

Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad

Juan Carlos Gómez Sabaíni

**Foro LAC sobre Política Tributaria “Incentivos tributarios e informalidad en
tiempos de consolidación fiscal”**

**CIAT - CEPAL - BID - OCDE
Bogotá, Colombia, 12 y 13 de julio de 2012**



Contenido de la presentación

- 1) **La informalidad en la economía. Causas y consecuencias.**
- 2) **El tamaño de la economía informal en América Latina.**
- 3) **La tributación en AL durante las últimas dos décadas.**
- 4) **Relaciones entre la informalidad y el sistema tributario.**
- 5) **Respuestas de la política tributaria para atender la informalidad: regímenes simplificados para pequeños contribuyentes en AL.**
- 6) **Conclusiones y perspectivas**

1) La informalidad en la economía

- **Complejidad y amplitud del fenómeno → falta de consenso para alcanzar una definición única sobre la informalidad**

- **En general, la economía informal u “oculta” (Schneider, 2000) incluye toda la producción legal de bienes y servicios orientados al mercado que son deliberadamente apartados del control de las autoridades gubernamentales con la finalidad de evadir alguna de las siguientes obligaciones estipuladas en el sector formal:**
 - **el pago de los impuestos que correspondan,**
 - **el pago de contribuciones a la seguridad social,**
 - **el cumplimiento de ciertas estándares legales del mercado laboral (salarios mínimos, jornada laboral, seguridad e higiene, etc.),**
 - **el cumplimiento de ciertos procedimientos administrativos (registro y control de las instituciones estatales).**


Causas y consecuencias

- **Principales causas reconocidas en función del enfoque teórico aplicado:**
 - Desde la óptica de “escape” (análisis racional de costo-beneficio) → sistema tributario, marco regulatorio, calidad de los bienes y servicios públicos, etc.
 - Desde una perspectiva de “exclusión” (factores estructurales de la economía que impiden el acceso al sector formal) → pobreza, marginalidad, desigualdad en la distribución del ingreso, nivel educativo de los trabajadores, etc.

- **Independientemente del país analizado, la existencia de un amplio sector informal posee serias implicancias potenciales para el contexto económico general y para las políticas públicas en particular, destacándose:**
 - Carencia de las protecciones y regulaciones que se aplican en el sector formal
 - Asignación ineficiente de recursos y deterioro de la productividad
 - Provocan una erosión de los ingresos tributarios por la evasión impositiva
 - Debilitan la confianza en las instituciones públicas
 - Dificultan la medición estadística de las variables económicas

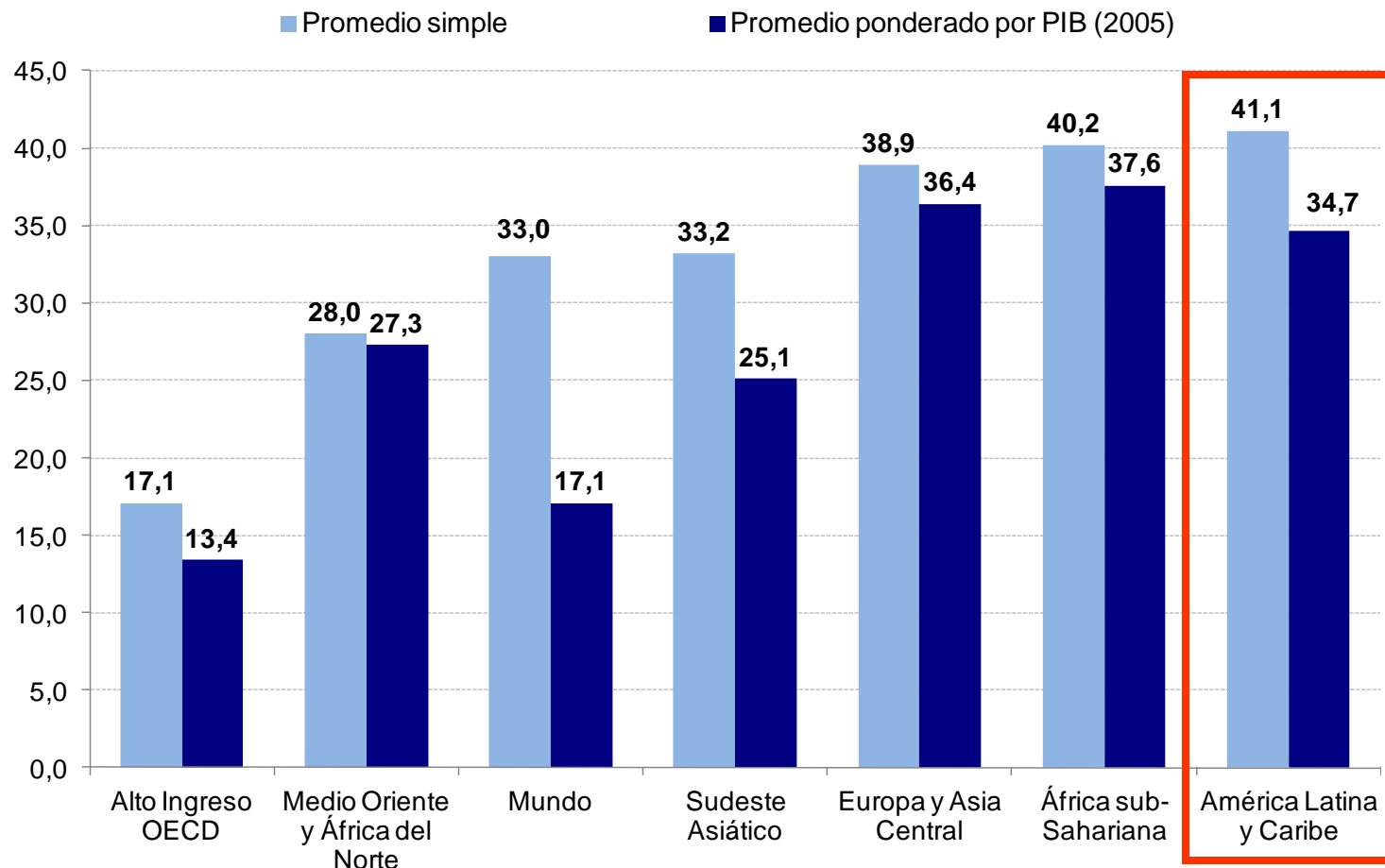
El complejo círculo de interacciones entre distintos factores



- 
-
- 1) **La informalidad en la economía. Causas y consecuencias.**
 - 2) **El tamaño de la economía informal en América Latina.**
 - 3) **La tributación en AL durante las últimas dos décadas.**
 - 4) **Relaciones entre la informalidad y el sistema tributario.**
 - 5) **Respuestas de la política tributaria para atender la informalidad: regímenes simplificados para pequeños contribuyentes en AL.**
 - 6) **Conclusiones y perspectivas**

2) El tamaño de la economía informal en América Latina

Tamaño de la economía informal - Promedio 1999-2007 (en porcentajes del PIB oficial)



El tamaño de la economía informal en los países de la región ha disminuido durante los últimos años...

