

macroeconomía del desarrollo

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

Juan Carlos Gómez Sabaíni
Dalmiro Morán



NACIONES UNIDAS

CEPAL



macroeconomía del desarrollo

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

Juan Carlos Gómez Sabaini
Dalmiro Morán



División de Desarrollo Económico

Santiago, septiembre de 2012



Este documento fue preparado por Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán, consultores de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/AECID: "Política fiscal para el crecimiento económico y la cohesión social (AEC/10/001)".

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-8843

LC/L.3534

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2012. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El problema de la informalidad en la economía	11
A. El complejo círculo de interacciones entre distintos factores...	11
B. Definiciones, antecedentes y principales enfoques	13
C. Las principales causas de la informalidad	15
D. Algunas de las consecuencias asociadas a la informalidad	18
E. Criterios de medición utilizados a nivel internacional	20
II. La informalidad en América Latina	23
A. Principales resultados y tendencias regionales	23
B. Las particularidades de la informalidad en América Latina	25
C. La dimensión laboral de la informalidad en la región	28
D. La informalidad y sus efectos sobre las economías latinoamericanas	32
III. La política tributaria en América Latina	35
A. Evolución reciente y características salientes a nivel regional	35
B. Principales tendencias en las estructuras tributarias de la región	37
C. Las relaciones entre la recaudación tributaria y la informalidad	43
D. La evasión impositiva y la informalidad en los países de América Latina	48

IV. Las respuestas tributarias para atender los niveles de informalidad	53
A. La tributación simplificada para pequeños contribuyentes en América Latina.....	54
B. Análisis de los regímenes simplificados implementados en la región	58
C. Lecciones sobre la tributación simplificada en la región	63
V. Conclusiones y recomendaciones de política	65
Bibliografía	69
Anexo estadístico	73
Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados	77

Índice de cuadros

CUADRO 1	TAMAÑO DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN AMÉRICA LATINA	26
CUADRO 2	COMPOSICIÓN DEL EMPLEO INFORMAL EN AMÉRICA LATINA, AÑO 2010	32
CUADRO 3	IMPACTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA	41
CUADRO 4	REGÍMENES ESPECIALES PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA	55
CUADRO 5	COMPARACIÓN DE LOS “TOPES” DE LOS IMPUESTOS SIMPLIFICADOS	57
CUADRO 6	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DE REGÍMENES SIMPLIFICADOS EN AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS), AÑO 2010.....	57
CUADRO A.1	TAMAÑO DE LA ECONOMÍA INFORMAL.....	74
CUADRO A.2	INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (INCLUYENDO CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL).....	75

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	LA ECONOMÍA INFORMAL EN DISTINTAS REGIONES DEL PLANETA, PROMEDIO 1999-2007.....	24
GRÁFICO 2	EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN AMÉRICA LATINA (GRUPOS) Y LA OCDE	27
GRÁFICO 3	INFORMALIDAD LABORAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, AÑO 2010	29
GRÁFICO 4	TAMAÑO DE LA ECONOMÍA INFORMAL Y PIB PER CÁPITA, AÑO 2007	33
GRÁFICO 5	TAMAÑO DE LA ECONOMÍA INFORMAL Y DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS, AÑO 2007	34
GRÁFICO 6	INGRESOS TRIBUTARIOS EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.....	36
GRÁFICO 7	ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA.....	38
GRÁFICO 8	ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA (MÍNIMO, MÁXIMO Y PROMEDIO REGIONAL PARA CADA TIPO DE IMPUESTOS).....	40
GRÁFICO 9	ECONOMÍA INFORMAL Y RECAUDACIÓN DEL IVA EN AMÉRICA LATINA.....	44
GRÁFICO 10	ECONOMÍA INFORMAL Y RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN AMÉRICA LATINA.....	46
GRÁFICO 11	INFORMALIDAD LABORAL Y FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	47
GRÁFICO 12	INFORMALIDAD LABORAL Y FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, AÑOS 2006-2007	48
GRÁFICO 13	TAMAÑO DE LA ECONOMÍA INFORMAL Y EVASIÓN TRIBUTARIA DEL IVA EN AMÉRICA LATINA EN PAÍSES SELECCIONADOS, AÑOS 2006-2007	50

Índice de recuadros

RECUADRO 1	LA IMPORTANCIA DE LAS PYMES EN AMÉRICA LATINA	30
------------	---	----

Resumen

En los últimos años, el estudio del problema de la informalidad en la economía ha adquirido un creciente interés para varias disciplinas científicas y, en ese marco, las relaciones que pueden establecerse entre este fenómeno y la política tributaria de los países aún muestran un amplio espacio para ser explorado. Varios estudios en la materia han presentado claras pruebas de que el sistema tributario influye sobre el tamaño de la economía informal. A su vez, altos niveles de informalidad atentan contra el necesario cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes, erosionando los recursos disponibles y distorsionando los efectos de la tributación sobre la equidad distributiva.

Los datos más recientes permiten comprobar que en la mayoría de los países de la región el ciclo de crecimiento económico sostenido durante gran parte de la última década ha estado acompañado por dos tendencias simultáneas: i) el aumento de la recaudación de los dos principales impuestos vigentes en los sistemas tributarios latinoamericanos, lo cual ha reforzado un proceso de concentración de la estructura tributaria a nivel regional, y ii) la disminución, lenta pero evidente, de los niveles de informalidad económica en todos los países de la región analizados, aún cuando algunos de ellos se encuentran actualmente entre los más informales del planeta.

Se ha observado también que los países que tienen menor grado de desarrollo, mayor desigualdad de ingresos, y los que exhiben mayores niveles de evasión impositiva son los países con economías informales de mayor tamaño relativo.

La informalidad laboral, por su parte, ha mostrado un descenso alentador a partir de los avances logrados en materia de cobertura previsional, al menos en aquellos países de la región con sistemas de seguridad social más consolidados. Ante la gravedad manifiesta del problema de la informalidad, los países han venido implementando regímenes simplificados de tributación como una herramienta para atender tanto las necesidades de formalización de los pequeños contribuyentes como para combatir el elevado nivel de incumplimiento tributario que se advierte entre los mismos. No obstante ello, se indica que dichos sistemas especiales de imposición deben ser considerados como un punto de partida, pero no de llegada, en el tratamiento de la informalidad.

Introducción

En una situación hipotética se encuentran tres trabajadores (electricistas) con un mismo objetivo: obtener un ingreso suficiente que le permita satisfacer las necesidades de alimentación, vivienda, salud, educación y recreación de todos los integrantes de su familia. A pesar de las diferencias particulares entre ellos, se sabe que los tres tienen los mismos conocimientos prácticos en su especialidad para cubrir un determinado puesto laboral.

El primero de ellos consigue un empleo formal en una empresa constructora por el cual recibe un salario acorde a su formación profesional y, por el pago de impuestos correspondiente, goza de la protección social provista por el Estado (pensiones, seguro de salud, etc.) para él mismo y su grupo familiar.

El segundo trabajador no tiene la misma suerte: su menor nivel de educación general (aún estando capacitado para la tarea en cuestión) lo ha relegado en las búsquedas de empleo y sus urgencias monetarias lo han llevado a emplearse de manera informal y precaria, aceptando un ingreso menor y, dado que no realiza las contribuciones laborales legales, sin la posibilidad de obtener ningún beneficio de la seguridad social.

Por su parte, el tercer electricista posee un aceptable nivel educativo y tiene un buen pasar económico a nivel familiar por lo que estaría en condiciones de obtener un empleo formal con un salario similar al del primer trabajador. No obstante, este individuo ha optado deliberadamente por desarrollar sus tareas de manera informal, ubicándose “fuera del sistema” y recibiendo así un ingreso equivalente al del primer caso pero sin cumplir con sus obligaciones tributarias, lo que le brinda un mayor ingreso disponible final. Asimismo, este trabajador podría optar por

declarar sólo una parte de los ingresos que recibe (habilitándolo a recibir prestaciones de la seguridad social), lo que en definitiva le permite pagar menos impuestos que los asalariados formales y recibir así un ingresoefectivo mensual considerablemente mayor al de los otros dos casos señalados.

En muchos países de América Latina, esta situación resulta más frecuente de lo que se esperaría. Ya sea por su exclusión involuntaria del mercado formal de trabajo o por la elección racional del mismo trabajador, muchas personas desarrollan sus tareas laborales y obtienen parte o la totalidad de sus ingresos monetarios en lo que se denomina “el sector informal” de la economía. Análogamente, esto mismo sucede con los cuentapropistas y las empresas (especialmente las de menor tamaño) donde, tanto por exclusión como por elección, se registran elevados niveles de informalidad.

Sabido es que este fenómeno es un signo de subdesarrollo y, en algunos casos, de retraso económico, en tanto implica una ineficiente asignación de recursos y una pérdida de las ventajas que brinda el sistema formal de la economía como son la protección legal de los derechos, el acceso al crédito y la participación plena en los mercados de bienes y servicios.

Por lo tanto, en un primer momento, cabría preguntarse sobre cuán importante es el tamaño de la economía informal en la región. En ese sentido, la literatura sobre la informalidad aún mantiene cierta complejidad en la definición de este fenómeno y por ello se considera necesario comenzar con una clarificación de la cuestión y un reconocimiento de que el tema reviste facetas que están relacionadas con aspectos políticos, económicos y sociales, que necesitan ser expuestas en toda su dimensión para poder apreciar la importancia del problema. A pesar de las dificultades técnicas que implica, también es importante analizar las estimaciones cuantitativas respecto de la informalidad en el mundo y, en especial, en los países de la región.

En segundo lugar, surge necesario indagar sobre las causas y las consecuencias de la informalidad en América Latina. La pregunta adquiere de por sí un importancia esencial ya que poder clarificar sus razones puede conducir a generar soluciones para acotar este fenómeno socioeconómico hacia límites aceptables. En ese sentido, los temas relativos a la situación tributaria, a la necesidad de evitar perder beneficios públicos, a la conveniencia de eludir la aplicación de regulaciones y requerimientos, a relaciones de conveniencias mutuas entre el sector laboral y las empresas, así como la distorsión de los precios entre el factor trabajo y capital motivadas por disposiciones públicas, requieren de un análisis detallado.

En lo que se refiere a las consecuencias, especialmente en el ámbito económico, el tema de la informalidad no sólo impacta en cuestiones vinculadas al mercado de trabajo y a las relativas a la evasión tributaria, sino también en la estructura de las economías, las relaciones existentes entre los gobiernos y las empresas privadas, las estadísticas de cuentas nacionales y sociales, así como en una serie de factores específicos para América Latina que resultan de interés estudiar en este informe.

Por último, en la búsqueda de soluciones para este problema, los países de la región han apelado, con distinto grado de éxito, a la implementación de medidas e instrumentos de política económica con el fin de reducir los elevados niveles de informalidad. Al respecto, la política tributaria ha sido uno de los principales canales a través de los cuales los gobiernos han intentado desarrollar procesos de formalización de los trabajadores informales, razón por la cual resulta de interés estudiar los nexos que pueden encontrarse, en uno u otro sentido, entre la informalidad y la tributación en América Latina.

Varios estudios en la materia han presentado claras pruebas de que el sistema tributario influye sobre la economía informal¹ dado que los impuestos y los aportes a la seguridad social se suman a los costos de la mano de obra y éstos constituyen factores clave en lo que respecta a la informalidad. Así, cuanto mayor sea la diferencia entre el costo total de la mano de obra en la economía oficial y las ganancias del trabajo una vez deducidos los impuestos, mayor será el incentivo para que empleadores y empleados eviten esta diferencia y se sumerjan en la economía informal por medio de la elusión o la evasión de las obligaciones impositivas. Además, aquí entran en juego no sólo cuestiones meramente económicas sino

¹ Al respecto pueden consultarse los estudios de Gerxhani (2004), que recopila una extensa serie de trabajos sobre estos aspectos, de la OCDE (2008), que analiza las implicancias fiscales de la informalidad, y de Vuletin (2008), que evalúa la relevancia del sistema tributario como determinante del nivel de informalidad para los países de América Latina.

aquellas relacionadas con la calidad de las instituciones y el nivel de gobernanza, la moral tributaria y el vínculo entre los contribuyentes y el Estado a través de una adecuada provisión de bienes y servicios públicos. Todos estos aspectos requieren entonces de un análisis profundo desde una perspectiva integradora siempre que se pretenda introducir cambios en los sistemas tributarios de la región.

Para cumplir con los objetivos que se propone el presente informe, seguidamente a esta introducción, en el primer capítulo se intentará establecer un marco teórico compacto sobre el tema de la informalidad en la economía a nivel general, identificando las causas y consecuencias del problema, con énfasis en el vínculo existente con el sistema tributario, además de presentar algunos resultados generales y las principales metodologías utilizadas para la cuantificación de la informalidad en el mundo. En el capítulo siguiente se efectuará una revisión de la literatura empírica sobre informalidad en América Latina, presentando las más recientes estimaciones cuantitativas, para obtener una idea precisa de las particularidades de este fenómeno en la región y en algunos de los países que la componen. El tercer capítulo explorará los vínculos existentes entre la situación tributaria latinoamericana y los niveles de informalidad, analizando las principales características e implicancias para los países latinoamericanos, con especial énfasis en el nivel y la estructura de la carga tributaria, y los niveles de evasión impositiva. Por su parte, el cuarto capítulo tratará sobre las respuestas de la política tributaria ante la existencia de la informalidad, particularmente la aplicación de regímenes simplificados dirigidos a los pequeños contribuyentes, la cual resulta hoy en día una práctica ampliamente difundida entre los países de la región. Finalmente, sobre la base de los argumentos esgrimidos, se presentarán las principales conclusiones y se plantearán algunas recomendaciones de políticas tendientes a mejorar la eficiencia y la equidad del sistema tributario a la luz de los niveles de informalidad de los países de la región.

I. El problema de la informalidad en la economía

A. El complejo círculo de interacciones entre distintos factores

La informalidad es un fenómeno que reconoce múltiples causas y genera distintas consecuencias. Una de estas causas, en muchos casos, se relaciona con el nivel y la estructura del sistema tributario mediante el efecto que los impuestos ejercen sobre las decisiones racionales de tipo individual para pertenecer al sector formal de la economía, en tanto estos sean percibidos como un costo necesario para su logro (Torgler y Schneider, 2007). Por otra parte, el sistema tributario es también muchas veces afectado por el nivel de informalidad que posee un determinado país y que puede representar una reducción considerable en el nivel de recursos tributarios efectivamente recaudados respecto del nivel potencial.

En segundo lugar, se ha resaltado reiteradamente la existencia de una relación inversa entre el nivel de informalidad y el “tamaño medio” de los contribuyentes que se encuentran en esta situación (Perry et al., 2007). Así se observa, tanto en países desarrollados como subdesarrollados, que el problema de la informalidad se da con mucha mayor intensidad entre los pequeños contribuyentes, ya sean individuos (autónomos, asalariados, productores y vendedores ambulantes) o empresas (micro-empresarios y PYMES). Asimismo, se puede derivar una relación de reciprocidad entre este tipo de contribuyentes y el fenómeno de la informalidad debido a que precisamente los primeros son los que encuentran mayores dificultades a la hora de cumplir con los requerimientos legales para pertenecer al sector formal de la economía (costos de entrada a los mercados, costos de cumplimiento tributario, costos de conformidad regulatoria y mayores

riesgos económicos respecto de las empresas grandes) y, adicionalmente, son los que suelen tener más oportunidades a salirse del sistema formal dada la mayor dificultad de control que implican para el Estado y sus instituciones.

El tercer nexo de esta relación conecta a estos pequeños contribuyentes con la política y la administración tributaria. En años recientes, y dado que gran parte de la informalidad se concentra entre este grupo de contribuyentes, se ha suscitado un creciente interés en implementar medidas de política tributaria especialmente diseñadas para lograr un aumento en el cumplimiento tributario y contribuir con la formalización de los mismos. Los regímenes de tributación simplificada son un claro ejemplo de adaptación de la política tributaria a este particular tipo de contribuyentes. Además, la administración tributaria se ha adecuado para mejorar la fiscalización y control de los mismos. De este modo, se espera que el sistema tributario actúe sobre una gran cantidad de contribuyentes como un “puente” que viabilice el paso de una situación de informalidad (parcial² o completa) hacia un ideal cumplimiento voluntario dentro del régimen general de tributación.

En cuarto lugar, un factor que resulta ser cada vez más fundamental para explicar la realidad socioeconómica de los países subdesarrollados radica en el nivel de gobernanza, es decir en los aspectos que hacen a la legitimidad del Estado y a la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, la calidad de los bienes públicos que se ofrecen y la percepción individual y colectiva sobre el uso adecuado de los recursos públicos (Feld y Frey, 2007). Si el desempeño institucional es pobre, se incrementan los incentivos a la informalidad ya que se reducen los beneficios del sector formal. Asimismo, si la informalidad es elevada la acción del Estado queda acotada y limitada dando lugar a un círculo vicioso de difícil resolución acrecentando los incentivos de “escape” hacia la economía informal.

Resta mencionar que el componente central que articula las interacciones del complejo esquema “informalidad-tributación-pequeños contribuyentes-gobernanza” viene dado por la existencia del problema de la “evasión tributaria” ya que la misma se relaciona con:

- el reflejo de las decisiones individuales o de la determinación social (según cuál sea el enfoque que se aplique) del fenómeno de la informalidad frente al pago de los impuestos;
- una de las causas, conjuntamente con los gastos tributarios, de la brecha existente entre el monto de recursos tributarios potenciales y la recaudación efectiva, lo cual limita el financiamiento de bienes y servicios públicos de calidad ofrecidos por el Estado;
- la dificultad de las Administraciones Tributaria de poder controlar a un número significativo de contribuyentes pequeños que son a la vez los que relativamente más necesitan de los bienes y servicios públicos;
- la existencia de una pobre calidad institucional, una baja moral tributaria y la desconfianza generalizada en la capacidad del Estado para aplicar las políticas adecuadas que conduzcan al bienestar general de la población.

Todo esto desemboca en un escenario donde la informalidad encuentra vínculos cercanos con las raíces de la desigualdad en la distribución del ingreso. Mientras que esta última refuerza los determinantes de la primera bajo el enfoque de “exclusión”, por otra parte la baja legitimidad del Estado y el escaso valor percibido de los beneficios para permanecer en el sector formal por parte de los contribuyentes, tal como se señaló, incentiva la informalidad como vía de “escape”. Así, ante una elevada desigualdad, el sistema tributario pierde capacidad para influir sobre la equidad, siendo los individuos y las PYMES los más afectados relativamente al enfrentar mayores riesgos y quedar más expuestos a las fuerzas del mercado.

La formalización de contribuyentes, en tanto reduzca la evasión tributaria y promueva el cumplimiento voluntario, permite mejorar la equidad horizontal y vertical entre contribuyentes, lo cual

² Se refiere a la evasión de impuestos y contribuciones a la Seguridad Social por parte de empleados informales en el sector formal de la economía (empresa formal).

fortalecerá la legitimidad del Estado en un círculo virtuoso. Por lo tanto es esperable que toda política pública que apunte a reducir los niveles de informalidad produzca, directa o indirectamente, efectos positivos sobre la equidad entre los contribuyentes.

Como corolario de ello y dada la relación mencionada entre informalidad y evasión tributaria, los países de la región han diseñado en los últimos años distintas estrategias para incrementar sus recursos tributarios y, a su vez aumentar el control sobre los contribuyentes, para lo cual han venido aplicando instrumentos heterodoxos como los regímenes simplificados para pequeños contribuyentes e impuestos mínimos o presuntivos del ISR empresarial así como se han introducido reformas en la administración tributaria tendientes a facilitar el pago de los impuestos y aumentar el nivel de cumplimiento tributario.

Es decir, la informalidad laboral está reflejada en las variables de la seguridad social como el grado de cobertura y los ingresos por contribuciones y aportes. Pero la informalidad en sentido amplio (productivo) está relacionada con la evasión de todos los impuestos ya que cumplir con las obligaciones tributarias, al igual que con las condiciones y requisitos del marco regulatorio vigente, es uno de los componentes fundamentales para considerar la pertenencia de un contribuyente al sector formal de la economía.

B. Definiciones, antecedentes y principales enfoques

Durante mucho tiempo la economía no mostró interés alguno en estudiar las actividades desarrolladas por fuera del marco formal de la misma. De hecho, el origen del término “sector informal” es generalmente atribuido al antropólogo social Keith Hart (1970) quien, en el contexto del mundo subdesarrollado, introdujo este concepto para referirse a una parte de la fuerza laboral urbana que se empleaba fuera del mercado formal de trabajo. Sin embargo, se suele aceptar que el estudio pionero sobre el sector informal de la economía ha sido el realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1972), en el cual la informalidad es caracterizada por la renuencia a cumplir con las regulaciones e impuestos gubernamentales y es puesta en relación con las condiciones laborales y la distribución del ingreso.

En años siguientes se ha desarrollado una vasta literatura sobre estos tópicos y han surgido nuevos términos como “economía subterránea”, “economía negra” y “economía oculta” lo que añadió confusión a la definición de la informalidad pudiéndose encontrar distintos significados según los distintos campos de investigación (economía laboral, sociología, macroeconomía, estadística, criminología, etc.). La falta de consenso para alcanzar una definición única sobre la informalidad está relacionada precisamente con la complejidad y amplitud del fenómeno en cuestión, el cual involucra aspectos como la educación, la pobreza, la fortaleza de las instituciones, la moral social, la eficiencia económica y la equidad distributiva, entre otros.

En este sentido, la OIT ha hecho esfuerzos a lo largo del tiempo por definirla, tratando de abarcar las nuevas realidades del mercado laboral y la economía en su conjunto y de dar orientaciones de políticas. En el año 2002, esta organización incorporó una de las vertientes del concepto de “empleo precario”, asociada al empleo no registrado en actividades formales, a la tradicional definición de sector informal vinculada con las actividades de subsistencia en segmentos marginales de la economía. Es decir, que se amplió el concepto de informalidad para incorporar a trabajadores que no están sujetos a la legislación laboral, más allá del sector (formal o informal) en el que desarrollen sus actividades. De este modo, se relacionó el concepto de trabajo en el sector informal, basado en la unidad de producción, con el concepto de trabajo informal, más amplio y basado en el puesto de trabajo (Novick et al., 2007).

Paralelamente, y en un sentido estricto, la economía subterránea incluye tanto actividades legales como ilegales e involucra transacciones monetarias como no monetarias (Schneider y Enste, 2000). Por lo tanto, resulta necesario acotar la definición del sector informal para hacerla compatible con los objetivos del presente informe.

En un reciente estudio, Schneider et al. (2010) definen que la economía oculta incluye toda la producción legal de bienes y servicios orientados al mercado que son deliberadamente apartados del

control de las autoridades gubernamentales por alguna de las siguientes razones: i) evadir el pago de impuestos, ii) evadir el pago de contribuciones a la seguridad social, iii) evadir el cumplimiento de ciertos estándares legales del mercado laboral (salarios mínimos, jornada laboral, seguridad e higiene, etc.), iv) evadir el cumplimiento de ciertos procedimientos administrativos (registro y control).

Esta definición se encuentra en línea con el concepto de economía informal adoptada por la OIT en el año 2002, la cual incluye a todas las actividades económicas desarrolladas por trabajadores o empresas que no están, legalmente o en la práctica, cubiertas o suficientemente cubiertas por el marco formal de las instituciones³. Este criterio amplio es el que se adoptará a lo largo del presente informe, con un énfasis especial en las cuestiones de índole tributaria.

Un hecho estilizado que surge al revisar la literatura consiste en la visión pesimista sobre la informalidad que predominaba en el pasado, la cual sugería la existencia de un sector marginal y residual que debía ser “combatido” debido a sus efectos negativos para la economía en su conjunto. Sin embargo, en los años recientes se ha enfatizado una perspectiva más optimista del problema en donde se intenta reconocer el potencial de trabajadores y empresarios informales, se advierte la dependencia entre el sector formal e informal y se propugna a los gobiernos a buscar una solución integradora y equitativa para todos los agentes económicos de una sociedad.

Como bien argumentan Perry et al. (2007), más allá de las definiciones y aportes que fueron surgiendo en las dos últimas décadas, la discusión del tema de la informalidad se ha desarrollado a través de dos enfoques teóricos distintos según los cuales este fenómeno puede estar ocasionado por la “exclusión” de los beneficios del Estado (Seguridad Social, bienes públicos, etc.) o de los circuitos de la economía formal, o puede estar guiado por la “salida” o “elección”, es decir por decisiones individuales voluntarias en las que optan por permanecer fuera de las instituciones formales.

Por un lado, muchos autores poseen una visión “dual” del fenómeno en virtud de la cual los agentes económicos se ven “obligados” a pertenecer al sector informal de la economía. Ya sea por la segmentación del mercado laboral (Boeke, 1953) o por la existencia de un marco regulatorio que impide que las empresas pequeñas crucen la frontera hacia la formalidad y se desarrollen satisfactoriamente (De Soto, 1989), la informalidad desde esta perspectiva surge como resultado de la exclusión involuntaria de trabajadores y empresas de la economía formal y se suele asociar a un instinto de supervivencia de los mismos. Por esta razón, esta visión se relaciona con las condiciones socioeconómicas por las que atraviesa la población como la pobreza, el nivel educativo, la distribución del ingreso, etc.

Por el otro lado, existe otra visión relacionada con la toma de decisiones a nivel individual donde los agentes escogen su nivel óptimo de adherencia con los mandatos y las instituciones del Estado, dependiendo del valor que asignen a los beneficios netos relacionados con la formalidad y al esfuerzo y la capacidad de fiscalización del Estado. Es decir que muchos trabajadores, familias y empresas realizan evaluaciones de costo-beneficio acerca de si deben o no cruzar el margen existente hacia la formalidad, y con frecuencia, deciden no cruzarlo. Según esta perspectiva, los altos niveles de informalidad son una consecuencia de que un gran número de empresas y personas optan por no pertenecer a las instituciones formales, lo cual implica un cuestionamiento de la sociedad a la calidad de los servicios del Estado y a su capacidad para hacer cumplir las normas⁴.

Debe resaltarse que, a pesar de las diferencias evidentes, estas dos perspectivas sobre la informalidad resultan marcos analíticos complementarios en lugar de opuestos. En este sentido, los mecanismos por los cuales puede darse la existencia del sector informal en una economía pueden variar significativamente entre países distintos de acuerdo a sus respectivas historias, instituciones y marcos legales, o aún también la importancia relativa de la exclusión y la salida/elección puede variar

³ Para una discusión actualizada sobre los aspectos técnicos del concepto de informalidad, se puede consultar el trabajo de Bacchetta et al. (2009); “La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo”, OIT-OMC, Suiza.

⁴ Debe quedar en claro que, aunque pudiera parecer lo contrario, los agentes son concebidos como racionales en los dos enfoques mencionados. En todo caso, la diferencia entre ambos radica en el “margen de maniobra” de los trabajadores y las empresas en cada uno de ellos, siendo éste mayor desde la perspectiva de “salida/elección”.

significativamente entre los trabajadores y las empresas dentro de cada país (Perry et al., 2007). Además, la informalidad es un fenómeno multidimensional ya que los agentes interactúan con el Estado en algunas dimensiones y no en otras, con lo cual se crea una gran área gris entre los extremos de cumplimiento total y de no cumplimiento de las leyes.

Por ende, la tendencia actual sugiere que para obtener una idea cabal de las causas y consecuencias de la informalidad y su relación con la situación tributaria, sobre todo en América Latina, resulta necesario integrar ambas aproximaciones teóricas para lograr una mejor identificación del tipo de informalidad analizado en cada caso y sus implicancias específicas. Por ejemplo, los efectos de la informalidad sobre la equidad pueden ser distintos según el caso. Así, en una situación en la que dos trabajadores desempeñan la misma tarea y perciben el mismo salario básico pero sólo uno de ellos recibe un conjunto de beneficios sociales, se podría concluir que existe una situación inequitativa entre ambos. Sin embargo, como se discutirá más adelante, la evaluación final en materia de equidad dependerá de la diferenciación entre la informalidad voluntaria e involuntaria y se estaría en presencia de una situación inequitativa sólo en el caso de la informalidad que surge del enfoque dual ya que en la otra situación el hecho de ser informal ha sido una elección de los agentes.

