

Informalidad: escape y exclusión

Banco Mundial
Bolivia, La Paz
Agosto 2007

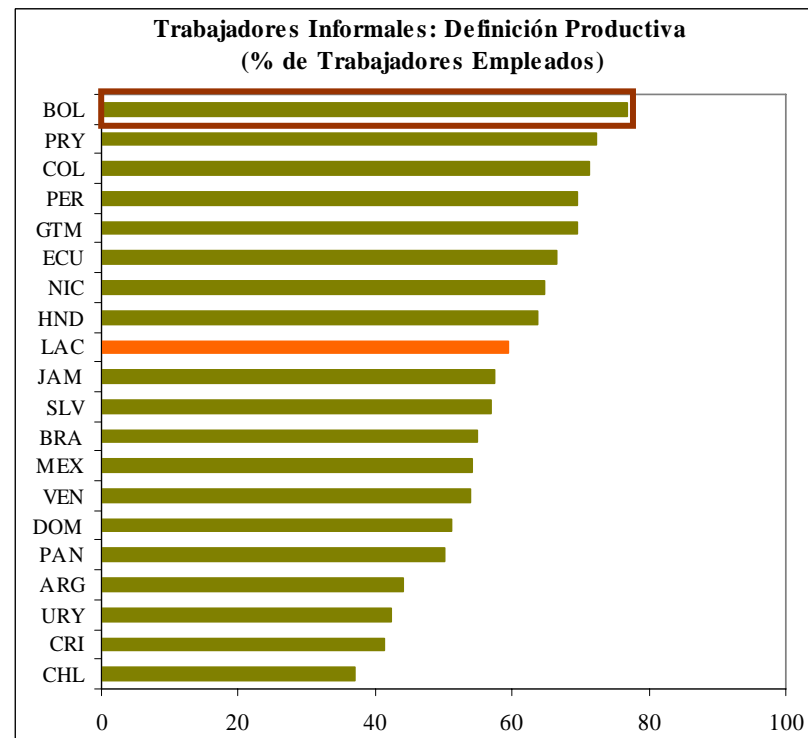
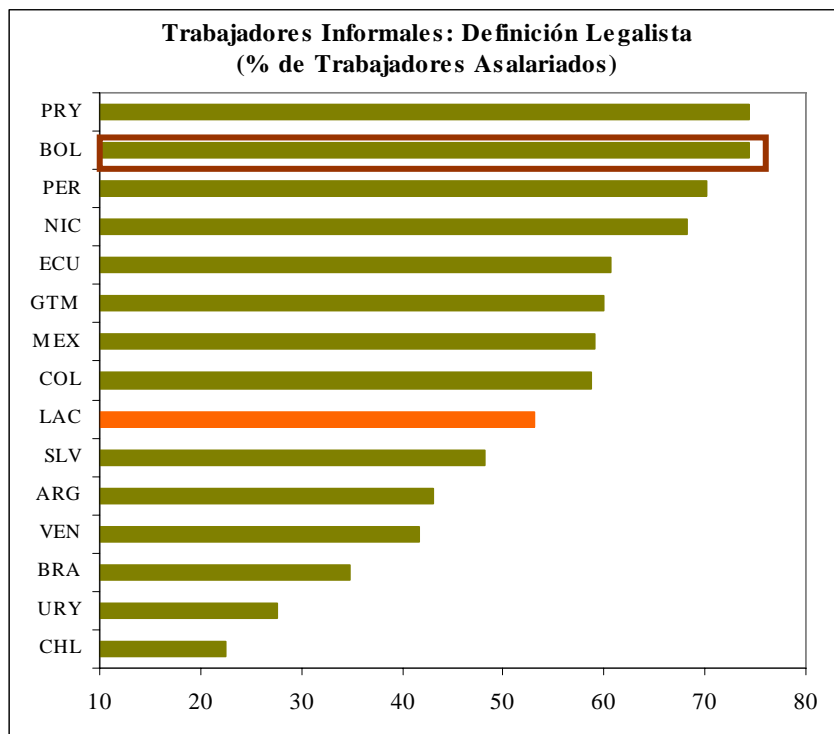




Contenido del informe

- Conceptos, mediciones y tendencias
- El trabajador informal
- La empresa informal
- Protección social
- Informalidad, instituciones y normas sociales

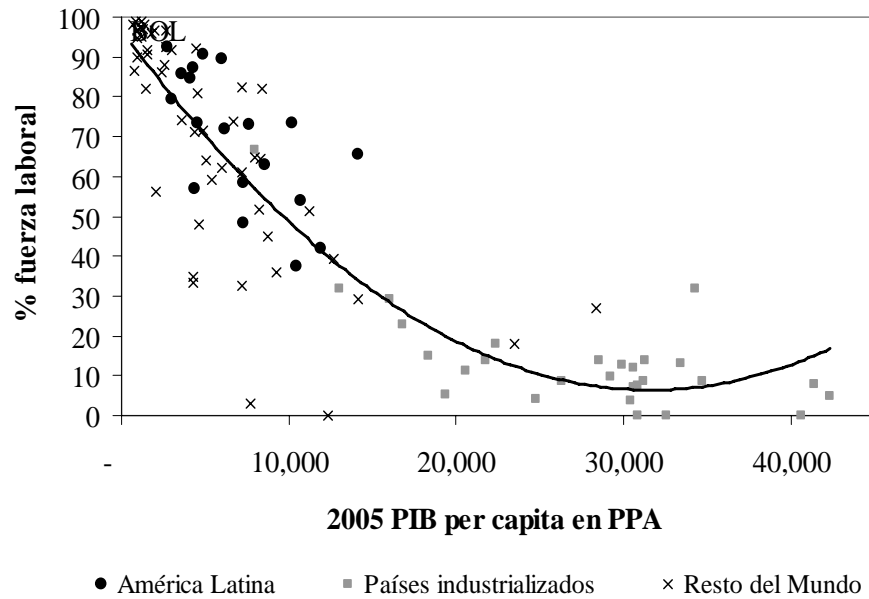
Los países de América Latina y el Caribe tienen altos niveles de la informalidad