Países	1999-2000		2006-2007	
	Rango	Promedio	Rango	Promedio
GRUPO 1 (BOL, PAN, PER)	60,0 - 67,1	63,8	54,7 - 63,2	59,3
GRUPO 2 (URU,GUA,HON,SAL,NIC,BRA, PAR,COL,VEN,ECU,DOM)	32,3 - 50,8	42,1	30,8 - 47,3	39,1
GRUPO 3 (MEX,CRI,ARG,CHI)	19,9 - 30,5	25,4	18,6 - 29,0	23,9
América Latina (1)	19,9 - 67,1	42,0	18,6 - 63,2	39,1
OECD (2)	8,7 - 30,5	17,5	8,2 - 29,0	16,7
Promedio mundial (3)	8,7 - 67,8	33,9	8,2 - 63,2	31,7

Fuente: Schneider, F. (2012) y Schneider, Buehn y Montenegro (2010).

Nota: Se ordenó a los 18 países de la región según estratos acordes con los niveles promedios de informalidad (1999-2007), resultando en 3 grupos tomando como criterio que los mismos se ubiquen en un 25% por encima y por debajo del promedio regional.

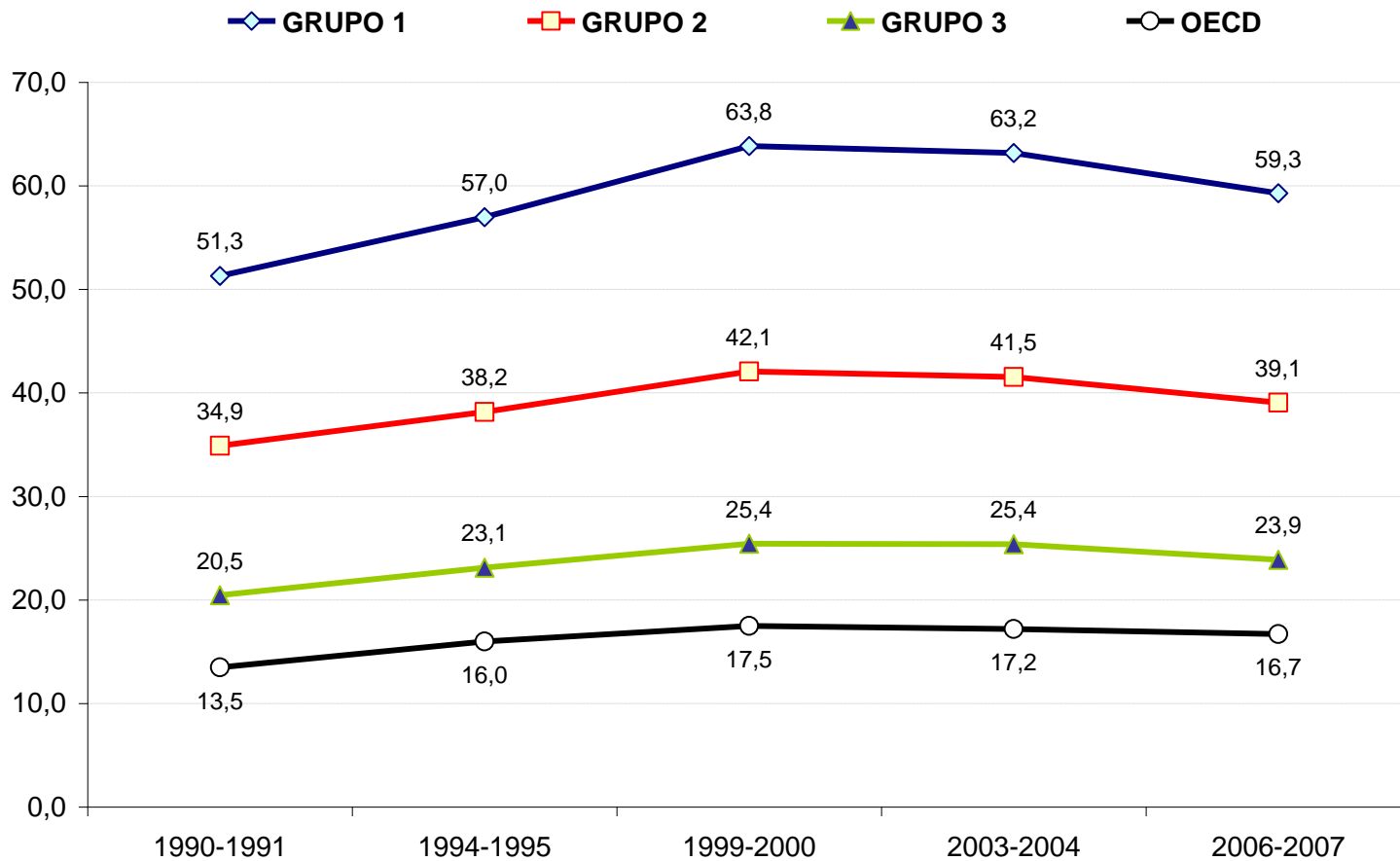
(1) Promedio simple sin ponderar por el PIB de los países.

(2) Ídem para 25 países, incluye México.

(3) Promedio simple para 162 países.

Sin embargo, los valores actuales resultan superiores a los calculados hace veinte años...

La economía informal en América Latina y la OECD (en porcentajes del PIB oficial)

