

Consideraciones para el diseño de políticas fiscales para reducir la informalidad en América Latina y el Caribe

Sector de Instituciones para
el Desarrollo

División de Gestión Fiscal

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-882

Mauricio Cárdenas
Cristina Fernández
Alejandro Rasteletti
Diego Zamora

Consideraciones para el diseño de políticas fiscales para reducir la informalidad en América Latina y el Caribe

Mauricio Cárdenas
Cristina Fernández
Alejandro Rasteletti
Diego Zamora

Agosto de 2021

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Resumen*

La informalidad es un fenómeno multidimensional y persistente en América Latina y el Caribe, que tiene diversidad de causas y consecuencias. Esta publicación enfatiza el papel de la política fiscal como determinante clave de los elevados niveles de informalidad observados en la región, ya que define los incentivos que enfrentan los diferentes actores involucrados. La principal conclusión de este trabajo es que no existen soluciones fiscales simples y generalizables para reducir la informalidad, sino que se requieren estrategias integrales y a la medida, diseñadas en función de los niveles de productividad de las empresas, la calificación de los trabajadores, las condiciones fiscales y la normatividad preexistentes. El diseño de estas estrategias integrales y a la medida debe considerar la viabilidad política y fiscal de las medidas propuestas. Además, estas deben ser consensuadas entre las distintas partes interesadas, a fin de alentar su sostenibilidad en el tiempo, y tienen que presentar una secuencialidad adecuada. Si bien para muchos países de la región el fin último de estas estrategias debería ser la reducción de las cargas explícitas e implícitas sobre el trabajo formal, particularmente entre trabajadores de bajos ingresos, es importante lograr victorias tempranas que generen una dinámica a favor de la formalización. En este sentido, la introducción o reforma de regímenes simplificados de tributación y el fortalecimiento de las administraciones tributarias son un buen punto de partida pues, además de ser mecanismos generalmente efectivos para reducir la informalidad, tienen bajos costos políticos y fiscales. En muchos países estas medidas podrían introducirse de manera inmediata, para luego avanzar en el rediseño de políticas tributarias, sociales y laborales, que impulsen reducciones en la informalidad de mayor envergadura y sostenibles en el tiempo.

Códigos JEL: H2, H3, H5, E26, J46, J8

Palabras clave: informalidad, trabajo informal, informalidad de firmas, política fiscal, impuestos, subsidios, gasto social.

* Los autores agradecen la colaboración de Francisco Fernández y Juan David Torres en la preparación de esta publicación. También agradecen los comentarios recibidos de Carola Pessino y diversos especialistas de la División de Gestión Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo.

Índice

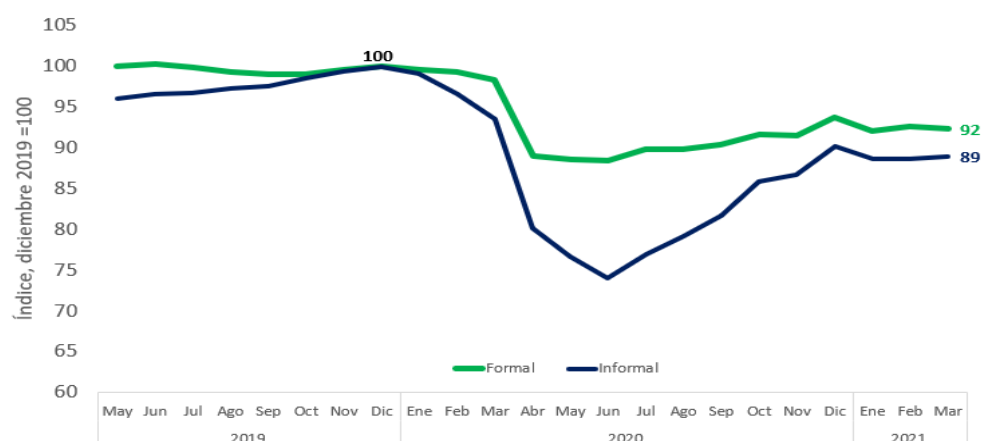
1. Introducción	3
2. Definiciones de informalidad y marco conceptual para su análisis	5
2.1. ¿Qué se entiende por informalidad y cuáles son sus características en ALC?	5
2.2. Marco conceptual	9
3. Las políticas para combatir la informalidad en la práctica	15
3.1. Políticas de reducción de los costos laborales	16
3.2. Regímenes simplificados de tributación	18
3.3. Gestión del riesgo al aumentar el costo de incumplir las normas	19
3.4. Rediseño de las políticas sociales	21
4. Economía política de las políticas para reducir la informalidad	22
4.1. Viabilidad política y fiscal	22
4.2. Tamaño y temporalidad de los impactos	24
4.3. Síntesis.....	26
5. Conclusiones	27
Referencias	28

1. Introducción

Las secuelas de la pandemia debida al coronavirus sobre los mercados laborales de América Latina y el Caribe (ALC) hacen indispensable retomar el debate sobre cómo las políticas fiscales pueden ayudar a dinamizar la generación de empleos formales y de calidad en la región. En 2020 la actividad económica en ALC se contrajo en un 7,4%, lo cual representa la mayor contracción económica desde 1821 (BID, 2021). Esta caída en la actividad económica, sumada a las medidas de confinamiento y distanciamiento social, llevaron a que la población ocupada en los países de la región se redujera en 9,3 puntos porcentuales entre fines de 2019 y fines de 2020.¹ Esta caída refleja la magnitud de la pérdida de empleos en la región.

Una de las características importantes de la dinámica del empleo en ALC durante la pandemia fue la mayor caída relativa del empleo informal en comparación con el empleo formal, como se aprecia en el gráfico 1. Las drásticas medidas de confinamiento implementadas, la reducción de actividades de mayor contacto humano (como los servicios y el comercio) y la mayor flexibilidad para despedir trabajadores explican por qué el empleo informal se vio afectado en mayor proporción que el formal (FMI, 2021). Sin embargo, también es cierto que la recuperación del empleo informal ha sido más acelerada que la del empleo formal. Por ello, pese a una caída inicial de las tasas de informalidad (ocupados informales sobre ocupados totales), de continuar esta tendencia, es muy posible que las tasas de informalidad en la pospandemia superen a las de la prepandemia.

Gráfico 1. Índice de trabajadores formales e informales en ALC
(promedio simple, diciembre 2019 = 100)



Fuente: Tabulados con base en encuestas de hogares de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú en la última fecha disponible. Desde enero de 2021, corresponde solo a Brasil, Colombia y México.

¹ Esta cifra corresponde a un promedio simple de las dinámicas laborales en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

La discusión sobre políticas públicas para enfrentar la informalidad en ALC es importante no solo por la complejidad de la coyuntura actual, sino también porque la región no ha logrado avances significativos en este frente, incluso en los años de mayor crecimiento económico. A fin de poder definir estrategias efectivas para reducir la informalidad en una economía, el punto de partida siempre debe ser entender las diversas razones e incentivos que llevan a los trabajadores y las empresas a operar en la informalidad. Como se discute posteriormente, la informalidad es un fenómeno multidimensional, con diversas causas y consecuencias, las cuales a su vez suelen variar de país en país. Esta observación tiene dos implicaciones importantes. Primero, reducir la informalidad de manera significativa requiere diseñar planes integrales que aborden las diferentes dimensiones de la informalidad, y no medidas aisladas. Segundo, las estrategias que se definan deben diseñarse a la medida, ajustándose al contexto local de cada país.

En la definición de las estrategias integrales mencionadas es importante considerar que no todas las políticas para reducir la informalidad requieren el mismo esfuerzo político para ser implementadas ni tienen el mismo impacto. También hay grandes diferencias en cuanto a sus costos fiscales. Por tales motivos, es fundamental analizar la secuencialidad en la implementación de medidas. Para generar una dinámica a favor de la formalización, es vital lograr victorias tempranas de bajo costo fiscal y político. En este sentido, medidas como introducir o rediseñar regímenes simplificados de tributación, o fortalecer las administraciones tributarias en materia de facilitación y fiscalización del cumplimiento de obligaciones son buenos puntos de partida. Esto se debe a que además de ser mecanismos que pueden ser muy efectivos, no generan gran resistencia política y no requieren montos significativos de recursos fiscales, lo que facilita su implementación. Simultáneamente, se debe avanzar en el diseño de reformas integrales a la política tributaria, social y de la regulación laboral, que reduzcan las cargas explícitas e implícitas sobre el trabajo formal. En todos los casos, las reformas que se definan deben ser consensuadas entre las diferentes partes involucradas para asegurar la continuidad en el tiempo de esas estrategias.

Una consideración importante a tener en cuenta durante la definición de las estrategias integrales para la formalización es que la formalidad no debe pensarse como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar el objetivo último de incrementar el bienestar de los trabajadores, particularmente de aquellos de menores ingresos. Por tal motivo, no solo deben considerarse los efectos directos de las políticas propuestas, sino también los efectos indirectos, que en muchos casos pueden incluso ser más importantes que los directos. Un ejemplo típico de políticas bien intencionadas con importantes efectos indirectos negativos son las destinadas a aumentar los beneficios y prestaciones que reciben los trabajadores formales. Si son autofinanciadas, estas políticas aumentan el costo de contratar un trabajador formal, lo que puede llevar a una reducción significativa en la

probabilidad de conseguir un trabajo formal para muchos trabajadores. De no ser autofinanciadas, el impacto fiscal de este tipo de medidas reduce el margen de maniobra de los gobiernos para adoptar políticas orientadas a reducir la informalidad. Además, un aumento insostenible en la deuda pública o en los pasivos pensionales puede llevar a una reducción del bienestar de las generaciones futuras. Este último punto es fundamental en el momento actual. La pandemia ha obligado a los gobiernos de la región a incurrir en gastos inesperados y ha reducido sus fuentes de ingreso, lo que ha generado un deterioro fiscal generalizado. Por ello, hoy más que nunca es importante reconocer las restricciones fiscales bajo las cuales se enmarcan las políticas públicas.

