos a seguir tratando de dar pautas de los posibles mecanismos que se podrían implantar en base a experiencias anteriores o situaciones similares a nivel mundial.

En el capítulo segundo, establecemos el desarrollo de la informalidad en el Perú, ubicándonos en la situación social, económica y la evolución demográfica que ha sucedido a lo largo de los años, para posteriormente hacer particular énfasis en la teoría desarrollada por Hernando De Soto quién inició sus investigaciones en el Perú y luego fueron transmitidas al mundo entero. Dentro de este contexto analizamos el sistema fiscal peruano que en nuestro caso se ve reflejada en la Administración Tributaria peruana (SUNAT-Superintendencia Nacional de Administración Tributaria) y cómo ha podido afrontar a la economía informal en un intento de dar una respuesta a esta realidad.

Asimismo, establecemos algunas reglas generales que se deben de seguir si se quiere encontrar seriamente una solución la cual no puede ser una decisión unilateral de la administración tributaria sino en conjunto con otros organismos gubernamentales e internacionales.

Por último, presentamos alternativas de solución en materia tributaria en relación a la experiencia de otros países y de organismos internacionales.

La decisión política de apoyo por parte del gobierno de turno es factor preponderante para atacar este fenómeno teniendo en cuenta que la economía informal puede ser la economía del futuro en los países en vías de desarrollo y más que un problema debe ser una solución.

## **PRESENTACION**

La economía informal es una respuesta a la crisis económica que envuelve a todos los países del mundo, cada uno con un problema diferente, debido entre otros al crecimiento del desempleo, la pobreza cotidiana y la inestabilidad social. Dentro de este contexto la tributación no puede permanecer al margen. Este fenómeno económico y especial, similar en muchos de los países en vías de desarrollo como el Magreb (norte de África), la África negra, Asia y la América Latina, existe igualmente en algunos países desarrollados y por consecuencia tiene mucha importancia en la economía. Un estimado mundial<sup>1</sup> establece que la economía informal puede mover alrededor de 9 000 000 000 000 (9 billones) de dólares, monto equivalente a la economía de los Estados Unidos de Norteamérica. Si establecemos que el tamaño oficial de la economía mundial es de 39 billones de dólares podemos concluir rápidamente cual es su importancia. Asimismo se cita al doctor Friedrich Schneider de la Universidad Kepler quién estudió 76 naciones y establece que en los países ricos la economía informal fluctúa en alrededor del 15% del PBI mientras que en los países en vías de desarrollo alcanza el 33% en promedio. En el Perú el porcentaje es alrededor del 20% del PBI.

La actividad subterránea parece existir desde siempre lo que revela los defectos de la economía mundial. Sería interesante cuestionarse si la economía informal forma parte de la vida social de un país. Cuando las empresas no respetan los reglamentos sociales o cuando no se encuentran los medios de hacer conocer los sistemas legales se debe poner en duda el verdadero rol del Estado y percibir si hay un déficit de comunicación de parte de los organismos gubernamentales.

<sup>1</sup> Carlos Ball. La economía informal. Diario El Comercio. 06/10/1999. Sección a15

Así sea que por principio jurídico no es factible ignorar la ley, el hecho de una inadaptación de los sistemas fiscales a la economía informal, nos lleva sin embargo a un problema de comprensión de la ley. El Estado no puede frenar esta iniciativa y tampoco puede permitir un vacío de poder. Es necesario buscar nuevas alternativas de recaudación de tributos.

Este trabajo permite encontrar una visión general del fenómeno a nivel mundial y de conocer el estado de la situación, las experiencias incurridas y los resultados de la puesta en marcha de alternativas, tratando de responder con soluciones lógicas e ingeniosas dentro del dominio fiscal. No se puede cerrar los ojos ante una situación real y remarcable como es la economía informal.

Encontrar una respuesta o una solución a los casos que han generado el nacimiento de este fenómeno es parte de este objetivo así como poder dar alternativas tributarias en la economía informal observada en muchos países del mundo y conocer cuáles han sido utilizadas, teniendo en cuenta las experiencias de programas propuestos por organismos internacionales que buscan continuamente medios para afrontar esta realidad.

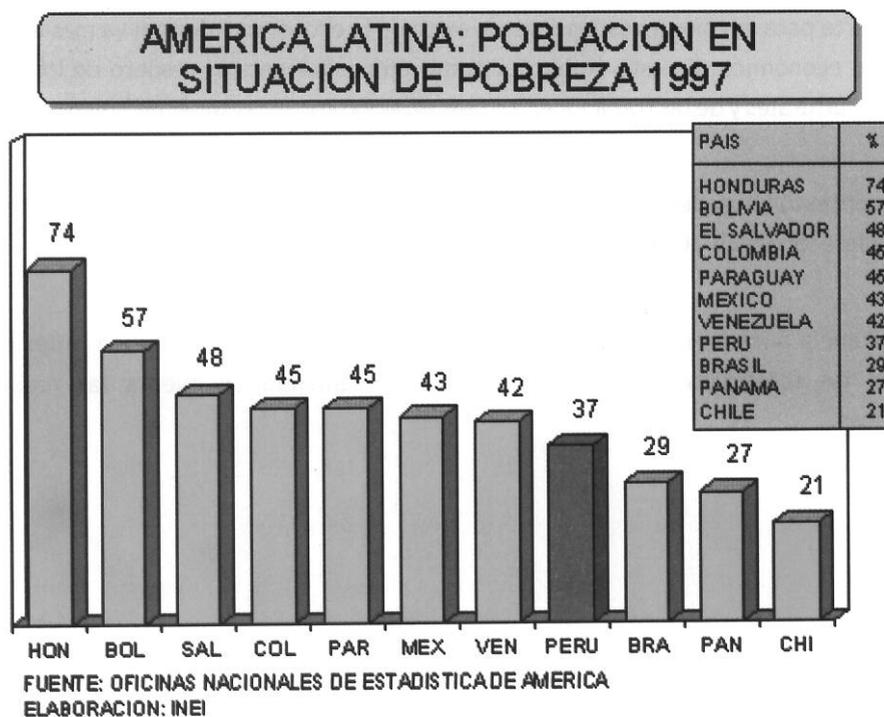
Trataremos primeramente el sector informal desde un punto de vista teórico, para posteriormente seguir con la realidad del sector informal en el Perú y las alternativas a esta situación. Por último, veremos como ha actuado la Administración Tributaria en el Perú (SUNAT-Superintendencia Nacional de Administración Tributaria) y ensayaremos definir un camino en materia fiscal en relación a la experiencia de otros países y de organismos internacionales.

**CAPITULO I**  
**LA ECONOMIA INFORMAL**

**1.1. INTRODUCCION.**

Cuando se habla de la economía informal, nuestra primera reacción es de rechazo total y la reacción se da en el sentido de que es una economía escondida fuera de las reglamentaciones y en contradicción con las empresas formales.

A medida que se analizan las razones del desarrollo de este tipo de economía nosotros percibimos que la realidad es otra y que la población que trabaja en estos sectores puede evitar caer en la indigencia.



Este sector es capaz de recibir a los individuos que son desempleados y de atenuar un poco la pobreza ofreciendo ingresos adicionales a hogares desamparados. De esta manera la economía informal se convierte en una solución más que un problema social.

Sin embargo, dentro de ciertos países esta solución se ha convertido frecuentemente en un hábito. En algunos países el sector informal se ha convertido en la principal fuerza de empleo presentándose como una actividad indispensable y en otros países la economía informal es verdaderamente la economía de un país.

« En África, la contribución de las actividades informales al producto bruto interno supera aquella del sector manufacturero »<sup>2</sup> según los estudios reportados por M. Diambomba y Y. Tchamegnon.

Teniendo en cuenta esta realidad, se corre el riesgo de convertirse en la « economía formal».

De otra parte para muchos investigadores el éxito de la economía informal va más lejos que el aspecto económico. En este ámbito cultural, ella representa el respeto de los valores sociales y culturales y de las tradiciones y su conciliación con el sector económico.

En este contexto los poderes públicos y la administración tributaria « no pueden ignorar el juego socio-económico y la misma política de esa economía informal. »<sup>3</sup>

La importancia puesta en la economía informal es tal que los Estados deben reflexionar y proponer las soluciones a adoptarse hacia ellas teniendo en cuenta las realidades económicas.

---

<sup>2</sup>ARELLANO, Rolando, GASSE, Yvon y VERNA, Gérard. El mundo de la empresa informal: economía subterránea o paralela. Futuribles N. 163, marzo 1992. p. 49.

<sup>3</sup>HERNANDEZ, Emile-Michel, El empresario informal en África y la legalidad.. Humanismo y Empresa, N. 218, agosto 1996, p.38.

**05. PARTICIPACION DEL SECTOR INFORMAL EN EL PBI, EN LOS PAISES DE LA OECD Y LATINOAMERICANOS**

PAISES DE LA OECD 1/		PAISES LATINOAMERICANOS 2/	
Suecia	13,2	Ecuador	28,6
Bélgica	12,1	Bolivia	23,2
Dinamarca	11,8	Colombia	22,3
Italia	11,4	México	22,0
Holanda	9,6	Chile	21,7
Francia	9,4	Argentina	21,4
Noruega	9,2	Perú	19,8
Austria	8,9	Uruguay	19,0
Canadá	8,7	Guatemala	18,9
Alemania	8,6	El Salvador	18,9
Estados Unidos	8,3	Venezuela	18,5
Reino Unido	8,0	Brasil	16,5
Finlandia	7,6	Costa Rica	15,3
Irlanda	7,2	Panamá	14,8
España	6,5	Cuba	n.d.
Suiza	4,3	Honduras	n.d.
Japón	4,1	Paraguay	n.d.

1/ Estimado en base a una aproximación de la demanda por dinero, 1978

2/ Porcentaje de la Fuerza Laboral, 1980

FUENTE: Weck-Hannemann H. y Frey B. (1985), Cuadro N° 11 Touraine, A. (1986), pp. 62

Es necesario decir que la economía informal ocasiona numerosos problemas a nivel de la reglamentación del trabajo, así como al nivel de los establecimientos de las provisiones económicas en el plano macroeconómico y en el plan de la tributación.

Si el Estado tiene la capacidad de generar los empleos en número suficiente se puede poner en duda el apoyo y la aceptación de la economía informal. Al contrario la eliminación de la economía informal es casi imposible.

Sin embargo, es necesario encontrar un equilibrio. La soberanía y el poder regulador del Estado sobre el mercado del trabajo, los impuestos y la vida urbana

deben ser respetados. Estas son las condiciones mínimas de la vida en comunidad.

En efecto hay una divergencia de opiniones. De un punto de vista se pueden aplicar las políticas gubernamentales que buscan decidir las actividades al margen de la legalidad y la competencia desleal de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). De otro punto de vista una actitud de tolerancia puede comprometer el sector informal y darle una cierta forma de estructuración. De esta manera es quizás posible pasar una parte del sector informal al sector formal.

Las opiniones son diferentes en el plano tributario. Lejos de fiscalizar el sector informal es mejor apoyarlo con el fin de que él se desarrolle.

Como ha dicho Arellano "¿Por qué ensayar de combatirlo a cualquier precio?, Puesto que aquellos satisfacen a ciertas funciones de redistribución por las cuales el Estado se rebela incompetente."<sup>4</sup>

Pero este es el desafío de toda administración fiscal. Encontrar los mecanismos por recibir a la gran masa de contribuyentes y poder hacer la diferencia entre el vendedor de la calle y el gran empresario. Muchos de los empresarios importantes pueden estar escondidos bajo la máscara de una empresa informal.

El sector formal urbano no puede absorber más la mano de obra y la tasa de crecimiento de la población. En consecuencia, los empresarios formales serán la solución a los problemas y las micro empresas continuarán proliferándose.

---

<sup>4</sup> ARELLANO Rolando, GASSE Yvon y VERNA Gérard, op.cit., p.53

**01. AMERICA LATINA: EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL URBANO,  
SEGUN PAIS: 1985  
(En Porcentaje)**

PAIS	(% SOBRE LA PEA OCUPADA)		
	1981	1985	INCREM. %
AMERICA LATINA	23,7	34,8	46,8
Argentina	14,3	24,0	67,8
Bolivia	44,0	63,0	43,0
Brasil	17,2	30,1	74,7
Colombia	25,1	29,2	16,3
Costa Rica	10,9	24,2	122,0
Chile	18,7	22,1	18,0
Honduras	32,7	44,7	36,7
México	29,8	45,5	52,7
Panamá	30,4	37,8	24,3
Paraguay	18,3	28,2	54,1
Perú	34,7	49,2	41,9
Uruguay	15,8	25,5	61,4
Venezuela	15,4	28,3	83,8

FUENTE : Mezzera, 1985.

Para el futuro se puede decir que la informalidad es una realidad duradera de los países en vías de desarrollo y es necesario que las administraciones fiscales adopten sus estructuras a esta situación. Los principios fiscales deben ser puestos en duda mientras que el sector informal debe ser objeto de un tratamiento apropiado. La fiscalidad del sector informal es uno de los aspectos de una reforma que tiene como propósito el control de los empresarios potenciales y llegado el caso el mejoramiento del presupuesto de los países en vías del desarrollo.

El informe de la misión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la política y el empleo en Kenya publicado en 1972 analiza la informalidad desde un punto de vista de las regulaciones administrativas y el fraude fiscal. Sin embargo, las investigaciones tienen por objetivo ser compatibles entre los reglamentos y el crecimiento de las reglamentaciones del sector informal. En fin, parece que "el sector informal urbano tiene dos funciones importantes, económicas y sociales:

produce los bienes y servicios que contribuyen en buena parte al elemento consumo de los desprotegidos del tercer mundo; y absorbe una fuerte proporción de la población activa urbana del tercer mundo."<sup>5</sup>

## 1.2. DEFINICION DE LA NOCION DEL SECTOR INFORMAL.

En principio, debemos precisar la diversidad de nombres utilizados para denominar la economía informal. En una lista se puede expresar al menos treinta nombres diferentes. Por ejemplo, la economía informal es también denominada subterránea, no oficial, no estructurada, oculta, escondida, paralela, alternativa, submarina; al contrario la economía formal es denominada registrada, oficial, estructurada.

François Roubaud agrupa estas designaciones en tres categorías: aquellas que sugieren el no registro estadístico (economía no oficial), aquella que se refiere a la legalidad (economía clandestina, economía subterránea) y en fin aquella que evoca la lógica socio económico (economía dual, contra economía).

De otra parte, es necesario evocar la variación de definiciones utilizadas por los organismos internacionales, por los teóricos o por las investigaciones dentro de los diferentes países del mundo entero.

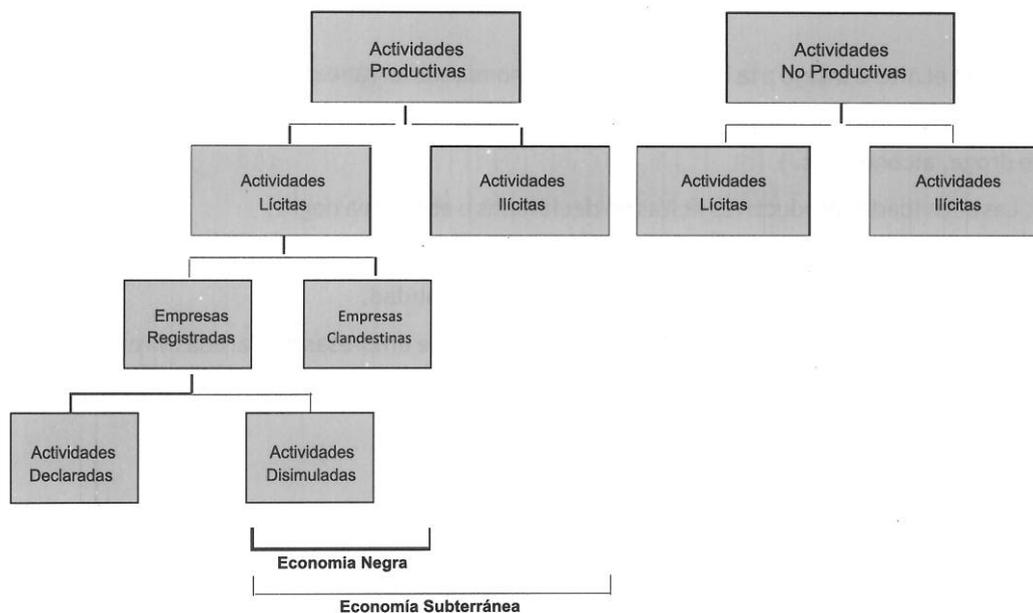
Según G. Verna "la noción de informalidad es una noción relativamente variante según el medio cultural y legal y sería imprudente desear precisarlo sin evocar un cuadro cultural particular"<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> LUBELL, Harold, Le secteur informel dans les années 80 et 90. Etudes du Centre de développement. Centre de Développement de l'organisation de coopération et de développement économique OCDE, 1991, p. 11.

<sup>6</sup> ARELLANO Rolando, GASSE Yvon y VERNA Gérard, op.cit., p.42.

BIENES Y SERVICIOS RESULTADO DE LA ACTIVIDAD HUMANA



1.2.1. Según los organismos.

a) El Fondo Monetario Internacional<sup>7</sup> define el sector informal como las empresas que se encuentran dentro de las siguientes condiciones:

- Aquellas que se encuentran encuadradas dentro de la producción y distribución de bienes y servicios prohibidos.
- Aquellas que escapan a ser gravados por el tributo.