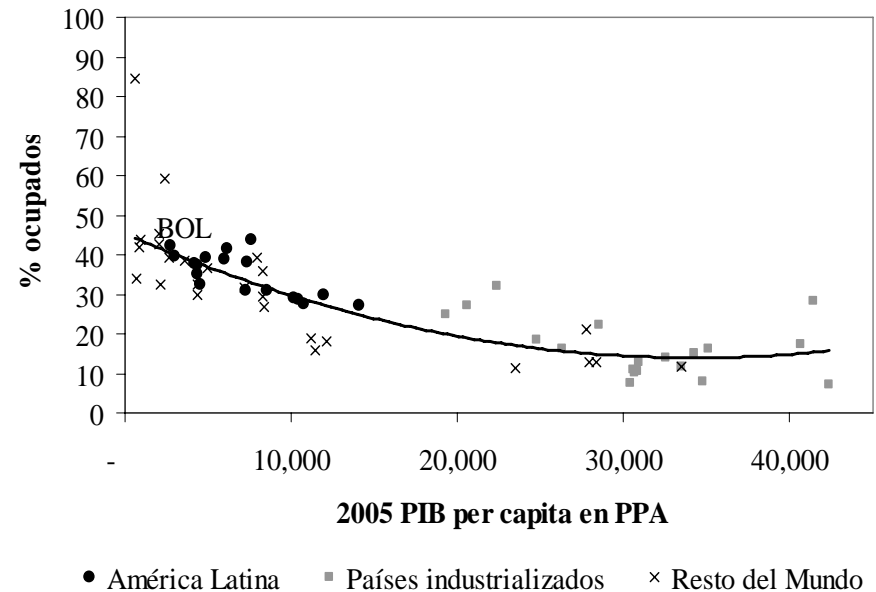
Pero no son significativamente más informales que países comparables (incluyendo Bolivia)

Dos medidas de informalidad vs. ingreso per cápita

Fuerza laboral fuera del sistema de pensiones

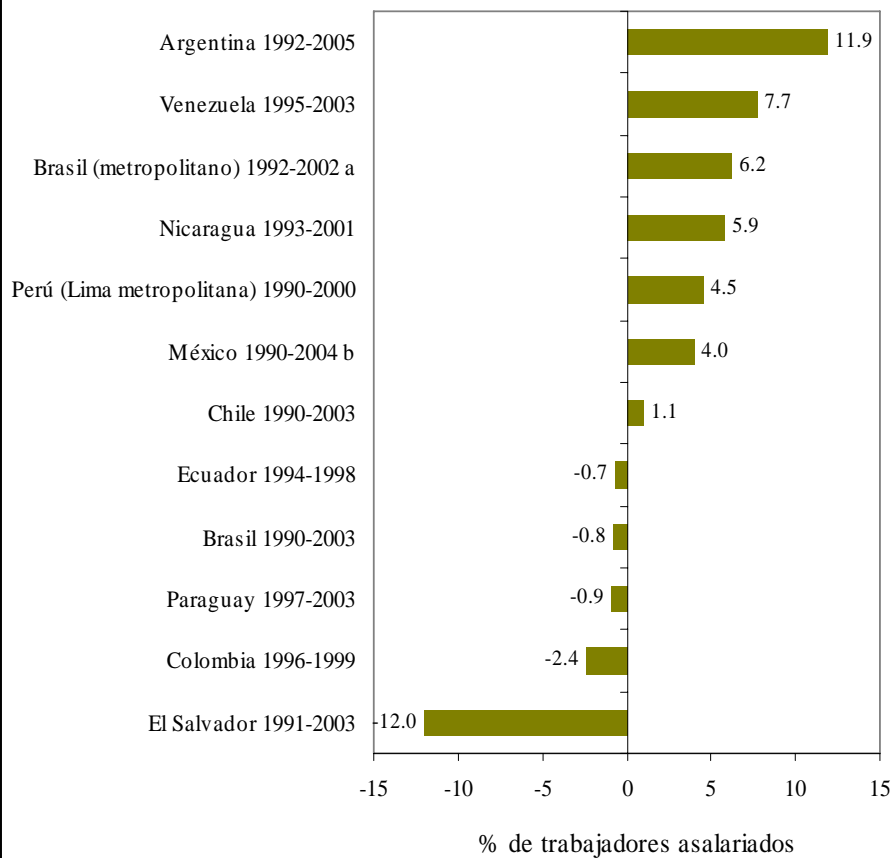


Participación empleo independiente

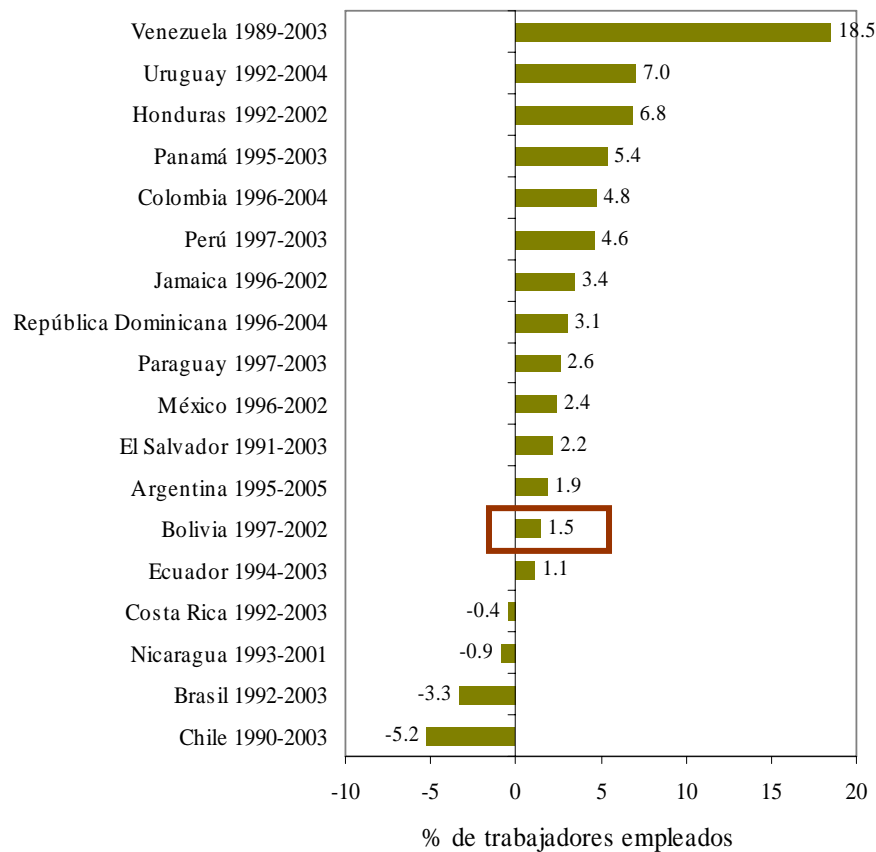


.. hubo una tendencia creciente preocupante en los años noventa

Trabajadores informales: definición legalista



Trabajadores informales: definición productiva



¿Por qué nos interesa?