Debido a lo anterior se advierte que la integración de ambas perspectivas tiene fuertes implicancias para las recomendaciones de política. Si la informalidad es producto de agentes que realizan una elección racional, entonces las acciones a recomendar tendrían que dirigirse a modificar los beneficios o los costos del fenómeno. Mientras que, si se considera el enfoque dual, las recomendaciones tendrían que apuntar a solucionar problemas como la pobreza y la falta de educación (Sarghini et al., 2001).

No obstante, si sólo se actuara sobre los beneficios y costos de ser informal, no se solucionaría la situación de aquellos que no tienen la posibilidad de elegir. En contraposición, si se siguieran únicamente las recomendaciones del enfoque dual y se ejecutaran políticas para reducir la segmentación del mercado, sin modificar los incentivos de los agentes para permanecer en la informalidad, algunos de ellos seguirían optando por dicha alternativa. Por lo tanto, la integración de ambos enfoques realiza un aporte considerable para formular medidas correctivas ya que si se considera sólo uno de ellos los resultados pueden ser inadecuados e insuficientes.

C. Las principales causas de la informalidad

Un trabajador o una empresa pueden tener numerosas razones por las cuales desarrolle sus actividades económicas en el sector informal de la economía. Aquí, nuevamente, resultan igualmente útiles los enfoques de “salida” y “exclusión”.

Si la informalidad surge como consecuencia de una evaluación racional (costo-beneficio) de los agentes económicos, donde los costos de pertenecer al sector formal superan a los beneficios que se obtendrían, las causas del fenómeno deberán buscarse precisamente en los componentes de dicha ecuación.

Por el lado de los costos, el aspecto tributario es central. Así, se puede decir que la informalidad prevalecerá, por ejemplo, ante la existencia de una elevada presión impositiva y previsional ya que cuanto mayor sea la parte de ingresos que deba destinarse al pago de impuestos, menor será el ingreso neto final y, por ende, mayores serán las ganancias de operar en la informalidad.

Esto establece un fuerte vínculo entre este fenómeno y la evasión tributaria. En primer lugar, a mayores alícuotas aplicadas mayor será el incentivo a evadir la carga tributaria permaneciendo en el sector informal. Además, cuanto menor sea la probabilidad de ser detectado por las autoridades, mayor también será la evasión. De allí que existan países con idénticos niveles de imposición pero con distintas tasas de evasión e informalidad en virtud de la capacidad de monitoreo y cumplimiento que puede ejercer el Estado a través de las agencias de administración tributaria.

De manera similar, en la decisión de evadir impuestos juegan un rol fundamental las penalidades y multas que se imponen a los evasores, generalmente de carácter pecuniario o administrativo (Allingham y Sandmo, 1972). Asimismo, la decisión de evadir y de establecerse fuera del circuito formal de la economía

dependerá del grado de moral tributaria, definida como la motivación intrínseca para pagar debidamente los impuestos correspondientes, toda vez que se condene “socialmente” entre los ciudadanos este tipo de actitudes individuales contra las instituciones del Estado (Torgler y Schneider, 2007).

Asimismo, los niveles de exención de los tributos pueden incidir en el mismo sentido ya que, si son demasiado bajos, dificultan las tareas de control y fiscalización (porque se registran demasiados contribuyentes) pero, si son demasiado altos, pueden conducir a que estos últimos mantengan de manera ineficiente su nivel de actividad (y sus ventas/ingresos declarados) justo por debajo de dicho nivel para evitar cumplir con sus obligaciones tributarias (Tanzi, 2002).

Al igual que en los países desarrollados, si el nivel de imposición fuera el único determinante de la informalidad, cabría esperar relaciones positivas entre la alícuota combinada de los impuestos sobre las nóminas y de las contribuciones a la seguridad social (el *tax wedge*) y la dimensión del empleo informal en el caso de los trabajadores; y, del mismo modo, en lo que respecta a los empresarios, se podría inferir una relación positiva entre las alícuotas del impuesto sobre los beneficios y la extensión del sector informal. Sin embargo, la carga que representan los tributos son sólo una parte de los costos de pertenecer a la economía formal, aún cuando pueda ser la que más preocupa a quienes ya están en la misma (OCDE, 2008).

Lo que se suele definir como costo de cumplimiento tributario, es decir, todos aquellos requisitos formales que suelen solicitarse a los contribuyentes para cumplimentar con el pago de sus tributos, adiciona un costo extra a la decisión privada de un ciudadano por desempeñarse en el sector informal. Estos costos, que en algunos casos pueden ser aún más importantes que el propio pago de la obligación tributaria, están relacionados con el marco regulatorio general, el cual constituye la otra razón fundamental de la informalidad.

Siguiendo a De Soto (1989) y una vasta literatura posterior, la existencia de un gran número de normas y reglamentaciones que recaen sobre la actividad económica provoca que las actividades formales sean más complicadas y más caras en términos administrativos, incentivando a los agentes a eludir y evadir los controles. Los trámites engorrosos, prolongados y dispersos en un gran número de agencias gubernamentales, a veces dificultan a los individuos a ingresar al sistema formal.

En general, quienes participan del sector informal poseen bajos niveles de capacitación y se encuentran limitados para cumplir con todos los procedimientos administrativos que deben seguir para obtener las habilitaciones o inscripciones correspondientes. Es por esta razón que suele afirmarse que la informalidad ofrece a los agentes un mayor grado de flexibilidad de operación, más facilidad de entrar y salir del sector (no hay patentes ni inscripción en registros formales), y menores costos de elaborar contratos, porque estos suelen hacerse en forma oral, lo que reduce los costos de transacción.

Por el otro lado de la ecuación, algunos beneficios de la formalidad resultan obvios como la posibilidad de participar en los mercados formales de crédito (financiamiento), de mano de obra (mayor calificación) y de bienes y servicios (tanto para el comercio doméstico como internacional), además del acceso a un espectro mayor de clientes y la libertad para las empresas de operar con una escala eficiente de producción (cuando no se adopten actitudes de “enanismo fiscal” para eludir los controles del Estado).

No obstante, un factor fundamental está constituido por la cantidad y calidad de los bienes públicos ofrecidos por el Estado, entre los cuales se destacan las prestaciones de la seguridad social. Precisamente la determinación de si un nivel de presión tributaria es o no elevado, dependerá de la relación que exista entre lo que se paga en concepto de impuestos y lo que se recibe por parte del Estado en forma de bienes y servicios públicos. Entendiendo a los gravámenes como el precio pagado por los ciudadanos para obtener estos beneficios, un país en donde el gasto público sea ineficiente y no esté distribuido de manera equitativa, tiene menos posibilidades de inducir a sus ciudadanos para que desarrollen sus actividades en el sector formal y cumplan con el pago de sus obligaciones tributarias. Adicionalmente, la corrupción de los funcionarios y la debilidad institucional son otros dos factores que pueden favorecer la informalidad reduciendo dichos beneficios en una sociedad democrática.

Hasta este punto, todos los trabajadores y empresas de un país están en condiciones de realizar el análisis costo-beneficio necesario para ponderar los factores mencionados hasta el momento y decidir, en consecuencia, permanecer en la informalidad. Sin embargo, estas evaluaciones generalmente se ven afectadas por ciertas características estructurales de la economía, como la estructura productiva y demográfica y la disponibilidad de mano de obra calificada, que para cierta parte de la población resultan lo suficientemente limitantes como para forzar su exclusión involuntaria del sector formal de la economía (Loayza et al., 2009).

Entonces, desde la perspectiva de la exclusión, la informalidad puede verse propiciada en aquellos casos donde la tasa de industrialización y la productividad laboral sean relativamente bajas (como sucede en los países de menor grado de desarrollo) y donde se advierte la presencia de mano de obra excedente con un escaso o nulo grado de calificación (Gerxhani, 2004).

En el mercado de trabajo, pueden observarse ciertas razones básicas por las cuales los trabajadores son conducidos involuntariamente hacia la economía informal.

Primero, la pobreza y la marginalidad, en condiciones de alto desempleo y al no percibir los recursos necesarios, puede forzar a estos individuos a buscar un segundo empleo en la economía informal, si es que se encuentran ocupados; o a emplearse en este tipo de actividades, resignándose a perder los derechos y beneficios que otorga la pertenencia al sector formal. Así, la informalidad termina siendo un refugio para los pobres. La pobreza, como motor de la economía informal, dificulta la posibilidad de erradicar este sector en el corto o mediano plazo, debido a que si no se soluciona la condición de los individuos que ingresan al sector informal, por la imposibilidad de conseguir otro tipo de empleo, estos volverán a trabajar irregularmente buscando su subsistencia.

Segundo, Chong y Gradstein (2007) encuentran que la desigualdad de ingresos puede ser otro mecanismo que genere un aumento de la informalidad. A partir de un modelo teórico y su comprobación empírica confirman la existencia de una relación positiva y significativa. Estos autores argumentan que el efecto de la alta desigualdad puede ser exacerbado en el contexto de una baja calidad institucional donde la protección de los derechos de propiedad en el sector formal resulte débil y sus recursos se vean amenazados. A un resultado similar, dado el grado de desarrollo y otras características institucionales de los países, conduce el trabajo de Perry et al. (2007) quienes resaltan que un nivel muy elevado de desigualdad como el de América Latina también dificulta llevar a cabo la recaudación de impuestos en forma justa y eficiente.

Debe señalarse que también en estos aspectos relacionados con el enfoque de exclusión, y más aún sobre la desigualdad de ingresos, el sistema tributario (y la política fiscal en general) de los países de la región podría tener una influencia considerable en caso de implementarse ciertas reformas estructurales. En consonancia con la literatura especializada, Gómez Sabaíni y Jiménez (2011b) argumentan que el efecto redistributivo de la tributación en América Latina es muy limitado y cercano a la proporcionalidad, lo cual contrasta fuertemente con lo observado en la mayoría de los países de la OCDE⁵. Dos causas, que serán analizadas en un próximo capítulo, se erigen como las más relevantes para explicar estas diferencias: el nivel de espacio fiscal disponible resulta insuficiente para llevar a cabo políticas progresivas de gasto público en un gran número de países latinoamericanos, y la estructura tributaria está sesgada hacia la tributación indirecta con una incidencia regresiva sobre la equidad distributiva.

Por otra parte, el nivel de educación, cuando es escaso o nulo, restringe las posibilidades de elección del trabajador y lo limita a trabajos marginales y de baja productividad. La educación es un requisito cada vez más importante a la hora de contratar trabajadores y, por ende, se erige como otro determinante de las posibilidades de los mismos para conseguir un empleo en el sector formal de la economía.

Por último, en muchos países la condición de inmigrante ilegal obliga a quienes se hallan en esta situación a emplearse en sectores informales. La falta de la documentación correspondiente y el temor a

⁵ Salvo en los países escandinavos donde la regresividad implícita de sus esquemas tributarios se compensa y anula a través del efecto altamente progresivo de las transferencias de gasto público.

ser descubiertos lleva a estos individuos a aceptar las condiciones que se les ofrecen, sin tener ninguna posibilidad de exigir que se respeten sus derechos. De manera más determinante que las anteriores, esta condición veda totalmente la inclusión de estos individuos dentro del empleo formal.

En definitiva, el reconocimiento de que no todos los trabajadores informales son excluidos del sector formal (ya que hay otros que lo hacen a partir de una decisión racional) y que un conjunto de empresas informales pueden contribuir efectivamente al crecimiento económico requiere de un enfoque mucho más amplio para comprender el fenómeno de la informalidad en la actualidad, en el cual se destaquen no las obligaciones establecidas por el Estado sino los derechos y beneficios que brinda la pertenencia al sector formal de la economía (Tokman, 2007).

D. Algunas de las consecuencias asociadas a la informalidad

Independientemente del país analizado, la existencia de un amplio sector informal genera potencialmente serias implicancias para el contexto económico general y de las políticas públicas en especial. En general, las actividades desarrolladas en la informalidad no gozan de las mismas protecciones ni regulaciones que se aplican en el sector formal, generan ineficiencias y afectan la productividad, provocan una erosión de los ingresos tributarios por la evasión impositiva, debilitan la confianza en las instituciones públicas y dificultan la medición estadística de las variables económicas.

En particular, debe aclararse que la informalidad (sobre todo en el mercado de trabajo) puede afectar al crecimiento económico a través de varios canales que hacen que el efecto neto final sea incierto. Según Schneider y Enste (2000), una reducción en la informalidad tenderá a incrementar los ingresos tributarios, lo que a su vez estimulará el gasto público, sobre todo en infraestructura y servicios de apoyo a la expansión de la producción, conduciendo a un incremento de la tasa global de crecimiento económico. Por otra parte, la visión contraria sostiene que el sector informal es más competitivo y eficiente que el formal (sobre todo cuando el nivel de regulación es excesivo), y que un incremento de su magnitud estimula el crecimiento económico general ya que gran parte de los ingresos obtenidos en el sector informal es rápidamente gastado en la economía oficial.

Lo cierto es que, por un lado, la producción en el sector informal suele generar ineficiencias que atentan contra el crecimiento global de la economía, tanto porque las empresas limitan su tamaño por debajo de su escala óptima con el fin de evadir ser detectadas como porque éstas utilizan tecnologías atrasadas u obsoletas merced del reducido acceso a los circuitos formales de insumos y servicios. Además, las empresas informales pueden operar sin respetar los derechos privados de propiedad intelectual (copiando marcas y diseños), lo que resta incentivos a los emprendedores del sector formal para la innovación y desarrollo de nuevos productos (Andrews et al., 2011).

Tal como señalan Perry et al. (2007), las firmas informales pueden aprovechar los menores costos relativos que obtienen al evadir impuestos y evitar el marco regulatorio para permanecer en funcionamiento aún cuando su productividad sea menor. Esto genera una situación de competencia ineficiente y desleal que retarda la destrucción creativa “schumpeteriana”, pudiendo llegar a desalentar la inversión en aquellas actividades formales que son más costosas pero más productivas con un innegable impacto negativo sobre el crecimiento económico.

Adicionalmente, un elevado grado de informalidad también puede favorecer la erosión de los recursos tributarios del Estado. La evasión de las contribuciones al pago de las contribuciones para el financiamiento de la seguridad social y del Impuesto a la Renta, en el caso de los trabajadores cuentapropistas, produce una pérdida de recursos cuyos efectos finales dependen de las vías existentes para financiar la misma.

- Si se recurre a un aumento de las alícuotas, se ejercería mayor presión sobre el sector formal de la economía lo que puede retroalimentar la informalidad.

- Si se reduce el gasto público⁶, se afectaría negativamente la cantidad y/o calidad de servicios públicos brindados por el Estado restándole atractivo a permanecer en la economía formal.
- Si se optara por el endeudamiento, se reduciría la oferta de crédito a nivel local y aumentaría su precio, lo cual puede retrasar la realización de inversiones y el consumo de bienes durables.

Así, en los tres casos, los efectos de la informalidad sobre los ingresos tributarios, finalmente, repercutirían de manera negativa en la tasa de crecimiento de los países.

En sentido contrario la informalidad puede tener efectos positivos sobre el crecimiento económico. De hecho, cuando las rigideces del marco regulatorio y legal (costo de entrada y salida, formalidades en general) son demasiado “asfixiantes”, la economía informal puede transformarse en una válvula de escape para una economía formal que de otra manera enfrentaría un importante derroche de recursos (Loayza et al., 2009).

Asimismo, la informalidad laboral permite amortiguar el efecto adverso que se genera en el empleo y en los ingresos de la población ante un shock negativo que afecte la producción; para los empleadores el no pago de aportes patronales ofrece una posibilidad de financiamiento a las empresas y eleva artificialmente la rentabilidad, permitiéndoles continuar en funcionamiento (evitando la quiebra), hasta que en las fases expansivas puedan hacer frente a sus compromisos.

En definitiva, el efecto neto de la existencia de informalidad sobre la tasa de crecimiento de una economía dependerá de la ponderación de todos estos factores mencionados más arriba en cada caso en particular. Como referencia sobre esta cuestión, Loayza et al. (2009) efectuaron un análisis empírico para verificar esta relación en el período 1985-2005 sobre una muestra de más de 80 países. Los resultados obtenidos mostraron, de manera robusta y significativa, que un aumento de la informalidad llevaría a una disminución del crecimiento económico, además de una relación positiva entre dicho fenómeno y la incidencia de la pobreza. Sin embargo, debe señalarse que esto no aclara la relación de causalidad entre dichas variables puesto que el nivel de desarrollo económico afecta la calidad de las instituciones lo cual también determina el tamaño de la informalidad.

Otra de las consecuencias importantes de la informalidad sobre la economía tiene que ver con aspectos de equidad, donde los efectos también pueden ser contrapuestos y sí dependen, a diferencia de los aspectos relacionados con el crecimiento económico, del tipo de informalidad del que se trate, ya sea motivada por exclusión o por elección de los trabajadores, familias y empresas de determinado país o región.

En condiciones desfavorables de pobreza y desempleo, como se explicó anteriormente, la informalidad puede ser concebida como una respuesta alternativa superadora al crear puestos de trabajo adicionales que absorben la mano de obra excedente que no logra hallar empleo en la economía formal, aliviando así las desigualdades de ingreso.

También es sabido que los trabajadores informales enfrentan altos niveles de inseguridad y vulnerabilidad al ubicarse generalmente en empleos precarios con condiciones desfavorables, menores ingresos y sin acceso a los sistemas de seguridad social. Además, poseen un menor poder de negociación con sus empleadores y menores posibilidades de obtener capacitación y entrenamiento lo cual reduce aún más su productividad relativa (Andrews et al., 2011).

No obstante, la ponderación de este efecto negativo sobre la equidad (frente al impacto positivo señalado más arriba) dependerá del enfoque de informalidad que se aplique en cada caso. Si un individuo decide voluntariamente trabajar de manera informal, no se estaría ante un deterioro de la equidad ya que se descuenta que él mismo ha considerado todos los costos asociados, incluyendo la falta de beneficios sociales, los menores ingresos presentes y futuros y la falta de seguro de riesgo de trabajo, y ha concluido que los beneficios derivados de la informalidad superan a dichos costos. Esto, en cambio,

⁶ Aún cuando la infraestructura social pueda estar ya congestionada por el aprovechamiento oportunista de los agentes informales que no contribuyen con su financiamiento.

no es lo que ocurre en el caso de los informales involuntarios (por exclusión), los cuales sí están en desventaja relativa en materia de equidad y debieran ser asistidos por el Estado.

Como se ha enfatizado, muchos factores de la economía pueden ser, a la vez, causa y efecto de la informalidad dejando entrever cierta retroalimentación entre fenómenos, lo que dificulta aún más su tratamiento y requiere de análisis más detallados.

Uno de ellos tiene que ver con la calidad institucional y la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de las mismas, que frecuentemente puede verse afectado por un elevado nivel de corrupción. De este modo, estos factores político-institucionales pueden influir sobre la moral tributaria y el nivel de cumplimiento tributario voluntario y pueden afectar las decisiones de inversión y producción según el grado de respeto a las normas establecidas y al Estado de Derecho (*rule of law*). Asimismo, la presencia de una elevada informalidad en la economía puede magnificar estas características que, en definitiva, incidirán sobre la determinación privada de los agentes económicos para operar fuera o dentro del sistema formal generando un círculo vicioso muy complejo.

Por último, la existencia de un sector informal en la economía implica que ciertas transacciones son omitidas o no quedan comprendidas en las estadísticas oficiales. Esta distorsión puede afectar seriamente la precisión de las estimaciones e índices obtenidos, lo cual puede conducir a los gobiernos a tomar decisiones sub-óptimas de política económica que no se corresponderán con las necesidades reales de la población (Tanzi, 2002). Es esperable entonces que las discrepancias en variables muy relevantes como el PIB, el nivel de precios, la presión tributaria o la tasa de desempleo (y sus implicancias) sean más graves en países donde el tamaño de la economía informal sea considerable.

E. Criterios de medición utilizados a nivel internacional

Siempre que se identifique un problema en la economía como pueden ser la pobreza o la desigualdad de ingresos, se requerirá de mediciones y estimaciones que posean el mayor grado de precisión posible a fin de efectuar un correcto diagnóstico de la situación y estar así en condiciones de establecer las pautas necesarias para llevar a cabo los cambios y mejoras que se consideren convenientes. En particular, al igual que a la hora de encontrar una definición clara y precisa del concepto de “economía informal”, la tarea de medir el tamaño y desarrollo de la misma contiene un elevado grado de dificultad. La complejidad del fenómeno requiere una aproximación desde varios ángulos de observación, considerando diferentes indicadores que reflejen cada uno de sus numerosos aspectos.

En lo que hace al sistema regulatorio de los países, se suele recurrir a publicaciones especializadas de organismos internacionales que establecen un *benchmark* de comparación internacional. Por ejemplo, el informe *Doing Business* (Banco Mundial, 2012) recopila información acerca de las regulaciones que favorecen la actividad empresarial y aquellas que la limitan y presenta indicadores cuantitativos sobre la regulación empresarial y la protección de los derechos de propiedad que son susceptibles de comparación entre 183 economías del mundo y a través del tiempo. Allí, entre otras, se analizan las regulaciones relativas al costo y tiempo de apertura de una empresa, permisos de construcción, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de inversores, pago de impuestos y comercio transfronterizo.

La informalidad laboral constituye un factor muy importante, más no el único, de lo que se conoce como economía informal. Por esa razón, también se suelen aprovechar con la misma finalidad analítica los datos de cobertura de los sistemas de seguridad social, aún cuando las comparaciones entre países resulten más dificultosas por la heterogeneidad de los sistemas aplicados. Asimismo, una de las variables más utilizadas a efectos comparativos está dada por lo que se denomina “brecha salarial” (*tax wedge*), la cual brinda una pauta acerca de los costos legales del empleo formal formado básicamente por la suma del salario y las contribuciones de la seguridad social.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sido una de las organizaciones que más ha contribuido al estudio y la medición de los aspectos centrales de la informalidad en el mercado laboral. Los informes realizados en los últimos años por esta entidad han permitido clarificar y definir con mayor

precisión cuáles son los factores involucrados en el fenómeno y cuáles son los indicadores que mejor reflejan la gravedad del mismo en los distintos países. Así, las dos principales variables observadas, para las cuales existen estadísticas periódicamente actualizadas, han sido el “empleo en el sector informal”, definido como la cantidad de puestos de trabajo en empresas informales que no cumplen con las regulaciones legales, y el “empleo informal”, o sea la cantidad de trabajadores que no acceden a los beneficios de la seguridad social independientemente de si las actividades se desarrollan en el sector formal o informal de la economía.

Asimismo, la informalidad en la economía está íntimamente ligada con la evasión tributaria, de hecho existe un amplio consenso en señalar a la última como una de las principales consecuencias de la primera. Alm et al. (2004) argumentan que el tamaño de la economía subterránea puede servir como una útil, quizás algo imperfecta, medida de la magnitud de la evasión tributaria. No obstante, esta relación puede ser biunívoca en tanto los determinantes de la evasión inciden de manera indirecta en los niveles de informalidad. Por lo tanto, las estimaciones de evasión suelen dar una idea, sobre todo en algunos sectores de la economía, de la dimensión de dicho fenómeno.

Desde el punto de vista metodológico, existen varias técnicas estadísticas para la estimación de la informalidad en una economía, todas ellas con ventajas y desventajas específicas, las cuales pueden agruparse en la siguiente clasificación⁷:

a) Métodos directos

Estos procedimientos microeconómicos se basan en la utilización de encuestas de participación voluntaria o en auditorías tributarias a los contribuyentes para verificar sus ingresos imposables no declarados en las declaraciones juradas. A partir de los resultados que obtienen muchos autores estudian la economía informal haciéndose una idea aproximada de su magnitud a través de la observación de variables proxy o indicadores. Así, la proporción de empleo por cuenta propia (o autoempleo) en la fuerza laboral se utiliza comúnmente como variable del tamaño de la economía informal (OIT, 2011b; OCDE, 2008). A menudo se argumenta que los trabajadores por cuenta propia son propensos a involucrarse en actividades informales - o al menos tener un mayor margen para hacerlo (por ejemplo, en la declaración de sus ingresos) - dada la naturaleza más flexible y dinámica de sus actividades.

Si bien estos métodos son ampliamente utilizados ya que pueden proporcionar información detallada sobre las actividades de la economía informal y la estructura y composición de los que trabajan en ese entorno, los enfoques directos poseen algunas desventajas como el moderado nivel de precisión, la dependencia de los resultados de la voluntad de los encuestados a cooperar y la posibilidad de obtener conclusiones sesgadas al evaluar los ingresos de sólo una muestra de contribuyentes.

b) Métodos indirectos

Están basados en la utilización de uno o varios indicadores macroeconómicos cuya información permite inferir el desarrollo de la economía informal en el tiempo. Así, el enfoque de estadísticas de las cuentas nacionales estima el tamaño de la economía informal a partir de la discrepancia entre las estadísticas del ingreso y del gasto en la contabilidad nacional o en datos individuales, mientras que el método de estadísticas de la fuerza laboral busca inferir el crecimiento del sector informal en base a la caída de la participación de la mano de obra en la economía oficial, suponiendo que la fuerza laboral tiene una tasa de participación general constante.

En la literatura también se ha aplicado el enfoque indirecto basado en las transacciones. Desarrollado por Feige (1996) y basado en la ecuación cuantitativa de Fisher ($M*V = p*T$), utiliza los datos del volumen total de las transacciones monetarias en una economía para calcular el PIB total nominal (el no oficial más el oficial), y luego estima por diferencia el volumen de la economía informal restándole el valor del PIB oficial. Los fuertes supuestos y los grandes requerimientos de información para obtener estimaciones confiables han atentado contra la utilización de este método.

⁷ En este informe se seguirá el criterio sugerido, y ampliamente citado, de Schneider y Enste (2000), “Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences”.

El enfoque de demanda de dinero fue desarrollado por Cagan (1958) y luego por Tanzi (1983), donde a partir de la estimación econométrica de una función de demanda de dinero en efectivo a lo largo de un período de tiempo, donde se incluye a la carga tributaria y a las regulaciones gubernamentales entre los factores que determinan su existencia, se estima la dimensión de la economía informal, suponiendo que las transacciones subterráneas se realizan en efectivo y que un incremento de la economía informal elevará su demanda.

El más reciente método indirecto para la estimación del tamaño de la economía informal es el que utiliza al consumo de energía eléctrica como principal indicador de la actividad económica (por eso también se lo suele denominar “método de insumos físicos”). Aquí existen dos variantes, la de Kaufmann y Kaliberda (1996) y la de Lackó (1998), aunque en ambas la metodología coincide al restar la tasa de crecimiento del PIB oficial de la tasa de crecimiento del consumo de energía eléctrica total, atribuyéndose la diferencia al crecimiento de la economía informal.

c) Método del modelo de variable latente

Este enfoque tiene antecedentes pioneros en el trabajo de Frey y Weck-Hanneman (1984) y ha sido el elegido en algunas de las más recientes estimaciones de la informalidad a nivel internacional, tal como Schneider et al. (2010) para 162 países o como Vuletin (2008) para América Latina y el Caribe.

Según Giles (1999), el procedimiento consiste en estimar las dimensiones de la economía informal a través del tiempo (variable latente) como una función de variables observables, las cuales se supone que influyen sobre la primera -por ejemplo la carga impositiva-, así como de variables en que las actividades económicas informales dejan “rastros” como el dinero en efectivo, la jornada oficial de trabajo, el desempleo, etc. Las primeras son identificadas como “causas” mientras que las segundas son los “indicadores” que conforman un modelo dinámico de múltiples causas y múltiples indicadores (DYMIMIC, en inglés).