Esta publicación busca orientar el diseño de estrategias y políticas para reducir la informalidad con un énfasis en la dimensión fiscal. Para lograr este objetivo, el documento está estructurado en cinco secciones. La siguiente sección presenta un marco conceptual para caracterizar y analizar la informalidad laboral y empresarial. La tercera sección discute las medidas de política que tradicionalmente se han utilizado para reducir la informalidad, y analiza la evidencia empírica existente sobre los impactos que estas medidas han tenido en los países de la región. La cuarta sección introduce algunas consideraciones de economía política que deben tenerse en cuenta a la hora de definir estrategias para reducir la informalidad, y discute la viabilidad de las diferentes medidas de política. Finalmente, la última sección presenta las principales conclusiones.

2. Definiciones de informalidad y marco conceptual para su análisis

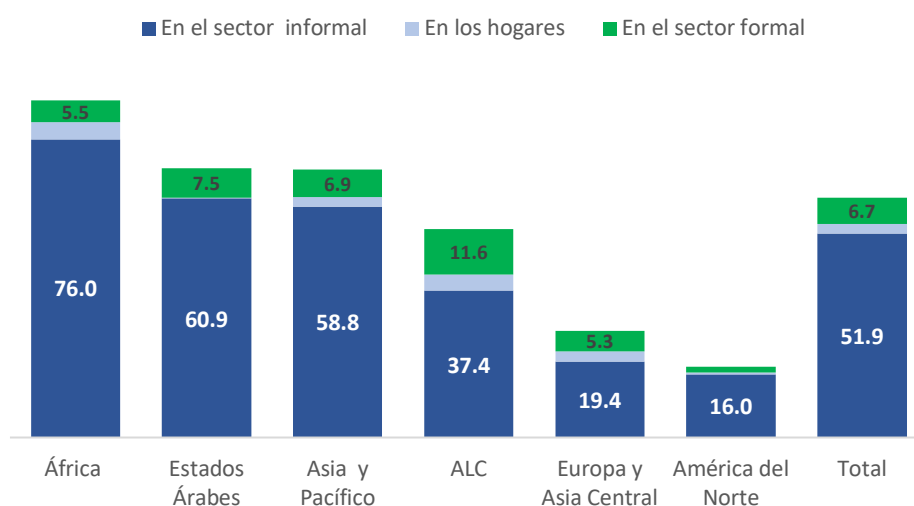
2.1. ¿Qué se entiende por informalidad y cuáles son sus características en ALC?

Dado su carácter multidimensional, medir el nivel de informalidad en una economía no es una tarea sencilla. Entre las definiciones y criterios para su medición, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018) distingue entre trabajadores asalariados y aquellos que trabajan de manera independiente. Los trabajadores asalariados se consideran informales si no contribuyen a la seguridad social o no declaran sus ingresos laborales a las autoridades tributarias. Los trabajadores independientes se consideran informales si la firma en la que trabajan es informal.² De acuerdo con estos criterios, el 53% de los trabajadores en ALC en 2018 eran informales. De este total, 37 puntos porcentuales (p.p.) correspondían a

² La definición de formalidad de las firmas utilizada por la OIT se basa en cuatro criterios. El primero es la institucionalidad del empleador: las entidades formales son el gobierno, las sociedades públicas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado registrado como sociedad. El segundo criterio es el destino final de la producción: las actividades de autoconsumo se consideran informales, mientras que las demás se consideran formales. El tercer criterio es el registro de la firma, de acuerdo con lo establecido en la legislación nacional. El último criterio es contable: se consideran formales aquellas firmas que cuentan con una contabilidad formal.

trabajadores empleados en firmas informales, 11,6 p.p. a empleo informal en empresas formales y el restante 4,1 p.p. a trabajadores informales en los hogares. El gráfico 2 compara los tipos de informalidad de ALC con otras regiones. Dos hechos destacan de la informalidad de ALC en esa comparación. El primero es que muchas empresas formales en ALC contratan trabajadores informalmente, lo que lleva a que ALC sea la región con mayor tasa de empleo informal en empresas formales. Esta tasa es relativamente muy elevada, superando en más de un 50% a los países árabes, que es la región con la segunda mayor tasa. El segundo hecho destacable es que ALC también presenta una elevada proporción de trabajadores no remunerados en los hogares, observándose niveles similares a los de África.

Gráfico 2. Empleo informal por regiones
(promedio simple por país de tasas de informalidad respecto al total de ocupados)



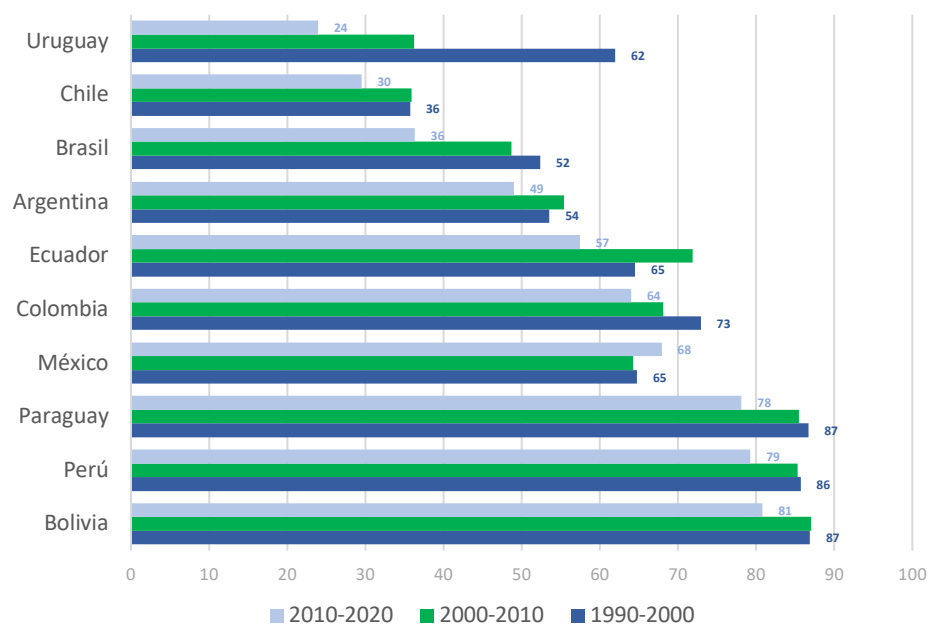
Fuente: OIT (2018).

Si bien la metodología de la OIT busca utilizar una definición homogénea entre países, los valores obtenidos no son perfectamente comparables debido a que la informalidad de los trabajadores independientes (o por cuenta propia) se determina según el criterio de informalidad de firma, mientras que la informalidad de los demás trabajadores se mide con el criterio de pagos a la seguridad social. Esta diferenciación implica que la medición de la informalidad puede verse afectada por la proporción de trabajadores por cuenta propia de cada país.

Por ello, si se utiliza el criterio de cotizaciones de seguridad social aplicado tanto a trabajadores dependientes como a independientes los niveles de informalidad pueden resultar distintos. El gráfico 3 utiliza datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y presenta esta medición para los países de ALC en las tres últimas décadas. Allí sobresalen la gran heterogeneidad entre países y los bajos niveles relativos de informalidad de Chile,

Brasil y Uruguay, así también como la rápida reducción de este índice en estos dos últimos países.

Gráfico 3. Informalidad laboral según contribuciones a la seguridad social



Fuente: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) del BID (2020).

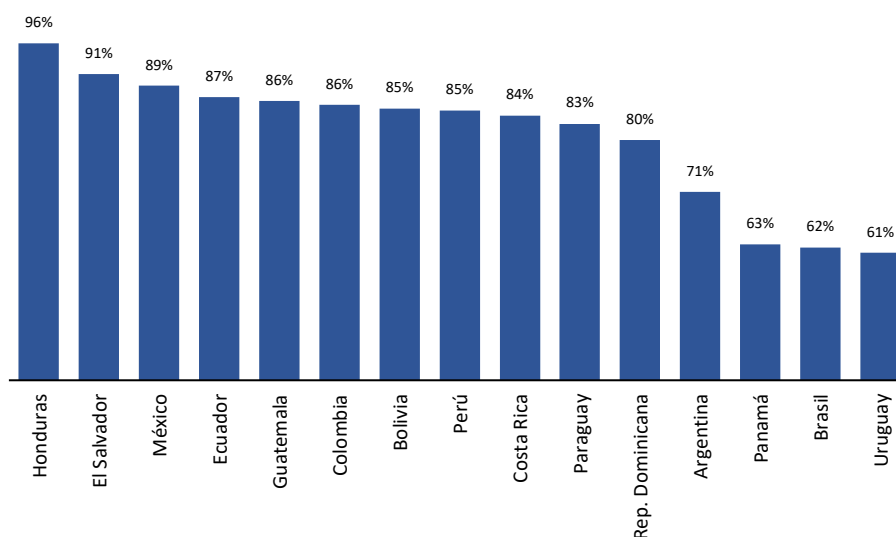
Con respecto a la informalidad empresarial, no existe un indicador estandarizado para los países de ALC. Una medida utilizada frecuentemente para suplir esta carencia es el número total de empleadores de firmas pequeñas como proporción del número total de empleadores. Esta medida asume implícitamente que cada empleador representa a una firma y que todas las firmas pequeñas son informales.³ Los resultados presentados en el gráfico 4 sugieren una elevada prevalencia de la informalidad empresarial en todos los países de ALC.

Finalmente, como se mencionó previamente, muchas empresas formales en ALC contratan trabajadores informales. Este fenómeno suele conocerse como margen intensivo de la informalidad empresarial. El gráfico 5 busca aproximar este fenómeno al analizar cómo la proporción de trabajadores informales varía de acuerdo con el tamaño de las firmas que los emplean. Los resultados indican que los trabajadores de empresas pequeñas son en su gran mayoría informales. Esto sin embargo no puede considerarse informalidad en el margen intensivo, ya que probablemente las empresas pequeñas son ellas mismas informales, por lo que contratan sus trabajadores informalmente. Sin embargo, la informalidad en empresas medianas y grandes sí podría estar reflejando informalidad intensiva, ya que por su tamaño es probable que estas firmas se encuentren registradas y sean formales. Como puede

³ Una medida alternativa añade los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, esta medida alternativa puede sobreestimar el número de empresas, ya que no todos los trabajadores por cuenta propia tienen un negocio.

observarse en el gráfico 5, en un importante número de países existe una alta proporción de trabajadores de empresas medianas y grandes que son informales, lo que refleja la prevalencia relativamente alta de informalidad en el margen intensivo.