- Trabajadores desprotegidos: bienestar, equidad y eficiencia
- Productividad: ¿empresas muy pequeñas? ¿barreras para el crecimiento?
- Indicador de debilidades institucionales (distorsiones regulatorias, insuficiente fiscalización)
- Recaudación de impuestos reducida y distorsionada y provisión deficiente de servicios públicos
- Cumplimiento legal y gobernabilidad débiles: normas sociales y “cultura de la informalidad”

Dos visiones: Escape y Exclusión

- Enfoque tradicional de exclusión para la informalidad
 - Trabajo: empleos inferiores en un mercado segmentado
 - Empresas: acceso restringido a servicios debido a elevados costos de entrada (de Soto)
- Enfoque de escape: los trabajadores y firmas analizan costos vs. beneficios de volverse formales
 - Trabajo: informalidad ofrece flexibilidad, permite evitar programas de beneficios, diseño inadecuado y provee trabajo de bienestar comparable
 - Empresas pequeñas: no necesitan/desean programas del Estado y de mercado, no pagan por ellos
 - Empresas grandes e individuos: ¿Por qué pagar impuestos si es posible evadir?
- Ambos existen en diversos grados en los distintos países pero tienen diferentes implicaciones de política

El Trabajador Informal y dinámica del mercado laboral

Dos grupos diferentes y heterogéneos (dentro y por países):

- Independientes (cuentapropistas y microempresarios): “Escape”:
~2/3 “voluntarios”
 - Flexibilidad, autonomía. Predominantemente trabajadores con experiencia
- Empleados Informales: “Exclusión”: ~2/3 o más “involuntarios”.
 - Preferirían un empleo formal o independiente, predominantemente jóvenes.

Sector informal dentro del Mercado laboral:

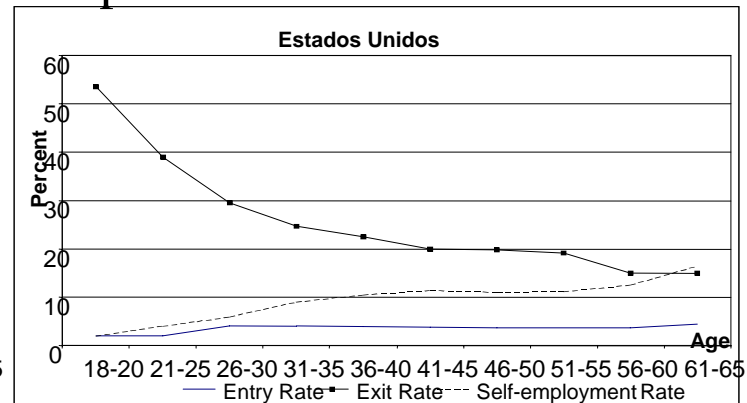
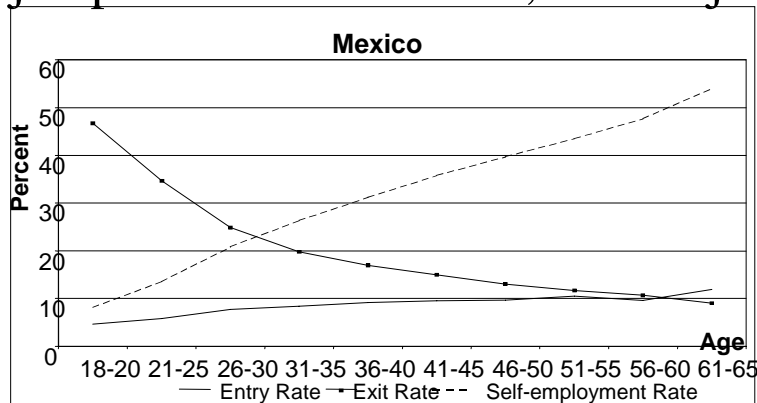
- Funciona más como integrado (flujos similares en las dos direcciones entre el sector formal y el informal), excepto en “recesiones” y en algunos países donde hay mas segmentación
- Puede ser procíclico en “booms” cuando hay choques positivos al sector no transable (principios de los noventa)

Incentivos adversos en el **diseño micro** de la seguridad y protección social

- **Diseño inadecuado de programas de Seguridad Social**
 - No reconoce la alta movilidad laboral: **períodos de acumulación muy largos para pensiones, cobertura intermitente en salud.**
 - Excesivo “empaquetamiento” (**bundling**): salud, pensiones, invalidez y vivienda, cuidado de niños, deporte y recreación.
 - Baja calidad de servicios/beneficios
 - Altas contribuciones y esquemas rígidos: **jóvenes vs. viejos; duplicidad de pago por seguros de salud.**
- **Incompatibilidad de incentivos dentro del “Sistema”**
 - Asistencia *no contributiva* para trabajadores informales “compite” crecientemente con la Seguridad Social contributiva

Dinámica de las microempresas: muy similar en ALC y EEUU

Ejemplo: como en EEUU, el trabajo independiente aumenta con la edad

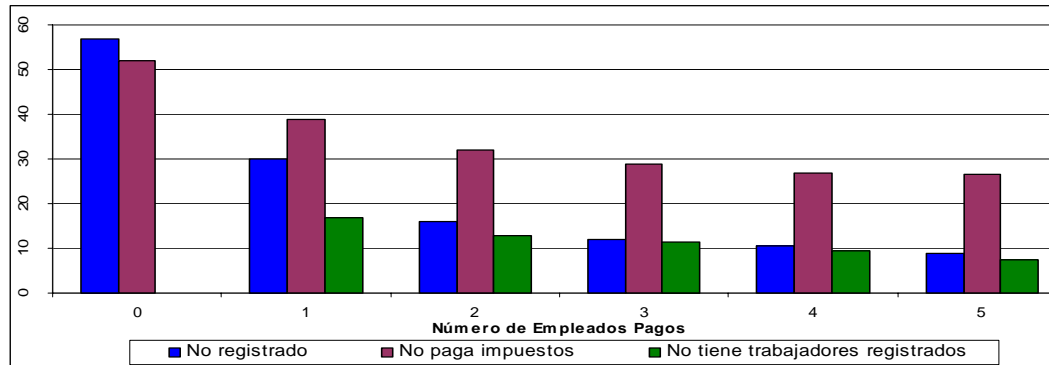


Otras similitudes:

- La entrada aumenta mientras mayor es:
 - La educación (empresas con por lo menos un empleado)
 - El salario de los asalariados (para dados niveles de educación, edad, etc.)
- Quiebra y crecimiento de las empresas:
 - Alta rotación en microempresas
 - Supervivencia y crecimiento de las firmas aumenta con la educación de los dueños

La mayoría de las microempresas con trabajadores pagados son formales

Formalidad por tamaño de empresa (Colombia)



¿Por qué se formalizan las microempresas en crecimiento?