<sup>7</sup> TAUBER G. TADESSE H. Presumptive taxation in sub-saharan Africa, experiences and prospects. Document de travail N. 95/5 Janvier 1996, Fonds Monétaire International, p. 3.

- Cuando las actividades no son registradas dentro de las estadísticas oficiales del ingreso nacional.

b) Según el Alto Consejo a la Integración<sup>8</sup> la economía subterránea comprende:

1. Las actividades ilícitas productoras de bienes y servicios (tráfico, producción clandestina de droga, alcohol, etc. )
2. Las actividades productivas lícitas no declaradas o economía negra.

El trabajo negro, la producción no declarada de unidad de producción, actividad totalmente oculta entonces dentro de la más total ilegalidad.

El fraude fiscal, es decir, la producción no declarada de empresas declaradas y registradas. Ella corresponde a la parte no declarada de la actividad de una empresa legalmente inscrita y matriculada.

c) La Oficina estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) designa la economía negra como las actividades productoras lícitas no declaradas que constituyen en Europa la parte de mayor importancia de la economía subterránea.

De otro punto de vista, la economía subterránea dentro de las cuentas nacionales representa « de una parte el fraude y la evasión fiscal que se puede evaluar a partir de seguimientos practicados por los servicios fiscales, de otra parte, el trabajo « en negro » por la cual las estimaciones son falsas. “<sup>9</sup>

La economía subterránea no participa en la actividad económica y debería ser integrada dentro de las cuentas nacionales que las describen. Por ejemplo, en Francia, el fraude y la evasión fiscal representan el 3% del PBI y el trabajo en negro 1% del PBI. La contabilidad nacional es fuente de la información de estadísticas y ella utiliza los datos de origen administrativo y obviamente fiscal. De

<sup>8</sup> Rapport au premier Ministre. Les étrangers et l'emploi. Décembre 1992. La documentation française. Paris, 1993, p.95.

<sup>9</sup> WILLARD, Jean-Charles, La economía subterránea en la cuentas nacionales. Economía y Estadística, N. 226, noviembre 1989, p. 35.

todas maneras La OIT precisa que el concepto de las actividades del sector informal deben estar diferenciados de aquellos de actividades de la economía disimulada o subterránea.

### 1.2.2. Según los teóricos que han investigado el tema.

La economía informal es la actividad que escapa al registro administrativo como a la observación estadística directa. Al respecto según H. Lopez-Castaño "las empresas formales son las actividades que obedecen a las reglas establecidas, normales, usuales y fundadas sobre una división del trabajo donde domina el salario; en cambio los informales son aquellos que les falta regulación, anormales inusuales donde no utilizan el salario".<sup>10</sup>

Hay también una definición que retoma las actividades ilegales como el contrabando, el tráfico de drogas, el crimen organizado, la prostitución, el juego y las actividades legales que por una razón u otra no son declaradas.

En este contexto es necesario mantener una diferencia entre las actividades propiamente que siguen los objetivos ilegales y las actividades de producción y de comercio donde el objeto es legal.

### 1.2.3. Según las investigaciones realizadas en el mundo entero.

Para hacer las investigaciones y lograr sus objetivos, muchos de los investigadores del sector informal han clasificado y definido sus investigaciones según criterios diferentes.

Las investigaciones realizadas en otros países<sup>11</sup> han dado definiciones diversas:

---

<sup>10</sup> ARELLANO Rolando, GASSE Yvon y VERNA Gérard, op.cit., p.42.

<sup>11</sup> LUBELL Harold, op.cit., p. 40, 48, 55, 51, 54, 56.

En Bangladesh la informalidad de la economía es definida por el tamaño de la empresa (menos de 10 trabajadores incluido el propietario) y por la ausencia de Declaraciones conforme al "Factory or Commercial Enterprise Establishments Acts", es decir, que la empresa es instalada sobre un emplazamiento no autorizado y ella utiliza una construcción provisional o un domicilio privado.

En Ouagadougou, Burkina Faso, las pequeñas empresas han sido clasificadas dentro del sector informal según los tres criterios:

- a) Ausencia de status jurídico, es decir, empresas no registradas.
- b) Pago irregular de salarios inferiores al salario mínimo legal.
- c) Personal no registrado en la Caja de seguridad social.

En Campinas, Brasil, el sector informal está compuesto de:

- a) Trabajadores por su propia cuenta (trabajando con o sin trabajadores familiares no pagados).
- b) Pequeñas empresas que cuentan con menos de diez trabajadores remunerados.

En las cuatro provincias de la India, la pertenencia al sector informal reposa sobre dos criterios: la empresa debe emplear menos de diez personas y no estar declarado conforme al «Shops and Establishments Act. »

En Argentina, el sector informal comprende las actividades con un débil ingreso como mano de obra independiente que trabaja en la construcción, empleados de casa, porteros y jardineros. Estas son empresas que emplean cinco personas como máximo.

En México, la informalidad es definida como el no respeto a las reglamentaciones administrativas más que por el tamaño de la empresa, la naturaleza de la producción o la forma de gestión.

En Uruguay, la informalidad se define como una actividad sin acceso a los beneficios de la seguridad social.

En Bogotá (Colombia), las empresas son clasificadas en cuatro categorías:

- a) Las unidades individuales que no son establecidas sobre un lugar fijo (sobretudo en el comercio y los servicios personales de particulares).
- b) Las unidades familiares (pequeñas empresas empleando principalmente a los trabajadores familiares).
- c) Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) empleando algunos trabajadores remunerados.
- d) Las grandes empresas de más de 10 trabajadores.

Sobre estas cuatro categorías, las dos primeras pertenecen claramente al sector informal (aparte de algunos miembros de las profesiones liberales).

En China, según Z. Su "las pequeñas empresas chinas que se llaman "GETIHU" son de jóvenes que vienen de salir del colegio, de personas que han salido de un empleo del sector público o de los jubilados, de empleadas del hogar y de campesinos".<sup>12</sup>

Sin embargo, hay empresas en donde la situación de formal o informal no es clara.

#### 1.2.4. En un contexto fiscal.

M. Medaghri Alaoui nos señala "como elementos que componen el sector informal la reunión de ingresos, de bienes y de actividades que no han sido el objeto de declaraciones verbales o escritos a la administración fiscal"<sup>13</sup>

<sup>12</sup> ARELLANO Rolando, GASSE Yvon y VERNA Gérard, op.cit., p.50.

<sup>13</sup> MEDAGHRI Alaoui, 1989, La fiscalisation de l'informel, Revue Française de Finances Publiques, p. 58

Para otros autores, el sector informal no tiene por objeto evitar pagar los impuestos, de otra forma, si la empresa informal esta fuera de la ley fiscal es por la ignorancia y no por convicción. Esto es que lo distingue de la economía subterránea.

Encontrar una definición de la economía informal es tan complicado como dar una solución al problema. Cada investigador según el país y el contexto en que vive tiene una definición diferente, pero se puede concluir en regla general que las actividades del sector informal "escapan a las obligaciones administrativas (el registro, los impuestos, la seguridad social), no aplicando las reglamentaciones en materia de salud y de seguridad y ellas son frecuentemente ilegales pero no necesariamente clandestinas."<sup>14</sup>

En fin, cuando se habla de empresas de economía informal, es necesario distinguir las empresas relativamente importantes que hacen fraude y de otras que son verdaderamente informales. Ciertas de estas empresas se refugian dentro de regímenes fiscales de pequeñas y medianas empresas donde ellas se aprovechan de la débil frecuencia de los controles y la ausencia de sanciones difusivas.

### **1.3. PRINCIPALES RAMAS DE SUS ACTIVIDADES.**

Las actividades del sector informal son muy heterogéneas. Las performances económicas de las unidades de producción informal son muy diferentes siguiendo la actividad de la empresa, las condiciones donde aquellas funcionan, su localización, el tamaño y la tasa de las personas que son asalariadas.

---

<sup>14</sup> MEDAGHRI Alaoui, op.cit.

Por ejemplo en el Maghreb, las empresas de economía informal intervienen en todos los campos de las actividades económicas entre otros:

- a) La producción.
- b) La distribución.
- c) La prestación de servicios.

Las actividades más usuales son la confección de telas, sombreros, edificios, industria de la madera, artesanía entre otros.<sup>15</sup>

Generalmente, para hacer las investigaciones o por razones estadísticas los investigadores ensayan apuntar su campo de acción según sus objetivos. Por ejemplo De Soto<sup>16</sup> en el Perú ha desarrollado sus investigaciones en cuatro materias de la actividad informal.

- a) La industria.
- b) El comercio.
- c) El alquiler.
- d) El transporte.

Pero se sabe que en el Perú la actividad informal está presente en todas las actividades.

En África, las categorías de actividades dominantes son el comercio, la pequeña producción, los servicios y la construcción. Entre las principales ramas de actividades se tiene la fabricación (alimentos y bebidas, zapatos de cuero, productos de madera, la reparación de objetos o piezas metálicas), servicios de reparación (tiendas de electricidad, reparación de vehículos y de ciclos a motor.)

---

<sup>15</sup> LABBENE Karim, Maghreb secteur illégal: une soupape de sécurité, Le Moci. Moniteur du Commerce International, n° 1120, 14 mars 1994, p. 18.

<sup>16</sup> DE SOTO Hernando. El otro sendero. La revolución informal en el tercer. Ediciones La Découverte, 1994, Paris.

En China, las pequeñas actividades mercantiles se desarrollan dentro de los sectores privilegiados del Estado o dentro de los dominios donde la ley prohíbe estrictamente todo ejercicio (reproducción y venta de video cassettes pornográficos, publicación y venta de libros oficialmente prohibidos, entre otros).

#### **1.4. CARACTERISTICAS.**

Se pueden encontrar numerosas características en las empresas del sector informal.

##### **1.4.1. Organizacional.**

a) El sector informal es caracterizado por su dinamismo y su verdadera capacidad de innovación y adaptación. Las empresas se caracterizan por su flexibilidad técnica y comercial.

b) La empresa es frecuentemente del tipo familiar. La ligazón es paternal y el recuento de mano de obra se hace con relaciones directas, étnicas o familiares.

c) Los jefes de explotación por empresa generalmente son jóvenes.

d) El tamaño de la empresa es de 1 a 10 personas (empleados remunerados, obreros, aprendices, asociados y trabajadores familiares y jefes de empresa). Las micro unidades y el auto empleo son entonces predominantes.

e) Los trabajadores tienen un débil nivel de escolaridad.

f) Estas son organizaciones sin horarios o días fijos de trabajo.

g) Hay una diversidad de opiniones sobre las remuneraciones. Para algunos autores las remuneraciones dadas por las empresas son en promedio

considerablemente más débiles que el salario promedio del sector formal; para otros, los ingresos del sector informal exceden aquellos de los salarios del sector formal, pero generalmente el jefe de empresas tiene un salario más grande y el ingreso promedio aumenta con el nivel de competencia y el nivel de instrucción.

h) Para otros investigadores esta suerte de empresa no puede soportar los costos de la formalidad de su inscripción administrativa, pero se verá que no es cierto en todos los casos.

#### **1.4.2. Financieras.**

- a) Los circuitos de financiamiento informal son complejos y no tienen ninguna relación con la banca oficial. La mayoría no tienen ni cuenta corriente ni cuenta de ahorros.
- b) El capital inicial necesario a la creación de una empresa es débil.

La mayoría de los empresarios informales inician su empresa sin ninguna forma de crédito. Las fuentes de financiamiento provienen del ahorro familiar, de conocidos donde los préstamos nacen alrededor de amigos o de prestamistas particulares a tasa de interés muy elevadas.

- c) La mayoría utilizan su propia forma de contabilidad. Las transacciones se hacen frecuentemente al contado y el dinero no es solamente un medio de cambio sino deviene un instrumento de financiamiento.

#### **1.4.3. Comerciales.**

- a) El nivel bajo de precios practicados es factible por el no respeto de las obligaciones sociales y fiscales.

- a) Hay un carácter estacional, ambulatorio y provisorio. Los informales pueden cambiar de producto de localización y de horario de venta a fin de mejor adaptarse a las necesidades de sus clientes. El informal decide el tipo de producto a vender, su precio, el lugar y los medios de promoción únicamente según los deseos y las costumbres de los clientes.

#### **1.4.4. Tecnológicas.**

- a) Las empresas son generalmente pequeñas unidades pobremente equipadas.
- b) Ellas no pueden beneficiarse de los recursos, de los medios de formación profesional y de la infraestructura moderna.
- c) Hay diferencias de performances entre unidades de producción según el tipo de actividades y el sector que ella toca.

#### **1.4.5. Relaciones con otros organismos.**

- a) Hay la ignorancia de las medidas de prevención de los accidentes de trabajo y no existe afiliación al sistema de seguridad social. La economía subterránea no ofrece a sus trabajadores seguridad en el trabajo ni ninguna protección social.
- b) Ellas escapan generalmente a la contabilidad nacional y se desarrollan al margen de la legislación social y fiscal. Las unidades de producción informal no satisfacen generalmente los deberes de registro administrativo.
- c) Los empresarios son obligados a ofrecer regalos o coimas.

### **1.5. ¿POR QUÉ LA EXISTENCIA DE LA ECONOMÍA INFORMAL?**

**Las razones de aparición del sector informal.**

Hay muchas teorías que han tratado la existencia y el desarrollo de la economía informal así como las causas de su difusión alrededor del mundo entero.

A partir del reporte de la OIT hecho en Kenya en 1972, las investigaciones en el tema han comenzado a desarrollarse.

#### **1.5.1. El costo de acceso de la legalidad.**

Por ejemplo, De Soto en el Perú piensa que la causa del nacimiento de la economía informal es el costo de acceso a la legalidad y el costo del mantenimiento de la actividad dentro del régimen legal. Todo esto en razón de un mal funcionamiento de las administraciones locales. Él cita por ejemplo, el tiempo excesivo necesario para el cumplimiento de las formalidades de registro.

Las investigaciones hechas sobre los costos de la formalidad realizadas por De Soto en el Perú han llevado a otras investigaciones similares en África (Attin, Ferchiou y Pigeon).

En este sentido Emile-Michel<sup>17</sup> Hernándezha desarrollado toda una suerte de costos de la informalidad y de la formalidad. El autor piensa que escapar a las leyes, presenta fuertes ventajas, pero también inconvenientes debido a que el dominio de lo informal es aquel de la incertidumbre.

##### **1.5.1.1. Los costos directos.**

a) Los tributos informales.

La arbitrariedad de los agentes públicos.

Las coimas dadas a los policías corruptos.

<sup>17</sup> HERNANDEZ Emile-Michel, op.cit., p.45.

Los empresarios informales consagran un porcentaje de sus ingresos brutos a pagar por debajo de la mesa a las autoridades.

b) Los recursos financieros.

Los banqueros son reticentes al financiamiento de las pequeñas unidades económicas y por esto el empresario debe dirigirse a los prestamistas informales que otorgan tasas elevadas.

#### **1.5.1.2. Los costos indirectos.**

- El costo de transacción.
- Los recursos utilizados para negociar y seguir los contratos.
- Las transferencias de derechos de propiedad de un individuo a otro y de una organización a otra.
- El trabajo necesario a la búsqueda de un compromiso.
- Los impuestos estipulados a ciertos tipos de transacción.
- Un sistema legal que asegure a todos el acceso a los tribunales y facilite las transacciones entre los individuos.
- La inseguridad contractual (limitar los riesgos, diversificar las fuentes de aprovisionamiento.)

El comerciante informal crea un grupo homogéneo así como fuentes de intercambio personalizados en vista de reducir el costo inherente al respeto de los contratos.

02. COSTOS DEL ACCESO A LA LEGALIDAD EN EL SECTOR INFORMAL, SEGUN PAIS

PAIS	SECTOR ECONOMICO	TIEMPO (N° de días de Trabajo) <sup>a/</sup>	COSTOS FINANCIEROS			
			SIN MODIFICACIONES		MODIFIC. REQUERIDAS	
			MONTO (US\$)	PORCENT. DE UTIL. ANUALES	MONTO (US\$)	PORCENT. DE UTIL. ANUALES
Bolivia	Comercio	15-30	14	2.8	-	-
	Industria	15-30	10	0.25 - 1.6	-	-
	Servicios	15-30	16	0.25 - 1.6	-	-
Brasil	Comercio	31-60	44	0.5 - 7.5 <sup>b/</sup>	-	-
	Industria	44	84	17.7 <sup>b/</sup>	-	-
	Servicios	31	99	-	-	-
Chile	Comercio	12	110	-	3009	129.0
	Industria	65	222	2.8 - 5.4	11135	147.8
Ecuador	Comercio	60-75	32	15.5	70	33.8
	Industria	180-240	209	23.4	70	6.8
Guatemala	Comercio	179	216	4.2	-	-
	Industria	325	694	8.8	-	-
México	Comercio	80-240	210-368	-	-	-
	Industria	80-240	210-368	-	-	-
	Servicios	80-240	210-368	-	-	-
Uruguay	Industria	75-90	307	199.5	610	290.5
	Servicios	75-90	405	6.1 - 13	610-675	19.7 - 10.2
Venezuela	Comercio	170-310	-	5.1	-	21.5
	Industria	170-310	-	23.5	-	181.5

a/ En el caso de Bolivia, México y Venezuela, se refiere a días calendarios. El tiempo requerido fue el tiempo real transcurrido en el caso de Bolivia, Brasil y Uruguay. El resto se estimó según el tiempo necesario para cada paso de la legalización.

b/ Como porcentaje del capital invertido.