Entre las principales causas que han sido identificadas se destacan, como ya se mencionó, la carga tributaria, la regulación gubernamental y la moral tributaria, mientras que los principales indicadores que reflejan cambios en el tamaño de la economía informal tienden a estar vinculados con el desarrollo de variables monetarias, laborales y productivas.

A pesar de todo lo anterior, como enfatizan Schneider y Enste (2000), no hay un método de estimación que sea mejor que los demás. Cada enfoque tiene sus puntos fuertes y débiles, y produce sus propios resultados y percepciones. De este modo, para un país dado en un período dado, cada método puede dar impresiones muy diferentes sobre el volumen y el crecimiento, lo que significa que los encargados de tomar decisiones deberán ser cuidadosos si utilizan estimaciones obtenidas con un solo método. También es necesario proceder con cautela al realizar comparaciones entre países o dentro de un mismo país si se emplean estimaciones obtenidas con métodos diferentes.⁸

Tomando esto en consideración, en el segundo capítulo de este trabajo se ahondará en las características específicas que adquiere el fenómeno de la informalidad en América Latina, donde se intentará ilustrar algunos casos concretos de los países de la región.

⁸ Enste, D.H. (2010), “Regulation and Shadow Economy: Empirical Evidence for 25 OCDE Countries”, *Constitutional Political Economy*, Vol. 21.

II. La informalidad en América Latina

A. Principales resultados y tendencias regionales

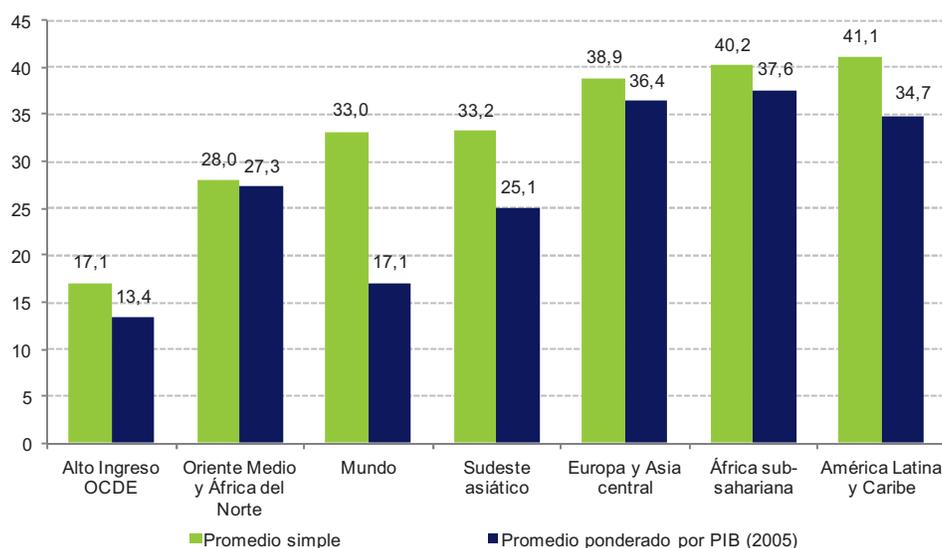
En línea con lo señalado por Perry et al. (2007), la informalidad no es particularmente más elevada en América Latina con respecto a otros países en desarrollo con ingresos per cápita similares. Sin embargo, en años recientes la consideración de este fenómeno ha adquirido una creciente relevancia en los países de la región a la hora de diseñar las políticas macroeconómicas, dadas las connotaciones negativas asociadas al mismo (malas condiciones de trabajo, empresas de baja productividad, falta de cumplimiento de las leyes, normas y obligaciones tributarias, etc.).

Debido a la amplitud de los resultados obtenidos y a la robustez de los mismos gracias a la utilización simultánea de tres de los métodos de estimación aquí explicados, los periódicos trabajos de Friedrich Schneider constituyen una referencia obligada cuando se intenta dar una visión cuantitativa y global de la informalidad en distintos países y regiones del mundo⁹. De su más reciente medición (Schneider, 2012) se desprende que si bien la informalidad afecta en la actualidad a casi todos los países del mundo no lo hace a todos por igual.

⁹ Por ejemplo, ver Schneider et al. (2010); “Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007”, Banco Mundial.

En el gráfico 1 se presentan los valores estimados de la economía informal durante el período 1999-2007 en distintas regiones o grupos de países. Si se considera el promedio simple de los países entre dichos años (columna derecha), se puede observar claramente la diferencia existente en esta dimensión entre los países de altos ingresos pertenecientes a la OCDE y las demás regiones de menor grado de desarrollo. Además, si bien el promedio simple mundial (162 países) resulta elevado en torno al 33% del PIB oficial, existen regiones que superan dicho valor y se acercan al 40% tal como Europa¹⁰ y Asia Central y África sub-Sahariana, siendo América Latina y el Caribe la que cuenta con una economía informal, en promedio, de mayor tamaño a nivel internacional con un 41,1% del PIB regional.

GRÁFICO 1
LA ECONOMÍA INFORMAL EN DISTINTAS REGIONES DEL PLANETA, PROMEDIO 1999-2007
(En porcentajes del PIB oficial)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Schneider (2012).

Por otra parte, si se toma como referencia el valor promedio de dicha variable para el mismo período pero ponderando los resultados por el PIB de cada país en el año 2005, es posible advertir en el Gráfico 1 que el estado de situación no varía significativamente puesto que, mientras los países africanos se encuentran entre los más informales del mundo, en la OCDE el fenómeno representa aproximadamente un tercio de ese nivel, ampliándose aún más la brecha ya señalada.

Así, los países desarrollados muestran valores de informalidad que se condicen con el promedio internacional (17,1%); en un segundo escalón, los países del sudeste asiático y del Medio Oriente y Norte de África exhiben un valor promedio en torno a 25-27%; por último, el tamaño de la economía informal en las regiones de América Latina (34,7%), Europa oriental y Asia central (36,4%) y el África sub-sahariana (37,6%) alcanza valores promedio que duplican la media mundial ponderada por PIB, lo que refleja la gravedad del problema de la informalidad en muchos de estos países subdesarrollados.

Además de los niveles estimados, también son importantes las características que tiene la informalidad en los diferentes países, principalmente en lo que respecta a la composición por sectores que conforman la economía informal de cada país. Los estudios realizados a nivel internacional muestran que existen grandes similitudes entre naciones de distinto grado de desarrollo con respecto a

¹⁰ Se refiere a los países europeos de menor grado de desarrollo y que no son miembros de la OCDE, mayormente ubicados en la parte oriental del continente.

los sectores que presentan mayores índices de informalidad. Así, 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. Ello se debe a que estas actividades se caracterizan por la poca capacitación que demandan sus empleados y por la dificultad que tienen las autoridades competentes para controlarlas.

Sin embargo, los sectores que son típicamente informales poseen una importancia mayor dentro de la estructura económica en los países menos desarrollados. Este es el caso, principalmente, de la agricultura, el comercio minorista y el servicio doméstico. Asimismo, estos sectores suelen concentrar a los grupos de menor educación y menores ingresos, razón por la cual el enfoque de la dualidad o exclusión suele adaptarse mejor cuando se buscan las causas de la elevada informalidad en los países subdesarrollados. No obstante, esto no quita que una parte importante del fenómeno obedezca a una decisión racional de los agentes económicos que optan por establecerse fuera del circuito formal de la economía para el desarrollo de sus actividades.

La otra diferencia se encuentra en las características que poseen estos sectores en cada grupo de países. En la agricultura, se observa que en los países más desarrollados opera a gran escala y está orientada a la exportación, mientras que en las naciones más pobres una gran parte del sector está principalmente destinado al mercado local (salvo en el caso de las commodities) y, en algunos casos, es una producción de subsistencia dirigida al autoconsumo. En cuanto al comercio minorista, en los países más avanzados son establecimientos de cierta envergadura con capacidad de crecimiento y de formalización, en tanto que en los países pobres esta actividad toma la forma extrema de venta ambulante y callejera. Esta actividad surge ante la imposibilidad de conseguir un empleo formal y es meramente de subsistencia.

B. Las particularidades de la informalidad en América Latina

Tal como se presentó anteriormente, América Latina registra, en promedio, uno de los mayores niveles de informalidad en el mundo. Este fenómeno, por un lado, muestra ciertas características comunes que se repiten, en mayor o menor medida, en casi todos los países de la región. Sin embargo, dentro de esta región también es posible observar una elevada heterogeneidad de casos, con grandes diferencias en la dimensión y conformación de la economía informal, las cuales merecen ser destacadas.

De acuerdo a Schneider (2012), en el siguiente cuadro 1 se muestra las estimaciones (en porcentajes del PIB oficial) correspondientes a los períodos 1999-2000 y 2006-2007 junto con el resultado promedio (simple) entre 1999 y 2007, para cada país, para la región, para la OCDE y para un amplio conjunto de 162 países¹¹. Vale mencionar que los países fueron ordenados en función al valor medio latinoamericano para el período 1999-2007 (igual a 41,1).

A su vez, y aunque todo criterio clasificatorio es susceptible de ser impugnado, parece adecuado agrupar a los países según estratos acordes con los niveles promedios de informalidad (1999-2007), para lo cual se los ha dividido en tres grupos tomando como criterio que los mismos se ubiquen en un 25% por encima y por debajo del promedio regional).

El criterio aplicado configura una situación en la cual se observan 11 países en el Grupo 2 con un tamaño de economía informal relativamente cercano al promedio de la región pero que, para la mayoría de sus integrantes, resulta superior al promedio mundial (sin ponderar por PIB) y más que duplica al promedio exhibido por los países de la OCDE. Mientras tanto, en los extremos se encuentran Bolivia, Panamá y Perú (que conforman el Grupo 1) con niveles de informalidad que no sólo se encuentran entre los más elevados de la región sino de todo el mundo. Por su parte, el Grupo 3 conformado por México,

¹¹ Los datos aquí utilizados pueden consultarse en el Cuadro A del Anexo Estadístico al final del informe.

Costa Rica, Argentina y Chile muestra valores mucho más acordes a los parámetros internacionales aún ubicándose por encima de los correspondientes a los países más desarrollados¹².

CUADRO 1
TAMAÑO DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN AMÉRICA LATINA
(En porcentajes del PIB oficial)

País	1999-2000	2006-2007	1999-2007
GRUPO 1			
Bolivia (Estado Plurinacional de)	67,1	63,2	66,1
Panamá ^a	64,5	60,0	63,5
Perú	60,0	54,7	58,0
GRUPO 2			
Uruguay	50,8	47,3	50,6
Guatemala	51,6	48,5	50,5
Honduras	50,0	45,6	48,3
El Salvador	46,4	43,4	45,1
Nicaragua	45,5	43,3	44,6
Brasil	40,3	37,2	39,0
Paraguay ^a	38,9	37,4	38,8
Colombia	39,3	34,3	37,3
Venezuela (República Bolivariana de)	33,7	31,5	33,8
Ecuador	34,3	30,4	32,4
República Dominicana	32,3	30,8	31,9
GRUPO 3			
México	30,5	29,0	30,0
Costa Rica	26,2	24,5	25,7
Argentina	25,3	23,4	25,3
Chile	19,9	18,6	19,3
América Latina ^b	42,0	39,1	41,1
OCDE	17,5	16,7	17,1
Promedio mundial ^c	33,9	31,7	33,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Schneider (2012) y Schneider et al. (2010).

^a Datos disponibles sólo hasta el año 2006 inclusive.

^b Promedio simple sin ponderar por el PIB de los países.

^c Promedio simple para 162 países.

Aún con estas diferencias, un hecho alentador de la evolución económica reciente en América Latina, en consonancia con el acelerado crecimiento económico y la reducción de los niveles de desigualdad¹³, está constituido por la reducción, moderada pero unánime, del tamaño de la economía informal en todos los países de la región. Así, es posible advertir que durante la última década y siguiendo la tendencia global en esta materia, los niveles de informalidad han descendido en todos los

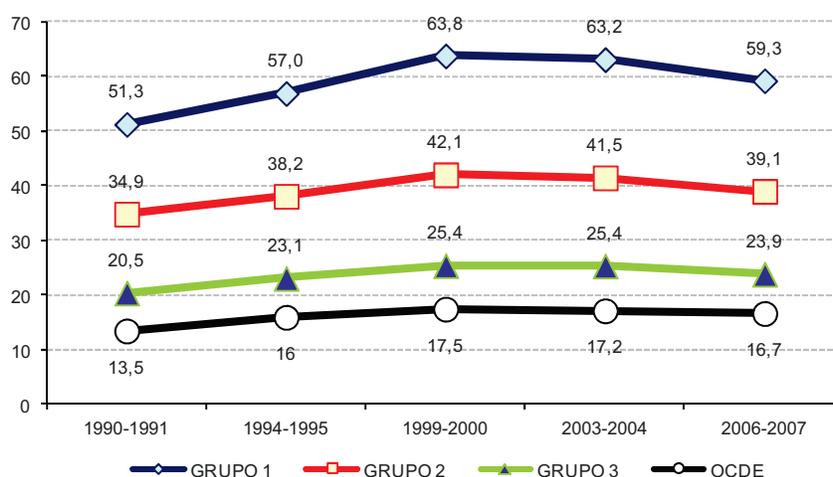
¹² Sólo para tener una idea ilustrativa, para el promedio 1999-2007, el tamaño de la economía informal (en relación al PIB oficial) estimado por Schneider (2012) fue de 8,5% en Suiza, 8,6% en EEUU, 12,7% en China, 16% en Alemania, 22,5% en España y 27% en Italia.

¹³ López-Calva, L. y Lustig, N. (2010); "Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading and Democracy", Brookings Institution Press and UNDP.

casos aunque muy especialmente en aquellos países que mostraban mayores valores en el período 1999-2000 como los que integran el Grupo 1 y algunos del Grupo 2 como Guatemala, Honduras y Uruguay.

Sin embargo, a pesar de esta generalizada tendencia favorable, una mirada de más largo plazo obliga a relativizar los logros alcanzados en los últimos años. A partir de una recopilación de datos realizada por Jiménez et al. (2010) y sobre la base de estimaciones previas aplicando una metodología similar a la de Schneider (2012) y Schneider et al. (2010), es posible afirmar que los niveles de informalidad en las economías de América Latina se habían incrementado muy fuertemente durante la década de los '90 (también acompañando la tendencia global) hasta alcanzar valores máximos en el período 1999-2000¹⁴. Esta situación se reflejó indistintamente en todos los países de la región y en los tres grupos confeccionados en este informe, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO DE LA ECONOMÍA INFORMAL
EN AMÉRICA LATINA (GRUPOS) Y LA OCDE
(En porcentajes del PIB oficial)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Jiménez et al. (2010), Schneider (2012) y Schneider et al. (2010).

Como ya se señaló, las estimaciones sobre la economía subterránea o economía informal pueden dar una aproximación a la problemática de la evasión fiscal, dado que estas cuantificaciones intentan medir los ingresos no incluidos en los cálculos del ingreso nacional, tratándose, generalmente, de actividades que quedan sin declarar. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estas aproximaciones no brindan un panorama completo sobre el grado de cumplimiento en el pago de impuestos, ya que, por un lado, no alcanza a medir la evasión en la que incurren los sectores registrados de la economía, y por otro lado, no todos los ingresos de los sectores informales estarían sujetos al pago de impuestos (por ejemplo, por la existencia de exenciones).

Por lo tanto, la dimensión de la economía informal es una característica que hay que tener en consideración cuando se analice más adelante el problema de la evasión impositiva en la región y las recomendaciones que se efectúen en esta materia. Las transacciones que se llevan a cabo en la economía subterránea reducen la recaudación tributaria y por lo tanto disminuyen la capacidad de financiamiento del gasto público. Además, un incremento de las tasas impositivas, sin un adecuado control, podría traducirse en un crecimiento de las actividades ocultas si ocurre un desplazamiento de empresas y

¹⁴ Se reconoce, no obstante, que los valores estimados en distintos momentos del tiempo pueden tratarse con cautela dado el progresivo perfeccionamiento de las metodologías aplicadas y la mayor disponibilidad de la información estadística requerida para llevar a cabo las estimaciones.

trabajadores desde el sector formal al informal, dificultando aún más la capacidad de los gobiernos de generar recursos.

C. La dimensión laboral de la informalidad en la región

Como puede notarse a partir del análisis multidisciplinario del fenómeno de la informalidad, existen diversas dimensiones de la economía donde ésta se manifiesta. Quizás una de las más relevantes y ampliamente tratadas en la literatura es la que se relaciona con el mercado de trabajo, más precisamente con la relación del contrato laboral entre empleadores y trabajadores y, en virtud de la misma, con la provisión de beneficios de la seguridad social por parte del Estado y sus instituciones¹⁵.

Perry et al. (2007) han señalado que, si bien los países de América Latina no son significativamente más informales que otros con niveles de desarrollo comparables, la informalidad laboral ha mostrado una tendencia creciente en la mayoría de ellos durante los años noventa. Sin embargo, el ciclo de crecimiento económico sostenido y las mejoras en los indicadores sociales y distributivos que experimentó la región en general ha propiciado en los años recientes una serie de avances en el mercado laboral, aún cuando los valores actuales, tal como se presentará a continuación, resulten muy elevados en varios de estos países.

Debido a la complejidad y la diversidad de casos en lo que respecta a la informalidad laboral, se suelen utilizar dos definiciones convencionales¹⁶ que si bien poseen implicancias coincidentes reflejan distintos aspectos del mercado de trabajo. La definición productiva se relaciona con el tipo de trabajo y considera como informales a aquellos trabajadores en empleos de baja productividad, marginales y de baja calificación. Por su parte, la definición legal o de protección social se vincula con el cumplimiento de las leyes laborales y se focaliza en la falta de protección laboral y de los beneficios de seguridad social que se suelen contemplar en el sector formal de la economía.

En el gráfico 3 puede verse que al menos para cuatro países (a los cuales podría agregarse Honduras pese a la falta de información respecto de la definición legal), la informalidad laboral reviste un problema de gran significación desde ambas perspectivas. En todos estos países los datos actualizados dan cuenta de un porcentaje mayoritario de los trabajadores (superior al 60%) con las características mencionadas para describir los distintos aspectos de la informalidad, ya sea por el tipo de empleo que poseen (baja productividad) o por la falta de protección laboral.

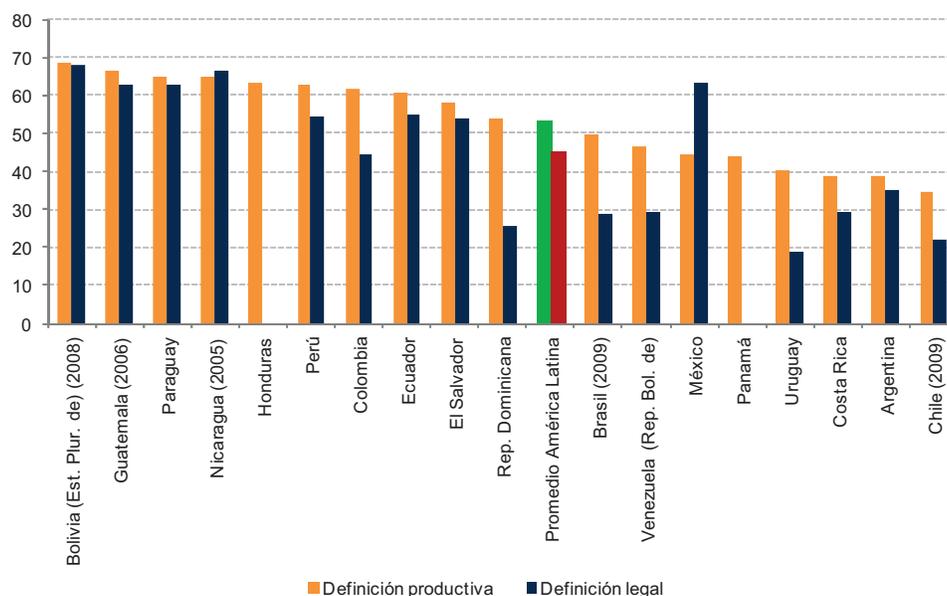
Por otra parte, el promedio calculado para los 18 países de la región aquí seleccionados denota que el 53,4% de los trabajadores son informales según la definición productiva, mientras que sólo el 55% tiene derecho legal a recibir una pensión vinculada al empleo al momento del retiro. Además, en varios países de la región se aprecian grandes diferencias en el nivel de informalidad en el mercado laboral según la definición utilizada, resultando muy inferior la estimación bajo la definición legal debido a la gran incidencia de los sistemas de seguridad social en casos como los de Uruguay, Brasil y Costa Rica¹⁷. Este aspecto será analizado en profundidad en el próximo capítulo.

¹⁵ Esto no implica desconocer la existencia de algunos países en la región, como Chile o Colombia, donde existen regímenes de capitalización privada establecidos con tal finalidad. No obstante, el nivel de cobertura de los sistemas de seguridad social es determinado, en gran medida, por decisiones del Estado.

¹⁶ Bajo la definición productiva, un trabajador es considerado como informal si pertenece a una de las siguientes categorías laborales: i) cuentapropistas no calificados, ii) asalariados en firmas pequeñas, iii) trabajadores no remunerados. En cambio, según la definición legal o de protección social, un trabajador asalariado es informal si no tiene derecho a una pensión vinculada al empleo una vez que se retire. (Fuente: SEDLAC-CEDLAS y Banco Mundial).

¹⁷ México constituye una excepción en la región al exhibir una informalidad "legal" por encima del valor obtenido bajo la definición productiva, lo cual se explica, en gran medida, por la baja cobertura y las deficiencias estructurales del sistema previsional vigente (Levy, 2008).

GRÁFICO 3
INFORMALIDAD LABORAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, AÑO 2010^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SEDLAC (CEDLAS-Banco Mundial).

^a Salvo en los casos que se explicita el último año disponible en las estimaciones.

En el terreno de la seguridad social precisamente se han registrado progresos importantes en la región. De acuerdo con un reciente informe de OIT (2011a), durante la última década ha aumentado la proporción de la población ocupada urbana con acceso a servicios de salud, la que cotiza a una pensión de retiro o a ambos programas. En relación al acceso a la salud, la cobertura promedio para la región pasó de 49,8% a inicios de la década a 60,1% hacia 2009, mientras que la proporción de los ocupados que cotiza a una pensión subió de un promedio de 50,1% a 56,5% en similar periodo. Sin embargo, aún persiste un gran desafío pues una parte importante de los trabajadores de América Latina no accede a servicios de salud como consecuencia de su relación laboral ni tampoco tiene derecho a una pensión para el retiro, hecho que se agrava entre los trabajadores cuentapropistas, el servicio doméstico y los asalariados de microempresas.

Así como se mencionó respecto del tamaño de la economía informal, la informalidad laboral también difiere entre los sectores productivos. De este modo, Gasparini y Tornarolli (2007) muestran que los trabajadores empleados en actividades primarias son mayormente informales en los países de América Latina, situación que se replica en el sector de la construcción y del comercio minorista.

Al igual que lo observado en países más desarrollados, el nivel de informalidad se reduce considerablemente, en cualquiera de las dos posibles conceptualizaciones, en el sector de manufacturas industriales. No obstante estas generalidades, debe remarcar que existen grandes diferencias entre los países de la región, siendo los países centroamericanos (excepto Costa Rica), los andinos (excepto Chile) y Paraguay los países con mayores dificultades en estos aspectos.

Adicionalmente, los trabajadores empleados en el sector público son los que exhiben menor grado de informalidad en todos los países de la región. En consecuencia, en países con grandes estructuras burocráticas esto contribuye a la reducción del nivel general de informalidad laboral. Además, dado que los servicios de educación y salud en la mayoría de los países son provistos por el Estado, los trabajadores empleados en estos sectores suelen mostrar niveles de informalidad más acotados que el resto.

Dado que en América Latina la gran mayoría de los trabajadores informales trabajan en empresas de no más de cinco trabajadores, la informalidad laboral es considerada un fenómeno de la pequeña empresa y ésta se refleja en la decisión de las empresas al registrar sus operaciones así como en la de los trabajadores a la hora de cumplir con las obligaciones tributarias que les corresponden (impuestos directos y contribuciones a la seguridad social). Al respecto, Perry et al. (2007) sostienen que esta característica es compartida por los países desarrollados y que, a pesar de las diferencias en su intensidad, no debería tratarse como un fenómeno patológico propio de los países menos desarrollados.

En particular, durante la última década las empresas pequeñas han adquirido un rol protagonista en el crecimiento económico de los países de la región (véase el recuadro 1) y, por lo tanto, su vínculo con el fenómeno de la informalidad tiene implicancias muy significativas tanto en el diseño de las políticas como en el desarrollo económico.

RECUADRO 1 LA IMPORTANCIA DE LAS PYMES EN AMÉRICA LATINA

En los años recientes se ha suscitado un creciente interés en torno al estudio de las PYMES como protagonistas fundamentales de la realidad económica de los países. Alrededor de todo el planeta se ha reconocido que estos actores contribuyen significativamente al desarrollo productivo de los países independientemente del nivel de ingreso de los mismos. En particular, se suele destacar su aporte en la generación de empleo, en la innovación y difusión de las tecnologías y, en menor medida, su participación en el PIB.

Sin embargo, resulta indispensable señalar que el sector que conforman las PYMES (al cual también habría que añadir las microempresas) es esencialmente heterogéneo. Así, es posible identificar notables diferencias a nivel internacional (entre regiones, según el nivel de desarrollo económico), a nivel regional (entre países de una misma región geográfica con similar nivel de desarrollo, según el caso estudiado), y a nivel nacional (dentro de un mismo país, según el sector productivo, el mercado, el producto, etc.).

La heterogeneidad entre las PYMES y la dificultad que reviste su comparación internacional están basadas fundamentalmente en dos razones recurrentemente citadas en la literatura sobre el tema y que se aplican también a los países de América Latina. Por un lado, existe una amplia diversidad de criterios para definir y clasificar a las empresas entre microempresas, pequeñas, medianas y grandes. No obstante, algunos organismos internacionales han intentado establecer cierto marco de referencia (*benchmark*) para lograr una paulatina convergencia de criterios de clasificación. En el cuadro siguiente se exponen los parámetros utilizados por la Comisión Europea^a y el Banco Mundial^b, los cuales permiten tener una idea preliminar de las características básicas que definen a las PYMES en una gran cantidad de países.

Criterios generales para definir a las PYMES según su tamaño

	Banco Mundial (2004)	Comisión de la UE (2003)
Microempresa	10 empleados como máximo y activos que no superen los USD100.000	10 empleados como máximo y balance general total que no supere los 2 millones de euros (€).
Pequeña empresa	Entre 10 y 50 empleados. Ventas totales y activos oscilan entre USD100.000 y USD 3 millones.	Entre 10 y 50 empleados. Ventas totales y balance general total inferior a € 10 millones.
Mediana empresa	Entre 50 y 300 empleados. Ventas totales y activos oscilan entre USD 3 millones y USD 15 millones.	Entre 20 y 250 empleados. Ventas totales y balance general total oscilan entre € 10 y € 50 millones.

Fuente: ITD (2007), "Taxation of Small and Medium Enterprises".

Por otro lado, en parte como consecuencia de la falta de consenso metodológico en los criterios de clasificación, la falta de información estadística sobre bases comparables representa un fuerte obstáculo a la hora de analizar y ponderar las características de las PYMES en un país determinado en perspectiva a lo observado en otros países de una misma o distinta región geográfica.

Recuadro 1 (conclusión)

Al respecto, en un reciente informe de la CEPAL^c se afirma que estas debilidades estadísticas están relacionadas no sólo con la falta de datos propiamente dicha sino también con la dificultad que representa cuantificar el comercio ambulante y hogareño, la carencia de indicadores estándar comparables y la elevada informalidad que suele observarse en el sector. Esta última es quizás la mayor barrera estadística de las PYMES debido a que es transversal a las demás y cuenta con dos componentes de dificultad dados porque las empresas que no están formalmente constituidas no figuran en ningún registro, lo cual complica su relevamiento, y sus propietarios suelen mostrarse reacios a responder las encuestas debido a la posibilidad de que los datos recogidos en ellas sean utilizados luego para su fiscalización tributaria.