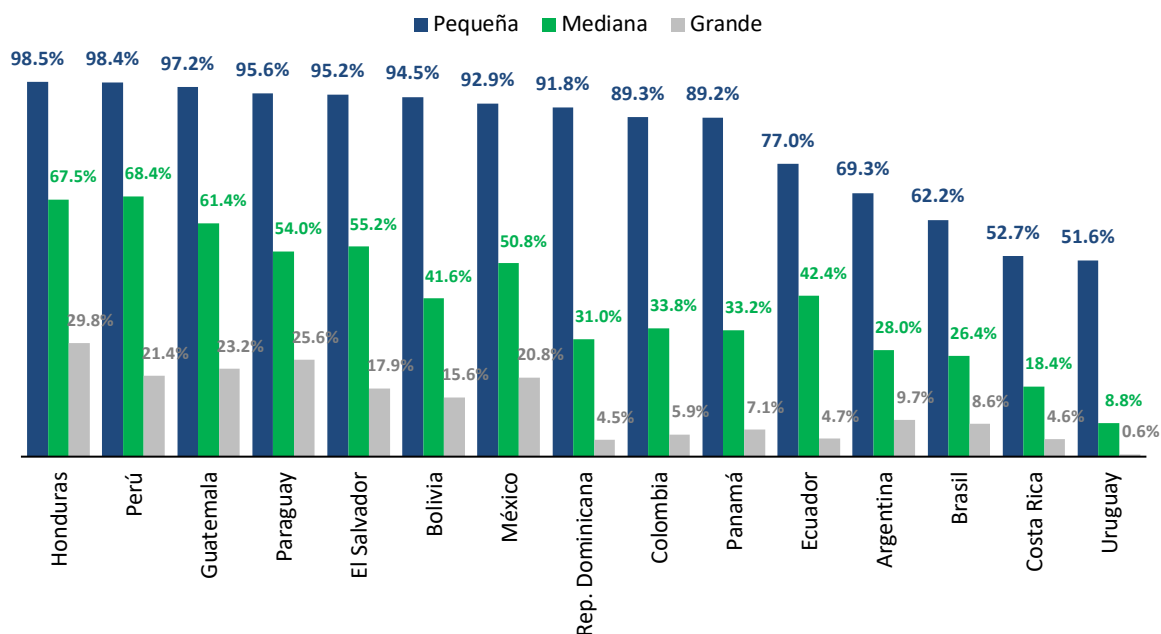
Gráfico 4. Informalidad empresarial en ALC



Fuente: SIMS del BID (2020).

Nota: El número de firmas se estima mediante el número de jefes de las firmas en las encuestas de hogares.

Gráfico 5. Porcentaje de trabajadores que no pagan seguridad social, por tamaño de firma



Fuente: SIMS del BID (2020).

2.2. Marco conceptual

Entender los diversos motivos por los cuales los trabajadores y las firmas son informales es indispensable para el diseño de políticas efectivas para enfrentar este fenómeno. Esta sección analiza las principales razones que pueden llevar tanto a los trabajadores como a las firmas a ser informales, y presenta una taxonomía de informalidad que resulta útil para identificar las estrategias apropiadas para alentar la formalidad entre los distintos tipos de trabajadores y empresas informales.

Informalidad laboral

Existen dos dimensiones cruciales a la hora de caracterizar la informalidad laboral. La primera se relaciona con el carácter voluntario o involuntario de la informalidad, lo que a su vez depende de las decisiones de algunos trabajadores que pueden elegirla ya que esta presenta diversas características deseables, como la flexibilidad y la independencia laboral. En contraste, la informalidad puede ser involuntaria por razones relacionadas con la falta de oportunidades alternativas (Perry, 2007; Alcaraz, Chiquiar y Salcedo, 2015). La segunda dimensión importante es la productividad del trabajador, dado que los trabajadores más productivos tienen mayores probabilidades de encontrar un trabajo formal.

A partir de estas dos dimensiones, preferencias y productividad de los trabajadores, Fernández, Villar y Gómez (2017) establecen una taxonomía del trabajo informal que distingue entre cuatro tipos de informalidad:

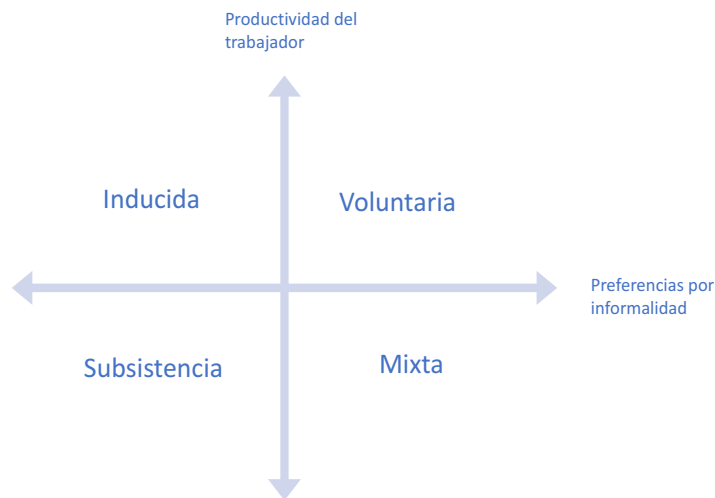
- **Informalidad de subsistencia:** incluye aquellos trabajadores que quisieran emplearse en el sector formal, pero cuya productividad es baja, lo que no les permite tener acceso a un empleo formal. Esta baja productividad puede deberse a diversos factores, como bajos niveles de educación y experiencia. También, al lugar de residencia del trabajador si allí no existen suficientes firmas que demanden empleo formal. Para este tipo de trabajadores, la informalidad tiende a ser más una alternativa frente al desempleo que un sustituto frente al empleo en el mercado formal, debido a que su baja productividad los excluye de esa posibilidad.
- **Informalidad voluntaria:** incluye aquellos trabajadores que deciden voluntariamente ser informales porque consideran que los beneficios de este tipo de trabajo son mayores a los del empleo formal. La informalidad suele resultar de una decisión en dos etapas. Primero, el trabajador considera si le resulta conveniente trabajar de manera independiente, analizando los costos y beneficios de esta opción. Para esto evalúa variables monetarias, como el ingreso y los impuestos, y también otras características del empleo independiente, como la flexibilidad del trabajo y la

independencia de no tener jefe. Una vez que el trabajador decide ser independiente, analiza si le resulta conveniente cumplir o no con las regulaciones normativas, tanto tributarias como de seguridad social. Si los controles de cumplimiento y/o los beneficios de contar con seguridad social son bajos, entonces existe una probabilidad muy alta de que el trabajador independiente decida ser informal. Por lo anterior, la informalidad voluntaria suele observarse entre los trabajadores con ingresos relativamente altos, que deciden sacrificar los beneficios de un trabajo formal a cambio de otros atributos, como la flexibilidad laboral. Adicionalmente, es de esperarse que este tipo de informalidad sea más frecuente en contextos de administraciones tributarias y de seguridad social con bajas capacidades administrativas.

- **Informalidad inducida:** incluye aquellos trabajadores que están dispuestos a trabajar formalmente y tienen el nivel de productividad necesario para ser empleados formales, pero que no encuentran este tipo de oportunidades pues el mercado no las ofrece. Esta falta de oferta del mercado puede deberse a razones tributarias o regulatorias que hacen costoso contratar a trabajadores formalmente. También puede deberse al ciclo de la actividad económica.
- **Informalidad mixta:** corresponde a aquellos trabajadores de subsistencia que tienen muy baja productividad y que al mismo tiempo manifiestan su preferencia por la informalidad. Este tipo de informalidad se denomina informalidad mixta, ya que es una combinación de la informalidad de subsistencia y la voluntaria.

El gráfico 6 resume esta taxonomía de la informalidad laboral. La informalidad de subsistencia y la inducida incluyen a trabajadores que quisieran contar con un empleo formal, pero que tienen diferentes niveles de productividad. La informalidad voluntaria y la mixta tienen preferencias por el trabajo independiente, que se traducen en preferencias por el trabajo informal.

Gráfico 6. Taxonomía de la informalidad laboral



Fuente: Elaboración propia.

Esta clasificación es útil para identificar las estrategias apropiadas para enfrentar cada uno de los tipos de informalidad. El cuadro 1 presenta algunas intervenciones fiscales y no fiscales que pueden adoptarse para modificar las principales restricciones e incentivos que enfrentan los diferentes tipos de informalidad. En el caso de los trabajadores informales de subsistencia, la estrategia debería tener principalmente un foco de largo plazo y centrarse en el aumento del capital humano de este grupo de trabajadores a fin de incrementar su productividad. En el corto plazo, dada la baja probabilidad de que estos trabajadores sean contratados formalmente, solo podrían obtenerse reducciones en la informalidad mediante regímenes de tributación y seguridad social altamente subsidiados. En el caso de los informales voluntarios, las principales medidas de formalización deberían centrarse en un fortalecimiento de la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones. Para los informales inducidos, el foco debería ponerse en la reformulación de programas sociales que incentivan el trabajo informal y en la reducción de cargas laborales. Cabe destacar que las medidas de reducción de cargas laborales pueden tener un costo fiscal elevado, por lo que es importante identificar fuentes alternativas de ingresos que cubran las reducciones de ingresos que estas medidas conllevan.

Para finalizar, es importante mencionar que si bien en el cuadro 1 las políticas se asignan a un tipo particular de informalidad esto no significa que las mismas no sean efectivas para reducir otros tipos de informalidad. Adicionalmente, es deseable que las diversas políticas se implementen de manera simultánea, a fin de generar complementariedades que incrementen el impacto individual de cada una de ellas. Esto resalta la importancia de contar con estrategias integrales, que busquen maximizar las sinergias entre las políticas implementadas para alterar los incentivos y restricciones que enfrentan los distintos tipos de trabajadores informales.