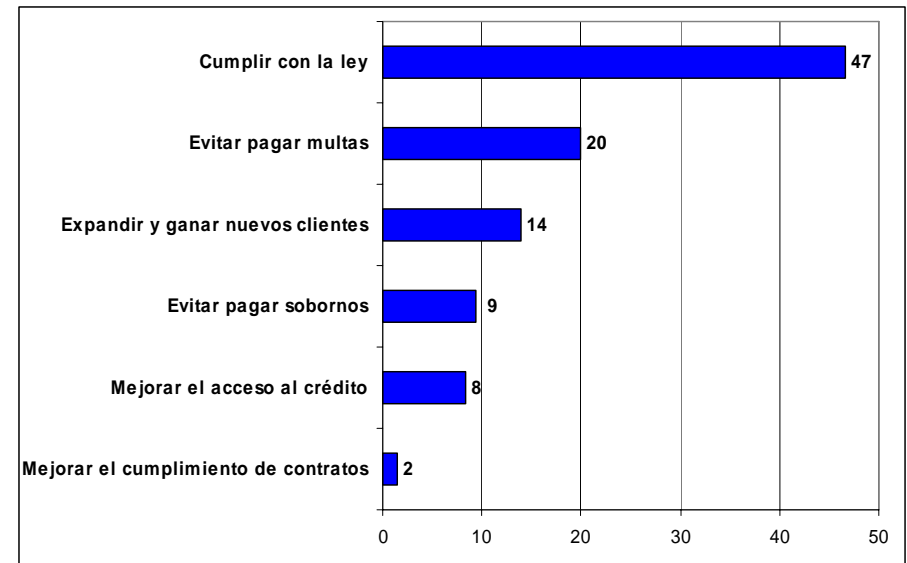
- Los servicios e instituciones informales pueden volverse insuficientes:
 - Necesidad de hacer cumplir contratos a medida que el mercado se expande más allá de familiares y amigos
 - De mercado de capitales informal a la necesidad de instituciones financieras formales
 - Formalidad puede ser un requisito para acceder a mercados (ej. por sistema IVA)
 - Necesidad creciente por servicios gubernamentales (ej. programas PyMEs)
- Alternativamente, la formalización puede estar motivada por el aumento en la probabilidad de ser detectado (ej. inspectores municipales, de impuestos o S.S.)

¿Por qué las empresas deciden formalizarse?

(Encuestas de la CFI en Bolivia, Perú, Brasil, Honduras y Nicaragua)

- La motivación principal parece ser el riesgo de ser detectado
- Acceso a mercados y servicios también es algo importante

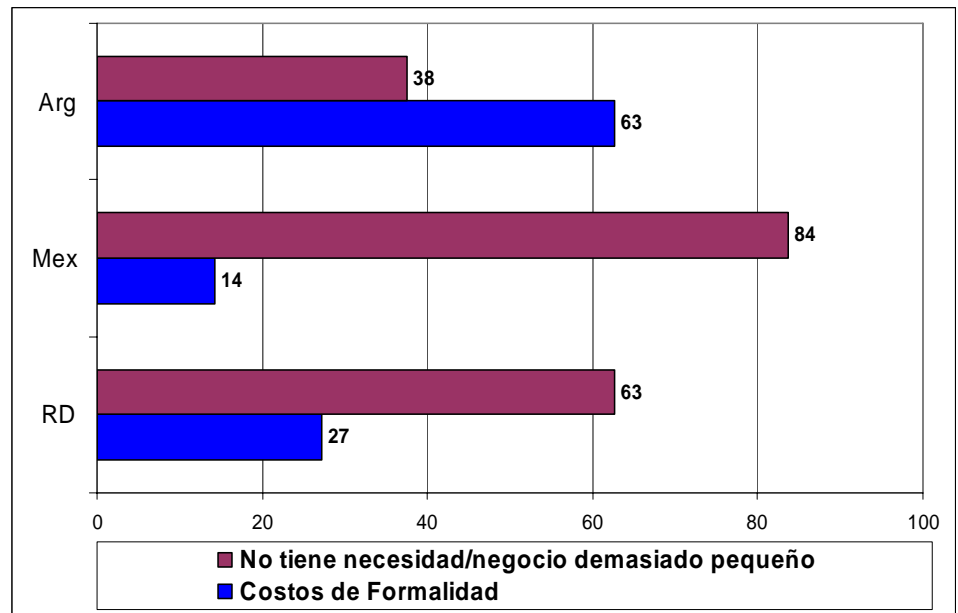
Ventaja principal de la formalidad (%)



La motivación para mantenerse informal de las pequeñas empresas difiere entre países

- Argentina: motivación principal es el alto costo de la formalidad
- México y República Dominicana: pesan más los bajos beneficios (percibidos) de la formalidad

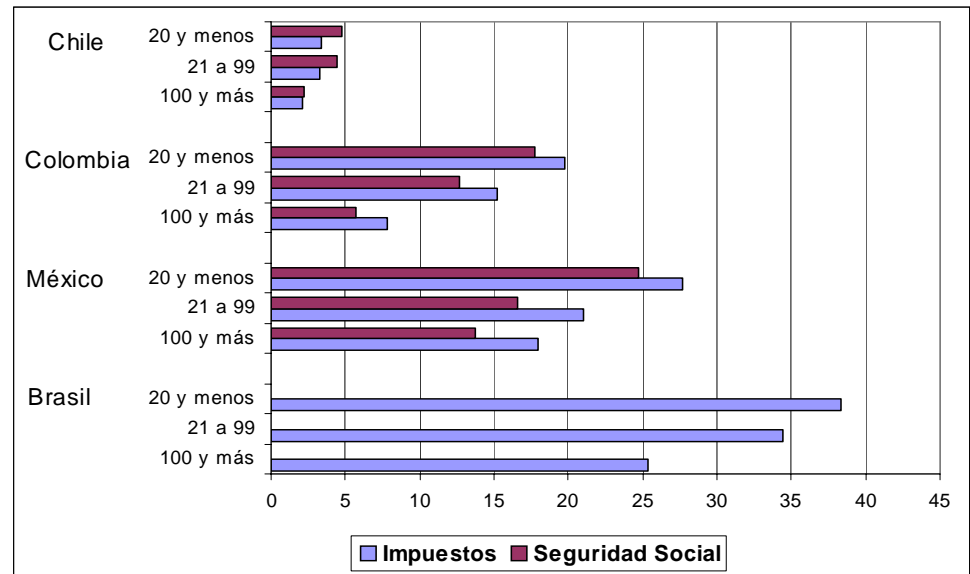
¿Por qué no se registran las microempresas?



Incluso empresas grandes y medianas evaden impuestos y seguridad social

- Grandes diferencias entre países
- Evasión:
 - Cae con el tamaño de firma, aunque es alta aún para empresas grandes en algunos países
 - Cae con la productividad
 - Aumenta con la corrupción y rigidez de las regulaciones laborales
 - Cae cuando existen vínculos con empresas grandes, y con el mayor uso de sistema judicial

Evasión de impuestos y seguridad social (%)



Evidencia reciente sobre políticas para reducir impuestos y burocracia

□ Programa SARE en México :

- Registro del negocio en 3 días
- Impacto positivo sobre formalidad, pero de poca magnitud
 - Bruhn (2007): aumento del 5,6% en la fracción de negocios registrados pero mayormente por aumento en la entrada de trabajadores asalariados
 - Kaplan et al. (2007): aumento de tan solo 0,7%

□ Programa *SIMPLES* de Brasil :