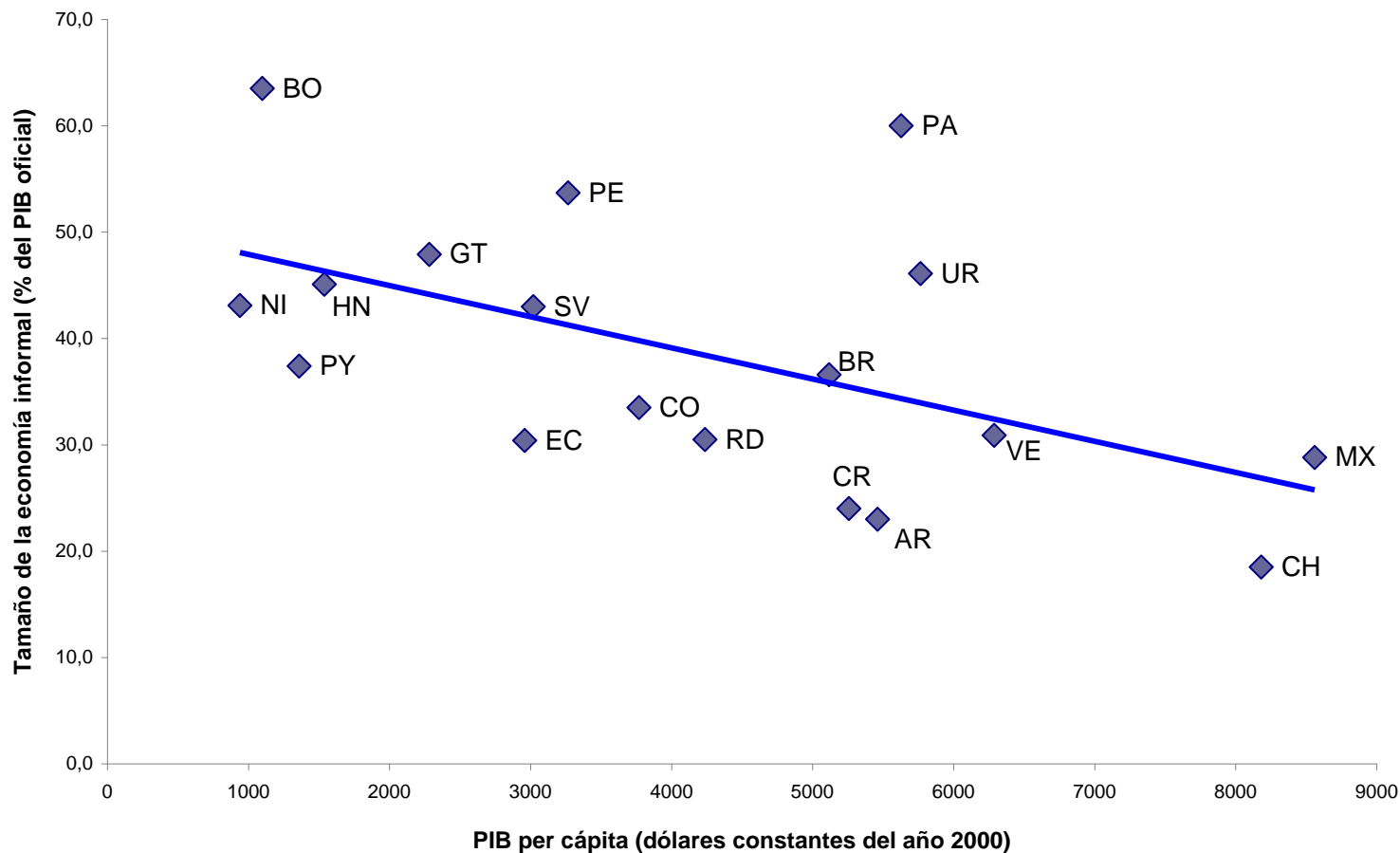


Características salientes de la informalidad en los países de AL

- Se destaca la heterogeneidad entre países respecto de este fenómeno, encontrándose en el extremo de mayor informalidad a Bolivia, Panamá y Perú, mientras que Chile, Argentina, Costa Rica y México aparecen como los países con economías informales de menor tamaño relativo.
- Respecto a los sectores que presentan mayores índices de informalidad, la agricultura, la construcción, el comercio minorista, el servicio doméstico y, en algunos casos, el transporte público se ubican por encima del resto cuando se los ordena según la magnitud de este fenómeno. Estos sectores suelen concentrar a los grupos de menor educación y menores ingresos y en varios países de la región representan una parte importante de la estructura productiva de los mismos.

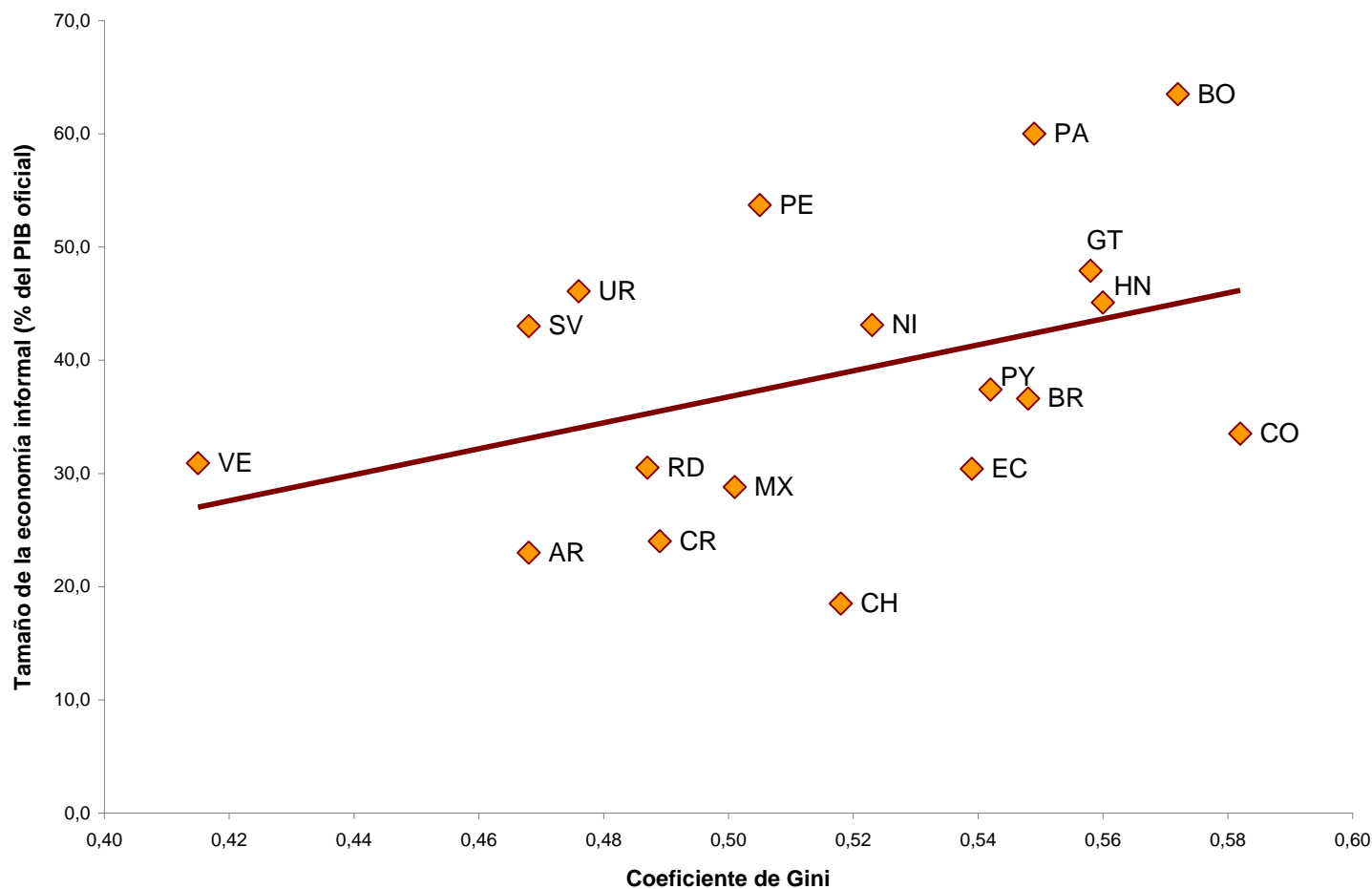
Gran parte de los países de Centroamérica y los países andinos más pobres son los que presentan escenarios con elevada informalidad y un nivel de ingresos por habitante comparativamente reducido...