Cuadro 1. Políticas para enfrentar los diferentes tipos de informalidad

TIPO DE POLÍTICA	TIPO DE INFORMALIDAD			
	DE SUBSISTENCIA	INDUCIDA	VOLUNTARIA	MIXTA
FISCALES	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir esquemas simplificados de tributación para microemprendedores, con contribuciones de bajo monto (efecto en el corto plazo). • Mejorar la calidad del gasto social, a fin de fomentar la acumulación de capital humano y la productividad (efecto en el largo plazo). 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir impuestos a la nómina. • Reducir contribuciones a la seguridad social. • Introducir subsidios a la oferta y/o demanda de empleo formal. • Reformular programas sociales que incentivan la informalidad. • Implementar esquemas simplificados de tributación para personas físicas con actividad empresarial. • Implementar políticas fiscales en favor del crecimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades de fiscalización de las administraciones tributarias y de seguridad social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atenuar los incentivos a la informalidad de la política social (especialmente transferencias directas, sistemas no contributivos de pensiones y esquemas de salud subsidiados).
NO FISCALES	<ul style="list-style-type: none"> • Reformular o introducir programas de formación laboral. • Introducir programas de reubicación geográfica de trabajadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar niveles y esquemas de fijación del salario mínimo. • Revisar mecanismos de protección al trabajador para reducir sus costos. • Reducir requerimientos legales y administrativos para la contratación formal de trabajadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la flexibilidad en trabajos formales (por ejemplo, horarios flexibles, trabajos de medio tiempo). • Robustecer el monitoreo y control de la legislación laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la creación de trabajos formales en áreas de baja productividad. • Promover las facilidades de cuidado de los niños en barrios marginales. • Subsidiar el transporte para hogares de bajos ingresos.

Fuente: Elaboración propia.

Informalidad empresarial

Al igual que en el caso de la informalidad laboral, existen diferentes motivos por los cuales las empresas son informales. Ulyssea (2018) desarrolla un marco analítico útil que permite distinguir entre diferentes tipos de firmas informales dependiendo de su nivel de productividad. Por encima de un umbral de productividad las firmas deciden ser formales, por lo que las firmas informales son aquellas de menor productividad. Como la productividad está relacionada con el tamaño, las firmas más grandes (y más productivas) son formales, mientras que las menos productivas y más pequeñas son informales. Este resultado es consistente con la evidencia empírica, la cual encuentra mayores tasas de formalización entre empresas de mayor tamaño (Díaz, 2014).

Las firmas pueden escoger ser formales o informales. Si una firma decide ser formal, enfrenta un costo fijo de registro y también costos variables de producción más elevados, como consecuencia de los impuestos que debe pagar sobre la renta empresarial y sobre la nómina.⁴ Las firmas informales pueden evadir el costo de registro y todos los impuestos, pero enfrentan un costo esperado de ser penalizadas si son detectadas. La probabilidad de detección aumenta con el tamaño de la firma, ya que las de mayor tamaño son más visibles para el gobierno.

Dentro del grupo de firmas informales, el marco conceptual de Ulyssea permite distinguir entre tres grupos, los cuales se diferencian por su nivel de productividad. El primer grupo son las **firmas informales de subsistencia**. Estas se caracterizan por presentar un nivel de productividad muy bajo, el cual no les permite generar ganancias suficientes para cubrir los costos de ser formal (por ejemplo, registro, pagos de impuestos y contribuciones laborales). Es decir, obtendrían pérdidas económicas si operaran formalmente. Estas firmas son las de menor productividad relativa.

El segundo grupo son las **firmas parásitas**. Estas presentan un nivel de productividad superior al de las firmas de subsistencia, y se caracterizan por contar con ganancias suficientes para cubrir los costos de ser formal. Sin embargo, prefieren ser informales debido a que sus ganancias de operar informalmente son superiores a las de hacerlo formalmente.

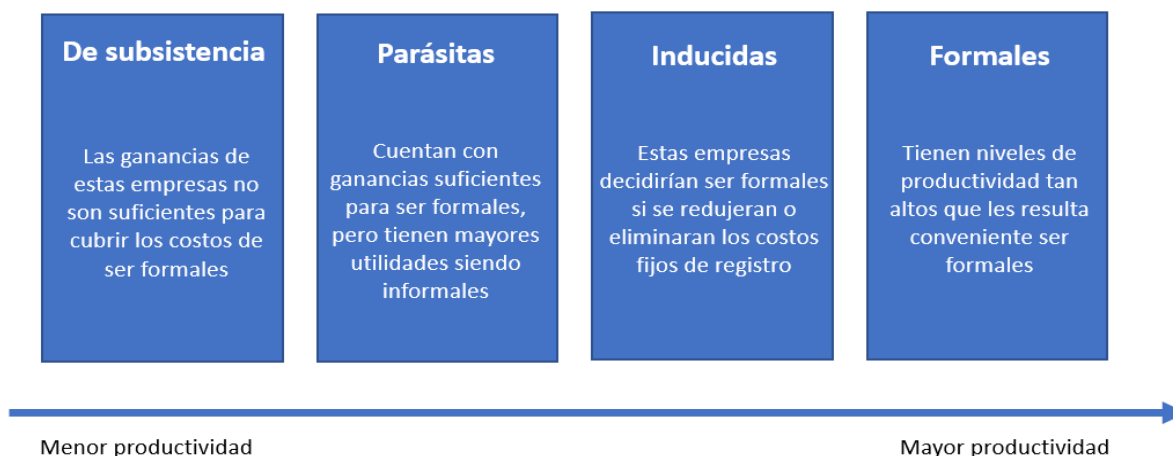
El tercer y último grupo son las **firmas de informalidad inducida**. A igual que las parásitas, estas firmas también tienen una productividad suficiente para operar y pagar los costos de la formalidad, pero les es más rentable ser informales que formales. Sin embargo, a diferencia de las parásitas, una reducción en los costos de formalización llevaría a estas empresas a ser formales. Estas firmas corresponden a la tipología de De Soto (1989), en el

⁴ El modelo de Ulyssea permite que las empresas contraten trabajadores formal e informalmente, por lo que el modelo presenta informalidad tanto en el margen intensivo como extensivo. Para simplificar la discusión, aquí no se discute el margen intensivo del modelo de Ulyssea.

sentido de que decisiones de política pública podrían llevarlas a la formalidad. Dentro del grupo de firmas informales, estas son las de mayor productividad relativa.

El gráfico 7 resume lo expuesto anteriormente y ordena los distintos grupos de firmas de acuerdo con su nivel de productividad.

Gráfico 7. Taxonomía de informalidad empresarial



Fuente: Elaboración propia con base en Ulyssea (2018).

Al igual que en el caso de la informalidad de trabajadores, esta taxonomía es útil para identificar las estrategias apropiadas para enfrentar cada tipo de informalidad empresarial. El cuadro 2 presenta algunas medidas fiscales y no fiscales que podrían implementarse para reducir la informalidad de los diferentes tipos de empresas. En el caso de las firmas en informalidad de subsistencia, es importante notar que en muchos casos estas pequeñas empresas corresponden a las actividades donde se ocupan los trabajadores informales de subsistencia discutidos en el apartado anterior. Por tal motivo, para atender a este grupo de empresas debería implementarse la misma estrategia que para los trabajadores de subsistencia: tener principalmente un foco de largo plazo y centrarse en el aumento del capital humano a fin de incrementar la productividad de los trabajadores, ya sea que decidan ser empresarios o trabajadores asalariados. En el corto plazo, solo podrían obtenerse reducciones en la informalidad en este grupo de firmas mediante regímenes de tributación y seguridad social altamente subsidiados.

Para reducir la informalidad de las firmas parásitas e inducidas se podría utilizar una estrategia mixta, que incluya tanto el fortalecimiento de la fiscalización del cumplimiento de obligaciones, como reducciones de los costos de formalización e impositivas para empresas de menor productividad. El fortalecimiento de la fiscalización puede ser efectivo, ya que estas empresas generan ganancias que les permitirían cubrir los costos de ser formales. Por su parte, la reducción de costos de formalización y cargas fiscales bajaría el costo de ser formal, lo que fomentaría la formalización. Estas medidas fiscales podrían complementarse con

medidas no fiscales, como acceso al crédito, a capacitaciones y a mercados, entre otras, que ayuden a estas firmas a superar las principales restricciones que enfrentan.

Un punto importante a tener en cuenta es que ciertas medidas tendientes a reducir la informalidad de firmas pueden tener efectos negativos sobre la formalidad laboral. Por ejemplo, medidas que fortalezcan la fiscalización tienden a reducir la rentabilidad de firmas, por lo que puede verse reducida la cantidad de empleo que ellas demandan, lo que genera una mayor informalidad laboral inducida. Estos efectos indirectos deben ser tenidos en cuenta al momento de introducir nuevas políticas y deben tratar de minimizarse en la medida de lo posible.

Cuadro 2. Políticas para enfrentar los diferentes tipos de informalidad empresarial

TIPO DE POLÍTICA	TIPO DE INFORMALIDAD	
	DE SUBSISTENCIA	PARÁSITAS E INDUCIDAS
FISCALES	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir esquemas simplificados de tributación para microemprendedores, con contribuciones de bajo monto (efecto en el corto plazo). • Mejorar la calidad del gasto social, a fin de fomentar la acumulación de capital humano y la productividad (efecto en el largo plazo). 	<ul style="list-style-type: none"> • Robustecer las capacidades de fiscalización de las administraciones tributarias y de seguridad social. • Reducir costos fiscales de entrada a la formalidad. • Introducir regímenes simplificados de tributación. • Reducir cargas tributarias.
NO FISCALES	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar las condiciones de gestión empresarial. • Introducir programas de formación laboral que incentiven a empresarios informales a volverse empleados formales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir programas de generación de habilidades empresariales. • Mejorar el acceso al crédito. • Reducir los costos no fiscales de entrada. • Facilitar el acceso a mercados y compras gubernamentales.