Aún con estas salvedades, existen algunos hechos estilizados que se aplican de manera general a las PYMES de América Latina. En primer lugar, estas empresas adquieren una gran relevancia en lo que hace a la generación de empleo, contribuyendo con el 61% en promedio para la región (correspondiendo la mitad de este monto sólo a las microempresas), y realizan un aporte no menor en el PIB del orden del 29%. En general, las PYMES están orientadas al mercado doméstico debido a las dificultades que enfrentan para exportar sus productos (sólo aportan alrededor del 8% de las exportaciones de América Latina)^d.

En todos los países de la región, si se incluyen a las microempresas, el sector PYME consiste en un universo muy numeroso (más del 95% del total de empresas en todos los países) y muy heterogéneo (abarca desde emprendimientos familiares de subsistencia hasta empresas medianas con capacidad exportadora). Sin embargo, a pesar de representar la gran mayoría de las empresas registradas en América Latina su aporte a la recaudación tributaria en concepto de ingresos totales generados es sólo una porción muy reducida del total.

Además, aún cuando las empresas más pequeñas sean menos productivas que las más grandes también en otros países y regiones del mundo, los países de la región se destacan por presentar una mayor brecha de productividad entre las PYMES y las empresas grandes en comparación a la que se registra en los países desarrollados^e.

Como consecuencia de la relevancia que se les ha reconocido a las PYMES en las economías actuales, en los últimos años también se ha incrementado el interés de la política tributaria sobre estas empresas y sobre los pequeños contribuyentes en general, lo cual será analizado en el capítulo siguiente. Un ejemplo de ello son las conocidas reuniones del *International Tax Dialogue* (ITD) sobre esta materia, teniendo lugar la primera de ellas en Argentina (2007) y la más reciente en Georgia (2011)^f. En todas las oportunidades el énfasis estuvo colocado en la discusión sobre los instrumentos tributarios más convenientes para asegurar un adecuado nivel de cumplimiento tributario por parte de los pequeños contribuyentes y para reducir los elevados niveles de informalidad que suelen observarse entre las empresas de menor tamaño.

^a Recomendación de la Comisión 2003/361/CE, también adoptada por la OCDE.

^b Banco Mundial (2004), "International Finance Corporation – 2004 Annual Review on Small Business Activities", Washington D.C.

^c Álvarez, M. y Durán Lima, J.E. (2010); "Manual de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Una contribución a la mejora de los sistemas de información y el desarrollo de las políticas públicas", CEPAL-GIZ, El Salvador.

^d Según datos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de cada país.

^e Buitelaar, R. (2010); "La situación de las PYMES en América Latina. El enfoque y el aporte de CEPAL", XXI Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe, Surinam.

^f La mayor parte de los trabajos presentados en estas y las demás conferencias organizadas por el ITD pueden ser consultados en la página oficial de dicho organismo: www.itdweb.org.

Por otra parte, debe destacarse que un examen del mercado de trabajo no agrícola regional hacia fines de década pasada sugiere que alrededor de 56 de cada 100 personas ocupadas tienen un empleo informal, según información agregada de 16 países de América Latina (OIT, 2011a). A partir del siguiente cuadro se puede observar que cerca de 39% de esos trabajadores se encuentran empleados en el sector informal de la economía, mientras que aproximadamente 12% de ellos tienen un empleo informal dentro del sector de empresas formales y alrededor de 5% se sitúan en el servicio doméstico.

En seis de los países de la región una proporción de la población urbana ocupada superior al 60% tiene empleo informal: Bolivia (69,5%); El Salvador (65,6%); Honduras (76,4%); Nicaragua (65,7%); Paraguay (70,4%) y Perú (70,3%). Un factor coincidente en los seis países es la elevada incidencia que tiene el trabajo por cuenta propia en el empleo total, debido al predominio de micronegocios y actividades en pequeña escala que enfrentan enormes restricciones económicas para ampliar su escala de producción de bienes y servicios. En contraste, este porcentaje se reduce a valores en torno al 40% en algunos países como Brasil (42,1%); Costa Rica (43,8%); Panamá (42,7%) y Uruguay (37,7%).

CUADRO 2
COMPOSICIÓN DEL EMPLEO INFORMAL EN AMÉRICA LATINA, AÑO 2010

(En porcentajes del empleo no agrícola total; 16 países seleccionados)

País	Total	En el sector informal	En el sector formal	En servicio doméstico
Argentina	46,7	29,5	11,5	5,7
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009)	69,5	48,0	18,4	3,1
Brasil (2009)	42,1	24,2	11,1	6,8
Colombia	59,6	50,4	5,5	3,7
Costa Rica (2009)	43,8	32,6	6,7	4,5
Ecuador	56,4	34,6	18,6	3,2
El Salvador (2009)	65,6	51,6	8,1	5,9
Honduras	76,4	58,0	14,5	3,9
México	54,2	34,2	15,0	5,0
Nicaragua (2008)	65,7	50,7	8,1	6,9
Panamá	42,7	26,5	11,6	4,6
Paraguay	70,4	36,4	23,7	10,3
Perú	70,3	49,2	17,6	3,6
Rep. Dominicana	47,9	30,2	11,5	6,3
Uruguay	37,7	28,7	3,7	5,4
Venezuela (República Bolivariana de) (2009)	47,4	35,7	10,7	1,1
Promedio América Latina	56,0	38,8	12,3	5,0

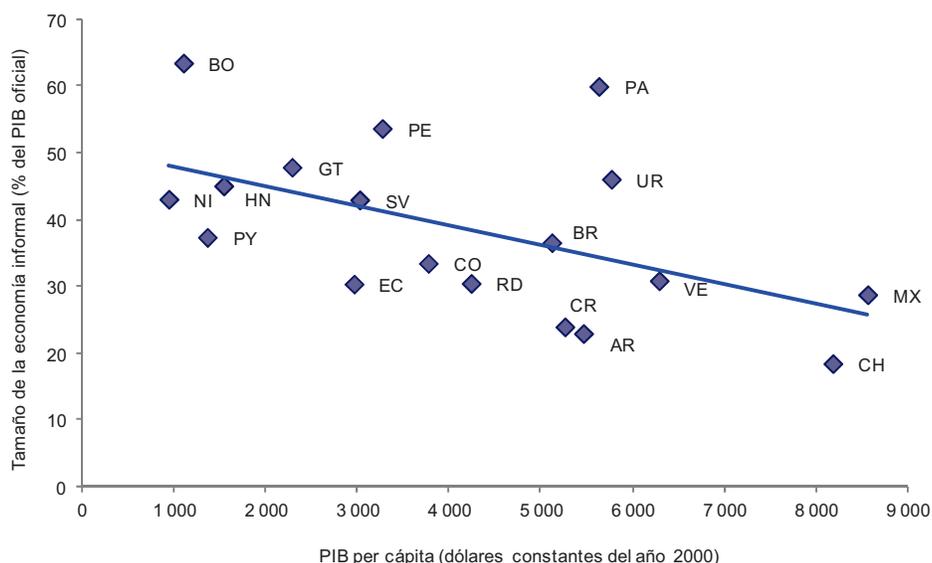
Fuente: Elaboración propia sobre la base de OIT (2011a); "Panorama Laboral 2011. América Latina y el Caribe".

Tal como se mencionó, la mayor fracción del empleo informal se encuentra en el sector informal de empresas, lo que refleja el gran rezago estructural del mercado laboral, pues se trata de unidades económicas que por su bajo grado de organización, escala de operación y productividad, difícilmente pueden proveer calidad en la ocupación o trabajo decente para sus emprendedores y/o trabajadores. No obstante, el peso relativo del empleo informal en el sector de empresas formales constituye un problema importante. Los datos reflejan que este segmento representa algo más de un décimo del total de la población ocupada no agrícola (12,3% en promedio para 16 países) y en algunos países equivale a alrededor de un quinto de los ocupados: Bolivia (18,4%); Ecuador (18,6%); Paraguay (23,7%) y Perú (17,6%).

D. La informalidad y sus efectos sobre las economías latinoamericanas

Resta por destacar, de acuerdo a las estimaciones recientes en la materia, las relaciones entre la informalidad y las variables donde podrían verse reflejados sus nocivos efectos. En ese sentido, los países de la región respetan dichas interrelaciones, tal como se observa en el siguiente gráfico con una evidente asociación negativa entre el tamaño de la economía informal y el respectivo PIB per cápita de cada uno de ellos.

GRÁFICO 4
TAMAÑO DE LA ECONOMÍA INFORMAL Y PIB PER CÁPITA, AÑO 2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Schneider (2012) y CEPALSTAT (se utilizó la serie de PIB per cápita expresada en dólares constantes del año 2000).

Nota: Las referencias corresponden a los siguientes países: Argentina (AR), Bolivia (BO), Brasil (BR), Chile (CH), Colombia (CO), Costa Rica (CR), El Salvador (SV), Guatemala (GT), Honduras (HN), México (MX), Nicaragua (NI), Panamá (PA), Paraguay (PY), Perú (PE), República Dominicana (RD), Uruguay (UR) y Venezuela (VE). Esta nomenclatura se aplicará en los gráficos del presente informe en los que corresponda.

En una mirada global de la región puede identificarse que 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. Precisamente, estos países comparten muchas características en sus economías, como una estructura productiva donde el sector primario aún posee una relevancia sustancial sumada a las deficiencias que históricamente han mostrado en los indicadores de pobreza y exclusión social. En el otro extremo, como era de esperar, se encuentran los países de mayor grado de desarrollo de la región con tamaños de la economía informal ostensiblemente más bajos, aún con excepciones como los casos de Uruguay y Panamá.

De este modo, es razonable esperar que a mayor nivel de ingreso por habitante, menor sea el tamaño del sector informal. El mayor grado de desarrollo significaría una mayor homogeneidad productiva y una inserción laboral más uniforme. Aunque puede también interpretarse como la existencia de un menor grado de regulación, particularmente en los mercados de bienes y, en menor medida, en el mercado de trabajo (Tokman, 2007).

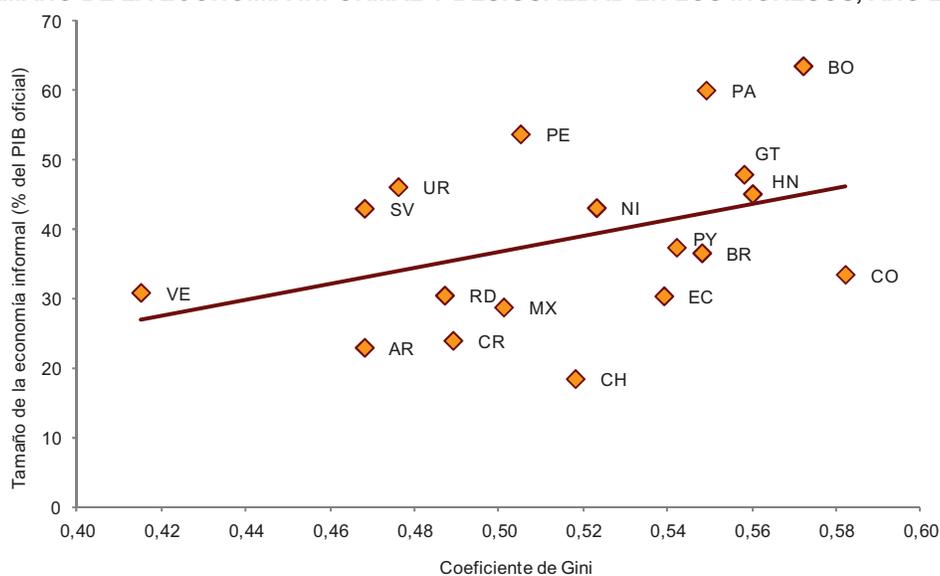
Al respecto, vale decir asimismo que esta relación negativa respecto del nivel de desarrollo de las economías latinoamericanas también ha sido comprobada por Gasparini y Tornarolli (2007) en lo referido al fenómeno de la informalidad en el mercado laboral. Para una muestra de 38 países de ingresos medianos y bajos, la OIT (2011b) arriba a conclusiones similares donde destaca la misma correlación entre el PIB per cápita y el nivel de empleo informal (como porcentaje de empleo no agrícola total)¹⁸.

Por otra parte, también se ha observado que el tamaño de la mayor informalidad se da en aquellos países de la región con más inequidad, aún cuando esta relación positiva sea menos significativa. Esto se percibe claramente en países como Bolivia, Panamá, Honduras y Guatemala que presentan la más alta

¹⁸ OIT (2011b); "Statistical update on employment in the informal economy", ILO Department of Statistics, June.

informalidad junto a la mayor concentración de ingresos (no obstante, hay excepciones como el caso colombiano). En menor medida también se observa en Nicaragua y Paraguay. Por el contrario, los países de la región con una distribución del ingreso más igualitaria, como Argentina, Venezuela o Costa Rica, también son aquellos con una economía informal de menor tamaño relativo (véase el gráfico 5). Chile constituye un caso intermedio ya que registra la menor informalidad de la región pero su distribución en comparación con los países latinoamericanos se encuentra en un nivel de concentración intermedio.

GRÁFICO 5
TAMAÑO DE LA ECONOMÍA INFORMAL Y DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS, AÑO 2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Schneider (2012) y SEDLAC (CEDLAS-Banco Mundial).

La desigualdad de ingresos se asocia a una mayor concentración de activos y una elevada heterogeneidad productiva y se manifiesta en altas brechas de ingresos. Por lo tanto, no es sorprendente encontrar que en los países que se han caracterizado por una mayor igualdad e integración social son los que registran los menores niveles de informalidad. Sin embargo, como fuera enfatizado, no se tiene plena certeza sobre el orden de causalidad entre estas variables dada la complejidad que reviste el fenómeno de la informalidad y, en todo caso, podría concebirse como una interrelación de doble sentido.

Además, como se mencionó, en aquellos países de la región con elevados niveles de desigualdad, los individuos de menores ingresos suelen ser los menos calificados y, para contrarrestar su menor productividad, optan por moverse hacia el sector informal donde pueden obtener mayores beneficios económicos, sobre en contextos de baja calidad institucional, siendo éste un aspecto central en lo que atañe a la política tributaria en América Latina. En ese sentido, la acción de la política tributaria adquiere una relevancia preponderante en ambas dimensiones, ya sea en la reducción de los niveles de informalidad así como en la redistribución del ingreso para asegurar la equidad entre contribuyentes.

III. La política tributaria en América Latina

A. Evolución reciente y características salientes a nivel regional

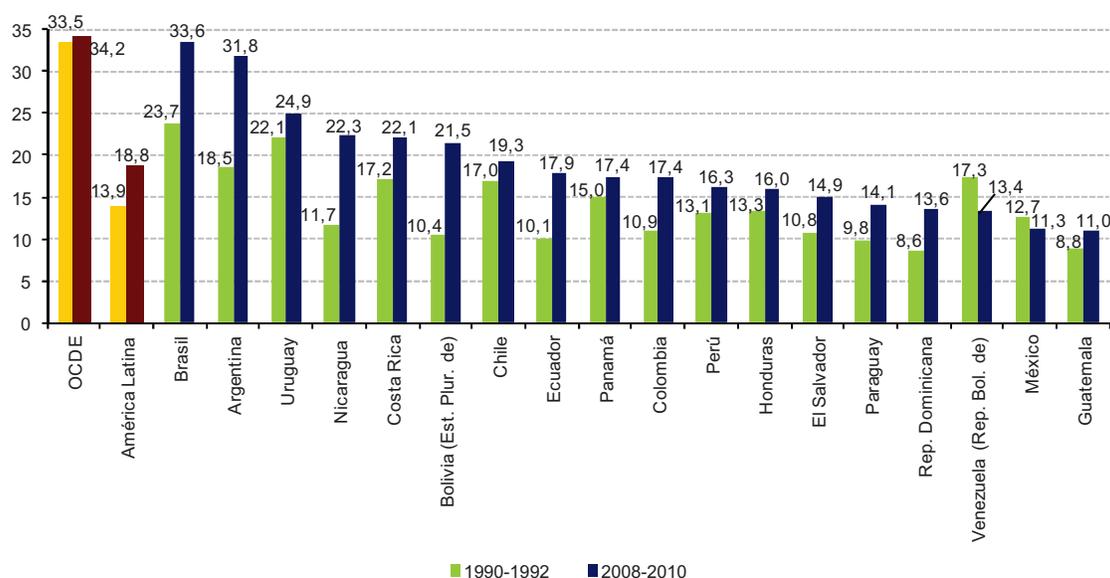
En una vasta literatura reciente se ha destacado el considerable aumento que han experimentado los ingresos tributarios en América Latina durante las dos últimas décadas. Luego del prolongado deterioro y estancamiento en los años '80, la carga tributaria, es decir estos recursos medidos como proporción del producto interno bruto (PIB), se ha venido incrementando de manera sostenida, con excepción del año 2009, pasando de un valor promedio (incluyendo las contribuciones a la seguridad social) de 13,9 % del PIB en el trienio 1990-92 hasta alcanzar una media (no ponderada) de 18,8% durante el trienio 2008-10.

No obstante esta tendencia regional, es necesario resaltar la elevada heterogeneidad entre los países de América Latina en cuanto al nivel actual de sus ingresos tributarios y a su reciente evolución (véase el gráfico 6). Por ejemplo, Brasil alcanzó un nivel promedio de 33,6% del PIB para el trienio 2008-2010 y Argentina le sigue con un 31,8% del PIB para el mismo período, siendo este último uno de los países (junto con Nicaragua, Bolivia y Ecuador) que registran el mayor incremento de su carga tributaria a nivel regional en los últimos dos decenios¹⁹. Vale destacar que estos dos países muestran en la actualidad niveles de presión tributaria equiparables al promedio observado en los países desarrollados miembros de la OCDE.

¹⁹ Los datos desagregados de carga tributaria en el período 1990-2010 para los 18 países de la región seleccionados pueden consultarse en el Cuadro A.2 del Anexo Estadístico al final del informe.

GRÁFICO 6 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 OCDE.

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.

Por su parte, para más de la mitad de los países de la región el nivel impositivo resulta inferior al 18% del PIB, en algunos casos el mismo no aumentó significativamente (en Guatemala, la carga tributaria del gobierno central pasó de 8,8% a 11,0% del PIB, y en Honduras, de 13,3% a 16,0%) y en otros hasta se redujo respecto de los valores registrados hace veinte años (México²⁰ y Venezuela).

¿Qué razones pueden argumentarse para explicar el sostenido incremento de la carga tributaria en la mayoría de los países de la región en el período 1990-2010?

En primer lugar, desde inicios de los años '90 se han venido introduciendo profundos cambios en el diseño de los sistemas tributarios de América Latina al mismo tiempo que se han intensificado los esfuerzos para fortalecer la administración tributaria de los distintos tributos.

Como consecuencia de las políticas pregonadas por el Consenso de Washington, las estructuras tributarias de la región experimentaron un proceso de simplificación con la eliminación de una gran cantidad de impuestos específicos. Esto condujo a la concentración de los sistemas tributarios en un grupo acotado de tributos entre los que se destacan el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre la Renta de personas físicas y jurídicas, algunos gravámenes selectivos sobre determinados bienes (tabaco, bebidas alcohólicas, combustibles) y servicios (telecomunicaciones y electricidad), tributos sobre el comercio internacional y algunos impuestos patrimoniales, correspondiendo el resto a las contribuciones de la seguridad social.

²⁰ Actualmente existe una controversia respecto del caso mexicano. En el presente informe se utilizaron los datos de la base CEPALSTAT, por lo que la presión tributaria de México no incluye a los ingresos del Gobierno Federal en concepto de Derechos de Hidrocarburos (provenientes de la empresa petrolera estatal PEMEX) por no corresponder a ingresos de carácter estrictamente tributario (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, www.shcp.gob.mx). La OCDE, de la cual México forma parte, adopta un criterio opuesto por lo que la carga tributaria promedio entre 2008 y 2010 para dicho país se ubicaría en torno al 18,8% del PIB, lo cual también elevaría el promedio regional a 19,2% del PIB en igual período.

Este cambio de paradigma originó la necesidad de fortalecer las principales fuentes de recursos tributarios por lo que, en la mayoría de los países, se avanzó en la consolidación del IVA (por sus ventajas técnicas y económicas) como el principal instrumento de la tributación latinoamericana.

El Impuesto sobre la Renta (ISR) también fue consolidándose como el otro pilar fundamental de los sistemas tributarios de la región, sobre todo en el último decenio. Las sustanciales reformas en la tributación directa observadas en los casos de Uruguay, México, Ecuador y Perú son una clara muestra de ello. En consecuencia, la mayor parte de las mejoras implementadas en la administración tributaria de los principales gravámenes estuvieron concentradas tanto en el IVA como en el ISR, lo que se tradujo en una disminución de los costos de recaudación y de los niveles de evasión impositiva.

Adicionalmente, como será analizado en detalle en otro apartado del presente informe, la mayoría de los países de la región implementaron regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes con el fin de aumentar el nivel de cumplimiento tributario y disminuir los elevados niveles de informalidad que han caracterizado a la región durante las últimas décadas. Algunos países también introdujeron impuestos heterodoxos, como aquellos que gravan las transacciones financieras, los cuales han adquirido una considerable importancia recaudatoria en los años recientes.

Adicionalmente, sobre todo desde 2002 en adelante, una serie de factores coyunturales contribuyeron al aumento de los ingresos tributarios en América Latina, acentuando las tendencias predominantes. Entre ellos se destacan: i) el sostenido aumento del precio internacional de los *commodities* y minerales, que favoreció a los países especializados en la explotación y comercialización de sus recursos naturales, ii) el contexto internacional caracterizado por la aceleración en las tasas de crecimiento económico mundial, que fue aprovechado por los países de la región a través de estrategias de apertura comercial y financiera junto con exitosos procesos de estabilización monetaria, y iii) la reducción en los niveles de desigualdad, que permitió un aumento del consumo privado y se plasmó en la evolución positiva de los impuestos que gravan bienes y servicios²¹.

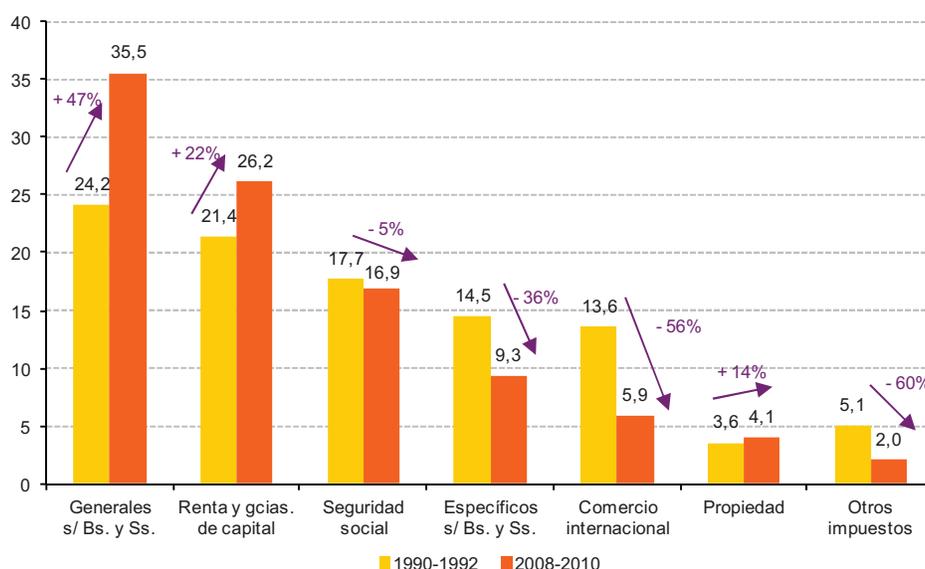
B. Principales tendencias en las estructuras tributarias de la región

Resulta ser un hecho evidente señalar que los niveles de tributación en América Latina se relacionan con los elevados niveles de informalidad existente en la región a través de ciertos canales como, por ejemplo, el grado de cumplimiento tributario y la legitimidad política de los esquemas impositivos. Para comprender más acabadamente esta singular influencia ambivalente resulta necesario conocer cuál es la estructura de ingresos tributarios que la política tributaria ha venido configurando a través de determinadas medidas de política en las últimas décadas, las cuales se han transformado en tendencias generales para los países latinoamericanos y los han distinguido respecto de otras naciones con similar o mayor nivel de desarrollo como los miembros de la OCDE.

En el gráfico 7 se presenta un análisis de los cambios observados en la participación relativa de los principales tipos de impuestos vigentes en la región entre los trienios 1990-92 y 2008-10. Así, para el promedio de 18 países, puede advertirse con claridad el proceso de concentración que ha experimentado la recaudación tributaria regional tendiendo hacia una estructura tributaria sostenida sobre dos bases fundamentales: los impuestos generales sobre bienes y servicios (primordialmente el IVA) y los gravámenes sobre ingresos, utilidades y ganancias de capital (o, simplemente, el Impuesto sobre la Renta).

²¹ Cornia, G.A., Gómez Sabaíni, J.C. y Martorano, B. (2011); "New fiscal pact, tax policy changes and income inequality: Latin America during the last decade", UNU-WIDER.

GRÁFICO 7
ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA
 (Promedios trienales, en porcentajes del total de la recaudación de 18 países)



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

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.

En primer lugar, como se comentara anteriormente, el IVA²² ha sido el tributo cuya participación relativa más ha crecido en los últimos veinte años, llevando al conjunto de gravámenes generales sobre bienes y servicios a representar más de la tercera parte de la recaudación total promedio en los últimos años. La gran difusión que le imprimieron los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial en sus recomendaciones, las cuales gozaron de gran aceptación en la región durante las décadas del '80 y '90, incentivaron a los países a fortalecer tanto el diseño como la administración tributaria de dicho gravamen, transformándolo en la principal fuente de ingresos tributarios para los países latinoamericanos, a través de sucesivos ajustes para la ampliación de su base tributaria y el gradual aumento de las tasas legales que pasaron de un promedio para la región de 11,3% durante los años 80 a un valor de 14,7% en 2010 (Cornia et al., 2011).

Vale destacar que estas modificaciones han contribuido a un proceso de “masificación” del IVA al punto tal de gravar a casi todos los bienes y servicios de cada país con una única tasa general²³. Como resultado de esta tendencia y a pesar de las reformas aplicadas en los años recientes, la administración del tributo se ha hecho más dificultosa al involucrar a un número mucho mayor de contribuyentes, lo cual en países con elevados niveles de informalidad y evasión impositiva, como los latinoamericanos, ha requerido una mayor atención y utilización de recursos.

²² Debe aclararse que en algunos países de la región, el IVA no es el único tributo general sobre bienes y servicios pero sí es el más importante. Como ejemplos se pueden citar los casos de Argentina con el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB), Brasil con el Impuesto sobre Servicios (ISS) y Colombia con el Impuesto a la Industria y Comercio (ICA), todos los cuales corresponden a potestades tributarias de sus respectivos gobiernos subnacionales. Para un análisis más detallado se recomienda ver el trabajo de Gómez Sabañi, J.C. y Jiménez, J.P. (2011a); “El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: una análisis de casos”, CEPAL.

²³ Las principales excepciones al respecto son Brasil, que cuenta con cuatro tasas diferentes para este impuesto, y México, que tiene tasas nulas para las exportaciones y un conjunto de bienes específicos y alícuotas reducidas para determinadas zonas geográficas fronterizas (OCDE-ECLAC-CIAT, 2011).

Por su parte, el Impuesto sobre la Renta también incrementó su importancia relativa en las estructuras tributarias de la región: entre los períodos analizados los tributos que recaen sobre ingresos y ganancias de capital pasaron de representar el 21,4% al 26,2% de la recaudación total, lo que significa una mejora del 22% en su participación. En este caso el mayor crecimiento se produjo durante la última década gracias a las mejoras logradas en el control del universo de contribuyentes, las reformas aplicadas al tributo con normas de tributación internacional, la recuperación de los niveles salariales en términos reales (principal base tributaria en la región del impuesto a la renta personal), y los crecientes ingresos de empresas de servicios privatizadas y del sector financiero.