FUENTE: Más Allá de la Regulación-El Sector Informal en América Latina - OIT, PREALC 1990.

Pero pese a todo la instauración de buenas relaciones comerciales no elimina totalmente los riesgos de la ausencia de seguridad contractual, legal y judicial.

Dentro de este mismo aspecto los costos de transacción, el peso de la tributación, administrativa y las leyes no se ajustan a las necesidades de una sociedad que dirigen numerosos agentes económicos hacia la economía no oficial.

A causa de este peso burocrático y de su complejidad el sistema incita a los empresarios informales a hacer las transacciones oficialmente ilegales y a crear fuentes paralelas.

En este sentido, las investigaciones en Benín han llevado a los científicos a la definición de un excedente bruto de explotación, (EBE) es decir la diferencia entre los beneficios de una empresa informal y de otra en la legalidad respetando obligaciones sociales y fiscales.

En la mayoría de casos disminuir la rentabilidad de unidades económicas de por sí frágil, es decir, convertirse en formales dentro de un cierto contexto llevaría a su desaparición. Las investigaciones en Túnez y en Bangui han dado los mismos resultados.

En consecuencia, esta situación llevaría a un aumento de precios promedios lo que provocaría una reducción de la demanda y para mejorar la productividad de su personal las empresas formales no tendrían más que reducir el personal.

En Túnez, el costo de la legalización tiene un impacto sobre los ingresos netos de los empresarios y en China las tasas de imposición son extremadamente elevadas y su aplicación hace que a una situación igual haya diferencias entre los poseedores de licencias permanentes y provisionarias y aquellos que no han sido registrados y que no pagan nada.

En este contexto, la teoría habla de los costos de la legalidad, de los costos de accesos y los costos de manutención sea por los trámites administrativos o sea por las cargas sociales y fiscales.

### 1.5.2. El conocimiento de la legislación.

Al contrario, hay teorías distintas a la De Soto que dicen que: « las razones invocadas para el no registro no son como hemos pensado creerlo el hecho de una reglamentación excesiva o la voluntad de escapar de la ley, pero sí el desconocimiento de la legislación.»<sup>18</sup>

Los problemas reglamentarios no son un factor determinante de la informalidad de las actividades. Se obtiene acá resultados muy diferentes al análisis de De Soto y los estudios del costo de la legalidad llevado por la OIT.

Entre todas las alternativas de respuesta utilizadas para conocer las razones para evitar el pago de diferentes impuestos cualquiera que sea el país y el tributo considerado, la falta de información ha sido citado como la razón más corriente.

Las otras respuestas eran la exoneración, los procedimientos muy complejos, los controles poco frecuentes y el costo muy elevado de la legalidad.

### 1.5.3. La posición ecléctica.

En este sentido se puede encontrar teorías eclécticas como aquella de Morisson.<sup>19</sup> El autor señala que dos hipótesis puede ser desarrolladas para explicar la ausencia del respeto de las obligaciones: la ignorancia de las obligaciones o de sus costos. Se trata tanto de la ignorancia real, como del carácter no efectivo de las reglamentaciones. La ignorancia de las reglas, controles y de las obligaciones es muchas de las manifestaciones de la ausencia del Estado en el sector informal.

<sup>18</sup> ROUBAUD F. La economía informal en México, de la esfera doméstica a la dinámica macroeconómica, KARTHALA, p. 80.

<sup>19</sup> MORRISON C. , SOLIGNAC Lecomte HB et OUDIN X, Microentreprises et cadre institutionnel dans les pays en développement. Etudes du Centre de développement. OCDE, Paris 1994, p. 182.

#### 1.5.4. La situación cultural.

En el contexto africano, a causa de la mixtura de culturas diferentes, los medios de la administración son hoy en día inadaptados a las características del sector informal y a la cultura de los países concernientes.

Mamadou Día indica que la empresa informal debe su éxito al respeto de la cultura y de los valores africanos y Philippe Engelhard habla de una "adecuación que se escapa entre el modo de organización de las empresas de este sector y las características del sistema cultural y del sistema económico circundante".<sup>20</sup>

Estos autores indican que la empresa informal es la respuesta a la crisis, pero parece corresponder a valores socioculturales africanos.

#### 1.5.5. Las razones de autonomía.

De otra parte, se pueden encontrar razones de autonomía; el hecho de convertirse empresario y de actuar de manera independiente. La estimación de los ingresos de las actividades del sector informal muestran sistemáticamente que los beneficios promedio de los jefes son más elevados (algunas veces considerablemente) que el salario mínimo oficial o que el salario medio del sector formal. Los beneficios más elevados y un gusto casi universal por una relativa independencia explican lo atractivo por las actividades del sector informal.

#### 1.6. ¿QUÉ SE PUEDE HACER?

Como medios para combatir a este sector se ha pasado de la represión (confiscación de la mercadería y del material de trabajo, así como las penalidades sistemáticas) al dejar hacer « *laissez-faire* » de políticas de intervención viendo como favorecer el desarrollo del sector informal.

---

<sup>20</sup>HERNANDEZ Emile - Michel, op.cit., p.38

Las autoridades gubernamentales son puestas en contradicción entre el intervencionismo y el liberalismo. Las acciones puestas en obra coinciden principalmente en la formación de empresarios, su reagrupamiento y el financiamiento de sus proyectos.

En ciertos países, las actividades informales se desarrollan de manera casi natural mientras en otras, ellas son guardadas bajo el secreto. G. Verna explica que las diferencias son atribuibles a los débiles medios de control fiscal y aduanero empleados por las autoridades y de otra parte a una función pública diversificada, eficaz y fiable, ejerciendo sobre las empresas informales presiones importantes.

Los poderes públicos "deben reconsiderar sus posiciones oficiales al resguardo de las empresas clandestinas y hacer previsiones económicas. Es necesario definir políticas de intervención eficaz." <sup>21</sup>

De otra parte, las empresas formales tienen el sentimiento de soportar todo el peso de la legislación (particularmente fiscal) y de los procedimientos administrativos. Es necesario obtener un equilibrio en el principio de equidad. Es necesario evitar la impresión de inutilidad de la legislación porque de ahí nace un sentimiento de profunda injusticia.

La tolerancia a las actitudes del sector informal crea una cierta tensión en el funcionamiento de las empresas del sector formal. "Cerrar los ojos a la evasión fiscal y a la violación de la reglamentación del trabajo para todos los pequeños y micro empresas es un medio de promover el empleo, de mejorar la producción y de generar ingresos; pero dejar progresar la evasión fiscal y el no respeto de las reglamentaciones compromete las realizaciones sociales de los últimos decenios".<sup>22</sup> Determinar a partir de que tamaño de la empresa es necesario

---

<sup>21</sup> LABBENE Karim, op.cit., p. 18.

<sup>22</sup> LUBELL Harold, op.cit., p. 82.

imponer la aplicación estricta de las leyes se convierte en un problema de decisión.

#### **1.6.1. La actitud represiva o la tesis intervencionista.**

El sector informal es considerado como un freno a la modernización de las economías. Es necesario limitar su expansión.<sup>23</sup>

En efecto, diversas medidas son entonces adoptadas: un control estricto de las migraciones y de las instalaciones de establecimientos artesanales y comerciales, la obligación de respetar la legislación, la multiplicación de los controles para el servicio del Estado, la aumentación de los tributos y los controles fiscales entre otros.

Y. Gasse<sup>24</sup> anuncia diversos motivos apoyando la tesis intervencionista. La economía subterránea no ofrece ninguna garantía sobre el trabajo del ejecutante ni ninguna protección social por el trabajador y el crecimiento del sector informal va a la par con el debilitamiento de la cohesión social. En consecuencia, los contribuyentes tienen una impresión de inutilidad de la legislación.

Las intervenciones en África y China más recientes son declaradas ineficaces.

#### **1.6.2. La actitud de dejar hacer (laissez faire).**

La legislación informal supone importantes modificaciones en el aspecto legal. La mayoría de las organizaciones internacionales se preocupan del sector informal porque ellas se interesan en la creación de empleos y el aligeramiento de la pobreza. El rol positivo jugado por el sector informal en la economía puede ser

---

<sup>23</sup>HERNANDEZ Emile-Michel, op.cit., p. 51

<sup>24</sup>ARELLANO Rolando, GASSE Yvon y VERNA Gérard, op.cit., p.51, 52.

puesto en valor por los cambios políticos a nivel macroeconómico y a nivel de la empresa.

Para la misión de la OIT en Kenya, estas medidas tienen dos principales temas: la reducción de la incertidumbre y de los riesgos a los cuales los operadores del sector informal son expuestos; y el establecimiento de relaciones entre el sector informal y el sector formal.

Para De Soto el Estado debería, en la medida de lo posible, retirarse del mercado y dejar participar al sector informal libre de gastar su energía y a crear los bienes y servicios reclamados por la economía. De Soto no ve por el Estado sino un rol positivo limitado o inexistente.

## 1.7. LAS POLÍTICAS DE APOYO.

### 1.7.1. ¿Cuáles son las políticas de apoyo al sector informal?.

La mayoría de los esfuerzos de los gobiernos y de los organismos de ayuda del sector informal son consagrados a las intervenciones a nivel microempresa.

Víctor Tokman señala: "los riesgos al momento de dar una definición de políticas de sostenimiento del sector informal. El primer riesgo es de buscar la « pieza faltante » del « rompecabezas » sin reconocer la importancia de otros factores. El segundo riesgo es el de no tener en cuenta la heterogeneidad del sector informal y los intereses de los diferentes grupos que lo componen. El tercero es el de ignorar las diferentes formas de producción. Es tarea del responsable, la formulación de políticas y de identificar los instrumentos de acción útiles y los niveles de intervención apropiados teniendo en cuenta estos riesgos".<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> LUBELL Harold, op.cit., p.79

La mayoría de los planes de sostenimiento del sector informal han tomado la forma de programas de crédito de la micro empresa con una asistencia en la organización y la gestión de pequeñas empresas. Los consejeros técnicos y de producción permiten elevar el nivel de tecnología, estimulando la demanda y la organización de las pequeñas empresas.

En este objetivo, se puede encontrar una serie de políticas de apoyo al sector informal.

Las investigaciones realizadas en diferentes países del mundo entero han terminado diciendo que el principal problema de las empresas de economía informal es la falta de financiamiento para su propia expansión. Los empresarios informales estiman que un mejor acceso al crédito constituiría la ayuda más deseada de parte del poder público. Además otros obstáculos han sido formulados como la falta de clientes y pedidos, las dificultades de procurarse un lugar para instalar una empresa, la creación de un mercado, la vigencia de la policía municipal corrupta.

Gracias a estas investigaciones se ha optado entre otros por la formación, el reagrupamiento y el financiamiento:<sup>26</sup>

a) La formación. Ella toma en cuenta la alfabetización, la formación tecnológica y la formación de gestión. La formación presenta el riesgo de ser inadaptada y de ser una simple transposición de técnicas occidentales.

b) El reagrupamiento trata de acciones de carácter colectivo como las cooperativas y las ferias, teniendo por objeto el mejoramiento de la comercialización de productos entre otros.

---

<sup>26</sup> ARELLANO Rolando, GASSE Yvon y VERNA Gérard. El mundo de la empresa informal: intervención o dejar hacer. Centro Sahel, Serie Dossiers n° 26 Setiembre 1992, Universidad Laval, Canadá

c) El financiamiento. Es necesario apuntar a los beneficiarios del crédito para que éste sea bien utilizado. Una de las dificultades es el de obtener el reembolso de las sumas prestadas a los empresarios. Hay el riesgo de ser atribuidos más en función de consideración de clientelismo, de solidaridad amical que sobre criterios de eficacia potencial.

Elas tienen por objeto dar crédito y servicios a las pequeñas y microempresas que son las más viables. La puesta en marcha permite el otorgamiento de un crédito preferencial, de una asistencia en gestión y comercialización y de una asistencia técnica para la concepción de productos y métodos de producción.

La mayoría de las veces estas medidas benefician sólo a una minoría de estas microempresas. Además, ellas ignoran generalmente las actividades marginales probablemente no viables.

El programa regional del empleo para la América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT bajo la Dirección de Victor Tokman<sup>27</sup> proponía algunos tipos de medidas a fin de aumentar la productividad y el ingreso total del sector informal: « Unas destinadas a aumentar la eficacia económica del sector; y otras a favorecer su producción; en fin, estas medidas aseguran la transferencia de personas ejerciendo dentro de actividades saturadas sin alguna posibilidad de expansión hacia actividades dotadas a mejores perspectivas». Posteriormente él desarrolló la estrategia a seguir.

Para él la mayoría de leyes en América Latina no son sino concebidas para el sector formal.

Los elementos de los diversos programas reagrupan los cinco tipos de asistencia a las pequeñas y microempresas que citan Carl Liedholm y Donald Mead:<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> LUBELL Harold, op.cit., p. 76.

<sup>28</sup> Ibidem p. 85

- a) Crédito (préstamos en especie o bienes, para un capital fijo o fondos de financiamiento.)
- b) Asistencia técnica y asistencia de producción. (Consejos en métodos, concepción de productos, herramientas y equipamiento, máquinas, control de calidad, instalaciones).
- c) Asistencia en gestión (contabilidad simple, auditoría, planificación a la producción, inventarios: gestión de personal).
- d) Asistencia en comercialización (consejos en técnicas comerciales, demanda de productos, aprovisionamiento en materias primas, servicios de exportación).
- e) Instalaciones de uso colectivo (edificios, rutas, oficinas de ingeniería, electricidad y agua).

Ellos encuentran que la mayoría de proyectos son de carácter financiero y que la constitución del capital (principalmente fondos de financiamiento) parece ser para la mayoría de propietarios, el problema más estresante, así sea que la falta de financiamiento sea síntoma frecuente de otros problemas.

Después de las investigaciones realizadas en África la Organización Internacional de Trabajo (OIT)<sup>29</sup> ha hecho las proposiciones siguientes:

- a) La puesta en marcha de programas de formación y perfeccionamiento.
- b) La creación de centros de producción y de comercialización en los centros urbanos.

---

<sup>29</sup> ARELLANO Rolando, GASSE Yvon y VERNA Gérard. Op.Cit., p.52.

c) La creación de programas de acceso bancario con bajas tasas de interés para beneficio de las pequeñas empresas.

d) La adopción de textos legislativos simples para permitir a las pequeñas empresas de beneficiarse de la exoneración del impuesto, de la contribución, de los impuestos y de los derechos fiscales.

Las políticas de apoyo según P. Hugon<sup>30</sup> al sector informal.

a) Ellas deben crear un ambiente favorable y responder a los problemas precisos de los actores.

b) Es necesario reducir los riesgos y favorecer el financiamiento a largo plazo.

c) Es necesario tomar en cuenta los informes de parentesco y de cadenas de solidaridad.

d) Ellas deben tomar en cuenta el país y el tipo de actividad.

Sethuraman<sup>31</sup> en su trabajo sobre el sector informal efectuados por la OIT en Ginebra insiste en la importancia que hay de facilitar el acceso al sector informal a los factores de producción y a lo mercados.

#### 1.7.2. La puesta en marcha.

Los organismos internacionales intervienen en la ayuda de créditos y en una asistencia técnica en métodos de producción, de gestión y de comercialización.

De todos los programas nosotros hemos encontrado un caso interesante de su aplicación y la puesta en marcha.

---

<sup>30</sup> ARELLANO Rolando, GASSE Op Yvon y VERNA Gérard, op.cit., p.53.

<sup>31</sup> LUBELL Harold, op.cit., p.76.

El proyecto de desarrollo comunitario y las empresas de la Agencia para el desarrollo internacional (USAID de los Estados Unidos de Norteamérica - Senegal) tiene por objeto permitir crédito a los empresarios. El programa tiene agencias en las calles y en los centros más importantes de la región. Hay un responsable de la Agencia que proviene del mismo lugar que los beneficiarios, con un nivel de instrucción suficiente. Él recibe una formación sobre el análisis financiero y él será el encargado de la aprobación de los créditos según la confianza y la capacidad del proyecto.

Podemos aprender algunas cosas : <sup>32</sup>

- Las empresas del sector informal son viables porque muchos generan operaciones muy rentables gracias a los métodos tradicionales.
- No es necesario que los empresarios del sector informal sean alfabetos ni sepan llevar una contabilidad escrita para poder obtener y rembolsar los préstamos.
- Es posible que no sea necesario asegurar una formación porque el sector tradicional posee sus propios sistemas en esta materia y que los prestamistas se muestren capaces de hacer un uso de los financiamientos sin recibir consejos, y que los préstamos sean estudiados, discutidos y establecidos de un común acuerdo antes de todo financiamiento.
- Oficinas modestas, situadas en la calle y dotadas de un personal con altas calificaciones funcionan eficazmente. Las personas más aptas a triunfar como agentes son aquellos que tienen un perfil parecido a aquel de los beneficiarios del crédito."

En Perú,<sup>33</sup> los organismos que han contribuido son el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la OIT quien tiene por objeto la ayuda a pequeñas empresas, la USAID quien financia los fondos de desarrollo rural, la Banca Mundial con un crédito por el financiamiento de las pequeñas empresas y del artesanado y la Organización de la

---

<sup>32</sup> LUBELL Harold; op.cit., p. 93.

<sup>33</sup> Ibidem. op.cit., p. 102.

Naciones Unidas para el desarrollo industrial (ONUDI) en las zonas de desarrollo industrial de Trujillo y en zonas aledañas en Lima.