- Reducción en la carga impositiva: 8% de los ingresos
 - Monteiro & Assunção (2005): aumento del 46% en la tasa de registro de los comercios minoristas ... por lo menos en el 1^{er} año después de SIMPLES
 - Evidencia de mejora en el desempeño de las empresas como resultado de ser formal

Impacto de la informalidad sobre la productividad de la empresa

- Menores economías de escala si firmas permanecen pequeñas:

- Para evitar detección
- Por bajo acceso a mercados/servicios

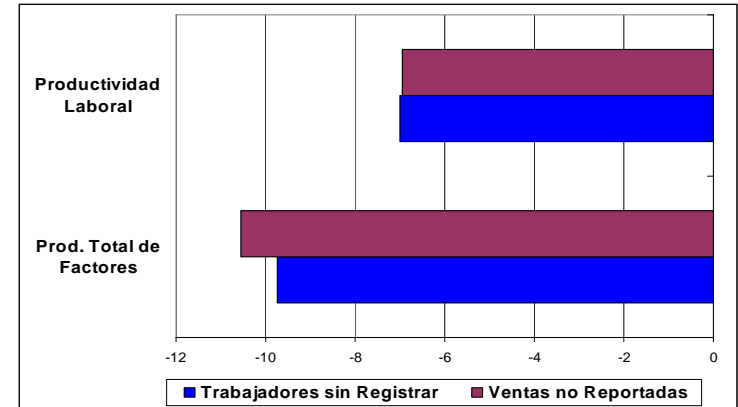
- ¿Competencia “desleal” de las empresas informales de baja productividad?

- Retarda la destrucción creativa schumpeteriana
- ¿Reduce mercado/inversiones de empresas formales?

- ¿Ganancias de eficiencia por evitar regulaciones?

- Ejemplo: evidencia de mayor productividad de las empresas asociada con menor cumplimiento de regulaciones laborales en Brasil (Almeida y Carneiro, 2006)

Productividad de las empresas en áreas de alta evasión:



Informalidad y fallas institucionales

- Instituciones débiles aumentan los costos y disminuyen los beneficios de la formalidad.
- A su vez, la alta informalidad disminuye la eficacia de las instituciones: Círculo Vicioso.
- La percepción de “captura” del Estado y de que “los otros no cumplen” induce una norma social generalizada de disposición a incumplir con la ley. Refuerza el Círculo Vicioso.
- Sin embargo, es posible construir instituciones fuertes y mantener bajos niveles de informalidad aun en sociedades con alta desigualdad del ingreso (Chile)

Políticas para reducir la informalidad

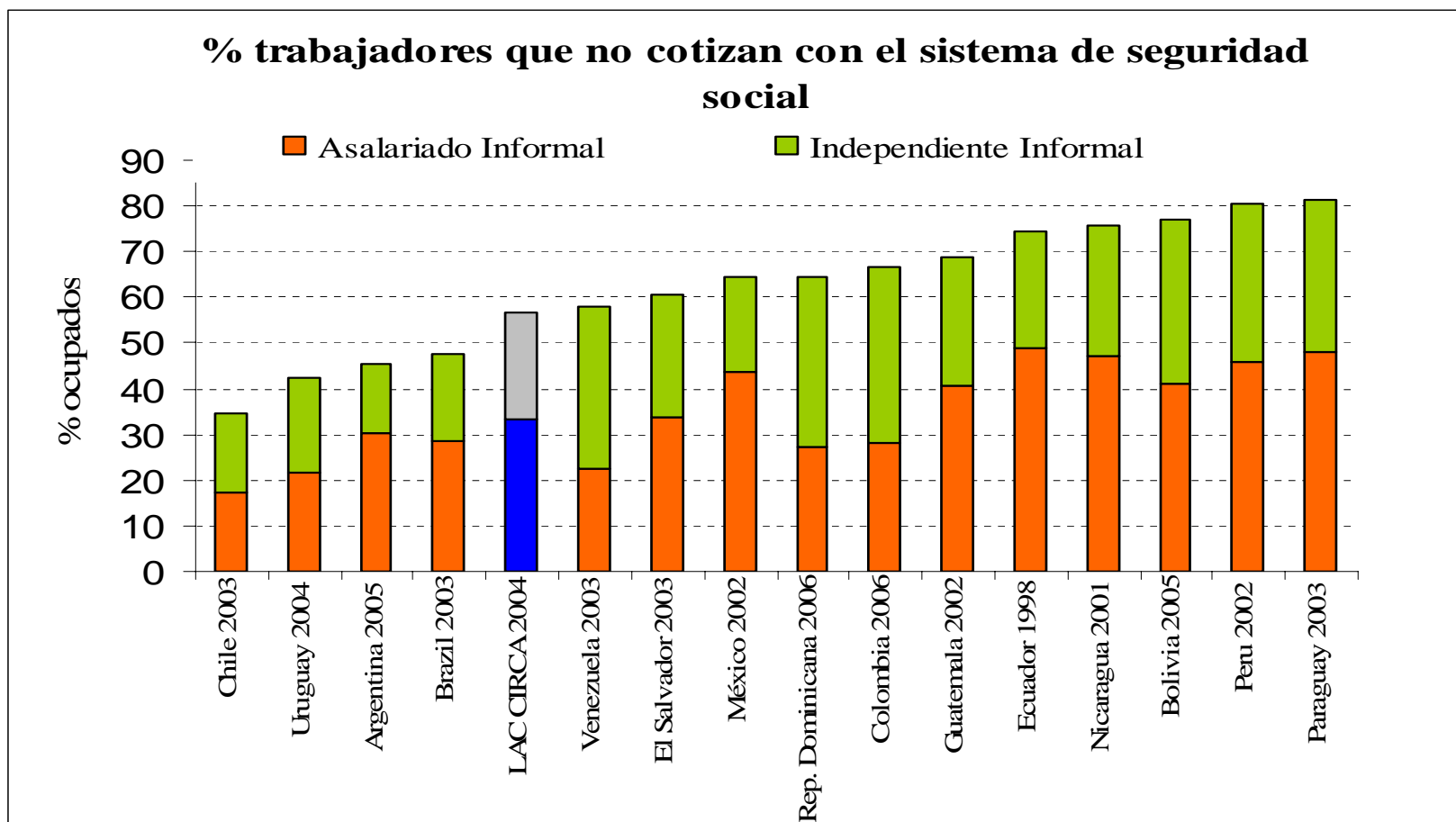
- Reducir el costo de oportunidad de ser informal: aumentar la productividad en el sector formal
 - Mejor clima de inversión
 - Mayor acumulación de capital humano
- Remover distorsiones que generan segmentación en el mercado laboral
- Inclinar la proporción costo/beneficio de las firmas y trabajadores para que opten por la formalidad:
 - Removiendo incentivos distorsionadores en los sistemas de seguridad social
 - Reduciendo el costo de hacer negocios para todas las empresas
 - Mejorando los servicios asociados con la formalidad, especialmente para las PyMEs
- Mejorar la calidad y justicia de las instituciones y políticas: cambiar las normas sociales hacia una cultura de cumplimiento con las leyes