El tercer componente en importancia dentro de la estructura tributaria promedio de América Latina está constituido (y ha sido así en los últimos veinte años) por las Contribuciones de la Seguridad Social, las cuales aportan actualmente cerca del 17% de los ingresos tributarios de la región. Sin embargo, debe notarse la gran heterogeneidad de casos existentes ya que, en todo caso, la evolución de estos recursos se explica casi exclusivamente por la consolidación de los sistemas previsionales de países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay más que por un fortalecimiento equilibrado a nivel regional, habida cuenta que en muchos países latinoamericanos el nivel de cobertura es aún muy bajo y la cuantía de estos ingresos tributarios es poco significativa²⁴, con las fuertes implicancias que esto posee cuando se analiza el problema de la informalidad en los países de América Latina.

Vale señalar que, ante un panorama de simplificación de los sistemas tributarios y concentración de su estructura en sus principales componentes (IVA e ISR), el resto de los tributos aplicados sufrieron una considerable merma en su participación relativa respecto de los valores evidenciados en el trienio 1990-92.

Los impuestos específicos sobre bienes y servicios perdieron parte de su antiguo peso específico al limitarse a gravar determinados productos y servicios con una demanda relativamente inelástica, tales como bebidas alcohólicas, combustibles, tabaco y telecomunicaciones. Mientras tanto, algo similar sucedió con los gravámenes sobre el comercio internacional como consecuencia de los procesos de liberalización del comercio y la consiguiente reducción de los derechos de aduanas sobre las importaciones y supresión de los impuestos sobre las exportaciones en numerosos países latinoamericanos (con la destacable salvedad de Argentina). En suma, ambos tipos de gravámenes pasaron de representar conjuntamente el 28,1% de la carga tributaria total en 1990-92 a un 15,2% promedio en 2008-2010.

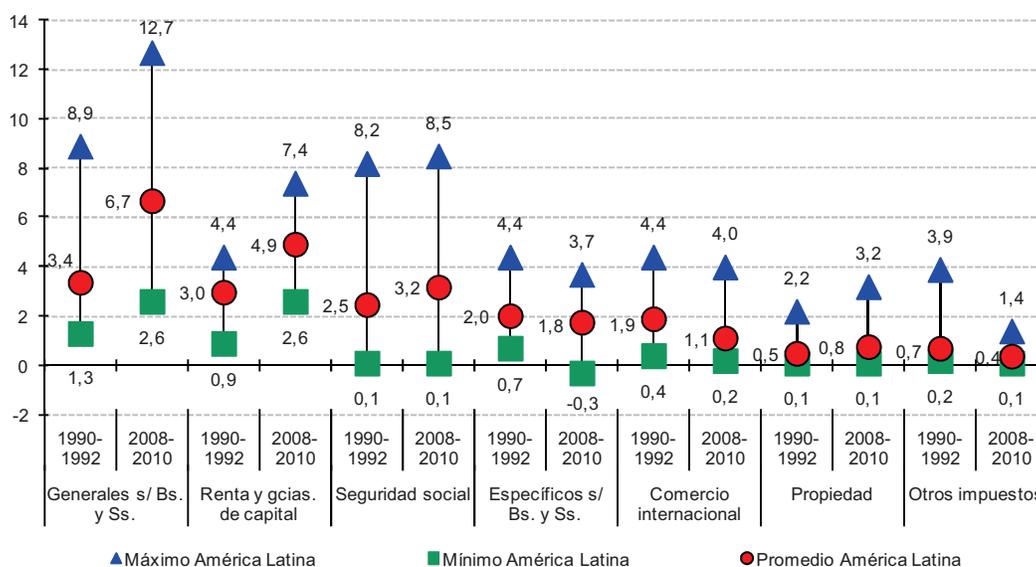
La excepción a esta tendencia decreciente de los elementos que componen la estructura tributaria promedio de América Latina la constituyen los impuestos patrimoniales, los cuales aumentaron levemente su peso relativo hasta el 4,1% del total, manteniendo los históricamente magros resultados que han obtenido como instrumento de recaudación en la mayoría de los países de la región.

A pesar de las tendencias opuestas entre los pesos relativos del IVA y los impuestos específicos sobre el consumo, debe remarcarse que la mayor participación conjunta de los tributos indirectos se ha mantenido estable durante las últimas décadas, la cual es una característica distintiva de los esquemas tributarios de la región con serias implicancias en materia de equidad distributiva.

El siguiente gráfico expone de distinta manera las tendencias señaladas en cuanto a las estructuras tributarias de América Latina y añade otros hechos salientes que merecen ser comentados, permitiendo verificar los valores extremos y medios que han tomado cada grupo de impuestos a lo largo de los años. Allí se consideran, para los períodos 1990-92 y 2008-2010, para los 18 países de la región y para cada tipo de tributo.

²⁴ Algunos países, como Chile, México y Perú, se basan en gran medida en regímenes privados de capitalización individual, lo que explica los niveles relativamente bajos de ingresos tributarios empleados para financiar la seguridad social (OCDE/CEPAL/CIAT, 2011).

GRÁFICO 8
ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA
(MÍNIMO, MÁXIMO Y PROMEDIO REGIONAL PARA CADA TIPO DE IMPUESTOS)
(Promedios trienales, en porcentajes del PIB)



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

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.

Aclaración: El valor negativo (mínimo regional) para los impuestos específicos sobre bienes y servicios en el trienio 2008-2010 corresponde al caso de México, donde el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) puede transformarse en un subsidio al depender, en resumidas cuentas, del costo de producción de la empresa PEMEX, del precio internacional del crudo y del precio de venta al público de los combustibles.

Resulta evidente que, en el caso de los tributos generales al consumo, el aumento progresivo de la recaudación generada por el IVA respecto de 1990-92 ha sido generalizado para casi todos los países²⁵ (con la particular excepción de México), manteniéndose la brecha entre los países de mayor y menor recaudación de estos gravámenes hasta el reciente período 2008-2010 y registrándose incrementos tanto en los extremos (Brasil con 12,7% y Panamá con 2,6% del PIB) como en el promedio regional que casi se duplicó de 3,4% a 6,7% del PIB entre períodos.

Similar tendencia es la que se puede advertir en el Impuesto sobre la Renta, donde el aumento recaudatorio entre 1990-92 y 2008-10 se plasmó en casi todos los países, elevándose los niveles mínimo y máximo de la recaudación generada por el tributo en toda la región al igual que el monto promedio de ingresos tributarios por ISR —en términos del PIB— que pasó de 3,0% a 4,9% del producto.

Luego, en el caso de las contribuciones de la seguridad social, si bien se ha mostrado que han perdido algo de su importante participación relativa a nivel regional, se puede observar que en términos absolutos la carga tributaria promedio ha aumentado de 2,5% a 3,2% del PIB para este tipo de recursos, amén de la heterogeneidad ya explicada.

Para el resto de los impuestos, los montos promedio de recaudación en términos del producto se redujeron respecto de los valores registrados a inicios de los años '90 con la consecuente merma en su participación relativa. La única excepción está constituida por los impuestos sobre la propiedad cuya recaudación promedio para la región aumentó levemente gracias a la evolución favorable que los

²⁵ Debe aclararse que hacia 1990-92 algunos países como Paraguay y Venezuela aún no aplicaban el IVA.

mismos han mostrado en los países de mayor carga tributaria como Argentina y Brasil (3,2% y 1,8% del PIB, respectivamente)²⁶, siendo marginal su contribución en el resto de América Latina.

En resumen, tanto en términos absolutos como relativos, los cambios acontecidos en las estructuras tributarias han determinado la preponderancia de dos impuestos: el IVA y el ISR. Esto posee implicancias tanto en cuanto al efecto sobre la equidad distributiva del sistema tributario, como en la organización y efectividad de las administraciones tributarias de los países y, en definitiva, influye sobre la forma en que éstas se relacionan con el problema de la informalidad en América Latina.

En ese sentido, ante los múltiples problemas asociados a una sociedad fragmentada donde coexisten un pequeño porcentaje de la población que concentra la mayor parte de la riqueza junto con amplias mayorías de sujetos informales que obtienen ingresos por debajo de los niveles de subsistencia, resulta ser prioritario el rol de las políticas públicas en relación con la distribución del ingreso y, más específicamente, el de la política tributaria en particular.

Sabido es que durante las décadas de los ochenta y noventa los criterios de progresividad, característicos de la tributación directa, fueron dejados de lado dentro del ámbito de la política tributaria, y en gran medida desplazados en el orden de prioridad por los criterios de neutralidad y eficiencia. Afortunadamente, durante la última década se ha observado una reversión de esta tendencia en las prioridades de los gobiernos latinoamericanos y en las recomendaciones propuestas por los organismos internacionales, cobrando cada vez más fuerza la idea de que el crecimiento económico y las mejoras en la equidad son factores que generan un proceso de retroalimentación donde ambos confluyen hacia un desarrollo sostenible.

Esto ha propiciado, en los últimos años, la realización de una serie de estudios sobre incidencia distributiva para casi todos los países de América Latina²⁷ siguiendo una metodología uniforme sustentada en el análisis de micro-simulaciones en base a las encuestas de ingresos y gastos de los hogares, cuyos resultados se resumen en el siguiente cuadro.

CUADRO 3
IMPACTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA

País	Año	ÍNDICES				
		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

(continúa)

²⁶ En estos países así como en Colombia y Venezuela, el incremento registrado en este rubro durante los últimos años se explica más por la introducción de impuestos sobre las transacciones financieras que por los propiamente dichos "impuestos patrimoniales" como el impuesto predial, los cuales generalmente son descentralizados a los niveles inferiores de gobierno (provincias y estados).

²⁷ Barreix, A., Bès, M. y Roca, J. (2009): "Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana", BID-EUROsociAL; Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006): "La equidad fiscal en los países andinos", BID-EUROsociAL; Rezende, F. y Afonso, J. (2010): "Equidade Fiscal no Brasil", BID-EUROsociAL; Roca, J. (2010): "Equidad fiscal en Uruguay" BID-EUROsociAL; Jorratt, M. (2010): "Equidad Fiscal en Chile. Un Análisis de la Incidencia Distributiva de los Impuestos y el Gasto Social" BID-EUROsociAL; Gómez Sabaini, J., y Rossignolo, D. (2009): "Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso" OIT.

Cuadro 3 (conclusión)

País	Año	ÍNDICES				
		Gini pre impuestos (1)	Concentración de impuestos (2)	Kakwani (3) = (2) - (1)	Gini post impuestos (4)	Reynolds Smolensky (5) = (1) - (4)
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 (Rep. Bol. de)	2004	0,5560	0,4980	-0,0580	0,5670	-0,0110
Brasil	2003	0,6241	0,4992	-0,1249	0,6552	-0,0311

Fuente: Gómez Sabañi, J.C., Jiménez, J.P. y Rossignolo, D. (2012); "Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: nuevos desafíos", CEPAL.

Nota: Los países fueron ordenados según el valor estimado del índice Reynolds-Smolensky para cada uno de los países, donde un valor positivo de la diferencia entre los coeficientes de Gini después y antes de impuestos indica un impacto positivo sobre la distribución del ingreso. Análogamente, un valor positivo del índice Kakwani indica progresividad del sistema tributario en su conjunto.

El cuadro 3 permite observar algunas estimaciones sobre el efecto distributivo final de los sistemas tributarios latinoamericanos. Pueden entonces distinguirse dos grupos de países según si dicho efecto es progresivo o regresivo. Se puede concluir que, si bien en general, los países de mayor carga tributaria tendrían sistemas tributarios con leves pero positivos efectos sobre la distribución del ingreso luego del pago de impuestos por parte de los contribuyentes (con la excepción de Brasil), y los países de menor carga tributaria (con la excepción de Bolivia en los últimos años) obtendrían resultados adversos, es la composición de esta carga tributaria la que termina definiendo el signo del impacto distributivo. En general e independientemente del resultado final, se advierte que los resultados son realmente limitados tanto en materia de progresividad como de impacto redistributivo.

Asimismo, pese a las limitaciones metodológicas de estos estudios²⁸, es posible encontrar algunas coincidencias básicas en los resultados obtenidos, los cuales estarían indicando que la tributación en la región va de un efecto levemente regresivo a proporcional debido a la preeminencia de la imposición indirecta por sobre la imposición directa. Más específicamente, lo que se observa es que la reducida participación del impuesto más progresivo, el impuesto a la renta personal, no logra contrarrestar el peso de la regresividad del resto de los impuestos como los que recaen sobre bienes y servicios (IVA y selectivos), y además la casi inexistencia de la imposición patrimonial no contribuye en absoluto a cambiar este sesgo. Cabe destacar también que incluso el impuesto a la renta empresarial resulta ser proporcional o regresivo en gran parte de los estudios, si bien ello está sustentado más en los supuestos utilizados de traslación que en análisis empíricos que hayan testeado los mismos.

Esto, indudablemente, atenta contra las reformas que se han enfocado en dotar de mayor progresividad al tributo ya que, debido a la baja recaudación que genera dentro de la estructura tributaria de los países, toda mejora en el impacto redistributivo del mismo queda relativizada dentro de un

²⁸ Por ejemplo, no se incluyeron en el análisis los tributos cuya incidencia puede estar sujeta a controversia tales como el Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas y las contribuciones para el financiamiento de la Seguridad Social.

contexto tributario dominado por otros tributos que determinan el débil efecto global de la tributación sobre la distribución del ingreso.

Además, vale destacar que estos magros resultados de incidencia distributiva del sistema tributario en América Latina se han mantenido casi invariantes durante las últimas décadas, tal cual lo demuestran estudios anteriores como los realizados por Bird y De Wulf (1973) y por Chu, Davoodi y Gupta (2000). De este último, también se desprende otro hecho estilizado muy importante: el impacto distributivo de los impuestos (y de la política fiscal en su conjunto) es mucho mayor (y progresivo) en los países desarrollados que en los países de la región.

En este sentido cabe destacar que, previo a los efectos de las políticas públicas, los coeficientes de distribución de Gini en los países de América Latina suelen ser similares y hasta inferiores a los niveles de desigualdad encontrados en los países más desarrollados. Sin embargo, mientras que en los países industrializados el coeficiente de Gini disminuye sustancialmente debido a los efectos de los impuestos y las transferencias públicas, en los países en desarrollo los cambios logrados son sólo marginales²⁹.

Al respecto, tanto los estudios efectuados por De Ferrantis et al. (2003) como por Perry et al. (2006) señalan que mientras en los 15 países de la Unión Europea el Gini-pre resultó ser de 0,470, luego de la acción conjunta de impuestos y transferencias el mismo se redujo en un 30% al valor de 0,330. En relación con los EEUU si bien el impacto de la política fiscal es algo menor, de todas maneras el coeficiente pasó del 0,455% al 0,344% luego de las medidas fiscales.

En líneas generales se observa una actitud de aceptación frente a las limitaciones estructurales que enfrenta la imposición directa en la región, como pueden ser la extensión de los sectores informales y las legislaciones tributarias vigentes, lo cual obliga a investigar cuáles son los principales obstáculos que se observan para dotar a este gravamen con una mayor participación en la recaudación total, al mismo tiempo que un mayor grado de progresividad.

Como resultado del proceso de ampliación del número de contribuyentes tanto en el caso del IVA (y también en el ISR) se han incrementado las posibilidades de evasión, especialmente cuando se trata de pequeños contribuyentes con alta concentración de informalidad y difíciles de monitorear. No es casualidad, justamente, que la mayoría de las reformas de administración tributaria en los últimos años se hayan enfocado en el diseño de métodos para atender a este tipo de contribuyentes.

Al respecto, una de estas reformas tiene que ver con la tributación especialmente dirigida a las PYMES, plasmada durante los años recientes en la implementación de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes en casi todos los países de América Latina, en consonancia con las prácticas tributarias internacionales.

Como se ha desarrollado en la literatura sobre el tema, existe una fuerte relación entre el tamaño de una empresa y el fenómeno de la informalidad, comprobándose que este último es mucho mayor y más intenso cuanto menor es el tamaño de la unidad económica. Esto pone sobre relieve la importancia de las PYMES y la forma de tributación aplicada en tanto puede representar un camino de solución para los problemas asociados a la informalidad.

C. Las relaciones entre la recaudación tributaria y la informalidad

Hasta aquí se han señalado dos hechos estilizados que constituyen ejes centrales del presente documento. Por un lado se señala que la relativa disminución de los niveles de informalidad que, a pesar de seguir mostrando aun valores muy elevados en la comparación internacional, se observa en la mayoría de los países de la región gracias a un contexto macroeconómico favorable, las evidentes mejoras obtenidas a

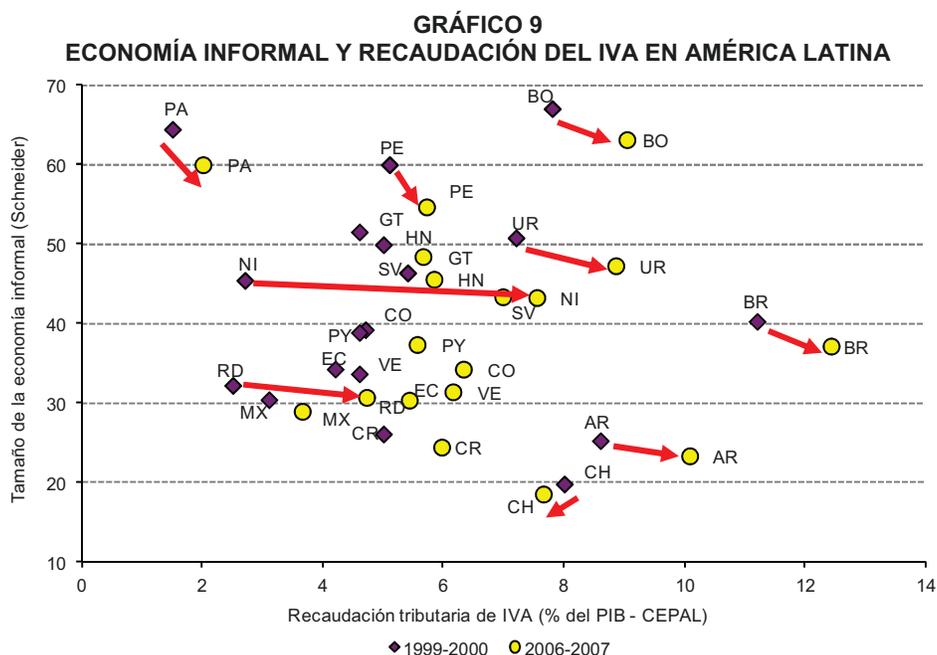
²⁹ Gómez Sabaíni (2006) "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", CEPAL; Chu, Davoodi y Gupta (2000); "Income distribution and tax government social spending policies in developing countries", UNU-WIDER.

partir de la implementación de distintas políticas de formalización de los agentes económicos, así también por la adopción de técnicas avanzadas de administración tributaria.

Por otro lado, se ha observado un aumento sostenido de la recaudación tributaria y, en simultáneo, un proceso de concentración de la estructura impositiva en sus principales componentes lo cual, en gran medida, ha marcado las posibilidades que encuentra actualmente la política y la administración tributaria en América Latina.

El paso siguiente en este análisis consiste en observar la evolución conjunta de la informalidad y la tributación para todos los países de los que se dispone información estadística actualizada, comparando la situación existente entre dos períodos diferentes (1999-2000 y 2006-2007). Nuevamente se desea dejar en claro que si bien puede suponerse una relación estrecha entre estas variables con derivaciones e implicancias reales sobre la política tributaria de los países, no resulta posible establecer de una manera explícita y concluyente el orden de prelación o de la causalidad de estos factores. En todo caso se entiende que, por los argumentos discutidos a lo largo de este informe, la recaudación tributaria y la informalidad interactúan mutuamente formando círculos virtuosos o viciosos, según cada caso en particular, que involucren un conjunto de características como el nivel de cumplimiento tributario, la moral tributaria, la legitimidad del Estado y sus instituciones, entre otras.

En el siguiente gráfico se presentan simultáneamente los valores del tamaño de la economía informal (Schneider, 2012) y de la recaudación generada por el IVA (en porcentajes del PIB) para los 18 países de la región y en dos momentos distintos (1999-2000 y 2006-2007). Allí puede advertirse que la reducción de la informalidad en todas las economías latinoamericanas durante la última década, aún con distintos grados de importancia, se ha visto acompañada de un considerable y generalizado aumento del monto de ingresos tributarios aportados por dicho gravamen, con la única excepción de Chile donde se registró una leve merma en la recaudación.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Schneider (2012) y CEPALStat.

Nota: Las referencias corresponden a los siguientes países: Argentina (AR), Bolivia (BO), Brasil (BR), Chile (CH), Colombia (CO), Costa Rica (CR), El Salvador (SV), Guatemala (GT), Honduras (HN), México (MX), Nicaragua (NI), Panamá (PA), Paraguay (PY), Perú (PE), República Dominicana (RD), Uruguay (UR) y Venezuela (VE).

Dado que el IVA, así como cualquier otro gravamen general sobre bienes y servicios, está relacionado más con el nivel de actividad económica, y especialmente con el consumo final, más que con las características personales de los contribuyentes, es probable que el aumento de la incidencia de este tributo no afecte directamente el nivel de empleo formal ya que, al ser trasladado a los precios finales, los sujetos alcanzados terminarían asumiendo la carga tributaria al momento del consumo de los bienes y servicios, independientemente de sus condiciones laborales.

Por el contrario, el IVA puede influir sobre las decisiones tributarias de las firmas y los individuos por el lado de la oferta y, aún siendo un impuesto de auto-cumplimiento, puede disuadir a cualquier etapa de la cadena de valor para dejar de pertenecer a la economía formal. La informalidad puede convertirse en una cuestión importante para la recaudación efectiva del IVA dependiendo, entre otros factores, del hecho que los intercambios fuera del sector formal sean de bienes finales o intermedios ya que, en las transacciones de estos últimos entre una empresa formal y otra informal, ya que aún cuando puedan evadir el pago del IVA los pequeños distribuidores informales deberán asumir el IVA que se encuentra incluido en los precios de venta de sus proveedores formales (OCDE, 2008).

Debe notarse entonces que, en virtud de las particulares características del gravamen, la mayor evasión tributaria de este impuesto, y consecuentemente la mayor informalidad, tendería a darse en la última etapa del proceso productivo puesto que los agentes no perderían el beneficio del crédito que efectivamente otorga el IVA en las etapas intermedias. Esto explica en parte la mayor informalidad laboral y productiva en determinados sectores como los pequeños productores primarios (agricultura, ganadería, pesca, etc.), el comercio minorista y los proveedores de servicios especializados, generalmente aquellos que tienen uso intensivo de mano de obra.

Por lo tanto, la pérdida de recaudación por evasión quedaría acotada en aquella etapa donde efectivamente se realizara un pago. Si esta etapa fuera la última del proceso productivo aún se recaudaría todo el impuesto determinado en etapas anteriores. Asimismo, los incentivos a evadir el IVA y a permanecer fuera de los circuitos formales se reducen en las etapas intermedias debido a la usualmente mayor concentración económica que facilita la fiscalización por parte de la autoridad tributaria.

Por otra parte debe señalarse que la informalidad, no obstante la positiva evolución reciente del IVA en casi toda la región por su estrecho vínculo con la evasión impositiva, obstaculiza la recaudación y reduce la base gravable potencial del IVA en la mayoría de los casos. De esta manera, la productividad del gravamen disminuye lo que se traduce en pérdidas de eficiencia y equidad. Sin embargo, una baja productividad del impuesto no es necesariamente producto de un cumplimiento tributario deficiente puesto que este indicador no tiene en cuenta la existencia de exenciones y regímenes especiales en cada país, los cuales pueden representar un monto muy importante de gastos tributarios en algunos casos como en México, Guatemala, Ecuador y Chile³⁰.

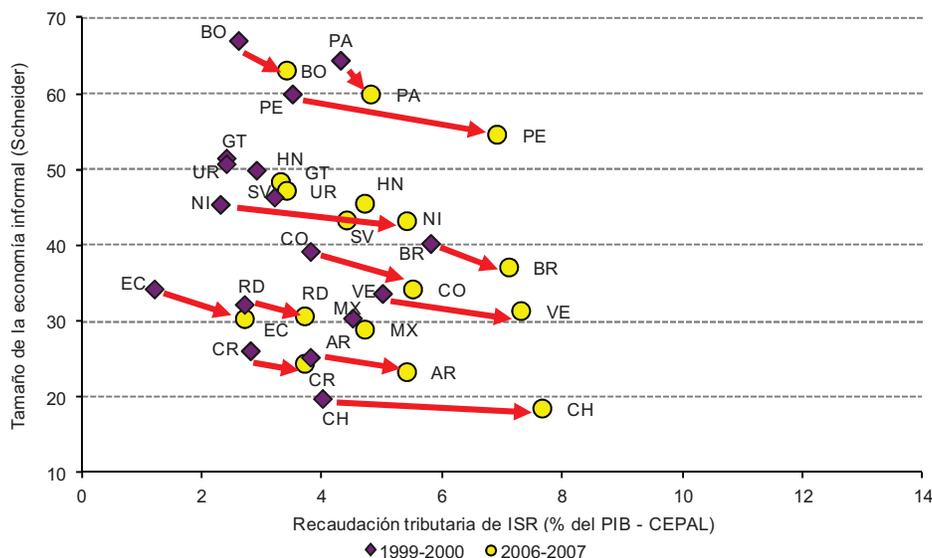
En este sentido, según OCDE (2008), el énfasis puesto en el fortalecimiento del IVA y la histórica dependencia de los países de la región respecto de la imposición indirecta —la cual es menos progresiva por naturaleza pero más fácil de recaudar— podrían tener que ver con una respuesta pragmática de la política tributaria ante la presencia de un extenso sector informal en América Latina.

Un comportamiento similar al descrito para el IVA se ha observado también en el Impuesto sobre la Renta (ISR) y su evolución reciente en la región. Según se desprende del gráfico 10, en todos los países analizados³¹ se ha comprobado un aumento significativo en los ingresos tributarios generados por la aplicación de este tributo (medido en porcentajes del PIB) al tiempo que la informalidad, tal como se expresó, descendió en su nivel entre los períodos 1999-2000 y 2006-2007.

³⁰ Gómez Sabaini, J.C. y Jiménez, J.P. (2011b); "Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina", Comunidad Andina de Fomento (CAF).

³¹ Se excluye el caso de Paraguay por no ser comparable al resto de los países de la región, en tanto carece de un gravamen real sobre los ingresos de las personas físicas.

GRÁFICO 10
ECONOMÍA INFORMAL Y RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Schneider (2012) y CEPALStat.

Vale decir que el ISR de personas físicas es un gravamen cuya base de recaudación, en la mayoría de los países y por razones intrínsecas a su diseño tributario, se nutre mayormente de los ingresos de asalariados formales³². Además, en la región se ha generalizado el cobro de este impuesto a través del método de retenciones parciales en la fuente lo cual dificulta la evasión del mismo al vincular el pago del ISR con el puesto de trabajo y el cobro de las remuneraciones formales. Así, desde la óptica del trabajador, el ISR que debe pagar incide en la decisión de “salida” del sector formal de la economía y un aumento sustancial del mismo podría incentivar su paso a la informalidad. Mientras que por el lado de la oferta, ya sea para las empresas o los trabajadores autónomos que no se encuentran en relación de dependencia, el incentivo a evadir es mucho mayor, sobre todo entre los pequeños contribuyentes.