### 1.7.3. La evaluación de programas de sostenimiento.

La USAID<sup>34</sup> ha procedido a la evaluación de 38 proyectos. La AID distingue entre programas integrados (incluye la constitución de la empresa), programas directos (se interesan en la expansión de las empresas) y programas de desarrollo de actividades (relativos a la transformación de las empresas). Los programas de asistencia directa tienen una mejor tasa de triunfo gracias a la puesta en marcha de crédito de corto plazo, sin embargo estos créditos son limitados a los más competentes empresarios.

Según el PREALC en América Latina, la ausencia de estrategias de crecimiento constituye el mayor obstáculo a la transformación del sector informal y a la integración del sector formal.

## 1.8. LA POLÍTICA FISCAL DEL SECTOR INFORMAL.

El Estado, una vez sensibilizado del problema de la importancia económica del sector informal, debe escoger entre promover la actividad del sector informal o tomar una actitud hostil. Persuadir a los poderes públicos de adoptar una actitud positiva hacia el sector informal es un desafío mayor.

Además el Estado debe hacerse dos preguntas:<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> LUBELL Harold. op.cit., p. 94.

<sup>35</sup> LUBELL Harold, op.cit., p. 116, 124.

- a) ¿Debe de existir dos maneras de aplicar la reglamentación en función del tamaño de la empresa con rigor para las grandes y con debilidad para las pequeñas y micro empresas?
- b) ¿A partir de qué nivel las reglamentaciones deben aplicarse estrictamente?

### 1.8.1. Las reglas.

a) La sensibilización de los contribuyentes. Esta demostrado por las investigaciones realizadas, que la razón más evocada para la no inscripción de las empresas informales es la falta de información. Aparentemente el costo del impuesto o los controles poco frecuentes no son las razones para su no pago. Con este resultado uno comienza a comprender la importancia de la difusión de las leyes fiscales.

b) Conviene distinguir claramente las actividades estrictamente fraudulentas o subterráneas de las actividades informales habituales donde el objeto no es ilegal.

c) Las perspectivas para la mejora de las finanzas públicas en los países en vía de desarrollo por parte de la fiscalización del sector informal pueden ser limitadas.

d) Es necesario, al momento de aplicar una estrategia de fiscalización del sector informal, que éste debe de insertarse dentro del conjunto del sistema fiscal de los países concernientes y tener en cuenta su particularidad.

El sector informal no escapa generalmente completamente a la administración fiscal y es sumiso parcialmente al impuesto. Una fiscalización del sector informal debe tomar en cuenta los tipos de impuestos.

Conviene además<sup>36</sup> hacer una distinción según los tipos de impuestos. En los países en desarrollo, las microempresas escapan generalmente más fácilmente de

---

<sup>36</sup> MORRISON C. y al., op.cit., OCDE, p.181.

la fiscalidad directa. Al contrario ellos son frecuentemente sujetos a impuestos locales, donde el peso es más fuerte que aquellos impuestos por el Estado.

### **1.8.2. Las dificultades de gravar al sector informal.**

Una primera explicación proviene de la relativa complejidad y multiplicidad de impuestos a los que deberían suscribirse los agentes económicos. Cada uno de los impuestos necesita naturalmente ser controlados por la administración fiscal y en ciertos casos con cálculos relativamente elaborados.

Uno de los obstáculos que debe de soportar toda estrategia de fiscalización del sector informal reside en la inadaptación de la reglamentación a los sistemas fiscales.

La reglamentación de los sistemas fiscales supone un conocimiento de las obligaciones fiscales, capacidad y organización administrativa eficaz y difusión de técnicas de contabilidad.

El sector informal es muy heterogéneo: la actividad de la empresa, el valor agregado, las condiciones donde funciona, el lugar, su tamaño.

Es necesario hacer un análisis detallado, antes de imponerlo y de tomar las medidas adecuadas. Estas aparecen como medidas indispensables que deben de insertarse en una reforma según la perspectiva o las soluciones que se les den y deben de ponerse en marcha atacando las insuficiencias observadas en la administración fiscal.

La mejora durable de los sistemas fiscales deberá acompañarse de una reconquista de la legitimidad fiscal.

Es muy probable que la fiscalización del sector informal no ofrezca perspectivas de mejora de las finanzas públicas, sin embargo hay que buscar siempre nuevas fuentes de financiamiento en la evasión fiscal directa o indirecta y en el no respeto de las normas tributarias.

### **1.8.3. Las características.**

#### **1.8.3.1. Simplicidad.**

El sector informal no podrá ser gravado que por métodos bastante simples. Se trata antes de todo de simplificar las normas fiscales.

La puesta en marcha de un impuesto simplificado para el sector informal debe de acompañarse de una adaptación de las estructuras de la administración fiscal.

#### **1.8.3.2. Único.**

Un impuesto único que sintetiza los diferentes tipos y donde el cálculo de omisión efectuado por la Administración Fiscal sea simple. Lo ideal es naturalmente poder imponer a cada persona natural o jurídica según su capacidad contributiva y asegurarse una equidad tanto horizontal como vertical pero las Administraciones Fiscales de los países en desarrollo no tienen los medios para aplicarlos, sin embargo el sector informal puede estar conformado desde un vendedor de la calle hasta un empresario de capital importante.

#### **1.8.3.3. Adaptación a la realidad social y económica.**

El apoyo de los organismos o de los gobiernos extranjeros se traducen de vez en cuando en proposiciones muy técnicas. Con una Administración Fiscal muy débil los impuestos sofisticados son inadaptados al contexto.

Por ejemplo, se puede citar los casos de los sistemas fiscales de los países africanos. Ellos son hoy día inadaptados a los medios de la administración, a las características del sector informal y a la cultura del país concerniente.

Sin embargo, la ayuda de una asistencia técnica apropiada y de una ayuda en el equipamiento de las administraciones es indispensable.

#### **1.8.3.4. Capacidad administrativa eficaz.**

El informe Thill<sup>37</sup> nos lleva a la mejora de la gestión y la organización. Con una administración fiscal eficaz se puede hacer un censo directo y permanente de los contribuyentes que podrían formar parte de una base de datos, lo que implicaría medios y recursos materiales, y de otra parte un control permanente.

Un impuesto justo, igual y aceptado no será efectivamente pagado si el Estado no es capaz de sancionar a aquellos que no lo cumplen.

Es evidente que los defectos o las insuficiencias en materia de gestión del control que se aprecia frecuentemente en sector formal de la economía, sean similares para el sector informal.

#### **1.8.3.5. Campañas de información.**

Es necesario llegar a los contribuyentes con campañas de información sobre los tipos de tributos, regímenes y en especial sobre la utilización que se hace de la recaudación realizada y el buen empleo de los mismos.

#### **1.8.4. Métodos.**

---

<sup>37</sup> THILL, Jean, Rapport de synthèse. Fiscalité et ajustement structural en Afrique francophone p.2.

Los métodos utilizados pueden ser los siguientes:

#### **1.8.4.1. No gravar al informal.**

Si partimos de la idea que la economía informal es un sector de subsistencia o una especie de estrategia de sobre vivencia, hay opiniones que piensan que este sector no debe estar sumido al impuesto o que las pequeñas transacciones podrían estar no gravadas.

En este sentido, G. Verna nos recuerda que "ciertos gobiernos buscan ayudarlo, pero lo previo a toda ayuda es renunciar a percibir el mínimo impuesto de las empresas incapaces de pagar".<sup>38</sup>

Para Victor Tokman teniendo en cuenta el débil nivel de ingresos y de beneficios de los empresarios del sector informal, la percepción de los impuestos directos no es generalmente aplicable. Por tanto, el sector informal es sumiso a impuestos indirectos, particularmente al del tipo valor agregado.

Como estrategia se puede citar el caso del Ecuador donde las microempresas se benefician de un estatus especial ofreciendo ventajas y posibilidades de exoneración cuando aquellas son registradas. Esto les incita a pasar a la formalidad.

#### **1.8.4.2. La isla fiscal (l'îlotage fiscal).**

Hay también ideas que han sido aplicadas en África como aquella denominada de la isla fiscal, en donde cada centro urbano de empresarios informales es conocido por los funcionarios del fisco actuando ambos en un mismo territorio gravable.

---

<sup>38</sup> VERNA G.V., El sector informal en el tercer mundo: un nido de P y.M.E dinámicas,

Gestion 2000, N. 2 1991, p. 143

Hay la necesidad de aproximar a los funcionarios fiscales a los lugares de actividad del sector informal. Esta política de aproximación es una de las condiciones de la puesta en marcha de un sistema coercitivo que sancione.

El inconveniente de la isla fiscal radica en las ocasiones de corrupción entre los funcionarios y los individuos que terminaban por conocerse. Para evitar estos problemas es necesario desplazar regularmente los equipos encargados.

#### **1.8.4.3. El impuesto simplificado.**

Se puede utilizar y poner en marcha el impuesto simplificado. En muchos países del mundo ya es utilizado. En el Perú existe el Régimen Único Simplificado (RUS), en Argentina el Monotributo y en Costa de Marfil el impuesto sintético como ejemplos.

Este tributo tiene por finalidad adaptar al sistema fiscal el dualismo sector moderno-sector informal. Los cálculos para gravar a los empresarios serán efectuados por la Administración fiscal de una manera simple y comprensible por parte de los contribuyentes.

#### **1.8.4.4. La tributación indiciaria o presunta.**

Se trata de<sup>39</sup> someter al impuesto a una gran masa de contribuyentes por una evaluación directa hecha por la administración basada en sus ingresos potenciales a partir de indicadores de carácter objetivo. El impuesto simplificado es una especie de este tipo de tributación.

Es necesario tener en cuenta que los resultados precisos pueden ser débiles en la medida que hay ausencia de contabilidad y de datos documentados.

---

<sup>39</sup> THILL, Jean, op.cit., p.28.

#### 1.8.4.5. El impuesto convencional.

El impuesto es convencional si se asienta en una base en donde las características escapan a la discreción de los contribuyentes pero provienen de un acuerdo con el Estado. Estos regímenes pueden tomar diversos aspectos ya sea en forma individual o colectiva.

El impuesto convencional colectivo<sup>40</sup> (suerte de impuesto indiciario) permite fijar una tasa de imposición uniforme a toda una categoría de contribuyentes. Para arribar a la evaluación de la base imponible de debe de conocer la rentabilidad de una actividad. Se puede aplicar un derecho fijo a todos los contribuyentes que ejercen una misma actividad o una tasa de rentabilidad uniforme a los ingresos de los contribuyentes.

Lo ideal sería disponer de datos presuntos calculados por la administración sobre criterios simples y fácilmente observables, pero en la práctica, esto debe de ser negociado.

Al contrario, el tipo individual parece constituir un progreso gracias a la personalización de la base imponible, pero la gestión del impuesto es bastante complicada.

El informe Thill<sup>41</sup> en África preconiza la institución de sistemas fiscales bastante simples, basados en presunciones para una gran masa de actividades y de ingresos.

#### 1.8.5. Importancia.

---

<sup>40</sup> Basado en el « Forfait Collectif » francés

<sup>41</sup> THILL, Jean, op.cit., p.7, 26.

El interés de fiscalizar al informal es sobretodo poder conocer este campo, asegurar la presencia del Estado en las pequeñas actividades de producción y de procurar asegurar el pase del sector informal al formal; y de otra parte, impedir que una parte del sector formal se pase al sector informal acostumbrando a los contribuyentes que la presencia del recaudador de impuestos es símbolo de la autoridad del Estado.

Es posible que el impuesto no sea rentable porque su eficacia depende de una administración bien llevada, pero permite conocer la mayoría de actividades informales y de difundir la información entre otras organizaciones del Estado.

## **CAPITULO II** **LA INFORMALIDAD EN EL PERU**

### **2.1. INTRODUCCIÓN**

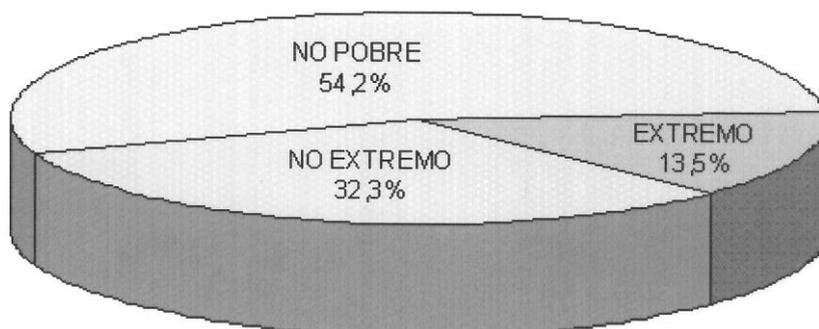
El Perú es un país con una población de aproximadamente 25 millones de habitantes con una tasa de crecimiento anual de 1,93 %

La población está compuesta de 46 % de raza indígena, 38% de mestizos, 12% de blancos y 4% de negros. Los Andes representan 7 millones de habitantes y se trata de una población compuesta de indígenas y de campesinos.

En 1940 el país tenía 6,2 millones de habitantes. En 1983 se elevó a 20 millones y en 1995 alrededor de 24 millones de habitantes.

En 1940 menos de un millón de habitantes vivían en las ciudades de más de 20000 habitantes y los 2/3 estaban concentrados en Lima. La costa reagrupa más de la mitad de la población total y cobija la migración rural de la zona andina. Las ciudades con cinturones de pobreza agrupan a la mayor parte de la población.

**PERU: DISTRIBUCION DE LA POBLACION  
POR NIVEL DE POBREZA: 1998**  
(Distribución Porcentual)



FUENTE: INEI - ENAHO

La población pobre agrupa entre el 37.3% y el 45.8% de la población y de la pobreza extrema el sector urbano ha decrecido y el sector rural se ha incrementado llegando al 64.8% del total.

**PERU: DISTRIBUCION DE LA POBLACION SEGÚN NIVELES DE POBREZA: 1991-98 (%)**  
(Método de medición de la línea de pobreza)

TOTAL	1991	1994	1995	1996	1997*	1998*
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
POBLACION NO POBRE	44,7	50,4	54,7	55,9	62,4	62,7
POBLACION POBRE	55,3	49,6	45,3	44,1	37,6	37,3
◦ Pobres No Extremos	31,1	29,4	26,0	25,4	21,7	21,7
◦ Pobres Extremos	24,2	20,2	19,3	18,7	15,9	15,6

NOTA: \*Los años 1997-98 no son comparables con los años anteriores debido a cambios de metodología.  
FUENTE: INEI

De la población activa el 48% se dedica a comercio y servicios, el 30% a la agricultura, el 14% a la industria y un 8% a la minería.

La reestructuración de empresas industriales y el cierre de pequeños establecimientos y la desaparición de sectores no rentables han llevado a la pérdida de 200 000 empleos industriales en 6 años.

**PERU: TASA DE SUBEMPLEO: 1996-99**  
(Porcentajes)

	SUBEMPLEO TOTAL	SUBEMPLEO VISIBLE	SUBEMPLEO INVISIBLE
<b>1996</b>			
<u>TOTAL</u>	<u>42,6</u>	<u>17,9</u>	<u>24,7</u>
HOMBRE	37,2	13,8	23,4
MUJER	50,2	23,7	26,5
<b>1997</b>			
<u>TOTAL</u>	<u>41,8</u>	<u>17,7</u>	<u>24,1</u>
HOMBRE	36,0	15,4	20,6
MUJER	49,4	20,7	28,7
<b>1998</b>			
<u>TOTAL</u>	<u>44,1</u>	<u>16,0</u>	<u>28,1</u>
HOMBRE	37,9	13,2	24,7
MUJER	52,0	19,5	32,5
<b>1999</b>			
<u>TOTAL</u>	<u>43,4</u>	<u>15,6</u>	<u>27,9</u>
HOMBRE	38,8	14,2	24,5
MUJER	49,1	17,2	31,9

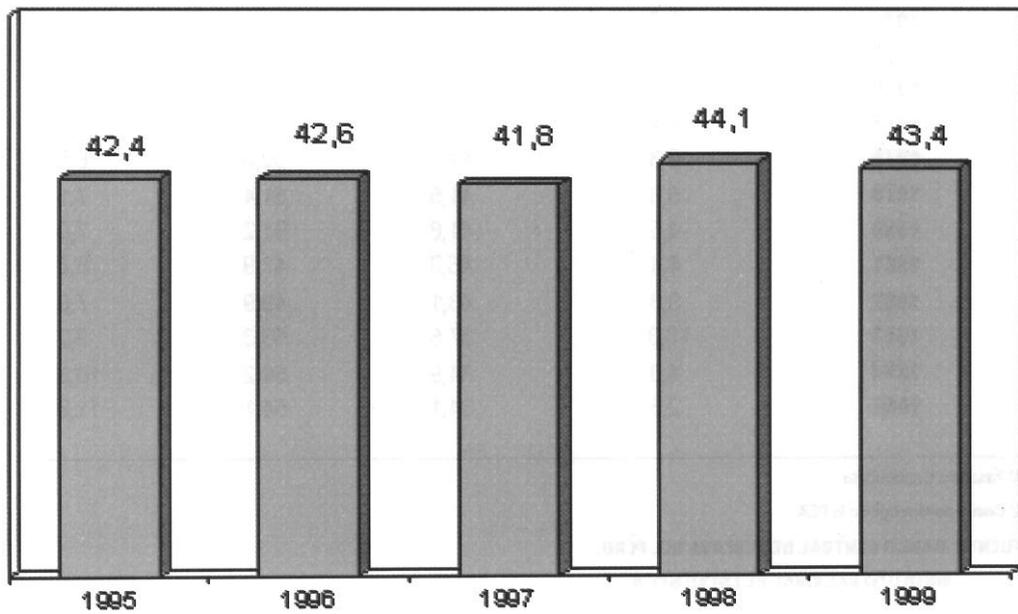
FUENTE: INEI - ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES

Económicamente el ingreso promedio mensual por habitante es de 182 a 342 dólares. En 1996 las empresas de más de 100 personas sólo emplean el 84% de la mano de obra de 1990.