Fuente: Elaboración propia.

3. Las políticas para combatir la informalidad en la práctica

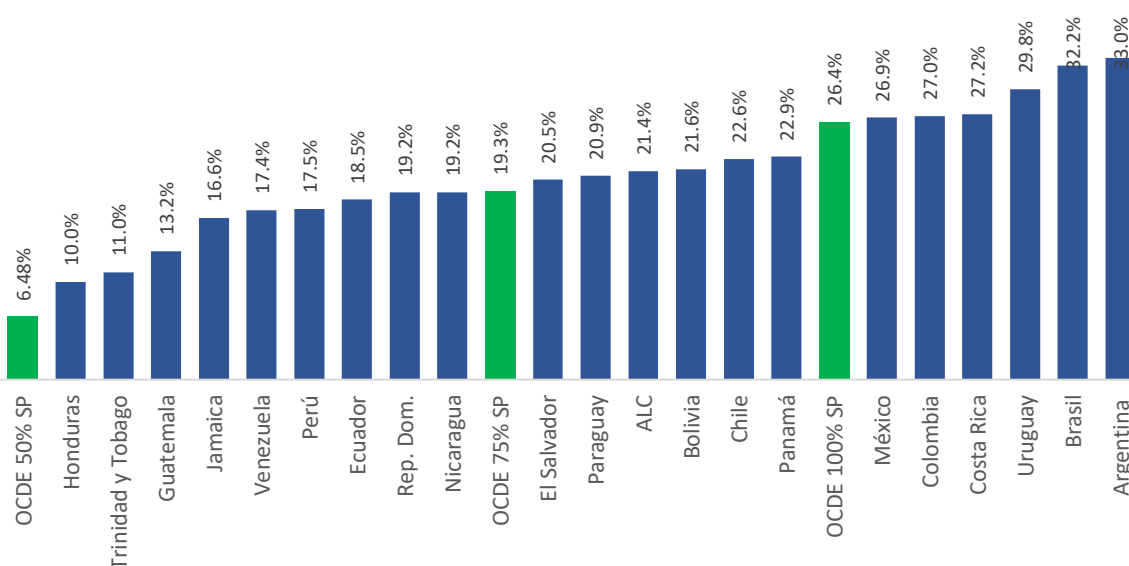
En el contexto específico de ALC las políticas con énfasis fiscal que se han utilizado para reducir la informalidad –y que han tenido algún tipo de evaluación de impacto– se pueden clasificar en cuatro grupos: (i) reducción de costos laborales, (ii) regímenes simplificados de tributación, (iii) estrategias relacionadas con la fiscalización y la disuasión, y (iv) programas sociales y políticas de protección social. Esta sección resume la evidencia empírica existente para ALC sobre la efectividad de cada una de estas medidas. Cabe mencionar que también existe otro tipo de intervenciones no propiamente fiscales, como las políticas y regulaciones

laborales y empresariales⁵ que son relevantes, pero no forman parte de este análisis dado el foco fiscal de esta publicación.

3.1. Políticas de reducción de los costos laborales

ALC se caracteriza por ser una región donde las contribuciones a la seguridad social y las cargas tributarias sobre el empleado y el empleador son elevadas. Esto es importante ya que estas contribuciones e impuestos incrementan el costo de contratar trabajadores formales o de ser formal en el caso de trabajadores por cuenta propia. Un estudio del BID, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) encuentra que estas cargas representan un 21% de los costos laborales totales para un trabajador con el salario promedio (SP)⁶ y que en varios países de la región estas cargas son incluso superiores al promedio de cargas observadas en los países de la OCDE (véase el gráfico 8). Dado que en la mayoría de los países de ALC los SP son significativamente menores a los SP de los países de la OCDE, puede resultar más pertinente comparar las cargas observadas en la región con los niveles más bajos de salarios en la OCDE. Cuando se comparan las cargas en ALC con las que enfrenta un trabajador con un 75% o 50% del SP de la OCDE, se observa que la gran mayoría de los países de la región presentan cargas superiores a estos niveles de referencia, lo que indicaría un mayor incentivo relativo a la informalidad en ALC.

Gráfico 8. Cargas tributarias sobre el empleo formal y contribuciones a la seguridad social para un hogar con SP, como porcentaje de los costos laborales



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE, CIAT y BID (2016).

⁵ Entre ellas, cabe destacar salarios mínimos, contratar y despedir trabajadores, licencias, políticas antidiscriminatorias, entre otras.

⁶ La cifra mencionada supone un trabajador casado, con dos hijos, y que es la única fuente de ingreso del hogar.

Debido a que elevadas cargas laborales pueden llevar a mayores niveles de informalidad, particularmente entre trabajadores de informalidad inducida, diversos países de la región han introducido reformas fiscales tendientes a reducir estas cargas. Estas medidas han tenido distintos niveles de éxito en los países de ALC. Un caso donde esta política resultó efectiva para reducir la informalidad fue el de la reforma tributaria aprobada en Colombia en 2012, la cual incluyó una reducción de las contribuciones a la nómina pagadas por el empleador del 29,5% al 16%. Esta medida llevó a un incremento del empleo formal de más del 3%,⁷ y a una reducción del empleo informal de más del 2,9%.⁸ Asimismo, los salarios formales se incrementaron cerca de un 1,9% (Kugler, Kugler y Herrera-Prada, 2017).

Reducir las cargas laborales no siempre lleva a un incremento de la formalidad. Un ejemplo de esto es una reforma introducida por el gobierno peruano en 2003, la cual redujo los costos laborales no salariales de las microempresas del 54% al 17% del salario. Posteriormente, en 2008 se creó un régimen similar para las empresas de hasta 100 trabajadores, con un subsidio del 50% de las contribuciones a la seguridad social de las micro y pequeñas empresas. Si bien las tasas de informalidad se redujeron en este período, esta baja fue principalmente consecuencia del crecimiento económico y de la productividad en los sectores más intensivos en trabajo, y no es atribuible a la reducción de los costos no salariales (Chacaltana, 2016). Probablemente esta falta de impacto se debió a deficiencias en el monitoreo a las firmas (Jaramillo, 2013). Este resultado destaca la importancia de contar con enfoques integrales, donde se complementen diferentes políticas para reducir la informalidad.

En lo que respecta a la decisión de formalidad de las firmas, es poco lo que se conoce sobre los efectos de las políticas de reducción de cargas laborales, ya que no existen muchos estudios empíricos sobre este tema. Los estudios existentes son principalmente calibraciones de modelos teóricos, y tienden a encontrar que reducir los costos laborales tiene efectos débiles en la decisión de las firmas de operar formal o informalmente (margen extensivo de la informalidad) (D'Erasmus y Boedo, 2012; Ulyssea, 2018). Sin embargo, los efectos sobre la decisión de contratar trabajadores formales (margen intensivo de la informalidad) pueden ser importantes, como encuentran Antón y Rasteletti (2018) para el caso de México.

Por último, cabe mencionar que si bien las políticas de reducción de las cargas laborales pueden tener efectos positivos sobre la formalización de trabajadores y empresas

⁷ Antón (2014) estima que la reforma aumentó el trabajo formal entre el 3,4% y el 3,7%, mientras que Kugler, Kugler y Herrera-Prada (2017) y Bernal et al. (2017) encuentran que la reforma generó entre 200.000 y 800.000 empleos formales, lo que equivale a un incremento de entre el 3,1% y el 3,4% con respecto a diciembre de 2012.

⁸ Fernández y Villar (2017) estiman que esta reforma está asociada con una reducción de 4,8 p.p. en la tasa de informalidad de los trabajadores dependientes en las 13 principales áreas metropolitanas, lo que equivale a más o menos la mitad de la reducción de la tasa de informalidad entre 2012 y 2014. Por otro lado, Antón (2014) estima que la reforma redujo la informalidad entre un 2,9% y un 3,4%.

si se las diseña e implementa adecuadamente, este tipo de medidas pueden generar desafíos en materia fiscal, dado que la reducción de costos aplica sobre todo el universo de trabajadores y firmas, incluso las que ya estaban en la formalidad. Esta falta de focalización puede llevar a una reducción de los ingresos fiscales si las elasticidades de formalización son bajas, lo cual incluso puede afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por ello, es recomendable que las políticas de reducción de costos laborales sean acompañadas de incrementos en otros impuestos que compensen la totalidad o al menos parte de la pérdida de recursos fiscales.

3.2. Regímenes simplificados de tributación

Los regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes han sido ampliamente utilizados en los países de ALC con el fin de reducir la informalidad. Estos regímenes suelen combinar diversas estrategias, como la reducción de cargas impositivas, la simplificación de trámites (ya que se incluyen varios impuestos y contribuciones en un solo pago) y el aumento en el monitoreo y control (las firmas en estos regímenes entran en el radar de las autoridades).⁹ Estos regímenes suelen aplicarse de manera diferencial en función del tipo de empresas e individuos,¹⁰ y en términos generales han mostrado altos niveles de participación.¹¹

Las políticas de regímenes simplificados han sido muy efectivas en reducir la informalidad. Entre los casos de mayor éxito se destacan los de Brasil y Uruguay. Varios estudios señalan que en Brasil los regímenes simplificados de tributación dirigidos a las pequeñas empresas desempeñaron un papel primordial en la reducción de la informalidad laboral –medida a través de las cotizaciones a la seguridad social– la cual cayó del 51% en 2001 al 39% en 2011. Alaimo et al. (2015) encuentran que este régimen contribuyó a la formalización de casi medio millón de microempresas y dos millones de empleos entre 2000 y 2005. Además de estos efectos sobre la formalidad, existe evidencia de otros efectos positivos. Según Alaimo et al. (2015) y Fajnzylber, Maloney y Montes-Rojas (2011), las firmas que optaron por operar formalmente después de la implementación de esta política han mostrado mayores niveles de ingresos y ganancias, emplean más trabajadores y son más intensivas en capital.

⁹ En algunos casos puede incluir incluso instrumentos para aumentar la productividad. Por ejemplo, la categoría del Microempendedor Individual (MEI) en Brasil ofrece acceso al crédito.

