

Informalidad y política fiscal en América Latina

Una visión integral de los desafíos

Christian Daude

Centro de Desarrollo OCDE



Bogotá, 13 de Julio de 2012
II Foro LAC Política Tributaria

- **Conceptos y cuantificación del problema: realidades heterogéneas**
- **Informalidad y política fiscal: tributación y gasto público**
- **Legitimidad fiscal y aspectos de economía política**

¿Qué es la informalidad?

Economía “subterránea”

Toda producción legal de bienes y servicios económicos que se oculta deliberadamente a las autoridades públicas para evitar el pago de impuestos, contribuciones a la seguridad social, cumplir con ciertas normas laborales o procesos administrativos. (OCDE, 2002)

Sector informal

Basada en características económicas de las unidades productivas: cuenta propia y trabajo familiar; microempresas no registradas o que ocupan trabajadores no registrados (OIT, 2002)

Empleo informal

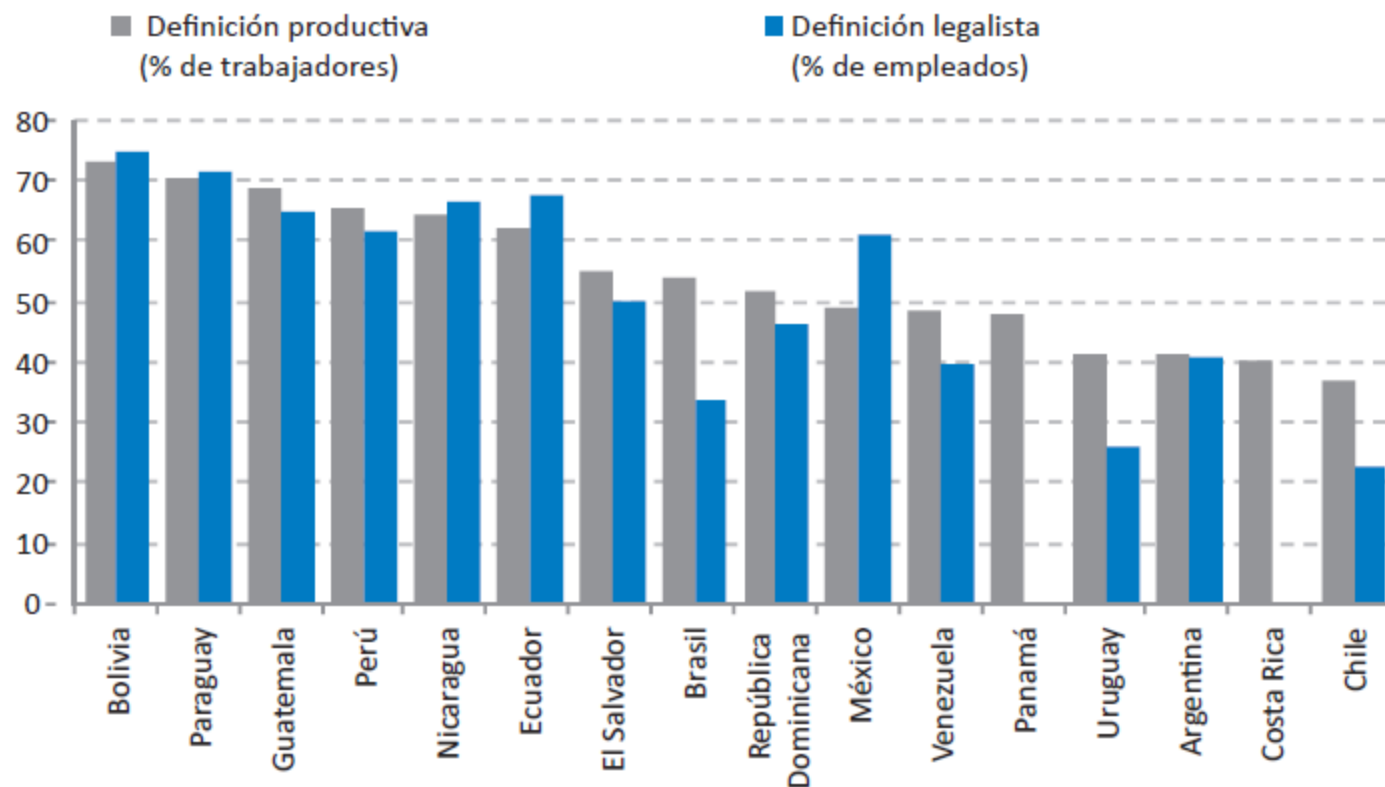
Basada en la situación legal de las relaciones laborales: i) empleo en empresas informales, incl. empleador, empleados, trabajadores por cuenta propia, trabajo familiar no remunerado; ii) empleo fuera de empresas informales, tales como servicio doméstico, trabajadores zafrales, a destajo, o tiempo parcial, trabajadores no registrados o declarados

Para medir el empleo informal se puede usar un criterio económico/productivo (autoempleo no calificado, asalariados en microempresas, trabajadores sin ingresos) o criterio legalista (derecho y contribución a las prestaciones sociales establecidas). (OIT, 2003)

¿Qué es la informalidad?

- Las definiciones tienen coincidencias, pero también importantes. Por ejemplo, de acuerdo a la definición de economía subterránea, la informalidad es sinónimo de evasión, mientras que en las otras dos definiciones no es necesariamente así.
- La propia definición y priorización de cómo medir la informalidad tiene influencia sobre las prioridades de políticas.
- Para América Latina, los estudios muestran que la informalidad es un problema multidimensional que no se reduce a un problema de evasión tributaria (Loayza et al, 2009; OCDE, 2009).
- En lo que sigue, entonces nos inclinamos por considerar la informalidad laboral, porque permite también considerar el lado del gasto público y otros aspectos relevantes.

Informalidad en América Latina



Notas:

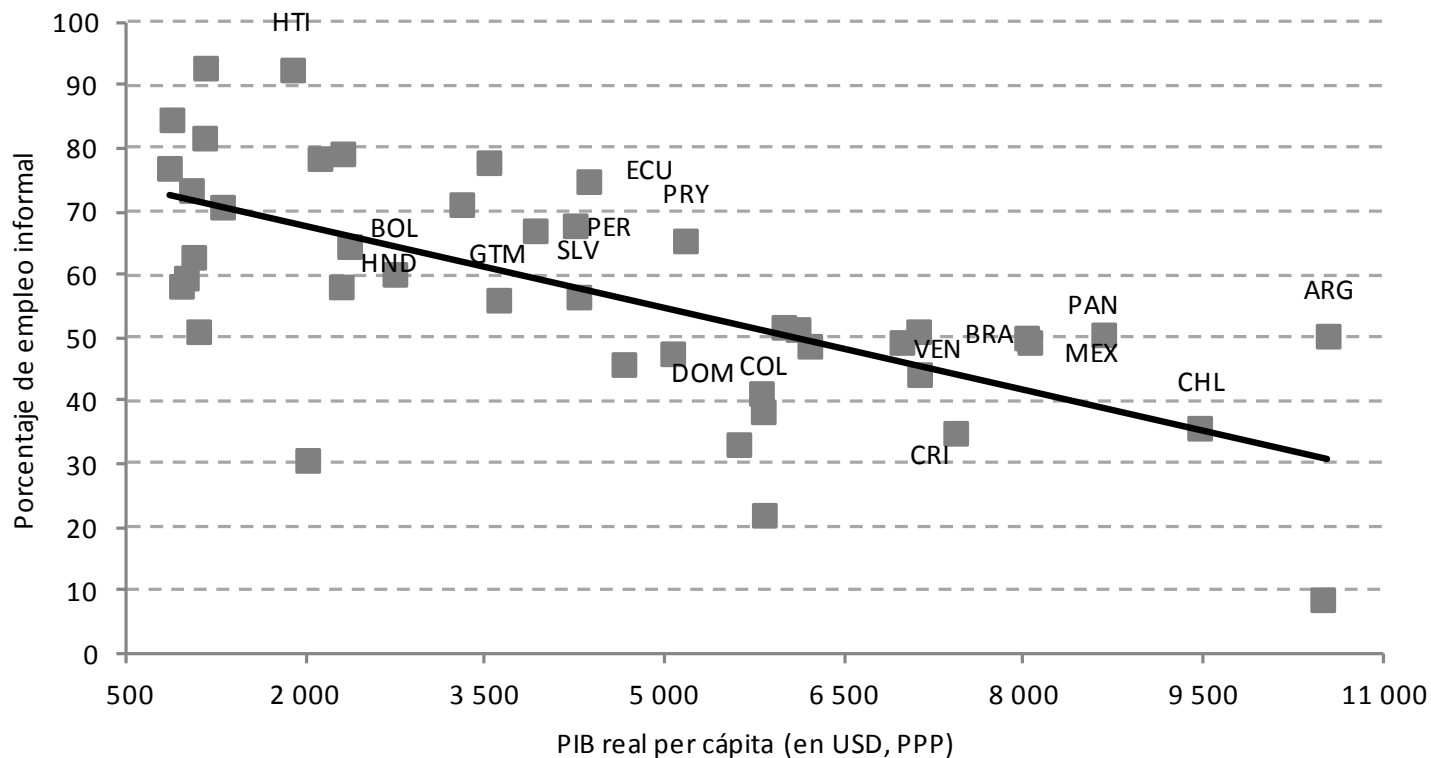
a) El empleo informal, según definición de Gasparini y Tornarolli (2007) y Perry *et al.* (2007), incluye a los trabajadores autoempleados no cualificados, a los trabajadores en empresas de menos de cinco empleados y a los trabajadores no remunerados. b) Para mayor información, véase el anexo estadístico, cuadros 5.A1 y 5.A2.

Fuentes: Gasparini y Tornarolli (2007), Perry *et al.* (2007) y CEDLAS, *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*.

¿Es solamente parte natural del proceso de desarrollo?

Empleo informal y PIB per cápita

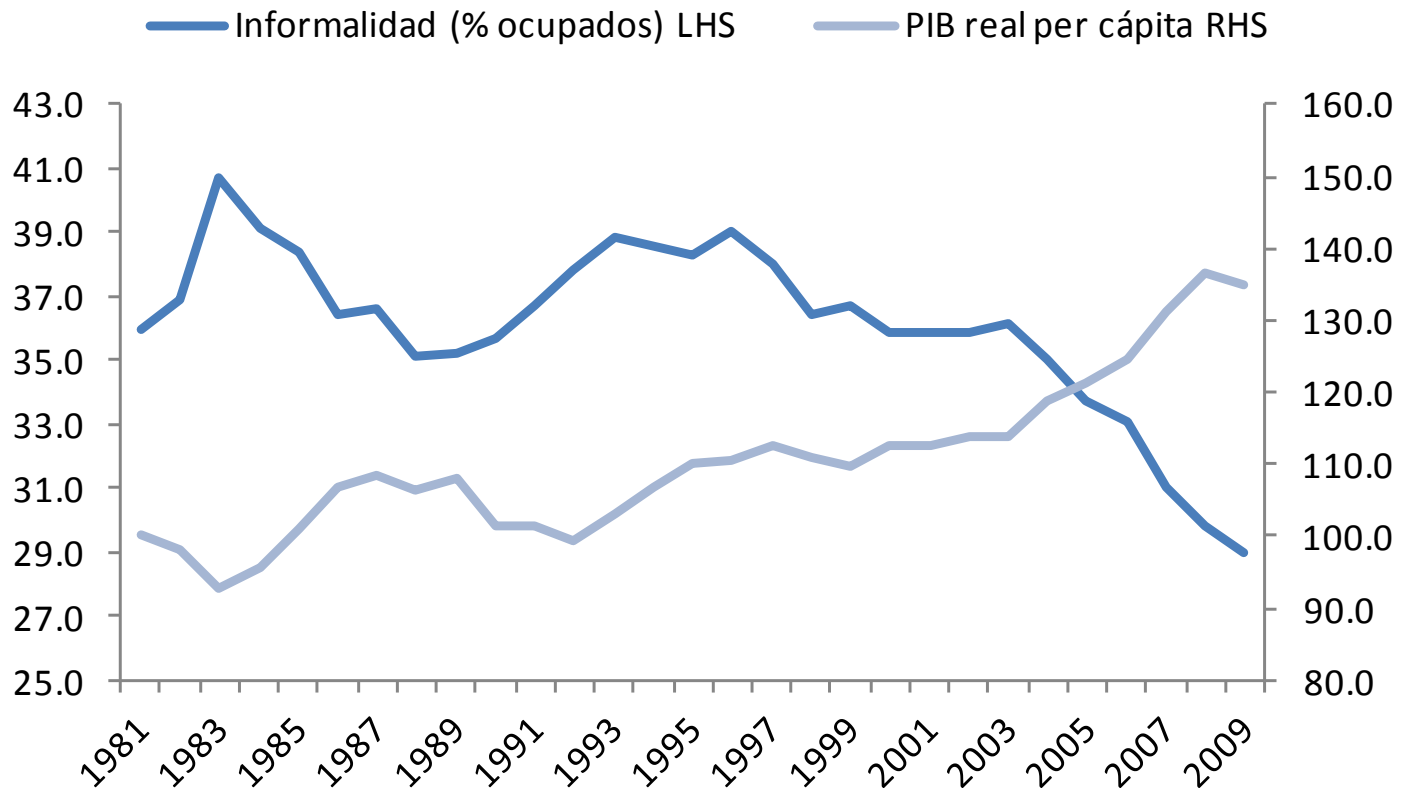
(Porcentaje del empleo informal en el empleo total no agrícola de países emergentes, mediados de los años 2000)



Fuente: Jütting y de Laiglesia (2009)