Economía informal y PIB per cápita en AL - Año 2007 (en porcentajes del PIB oficial)



También se ha observado que la informalidad es mayor en aquellos países de la región con más inequidad, aún cuando esta relación positiva sea menos significativa.

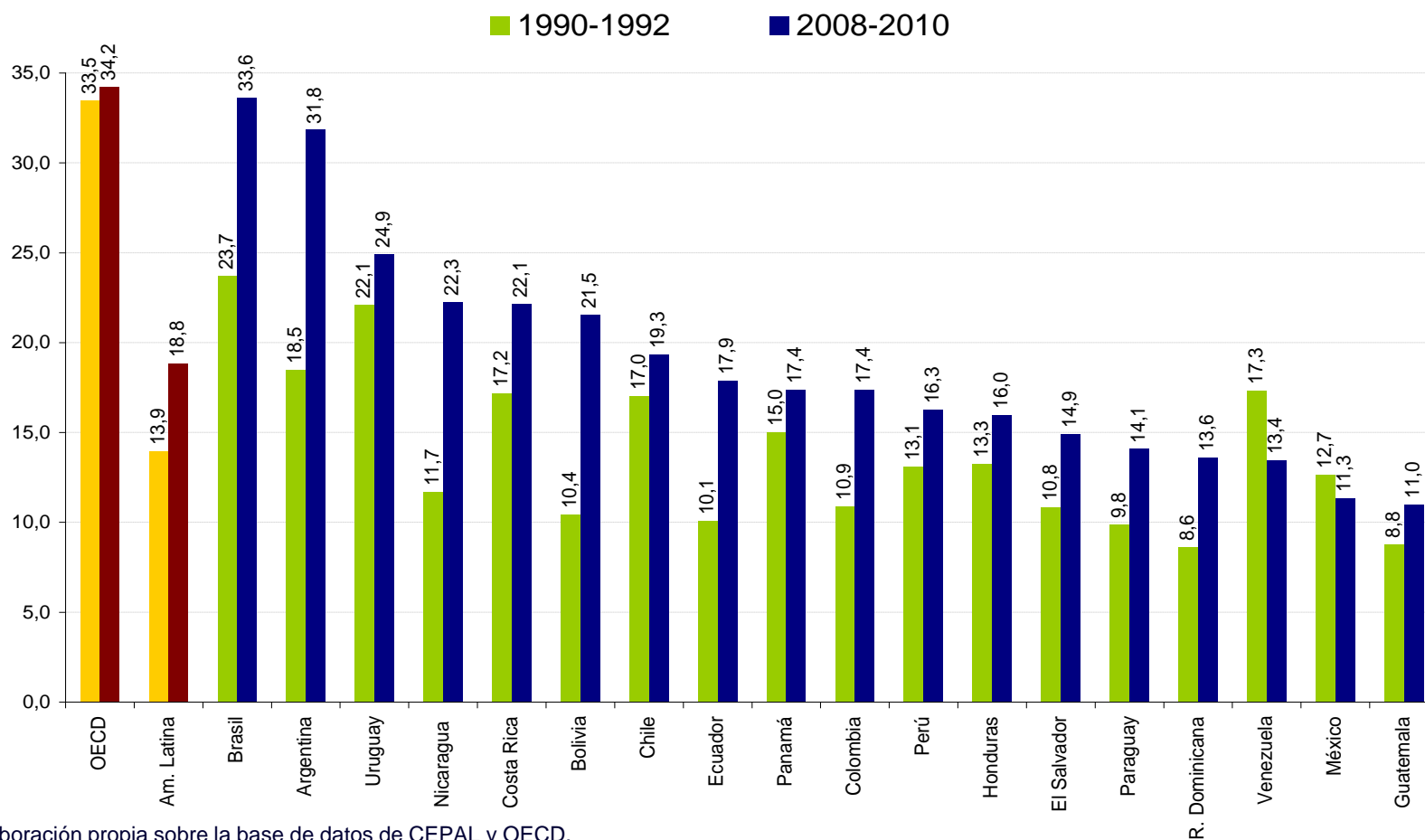
Economía informal y desigualdad en AL - Año 2007 (en porcentajes del PIB oficial)



- 
-
- 1) **La informalidad en la economía. Causas y consecuencias.**
 - 2) **El tamaño de la economía informal en América Latina.**
 - 3) **La tributación en AL durante las últimas dos décadas.**
 - 4) **Relaciones entre la informalidad y el sistema tributario.**
 - 5) **Respuestas de la política tributaria para atender la informalidad: regímenes simplificados para pequeños contribuyentes en AL.**
 - 6) **Conclusiones y perspectivas**

3) La tributación en AL durante las últimas dos décadas.