¹⁰ El régimen simplificado de Brasil SIMPLES tiene tres niveles, el de Uruguay cuatro y el de Argentina de ocho a once.

¹¹ Por ejemplo, en Brasil los regímenes SIMPLES y MEI cuentan con más de 11 millones de contribuyentes. En Argentina el monotributo y el monotributo social cuentan conjuntamente con 2,7 millones de contribuyentes. En Uruguay el monotributo cuenta con 27.000 empresas inscritas, 29.000 contribuyentes y 26.000 pequeños negocios.

En Uruguay el régimen simplificado de tributación también contribuyó fuertemente en la reducción de la informalidad, la cual cayó del 40,7% en 2004 al 23,5% en 2014. Llambí et al. (2014) consideran que el régimen simplificado derivó en un aumento de entre el 10% y el 35% en el empleo formal, en un incremento del 1.000% en el número de proyectos registrados y en un aumento del 400% en los montos invertidos. Estos efectos fueron particularmente grandes entre pequeñas y medianas empresas. También encuentran que el régimen incentivó las inversiones de los microempresarios. Adicionalmente, Amarante y Perazzo (2013) encuentran que el monotributo uruguayo incrementó el número de cuentapropistas cotizantes del 6% al 23% entre 2006 y 2010.

Si bien estas políticas de regímenes simplificados han demostrado ser muy efectivas en lograr la formalización de empresas, es importante asegurar un buen diseño de las mismas para evitar posibles efectos indeseados. Uno de estos efectos frecuentemente mencionado es que estos regímenes pueden alentar el no crecimiento de empresas para permanecer en este régimen más favorable. Adicionalmente, en aquellos casos donde estos regímenes dan acceso a futuras pensiones, pueden generarse importantes pasivos pensionales que afectan la sostenibilidad de las finanzas públicas.

3.3. Gestión del riesgo al aumentar el costo de incumplir las normas

Otras medidas que pueden reducir la informalidad son las acciones relacionadas con el fortalecimiento de la gestión del riesgo de incumplimiento de obligaciones. Las acciones de control pueden enfocarse en diferentes obligaciones, como las laborales o las tributarias. Estas acciones de gestión del riesgo pueden agruparse en aquellas destinadas a fiscalizar ex post el cumplimiento y establecer acciones correctivas, y aquellas de disuasión, las cuales buscan ex ante alentar un mayor cumplimiento.

Medidas de fiscalización (ex post)

Tradicionalmente las medidas de fiscalización se han centrado en el aumento del número de inspectores e incentivos a su trabajo. Más recientemente se ha venido incrementando el uso de tecnologías de la información y *big data* para las fiscalizaciones digitales masivas.

Brasil es un caso emblemático del uso de un mayor número de inspectores. Lo interesante del caso brasileño es que el aumento del número de inspectores laborales fue acompañado con un cambio en los incentivos conforme a los cuales trabajaban los inspectores. Más específicamente, se introdujo un sistema de bonos que relacionaba los sueldos con las metas de desempeño. De acuerdo con Haanwinckel y Soares (2020), el porcentaje de trabajadores vigilados por inspectores laborales (como proporción de la población ocupada) se incrementó en 34 p.p. entre 2003 y 2012. De acuerdo con Fairris y

Jonasson (2016), el aumento en la tasa de inspección laboral ha tenido efectos positivos sobre la formalización laboral. Adicionalmente, según Almeida y Carneiro (2012), el aumento de la inspección laboral no afectó el empleo ni los salarios informales.

Medidas de disuasión (ex ante)

Un grupo de acciones que han adquirido relevancia son las pequeñas intervenciones, basadas en la economía del comportamiento, que buscan afectar el accionar de las personas. Estas intervenciones han venido adquiriendo una creciente popularidad, por lo que a continuación se describen unos pocos ejemplos de manera ilustrativa.

Un caso interesante y exitoso de intervenciones comportamentales en el ámbito de la concientización del cumplimiento de obligaciones se encuentra en Brasil. En 2014 se enviaron folletos a los inscritos en el programa de MEI para recordarles la necesidad de contribuir a la seguridad social y los beneficios y las facilidades a las que tenían acceso con este pago. Adicionalmente, los folletos incluían talonarios de pago, lo que simplificó los pagos mensuales de los contribuyentes. De acuerdo con Bosch, Fernandes y Villa (2015), el impacto del programa fue un incremento del 15% en los pagos y de 7 p.p. en la tasa de cumplimiento.

Otro ejemplo interesante se encuentra en De Andrade, Bruhm y McKensie (2013), quien evalúa un experimento realizado en Belo Horizonte, Brasil, con el fin de comprobar qué acciones gubernamentales funcionan mejor para conseguir que las empresas informales se registren. Las empresas fueron asignadas aleatoriamente a un grupo de control o a uno de los cuatro grupos de tratamiento: el primer grupo recibió información sobre cómo formalizarse; el segundo recibió, además de esta información, la posibilidad de registrarse gratuitamente y contar con los servicios gratuitos de un contador durante un año; el tercer grupo fue asignado a recibir una visita de control de un inspector municipal; mientras que el cuarto grupo fue asignado a que una empresa vecina recibiera una visita de control. El análisis concluye que los tratamientos de información y gratuidad tienen un impacto nulo o negativo, mientras que las inspecciones suponen un aumento significativo pero pequeño de la formalización. Las estimaciones del impacto de recibir realmente una inspección generan un aumento de entre 21 y 27 p.p. en la probabilidad de formalización respecto del grupo de control. Los resultados muestran que la mayoría de las empresas informales no se formalizarán a menos que se las obligue a hacerlo.

El último ejemplo es en Costa Rica. Brockmeyer et al. (2019) realizan un experimento mediante el cual se envían correos electrónicos a firmas que no estaban cumpliendo con sus obligaciones tributarias. Encuentran que estos emails aumentaron la tasa de pago de impuestos en 3,4 p.p. entre las empresas que anteriormente presentaban declaraciones tributarias. Adicionalmente, los correos electrónicos que mencionaban contar con información sobre las transacciones de la empresa proveniente de terceras fuentes aumentaron aún más

el cumplimiento. El efecto positivo observado persistió durante dos años y las empresas tratadas se volvieron más propensas a informar sobre transacciones con otras empresas, lo que facilitó la fiscalización de impuestos en otras empresas.

3.4. Rediseño de las políticas sociales

El diseño de la política social puede generar incentivos a la informalidad de manera no intencional. Este puede ser el caso de las transferencias condicionadas y no condicionadas a las personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Esto principalmente como consecuencia de que muchas de las legislaciones vigentes implican que estos subsidios monetarios se pierden una vez que se consigue un trabajo formal que remunera lo suficiente. De la misma manera, el diseño de los beneficios no contributivos, como en el caso de la salud y las pensiones, puede desincentivar las contribuciones durante la fase de trabajo activo.

Diversos estudios encuentran que un diseño inadecuado de políticas sociales puede afectar la formalidad laboral. En el caso de Argentina, Garganta y Gasparini (2015) encuentran que el programa Asignación Universal por Hijo (AUH), que provee transferencias monetarias a los hogares con hijos menores dependientes y/o en situación de discapacidad, disminuyó la formalización en 7,4 p.p. respecto de quienes no formaron parte del programa. Por otro lado, no creó incentivos para que los trabajadores registrados se volvieran informales. Un efecto similar encuentran Bergolo y Cruces (2021) para Uruguay, donde un programa de transferencias condicionadas llevó a reducciones de alrededor de 6 p.p. en la participación de la fuerza laboral formal entre todos los beneficiarios del programa y de 8,7 p.p. entre madres solteras.

En el caso de los programas de salud subsidiada, para el caso de Colombia, Farné, Rodríguez y Ríos (2016) encuentra que el régimen de salud subsidiada, el cual ofrece iguales servicios que en el régimen contributivo, aumenta la probabilidad de la informalidad en cerca de 20 p.p. El autor también encuentra que los subsidios monetarios aumentan la informalidad, aunque el efecto no es significativo estadísticamente, salvo en algunas especificaciones del modelo.

Otro caso es el de las pensiones. En Chile la reforma previsional de 2008 modificó el sistema de pensiones de capitalización individual para prevenir la pobreza en la tercera edad y reducir las inequidades de género. Como consecuencia de esta reforma, actualmente se proveen ingresos a los individuos que no han ahorrado lo suficiente para autofinanciar un nivel mínimo de pensión, y se promueve la participación en el mercado laboral de mujeres, trabajadores por cuenta propia y jóvenes. De acuerdo con Attanasio, Meghir y Otero (2011), aunque la reforma trajo efectos positivos en el monto de las pensiones, redujo la participación de los trabajadores de más de 40 años en el mercado laboral formal en un 4,1% y la

probabilidad de ser formal de los hombres y mujeres que tienen entre 56 y 65 años en 3,2 p.p. y 2,8 p.p., respectivamente.

4. Economía política de las políticas para reducir la informalidad

Los resultados presentados en las secciones anteriores muestran que la informalidad no solo es un fenómeno multifacético en sus causas, sino que además es interdependiente con varias dimensiones del desarrollo. Por esta misma razón, no existen soluciones simples sino que es preciso elaborar estrategias a la medida que tomen en consideración el contexto particular. Estas estrategias deben además ser integrales e incluir intervenciones simultáneas en diversas áreas, las cuales deben complementarse entre sí.