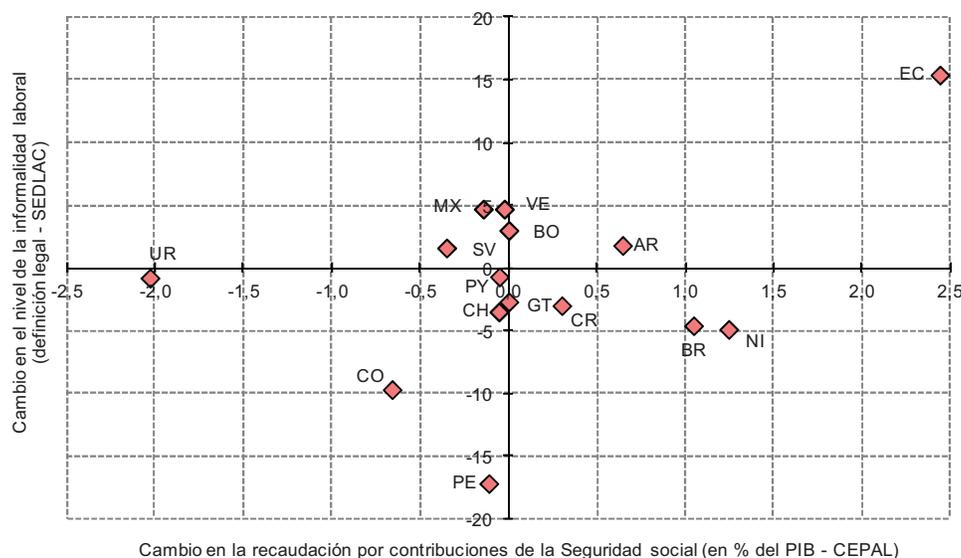
Los beneficios de la formalidad y el cumplimiento tributario, como en la mayoría de los impuestos, son recibidos de manera indirecta a través de la oferta de bienes públicos del Estado que, en varios países de América Latina, son de una calidad y cantidad deficientes y se encuentran mal focalizados, lo que resta incentivos para continuar en la economía formal (sobre todo cuando la provisión es de carácter casi universal para toda la población).

En cambio, los beneficios que el contribuyente pondera a la hora de decidir su pertenencia al sector formal de la economía son más “palpables” en el caso de las contribuciones a la Seguridad Social. El derecho a percibir pensiones, jubilaciones y seguros de salud que brinda el aporte al sistema previsional vigente en cada país es mucho más personalizado y entonces cabría pensar en una relación mucho más fuerte entre la recaudación de estas cargas laborales y la economía informal, especialmente la informalidad laboral definida según el acceso a estos beneficios sociales (“definición legal” según CEDLAS).

En el gráfico que figura a continuación, sin embargo, se puede apreciar una alta heterogeneidad de casos en América Latina en cuanto a la evolución reciente (1999-2000 y 2006-2007) de los ingresos tributarios destinados al financiamiento de la Seguridad Social y de las mediciones de la informalidad laboral en los distintos países.

³² Gómez Sabaini et al. (2012); op. cit.

GRÁFICO 11
INFORMALIDAD LABORAL Y FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA
(Variación absoluta entre periodos 1999-2000 y 2006-2007)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de SEDLAC y CEPALStat.

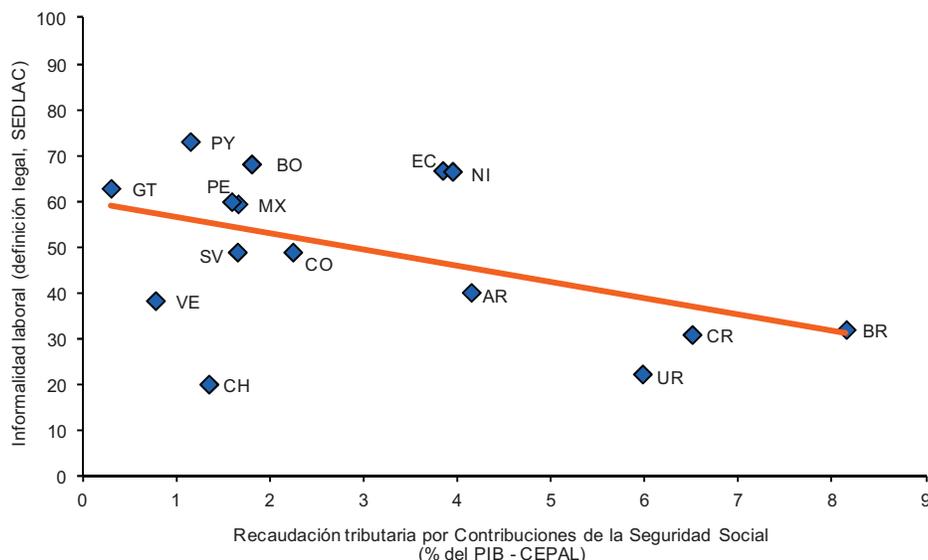
Si la estructura de los sistemas previsionales de la región fuera constante en el tiempo —sin cambios cualitativos ni cuantitativos en las cargas laborales— podría esperarse que una reducción de la informalidad laboral se tradujera en un aumento de la recaudación de estos recursos tributarios, los cuales se han incrementado a lo largo de los últimos años en algunos países de la región. De ser así, los países presentados en el gráfico anterior deberían ubicarse en el cuadrante inferior derecho, o bien en el cuadrante superior izquierdo si los ingresos tributarios de la seguridad social se hubieran reducido entre esos años.

Sin embargo, los países de la región han venido introduciendo sucesivas reformas en dichos esquemas lo cual impide encontrar cierta regularidad en el comportamiento de estas dos variables en la última década. En consecuencia, además de los países que respetan el comportamiento sugerido, es posible identificar algunos casos donde la informalidad laboral descendió fuertemente y asimismo se vieron reducidos sus ingresos tributarios por contribuciones previsionales (Chile, Colombia, Perú), al mismo tiempo que otros países como Argentina y, sobre todo, Ecuador, alcanzaron importantes aumentos sustanciales en los recursos tributarios para el financiamiento de sus sistemas de seguridad social aún cuando la informalidad laboral se haya incrementado dentro de sus economías.

No obstante lo anterior, a partir del gráfico 12 puede advertirse que entre los países de la región existiría cierta relación inversa entre la informalidad laboral y la recaudación tributaria por contribuciones de la seguridad social, donde los países con sistemas más desarrollados como Argentina, Uruguay, Costa Rica o Brasil³³ son precisamente los que exhiben menores porcentajes de trabajadores sin derecho a una pensión o jubilación al momento de su retiro. El caso chileno es muy particular en la región por poseer la informalidad laboral más baja y presentar la coexistencia de un sistema público de reparto junto con un régimen privado de capitalización. Asimismo, las sucesivas reformas llevadas a cabo en estos sistemas previsionales complican la comparación de resultados entre países de la región (Cetrángolo, 2009).

³³ Faltaría agregar a Panamá pero se carece de datos sobre informalidad laboral (definición legal).

GRÁFICO 12
INFORMALIDAD LABORAL Y FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA,
AÑOS 2006-2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de SEDLAC y CEPALStat.

Varios países de la región han encontrado diversas dificultades para fortalecer sus respectivos sistemas de seguridad social, lo cual es una condición necesaria para reducir los actuales niveles de informalidad laboral. Las restricciones de financiamiento y el bajo nivel de cobertura son factores que atentan contra la provisión de servicios previsionales de calidad aceptable y favorecen el crecimiento del empleo informal.

Desde el punto de vista individual, la decisión de pagar las contribuciones personales de la seguridad social según lo dispuesto en la legislación depende no sólo de la imposición neta para el trabajador (y del costo percibido por el trabajador) sino que además puede estar ligada a otros aspectos del contrato laboral como las regulaciones y otras formalidades. La decisión de incorporarse, permanecer, o eventualmente salir del sistema formal de seguridad social dependerá de la ponderación de dichos costos *vis-à-vis* la valoración personal del empleado respecto de los beneficios (cantidad y calidad) que le son ofrecidos a través del mismo.

Sin embargo, no debe desconocerse que el aumento de la carga tributaria en general (más allá de los tributos sobre la seguridad social) también puede tener un impacto sobre la informalidad laboral, a través del incentivo que genera a ingresar en el sector informal de la economía. Dado que la evasión exige ocultar operaciones a lo largo de todo el proceso productivo, un aumento impositivo que aumenta la evasión en el IVA o en el ISR también induce mayor evasión de las contribuciones de la seguridad social.

D. La evasión impositiva y la informalidad en los países de América Latina

Como se ha desarrollado a lo largo de este informe, el tamaño de la economía informal tiene efectos en el sistema tributario a través de una mayor evasión impositiva con la considerable reducción de los recursos públicos que esto implica. Esta última, a su vez, puede reforzar algunos de los determinantes de la informalidad en tanto representa un incumplimiento de las normas establecidas en el sector formal. Por lo tanto, entender los mecanismos que influyen sobre la evasión contribuye a explicar algunas dimensiones fundamentales del fenómeno de la informalidad.

En primer lugar debe decirse que en muchos países de América Latina la debilidad de sus sistemas tributarios se explican, tanto por los elevados niveles de incumplimiento tributario, lo cual genera un bajo nivel de imposición efectiva respecto a sus posibilidades potenciales, como por el marcado hacia la imposición indirecta en detrimento de la imposición directa³⁴.

Las estimaciones disponibles demuestran que el fenómeno de la evasión es de mucha mayor profundidad en el Impuesto Sobre la Renta (personal y societaria) que en el Impuesto al Valor Agregado, a pesar de encontrarse ambos tributos sustancialmente interrelacionados. En este sentido, se observa además que en los años pasados los esfuerzos en materia de administración tributaria parecen haber estado enfocados mucho más en combatir la evasión existente en el IVA, restando importancia al cumplimiento efectivo en los impuestos a los ingresos y a la tributación directa en general.

Prueba de ello es que mientras se han desarrollado sistemas y asignado fondos de cooperación externa en programas para campañas en el combate a la evasión en el IVA, menores han sido los esfuerzos de las administraciones tributarias en el control de la evasión relativa a la imposición a la renta. En cuanto al diagnóstico llama la atención la falta de estimaciones de evasión en el ISR hasta fecha muy reciente³⁵, a la vez que se observa la existencia de estimación de evasión en el IVA desde hace algunas décadas.

Como se mencionó, mientras las tasas de evasión en el IVA calculadas para los países latinoamericanos se ubican en un rango de 9% (Chile) al 38,1% (Nicaragua) con un promedio de 28% aproximadamente, las tasas de incumplimiento en el ISR van, según los últimos datos, desde 41,6% (México) a 63,8% (Ecuador) con un valor medio de 51,4% (Jiménez et al., 2010). Asimismo, en los países estudiados la evasión en este último tributo registra valores superiores para las sociedades respecto de las personas físicas. Este particular resultado estaría explicado por el alto contenido de retenciones en la fuente efectuadas a los ingresos de asalariados quienes, como ya fuera comentado, son los que aportan la mayor parte de la recaudación del gravamen ya que gran parte de las otras fuentes de renta (dividendos, intereses, rentas de títulos públicos y ganancias de capital) se encuentran exentas del tributo.

El elevado nivel de incumplimiento en el ISR que es un fenómeno generalizado en todos los países de América Latina y ello tiene no sólo implicancias sobre la eficiencia del gravamen sino también sobre la equidad distributiva puesto que relativiza y reduce considerablemente la incidencia que podría tener la tributación directa, y especialmente el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas, sobre la distribución del ingreso de la población.

Además, la falta de control de la evasión tiene consecuencias sobre la posibilidad de poder disponer de los recursos necesarios para aumentar el gasto social por lo que resulta indispensable para satisfacer los criterios de equidad y progresividad de la estructura tributaria. Por lo tanto, se erige como un aspecto fundamental a tener en cuenta si se quiere mejorar no sólo el nivel de la recaudación sino también la incidencia distributiva de los sistemas tributarios de la región.

Dado que aparecen como dos fenómenos estrechamente vinculados, el siguiente gráfico permite identificar la correlación positiva que existe entre la magnitud de la informalidad y los niveles de evasión tributaria en los países de la región. Debe aclararse, no obstante, que aquí se utilizan los datos de incumplimiento correspondientes al IVA como muestra del sistema tributario por una cuestión meramente estadística, aunque existen sólidas razones para pensar que los guarismos globales son superiores a los presentados.

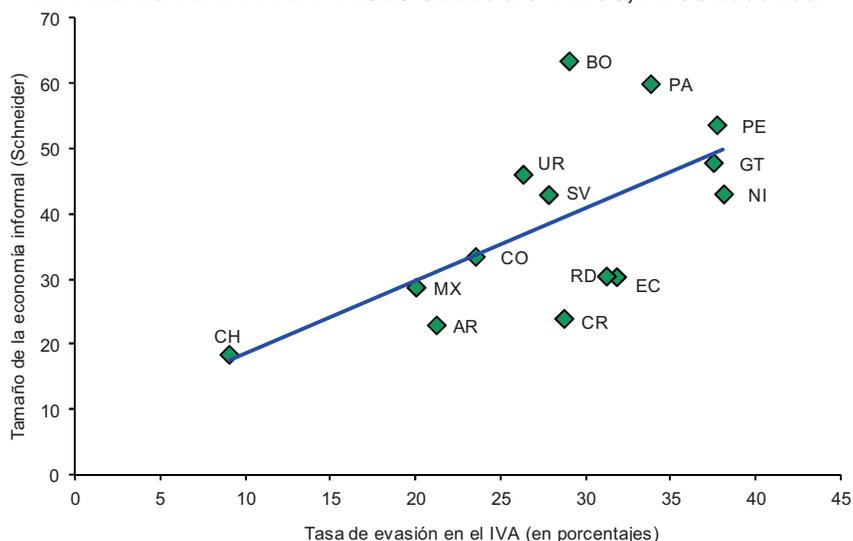
Según Perry et al. (2007) la informalidad en América Latina se ve reflejada en varias dimensiones de la realidad socioeconómica de los países, las cuales expresan la existencia de un contrato social “disfuncional”, es decir de una deficiente interacción individual y colectiva con el Estado, el cual no muestra la capacidad necesaria para desarrollar de manera eficiente y equitativa sus funciones básicas y

³⁴ Cornia, Gómez Sabaini y Martorano (2011), op. cit.

³⁵ El reciente trabajo de Jiménez et al. (2010), “Evasión y equidad en América Latina”, constituye uno de los escasos intentos de medir la evasión en este gravamen aplicando una metodología común para una muestra acotada de países de la región.

atenta contra el compromiso de los ciudadanos para desenvolverse dentro las normas sociales establecidas.

GRÁFICO 13
TAMAÑO DE LA ECONOMÍA INFORMAL Y EVASIÓN TRIBUTARIA DEL IVA EN AMÉRICA LATINA EN PAÍSES SELECCIONADOS, AÑOS 2006-2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Schneider (2012) y Gómez Sabaíni y Jiménez (2011b).

Entre los factores que se pueden señalar como determinantes de esta situación (además de los que se relacionan con los sistemas de seguridad social y el marco regulatorio de los países) sobresalen la existencia de una importante brecha entre la recaudación tributaria potencial y efectiva, lo cual es producto de los elevados niveles de evasión impositiva y de las estrechas bases gravables de los principales tributos, junto con el problema que representa la presencia de un elevado número de pequeños contribuyentes (empresas e individuos) que evaden completa o parcialmente el pago de impuestos, cargas salariales y regulaciones económicas (Gómez Sabaíni y Jiménez, 2011b).

Debe notarse que, aunque se suele reconocer que el empleo formal se concentra entre las empresas de menor tamaño (PYMES) y los trabajadores autónomos, no existen evidencias irrefutables que corroboren la idea de que estos agentes sean la fuente principal de la evasión tributaria. Es decir que, aún cuando las tasas de evasión puedan ser mucho mayores³⁶ entre estos contribuyentes respecto de las empresas más grandes, en la mayoría de los casos la recaudación potencial que se podría obtener sería una porción muy reducida de los ingresos tributarios.

De allí que las políticas de formalización de las empresas pequeñas y los trabajadores informales, y asimismo la implementación de regímenes de tributación simplificada que serán desarrollados en la próxima sección, no deban regirse solamente por objetivos recaudatorios —dado que el resultado potencial sería poco satisfactorio— sino que además requieren la voluntad de fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el Estado para promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias en contrapartida a la provisión de servicios públicos de calidad.

³⁶ Un informe reciente de Fuentes Castro et al. (2011) señala esta particularidad para el caso mexicano, donde la tasa de incumplimiento tributario en el régimen simplificado para pequeños contribuyentes en vigencia (REPECOS) durante el período 2000-2008 se ubicó por encima del 90% (96% en 2010), la cual resulta muy superior a la tasa de evasión estimada para el sistema tributario mexicano en su conjunto (menor al 40%).

Precisamente, la debilidad del pacto fiscal en América Latina está relacionada con otros hechos estilizados que trasvasan lo estrictamente económico. La baja calidad de los servicios públicos prestados por el Estado, la deficiente capacidad para implementar las políticas públicas necesarias y la escasa confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas son todos aspectos que se encuentran repetidamente en los países de la región y conspiran contra el cumplimiento voluntario de los contribuyentes al mismo tiempo que favorecen el crecimiento de la economía informal (Loayza et al., 2009).

Asimismo, una baja moral tributaria —entendida como el grado de rechazo de los ciudadanos ante el incumplimiento de las obligaciones— caracteriza a los países de la región y socava las raíces de dicho pacto social. Existen evidencias sobre la correlación negativa entre la moral tributaria y la informalidad (Perry et al., 2007), lo cual sugiere que este último fenómeno se observa con mayor frecuencia e intensidad en aquellos países en los que existe una percepción generalizada sobre la falta de equidad del sistema tributario, la poca efectividad del Estado para monitorear a los contribuyentes y la incapacidad de penalizar las acciones de evasión tributaria.

Desde esta perspectiva, la ciudadanía tenderá a comprometerse con el Estado (pagando debidamente sus impuestos) si percibe que éste cumple con su parte del contrato social y que, a su vez, los demás contribuyentes también cumplen con el marco jurídico e institucional. Esto crea un círculo entre la informalidad, la tributación y el rol del Estado que puede ser vicioso o virtuoso según cada caso. Así, en contextos de elevada informalidad, como sucede en la mayor parte de América Latina, existirá mayor evasión, la cual se incrementará si la moral tributaria es baja, conduciendo a una reducción de los recursos disponibles y a un deterioro en la calidad de los servicios públicos provistos por el Estado, el cual perderá legitimidad e incentivará, aún más, la informalidad y la evasión tributaria como respuesta de los contribuyentes.

En definitiva, todo desemboca en la necesidad de entender a la tributación como una herramienta fundamental en el fortalecimiento del Estado, no sólo para hacerse de recursos indispensables para la aplicación de políticas y solventar los gastos públicos sino también para consolidar el vínculo moral entre los gobiernos y sus ciudadanos conformado por los pilares de la transparencia de las políticas públicas, responsabilidad de los gobiernos por sus acciones, vigencia de las normas, y compromiso de los contribuyentes con el sistema democrático³⁷.

³⁷ Gómez Sabaini (2011), “El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del Estado en América Latina”, CEPAL.

IV. Las respuestas tributarias para atender los niveles de informalidad

En los últimos años se ha incrementado el interés de la política tributaria sobre las PYMES y los pequeños contribuyentes en general. Esto puede representar una respuesta lógica posterior a la persistente atención que se ha dado al grupo de los “grandes contribuyentes” en décadas pasadas, pero también obedece a la relación existente entre la informalidad y el tamaño de las empresas, la cual ha conducido a concentrarse más en el tratamiento impositivo como elemento fundamental para contrarrestar, o al menos para no intensificar, los efectos de dicho fenómeno sobre la economía (ITD, 2007).

En la literatura sobre el tema se han esgrimido numerosos argumentos a favor de la implementación de instrumentos tributarios específicos aplicados a este tipo de contribuyentes. Sin embargo, al ser considerados parte integrante del segmento de contribuyentes “difíciles de gravar” (*hard-to-tax*), parece existir consenso en que la principal motivación para aplicar estos regímenes especiales, sobre todo en América Latina, radica en la necesidad de garantizar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias minimizando el costo implícito para las empresas más pequeñas y el costo que su administración representa para las Administraciones Tributarias, el cual se acrecienta en los países de menor grado de desarrollo.

Tratar de sintetizar el impacto en las estructuras tributarias de los países de América Latina generada por la existencia de un amplio sector de economía informal lleva inexorablemente al análisis de los regímenes tributarios simplificados lo cual consiste en una tarea compleja, ya que cada país, tiene parámetros y dimensiones diferentes.

Sin embargo se pueden apreciar ciertas similitudes que se reseñaran más abajo luego de una breve síntesis sobre la reacción de los países frente a estas circunstancias.

A. La tributación simplificada para pequeños contribuyentes en América Latina

En un contexto de fuerte crecimiento económico y reducción de la desigualdad, el diseño de tratamientos especiales para gravar a los pequeños contribuyentes, ya sean estas personas físicas o empresas, excluyéndolos de las normas generales del IVA y/o del ISR, estableciendo métodos presuntivos de determinación del impuesto y/o imponiéndoles tasas más reducidas, ha sido uno de los principales caminos que han adoptado los países de América Latina para “descomprimir” la carga de trabajo de las administraciones tributarias y mejorar así sus capacidades de fiscalización³⁸.

Al respecto, González (2006) señala que “en la mayoría de los países la instrumentación de regímenes especiales de tributación para los pequeños contribuyentes, no ha tenido como objeto primordial la recaudación tributaria, sino resolver una problemática de administración tributaria con la finalidad de incorporar a la formalidad a un amplio sector de contribuyentes de escasa significación económica”.

A partir de la implementación de estos regímenes en la mayoría de los países latinoamericanos, se ha buscado facilitar el pago de impuestos de contribuyentes que en general responden a las siguientes características: i) bajos ingresos, ii) un alto número que dificulta el control oficial, iii) mayormente informales iv) pobre estructura organizacional y v) alta movilidad de entrada y salida. De esta manera, se busca la simplificación de las normas legales y trámites administrativos que tiene el cumplimiento de las obligaciones tributarias, apuntando con ello a brindarles un “puente” para atraer a la formalidad a los agentes económicos y, al mismo tiempo, mejorar el manejo de los recursos de la administración tributaria.

Particularmente en América Latina, los regímenes de tributación simplificada se hallan ampliamente difundidos. De hecho, a excepción de El Salvador, Panamá y Venezuela, todos los países de la región han implementado algún sistema de tratamiento tributario diferencial sobre los pequeños contribuyentes. Asimismo, tal como se presenta en el cuadro 4, en algunos casos se aplican simultáneamente varios de estos esquemas tal como sucede en Bolivia (3), Chile (4), México (3), Perú (2) y Uruguay (2). No obstante, en todas las circunstancias, el problema genérico de la tributación simplificada consiste en clasificar a los pequeños contribuyentes en distintas categorías, definidas por alguna noción de tamaño, y en determinar de qué forma (y, de hecho, si corresponde) imponer sobre estos cada uno de los gravámenes del régimen general de tributación.

Cabe aclarar que los esquemas simplificados de la región se aplican fundamentalmente sobre personas físicas que realizan actividades económicas, aunque en algún caso se extienden también a ciertos tipos de personas jurídicas tal como sucede en Brasil, Costa Rica, Chile, México y Perú. Además, prevén la adhesión voluntaria y la auto-categorización, y están dirigidos principalmente a los sectores de comercio y prestación de servicios³⁹.

³⁸ Para un análisis pormenorizado de las principales estrategias que siguieron las administraciones tributarias de la región durante las últimas décadas se recomienda ver el informe de Gómez Sabañi J.C. y Jiménez, J.P. (2011b) “Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina”, CAF.

³⁹ En algunos casos, se extienden a otros sectores “hard-to-tax” como la industria, artesanías, ganadería, agricultura, transporte, etc.

CUADRO 4
REGÍMENES ESPECIALES PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	Denominación	Año de inicio	Impuestos incluidos en el Régimen
Argentina	Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)	1998	Sustituye a impuestos nacionales (Imp. a las ganancias e IVA) y a los aportes previsionales.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Régimen Tributario Simplificado (RTS); Sistema Tributario Integrado (STI); Régimen Agropecuario Unificado (RAU).	RTS: 1997 STI: 1996 RAU: 1996.	Sustituyen el Impuestos al Valor Agregado, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas y el Impuesto a las Transacciones.
Brasil	Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones (SIMPLES)	1997	Sustituye todos los impuestos federales (IRPJ, IPI, IE, Renta, ITR, CPMF) y las contribuciones a la Seguridad Social (PIS/PASEP, COFINS, CSLL y otros).
Chile	1) Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta (minería, comercio, industria y pesca), 2) Régimen de Renta Presunta (agropecuario), 3) Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes, 4) Régimen de Cambio de Sujeto del Impuesto al Valor Agregado.	2007	El Régimen Simplificado y el Régimen de Renta Presunta sustituyen exclusivamente al Impuesto sobre la Renta; el Régimen de Tributación Simplificada y el Régimen de Cambio de Sujeto sustituyen exclusivamente al Impuesto al Valor Agregado.
Colombia	Régimen Simplificado	1983	Sustituye al Impuesto al Valor Agregado.
Costa Rica	Régimen de Tributación Simplificada.	1996	Sustituye el Impuesto General a las Ventas (tipo IVA) y el Impuesto sobre la Renta.
Ecuador	Régimen Simplificado (RISE)	2008	Sustituye al Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto a la Renta.
El Salvador	No posee	n/a	No aplica.
Guatemala	Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes	1997	Sustituye al Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto a la Renta.
Honduras	Régimen Simplificado del Impuesto sobre Ventas	2003	Sustituye al Impuesto sobre las Ventas.
México	1) Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS), 2) Régimen Intermedio, 3) Régimen Simplificado para empresas (agro-ganadero, pesca y autotransporte).	2003	Sustituye al Impuesto al Valor Agregado, al Impuesto sobre la Renta y al Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU).
Nicaragua	Régimen Especial de Estimación Administrativa para Contribuyentes por Cuota Fija.	2003	Sustituye al Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto sobre la Renta.
Panamá	No posee	n/a	No aplica.
Paraguay	Impuesto a la Renta de Pequeños Contribuyentes (IRPC)	2007	Sustituye al Impuesto sobre la Renta.
Perú	1) Régimen Único Simplificado (RUS) y 2) Régimen Especial de Renta (RER).	2004	El RUS sustituye al Impuesto General a las Ventas (tipo IVA) y al Impuesto sobre la Renta; El RER sustituye sólo al Impuesto sobre la Renta.
República Dominicana	Procedimiento Simplificado de Tributación (PST)	2009	Sustituye al Impuesto sobre la Renta y al Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS).

(continúa)

Cuadro 4 (conclusión)

País	Denominación	Año de inicio	Impuestos incluidos en el Régimen
Uruguay	1) Impuesto a la Pequeña Empresa (IPE) para PyMEs y 2) Monotributo para individuos.	El IPE en 1991 y el Monotributo en 2007	El IPE sustituye al Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio (IRIC) y al Impuesto al Valor Agregado; El Monotributo sustituye a todos los impuestos nacionales vigentes con excepción de los que gravan la importación más los aportes previsionales al Banco de Previsión Social.
Venezuela (República Bolivariana de)	No posee	n/a	No aplica.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de González et al. (2009) y Fuentes Castro et al. (2011).

Entre las técnicas presuntivas aplicadas en la región se destaca la denominada “cuota fija”, que se basa en el pago de una suma determinada de dinero que establece la legislación por categoría, que reemplaza una o más obligaciones tributarias para el contribuyente y que debe abonarse, generalmente, en forma mensual. Esta técnica permite la máxima simplificación en la liquidación del impuesto y, por lo tanto, reduce significativamente el costo indirecto administrativo del cumplimiento de las obligaciones fiscales, adecuándose mejor a la realidad socioeconómica de los países de América Latina. Otros pocos países de la región aplican la técnica presuntiva de un porcentual fijo sobre los ingresos brutos del contribuyente, aunque las administraciones tributarias enfrentan mayores dificultades de control a la hora de determinar el nivel de facturación de los pequeños contribuyentes con elevados niveles de informalidad.