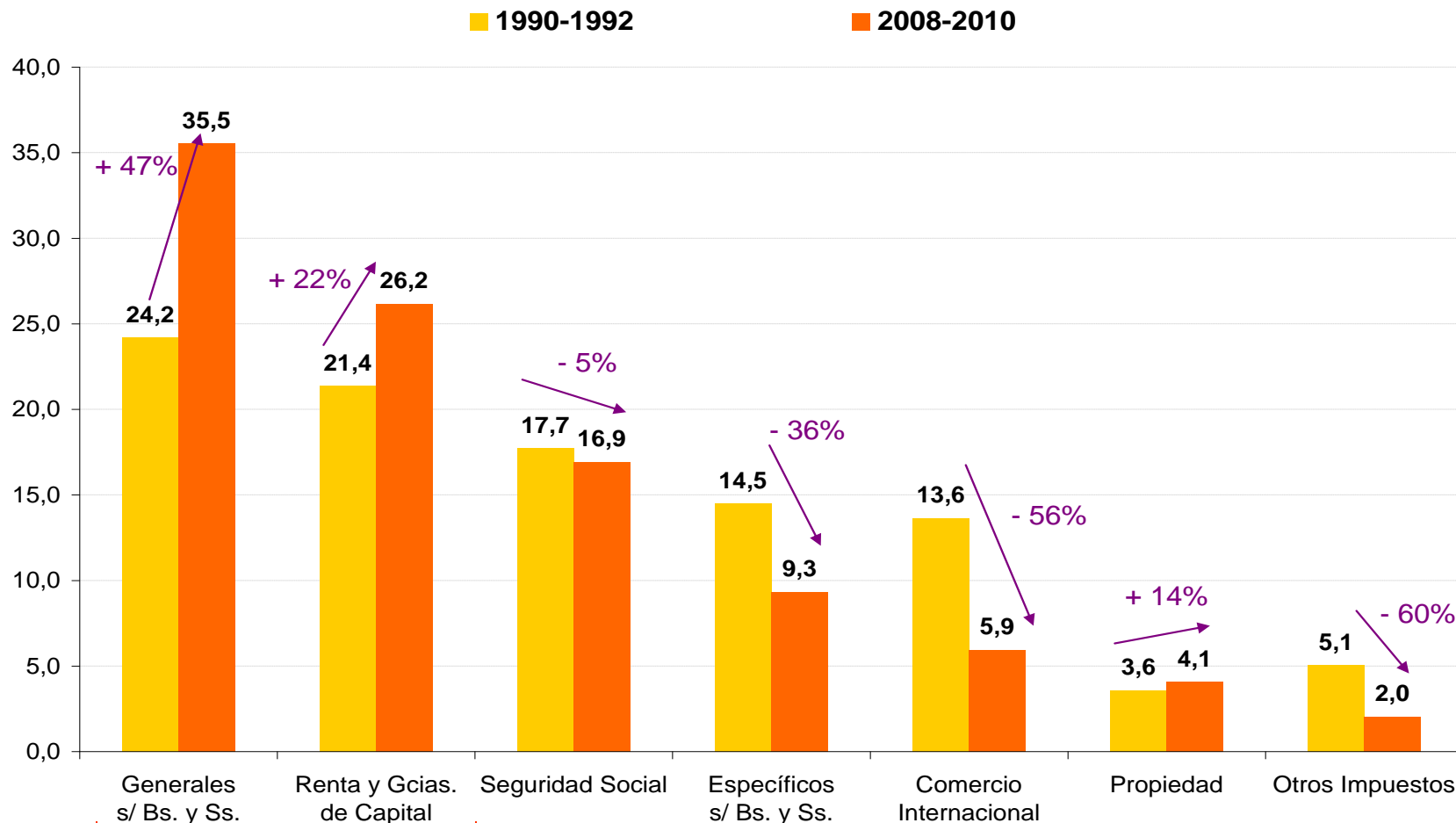
Ingresos tributarios en los países de América Latina (promedios trienales, en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y OECD.

Nota: La cobertura corresponde al gobierno general en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia y México. Para los demás países, los datos corresponden al gobierno o administración central.


Estructura tributaria promedio de América Latina (promedios trienales, en % del total recaudado en 18 países)



IVA + ISR = 60% aprox.

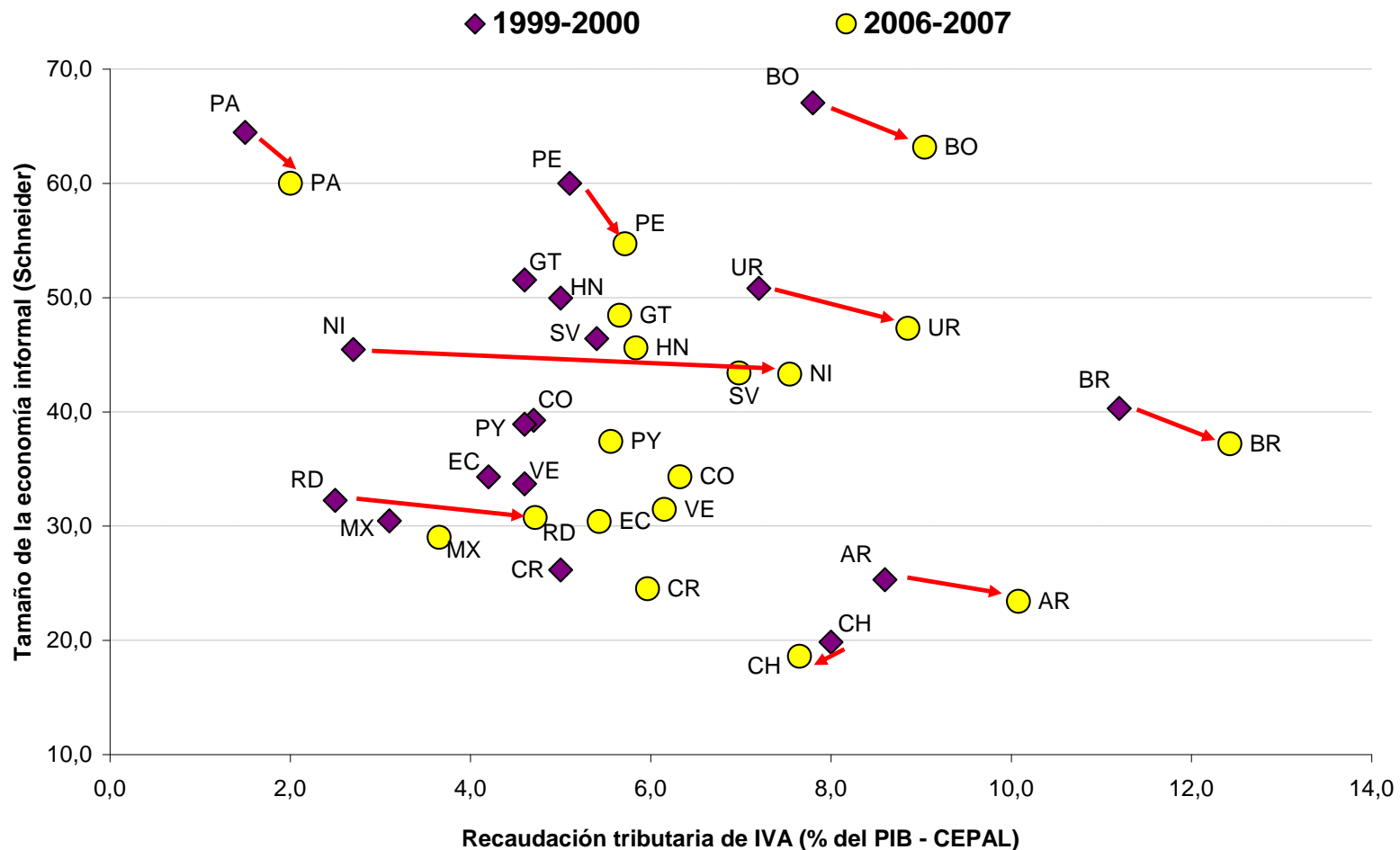
El nivel de ingresos tributarios (insuficientes para financiar las necesidades de gasto público) y la estructura tributaria (sesgada hacia la imposición indirecta) relativizan el impacto redistributivo del sistema tributario en la mayoría de los países de la región...