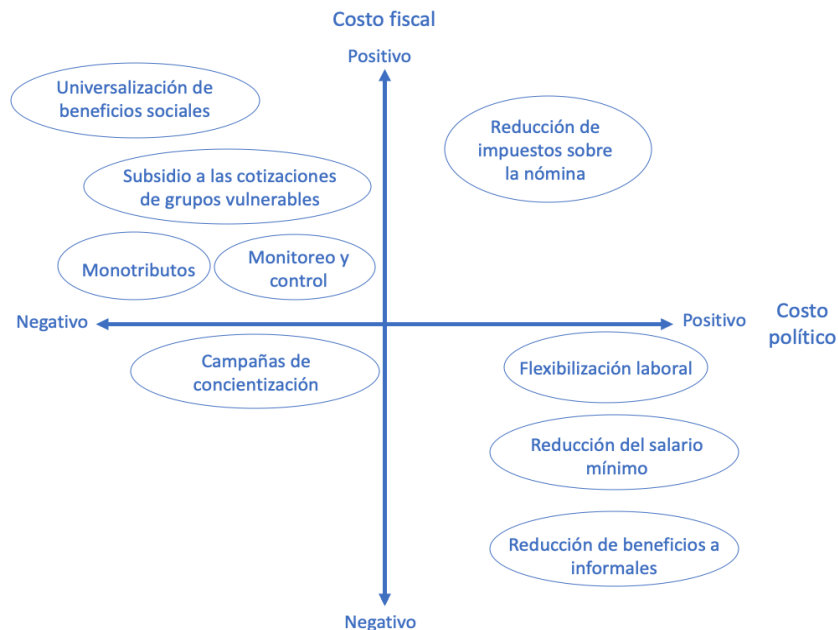
Si bien a lo largo de esta publicación se ha puesto énfasis en la importancia de contar con estrategias integrales y a la medida, su diseño no es una tarea sencilla dada la multiplicidad de opciones de políticas existentes para enfrentar la informalidad. Por ello, es necesario considerar las restricciones que las medidas propuestas pueden enfrentar para su introducción. Dos dimensiones destacan en relación con este último punto: (i) su viabilidad política y fiscal, y (ii) el tamaño y temporalidad del impacto de las medidas propuestas.

4.1. Viabilidad política y fiscal

Las medidas que se incluyan en las estrategias para reducir la informalidad deben ser viables, tanto política como fiscalmente. En lo referente a la viabilidad política, es importante reconocer que existen intereses creados que se benefician de las condiciones existentes. Por lo tanto, es común que estos grupos se opongan a los cambios y reformas propuestas. Evaluar el tamaño de esta oposición, que en algunos casos puede ejercer poder de veto, es indispensable para el diseño de una estrategia de formalización exitosa. Algo similar ocurre con los costos fiscales de las reformas propuestas. Si estos resultan excesivamente elevados –debido al sacrificio de ingresos o al incremento en los gastos– los gobiernos preferirán el camino de la inacción.

A la luz de lo anterior, resulta importante analizar las intervenciones señaladas en las secciones previas en sus dimensiones de costo político y fiscal. El gráfico 9 presenta una clasificación aproximada de las diversas intervenciones considerando estas dos dimensiones.

Gráfico 9. Costo político y fiscal de las distintas intervenciones para reducir la informalidad



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Para algunas intervenciones los términos “positivo” y “negativo” deben interpretarse como “alto” y “bajo”, respectivamente.

La primera intervención analizada en la sección anterior fue la reducción de impuestos y contribuciones a la nómina. Las evaluaciones existentes sugieren que se requieren reducciones impositivas relativamente elevadas para generar reducciones no marginales en la informalidad, lo cual sugiere que el costo fiscal de este tipo de medidas puede resultar muy elevado. Asimismo, estas medidas también pueden tener un alto costo político, debido a que en la mayoría de los países latinoamericanos las diversas cargas a la nómina tienen destinaciones predeterminadas y específicas, que por lo general benefician a áreas de la administración pública fuertemente sindicalizadas. Estos grupos pueden sentir amenazada su supervivencia (o, por lo menos, debilitados sus ingresos), por lo que es de esperar que se opongan fuertemente a este tipo de reformas. Por eso, tanto desde la dimensión fiscal como política, la reducción en las contribuciones e impuestos sobre la nómina es particularmente compleja.

En el otro extremo se encuentran los regímenes simplificados de tributación. Desde el punto de vista político, estos regímenes suelen presentar un bajo costo o incluso pueden generar beneficios políticos, especialmente cuando la adhesión a los mismos es voluntaria. Desde el punto fiscal, la situación es más compleja. Frecuentemente se piensa que, si solo se permite adherir a estos regímenes a personas o empresas con bajos niveles de facturación, el costo fiscal es bajo, ya que estos regímenes benefician a agentes que evadían impuestos o contribuían muy poco a la tributación. De esta forma, cualquier recaudo que se

obtenga de estos regímenes es una ganancia frente al escenario previo. Sin embargo, muchas veces los umbrales para beneficiarse de estos regímenes comienzan en niveles bajos, pero suben con el tiempo, lo que alienta a personas y empresas formales a pasarse a estos regímenes de baja tributación. Esta dinámica conlleva a una reducción de los ingresos fiscales. Otro inconveniente es que en muchos casos estos sistemas subvencionan fuertemente los aportes a la seguridad social, lo que puede generar elevados costos de largo plazo como consecuencia del aumento en la deuda pensional. En otras palabras, los costos fiscales de corto plazo pueden ser bajos, pero a largo plazo tienden a ser mayores.

Por su parte, las campañas de concientización forman parte de la categoría de intervenciones de bajo costo fiscal y político. Las estrategias de fiscalización generalmente tienen un costo fiscal bajo y moderado, que suele autofinanciarse como consecuencia de las altas tasas de retorno de estas actividades. El costo político depende de los grupos focalizados. Este costo puede ser elevado cuando se fiscaliza a grupos con fuerte poder de *lobby* o a la informalidad de subsistencia, dado que puede considerarse socialmente injusto.

Finalmente, en lo que respecta a los programas sociales, los costos políticos pueden ser muy elevados, tanto por el lado de los beneficiarios que perciben los programas como derechos adquiridos y que se oponen a cambios en los mismos, como por el lado de los intereses creados en torno a ellos por ciertos sectores políticos.

Las demás intervenciones se pueden clasificar en áreas intermedias. Por ejemplo, los subsidios a las cotizaciones para impulsar la formalización de grupos específicos y vulnerables de la población tienen un costo fiscal (no tan alto como los de la reducción generalizada de impuestos a la nómina) y enfrentan poca oposición política.

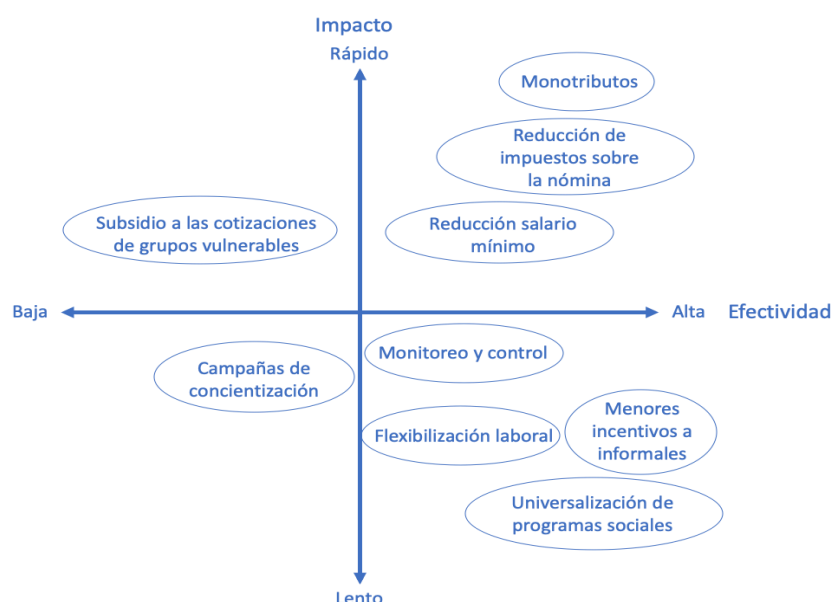
Otro tipo de medidas más directamente relacionadas con la regulación laboral, como la reducción del salario mínimo, tienen un beneficio fiscal –vía la nómina estatal y el pago de pensiones– pero enfrentan una férrea oposición política no solo de los sindicatos sino de la población en general. Por esta misma razón, son prácticamente inexistentes los casos de reducción del salario mínimo y muy poco comunes las reformas en los mecanismos adoptados para su fijación debido a que los costos políticos son prohibitivos. Algo más viable –pero también costoso políticamente– es la flexibilización laboral (reducción de costos de despido, pago por horas extra, flexibilidad en la jornada, etc.). Por lo general, estas medidas son neutras desde el punto de vista fiscal, pero su efectividad para reducir la informalidad es limitada.

4.2. Tamaño y temporalidad de los impactos

Al momento de definir las medidas a incluir en las estrategias para reducir la informalidad también es necesario analizar qué tan efectivas son esas medidas y cuánto tiempo tardan en

producir resultados. Cuánto más efectivas sean y cuánto más rápido sea el resultado, probablemente mayor será el apoyo político que reciban. El gráfico 10 presenta una clasificación aproximada de diversas intervenciones considerando estas dos dimensiones.

Gráfico 10. Impacto y efectividad de las distintas intervenciones para reducir la informalidad



Fuente: Elaboración propia.

En el análisis del tamaño y rapidez del impacto, los regímenes simplificados aparecen como una opción destacada, ya que de estar bien diseñados pueden producir impactos elevados y rápidos, especialmente entre las firmas a las que la regulación tiende a empujar a la informalidad. Algo similar ocurre con la reducción de los costos laborales no salariales (impuestos y contribuciones a la nómina) y la reducción del salario mínimo (aunque, como se mencionó, estas estrategias enfrentan un alto costo político, a diferencia de los sistemas simplificados o monotributos).

Por el contrario, las estrategias de monitoreo y control tradicionalmente han sido menos efectivas en reducir la informalidad, ya que se requería de un mayor número de agentes fiscalizadores para incrementar el control de la informalidad. Es posible que esta situación haya cambiado recientemente, gracias a las nuevas tecnologías de explotación masiva de datos, que permiten el cruce de información a un costo relativamente bajo. Estas tecnologías que permiten fiscalizaciones masivas no están siendo actualmente utilizadas de manera generalizada en la región ya que, por las restricciones presupuestarias de las agencias de fiscalización, estas no han invertido lo suficiente en tecnología. De esta forma, una prioridad en las estrategias de formalización debería ser modernizar y fortalecer las agencias de fiscalización (o crear nuevas entidades especializadas) para que a través del uso

de nuevas tecnologías puedan mejorar las actividades de monitoreo y control, a fin de generar una mayor percepción de riesgos entre los contribuyentes. Cabe destacar la importancia de asegurar la continuidad en el tiempo de estas iniciativas de modernización de las agencias de fiscalización, ya que suele ser frecuente que estas pierdan fuerza cuando se dan cambios de gobierno, lo cual reduce su efectividad.