Las  $\frac{3}{4}$  partes de la población activa son desempleadas o subempleadas. El sector informal sin protección social prolifera en el cinturón de pobreza de las ciudades y en el medio rural aproximadamente 1 millón de personas viven en base a la cultura de la coca.

**PERU: TASA DE SUBEMPLEO URBANO 1995-1999**

(%)



FUENTE: CONVENIO - INEI - MTPS, - ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES, 1995-99

En 1985, el 65,9% es desempleada o subempleada habiéndose incrementado en estos años.

**06. PERU: PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI) Y NIVELES DE EMPLEO**

AÑO	PBI 1/ (VAR. %)	NIVELES DE EMPLEO		
		PEAAE 2/	SUB-EMP 2/	DES-EMP 2/
1970	5,9	49,9	45,9	4,7
1971	4,2	51,2	44,4	4,4
1972	2,9	51,6	44,2	4,2
1973	5,4	54,5	41,3	4,2
1974	9,2	54,2	41,8	4,0
1975	3,4	52,7	42,4	4,9
1976	2,0	50,5	44,3	5,8
1977	0,4	46,0	48,2	5,8
1978	0,3	41,5	52,0	6,5
1979	5,8	41,5	51,4	7,1
1980	4,5	41,8	51,2	7,0
1981	4,4	45,3	47,9	6,8
1982	0,3	43,1	49,9	7,0
1983	-12,3	37,5	53,3	9,2
1984	4,8	34,9	54,2	10,9
1985	2,5	34,1	54,1	11,8

1/ Tasas de Crecimiento

2/ Como porcentaje de la PCA.

FUENTE: BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU,  
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA.

El PBI luego de un crecimiento acelerado en los años 1993, 1994 y 1995 descendió hasta ser negativo en 1998 para posteriormente incrementarse.

**PBI POR SECTORES ECONOMICOS: 1994-2000**

(Variación porcentual anual con año base 1994)

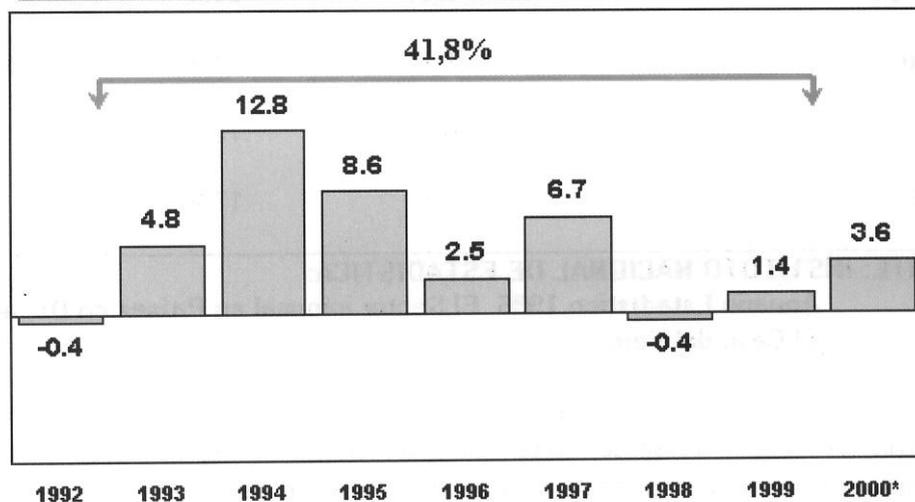
SECTORES	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
<b>PBI TOTAL</b>	<b>12,8</b>	<b>8,6</b>	<b>2,5</b>	<b>6,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,4</b>	<b>3,6</b>
<b>AGROPECUARIO</b>	<b>13,2</b>	<b>9,1</b>	<b>5,2</b>	<b>5,4</b>	<b>1,3</b>	<b>12,0</b>	<b>6,4</b>
<b>PESCA</b>	<b>21,1</b>	<b>-13,2</b>	<b>-4,8</b>	<b>-1,8</b>	<b>-13,7</b>	<b>28,9</b>	<b>8,1</b>
<b>MINERIA</b>	<b>12,0</b>	<b>4,3</b>	<b>5,1</b>	<b>9,0</b>	<b>5,6</b>	<b>11,8</b>	<b>2,4</b>
<b>ELECTRICIDAD Y AGUA</b>	<b>10,9</b>	<b>0,4</b>	<b>5,9</b>	<b>12,7</b>	<b>7,7</b>	<b>1,9</b>	<b>4,6</b>
<b>MANUFACTURA</b>	<b>16,6</b>	<b>5,4</b>	<b>1,5</b>	<b>5,3</b>	<b>-3,6</b>	<b>0,3</b>	<b>6,5</b>
<b>CONSTRUCCIÓN</b>	<b>36,1</b>	<b>17,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>14,9</b>	<b>0,7</b>	<b>-10,8</b>	<b>-4,5</b>
<b>COMERCIO</b>	<b>15,9</b>	<b>12,2</b>	<b>0,9</b>	<b>7,8</b>	<b>-3,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>5,3</b>
<b>OTROS</b>	<b>8,7</b>	<b>8,5</b>	<b>3,2</b>	<b>5,8</b>	<b>0,2</b>	<b>1,1</b>	<b>2,7</b>

FUENTE: INEI

\*Ene-Dic

**PRODUCTO BRUTO INTERNO GLOBAL: 1992-2000**

(Variación porcentual anual con año base 1994)



FUENTE: INEI

\*Ene-Dic

## 2.2. LA ECONOMIA INFORMAL

### 2.2.1. Evolución.

Durante el último medio siglo los campesinos que no podían vivir en las comunidades rurales en razón de la crisis que atacaba la agricultura o debido al crecimiento demográfico de sus regiones, han emigrado hacia las grandes ciudades en donde las remuneraciones eran más elevadas o había mejores condiciones de vida.

En consecuencia, desde 1940 a 1981 la población urbana ha sido multiplicada por 5 y la población rural por 3.

#### 01. PERU: TASAS DE MIGRACION ANUAL, SEGUN PRINCIPALES CIUDADES: 1976-1981

CIUDAD	T A S A S		
	MIGRACION NETA	CONDICION MIGRATORIA	
		INMIG.	MIGR.
<b>Arequipa</b>	3,9	26,5	22,6
<b>Cusco</b>	3,7	34,9	31,2
<b>Lima</b>	6,2	18,3	12,1
<b>Piura</b>	3,8	17,9	14,1

**FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA:  
Anuario Estadístico 1986. El Sector informal en Países en Desarrollo  
El Caso del Perú**

Seguido al éxodo rural la situación se convirtió crítica en las grandes ciudades. Así para sobrevivir, los inmigrantes se convierten en informales, es decir, que ellos hacen el comercio, producción y organizan el transporte al margen de la ley. Las actividades tradicionales a las que estaban acostumbrados han sido reemplazadas por nuevas por no ajustarse a los patrones de empresa y empleo que se conocían.

La importancia del Sector Informal es creciente, no sólo en términos económicos, sino sociales y políticos.

**03. LIMA: ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO, SEGUN  
CONDICION MIGRATORIA : 1983  
(En Porcentaje)**

CONDICION MIGRATORIA	MERCADO DE TRA		
	SECTOR INFORMAL	SECTOR FORMAL	EMPLEADAS DEL HOGAR
<b>TOTAL</b>	100,0	100,0	100,0
<b>Nativos</b>	31,3	39,0	26,3
<b>Migrantes</b>	68,7	61,0	73,7

FUENTE: Cuadernos de Información, OIT/INP/PNUD, Lima.

En Perú, aproximadamente el 48% de la población activa practica actividades informales.

Según las investigaciones realizadas por el Banco Central de Reserva (1990), el 20% de las Pequeñas y Medianas Empresas pueden pagar sus impuestos sin problema de liquidez. El 58% de las Pequeñas y Medianas Empresas no tienen ninguna forma de inscripción fiscal, laboral, social. Por el contrario, solamente el 8,6% de las Pequeñas y Medianas Empresas se han inscrito.

Dicho crecimiento, acrecienta la importancia del Sector Informal no sólo en términos numéricos sino también por la posibilidad de una nueva configuración en la actividad económica del país.

Podemos apreciar que en 1940 el sector informal representaba el 31,5% de la población y en 1981 el 47,4%.

**01. PERU : CENSOS NACIONALES: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE 6 AÑOS Y MAS  
A NIVEL NACIONAL POR SECTORES FORMAL E INFORMAL SEGUN SEXO**

AÑOS Y SEXO	PEA TOTAL Y POR SECTORES								
	TOTAL	FORMAL	INFORMAL	TOTAL	FORMAL	INFORMAL	TOTAL	FORMAL	INFORMAL
	(Miles)			(Estructura Porcentual)			(Estructura Porcentual)		
1940									
TOTAL	2475,3	1695,7	779,6	100,0	100,0	100,0	100,0	68,5	31,5
Hombres	1598,3	1208,8	389,5	64,6	71,3	50,0	100,0	75,6	24,4
Mujeres	877,0	487,0	390,0	35,4	28,7	50,0	100,0	55,5	44,5
1961									
TOTAL	3124,6	1628,1	1496,5	100,0	100,0	100,0	100,0	52,1	47,9
Hombres	2445,4	1264,8	1180,7	78,3	77,7	78,9	100,0	51,7	48,3
Mujeres	679,2	363,3	315,8	21,7	22,3	21,1	100,0	53,5	46,5
1972									
TOTAL	3871,6	2040,8	1830,8	100,0	100,0	100,0	100,0	52,7	47,3
Hombres	3071,4	1560,4	1511,0	79,3	76,5	82,5	100,0	50,8	49,2
Mujeres	800,2	480,5	319,8	20,7	23,5	17,5	100,0	60,0	40,0
1981									
TOTAL	5313,9	2796,8	2517,0	100,0	100,0	100,0	100,0	52,6	47,4
Hombres	3978,4	2017,0	1961,4	74,9	72,1	77,9	100,0	50,7	49,3
Mujeres	1335,5	779,9	555,6	25,1	27,9	22,1	100,0	58,4	41,6

FUENTE : INEI - CENSOS DE POBLACION

Asimismo, se puede apreciar que el sector Agropecuario y el sector comercio son los que mayor cantidad de población informal tienen.

ACTIVIDAD ECONOMICA Y SEXO	PEA TOTAL Y POR SECTORES								
	TOTAL	FORMAL	INFORMAL	TOTAL	FORMAL	INFORMAL	TOTAL	FORMAL	INFORMAL
	(Miles)			(Estructura Porcentual)			(Estructura Porcentual)		
<b>NACIONAL</b>	5189,7	2729,4	2460,3	100,0	100,0	100,0	100,0	52,6	47,4
<b>Hombres</b>	3912,1	1983,4	1928,8	75,4	72,7	78,4	100,0	50,7	49,3
<b>Mujeres</b>	1277,5	746,0	531,5	24,6	27,3	21,6	100,0	58,4	41,6
<b>AGROPECUARIA</b>	1864,0	359,9	1504,1	100,0	100,0	100,0	100,0	19,3	80,7
<b>Hombres</b>	1596,8	327,1	1269,7	85,7	90,9	84,4	100,0	20,5	79,5
<b>Mujeres</b>	267,2	32,8	234,4	14,3	9,1	15,6	100,0	12,3	87,7
<b>NO AGROPECUARIA</b>	3325,7	2369,5	956,2	100,0	100,0	100,0	100,0	71,2	28,8
<b>Hombres</b>	2315,3	1656,3	659,1	69,6	69,9	68,9	100,0	71,5	28,5
<b>Mujeres</b>	1010,3	713,2	297,1	30,4	30,1	31,1	100,0	70,6	29,4
<b>INDÚST. MANUFACT.</b>	556,4	379,1	177,4	100,0	100,0	100,0	100,0	68,1	31,9
<b>Hombres</b>	420,4	316,5	103,9	75,5	83,5	58,6	100,0	75,3	24,7
<b>Mujeres</b>	136,1	62,6	73,5	24,5	16,5	41,4	100,0	46,0	54,0
<b>CONSTRUCCION</b>	197,2	140,7	56,5	100,0	100,0	100,0	100,0	71,4	28,6
<b>Hombres</b>	193,5	137,4	56,1	98,1	97,6	99,3	100,0	71,0	29,0
<b>Mujeres</b>	3,7	3,3	0,4	1,9	2,4	0,7	100,0	89,3	10,7
<b>COMERCIO REST. Y HOT.</b>	632,5	218,4	414,1	100,0	100,0	100,0	100,0	34,5	65,5
<b>Hombres</b>	412,1	157,9	254,2	65,2	72,3	61,4	100,0	38,3	61,7
<b>Mujeres</b>	220,4	60,5	159,9	34,8	27,7	38,6	100,0	27,5	72,5
<b>TRANSP. ALMAC. Y COMU.</b>	210,0	133,8	76,2	100,0	100,0	100,0	100,0	63,7	36,3
<b>Hombres</b>	195,8	120,3	75,5	93,2	89,9	99,1	100,0	61,4	38,6
<b>Mujeres</b>	14,2	13,5	0,7	6,8	10,1	0,9	100,0	94,9	5,1
<b>OTRAS ACTIVIDADES</b>	1729,5	1497,5	232,0	100,0	100,0	100,0	100,0	86,6	13,4
<b>Hombres</b>	1093,6	924,2	169,4	63,2	61,7	73,0	100,0	84,5	15,5
<b>Mujeres</b>	635,9	573,4	62,6	36,8	38,3	27,0	100,0	90,2	9,8

FUENTE : INEI - CENSOS DE POBLACION

2.2.2. Historia.

La sisa, que es el impuesto por la ocupación de la vía pública existe hasta nuestros días. Él ha sido establecido por las autoridades coloniales oscilando entre una prohibición o un permiso de actividades. De otra parte había un reconocimiento cultural y tradicional que posteriormente fue determinado por una disposición municipal de 1915.

**04. LIMA : CONTRIBUCION DEL COMERCIO AMBULATORIO A LOS INGRESOS MUNICIPALES, SEGUN TIPO DE RECAUDACION: 1985  
(Intis de 1984)**

TIPO DE RECAUDACION	Intis
<b>SISA 1/</b>	7'118,592
<b>Licencia municipal de funcionamiento</b>	4'184,656
<b>Impuesto al valor del patrimonio predial</b>	24'902,768

1/ SISA : Impuesto que se cobra a los ambulantes por la ocupación de la vía pública con fines comerciales. Los resultados corresponden a la estimación del ILD en 29 distritos de acuerdo con una recaudación diaria de I/. 22,816 en la totalidad de distritos. Equivale a 1.7 veces el monto recaudado por la Licencia Municipal Funcionamiento y al 29% del impuesto al patrimonio predial, ambos abonados por los comerciantes formales.

FUENTE: Municipalidad de Lima Metropolitana, "Presupuesto municipal consolidado de la provincia de Lima para el año 1985" ,p.10.Presupuesto Ejecutado 1984, Lima, 1985.

**23. LIMA METROPOLITANA : ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO,  
POR SEXO : 1991  
(En Porcentaje)**

ESTRUCTURACION POR SECTOR	TOTAL	S E X O		CIFRAS EXPANDIDAS
		MASCULINO	FEMENINO	
<b>PEA TOTAL</b>	100,0	60,7	39,3	2 523 282
Sector Informal	44,8	26,2	18,6	1 130 731
Trabajador del Hogar	4,7	0,3	4,4	118 050
Sector Formal	49,4	33,7	15,7	1 246 540
Aspirantes	1,1	0,5	0,6	27 961
<b>PEA OCUPADA</b>	100,0	61,3	38,7	2 376 979
Sector Informal	46,3	27,1	19,2	1 101 440
Trabajador del Hogar	4,8	0,3	4,5	113 977
Sector Formal	48,9	33,9	15,0	1 161 562

**FUENTE : Ministerio de Trabajo y Promoción Social - Dirección General de Empleo  
Encuesta de Niveles de Empleo en Lima Metropolitana 1991**

Esta disposición ha establecido a los comerciantes de la obligación de hacerse registrar, pagar ciertos derechos y de someterse a los controles sanitarios. Lo que interesa es la definición de vendedor ambulante: "Aquel que deambula por las calles sin que sus paradas duren un tiempo mayor al necesario para una venta."

La invasión de las calles centrales de las ciudades han generado, más tarde los enfrentamientos con la policía municipal.

En la actualidad, muchas municipalidades publican sus propias normas como reglamentos de comercio ambulatorio mediante ordenanzas, estableciendo sus propias definiciones de comercio ambulatorio, vendedor ambulante, zona rígida, entre otros.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Por ejemplo, la Ordenanza 205-2000-CDSB-C del Distrito de San Borja publicada en El Peruano 06/11/2000.