País	Año	INDICES				
		Gini pre impuestos (1)	Concentración de impuestos (2)	Kakwani (3) = (2) - (1)	Gini post impuestos (4)	Reynolds Smolensky (5) = (1) - (4)
Ecuador	2004	0.4100	0.5400	0.1300	0.3900	0.0200
Panamá	2003	0.6364	0.7575	0.1211	0.6274	0.0090
Costa Rica	2004	0.5770	0.6192	0.0422	0.5720	0.0050
Argentina	2006	0.4839	0.4904	0.0065	0.4804	0.0035
Uruguay	2006	0.4995	0.5208	0.0213	0.4974	0.0021
Nicaragua	2001	0.5963	0.6313	0.0350	0.5946	0.0017
Chile	2006	0.5581	0.5605	0.0024	0.5576	0.0006
Colombia	2004	0.5370	0.5320	-0.0050	0.5370	0.0000
Honduras	2005	0.5697	0.5609	-0.0088	0.5707	-0.0010
Rep.Dominicana	2004	0.5106	0.4609	-0.0497	0.5126	-0.0020
El Salvador	2006	0.5034	0.4677	-0.0357	0.5109	-0.0075
Guatemala	2000	0.5957	0.5002	-0.0955	0.6034	-0.0077
Perú	2004	0.5350	0.4600	-0.0750	0.5430	-0.0080
Bolivia	2004	0.5560	0.4980	-0.0580	0.5670	-0.0110
Brasil	2003	0.6241	0.4992	-0.1249	0.6552	-0.0311

- 
-
- 1) **La informalidad en la economía. Causas y consecuencias.**
 - 2) **El tamaño de la economía informal en América Latina.**
 - 3) **La tributación en AL durante las últimas dos décadas.**
 - 4) **Relaciones entre la informalidad y el sistema tributario.**
 - 5) **Respuestas de la política tributaria para atender la informalidad: regímenes simplificados para pequeños contribuyentes en AL.**
 - 6) **Conclusiones y perspectivas**

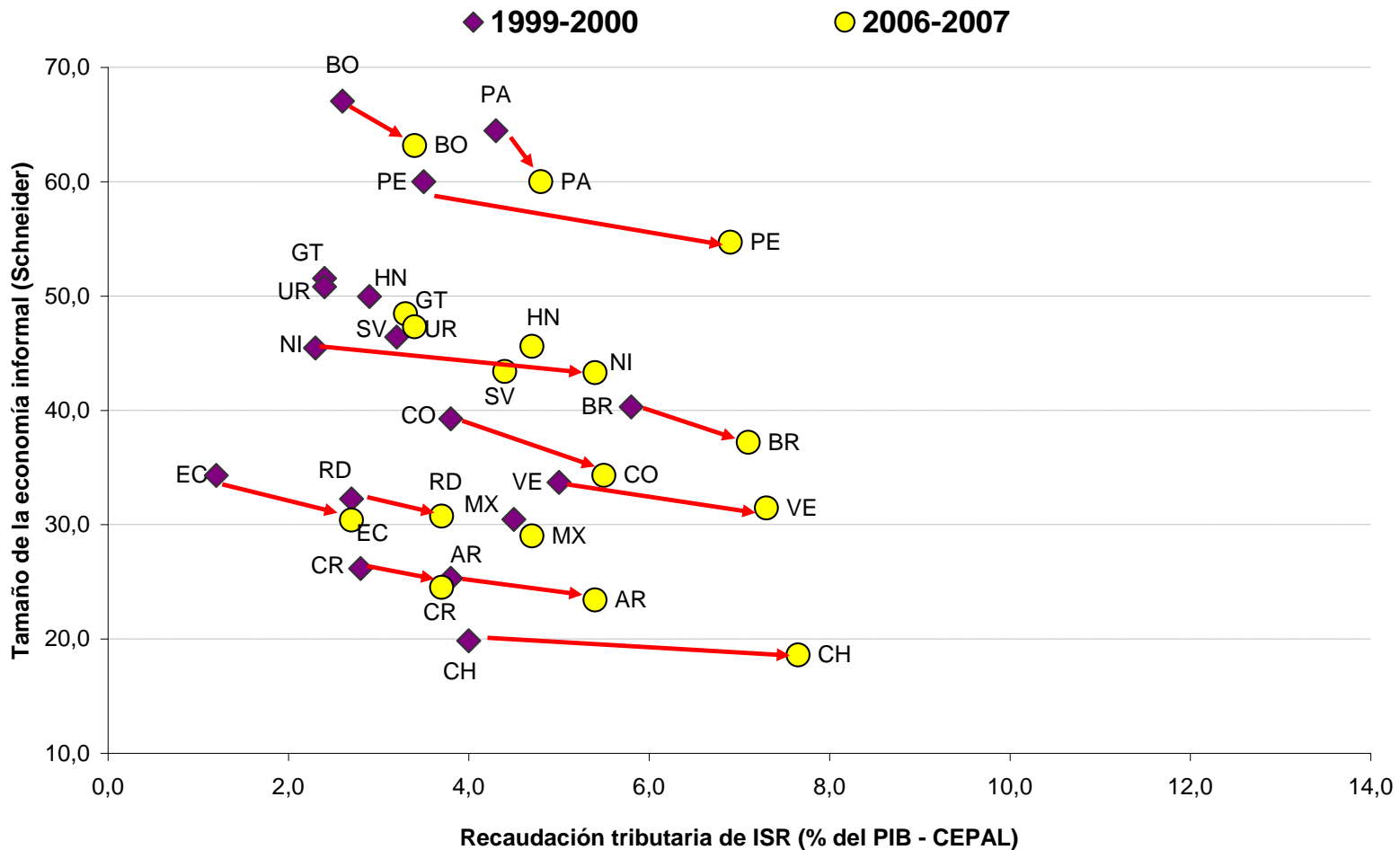
4) Relaciones entre la informalidad y el sistema tributario