El trabajador informal

Ventajas comparativas y restricciones

Dos tipos distintos de trabajador informal

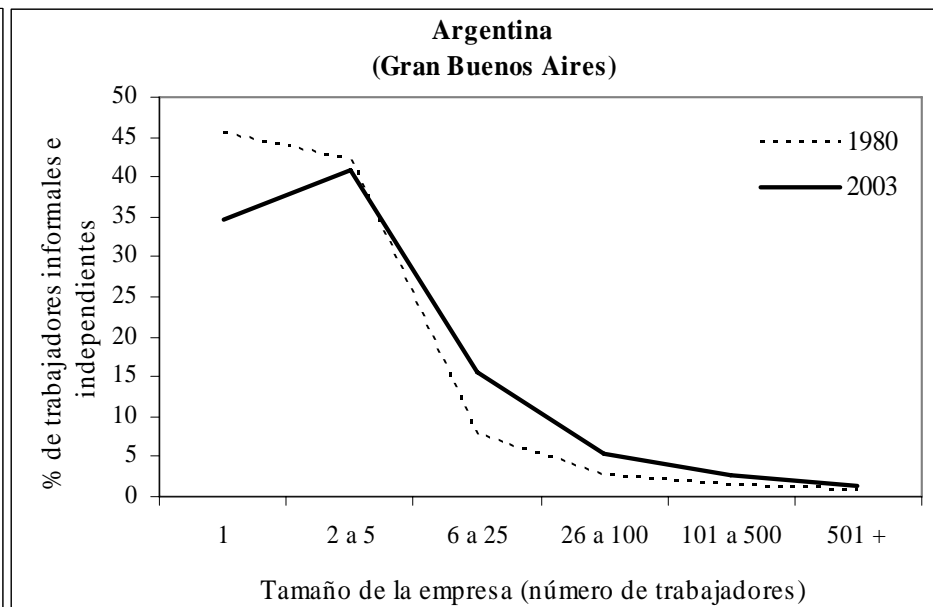
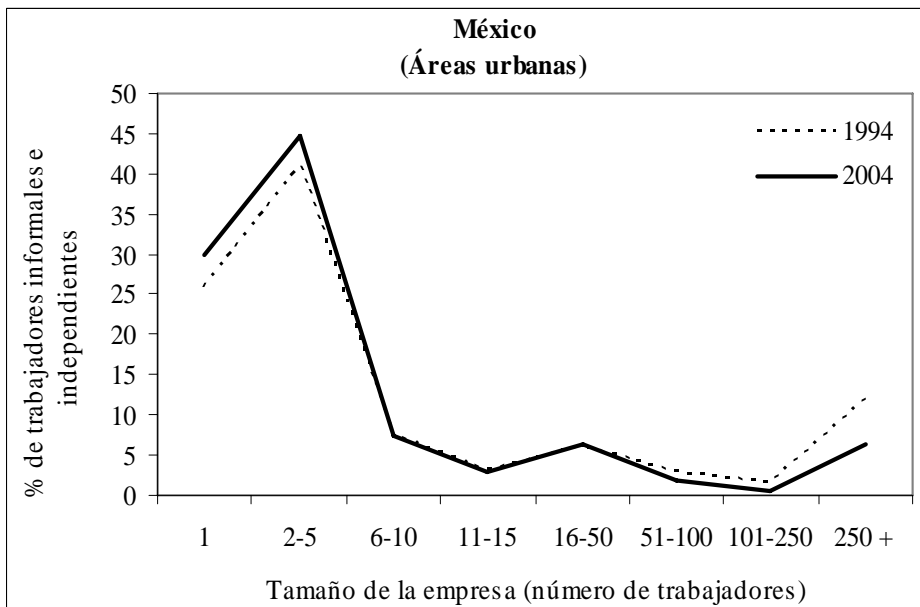
Distribución de trabajadores informales en América Latina



Mayoría de trabajadores informales se encuentran en empresas pequeñas

- 75% de mexicanos y argentinos en empresas de 5 trabajadores o menos
- Sin embargo, informalidad se expande en firmas grandes en Argentina, Brasil en la década de los 1990.

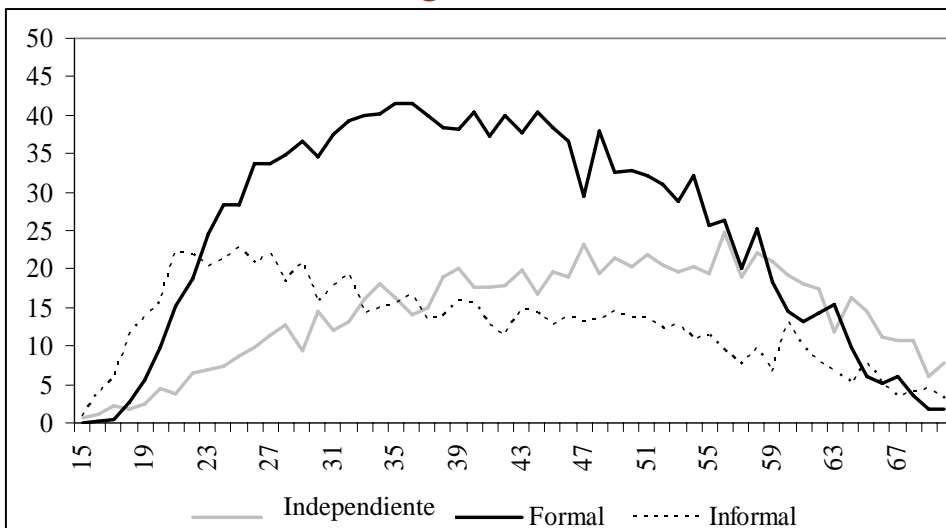
Distribución de trabajadores informales de acuerdo al tamaño de la empresa



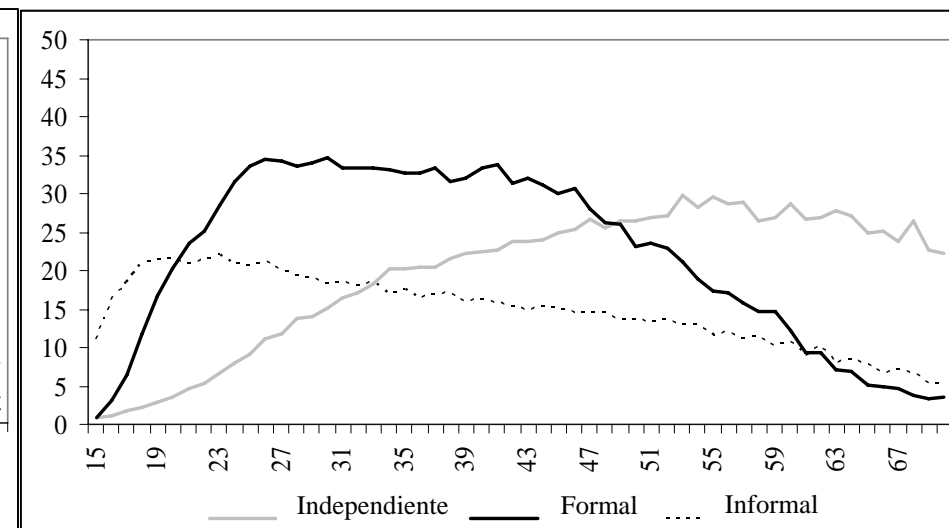
Roles cambian a lo largo del ciclo de vida