**01. LIMA METROPOLITANA : ESTRUCTURA DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS  
DEL SECTOR INFORMAL, SEGUN RAMAS DE ACTIVIDAD: MAYO 1982  
(En Porcentaje)**

RAMAS	ESTRUCTURA DE UNIDADES PRODUCTIVAS
<b>TOTAL</b>	100,0
<b>INDUSTRIA</b>	25,0
Produc. Alimentos, Bebidas	1,0
Ind. Textil, Cueros, Calzados	8,0
Ind. Muebles	4,0
Imprenta	1,0
Otras Industrias	5,0
<b>Ind. de la Construcción</b>	6,0
<b>COMERCIO</b>	52,0
<b>TRANSPORTE</b>	12,0
<b>SERVICIOS</b>	11,0
Serv. de Reparación (Calzado, mecánicos, joyas)	7,0
<b>Serv. Personales</b>	4,0

FUENTE : Ministerio de Trabajo y Promoción Social-Dirección General de Empleo.  
Encuesta a Estratos No Organizados, Mayo 1982.

**2.2.3. El comercio no oficial.**

De todas las actividades informales la mayor es el comercio informal que representa aproximadamente entre el 50 al 60%.

El comercio ambulante es la actividad informal por excelencia <sup>43</sup> sea deambulando por las ciudades sin instalación fija, sea estabilizándose en un punto fijo de la vía pública. Estas son las actividades de servicios o de comercio de productos.

<sup>43</sup> DE SOTO Hernando, op.cit. 55.

**13. LIMA METROPOLITANA : PEA OCUPADA EN UNIDADES PRODUCTIVAS  
INFORMALES, SEGUN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA :  
MAYO 1982  
(En Porcentaje)**

<b>RAMAS DE ACTIVIDAD</b>	<b>PEA OCUPADA</b>
<b>TOTAL</b>	100,0
Industria	35,0
Comercio	47,0
Transporte	5,0
Servicios	13,0

**FUENTE: Ministerio de Trabajo y Promoción Social - Dirección General de Empleo  
Encuesta de Hogares 1982; Encuesta de Estratos No Organizados Mayo 1982.**

Los mercados informales son construidos de manera informal por los comerciantes que desean abandonar las calles para desarrollar sus propias actividades sin convertirse en propietarios. Aquellos no ofrecen garantías ni existe servicio postventa, sistemas de seguridad, o de embalaje.

Los mercados y terrenos de feria son establecimientos debidamente equipados, con depósitos, cuartos frigoríficos, stands individuales y servicios sanitarios construidos con materiales sólidos. Por el contrario los mercados informales ofrecen garantías y seguridad. Su éxito depende de la buena reputación del lugar.

**05. LIMA METROPOLITANA : DISTRIBUCION DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS DEL SECTOR INFORMAL, POR UBICACION DEL LOCAL, SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA : MAYO 1982**  
(En Porcentaje)

RAMA DE ACTIVIDAD	TOTAL	UBICACION DEL LOCAL					N° DE CASOS
		CENTRO DE TRABAJO	VIVIENDA	CALLE, LUGAR FIJO	CALLE, LUGAR MOVIL	A DOMICILIO	
<b>TOTAL</b>	100,0	26,0	22,0	17,0	25,0	10,0	4203,0
<b>INDUSTRIA</b>	100,0	25,0	40,0	0,0	6,0	29,0	980,0
<b>COMERCIO</b>	100,0	30,0	19,0	28,0	23,0	0,0	2261,0
<b>TRANSPORTE</b>	100,0	0,0	0,0	10,0	90,0	0,0	496,0
<b>SERVICIOS</b>	100,0	36,0	28,0	3,0	14,0	19,0	466,0

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Dirección General de Empleo.  
Encuesta a Estratos No Organizados, Mayo 1982.

2.2.4. Las organizaciones.

El desarrollo del comercio informal permite la creación de cooperativas o asociaciones. Ellas tienen por objetivo la promoción, la defensa de sus intereses y derechos y la colecta de fondos, pero cada miembro trata de manera individual su actividad comercial. El carácter gestionario y democrático de las organizaciones (las decisiones son puestas en asamblea y puestas en marcha por un órgano ejecutivo elegido) permite negociar con las autoridades, sin embargo la cohesión interna es bastante débil. Ella tiene como función beneficios individuales más que ventajas colectivas. De otra parte estas organizaciones tienen un carácter de autodefensa, para protegerse de nuevas invasiones. Ellas son capaces de oponerse por la fuerza a cualquier agresión. Ellas pueden actuar a nivel sindical o a nivel de federación.

08. LIMA: MERCADOS ESTATALES E INFORMALES, 1921-1985

AÑO	ESTATALES		INFORMALES	
	ANUAL	ACUMULADO	ANUAL	ACUMULADO
<b>TOTAL</b>		<b>57</b>		<b>274</b>
1921-1950	--	15	--	2
1951-1954	--	18	--	3
1955	2	20	1	4
1956	1	21	--	--
1957	1	22	1	5
1958	2	24	1	6
1959	1	25	2	8
1960	4	29	6	14
1961	2	31	3	17
1962	2	33	4	21
1964	--	--	8	29
1965	5	38	8	37
1966	3	41	7	44
1967	1	42	7	51
1968	2	44	11	62
1969	2	46	8	70
1970	3	49	17	87
1971	2	51	13	100
1972	2	53	10	110
1973	--	--	8	118
1974	--	--	8	126
1975	2	55	11	137
1976	--	--	8	145
1977	--	--	12	157
1978	--	--	16	173
1979	1	56	17	190
1980	--	--	13	203
1981	--	--	14	217
1982	1	57	7	224
1983	--	--	9	233
1984	--	--	5	238
1985	--	--	1	239
Sin información 1/		--		35

FUENTE: ILD, 1986

1/ no se conoce año de creación de los mercados

### 2.2.5. La teoría de De Soto <sup>44</sup>

Hernando De Soto y el Instituto Libertad y Democracia en el Perú desarrollaron una serie de investigaciones en cuatro sectores de la empresa informal. La industria, el alojamiento, el comercio y el transporte.

Para cada uno, De Soto ha medido el costo de acceso a la legalidad y el costo de mantenimiento de la actividad dentro del marco legal. Basados en estas investigaciones se puede entender porque la mayor parte de peruanos actúan al margen de la legalidad.

De Soto piensa que la empresa informal es aquella que esta fuera de la legalidad más que por razones como el tamaño de la empresa, la naturaleza de la producción o la forma de gestión, sin embargo, la mayor parte de las empresas son pequeñas. Cuando se habla de legalidad, él hace referencia a las empresas que no han cumplido la reglamentación (porque las leyes y las reglamentaciones han sido concebidas para limitar la entrada al mundo formal) y no de aquellas que hacen actividades criminales, nocivas y contra productivas. La solución de De Soto consiste en abrir las puertas de la legalidad a los informales y a dar libre curso a la energía del empresario.

---

<sup>44</sup> DE SOTO Hernando, op.cit. DE SOTO Hernando. "La economía informal futuro del tercer mundo?", Revista Alternativas Económicas n° 122 Diciembre 1994 p. 42-44, Paris.

**09. LIMA : TIEMPO PROMEDIO DE FORMACION DE UN MERCADO  
INFORMAL, SEGUN ETAPAS : 1985**

ETAPAS	PROMEDIO DE AÑOS
<b>TOTAL</b>	<b>17.0</b>
Organización Informal	2.4
Constitución de personería jurídica	1.4
Adquisición del terreno	1.8
Titulación	3.4
Licencia de Construcción	3.2
Construcción	4.8

FUENTE: Instituto Libertad y Democracia, 1985. En base a información de cinco mercados: Libertad, en San Miguel; Colonial, en el Cercado; Miguel Grau, en Independencia; APECOLIC, en Comas, y Ciudad de Dios en San Juan de Miraflores.

**2.2.6. La aplicación de la teoría.**

Un proyecto del ILD se ha convertido en la ley de simplificación administrativa. Ella ha permitido la adopción de 400 medidas de reforma de simplificación de la reglamentación. El **Registro Unificado** de empresas ha permitido la legalización de las mismas acompañada de una reducción apreciable de los costos y de los plazos habituales ligados al registro.

**2.2.7. Clasificación de las PYME en el Perú.**<sup>45</sup>

Existe un amplio estudio realizado al respecto, elaborado por la Universidad de Lima y MITINCI / GTZ "Las PYME en el Perú: Conceptos y Cifras".

Cuando se realizó ese estudio no había un criterio para definir a la Micro y Pequeña Empresa en el país, pues las definiciones variaban según el punto de vista. Algunos teóricos destacan el nivel de ventas, el capital social, el número de trabajadores, el valor bruto de la producción o el de los activos.

<sup>45</sup> <http://www.inei.gov.pe/biblioineipub>

### Clasificación de Empresas

Estrato	P. Ocupado	V. Anuales en (US\$)	Activos Fijos
Micro	hasta 10 (1)	hasta 125,000 (4)	hasta 25,000 (3)
Pequeña	11-50 (1)	125,000-1'500,00 (5)	25,000-300,000 (3)
Mediana	51-200 (2)	1'500,000 - 20'000,000 (6)	300,000-4'000,000 (3)

(1) Países de la Comunidad Andina

(2) Se adapta mejor a la realidad del país

(3) Ver Cuadro Valor Total Maquinaria y Equipo entre Número de Establecimientos

(4)  $25,000 \times 5$  (Coeficiente Técnico común a los 3 estratos)

(5)  $300,000 \times 5$  (Coeficiente Técnico)

(6)  $4,000,000 \times 5$  (Coeficiente Técnico)

Nota: En los Activos Fijos no se consideran las edificaciones

Elaboración: Universidad de Lima - MITINCI/GTZ

“Por otro lado, también existe el criterio de utilizar la intensidad de uso capital para definir los diferentes tamaños de la Micro y Pequeña Empresa. Este indicador relaciona el valor de los activos fijos con el número de personas ocupadas en la unidad productiva y se recurre con frecuencia para calcular la inversión necesaria para crear nuevos puestos de trabajo en la Pequeña Empresa”.

El 27 de setiembre de 2000<sup>46</sup> se publicó el Reglamento de la Ley General de la pequeña y microempresa que define a la microempresa como la “unidad económica operada por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización, bajo los parámetros de la ley”. Al respecto señala que el número total de trabajadores de la microempresa no excede de 10 mientras que en el caso de la pequeña no excede de 40 (es necesario recalcar que no es compatible con el concepto fiscal). Asimismo, la micro y pequeña empresa presenta sectorialmente otras características basadas en criterios relacionados con ingresos o valor de ventas, activos fijos, volumen de producción, capacidad instalada entre otros. Los diferentes sectores podrán optar por otros criterios y características.

<sup>46</sup> DS 030-2000-ITINCI Reglamento de la Ley General de la pequeña y microempresa

La ambigüedad permanece y éste es un problema a nivel nacional e internacional en donde existe una serie de criterios y multiplicidad de formas de clasificación de las PYME, como producto de una serie de enfoques y conceptos que han ido evolucionando en las últimas cuatro décadas.

Como datos podemos estipular que la pequeña y Micro Empresa aportan el 74% del empleo y genera alrededor de 5 millones de puestos de trabajo y se calcula que del número de establecimientos PYME el 97.65% son establecimientos con menos de 10 trabajadores y existen más de 3 millones de micro empresas.

(Fuente MITINCI).

## 2.3. EL SISTEMA FISCAL PERUANO.

### 2.3.1. La reforma fiscal peruana.

Antes de la reforma fiscal existían diferentes tasas sobre una multitud de impuestos (aproximadamente 40).

Esta situación había creado un sistema complejo, sin transparencia y con una base imponible débil y reducida lo que nos hacía recordar el informe de Jean Thill en los países africanos.

El control fiscal era problemático sin un buen registro de contribuyentes ni una recaudación adecuada al Tesoro. Conociendo la causa de los problemas, similar en muchos países de América Latina, se puso en marcha un proyecto de reforma tributaria.

Toda reforma tributaria es compleja y es necesario admitir que toda estrategia de fiscalización del sector informal debe estar dentro de las disposiciones fiscales de los países concernientes y debe de tener en cuenta cada particularidad.

Cuando se lee el informe de síntesis de Jean Thill sobre la fiscalidad africana, se puede comprender y hacer una comparación con la situación fiscal del Perú y los problemas que se encuentran:

- a) La fragilidad debido a una base imponible particularmente estrecha a causa de las actividades comerciales y artesanales que escapan al control fiscal;
- b) Una concentración en las ventas y los ingresos de un pequeño número de grandes contribuyentes;
- c) Ciertos efectos negativos con tasas de protección variable y poco favorable a la mejora de competitividad;
- d) La multiplicidad de los sistemas de tributos de las ventas y un impuesto disuasivo a las sociedades por la inversión privada;

- a) Mala aplicación de procedimientos reglamentarios y la organización poco funcional de los servicios (Aduanas, SUNAT, Tesoro)
- b) No hay registro de contribuyentes lo que permite una falta de control y de sanciones.
- c) Las estructuras administrativas poco eficaces con una multiplicidad de bases imponibles que se dirigen a los contribuyentes.
- d) Mucha de la legislación es calcada sobre modelos foráneos.

Bajo estos criterios se definieron dos etapas:

a) La Política fiscal:

El número de impuestos debe de reducirse

Los impuestos serán simples de aplicar y comprensibles.

Los impuestos no deben de influir sobre las decisiones económicas.

La vía de distribución de la riqueza será por medio del gasto público.

Administración Tributaria fácil de dirigir.

b) La Administración Tributaria.

Autonomía formal y económica.

Es el organismo que fija el rol, control y recaudación del impuesto.

Selección de personal profesional bien remunerado y evaluado.

Registro de todos los contribuyentes.

Creación de la conciencia tributaria desde la escuela.

La creación de principales, medianos y pequeños contribuyentes.

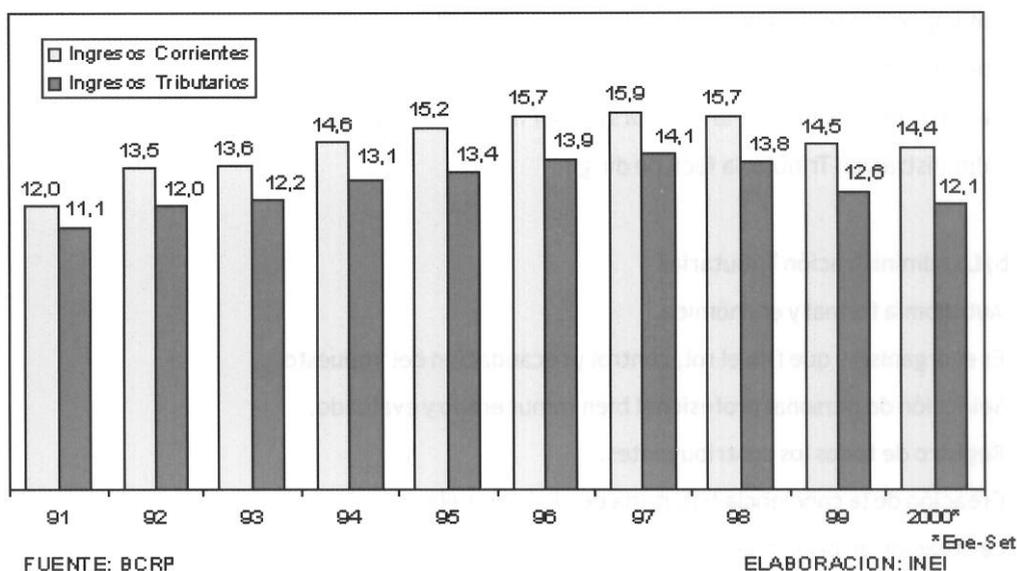
En este sentido, el informe Thill ha estudiado el problema y ha dado la solución: la ampliación de la base imponible y la mejora de la gestión y de la organización.

Con estas reformas se mejoraron la organización y la administración fiscal logrando captar mayores recursos para el Estado, pero como podemos apreciar en la evolución de la presión fiscal se ha estancado este crecimiento. De una parte

la tasa media de presión fiscal es de 13% que representa apenas la tercera parte de lo que es en los países ricos.

En cuanto a ingresos corrientes el impuesto al valor agregado (IGV-impuesto general a las ventas) corresponde a un 5.74 % del producto bruto interno y alrededor del 45% de los ingresos corrientes, correspondiendo al impuesto a la renta sólo el 2.64 % del PBI. Se espera que en el año 2003<sup>47</sup> el IGV represente el 6.4% y el impuesto a la renta el 3% del PBI.

### PERU: PRESION TRIBUTARIA: 1991-2000



<sup>47</sup> Marco Macroeconómico Multianual 2001-2003. El Peruano. 15/06/2000

### 2.3.2. La problemática fiscal.

En el plano fiscal los impuestos pesan sobretodo en el pequeño grupo de individuos que permanecen en el sistema legal generando una serie de distorsiones en el conjunto de la economía.

Se puede mencionar, entre otras, el aumento de los impuestos sobre la actividad legal, que incitan a escoger la informalidad teniendo por consecuencia una reducción de la actividad legal y una disminución sobre el nivel de gastos públicos.

Este es el exceso de intervención estadual, en materia de los reglamentos como en la presión fiscal y parafiscal, que hace que ciertos sectores de la economía se refugian en la informalidad. En este contexto la actividad informal aparece más atractiva que aquella ejercida en la legalidad.

Los impuestos alteran las elecciones económicas. Uno de los objetivos del sistema fiscal debería ser la de minimizar estas alteraciones, teniendo en cuenta los costos de recuperación y de la gestión de los impuestos.

Según el principio de capacidad contributiva, la carga del impuesto debe ser repartida en razón de la capacidad económica de cada individuo, independientemente del uso y la satisfacción que ellos tengan de un eventual consumo de los servicios colectivos financiados por el impuesto.