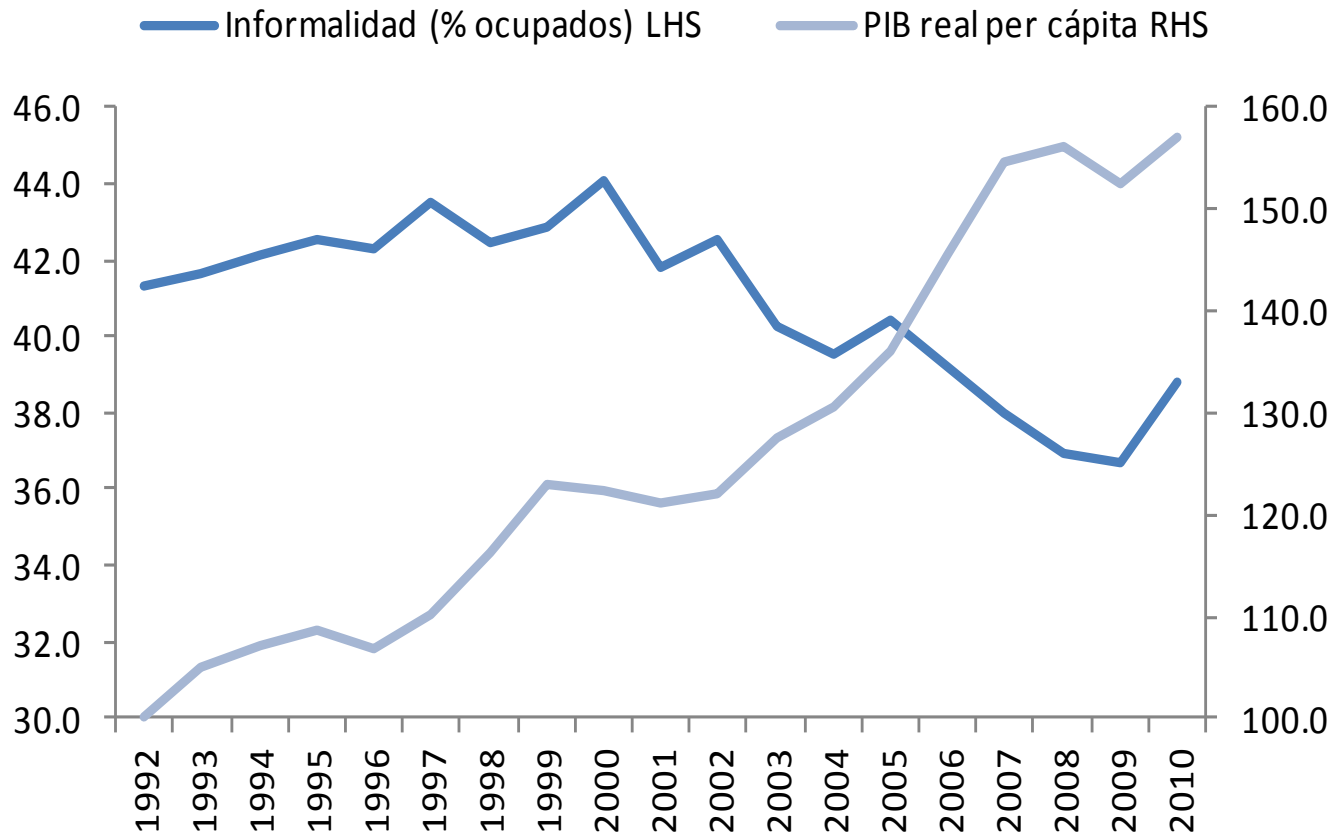
Informalidad y crecimiento económico

Brasil



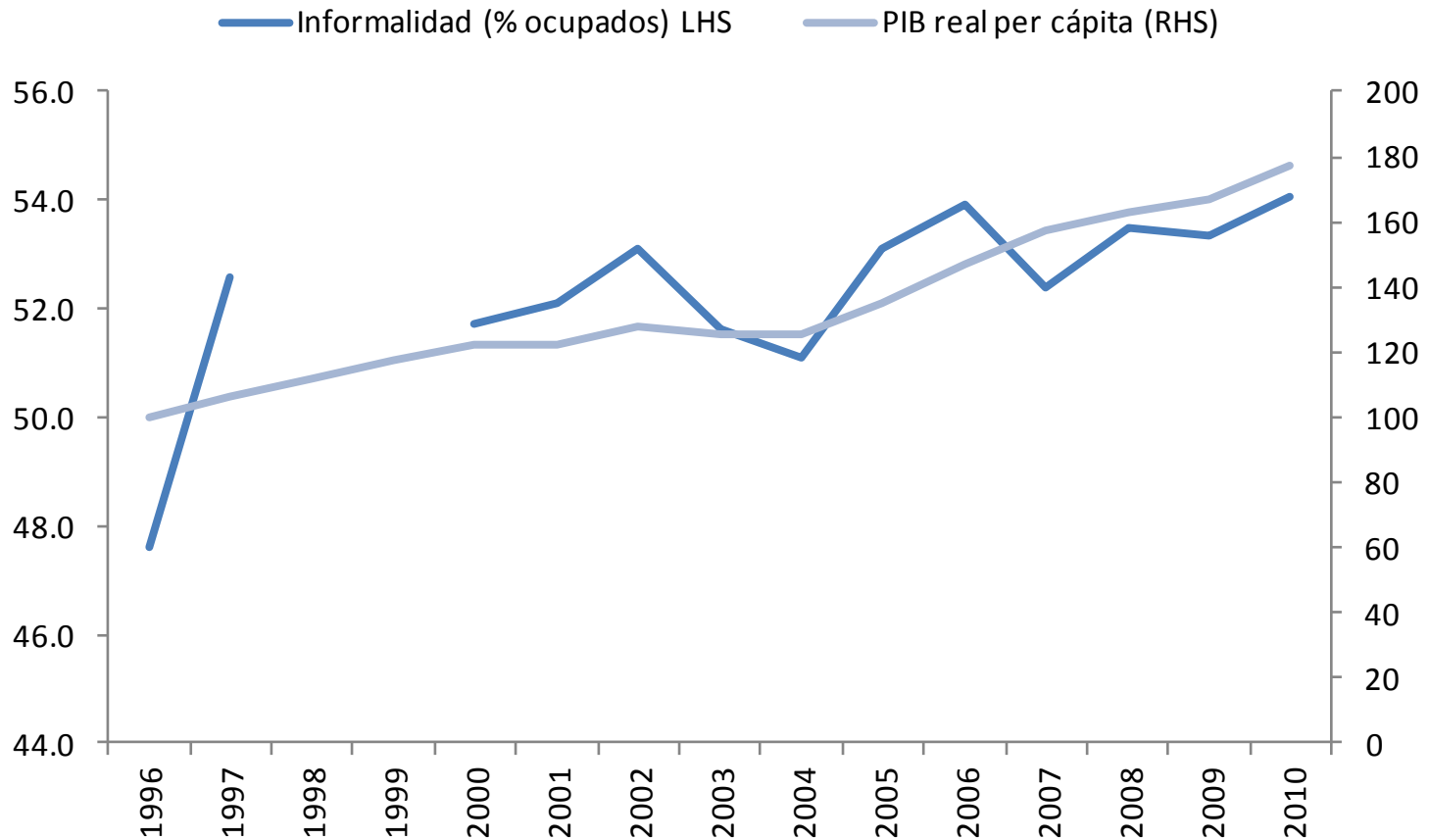
Informalidad y crecimiento económico

Costa Rica



Informalidad y crecimiento económico

República Dominicana



Las diferentes causas de la informalidad

- Visión tradicional: mercado laboral segmentado donde los informales están excluidos del sector más productivo (ya sea por insuficiente dinamismo de estos sectores o una regulación excesiva del mercado de trabajo)
- Una interpretación alternativa es que las personas se salen voluntariamente. En esta visión la informalidad ofrece ventajas, no solamente eludir impuestos y regulaciones, sino también mayor flexibilidad y autonomía, adquirir experiencia laboral o acceso a redes alternativas de seguridad social.
- Ambos enfoques son complementarios, especialmente cuando la escasa disponibilidad o calidad de servicios públicos conduce a decidir “salirse”, independientemente de las rigideces en el acceso a las prestaciones.

Por ejemplo, en zonas rurales de México el número de camas por beneficiario es 10 veces menor que en las zonas urbanas. Esta brecha – aunque no excluya formalmente a los habitantes de zonas rurales – los incentiva seriamente a optar por no contribuir a la seguridad social (Levy, 2008).