- **Asalariado informal** predominante entre jóvenes (puerto de entrada, acumula experiencia para ser asalariado formal o trabajador independiente)
- **Trabajador independiente** prevaleciente entre adultos (capital y habilidades para pasar a independiente/abrir negocio)

Argentina



México



Razón de Ser del trabajo informal: Dos Enfoques

Exclusión/Segmentación

- Trabajadores: racionados en empleo informal inferior debido a
 - Rigideces en el mercado laboral
 - Colusión para evasión fiscal (impositiva y laboral)
 - Fallas de información
 - Dualismo productivo estructural (baja productividad)
 - Otros

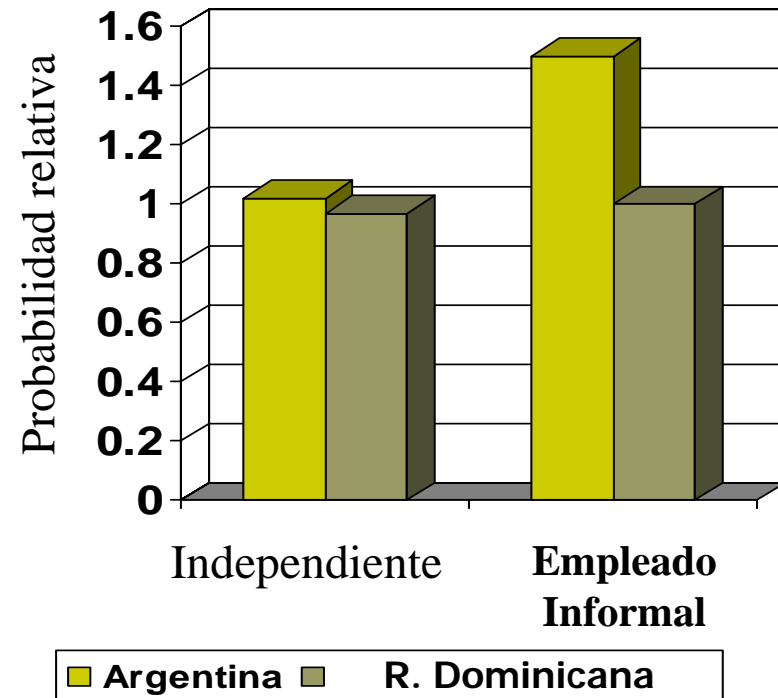
Escape

- Trabajadores: elijen entre distintos tipos de trabajo de acuerdo a ventajas comparativas y alternativas
 - Preferencia por emprender negocios
 - Flexibilidad (madres)
 - Bajo costo de oportunidad de ser informal
 - Costo/Beneficio y otras alternativas de la protección social
 - Normas sociales de cumplimiento con la ley

Los trabajadores revelan tanto escape como exclusión

- Trabajadores independientes: La mayoría (~2/3) son voluntarios
 - No están esperando por trabajos asalariados formales
 - Valoran la flexibilidad, en especial las madres jóvenes
 - Optan por no tener protección social formal
 - Son trabajos de bienestar comparable
 - Colombia: excepción importante

Autoevaluación de pobreza relativa a trabajadores formales

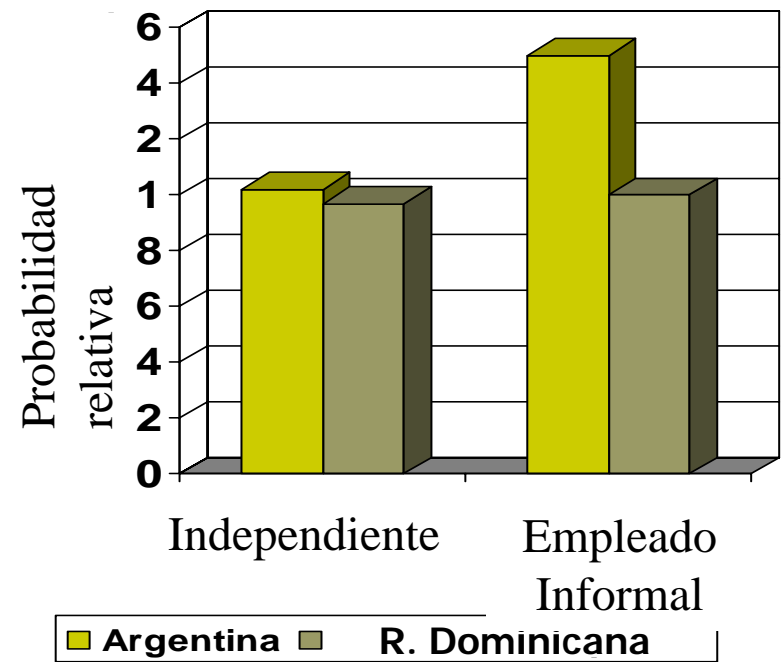


Arias y Lucchetti (2007)

Los trabajadores revelan tanto escape como exclusión

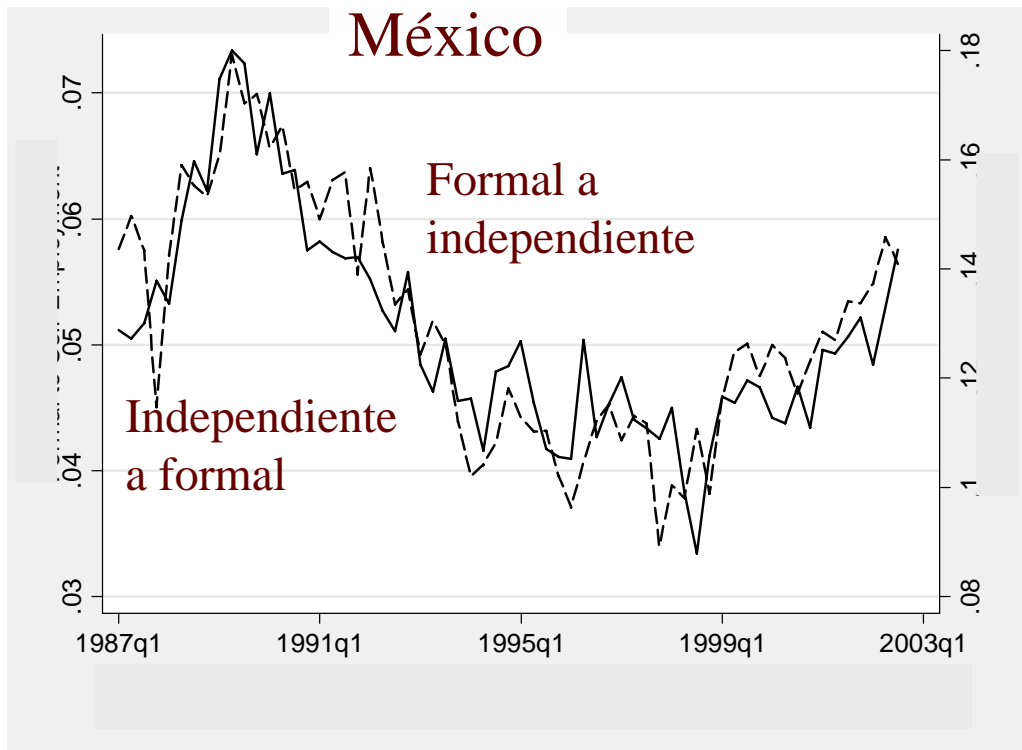
- Asalariados informales: la gran mayoría son involuntarios
 - Preferirían ser formales o independientes
 - Jóvenes: dificultad para entrar a la fuerza laboral
 - Excepciones: República Dominicana, México