En el Perú se ha simplificado la legislación fiscal para obtener una administración fiscal eficaz, pero de todas maneras la mayoría de impuestos son basados en el principio declarativo. Este principio supone muchas condiciones que actualmente no son cumplidas por el sector informal.

Para poder aplicar esto es necesario conocer la respuesta a las obligaciones fiscales, tener una capacidad administrativa eficaz, y dar la difusión de las técnicas contables

#### **2.3.4. ¿Qué es necesario hacer después de la reforma?**

La tributación después de la reforma ha estado influida por las propias economías de cada uno de los países en donde se aplicó.

Los sistemas fiscales tienen la obligación de encontrar sus recursos en la actividad económica interior.

La riqueza que se puede movilizar es reducida y el crecimiento no podrá ser efectivo a corto o mediano plazo sino alargamos la base de contribuyentes imponiendo las actividades e ingresos no fiscalizados o débilmente fiscalizados.

El crecimiento de la base es una de las recomendaciones más comúnmente dirigida a las administraciones fiscales de los países en vía de desarrollo.

Un aumento de tasas en caso de insuficiencia de la base imponible puede conducir a un aumento de la ilegalidad entre los sectores impuestos. La concentración de la presión fiscal sobre el segmento reducido de los grandes contribuyentes pone la situación peligrosa debido a que estos sectores sumisos al impuesto consideran que aquellos son menos legítimos y tienen sus ventajas optar por el fraude.

En este sentido, por ejemplo en África, el engrandecimiento de la base se proyectaba en cuatro direcciones:

- a) La fiscalización del mundo agrícola.
- b) La imposición de los servicios públicos.
- c) La reducción del campo de los regímenes fiscales de excepción.

a) La imposición del sector informal.

Una de las formas es la imposición de la economía informal siendo uno de los medios de subsistencia de una gran parte de la población. Esta economía está en pleno crecimiento y sale muchas veces del campo de aplicación del poder del gobierno y de la estructura de la ley en donde uno de sus brazos es la tributación.

a) Características del sector informal en materia fiscal.

1. Pequeñas empresas con actividades reducidas.
2. Recursos humanos y materiales sin valor.
3. La no utilización de la tecnología o no desarrollada.
4. La mano de obra no es calificada.
5. La organización del trabajo es simple y sin especialización.
6. El jefe de empresa absorbe la mayor parte del trabajo y gerencia todas las actividades.

Todas estas características coinciden con aquellas del sector informal que hemos visto anteriormente.

b) La estrategia de la SUNAT dirigida a las pequeñas y medianas empresas formales e informales:

1. La ampliación de la base tributaria según una inscripción masiva.
2. La concienciación del contribuyente.
3. Un régimen fiscal simple (RUS), para los contribuyentes.
4. Un control fiscal simple de parte de la Administración Tributaria.

Uno de los objetivos del RUS fue el registro de las pequeñas y medianas empresas (personas naturales) más que un aumento de los ingresos del Estado.

c) Los Tributos relacionados con la pequeña y mediana empresa:

1. **El Régimen Especial de la Renta (RER):** Las empresas pueden escoger esta imposición en lugar del régimen normal. La tasa en un comienzo fue de 1% para posteriormente convertirse en 2%. Este régimen fue aplicado a partir de 1995 con el objeto de gravar pequeñas y medianas empresas (se excluyó posteriormente los servicios) que desean evitar el impuesto a los activos y que tenían la necesidad de utilizar el crédito fiscal del Impuesto General de la Ventas.

2. **El Régimen Único Simplificado (RUS):** Es un impuesto que ha sido aplicado por primera vez para las operaciones realizadas a partir del 1994.

Estaba compuesto de 6 niveles (luego 8) de tasas en respuesta a las necesidades de buscar nuevos ingresos de pequeñas empresas dentro de la economía interna del país así como también con el objetivo de ampliar la base tributaria y dentro de ellos a la economía informal. Después de la reforma hubo necesidad de adecuar un impuesto a la realidad social para lograr los objetivos propuestos.

#### **Concepto.**

Este impuesto simplificado es dado para las personas naturales (no jurídicas) que realizan actividades industriales y comerciales donde los ingresos no excedan los 18 000 nuevos soles (aproximadamente 5000 dólares mensuales)

#### **Características.**

- El número máximo de trabajadores es cuatro.
- Ellos sólo deben tener un establecimiento.
- No estaban comprendidas las personas que ejercen actividades agrícolas. Posteriormente se creó una categoría especial.
- La Administración puede tener acuerdos con los concejos para controlar a los contribuyentes.
- Se deberá hacer un pago mensual según una escala de 8 niveles.

Posteriormente, se variaron algunos aspectos de la ley. Se creó en 1998 la categoría especial para quienes se dediquen exclusivamente a la venta de fruta, hortalizas, legumbres, tubérculos, raíces, semillas en mercados de abastos cuyos ingresos mensuales no superen los 2200 nuevos soles (aproximadamente 600 dólares) los cuales no pagarán absolutamente nada. En 1999, se crearon dos categorías adicionales llegando los ingresos permitidos a S/. 18 000 nuevos soles. También se amplió a personas naturales no profesionales que perciban rentas únicamente provenientes de arte u oficio.

Asimismo, se señaló que sus actividades deben desarrollarse en un establecimiento cuya superficie no exceda los 100 metros, no siendo este requisito para pequeños productores agrarios. También se autoriza a la SUNAT a variar la ubicación en la categoría cuando infrinjan el monto de sus ingresos brutos, cuando exceda de área del establecimiento, el número de trabajadores o el promedio de sus gastos y adquisiciones de bienes y servicios excedan un monto establecido.

#### **Definición fiscal de pequeña empresa.**

A partir de las características del RUS se puede establecer cual es la definición de pequeña empresa desde el punto de vista fiscal. Una empresa es la persona natural con rentas producto de actividades comerciales e industriales con cuatro trabajadores que labora en un solo lugar y que sus ingresos mensuales no exceden de 18 000 nuevos soles (\$5 000 dólares), no coincidiendo con lo que establece la definición de micro y pequeña empresa.

#### **Ventajas.**

- La Administración Tributaria sólo hará el control de los últimos doce meses si el contribuyente ha cumplido regularmente con el pago.
- La Administración Tributaria no tendrá en cuenta los valores enviados anteriormente si ellos optan por este régimen.
- Los contribuyentes no tienen necesidad de llevar libros contables.

- Los formularios a llenar serán simples.

**Inconvenientes.**

- Los contribuyentes de este régimen no están autorizados a facturar el impuesto al valor agregado ni a transmitir el derecho de deducción.
- No pueden escoger el régimen normal del impuesto al valor agregado.
- Para tener derecho al crédito en el régimen del RUS es necesario que sus compras sean con factura.

**Los problemas después de la implantación del RUS.**

El RUS aplicado en Perú significaba el freno al desarrollo de la pequeña empresa debido a que las empresas más grandes trabajaban con empresas que solicitan facturación con derecho a crédito fiscal. Asimismo el contribuyente estaba destinado a no poder abrir otro establecimiento lo que llevaba a que otra persona natural vinculada abra otro establecimiento pero con otro registro.

Del punto de vista fiscal estas medidas eran lógicas y evidentes, pero del punto de vista nacional, del desarrollo y del crecimiento económico éstas implicaban un freno a la empresa.

Se puede indicar también que había dos problemas para los contribuyentes del RUS y eran primeramente aquellas empresas que no respetaban las condiciones de este impuesto y de otra parte aquellos que las cumplían pero que pertenecían a otra clase y categoría dentro del propio impuesto.

Todo esto se puede explicar por la falta de control de la Administración Tributaria y por la casi no existencia de sanciones, con relación a los beneficios dados para este régimen.

De otra parte, muchos de los contribuyentes variaban de domicilio constantemente (No habidos en la terminología peruana) y la Administración Tributaria y los municipios no tienen los recursos necesarios para hacer un control.

Asimismo, se estableció que muchos contribuyentes hacían compras por montos mayores a sus ingresos dentro de la categoría a la que correspondía siendo evidente que habían signos de evasión. De otra parte, se puede decir que muchos contribuyentes no tienen interés fiscal, lo que implica que la Administración Tributaria no puede gastar sus recursos que son limitados.

Se ha visto que si nosotros deseamos hacer una reforma es necesario asegurar los recursos suficientes para que el Estado esté presente y los contribuyentes no se beneficien de un vacío de poder. Se corre el riesgo de dejar de lado la autoridad del Estado y de engendrar un hábito entre los otros contribuyentes. La concienciación de los contribuyentes comienza con el respeto a las organizaciones del Estado y de la presencia de aquellos en la sociedad.

La mayoría de las veces las organizaciones del Estado actúan separadamente en tareas que deben ser conjuntas. Estas medidas tienen como consecuencia la aplicación de leyes diversas y de políticas distintas a nivel nacional, en especial en el sector informal.

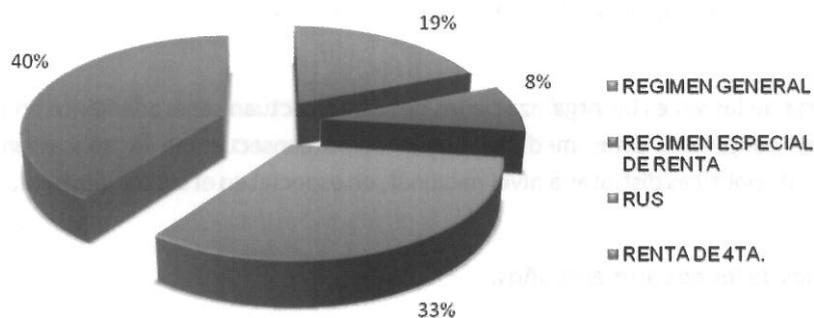
#### **Resultados de los dos primeros años.**

Desde la creación del RUS en 1994 se ha constatado una disminución del respeto de las condiciones y obligaciones de los contribuyentes a este impuesto.

- Un aumento de los contribuyentes inscritos sin respetar las condiciones, debido al pago más reducido que en el régimen real.
- La emisión de facturas con el derecho de transmitir el crédito fiscal.
- La reducción de los ingresos provenientes de este impuesto.

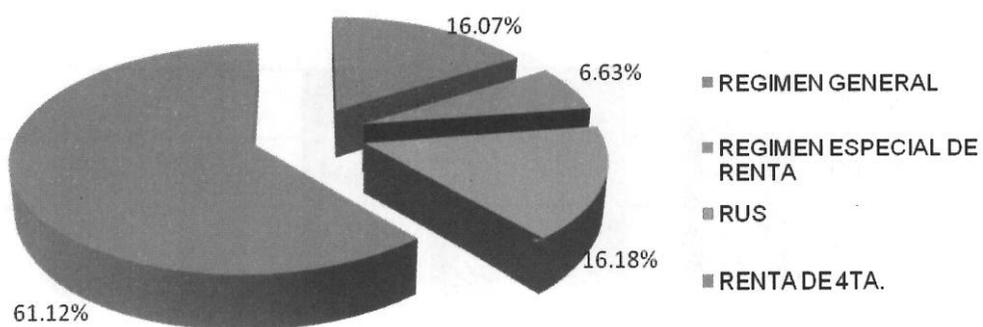
- Los contribuyentes prefieren situarse en la categoría más baja. Por ejemplo los contribuyentes que estaban en la categoría A (la más débil) en 1994 (51,79%) han aumentado en 1995 (61,03), mientras que la situación es inversa en las otras categorías.

### Composición del directorio (a agosto/1998)



Asimismo podemos apreciar que entre agosto de 1998 y noviembre de 2000, la proporción de los sujetos inscritos en el RUS con respecto al Directorio ha descendido del 33% al 16%.

### Composición del directorio (a noviembre/2000)

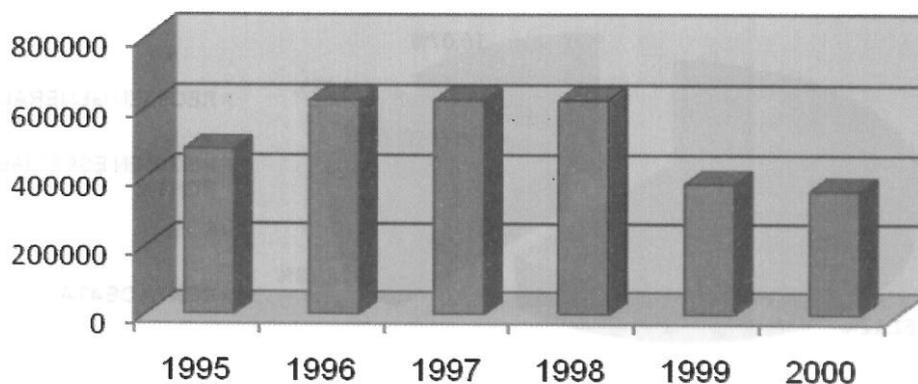


Fuente : Estadísticas primarias  
Elaboración : OECO - INO- SUNAT

De otra parte podemos apreciar en los siguientes cuadros que los contribuyentes inscritos en el RUS han descendido desde el año 1998 hasta la fecha.

Igualmente sucede con los contribuyentes que están afectos al Régimen Especial de Renta.

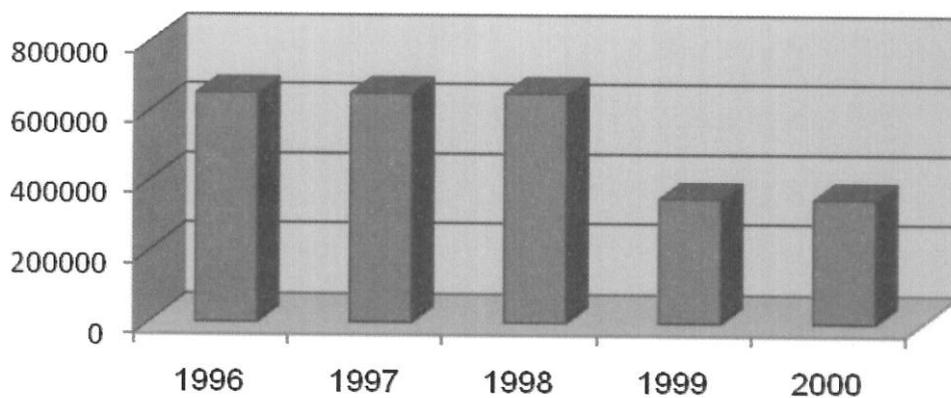
### EVOLUCION DE LOS CONTRIBUYENTES EN EL RUS A diciembre de cada año.



Fuente: SIGE de SUNAT

Todo esto lleva como consecuencia que el número de formularios presentados por estos contribuyentes también haya descendido notoriamente en estos dos últimos años.

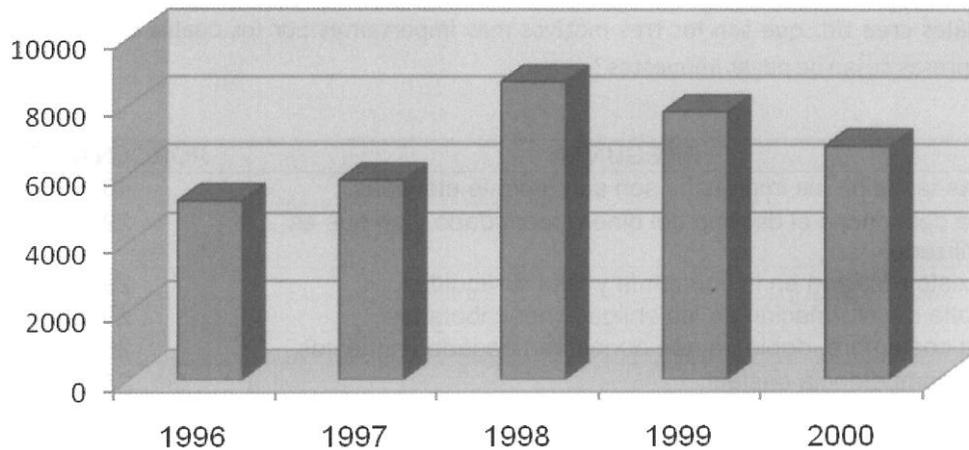
### EVOLUCION DE LAS DECLARACIONES EN EL RUS A diciembre de cada año.



Fuente: SIGE de SUNAT

Asimismo, otra consecuencia es el descenso de la recaudación llegando a ser aproximadamente el 0.04% del PBI.

### EVOLUCION DE LA RECAUDACION EN EL RUS A diciembre de cada año.



Fuente: S IGE de SUNAT

Por último, podemos señalar que se ha elaborado la recepción telemática de formularios del RUS con el fin de facilitarles el pago de sus tributos.

## 2.4. LA POSIBILIDAD DE ADAPTAR UNA SOLUCION.

### 2.4.1. ¿Qué es lo que piensa el sector informal?

En los meses de marzo y abril de 1992 el grupo Apoyo<sup>48</sup> publica una encuesta para uso exclusivo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) en donde se señala la siguiente pregunta:

¿Cuáles cree Ud. que son los tres motivos más importantes por los cuales las personas y empresas dejan de pagar impuestos?

PREGUNTA	PORCENTAJE
Las tasas de los impuestos son sumamente elevadas.	48
Se desconoce el destino del dinero recaudado y en que es utilizado.	29
Existe recesión en la economía y falta de liquidez.	29
Falta de información de las obligaciones tributarias	29
La costumbre, debido a que nunca han pagado impuestos.	26
La competencia desleal.	25
La falta de conciencia de su importancia	21
Se piensa que lo recaudado no se utiliza adecuadamente.	20
Poco control de la SUNAT (Administración Tributaria)	18
Otros no pagan	17
Es difícil el trámite para pagar impuestos	15
Otros	4
No precisa	2
<b>Total: Múltiple base real</b>	<b>402</b>

<sup>48</sup> Grupo Apoyo. Encuesta a microempresarios. Pp. 16 ss. Marzo, abril 1992. Perú.