Exclusión o salida voluntaria? Movilidad

Movilidad entre trabajo formal e informal en México

(Porcentaje de los individuos de 20 a 60 años, 2002-2005)

Hombres

2002	2005			
	Asalariados informales	Asalariados formales	Trabajadores por cuenta propia	No trabajan
Asalariados informales	46.7	22.3	20	10.9
Asalariados formales	18.9	61.8	9.6	9.7
Trabajadores por cuenta propia	18.6	9.7	62.9	8.9
No trabajan	15.1	23.6	20.4	41
Total	25.5	34.1	26.4	13.9

- Alta movilidad se confirma para otros países de la región también (Bosch y Maloney, 2005 & 2010)
- Esto indica que al menos una parte de la informalidad no es por exclusión

Exclusión o salida voluntaria? Autoempleo y asalariados

- Una aproximación es suponer que los asalariados informales probablemente preferirían ser formales (excluidos), mientras que el autoempleo informal puede estar asociado más a la salida voluntaria.
- Sin embargo, encuestas que preguntan directamente a las personas sobre sus preferencias una realidad más compleja: un 59% de los autoempleados en Colombia preferirían un trabajo asalariado en el sector formal, 1/3 en Brasil o ¼ en Bolivia o República Dominicana (Perry et al, 2007)
- A esto se le suma el problema del autoempleo “falso” que trabajan dirariamente para un empleador como subcontratados.
- Al considerar los asalariados informales, se observan diferencias importantes entre los países OCDE y AL.

Exclusión o salida voluntaria?

	Autoempleo^a (% de empleo civil total) 2006	Empleados en puestos de trabajo informales (% de empleo no agrícola) Últimos datos disponibles
Corea	32.8	25.8
España	17.9	
Grecia	36.3	
Hungría	12.8	2.6
Italia	26.7	
México	34.5	31.5
Polonia	24.4	4.9
Portugal	24.0	
República Checa	16.2	1.8
República Eslovaca	12.6	2.2
Turquía	43.5	21.7
OCDE^b	16.9	

Notas:

a) El autoempleo incluye a los trabajadores por cuenta propia, a los empleadores y a los trabajadores familiares no remunerados.

b) OCDE es el promedio de los 30 países miembros de la OCDE.

Fuentes: Datos de OCDE (2007), *Annual Labour Force Statistics*, y de OCDE (2008), *OECD Employment Outlook*.

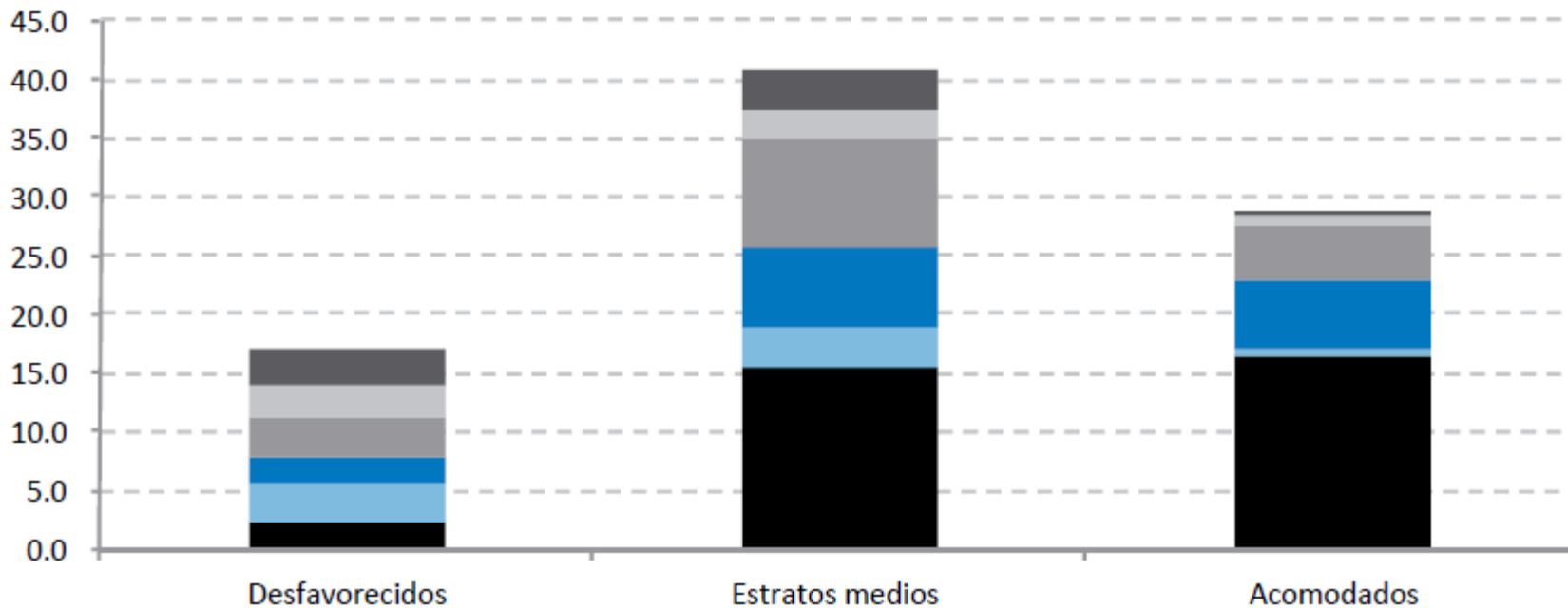
Segmentación y heterogeneidad dentro de la informalidad

- Una diferencia adicional importante entre AL y la OCDE es que mientras que en AL la informalidad está concentrada en puestos de trabajo informales en la OCDE se trata más bien de trabajo informal o no declarado, es decir trabajo o ingresos suplementarios que no son declarados por los propios trabajadores.
- Sin embargo, es claro que dentro de la informalidad latinoamericana existen diferentes tramos. Un tramo superior de salida voluntaria, con capacidad de contribución y que evade impuestos y regulaciones y un tramo inferior que no tiene otra opción para acceder a un ingreso.