La aplicación de estos regímenes suele implicar la sustitución de algún gravamen del sistema tributario vigente bajo su régimen general que, en general para la región, son el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre la Renta. No obstante, en algunos países como Argentina, Brasil y Uruguay también se incluyen otros impuestos nacionales y las contribuciones a la seguridad social. Este aspecto resulta muy relevante a fin de combatir la elevada informalidad que muestran los pequeños contribuyentes en los países de la región, toda vez que permita incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales a través del otorgamiento de ciertos beneficios como puede ser el acceso a un plan de jubilaciones o a un seguro de salud. Aún así, debe notarse que la inclusión de las contribuciones a la seguridad social entre los tributos sustituidos en estos tres países ha sido distinta según cada régimen aplicado⁴⁰.

En cuanto a la diferenciación de los pequeños contribuyentes, existen varios criterios para establecer umbrales y limitar la aplicación de los regímenes simplificados. En América Latina la variable más utilizada es el ingreso del contribuyente (ingresos brutos o ventas totales) aunque también se observan otras restricciones para acotar la aplicación de estos esquemas dados por la cantidad de tierra bajo explotación, el número de establecimientos, el consumo de electricidad, el número de empleados y el capital disponible. En algunos países de la región como Argentina, Colombia y Perú se aplica más de un criterio simultáneamente.

A modo ilustrativo el siguiente cuadro brinda una versión completa de los topes o umbrales monetarios que limitan los regímenes simplificados en los distintos países de la región. En comparación con algunos ejemplos de países desarrollados que también utilizan estos esquemas, es posible advertir que en América Latina dichos montos de ingresos establecidos por las Administraciones Tributarias pueden ser muy elevados, brindando la posibilidad de incluir a un número muy importante de contribuyentes que, en algunos casos, puede considerarse excesivo desde el punto de vista administrativo.

⁴⁰ Brasil sustituye las contribuciones del empleador con el régimen Simple, mientras que el Monotributo de Argentina y Uruguay solamente el aporte del autónomo.

CUADRO 5
COMPARACIÓN DE LOS “TOPES” DE LOS IMPUESTOS SIMPLIFICADOS

(En dólares y en porcentajes del PIB per cápita)

País	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 (Estado Plurinacional de)	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), sobre la base de cifras oficiales de cada país.

Por otra parte, a pesar de la escasa e incompleta información estadística disponible, resulta oportuno destacar los escasos niveles de recaudación de la tributación simplificada, llegando en algunas situaciones a tener ingresos muy por debajo de los costos que implica su administración⁴¹. Se puede señalar que el promedio de recaudación de estos regímenes en los países latinoamericanos es actualmente cercano al 1% de los ingresos tributarios totales, aunque la mayoría se ubica por debajo de dicho valor.

Según Fuentes Castro et al. (2011), y tal como se aprecia en el cuadro a continuación, el país que más recauda a partir de la aplicación de estos esquemas simplificados es Brasil con el “Simples”, tanto en relación al PIB y a la recaudación total. Argentina, a través del “Monotributo”, supera también el promedio regional de recaudación tributaria. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región y aún en algunos casos donde existen más de un régimen simplificado simultáneamente como en Bolivia, Chile o México, los ingresos tributarios obtenidos mediante la implementación de los mismos para pequeños contribuyentes es visiblemente muy reducida. Esta situación, aún cuando muchos de estos regímenes simplificados se encuentran en vigencia desde hace más de una década, no parece haberse modificado sustancialmente a lo largo de los últimos años⁴².

CUADRO 6
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DE REGÍMENES SIMPLIFICADOS EN
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS), AÑO 2010

Países	En porcentaje de la recaudación total	En porcentajes del PIB
Argentina ^a	1,07	0,34
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	0,80	0,01
Brasil	6,21	0,97

(continúa)

⁴¹ No obstante, los costos de administración de estos regímenes resultarán menores a los que demandaría la inclusión de esos contribuyentes en el régimen general de tributación.

⁴² González, D. (2006); “Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina”, BID.

Cuadro 6 (conclusión)

Países	En porcentaje de la recaudación total	En porcentajes del PIB
Chile ^b	0,04	0,01
Ecuador	0,07	0,01
México	0,20	0,02
Paraguay ^b	0,11	0,01
Perú ^b	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.

^a Corresponde al Monotributo impositivo y previsional (AFIP).

^b En los países marcados se considera la recaudación conjunta de todos los regímenes simplificados en vigencia.

En general, el bajo nivel de recaudación de estos regímenes en toda la región es consecuencia, entre otros, de los siguientes factores: 1) la inclusión de los pequeños contribuyentes de menor nivel económico, 2) la "cuota fija", que suele ser de un bajo nivel económico y tiene una alta morosidad, y 3) en los países que aplican el régimen con base en los ingresos, el alto nivel de evasión⁴³.

Precisamente, y aunque sólo hay estimaciones para un caso testigo como el de México⁴⁴, en los países de la región los pequeños contribuyentes suelen presentar tasas de evasión más altas que las de empresas más grandes, en gran parte debido a que el costo que representa el cumplimiento de las obligaciones tributarias es proporcionalmente más alto para las primeras y al elevado nivel de informalidad que se advierte en las economías latinoamericanas⁴⁵. Al respecto, se reconoce que no todas las pequeñas empresas son informales, ni todas las empresas informales son pequeñas. Pero existe una relación entre ambas de manera que, como ya se mencionó, un diseño e implementación adecuados de los impuestos pueden resultar cruciales para reducir el grado de informalidad, la cual en muchos países menoscaba considerablemente la base tributaria y distorsiona la estructura de la actividad económica.

En consecuencia, aún cuando la recaudación generada sea muy poco significativa, se suele destacar la utilidad de estos regímenes simplificados como herramientas para viabilizar la transición de una gran cantidad de contribuyentes que desarrollan sus actividades económicas en la economía informal hacia su inclusión efectiva en el régimen general de tributación vigente en cada país.

B. Análisis de los regímenes simplificados implementados en la región

En esta sección se realizará un análisis de los diferentes sistemas de recaudación de los países, basados en el tipo de impuesto, quiénes están sujetos a él, las actividades económicas afectadas por dicho gravamen, sus requisitos en términos de ingreso, entre otros puntos importantes. Dentro de los países que se analizarán se encuentran: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Argentina

Argentina tiene un solo impuesto a analizar llamado *Monotributo*. Los objetivos del Monotributo son: optimizar los recursos, promover la incorporación al sistema de contribuyentes, reducir la presión

⁴³ González, D. (2009); "La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina", ILPES.

⁴⁴ Fuentes Castro et al. (2011); op. cit.

⁴⁵ Véase, por ejemplo, Schneider et al. (2010) y Perry et al. (2007).

fiscal indirecta y el costo del cumplimiento tributario. El Monotributo es aplicado a personas físicas, sociedad de hecho y sociedades irregulares, que se dedican al comercio, la industria y a proveer servicios.

Dependiendo de la actividad realizada, el requisito en ingreso como por el uso de insumos o factores de la producción cambia. Toda persona que esté dentro de este régimen que preste servicios no puede facturar anualmente más de 48.760 dólares⁴⁶. De la misma manera, toda persona física o sociedad que se dedique al comercio no puede facturar más de USD 73.140, y si estos se encuentran entre los 48.760 y 73.140 dólares, no puede contar con más de 3 integrantes. Adicionalmente a las facturaciones anteriores, no se puede contar con una ocupación territorial mayor a los 200 m², haber consumido más de 20.000 KW de energía eléctrica ni tener más de USD 10.791 de alquileres devengados.

Dentro del Monotributo se encuentran incluidos el impuesto a las ganancias, el impuesto al valor agregado (IVA) y las Contribuciones a la Seguridad Social y Salud, denominándose por una parte Monotributo Impositivo y por la otra Monotributo Previsional y en casos son aplicados por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Como obligaciones a esta cobranza, limitaciones dentro de la facturación (emitida por operaciones sin otorgar crédito fiscal en el IVA y con deducibilidad limitada en el ISR).

Bolivia (Estado Plurinacional de)

Bolivia (Estado Plurinacional de) por su parte tiene 2 sistemas tributarios, el primero siendo el Régimen Tributario Simplificado “RTS” y el segundo el Sistema Tributario Integrado “STI”. El RTS fue creado para reglamentar la forma de tributación de un sector grande de contribuyentes, que por su condición socioeconómica, les es casi imposible pagar impuestos. Por otra parte el STI fue creado para establecer un sistema de control que permita el cumplimiento de las obligaciones tributarias al sector de transportistas.

El RTS solo puede ser aplicado a personas físicas que tengan como oficio la artesanía, que sean comerciantes minoristas (venta de alimentos en pequeños locales o kioscos). Estos no pueden tener ingresos anuales mayores a los 19.624,8 USD ni vender productos unitarios mayores a los 92,35 USD para los artesanos, 60 USD para comerciantes minoristas y 18 USD para vivanderos. Este impuesto es cobrado por el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) e incluye el Impuesto sobre las Utilidades de la Empresa (IUE) y el IVA.

Para ser parte del régimen, la persona física debe inscribirse correctamente al sistema tributario, tener todas las facturas expedidas por proveedores, exhibir el certificado de inscripción, y tener la boleta del último pago bimestral. Por su parte, el STI es aplicado a personas físicas encargadas del transporte urbano, interprovincial o interdepartamental de pasajeros y/o carga, cuyo requisito es no poder poseer más de dos vehículos. Este régimen, al igual que el RTS, incluye el IUE y el IVA y es cobrado por el SIN.

Brasil

Brasil tiene un impuesto llamado SIMPLES, aplicado a personas jurídicas (también llamadas personas morales) dedicadas al comercio, prestación de servicios, industria y sector primario de la economía.

A diferencia de los países mencionados, Brasil tiene limitaciones respecto al tamaño de la empresa. Para microempresas, estas no pueden tener ingresos anuales mayores a 152.592 USD, mientras que para empresas pequeñas la limitación son 1.525.920 USD. Este sistema de tributación incluye el Impuesto a la Renta de las Personas Jurídicas (IRPJ), el Impuesto sobre los Productos Industrializados (IPI), el Impuesto sobre la Explotación (IE), el Impuesto a la Renta (relativo a pagos de crédito) y el Impuesto a la Propiedad Territorial Rural (ITR). En cuanto a contribuciones, Brasil incluye las siguientes en el pago de los SIMPLES: la Contribución Provisoria sobre el Movimiento Financiero (CPMF), Contribución para los Programas de Integración Social y de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP), la Contribución Social sobre la Ganancia Líquida (CSLL), la Contribución para el Financiamiento de la

⁴⁶ Todas las cantidades monetarias en los análisis están expresadas en dólares de los Estados Unidos de América (Octubre de 2011) y son aproximaciones a números cerrados, de la misma manera, éstos dependen del tipo de cambio que se tenga en cada país.

Seguridad Social (COFIAS), las Contribuciones para la Seguridad Social a cargo de la persona jurídica, y la Contribución para la Seguridad Social relativa a los empleados.

El Ministerio de Hacienda de Brasil señala que para pertenecer al régimen de los SIMPLES es necesaria una declaración jurada, el registro a éste, procesos de facturación, así como la exhibición de condición de adherente al SIMPLES.

Colombia

Colombia diseñó un sistema tributario llamado Régimen Simplificado sobre el IVA al reconocer que existen algunos agentes que dado el volumen de operaciones no requieren cumplir con la regulación existente para el régimen común.

Este régimen solo es aplicado a personas físicas que sean comerciantes, artesanos, agricultores y ganaderos. Las limitaciones para el acceso a este régimen se basan en el ingreso y el espacio ocupado en operaciones (número de establecimientos). Estas no pueden tener ingresos brutos totales mayores a los 60.316 USD, tener más de un establecimiento, que no sean usuarios aduaneros, no haber obtenido, en el año anterior y en el año en curso, contratos de ventas o prestación de servicios superiores a 49.761 USD, y que el monto de sus consignaciones bancarias, depósitos o inversiones no supere la cifra de 67.856 dólares.

Este régimen es aplicado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Cabe destacar que no hay recaudación dado que el régimen es una extensión tributaria al impuesto del IVA.

Costa Rica

En Costa Rica se tiene un régimen llamado Régimen de Tributación Simplificada. Este fue creado para definir estrategias para encaminar a los pequeños contribuyentes, que conforman un sector importante de los contribuyentes de difícil control, al cumplimiento voluntario de sus obligaciones. Este sistema reduciría al mínimo el costo tanto para las personas físicas y morales, como para la Administración Tributaria.

El régimen es aplicado a 11 actividades diferentes, todas relacionadas con el comercio y las limitaciones para todos son las mismas. Las compras anuales para estas personas no pueden superar los 47.430 USD, no pueden trabajar más de cinco personas por la actividad realizada ni tener más de un establecimiento. En el caso específico de los pescadores artesanales, el monto de compras anual puede exceder los 7.000 dólares.

Este impuesto es controlado por la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda e incluye el ISR y el Impuesto General sobre las Ventas. El contribuyente tiene como obligaciones tener una declaración jurada, las facturas de toda venta individual de mercancía que supere el 5% de un salario base o éstas sean solicitadas por sus clientes y presentar la constancia de inscripción. No se cuenta con información sobre la recaudación.

Chile

Chile por su parte tiene dos regímenes para pequeños contribuyentes siendo el primero a analizar el Régimen de Tributación Simplificada del Impuesto a la Renta y el segundo el Régimen de Tributación Simplificada del IVA.

El primer sistema tributario nace con la finalidad de facilitar la tributación para los contribuyentes, empresarios individuales, de micro y pequeñas empresas. Estos no pueden tener por giro o actividad la tenencia o explotación de bienes raíces agrícolas, y actividades de capitales mobiliarios. Asimismo, para pertenecer al régimen, no pueden tener un ingreso promedio anual superior a 423,7 USD. Este tributo, como su nombre lo menciona incluye al ISR y es cobrado por el Servicio de Impuestos Internos. Como obligación se requiere llevar una contabilidad simplificada de las facturaciones debidas y las declaraciones juradas.

Por su parte el segundo régimen fue creado para incorporar y facilitar la tributación de pequeños comerciantes, artesanos y prestadores de servicios (personas físicas). La única limitación es que cualquier venta o prestación de servicios al público consumidor y cuyo monto promedio de ventas o

servicios mensuales totales, excluido el IVA, correspondiente al período de 12 meses inmediatamente anterior al mes en que presenten la solicitud, no exceda 20 USD anuales.

Al igual que el primer régimen, éste es cobrado por el Servicio de Impuestos internos y también incluye, como su nombre lo dice, el IVA. Dicho esto, las obligaciones son más estrictas, ya que se requiere de un proceso de facturación y registro riguroso. En éste se deberá llevar un libro especial, para el registro diario de todas sus compras, ventas y servicios utilizados y prestados, incluyendo aquellos que recaigan sobre bienes o servicios exentos.

Ecuador

Ecuador diseñó el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) cuyo objetivo es facilitar y simplificar el pago de impuestos de un determinado sector de contribuyentes; de acuerdo con el Servicio de Rentas Internas, tiene por objeto mejorar la cultura tributaria en el país. El RISE solo es aplicado a personas naturales (físicas) cuya actividad económica sea cualquiera salvo las siguientes: Agentes de bolsa, almacenamiento de productos de terceros, agentes de aduana, comercialización y distribución de combustibles; casinos, bingos y salas de juego; publicidad y propaganda; espectáculos; libre ejercicio profesional; producción y comercialización de bienes ICE; imprentas autorizadas por el SRI; y corretaje de bienes raíces.

Estas personas no pueden tener ingresos mayores a los 60.000 USD anuales. Si el ingreso depende de las actividades previamente mencionadas, éste no puede superar la fracción básica del Impuesto a la Renta gravada con tarifa cero por ciento (0%) para cada año, para el año 2010 equivale a 8.910 USD. De igual manera, para pertenecer al RISE deben pagar su cuota puntualmente o pre-pagar el año y emitir los comprobantes de venta autorizados.

Este sistema tributario está controlado por el Servicio de Rentas Internas del gobierno de Ecuador e incluye tanto el IVA como el ISR en su cobranza.

México

México aplica desde el año 2003 el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) por medio del cual se sustituye al Impuesto al Valor Agregado (IVA), al Impuesto Sobre la Renta (ISR) y, desde 2008, al Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). Este sistema simplificado está destinado a todas las personas físicas que realizan actividades empresariales con el público en general, y en la medida en que sus ingresos anuales no exceden los 148.624,8 dólares.

Actualmente, los REPECOS tienen dos opciones para el pago de sus impuestos: 1) llevar contabilidad y presentar una declaración jurada, pagando el 2% del los ingresos brutos que excedan al monto mínimo no imponible, el cual será equivalente a 4 salarios mínimos de la región geográfica del contribuyente elevado al mes correspondiente, o en su defecto, 2) utilizar el régimen de cuota fija, el cual es establecido por cada Entidad Federativa y busca simplificar el pago de impuestos ya que los contribuyentes sólo estiman sus ingresos brutos bimestrales y pagan la cuota establecida sin necesidad de realizar declaración jurada alguna ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Un hecho a resaltar es que México a diferencia de muchos de los países analizados no considera como requisitos de entrada elementos como el consumo de insumos, el tamaño del local, el número de trabajadores o el valor del activo fijo. En términos de obligaciones también existen disparidades como el uso obligatorio de un libro de registro o exhibir en un lugar visible la inscripción a este tipo de régimen por parte del contribuyente.

La administración de estos impuestos ha sido transferida hacia las Entidades Federativas, las cuales reciben como incentivo el 100% de lo recaudado bajo estos conceptos. Asimismo, se establecieron ciertos beneficios tributarios para simplificar el tratamiento fiscal de los REPECOS, relevando a estos contribuyentes de algunas obligaciones fiscales que sí se aplican en el régimen general de los impuestos involucrados. Por ejemplo, se eximió a los REPECOS de la obligación de llevar un registro de ingresos, de presentar declaración jurada anual y de la expedición de notas de venta en operaciones por montos de hasta cierto monto.

Por último, si bien no implican la sustitución de impuestos del régimen general sino que ofrecen algunas ventajas administrativas para los contribuyentes de hasta cierto monto de ingresos anuales, debe agregarse que en México existen tanto el Régimen Intermedio (para individuos) como el Régimen Simplificado (para empresas). Entre los beneficios que ofrecen se encuentran la posibilidad de llevar una contabilidad simplificada y de aplicar deducciones especiales para las compras de los bienes de activo fijo.

Nicaragua

Nicaragua diseñó el Régimen Especial de Estimación Administrativa para Contribuyentes por Cuota Fija y fue aprobado el 16 de abril de 2009.

Este impuesto es recaudado por la Dirección General de Ingresos y cobrado a comerciantes y prestadores de servicios cuyos ingresos brutos anuales no excedan los 28.200 USD ni que posean en cualquier momento del año mercancía valuada, propia o en consignación, o a crédito mayor a los 11.800 USD. Este sistema tributario incluye el ISR y el IVA y toda persona sujeta a éste tiene como obligación inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes, la autoliquidación de la cuota fija y procesos de facturación.

Perú

Perú tiene 2 regímenes nuevos dentro de su sistema de recaudación. Uno de ellos es llamado Nuevo Régimen Único Simplificado (RUS). Este primer impuesto es aplicado a personas físicas y sucesiones indivisas⁴⁷ cuya actividad económica sea el comercio, la prestación de servicios, industria; excluyendo el transporte de carga y pasajeros. Estas personas no pueden tener ingresos brutos anuales mayores a 131.256 USD, toda adquisición y compra afectada por la actividad realizada no puede superar anualmente 131.256 USD, y el valor de los activos fijos usados en dicha actividad tampoco puede ser mayor a 25.522 USD.

Este impuesto es recaudado por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) e incluye en su pago el ISR y el IVA. Toda persona sujeta a este régimen tiene como obligación ante el estado a pagar su cuota mensual de pertenencia, emitir y entregar boleto de venta y/o ticket para ventas mayores. Al finalizar el día el titular del negocio debe emitir un boleto de venta (copia, el dueño retiene el original) para el control de la SUNAT.

El segundo impuesto es el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER). Éste es aplicado a personas físicas, sociedades conyugales, sucesiones individuales y personas morales dedicadas al comercio, la industria y la prestación de servicios, excluyendo de nuevo el sector transportista.

Las limitaciones impuestas por la SUNAT hacia estos contribuyentes son las siguientes: Los ingresos anuales no deben superar los 191.415 USD, el valor de los activos fijos afectados a la actividad exceptuando predios y vehículos, no deben ser mayores a 45.939,6 USD. El personal afectado por dicha actividad no debe ser mayor a 10 personas por turno de trabajo (8 horas) y el monto acumulado de adquisiciones al año tampoco debe superar los 191.415 USD. De la misma manera, estas personas están obligadas a tener una declaración jurada mensual (a diferencia de todos los países mencionados con anterioridad), llevar a cabo el régimen general de facturación, y completar el registro de ventas e ingresos, el registro de compras y poseer el libro de inventarios y balances.

República Dominicana

República Dominicana posee 2 regímenes tributarios. El primero, Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) basado en compras y su homónimo PST basado en ingresos, el cual cambia solo el parámetro de medición.

Ambos impuestos son recaudados por la Dirección General de Impuestos Internos y dicta las mismas obligaciones de pertenencia: poseer una declaración jurada y su registro. El primero (PST basado en compras) es aplicado a personas físicas o morales que se dediquen al comercio de provisiones

⁴⁷ Una sucesión indivisa es un contribuyente por ganancias obtenidas por herencias o declaraciones validadas de testamentos que están sujetas al pago de impuestos.

al por mayor y las pequeñas industrias. Estas personas no pueden tener compras mayores a 789.000 USD anuales. En este impuesto se incluyen el ISR, el Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios e Impuestos al Activo. Por su parte, los individuos sujetos al PST basado en ingreso solamente son personas físicas que prestan servicios cuyos ingresos no deben de superar los 179.578 USD anuales.

Uruguay

Uruguay también tiene dos impuestos, el primero a analizar es el Régimen de Reducción del IVA Mínimo y el segundo es el Monotributo. El primero es aplicado a microempresas (unipersonal) y a pequeñas empresas (personas físicas y morales). Estas empresas tienen que estar relacionadas con actividades comerciales o industriales con utilización de capital y trabajo. Las micro y pequeñas empresas deben tener ingresos menores a USD 36.242 y hayan iniciado operaciones a partir del 1 de enero del año 2008 (año a partir del cual fue implementado). Las únicas obligaciones por parte del contribuyente son los procesos de facturación y registro. La recaudación de este impuesto es llevada a cabo por la Dirección General Impositiva e incluye la Tributación gradual reducida del IVA y los aportes patronales al Banco de Previsión Social.

Por su parte, el Monotributo está sujeto a empresas unipersonales y sociedades de hecho de reducida actividad económica. Estas deben de tener como actividad económica, el comercio en la vía pública o en espacios abiertos, tanto ambulantes como estables. Estas personas no pueden tener ingreso derivado de la actividad superior en el ejercicio: para empresas unipersonales USD 21.745, mientras que para sociedades de hecho son 36.242 dólares. Tampoco pueden hacer uso de más de un puesto simultáneamente ni tener como personal a más de cuatro personas (incluyendo al titular) y, además, las ventas y prestaciones al servicio deben ser al contado.

Al igual que el Régimen de Reducción del IVA Mínimo, el Monotributo también es administrado por la Dirección General Impositiva (DGI) e incluye todos los impuestos nacionales vigentes con excepción de los que gravan la importación. Dado que este gravamen es para comerciantes ambulantes, se les obliga a exhibir en un lugar visible la inscripción a la DGI y en el organismo de recaudación provisional (BPS) el último recibo de pago de tributos y la documentación que respalde la existencia de mercaderías. Este régimen representa una exención tributaria para los contribuyentes.

C. Lecciones sobre la tributación simplificada en la región

Tal como se ha explicado, los regímenes simplificados han buscado desde su inserción en los sistemas tributarios tradicionales facilitar la incorporación de pequeños contribuyentes a la dimensión tributaria de la formalidad y, al mismo tiempo, reducir el efecto regresivo que los costos de conformidad (relativamente fijos) pueden introducir incluso en impuestos con alícuotas planas o lineales⁴⁸. No obstante, la experiencia muestra que su diseño e implementación debe ser cuidadosa puesto que también podrían generar resultados contrarios a los deseados.

Tal como se aduce en OCDE (2008), estos regímenes especiales pueden crear una especie de “trampa” especialmente en lo referido a los incentivos para el crecimiento de una empresa. En contextos de elevada informalidad y donde se percibe un bajo riesgo implícito para las acciones de evasión impositiva, el régimen simplificado debería constar de tasas impositivas reducidas y condiciones de conformidad realmente favorables como para atraer a los contribuyentes de menores ingresos. Pero esto, al mismo tiempo, actúa como incentivo para las empresas que se encuadran dentro de estos esquemas para permanecer dentro del régimen especial aún teniendo la capacidad de tributar bajo el régimen general de tributación.

⁴⁸ Es importante destacar que los relativamente mayores costos de cumplimiento tributario representan el segundo componente, no menos importante que la carga tributaria en sí misma, de la problemática que reviste la tributación de las PYMES, y esto se aplica tanto en países desarrollados como subdesarrollados (OCDE, 2009).

Algo similar ocurre con los costos administrativos para el contribuyente puesto que en la mayoría de los casos las exigencias normativas y contables son mucho más complejas en el régimen general actuando como barrera para la transición a ese nivel de empresas con la capacidad contributiva suficiente.

Es cierto también que una implementación deficiente de un régimen simplificado donde las condiciones establecidas son demasiado laxas puede incentivar a muchos contribuyentes a encuadrarse dentro del mismo y eludir las obligaciones tributarias que le corresponden según la legislación tributaria, abriendo puertas a la evasión tributaria y sirviendo de “refugio” durante un tiempo prolongado a empresas que no lo ameritan. De este modo, la aplicación de este tratamiento tributario especial podría ser contraproducente tanto en materia de ingresos tributarios (si permite disminuir la carga tributaria de los contribuyentes del régimen general), de eficiencia económica (si incentiva actitudes de “enanismo fiscal” en las empresas) y de equidad distributiva (si brinda ventajas legales a contribuyentes que se aprovechan de los beneficios brindados por el régimen simplificado).

Por lo tanto, se debe reconocer la existencia de sectores “*hard-to-tax*” (actividades primarias y terciarias especialmente), pero asimismo se debe evitar la “masificación” de los regímenes simplificados si se pretende elevar el cumplimiento voluntario y hacer más equitativo el sistema tributario. A tal efecto, la concepción de estos instrumentos como un “puente transitorio” entre la informalidad y el cumplimiento voluntario es la que deberá prevalecer en aquellos países donde sean aplicados, acotando los requisitos y beneficios otorgados, procurando la reducción progresiva del tiempo de permanencia de los contribuyentes en estos sistemas y tendiendo a su definitiva eliminación en el largo plazo (dado que el régimen general es más justo y respeta mejor el principio de neutralidad impositiva).

En conclusión, del análisis de los sistemas simplificados de los países de la región surge una serie de lecciones que resultan de interés destacar a fin de evitar cometer errores de diseño en esta materia. Al respecto se señalan los puntos más destacados, a saber:

- Los sistemas simplificados no deben constituir un privilegio, sino una manera de reducir la carga administrativa de los pequeños contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- La simplificación no debe llegar al punto de perjudicar el empleo y la inversión al establecer pautas máximas de trabajadores y activos fijos para lograr su incorporación al régimen simplificado.
- Existe un evidente riesgo de emisión de facturas falsas al quedar estos contribuyentes desvinculados del régimen general y ello acrecienta el estímulo a la evasión tanto en el IVA como en el Impuesto sobre la Renta
- Los sistemas sustitutivos generan un claro incentivo a tratar de desagregar artificialmente unidades económicas más grandes a fin de aprovechar las ventajas tributarias de los mismos (“enanismo fiscal”).
- Asimismo estos regímenes especiales generan un riesgo de traspaso de actividades gravadas bajo el régimen ordinario provenientes de otros sectores con el fin de hacerlas aparecer dentro de las condiciones formales del régimen simplificado.
- La actualización de los valores debiera ser permanente debido a que sus criterios están establecidos en unidades monetarias y a fin de que los mismos sean un reflejo adecuado de la realidad económica.
- La escasa recaudación que producen y la gran cantidad de contribuyentes involucrados genera un desestímulo en las administraciones tributarias para asignar recursos destinados al control de los mismos, fortaleciendo los efectos negativos antes indicados.