Asimismo, la encuesta arrojó que desconocen alguna forma legal de pagar menos impuestos. Y sobre la pregunta ¿Por qué cree que una gran cantidad de microempresarios no entrega facturas? las respuestas fueron las siguientes:

PREGUNTA	PORCENTAJE
El cliente no la pide.	54
Si no entregan factura hay una reducción de costos	34
No llevan libros contables.	28
No hay control por parte de las autoridades	22
Mejora sus precios	13
Los trámites son muy complicados	18
No tiene tiempo	10
Otros	8
No precisa	3
<b>Total: Múltiple base real</b>	<b>402</b>

Finalmente, entre las medidas que se deben dar para facilitar el pago de impuestos los empresarios señalan que se debe de dar facilidades de pago y disminuir las tasas así como la debida orientación e información sobre el destino recaudado.

El porcentaje varía según las ciudades entrevistadas (Lima, Arequipa, Piura, Trujillo e Iquitos).

Es necesario tomar en cuenta la opinión de los microempresarios y en donde se puede resaltar la necesidad de tener un sistema menos complejo con conocimiento de la utilización del dinero recaudado y evitando que el no pago de impuestos se torne en una costumbre originando una competencia desleal.

De otra parte, es necesario orientar a los clientes o consumidores sobre el hecho de que para que funcione el sistema tributario declarativo ellos deben tomar conciencia de su participación en esa cadena.

#### 2.4.2. Una proposición: el impuesto consensual.

Tener una solución a la mano para poder gravar al sector informal es bastante difícil. Con nuestra experiencia y la de otros países y las encuestas realizadas se pueden tomar algunas aproximaciones y conclusiones:

- Debemos tomar las medidas en forma conjunta con la cooperación de organismos internacionales que vienen estudiando este fenómeno hace bastante tiempo y no en forma individual.
- Hay que reconocer que cada país tiene sus características propias en cuanto a economía informal.
- Según las investigaciones realizadas este problema debemos abordarlo de manera conjunta con diferentes organizaciones dentro del país estableciendo medidas económicas y sociales y no solamente del punto de vista fiscal. La economía informal tiene muchas ramas (en materia laboral, penal, seguridad social, fiscal, macroeconomía, etc.)
- Los encargados de realizar el contacto con las organizaciones informales deben de ser funcionarios que sean del mismo nivel social y cultural que aquel del sector informal.
- Gracias a las investigaciones realizadas por De Soto se puede encontrar que la creación de un registro único permite la creación de empresas y el concurso de múltiples organismos del Estado. A partir de estas investigaciones se puede actuar conjuntamente en el plano fiscal.
- El Estado debe ejercer un control total y no sólo por parte de algunos organismos diseminados y en forma separada. Se ha visto que es contraproducente la falta de reacción del Estado debido a que se empieza a actuar por costumbre e imitación.

Se puede aplicar una base de imposición similar a la totalidad de organismos informales según el tipo de actividad o el monto de los ingresos, basado en el sistema de “forfait collectif” agrícola francés, es decir establecer una base de imposición por rubros, producto del consenso entre funcionarios del Estado y empresarios informales. Muchas empresas son de carácter familiar con la presencia de organismos que facilitan la discusión con los organismos del Estado.

#### 2.4.2.1. Ventajas

- a) El sistema es simple para la Administración y los contribuyentes. No hay dificultad técnica y permite un tratamiento informático.
  - b) Permite tener un acercamiento con el comercio informal dándole la importancia debida la cual es absorbida por los propios empresarios.
  - c) Es un sistema económico. Nos permite una disminución de la utilización de los recursos humanos y tecnológicos. No hay necesidad de un impuesto personalizado.
  - d) Si bien el rendimiento económico puede no ser suficiente la ciudadanía puede tener una visión positiva de la misma transmitiendo un sentido de equidad y justicia en especial a los comerciantes del sector formal.
- Preferible es que todos paguen aunque sea poco.

#### 2.4.2.2. Inconvenientes.

- a) La uniformidad del sistema no permite la aplicación individual del impuesto lo que puede conducir a una tasa de imposición bastante elevada para algunos contribuyentes.
- b) Es impreciso debido a que no tiene en cuenta las diferencias de cada empresario, de sus aptitudes, sus conocimientos y su sentido comercial.
- c) Su complejidad radica en el tiempo para hacer las reuniones y el poder llegar a un consenso.

d) El rendimiento puede ser insuficiente. Cuando uno grava al sector informal, se corre el riesgo de no mejorar las finanzas públicas. Además la negociación con los organismos informales tiene el riesgo de tratar de buscar el mayor beneficio para ellos.

e) Habría dificultad en el control y en encontrar una base imponible real. f) Este tipo de impuesto puede tocar sólo a una mínima parte de los contribuyentes debido a los malos censos y a la imprecisión de la información o de la desaparición de muchas empresas aunque es un buen comienzo.

g) El Estado corre el riesgo de considerar como empresas informales a empresarios que forman parte de la economía negra fraudulenta tratando de ser arte del comercio legal algo que está prohibido expresamente por las normas.

#### 2.4.2.3. Estrategia a seguir.

Como hemos visto, la Administración Tributaria no puede actuar en forma individual con investigaciones y datos propios sino que debe entenderse como una tarea conjunta con otros organismos del gobierno en muchos casos más sensibles y cercanos a este sector. En el Perú tenemos al Ministerio de Industria<sup>49</sup> que otorga bastante importancia al sector denominado PYME y actúa en forma conjunta con organismos internacionales.

Sería ideal establecer un comité de investigación conjunta y descentralizada con funcionarios de la administración tributaria, los municipios, aduanas, ministerio de trabajo, industria y el organismo encargado de velar por la libre competencia (en el Perú INDECOPI) con el propósito de establecer las siguientes pautas:

<sup>49</sup> Ver en Internet [www.mitinci.gob.pe](http://www.mitinci.gob.pe)

« Las tareas del Ministerio en relación al sector industrial del país están comprometidas en establecer un entorno económico que promueva principalmente la generación e incremento del producto y empleo manufactureros, la competitividad de las empresas, la competencia leal, la creación y ampliación de infraestructura, la articulación intersectorial y la descentralización industrial ».

- Lugares en donde se ejerce mayormente actividades del sector informal: Se ha podido establecer que los comerciantes no actúan en forma separada sino por rubro o actividad económica.
- Rubros que se producen o comercializan tratando de identificar cuáles podrían ser de carácter ilegal.
- Dirigentes que están encargados de esas asociaciones.
- Mayores empresarios de la zona.
- Proveedores principales y si es necesario principales clientes
- Horas de atención y de mayor movimiento.
- Dificultad y seguridad de la zona.
- Realizar un censo de los mismos.

Una vez culminado este trabajo se puede propiciar un acercamiento con funcionarios que sean de su mismo status y de condición cultural y social similar, estableciendo beneficios y facilidades. Una vez propiciado el acercamiento y conocido el campo se deben establecer islas fiscales con determinados funcionarios con el fin de tener una actitud atenta y vigilante del comportamiento del contribuyente. De esta manera hay una aproximación entre la administración fiscal y el Estado y los empresarios informales.

#### **2.4.2.4. El procedimiento.**

- a) La comisión estará conformada por representantes de diversos organismos del Estado y las organizaciones informales.
- b) La discusión entre los organismos informales y los representantes será con un calendario fijo y la presencia de Interlocutores.
- c) La fijación de la tasa será según la actividad. La aplicación es bastante complicada pero se puede encontrar alternativas según las investigaciones o las informaciones complementarias recopiladas por la Administración Tributaria u otros organismos.

d) El tipo de tributo que paguen que sea único, simple y por medio del organismo y no en forma individual.

e) Este impuesto puede ser establecido cada año.

En la medida que se aplique este sistema se puede tener en cuenta la experiencia, nuevas informaciones estadísticas o la práctica diaria ejercida por los propios contribuyentes. Esto implica el afinamiento de los métodos de la administración, la multiplicación de las tasas de imposición, la obligación de hacer una declaración, entre otros.

En este contexto este tipo de sistema puede ser una primera aproximación con los empresarios informales, tomar contacto con otros organismos del Estado que tienen el mismo problema y procurar ingresos fiscales al Estado.

#### **2.4.2.4.1. Propuesta por el lado de la oferta.**

Asimismo y paralelamente se pueden establecer algunos mecanismos con otros entes no afectados por el impuesto consensual. En un sistema declarativo basado en la confianza del declarante es importante que el contribuyente entregue comprobantes de pago y el cliente lo solicite.

- Creemos que se debe de crear mecanismos para premiar a los contribuyentes en donde el entregar comprobantes de pago forma parte de su control de caja y contable. Hay muchas empresas que ya basan todo su sistema en la entrega de comprobantes por lo que el no hacerlo no implica solo ir en contra del sistema tributario sino en contra de su propio sistema de control y administración. Hay que premiar esta actitud porque pasa de ser una obligación a ser una costumbre. Siempre se ha pensado en premiar al buen contribuyente pero era muy difícil hacerlo debido a que había muchos aspectos a tener en cuenta. En este caso se está premiando sólo al que siempre entrega comprobantes de pago.

- Para poder obtener algunos de los beneficios de los organismos internacionales o del propio Estado debe de ser requisito el estar inscrito en la Administración Tributaria. Se puede comprobar que muchas veces se dan beneficios y se actúa al margen de la parte tributaria. Es necesario transmitir que es un beneficio estar inscrito más que un deber o una obligación.

#### **2.4.2.4.2. Propuesta por el lado de la demanda.**

Hemos visto en las encuestas realizadas en el Perú que no hay una conciencia tributaria manifestada al no solicitar comprobantes de pago por parte del consumidor o cliente. Tenemos que incidir en que es necesario para la buena marcha del sistema tributario declarativo el solicitar los comprobantes de pago.

No creemos que sea el mejor camino sancionándolo, debido a que escapa del control y cae en letra muerta y porque no propicia una ayuda voluntaria de parte del consumidor. En efecto, hay normas que señalan sanciones cuando uno no solicita comprobantes de pago lo que en algunos países se traduce en una multa y en otros como en el Perú en el comiso de la mercadería.

- Nuevamente podríamos hallar una fórmula conjunta con otros organismos del Estado. Por ejemplo, el Estado peruano garantiza un servicio post venta solamente si ese bien o servicio tiene comprobante de pago, lo que va a marcar una diferencia entre comprar en el sector informal o formal. El cliente debe de tener algún beneficio cuando compra en el sector formal y la forma de establecerlo es con un comprobante de pago. Uno de estos beneficios sería la garantía y el servicio post venta, que actualmente es letra muerta en algunos establecimientos formales.

- Se puede establecer un sorteo que en el Perú se denominó hace muchos años de comprobantes de pago en donde el cliente tiene un interés en solicitar este documento debido a que va a poder ser utilizado posteriormente en una lotería o sorteo a cambio de un premio.
- Es importante que el ciudadano común sepa en forma tangible en que se utiliza el dinero recaudado y como se invierte el mismo. Es importante esta tarea para que vea que los esfuerzos realizados no son en vano.

El control no puede estar a cargo únicamente de la Administración Tributaria sino de toda la ciudadanía. En la medida que el sector informal tengan más beneficios para el consumidor por precios, calidad, atención y variedad estará un paso más adelante que el sector formal y por lo tanto el mercado lo preferirá y el fisco dejará de percibir ingresos.

### CONCLUSIONES

1. El fenómeno de la economía informal es mundial e involucra a diferentes países cada uno con características propias, lo que permite conocer y aplicar sus experiencias. Se ha permitido constatar la enorme diversificación de la economía informal.
2. Es necesario separar la economía subterránea fraudulenta que tiene por finalidad evitar sus obligaciones fiscales y administrativas con pleno conocimiento de transgredir la ley de aquellas que son producto del desconocimiento o del pesado sistema legal.
3. En algunos casos la realidad establece que esta situación más que un problema es una solución de corto plazo para el desempleo y es sólo una respuesta de la sociedad a la crisis económica de la mayor parte de países en vías de desarrollo.
4. Es necesario establecer que la economía informal es parte integrante de diversas organizaciones del Estado dentro de las cuales se encuentra la Administración Tributaria por lo que las medidas impuestas deben de realizarse en un contexto nacional.
5. El apoyo a la pequeña y micro empresa constituye en la actualidad una clave para el mejoramiento de los ingresos de amplios sectores de la población, tal como lo ha demostrado la experiencia internacional, permitiendo a su vez la inserción del grueso de los factores económicos en el proceso de modernización. Las políticas de apoyo se destinan a las empresas informales muchas veces prescindiendo del plano fiscal.
6. Después de la reforma fiscal peruana el Estado ha intentado encontrar recursos internos, primero con los principales contribuyentes y después con

los medianos y pequeños contribuyentes. La herramienta utilizada para estos últimos ha sido el Régimen Único Simplificado pero no ha tenido un éxito mediato debido a que el Estado no tiene los medios de control y los recursos necesarios.

1. Es necesario que el Estado conozca las actividades económicas que están fuera de su control y proceder a hacer un censo de los mismos.
2. En el plano tributario se deben optar por alternativas que tomen en cuenta la opinión del propio sector, para lo cual se debe contar con interlocutores válidos y conocimiento de la actividad económica. Medidas como la isla fiscal o el acercamiento de un funcionario público del mismo contexto social son algunas ideas interesantes.
3. Se puede aplicar una técnica como el impuesto consensual que tiene por finalidad llegar a un acuerdo en la base imponible y en las tasas aplicables producto de reuniones entre funcionarios del Estado y empresarios en este caso informales, conociendo cada cual sus puntos de vista.
4. Es importante conocer como piensa el sector informal y proceder a un acercamiento, así como desarrollar líneas de confianza al interior de las organizaciones procurando que los funcionarios conozcan cuál es la posición del empresario informal. Asimismo es necesario cumplir con los acuerdos tomados y respetarlos, lo que permitirá utilizar adecuadamente esta técnica.
5. En la medida que el sector formal perciba un control por parte del Estado la movilidad al sector informal será atenuada y el pago de tributos parecerá más justo.

**BIBLIOGRAFIA**

**ARELLANO Rolando, GASSE Yvon y VERNA Gérard.** El mundo de la empresa informal: ¿economía subterránea o paralela?, Futuribles n° . 163, marzo 1992.

**ARELLANO Rolando, GASSE Yvon y VERNA Gérard.** El mundo de la empresa informal: intervención o dejar hacer, Centro Sahel Serie Dossiers n° 26 Setiembre 1992, Universidad Laval, Canadá.

**DE SOTO Hernando.** El otro sendero.. La revolución informal en el tercer mundo. Ediciones La Découverte, 1994, Paris.

**DE SOTO Hernando.** "La economía informal futuro del tercer mundo?", Revista Alternativas Económicas n° 122 Diciembre 1994, Paris.

**HERNANDEZ Emile-Michel.** El empresario informal en África y la legalidad, Humanismo y Empresa n° . 218, agosto, 1996.

**LABBENE Karim.** Maghreb secteur illégal: une soupape de sécurité, Le Moci. Moniteur du Commerce International. n° 1120, 14 mars 1994.

**LUBELL Harold.** Le secteur informel dans les années 80 et 90. Etudes du Centre de développement. Centre de Développement de l'organisation de coopération et de développement économiques OCDE, 1991.

**MOISSERON Jean-Yves, BOUGOUIN Anne-Sophie.** Fiscaliser le secteur informel dans les pays en voie de développement. Pourquoi, Comment? DIAL Développement des investigations sur ajustement à long terme. Août 1996.

**ROUBAUD F.** La economía informal en México, de la esfera doméstica a la dinámica macroeconómica, KARTHALA.

**TAUBER G. TADESE H.** Presumptive taxation in sub-saharan África, experiences and prospects. Document de travail N. 95/5 Janvier 1996, Fonds Monétaire International.

**THILL Jean.** Rapport de synthèse. Fiscalité et ajustement structural en Afrique francophone.

**VERNA G.V.** El sector informal en el tercer mundo: un nido de P y.M.E dinámicas, Gestion 2000, N. 2 1991

**WILLARD Jean-Charles.** La economía subterránea en las cuentas nacionales. Economía y Estadística, n° . 226, noviembre 1989.

#### **DIARIOS Y REVISTAS.**

Diario El Comercio. La economía Informal. Carlos Ball. Sección A15, 06/10/99.

Nota Tributaria. SUNAT. Año 9. Nro. 12. Diciembre 2000.

Transparencia tributaria. Principales indicadores de comportamiento tributario. El Peruano 28/10/2000.

Marco Macroeconómico Multianual 2001-2003. El Peruano 15/06/2000.

Grupo Apoyo. Encuesta a microempresarios. Perú. Marzo, abril 1992.

Rapport au premier Ministre. Les étrangers et l'emploi. La documentation française Décembre 1992. Paris, 1993

Problèmes économiques, Développement et valeurs culturelles en Afrique subsaharienne, N 2281 24 juin 1992, La Documentation Française, Paris. Plan de l'exposé. Le forfait collectif. Décembre, 1996.

#### **LEYES PERUANAS**

TUO de la Ley del Régimen Único Simplificado RUS. D.S. 057-99-EF

Ley 27268 Ley General de la Pequeña y Microempresa.

D.S. 030-2000-ITINCI Reglamento de la ley General de la Pequeña y Microempresa.