Segmentación por estrato de ingreso

Brasil, 2006

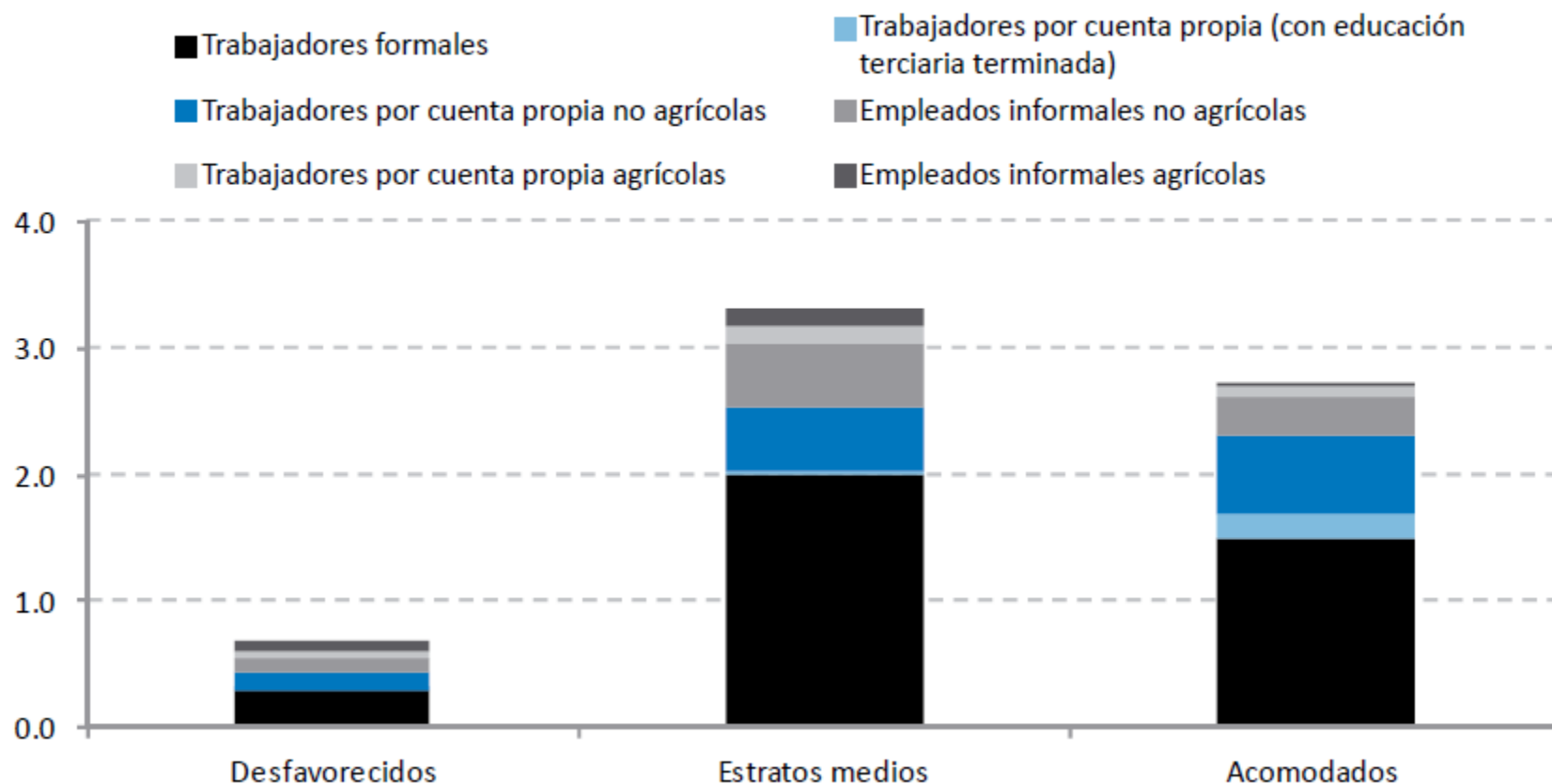
- Trabajadores formales
- Trabajadores por cuenta propia no agrícolas
- Trabajadores por cuenta propia agrícolas
- Trabajadores por cuenta propia (con educación terciaria terminada)
- Empleados informales no agrícolas
- Empleados informales agrícolas



Fuente: Con base en la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* 2006.

Segmentación por estrato de ingreso

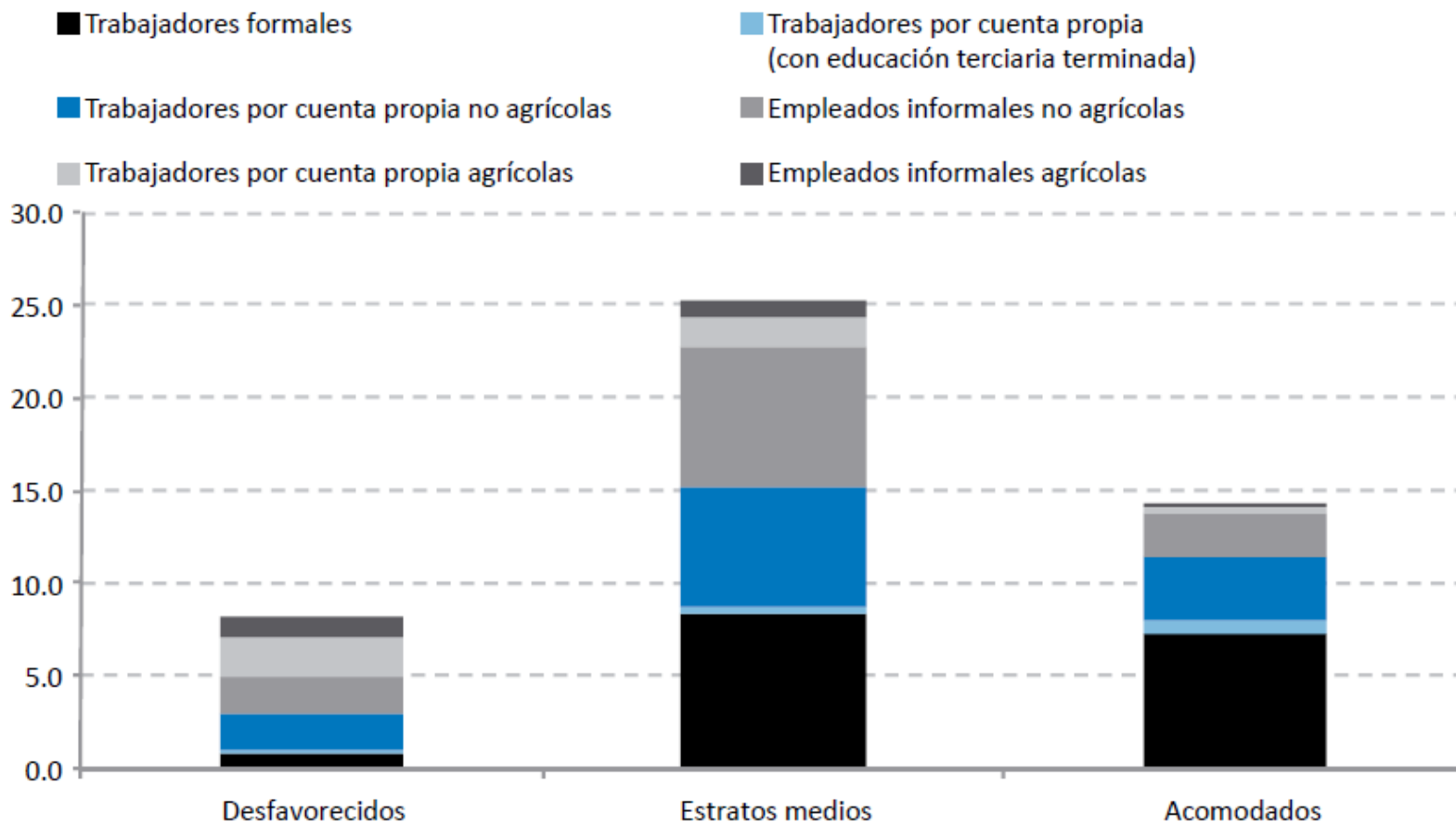
Chile, 2006



Fuente: Con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2006.

Segmentación por estrato de ingreso

México, 2006



Fuente: Con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006.