Economía informal y recaudación del IVA en América Latina

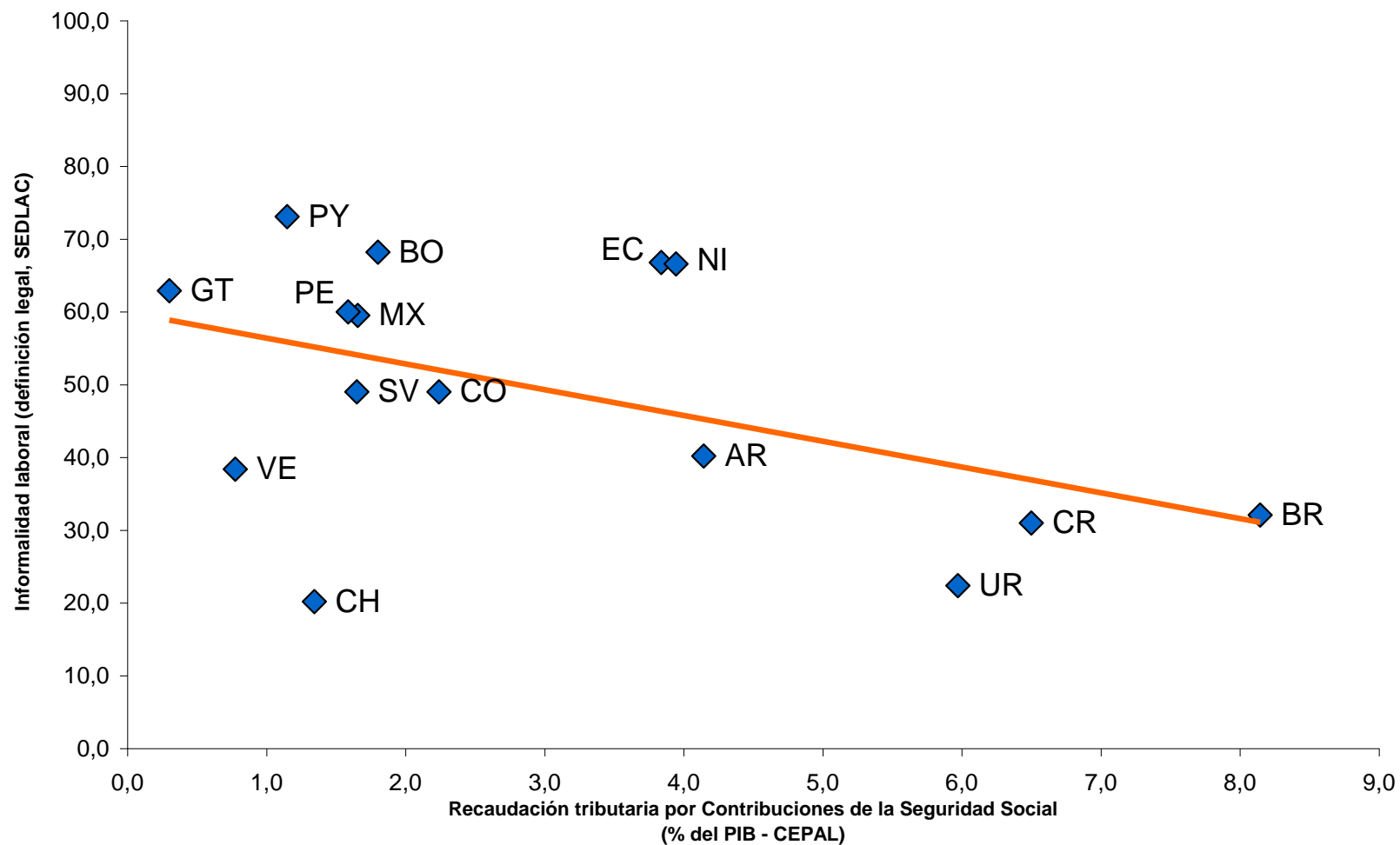


Durante la última década, la disminución de la informalidad también ha encontrado su correlato en un fortalecimiento de la recaudación generada por el ISR en todos los países de AL

Economía informal y recaudación del ISR en América Latina

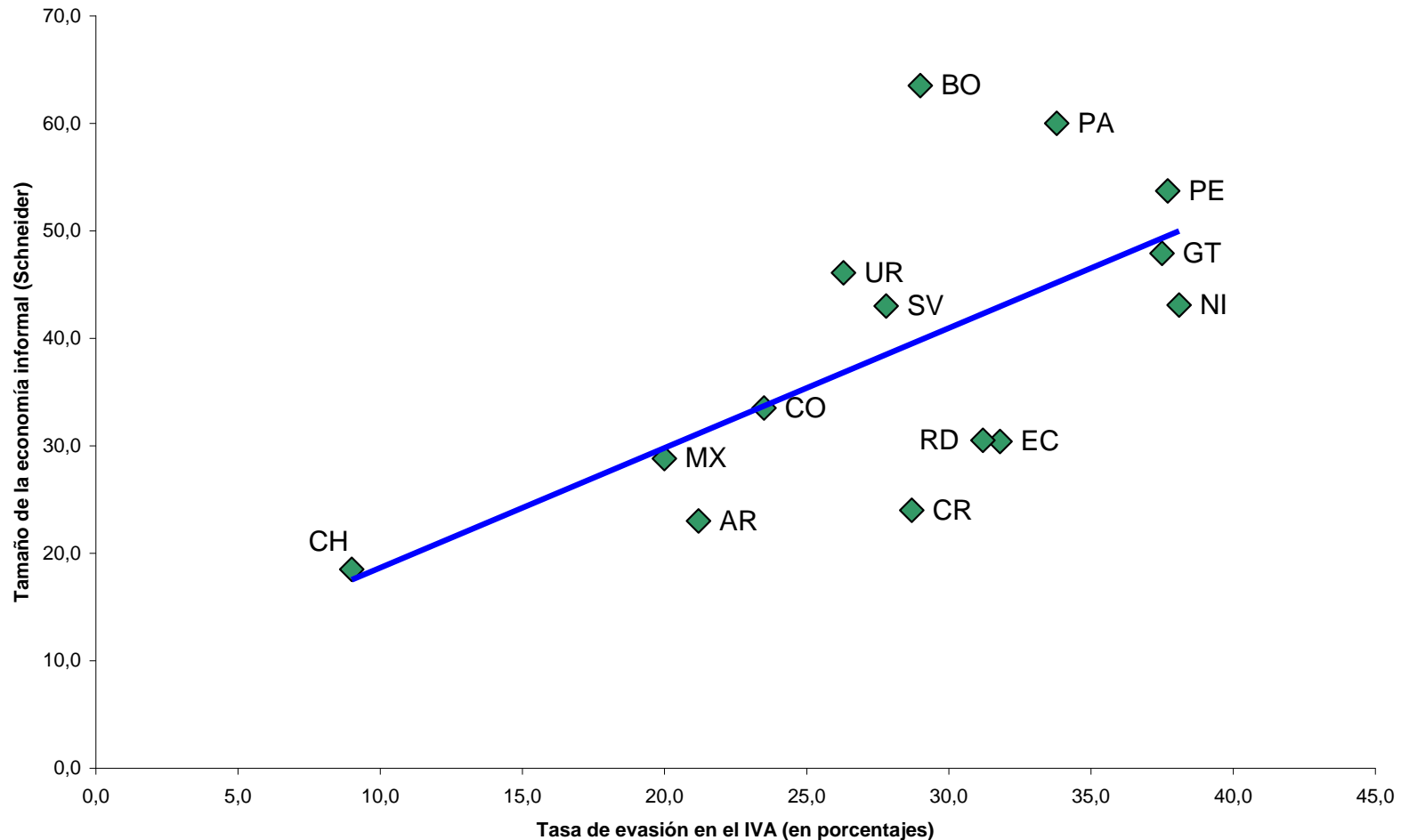



Informalidad laboral y financiamiento de la Seguridad Social en América Latina - Años 2006-2007



La relación positiva entre evasión tributaria e informalidad parece respetarse entre los países de la región (aún con la escasez de estimaciones disponibles)

Tamaño de la economía informal y evasión tributaria del IVA en América Latina
Países seleccionados - Años 2006-2007



- 
-
- 1) **La informalidad en la economía. Causas y consecuencias.**
 - 2) **El tamaño de la economía informal en América Latina.**
 - 3) **La tributación en AL durante las últimas dos décadas.**
 - 4) **Relaciones entre la informalidad y el sistema tributario.**
 - 5) **Respuestas de la política tributaria para atender la informalidad: regímenes simplificados para pequeños contribuyentes en AL.**
 - 6) **Conclusiones y perspectivas**

5) Respuestas de la política tributaria para atender la informalidad: regímenes simplificados para pequeños contribuyentes en AL.

