



Vivir con la dualidad: política fiscal e informalidad en América Latina

por Juan Ramón de Laiglesia

(Basado en *Perspectivas Económicas de América Latina 2009* de la OCDE)

www.oecd.org/dev/publications/leo2009

- ◆ El gran tamaño del sector informal en América Latina es el indicador de un contrato social roto.
- ◆ Unos esquemas de impuestos y prestaciones más simples para todos – tanto para el sector formal como para el informal – reducirían la carga económica de la informalidad al tiempo que reforzarían la legitimidad de los sistemas fiscales latinoamericanos.

Aunque es difícil de medir, la informalidad es, a todas luces, elevada en América Latina: cerca de la mitad de la población trabajadora de la región puede considerarse en el sector informal. En México, el único país latinoamericano perteneciente a la OCDE, hasta un 60 por ciento de los trabajadores no agrícolas — casi 22 millones de personas — se encuentra empleado informalmente o trabaja por cuenta propia. Estos trabajadores se han autoexcluido o bien han sido expulsados del sistema formal de impuestos y protección social. En este sentido, atestiguan la ruptura del contrato social entre los ciudadanos y el Estado.

Perspectivas Económicas de América Latina 2009 de la OCDE muestra que el tamaño del sector informal se encuentra íntimamente relacionado con el sistema fiscal: los patrones y trabajadores de la economía informal no pagan impuestos de sociedades o impuestos sobre la renta personal, como generalmente tampoco sus clientes pagan impuestos sobre las ventas relevantes. La informalidad también afecta al gasto público: normalmente los trabajadores informales son excluidos de la seguridad social. Por ejemplo, más de la mitad de los trabajadores latinoamericanos carece de derecho a pensión por su trabajo y, en su lugar, al llegar a la vejez depende de sus ahorros personales, de arreglos informales o de la asistencia social.

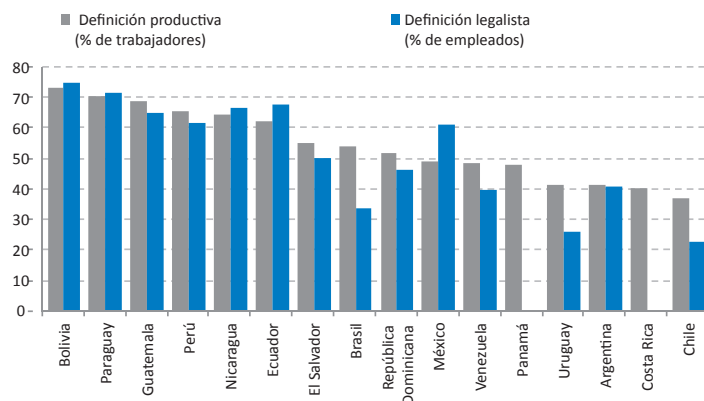
La informalidad tiene un impacto directo en los ingresos y gastos públicos – la materia prima de la política fiscal. Por tanto, los sistemas fiscales latinoamericanos tienen que lidiar con este fenómeno. El primer paso consiste en reconocer que la informalidad surge por muchas razones y que el sector informal cambia de un sitio a otro. Algunos trabajadores y empresas se mantienen al margen de la economía formal como resultado de una elección deliberada basada en un cálculo de coste-beneficio. Por otro lado, otros actores económicos – generalmente trabajadores de productividad

baja y microempresarios – se encuentran en el sector informal por haber sido excluidos de la economía formal: para ellos, la informalidad constituye una estrategia de supervivencia. En la práctica, todos los países latinoamericanos albergan ambos tipos de informalidad. Por consiguiente, los efectos de cualquier política dirigida a reducir la informalidad pueden ser difíciles de predecir.

Una comparación con Europa resalta la diferencia entre el trabajo no declarado y los trabajadores no declarados, una distinción importante en el caso de América Latina. En Europa, el trabajo informal es en gran medida cuestión de evasión de impuestos y regulaciones, lo que tiene como resultado trabajo no declarado realizado por trabajadores que, por lo demás, sí están declarados. En América Latina, por el contrario, los trabajadores no declarados conforman una parte mucho más amplia del fenómeno, con el problema añadido de su exclusión de la cobertura de la seguridad social. Ello incluye tanto a los trabajadores por cuenta propia como a los empleados informales. Resulta notable que muchas empresas de la región no sean enteramente formales o informales. Por lo tanto, no solo es crucial hacer más accesible la formalidad sino también, más específicamente, reducir el coste de declarar los trabajadores y darles protección.

Pese a que es bien sabido que el trabajo informal en la región se concentra en la pequeña empresa, no existe un cuerpo de datos comparables que permita afirmar que la pléyade de pequeñas empresas y microempresas esté detrás del grueso de la evasión fiscal. De hecho, muchos trabajadores informales serían demasiado pobres para pagar impuestos si se formalizara su actividad, de modo que su incorporación a la economía formal no necesariamente supondría un incremento en la recaudación. El énfasis en “combatir” la informalidad, así pues, debe ser revisado, junto a la visión tradicional del sector informal como un conjunto de actividades ilegales

Figura 1. Informalidad laboral en América Latina



Nota: La definición productiva de informalidad incluye los trabajadores por cuenta propia no cualificados, los trabajadores de pequeñas empresas de menos de cinco empleados y los trabajadores que reciben una renta de cero; la definición legalista de informalidad se refiere a los empleados que no tienen derecho a pensión por su empleo.

Fuente: *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, OCDE 2008.

que deben ser “formalizadas” debido a su supuesto perjuicio sobre los ingresos públicos.

Una mejor aplicación de la ley es, por supuesto, parte de la ecuación, pero los sistemas fiscales latinoamericanos también tendrían que equilibrar mejor los costes de la formalidad con sus beneficios.

Los regímenes simplificados para algunos contribuyentes pueden contribuir parcialmente a incorporar a pequeñas empresas y a sus empleados a la economía formal, pero facilitar el cumplimiento de las normas para todos los contribuyentes constituye una solución más adecuada. De un modo similar, es necesaria la provisión de servicios sociales a los trabajadores formales e informales sobre una base más equitativa. El desafío radica en evitar reforzar la división existente entre formalidad e informalidad creada por un conjunto de derechos para los participantes en el sistema diferente a los derechos de aquellos que están fuera del sistema fiscal formal. Ciertamente, una protección social universal puede incentivar el empleo informal, pero también puede contribuir a mejorar la productividad nacional mediante la promoción de la movilidad laboral – por no hablar de su impacto positivo en la reducción de la pobreza y en la protección de segmentos de la población especialmente vulnerables.

La informalidad irá muy probablemente de la mano del desarrollo en América Latina durante los próximos años. Para responder mejor a esta realidad, los regímenes fiscales de la región deben reconocer los muchos tonos de gris existentes entre la actividad económica formal e informal. Si la informalidad es síntoma de un contrato social roto, criminalizar a los trabajadores informales simplemente agrava el problema. La formalidad no es solo cuestión de respetar las normas. La formalidad debe ser reconocida como una garantía – no una precondition – de derechos económicos.