V. Conclusiones y recomendaciones de política

Como se ha podido comprobar, existen importantes y complejos nexos entre la informalidad y la tributación en las economías de América Latina. La identificación de varios de estos vínculos a lo largo de este trabajo ha puesto en relieve la existencia de una relación recíproca entre ambas, donde la informalidad afecta y, en parte, determina la política tributaria de los países de la región mientras que el sistema tributario diseñado en virtud de esta última influye, en la mayoría de los casos, sobre el tamaño de la economía informal en cada uno de ellos.

En la literatura se han desarrollado dos enfoques teóricos para explicar la informalidad (exclusión y escape) y la tendencia actual sugiere que para obtener una idea cabal de los determinantes y los efectos de este fenómeno y su relación con la situación tributaria, sobre todo en América Latina, resulta necesario integrar ambos marcos analíticos para lograr una mejor identificación del tipo de informalidad analizado en cada caso y sus implicancias específicas. Asimismo, a pesar de la complejidad implícita, el perfeccionamiento de las técnicas de estimación utilizadas para medir la intensidad y gravedad de la informalidad en las economías actuales (sumado a la mayor disponibilidad de información estadística) ha permitido e incentivado en los últimos años la realización de estudios comparativos entre países que han enriquecido el diagnóstico de las principales dimensiones de este problema.

Aunque se reconoce que la informalidad es un fenómeno que 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 el problema de la informalidad en los países de la región. Así, si la informalidad es concebida como el resultado de una evaluación racional

(costo-beneficio) de los agentes económicos, el nivel y la estructura de los ingresos tributarios pueden incidir sobre el tamaño de la economía informal a través del efecto que ejercen los impuestos sobre las decisiones individuales para pertenecer al sector formal de la economía. A su vez, las causas de la informalidad pueden estar relacionadas con aspectos estructurales de una economía donde cierta parte de la población termina siendo excluida involuntariamente del sector formal de la economía (tal como se ha observado en reiteradas ocasiones en América Latina). En ese caso, la tributación también resulta ser un factor central ya que será uno de los principales instrumentos para incidir sobre la distribución del ingreso de la población, ya sea a través de su impacto redistributivo directo o, indirectamente, a partir de la posibilidad que brinda de obtener los recursos necesarios que aseguren la provisión, en cantidad y calidad aceptables, de bienes y servicios públicos por parte del Estado.

Sin embargo, la relación “informalidad-tributación” se complementa con dos elementos de gran significación en los países latinoamericanos. Por un lado, el problema de la informalidad se observa con mucha mayor frecuencia entre los pequeños contribuyentes (individuos y PYMES), los cuales representan un conjunto muy numeroso e implican un elevado costo para las administraciones tributarias, razón por la cual se ha propiciado la implementación de medidas de política tributaria tendientes a lograr un aumento en el cumplimiento tributario y contribuir con la formalización de los mismos. Por otro lado, la informalidad y la tributación están relacionadas con el nivel de gobernanza ya que ambas pueden exacerbarse en contextos de escasa legitimidad del Estado y pobre calidad institucional donde se ven reducidos los beneficios del sector formal.

Como se ha enfatizado a lo largo de este documento, estos factores pueden ser, a la vez, causa y efecto de la informalidad dejando entrever cierta retroalimentación entre fenómenos, lo que dificulta aún más su tratamiento y requiere de análisis más detallados. Sin embargo, aún más importante resulta la identificación de la **evasión tributaria** como el componente central que articula las interacciones del complejo esquema “informalidad-tributación-pequeños contribuyentes-gobernanza”, pudiéndose interpretarse como: a) el reflejo de las decisiones individuales o de la determinación social del fenómeno de la informalidad frente al pago de los impuestos; b) una de las causas, conjuntamente con los gastos tributarios, de la brecha existente entre el monto de recursos tributarios potenciales y la recaudación efectiva, lo cual limita el financiamiento de bienes y servicios públicos de calidad ofrecidos por el Estado; c) el resultado de la dificultad encontrada por las administraciones tributarias para controlar a un número significativo de contribuyentes pequeños; d) el producto derivado de la existencia de una pobre calidad institucional, una baja moral tributaria y la desconfianza generalizada en la capacidad del Estado para aplicar las políticas adecuadas que conduzcan al bienestar general de la población.

A modo de síntesis, una serie de resultados y hechos salientes del presente informe merecen ser destacados:

- Con un tamaño de la economía informal del orden del 41,1% del PIB (promedio simple), América Latina muestra uno de los más elevados niveles de informalidad en el mundo, equiparable al de otras regiones en desarrollo, superior al promedio mundial (33%) y muy por encima de los valores estimados para los países de la OCDE.
- Varios de los países de la región se ubican actualmente entre los de mayor informalidad del planeta. No obstante, en línea con la tendencia global y reforzado por el reciente ciclo de sostenido crecimiento económico, durante la última década se experimentó una unánime reducción del tamaño de la economía informal en los países latinoamericanos, aún cuando los niveles de informalidad se mantengan por encima de los estimados a inicios de los años noventa.
- 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. A grandes rasgos, se ha observado que los países de la región con mayores niveles de informalidad son precisamente aquellos que muestran un menor grado de desarrollo y, aún con excepciones, aquellos con una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

- De las múltiples dimensiones donde se refleja la informalidad, la que se relaciona con el mercado de trabajo, con la relación de contrato laboral entre empleadores y trabajadores y con la provisión de beneficios de la seguridad social por parte del Estado es una de las más relevantes e interesantes para ser estudiadas. En promedio para 18 países de la región, el 53,4% de los trabajadores son informales según la definición productiva (de acuerdo con el tipo de empleo que poseen), mientras que el 45% son informales por no tener derecho legal a recibir una pensión vinculada al empleo al momento del retiro (definición legal). Sin embargo, se han registrado progresos importantes en el terreno de la seguridad social que han propiciado un aumento de la cobertura de los sistemas vigentes: en el acceso a la salud, la cobertura promedio para la región pasó de 49,8% en el año 2000 a 60,1% hacia 2009, mientras que la proporción de ocupados que cotiza a una pensión subió de un promedio de 50,1% a 56,5% en idéntico período.
- En lo que corresponde a la tributación debe señalarse que el nivel de ingresos tributarios se ha incrementado durante las últimas dos décadas en casi todos los países aunque de manera despareja. Asimismo, las estructuras tributarias de la región han experimentado transformaciones coincidentes que han devenido en tendencias regionales de los sistemas tributarios en vigencia. Entre ellas sobresale el proceso de concentración de los mismos en un conjunto reducido de tributos y la consolidación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR) como sus dos pilares fundamentales. Allí es donde se han enfocado además los mayores esfuerzos y logrado los mayores avances en materia de administración tributaria. No obstante, el impacto redistributivo de la tributación en América Latina es muy limitado y aproximadamente proporcional, lo cual contrasta fuertemente con lo observado en la mayoría de los países de la OCDE, y las causas de este resultado se relacionan tanto con el nivel de recaudación, que resulta insuficiente para llevar a cabo políticas progresivas de gasto público, y con la estructura tributaria típicamente sesgada hacia la tributación indirecta con una incidencia regresiva sobre la equidad distributiva.
- En la última década se ha observado que la tendencia decreciente de la informalidad en todas las economías latinoamericanas, aún con distintos grados de importancia, ha estado acompañada de un considerable y generalizado aumento del monto de ingresos tributarios aportados fundamentalmente por el IVA, aunque también por el ISR. En cuanto a la recaudación por contribuciones de la seguridad social, la diversidad de los sistemas vigentes y las numerosas y profundas reformas de los últimos años han impedido encontrar un patrón característico en la evolución de los mismos y el descenso de la informalidad, aunque sí se ha podido advertir que los países con sistemas previsionales más desarrollados y de mayor recaudación exhiben niveles de informalidad laboral “legal” más reducidos.
- La relación existente entre la evasión tributaria y la informalidad, ampliamente discutida, parece respetarse en los países de la región, aún cuando no se disponga de estadísticas más detalladas sobre el nivel de incumplimiento. Las estimaciones disponibles demuestran que actualmente el fenómeno de la evasión es de mucha mayor profundidad en el ISR que en el IVA, a pesar de encontrarse ambos tributos sustancialmente interrelacionados.
- En los últimos años se ha incrementado el interés de la política tributaria sobre las PYMES y los pequeños contribuyentes en general. En la mayoría de los países de la región se ha optado por la instrumentación de regímenes especiales de tributación simplificada, los cuales no han tenido como objeto primordial incrementar la recaudación tributaria sino resolver una problemática de administración tributaria facilitando el pago de impuestos a contribuyentes que, en general, responden a las siguientes características: i) bajos ingresos, ii) un alto número que dificulta el control oficial, iii) mayormente informales iv) pobre estructura organizacional y v) alta movilidad de entrada y salida.
- En general, los regímenes de tributación simplificada aplicados en la región han mostrado numerosas falencias con implicancias negativas para el sistema tributario general, entre las cuales se destacan el muy bajo nivel de recaudación, el establecimiento de montos de ingresos

muy elevados que puede conducir a una inclusión excesiva de contribuyentes, el alto nivel de evasión y la desactualización de los parámetros establecidos para establecer los límites de dichos esquemas.

En definitiva, los regímenes de tributación simplificada constituyen un claro ejemplo de adaptación de la política tributaria a este particular tipo de contribuyentes, a los cambios en las estructuras tributarias y al fenómeno de la informalidad que aqueja a los países de la región. Además, la administración tributaria se ha adecuando para mejorar la fiscalización y control de los mismos. De este modo, se espera que el sistema tributario actúe sobre una gran cantidad de contribuyentes como un **“puente transitorio”** que viabilice el paso de una situación de informalidad hacia un ideal cumplimiento voluntario dentro del régimen general de tributación.

La formalización de contribuyentes, en tanto reduzca la evasión tributaria y promueva el cumplimiento voluntario, permite mejorar la equidad horizontal y vertical entre contribuyentes, lo cual fortalecerá la legitimidad del Estado en un círculo virtuoso. Por lo tanto es esperable que toda política pública, en especial las de carácter tributario, que apunte a reducir los niveles de informalidad produzca, directa o indirectamente, efectos positivos sobre la equidad entre los contribuyentes.

Bibliografía

- Allingham M. y Sandmo A. (1972); "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, Vol. 1, November.
- Alm, J., Martínez-Vázquez, J., Schneider, F. (2004); "Sizing the problem of the hard-to-tax", Working Paper, Georgia State University, USA, January.
- Álvarez, M. y Durán Lima, J.E. (2010); "Manual de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Una contribución a la mejora de los sistemas de información y el desarrollo de las políticas públicas", CEPAL-GTZ, El Salvador.
- Andrews, D., Caldera Sánchez A., Johansson, A. (2011); "Towards a Better Understanding of the Informal Economy", OCDE Economics Department Working Papers No. 873, OCDE Publishing.
- Bacchetta M., Ernst, E., Bustamante J.P. (2009); "La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo", OIT-OMC, Suiza.
- Banco Mundial (2004), "International Finance Corporation – 2004 Annual Review on Small Business Activities", Washington DC.
- _____(2012); "Doing Business 2012: Haciendo negocios en un mundo más transparente", publicación conjunta con la Corporación Financiera Internacional -IFC-, Washington DC.
- Barreix, A., Bès, M. and J. Roca (2009), "Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana", BID - EUROsociAL.
- Barreix, A., Roca, J. and L. Villela (2006), "La equidad fiscal en los países andinos", BID-EurosociAL.
- Bird, R. M., De Wulf, L. H. (1973); "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies, IMF Staff Papers, 20, issue 3, p. 639-682.
- Boeke, J. (1953); "Economics and Economic Policy of Dual Societies as Exemplified by Indonesia", Institute of Pacific Relations, New York.
- Buitelaar, R. (2010); "La situación de las PYMES en América Latina. El enfoque y el aporte de CEPAL", XXI Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe, Surinam.

- Cagan, P. (1958); "The Demand for Currency Relative to the Total Money Supply", *Journal of Political Economy*, 66:3, pp. 302-328.
- Cetrángolo, O. -ed.- (2009); "La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia", Documento de Proyecto, CEPAL, Santiago de Chile, mayo.
- Chong, A., Gradstein, M. (2007); "Inequality and Informality", *Journal of Public Economics* 9: 159-79.
- Chu, K., Davoodi, H., Gupta, S. (2000), "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries". IMF WP 00/62 Fiscal Affairs Department, IMF, March.
- Cornia, G.A, Gómez Sabaíni, J.C. y Martorano, B. (2011); "New fiscal pact, tax policy changes and income inequality: Latin America during the last decade", Working Paper No. 2011/70, UNU-WIDER, November.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. and M. Walton (2004); "Inequality in Latin America: Breaking with History?", The World Bank, Washington, D.C.
- De Soto, H. (1989); "The Other Path. The Invisible Revolution in the Third World", New York: Harper & Row.
- Enste, D.H. (2010), "Regulation and Shadow Economy: Empirical Evidence for 25 OCDE Countries", *Constitutional Political Economy*, Vol. 21.
- Feige, E.L. (1996); "Overseas holdings of U.S. currency and the underground economy", in: *Pozo, Susan (ed.): Exploring the Underground Economy*, Kalamazoo, Michigan, pp. 5-62.
- Feld, L., Frey, B. (2007); "Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation." *Law and Policy* 29 (1): 102-20.
- Frey, B., Weck-Hannemann, H. (1984); "The hidden economy as an "unobserved" variable", *European Economic Review*, 26/1, pp. 33-53.
- Fuentes Castro H., Zamudio Carrillo, A., Barajas Cortés, S., Brown del Rivero, A. (2011); "Estudio de Evasión Fiscal en el Régimen de Pequeños Contribuyentes", Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Ciudad de México, octubre.
- Gasparini, L. y Tornarolli, L. (2007); "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata", Working Papers 0046, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Gerxhani, K. (2004); "The Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey", *Public Choice*, Springer, vol. 120(3_4), pages 267-300, 09.
- Giles D.E.A. (1999); "Measuring the hidden economy: Implications for econometric modeling", *The Economic Journal*, 109/456, pp. 370-380.
- Gómez Sabaíni, J.C. (2006), "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", Serie Políticas Sociales N° 127, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- ___ (2011), "El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del Estado en América Latina", en *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina*, Documento de proyecto LC/W.409, CEPAL, Santiago de Chile, julio, pp. 71-94.
- Gómez Sabaíni J.C. y Jiménez, J.P. (2011a); "El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos", Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 111, CEPAL, Santiago de Chile, mayo.
- ___ (2011b); "Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina", Documento de Trabajo N° 2011/08, Comunidad Andina de Fomento (CAF), agosto.
- Gómez Sabaíni, J.C., Jiménez, J.P., Rossignolo, D. (2012); "Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos", Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 119, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- Gómez Sabaíni, J.C. y Rossignolo, D. (2009); "Análisis de la situación tributaria argentina y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso" en *Keifman, S.N. (ed.): Reflexiones y propuestas de políticas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*", OIT, Buenos Aires.
- González, D. (2006); "Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ___ (2009), "La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL.
- Hart, K. (1970); "Small-scale entrepreneurs in Ghana and development planning" en *Journal of Development Studies*, London.
- International Tax Dialogue (2007), "Taxation of Small and Medium Enterprises", Background paper for the International Tax Dialogue Conference, Buenos Aires, October.
- Jiménez, J.P., Gómez Sabaíni, J.C., Podestá, A. -Comp.- (2010); "Evasión y Equidad en América Latina", Serie Documentos de Proyectos N° 309, CEPAL, Santiago de Chile, abril.

- Jorrat, M. (2010); "Equidad Fiscal en Chile. Un Análisis de la Incidencia Distributiva de los Impuestos y el Gasto Social" en *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, BID-Eurososial.
- Kaufmann, D.; Kaliberda, A. (1996); "Integrating the unofficial economy into the dynamics of post socialist economies: A framework of analyses and evidence", Policy Research Working Paper 1691, The World Bank, Washington D.C.
- Lackó, M. (1998); "The hidden economies of Visegrad countries in international comparison: A household electricity approach", in: *Halpern, L. and Wyplosz, Ch. (eds.), Hungary: Towards a market economy*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, p.128-152.
- Levy, S. (2008); "Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico", Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Loayza, N., Servén, L., Sugawara, N. (2009); "Informality in Latin America and the Caribbean", Policy Research Working Paper Series 4888, The World Bank.
- López-Calva, L., Lustig, N. (2010); "Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading and Democracy" in López-Calva, L. y Lustig, N. (eds.), "Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress?", Brookings Institution Press and UNDP.
- Novick, M., Mazorra, X. y Schleser, D. (2007); "Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003-2007", Interregional Symposium on the Informal Economy, Ginebra, noviembre.
- OCDE (2008); "Política Fiscal e Informalidad en América Latina", en *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- ___ (2009); "Taxation of SMEs. Key Issues and Policy Considerations", Tax Policy Study No. 18, Centre for Tax Policy and Administration, OCDE Publishing.
- OCDE/ECLAC/CIAT (2011); "Revenue Statistics in Latin America", OCDE Publishing.
- OIT (1972); "Employment, Income and Equality: A Strategy for Increasing Productivity in Kenya", Ginebra.
- ___ (2011a); "Panorama Laboral 2011", Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- ___ (2011b); "Statistical update on employment in the informal economy", ILO Department of Statistics, June.
- Perry, G., Arias, O., López, J., Maloney, W. y Servén, L. (2006), "Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos", Banco Mundial, Washington DC.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., Saavedra-Chanduvi, J. (2007); "Informality: Exit and Exclusion", The World Bank.
- Rezende, F. y Afonso, J. (2010); "Equidade Fiscal no Brasil", en *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, BID-Eurososial.
- Roca, J. (2010); "Equidad fiscal en Uruguay" en *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, BID-Eurososial.
- Sarghini, J., Lódola, A., Moccero, D. (2001); "El dilema de la economía informal: evidencias y políticas", Cuadernos de Economía N° 59, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, mayo.
- Schneider, F. (2012); "The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?", Discussion Paper Series No 6423. Institute for the Study of Labour (IZA), Germany, March.
- Schneider F., Buehn A. and Montenegro C. (2010); "Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007", Policy Research Working Paper 5356, The World Bank, July.
- Schneider F., Enste D. (2000); "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", The Journal of Economic Literature, 38/1, págs. 77-114.
- Schneider, F., Torgler, B. (2007); "The Impact of Tax Morale and Institutional Quality on the Shadow Economy", Discussion Paper Series No 2541. Institute for the Study of Labour (IZA), Germany, January.
- Tanzi, V. (1983); "The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-80", IMF Staff Papers, Vol. 30, No. 2, June.
- ___ (2002); "The Shadow Economy, Its Causes and Its Consequences", International Seminar on the Shadow Economy Index in Brazil, Brazilian Institute for Ethics in Competition (ETCO), Rio de Janeiro, March.
- Tokman, V. (2007); "Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina", Serie Políticas Sociales N° 130, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, marzo.
- Vuletin, G. (2008); "Measuring the Informal Economy in Latin America and the Caribbean", IMF Working Paper WP/08/102, International Monetary Fund, April.

Anexo estadístico

CUADRO A.1
TAMAÑO DE LA ECONOMÍA INFORMAL
(En porcentajes del PIB (oficial))

País	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	25,2	25,4	26,1	27,6	26,4	25,5	24,7	23,8	23,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	67,0	67,1	67,6	67,7	67,7	66,9	64,3	62,8	63,5
Brasil	40,8	39,8	39,9	39,9	39,6	38,6	38,4	37,8	36,6
Chile	19,9	19,8	19,6	19,6	19,4	19,1	18,9	18,7	18,5
Colombia	39,4	39,1	38,9	38,9	37,9	37,1	36,1	35,1	33,5
Costa Rica	26,1	26,2	26,4	26,4	26,1	25,9	25,6	25,0	24,0
Ecuador	34,2	34,4	33,7	33,3	32,8	31,6	30,8	30,4	30,4
El Salvador	46,5	46,3	46,2	45,6	45,2	44,9	44,5	43,8	43,0
Guatemala	51,6	51,5	51,6	51,2	50,7	50,5	50,2	49,0	47,9
Honduras	50,3	49,6	49,7	49,6	48,9	48,3	47,3	46,1	45,1
México	30,8	30,1	30,3	30,4	30,5	30,1	29,9	29,2	28,8
Nicaragua	45,7	45,2	45,3	45,5	45,0	44,2	43,8	43,5	43,1
Panamá	64,8	64,1	64,7	65,1	64,4	63,5	61,7	60,0	---
Paraguay	38,0	39,8	39,7	40,1	39,1	38,3	38,2	37,4	---
Perú	60,1	59,9	60,2	59,1	58,6	57,9	57,2	55,7	53,7
República Dominicana	32,4	32,1	32,4	32,1	32,1	32,4	31,7	31,0	30,5
Uruguay	50,5	51,1	51,7	54,0	53,6	51,1	49,2	48,5	46,1
Venezuela (República Bolivariana de)	33,8	33,6	33,5	35,5	36,9	34,9	33,5	32,0	30,9
América Latina (promedio simple)	42,1	42,0	42,1	42,3	41,9	41,2	40,3	39,4	37,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Schneider (2012).

CUADRO A.2
INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (INCLUYENDO CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL)
(En porcentajes del PIB)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prom. 1990- 2010
Argentina	16,0	18,0	21,4	21,6	21,5	20,3	19,7	20,6	21,0	21,2	21,5	20,9	19,9	23,4	26,4	26,8	27,4	29,1	30,8	31,5	33,3	23,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9,3	9,9	12,0	12,6	13,6	14,4	15,5	17,8	19,0	18,6	17,9	17,0	17,3	17,2	19,2	20,6	20,0	20,6	21,8	22,6	20,2	17,0
Brasil	26,4	21,9	22,8	23,4	27,0	27,3	26,7	26,9	27,8	29,0	30,4	31,3	31,9	31,4	32,2	33,4	33,4	34,0	34,2	33,1	33,6	29,4
Chile	15,5	17,4	18,1	18,8	18,1	17,6	19,0	18,7	18,8	18,3	18,9	19,4	19,3	18,6	18,2	19,5	19,4	21,2	21,1	17,5	19,5	18,7
Colombia	9,5	11,3	11,9	12,3	13,4	14,0	14,9	15,8	15,1	15,1	14,9	16,5	16,4	16,6	17,3	17,7	18,3	18,4	17,9	17,3	16,9	15,3
Costa Rica	16,9	17,0	17,6	18,0	17,8	18,0	18,5	18,7	18,5	18,3	18,9	19,9	20,1	20,2	20,1	20,6	21,1	22,5	23,1	21,7	21,6	19,5
Ecuador	10,1	10,2	9,9	9,4	9,4	9,6	8,6	9,6	10,5	9,8	11,4	13,3	14,2	13,0	12,8	13,1	13,9	14,4	16,0	17,9	19,7	12,2
El Salvador	10,5	10,9	11,0	11,9	12,2	13,0	12,3	12,1	12,1	12,1	12,4	12,3	13,0	13,3	13,3	14,1	15,1	15,2	15,1	14,3	15,3	12,9
Guatemala	7,6	9,3	9,4	9,0	7,7	9,1	10,0	10,2	10,0	10,7	10,9	11,1	12,2	11,9	11,8	11,5	12,1	12,3	11,5	10,6	10,8	10,5
Honduras	12,9	13,7	13,2	13,8	13,1	14,2	12,4	11,9	14,4	15,3	14,3	16,6	15,4	15,5	15,5	15,7	16,2	17,6	16,4	15,8	15,7	14,7
México	12,3	12,5	13,2	13,6	13,6	11,1	10,7	11,5	11,8	12,6	11,9	12,7	13,1	12,6	11,4	11,1	10,9	11,1	10,4	11,8	11,8	12,0
Nicaragua	9,0	12,4	13,6	13,0	13,7	14,2	14,2	15,7	17,2	17,1	17,5	16,0	16,8	19,0	19,3	20,3	21,6	22,2	21,6	22,0	23,2	17,1
Panamá	14,7	15,3	15,0	16,1	16,2	16,3	16,0	15,9	16,2	16,6	16,0	15,2	14,8	14,6	14,4	14,3	15,7	16,4	16,6	17,1	18,4	15,8
Paraguay	9,9	9,8	9,9	10,2	12,0	13,6	12,7	12,7	12,6	11,8	12,0	12,0	11,2	11,3	12,9	13,0	13,1	12,6	13,0	14,5	14,8	12,2
Perú	11,7	13,2	14,3	14,3	14,9	15,4	15,8	16,0	15,4	14,6	14,1	14,0	13,8	14,6	14,7	15,1	16,8	17,1	17,2	15,2	16,3	15,0
República Dominicana	7,1	8,6	10,2	10,8	10,4	10,6	10,3	11,6	11,8	12,1	11,3	13,1	13,0	12,0	12,8	14,6	15,0	16,0	15,0	13,1	12,7	12,0
Uruguay	21,2	21,8	23,3	22,4	21,9	21,8	21,8	22,3	22,8	22,7	22,5	22,4	21,5	21,4	21,6	22,6	23,7	23,4	24,2	25,2	25,4	22,7
Venezuela (República Bolivariana de)	18,7	19,0	14,4	14,1	14,8	13,3	14,2	17,6	12,9	13,8	13,6	12,2	11,2	11,9	13,3	15,9	16,4	16,8	14,3	14,5	11,5	14,5
Promedio simple AL	13,3	14,0	14,5	14,7	15,1	15,2	15,2	15,9	16,0	16,1	16,1	16,4	16,4	16,6	17,1	17,8	18,3	18,9	18,9	18,7	18,9	16,4
Promedio simple OCDE	33,1	33,6	33,8	34,3	34,2	34,6	35,0	34,9	34,9	35,2	35,3	34,8	34,5	34,5	34,4	35,0	35,1	35,2	34,6	33,8	34,3	34,5

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

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



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

124. Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán, (LC/L.3534), 2012.
123. Clase media y política fiscal en América Latina, Diego Avanzini, (LC/L.3527), 2012.
122. Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina, Jürgen Weller (LC/L.3516), 2012.
121. Revenue sharing: the case of Brazil's ICMS, José Manuel Arroyo, Juan Pablo Jiménez and Carlos Mussi (LC/L.3489), 2012.
120. Estimación de la recaudación potencial del impuesto a la renta en América Latina, Darío Rossignolo (LC/L.3484), 2012.
119. Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos, J. C. Gómez Sabaíni, J. Pablo Jiménez y Darío Rossignolo (LC/L.3477), 2012.
118. Tax structure and tax evasion in Latin America, Juan Carlos Gómez Sabaíni and Juan Pablo Jiménez (LC/L.3455), 2012.
117. Commodities, choques externos e crecimiento: reflexões sobre a América Latina, Ricardo de Medeiros Carneiro (LC/L.3435), 2012.
116. Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza de América Latina en la próxima década?, Roberto Frenkel y Martín Rapetti (LC/L.3423), 2011.
115. Desafíos e implicancias fiscales de la inversión en infraestructura baja en carbono, Martina Chidiak y Verónica Gutman (LC/L.3403), 2011.
114. La integración a los mercados financieros internacionales: consecuencias para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, Roberto Zahler (LC/L.3362), 2011.
113. Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay, Michel Jorratt (LC/L.3347), 2011.
112. Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis, Teresa Ter-Minassian y Juan Pablo Jiménez (LC/L.3337), 2011.
111. El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Juan Pablo Jiménez (LC/L.3336), 2011.
110. La calidad del empleo en América Latina, Jürgen Weller y Claudia Roethlisberger (LC/L.3320 -P), N° de venta: S.11.II.G.39 (US\$10.00), 2011.
109. Trayectorias laborales de los jóvenes en Argentina: ¿Dificultades en el mercado de trabajo o carrera laboral ascendente?, Roxana Maurizio (LC/L.3302 -P), N° de venta: S.11.II.G.24 (US\$10.00), 2011.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....