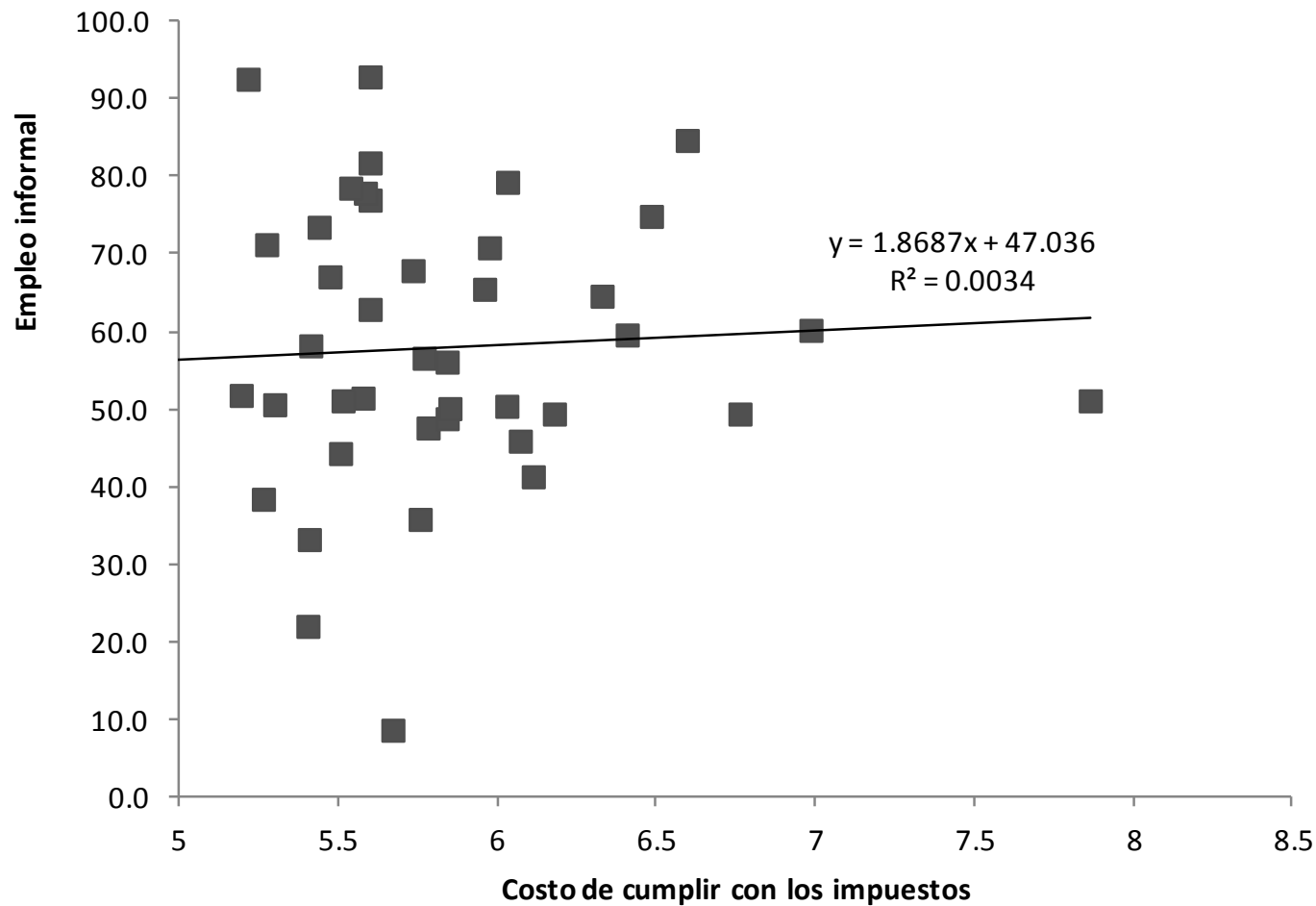
Segmentación y heterogeneidad dentro de la informalidad

- Una diferencia adicional importante entre AL y la OCDE es que mientras que en AL la informalidad está concentrada en puestos de trabajo informales en la OCDE se trata más bien de trabajo informal o no declarado, es decir trabajo o ingresos suplementarios que no son declarados por los propios trabajadores.
- Sin embargo, es claro que dentro de la informalidad latinoamericana existen diferentes tramos. Un tramo superior de salida voluntaria, con capacidad de contribución y que evade impuestos y regulaciones y un tramo inferior que no tiene otra opción para acceder a un ingreso.
- Esta distinción es importante a los efectos del diseño de políticas efectivas para reducir la informalidad y los efectos asociados no deseados. Por ejemplo, si se quiere brindar un mayor cobertura de pensiones, los estratos desfavorecidos no tienen capacidad de ahorro, pero los estratos medios si. Para los primeros pensiones no contributivas son adecuadas, para los otros hay que buscar medidas que flexibilicen el acceso y fomenten el ahorro.

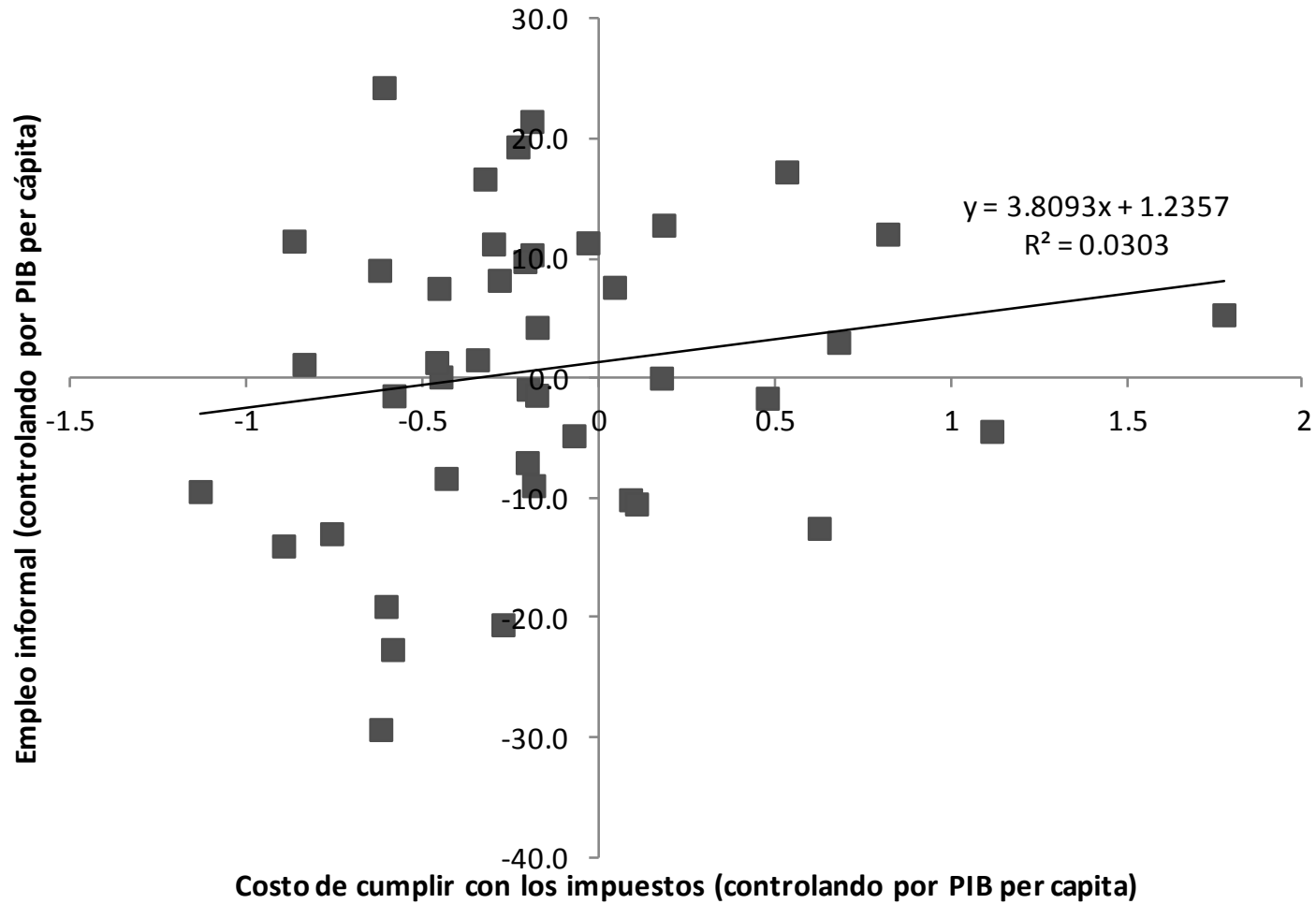
Tributación e informalidad

- Se requiere un enfoque que tome en cuenta la heterogeneidad de las causas de la informalidad.
- Los niveles de impuestos y contribuciones sociales por sí solos no son los causantes de la informalidad. Importa la calidad del gobierno y otros aspectos regulatorios (Friedman et al, 2000).