En las zonas intermedias se encuentran programas como los subsidios a las cotizaciones de los grupos vulnerables, que actúan con rapidez pero que no tienen la misma efectividad que las políticas generales que cubren a toda la población. Con respecto al rediseño de la política social, la reducción de beneficios a los grupos informales es efectiva en reducir los incentivos a la informalidad, pero toma tiempo en producir resultados, particularmente entre aquellos trabajadores de bajas habilidades que no son lo suficientemente productivos para ser contratados en el sector formal.

4.3. Síntesis

Al analizar las medidas en las diferentes dimensiones descritas anteriormente, los regímenes simplificados resaltan como una opción atractiva, dados sus bajos costos políticos y resultados efectivos y más rápidos. Por ello, no sorprende que sean la opción que más han utilizado los gobiernos de la región. Sin embargo, no es una fórmula mágica. Hay muchos ejemplos de regímenes simplificados que se presentan como iniciativas temporales que acaban prolongándose en el tiempo. También es cierto que cuando tienen un umbral bajo desincentivan el crecimiento de las empresas, y cuando el umbral es alto generan una considerable pérdida de ingresos fiscales.

Las medidas de fortalecimiento del monitoreo y control, independiente de su efectividad en el pasado, son indispensables para alentar el cumplimiento de obligaciones. Por tal motivo, y dados los bajos niveles de inversión recientes en las agencias de fiscalización de la región, se requieren esfuerzos deliberados de inversión para garantizar que cuenten con los recursos humanos, financieros y tecnológicos necesarios. Además de estas inversiones, es preciso ampliar las campañas de concientización, en las cuales se mezclen adecuadamente beneficios basados en las lecciones de la economía del comportamiento con sanciones efectivas en caso de incumplimiento.

Finalmente, en el diseño de las estrategias de formalización es necesario considerar las externalidades (positivas y negativas) de algunas de las medidas a implementarse. Las externalidades negativas deben tratar de minimizarse desde el momento del diseño de las estrategias o, de no ser posible, mitigarse. En el caso de las externalidades positivas, estas deben explotarse al máximo posible. Una externalidad positiva de muchas medidas de formalización es la mayor información que se genera para el gobierno como consecuencia de

la visibilización de los grupos informales. Para hacer un uso eficiente de esta información es recomendable que muchos países avancen en el desarrollo de sistemas integrados de información, cuyos beneficios van más allá de la reducción de la informalidad, como por ejemplo, la mejor focalización de la política social y la mejor fiscalización tributaria (Pessino, 2017).

5. Conclusiones

La informalidad es un fenómeno multidimensional y persistente en ALC con múltiples causas y consecuencias. La política fiscal desempeña un rol central al definir los incentivos que enfrentan los diferentes actores involucrados, y al mismo tiempo los resultados fiscales tienen mucha relación con los niveles de informalidad. La principal conclusión de esta publicación es que no existen soluciones simples, fáciles y generalizables a cualquier contexto para reducir la informalidad. Es difícil identificar e implementar medidas transversales que resuelvan el problema. Por el contrario, intervenciones a la medida, diseñadas en función de los niveles de productividad de las firmas, la calificación de los trabajadores y las condiciones fiscales preexistentes resultan más adecuadas. Muchas de las intervenciones no producen resultados inmediatos, por lo que es indispensable lograr consensos políticos que alienten la sostenibilidad en el tiempo de las estrategias que se definan.

Otra consideración final se vincula con la secuencialidad. Es importante lograr victorias tempranas que generen una dinámica a favor de la formalización. Si los beneficios para la sociedad son palpables, será más fácil conseguir el respaldo para las estrategias de largo aliento. Los regímenes simplificados y el fortalecimiento de la administración tributaria son un buen punto de partida pues, además de ser mecanismos efectivos, tienen bajos costos políticos y fiscales. El paso siguiente es introducir un plan para el rediseño de la política tributaria, social y de la regulación laboral, incluyendo impuestos sobre la nómina y redefinición de programas sociales, que alienten reducciones en la informalidad de mayor envergadura y sean sostenibles en el tiempo.

Referencias

- Alaimo, V., M. Bosch, D. Kaplan, C. Pages y L. Ripani. 2015. Empleos para crecer. 2da Edición. Washington, D.C.: BID.
- Alcaraz, C., D. Chiquiar y A. Salcedo. 2015. Informality and Segmentation in the Mexican Labor Market. Working Papers No. 2015-25, Banco de México.
- Almeida, R. y P. Carneiro. 2012. Enforcement of Labor Regulation and Informality. *American Economic Journal: Applied Economics* 4(3): 64-89.
- Amarante, V. e I. Perazzo. 2013. Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay. Documento de trabajo 04-13. Montevideo, Uruguay: Instituto de Economía de la Universidad de la República del Uruguay.
- Antón, A. 2014. The Effect of Payroll Taxes on Employment and Wages under High Labor Informality. *IZA Journal of Labor and Development* 3, 20.
- Antón, A. y A. Rasteletti. 2018. Imposición al trabajo en contextos de alta informalidad laboral. Un marco teórico para la simulación de reformas tributarias y de seguridad social. Documento para Discusión N° IDB-DP-646. Washington, D.C.: BID.
- Attanasio, O., C. Meghir y A. Otero. 2011. Pensions, Work, and Informality: The Impact of the 2008 Chilean Pension Reform. Documento no publicado. Londres, Reino Unido: University College London.
- Bergolo, M. y G. Cruces. 2021. The Anatomy of Behavioral Responses to Social Assistance when Informal Employment is High. *Journal of Public Economics* 193: 1-20.
- Bernal, R., M. Eslava, M. Meléndez y A. Pinzón. 2017. Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms' Employment and Wages after the 2012 Colombian Tax Reform. *Economía* 18 (1): 41-74.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2020. Base de datos del Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS). Disponible en <https://mydata.iadb.org/Labor/Database-of-Labor-Markets-and-Social-Security-Info/v2c9-36h7#>.
- . 2021. 2021 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report. Opportunities for Stronger and Sustainable Postpandemic Growth. Coordinado por Eduardo Cavallo y Andrew Powell. Washington, D.C.: BID.
- Bosch, M., D. Fernandes y J. Villa. 2015. Nudging the Self-employed into Contributing to Social Security. Evidence from a Nationwide Quasi Experiment in Brazil. IDB Working Paper Series N° IDB-WP-633. Washington, D.C.: BID,
- Brockmeyer, A., S. Smith, M. Hernandez y S. Kettle. 2019. Casting a Wider Tax Net: Experimental Evidence from Costa Rica. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11 (3): 55-87.

- Chacaltana, J. 2016. Peru, 2002-2012: Growth, Structural Change and Formalization. *CEPAL Review* 119: 45-64.
- De Andrade, G. H., M. Bruhn y D. McKenzie. 2013. A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- D'Erasmus, P. N. y H. Boedo. 2012. Financial Structure, Informality and Development. *Journal of Monetary Economics* 59: 286-302.
- De Soto, H. 1989. The Other Path: The Economic Answer to Terrorism. Nueva York, NY: Harper & Row.
- Díaz, J. J. 2014. Formalización empresarial y laboral, En R. Infante y J. Chacaltana (eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú*. Santiago de Chile: CEPAL/OIT.
- Fairris, D. y E. Jonasson. 2016. Determinants of Changing Informal Employment in Brazil, 2000-2010. MPRA Paper. Munich, Alemania: University Library of Munich.
- Fajnzylber, P., W. Maloney y G. Montes-Rojas. 2011. Does Formality Improve Micro-Firm Performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES Program. *Journal of Development Economics* 94 (2): 262-276.
- Farné S., D. Rodríguez y P. Ríos. 2015. Impacto de los subsidios estatales sobre el mercado laboral en Colombia. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Fernández, C. y L. Villar. 2017. The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia. *Economía* 18 (1): 125-155.
- Fernández, C., L. Villar y N. Gómez. 2017. Taxonomía de la informalidad en América Latina. *Coyuntura Económica, Fedesarrollo* 47 (1 y 2): 137-167.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2021. Regional Economic Outlook for Western Hemisphere. Abril. Disponible en: El sitio es <https://www.imf.org/en/Publications/REO/WH/Issues/2021/04/14/Regional-Economic-Outlook-April-2021-Western-Hemisphere>.
- Garganta, S. y L. Gasparini. 2015. The Impact of a Social Program on Labor Informality: The Case of AUH in Argentina. *Journal of Development Economics* 115: 99-110
- Haanwinckel, D. y R. Soares. 2020. Workforce Composition, Productivity, and Labor Regulations in a Compensating Differentials Theory of Informality. Working Paper No. 2020-45. Becker Friedman Institute for Research in Economics.
- Jaramillo, M. 2013. Employment Growth and Segmentation in Peru, 2001-2011. Country Case Study on Labour Market Segmentation. Ginebra, Suiza: OIT.
- Kugler, A., M. Kugler y L. Herrera-Prada. 2017. Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform. *Economía* 18(1), 3-40.
- Llambí, C., A. Rius, P. Carrasco, F. Carbajal y P. Cazulo. 2014. Una evaluación económica de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay, 2005-2011. Montevideo, Uruguay:

- Centro de Estudios Fiscales, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y Centro de Investigaciones Económicas.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2016, *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean*. París, Francia: OECD Publishing.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2018. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. 3a. ed. Ginebra. Suiza: OIT.
- Perry, G. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Pessino, C. 2017. Utilizando Big Data para construir un sistema de inteligencia fiscal para los gobiernos. *Blog Recaudando bienestar*. Disponible en <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/inteligencia-fiscal-para-los-gobiernos/>.
- Ulyssea, G. 2018. Firms, Informality, and Development: Theory and Evidence from Brazil. *American Economic Review* 108 (8): 2015-2047.