- No todas las pequeñas empresas son informales, ni todas las empresas informales son pequeñas. Lo mismo aplica para las personas físicas. Pero existe una relación positiva entre la informalidad y el tamaño de los contribuyentes, de manera tal que un diseño e implementación adecuados de los impuestos que los mismos deben pagar pueden resultar cruciales para reducir el grado de informalidad, la cual en muchos países menoscaba considerablemente la recaudación tributaria.
- Además, los pequeños contribuyentes presentan mayores tasas de evasión (y enfrentan mayores costos de cumplimiento) que las empresas más grandes.

Características comunes de los regímenes simplificados (RS) en AL

- Presentes en 15 países (en algunos más de un régimen).**
- Adhesión voluntaria y destinados a personas físicas (en algunos casos, se combina con personas jurídicas)**
- Se enfocan principalmente en el IVA y algunos en ISR, y en ARG, BRA y URU también incluyen contribuciones de la Seguridad Social.**
- Actividades principales: comercio y prestación de servicios. En algunos casos, se extienden a la agricultura, transporte, etc.**

Los RS incluyen a un gran número de contribuyentes pero generan una recaudación tributaria muy escasa, en muchos casos, menor a los costos de administración tributaria que implican...

Países	En % de la recaudación total	En % del PIB
Argentina (1)	1,07	0,34
Bolivia (2)	0,80	0,01
Brasil	6,21	0,97
Chile (2)	0,04	0,01
Ecuador	0,07	0,01
México	0,20	0,02
Paraguay (2)	0,11	0,01
Perú (2)	0,42	0,06
Uruguay	0,04	0,00

Fuente: Fuentes Castro et al. (2011); "Estudio de Evasión Fiscal en el Régimen de Pequeños Contribuyentes", sobre la base de cifras oficiales de cada país.

(1)Corresponde al Monotributo impositivo y previsional (AFIP).

(2) En los países marcados se considera la recaudación conjunta de todos los regímenes simplificados en vigencia.


Algunos umbrales pueden resultar muy elevados, incentivando el “enanismo fiscal” de los contribuyentes redundando en mayores inequidades y una mayor pérdida de recursos tributarios

Países	Tope Máximo (US\$ del año 2011)	Tope Máximo (en relación al PIB per cápita)
Brasil	152.592	13,9
Perú	131.256 (RUS) - 191.415 (RER)	24,6 (RUS) - 35,9 (RER)
México	148.624	15,9
Argentina	48.760 (servicios) - 73.140 (comercio)	5,36 (servicios) - 8,05 (comercio)
Colombia	60.316	9,7
Ecuador	60.000	14,3
Uruguay	21.745 (Monotributo) - 36.242 (IPE)	1,82 (Monotributo) - 3,03 (IPE)
Bolivia	19.625 (RTS)	10,0 (RTS)
Canadá	121.400	2,8
Reino Unido	114.072	3,2
Estados Unidos	48.000	1,0

Fuente: Fuentes Castro et al. (2011); “Estudio de Evasión Fiscal en el Régimen de Pequeños Contribuyentes”, sobre la base de cifras oficiales de cada país.

Algunas lecciones sobre la tributación simplificada en la región

- Los RS no deben constituir un privilegio sino una simplificación tendiente a elevar el cumplimiento voluntario. Se debe evitar la “masificación” de los RS si se pretende hacer más equitativo el sistema tributario.
- Tener presente los problemas que acarrear los tratamientos discriminantes para el diseño de la política y la administración tributaria. La correcta categorización es fundamental y debe ser priorizada. La continua actualización de los parámetros objetivos también es necesaria.
- La vida útil de los RS debe ser acotada en cuanto a los sistemas y a la permanencia de los contribuyentes en los mismos. A largo plazo, se deben ir suprimiendo en la medida que los contribuyentes se vayan incorporando en el régimen general de tributación.
- El nivel de recaudación tributaria potencial no es significativo e involucran una gran cantidad de contribuyentes, lo cual desincentiva a las administraciones tributarias para asignar recursos al control específico de los mismos, fortaleciendo los efectos negativos antes indicados.

- 
-
- 1) **La informalidad en la economía. Causas y consecuencias.**
 - 2) **El tamaño de la economía informal en América Latina.**
 - 3) **La tributación en AL durante las últimas dos décadas.**
 - 4) **Relaciones entre la informalidad y el sistema tributario.**
 - 5) **Respuestas de la política tributaria para atender la informalidad: regímenes simplificados para pequeños contribuyentes en AL.**
 - 6) **Conclusiones y perspectivas**

6) Conclusiones y perspectivas

- A pesar de la complejidad que reviste, el estudio de la informalidad en la economía ha cobrado cada vez más relevancia. Y, en ese sentido, aunque se reconoce que dicho fenómeno responde a múltiples causas y provoca múltiples consecuencias, el aspecto tributario se erige como uno de los factores más relevantes a la hora de analizar las características específicas que el mismo adquiere en los países de América Latina.
- A pesar de ser una de las regiones con mayor nivel de informalidad en el mundo, en la última década se ha observado una tendencia decreciente de la informalidad en todas las economías latinoamericanas, aún con distintos grados de importancia, la cual ha estado acompañada de un considerable y generalizado aumento del monto de ingresos tributarios aportados fundamentalmente por el IVA y, en menor medida, también por el ISR.
- El nivel de informalidad en los países de la región está relacionado con el grado de desarrollo económico, con las desigualdades socioeconómicas intrínsecas y con los niveles de evasión tributaria.

Conclusiones y perspectivas (cont.)

- El nivel de ingresos tributarios en la mayoría de los países de AL se encuentra muy por debajo de los valores alcanzados por los países desarrollados. La estructura tributaria se ha concentrado cada vez más en dos pilares fundamentales (IVA e ISR) y continúa estando mayormente sesgada hacia la tributación indirecta. Esto resulta en un muy limitado impacto redistributivo de los sistemas tributarios en América Latina.
- Los regímenes simplificados son útiles como solución tributaria contra la informalidad, pero deben concebirse como un “puente” o paso intermedio y transitorio para los contribuyentes entre el sector informal y el régimen general de tributación.
- Poner el énfasis en el círculo virtuoso: formalización de contribuyentes → reduce la evasión tributaria y promueve el cumplimiento voluntario → mejora la equidad horizontal y vertical entre contribuyentes → fortalece la legitimidad del Estado → aumenta confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y revaloriza los beneficios de la formalidad.



Muchas gracias

gomezsabaini@gmail.com