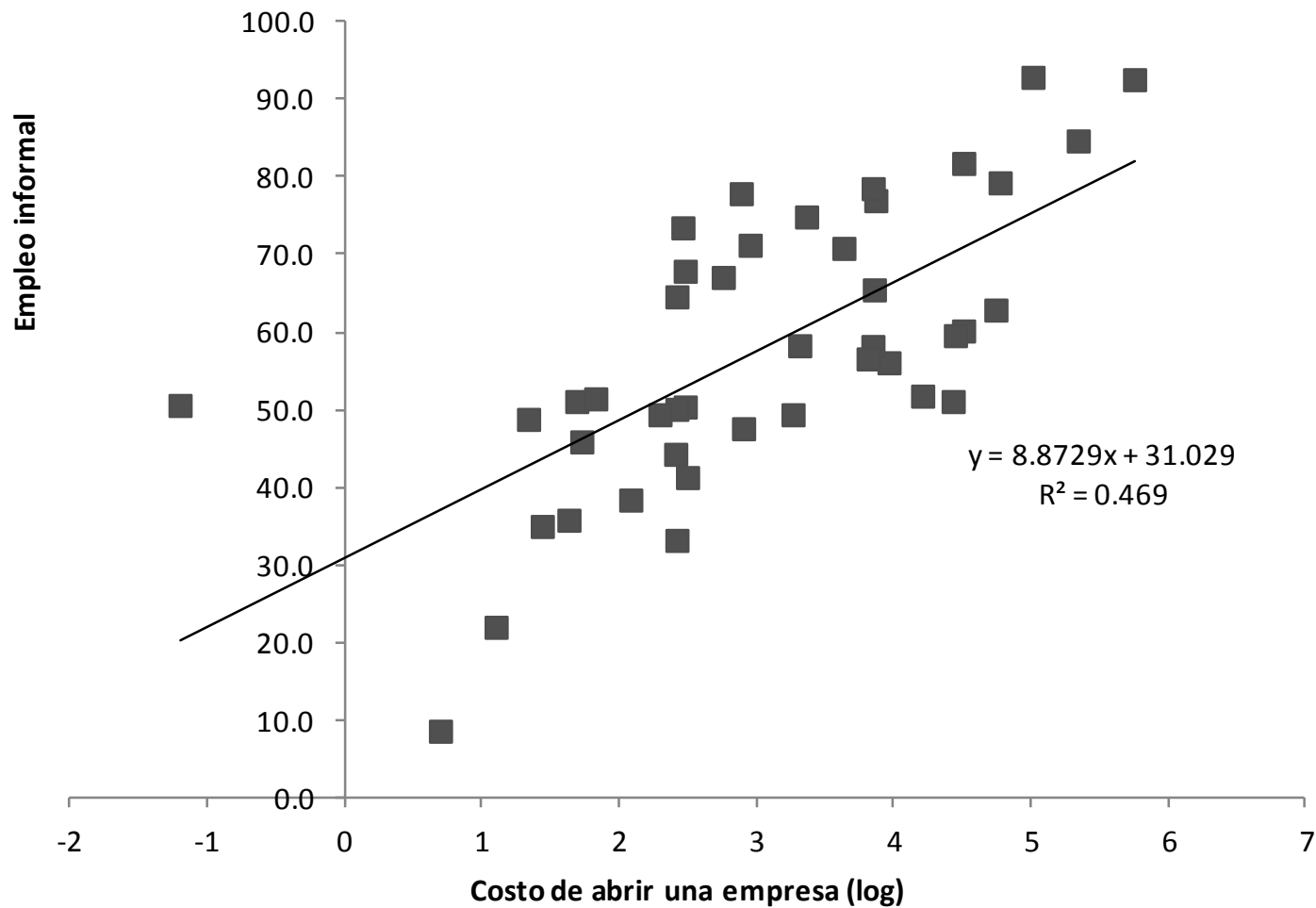
Escasa correlación parcial entre informalidad e impuestos



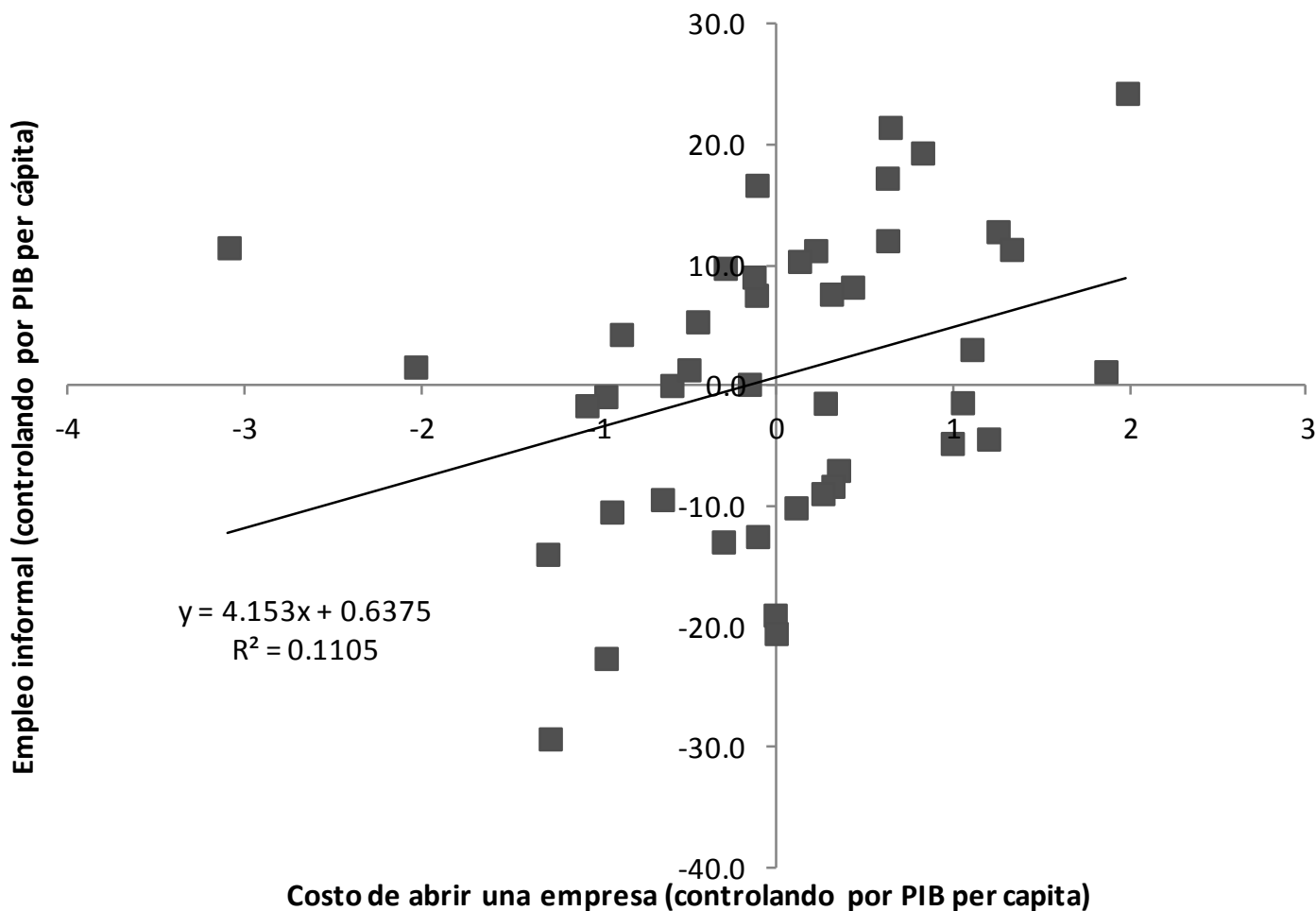
Escasa correlación parcial entre informalidad e impuestos



Las barreras a la entrada parecen ser más relevantes



Las barreras a la entrada parecen ser más relevantes



Tributación e informalidad

- Se requiere un enfoque que tome en cuenta la heterogeneidad de las causas de la informalidad.
- Los niveles de impuestos y contribuciones sociales por sí solos no son los causantes de la informalidad. Importa la calidad del gobierno y otros aspectos regulatorios (Friedman et al, 2000).
- Es importante entonces facilitar la entrada y bajar el costo de cumplimiento. Los regímenes simplificados para PyMES pueden ser útiles en este sentido. Sin embargo, hay que tener cuidado en crean incentivos perversos al crecimiento de las empresas. Una simplificación del régimen general tendría ventajas en este sentido, complementándose con servicios a las PyMES para ayudarles en el cumplimiento impositivo.

Tributación e informalidad

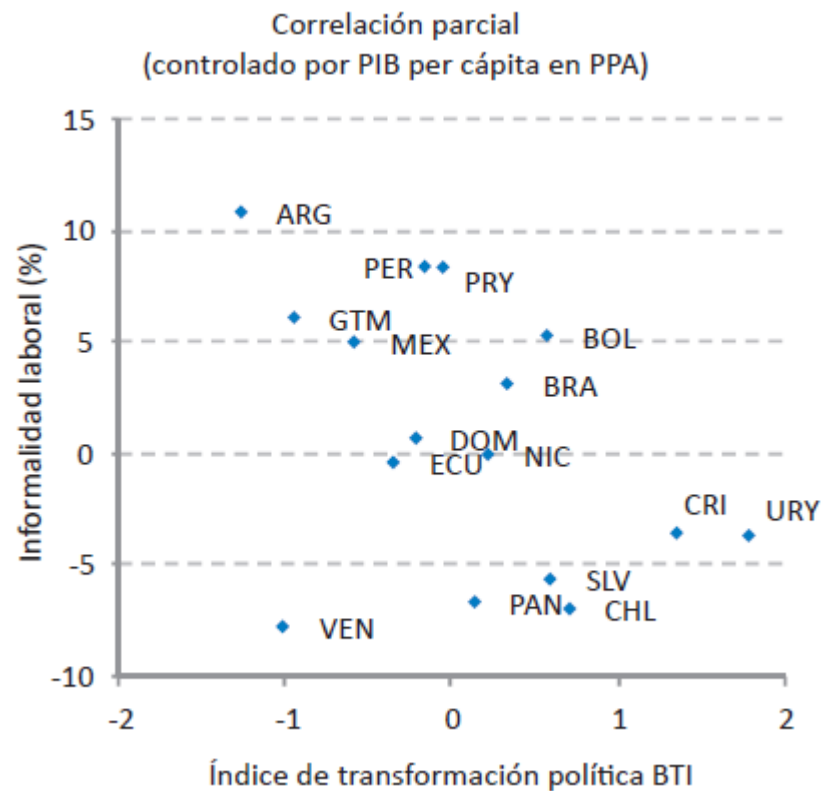
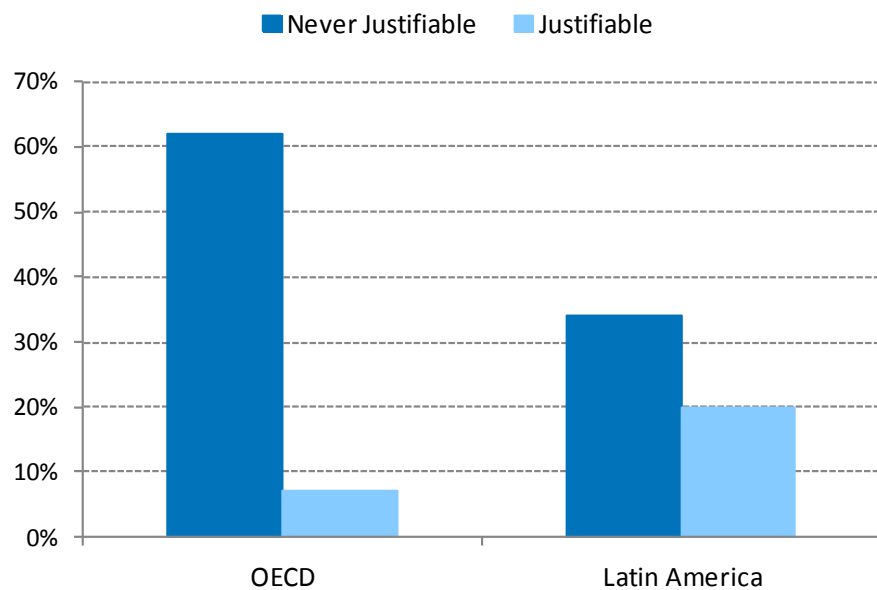
- En el tramo superior (sobre todo profesionales independientes) existe más capacidad de contribución y altos niveles de evasión. El costo de monitoreo e inspección para las administraciones es alto.
- A su vez, estimaciones de evasión – por ejemplo en México – muestran que la evasión fiscal de los pequeños contribuyentes es solamente un 2%-3% del total de la evasión.
- Por lo tanto, un régimen simplificado puede ser útil y eficiente desde el punto de la administración que combinándolo con la incorporación de TICs puede reducir la evasión. A su vez, brindando algo de asistencia (p.e. contabilidad mínima ayuda a la productividad en el largo plazo)
- Sin embargo, en muchos países de la región la mayoría de los trabajadores son demasiado pobres para pagar otros impuestos (p.e. renta personal). Prioridad sería su inclusión en la seguridad social. En términos netos esto muchas veces es un costo para el gobierno.

La importancia del gasto y la legitimidad fiscal

- La percepción de una alta ineficiencia y despilfarro en el gasto, la falta de transparencia y corrupción son problemas más fundamentales de los sistemas fiscales latinoamericanos.
- La informalidad es un signo de un débil contrato social, donde un número importante de la población está excluido del sistema. A su vez, los ciudadanos no perciben al Estado como legítimo representante de sus intereses y optan por salirse.

Fortaleciendo el contrato social

¿Se justifica la evasión fiscal?



La importancia del gasto y la legitimidad fiscal

- La percepción de una alta ineficiencia y despilfarro en el gasto, la falta de transparencia y corrupción son problemas más fundamentales de los sistemas fiscales latinoamericanos.
- La informalidad es un signo de un débil contrato social, donde un número importante de la población está excluido del sistema. A su vez, los ciudadanos no perciben al Estado como legítimo representante de sus intereses y optan por salirse.
- Mejorar la calidad y transparencia del gasto, así como el fortalecimiento de instituciones es una piedra angular de las reformas exitosas.
- El fortalecimiento de las administraciones tributarias es un paso importante en esta dirección, pero falta el otro lado.

Informalidad y política fiscal en América Latina

Una visión integral de los desafíos

Christian Daude

Centro de Desarrollo OCDE



Bogotá, 13 de Julio de 2012
II Foro LAC Política Tributaria