Autoevaluación de pobreza relativa a trabajadores formales



Arias y Lucchetti (2007)

Análisis de transiciones entre sectores sugiere importante presencia de entrada voluntaria



- Mercado integrado
- Alta correlación de flujos a través del ciclo económico
- Semejante a los EE. UU.

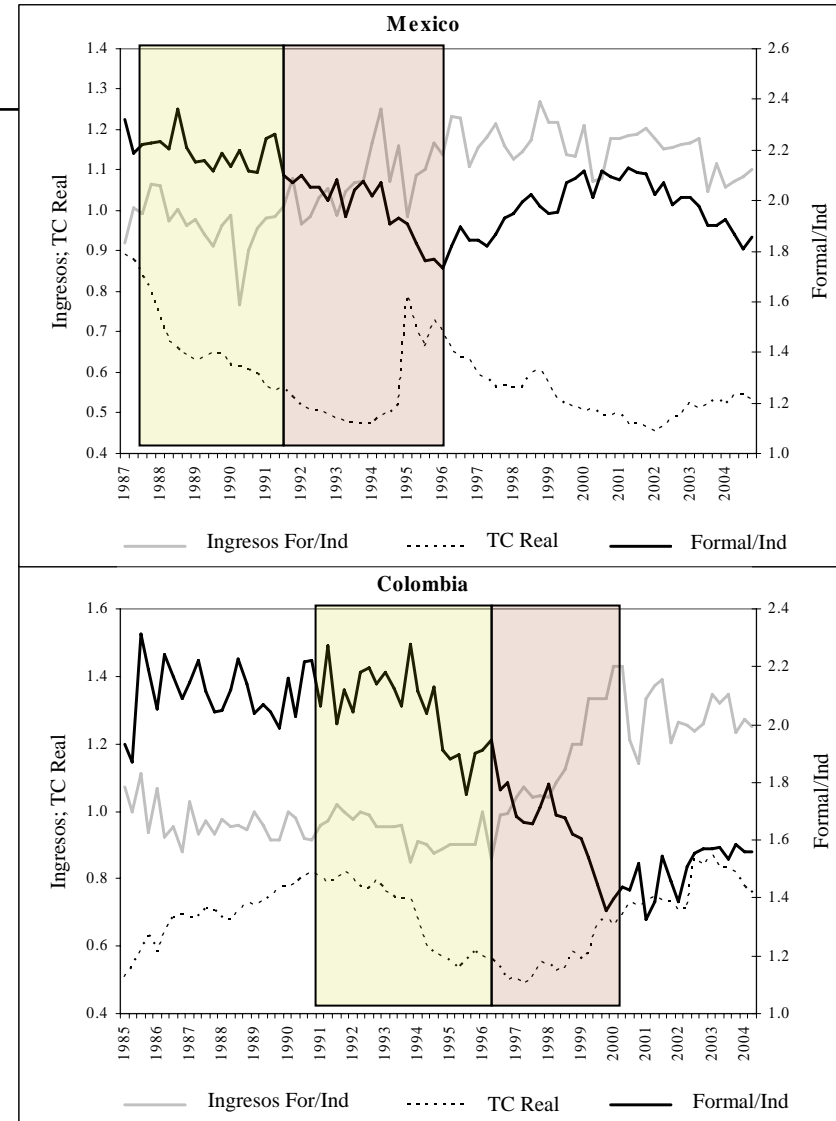
Fuente Bosch, Maloney (2007)

La informalidad es a menudo procíclica

- Muestra entrada voluntaria
- Depende de la dinámica del crecimiento y los *choques* (e.g., construcción) y rigideces en el sector formal
- Incremento de informalidad a inicios de los años noventa por boom en no transables a raíz de sobrevaluación cambiaria

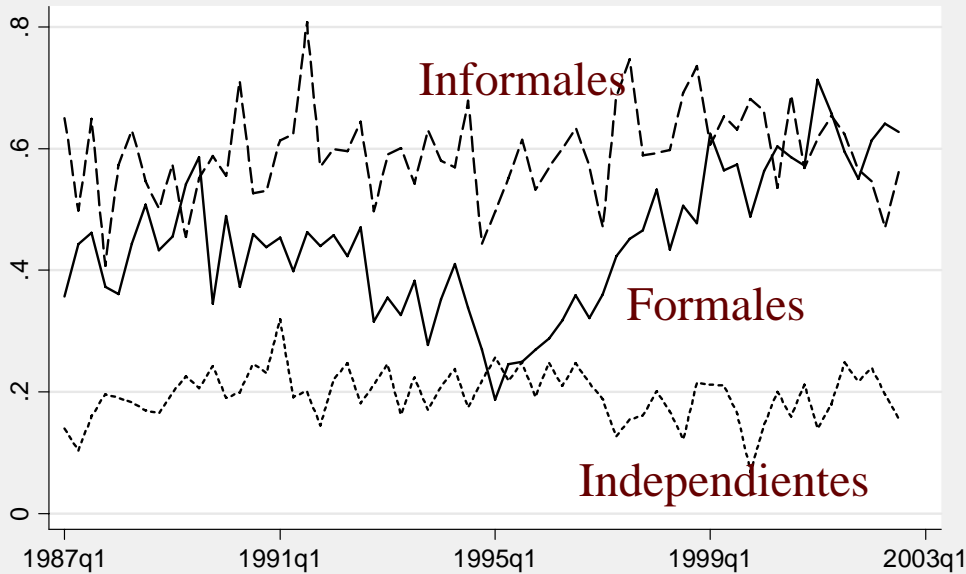
Procíclica/integrado

Contracíclica/segmentado



Porque la informalidad puede ser también contracíclica?: una nueva visión

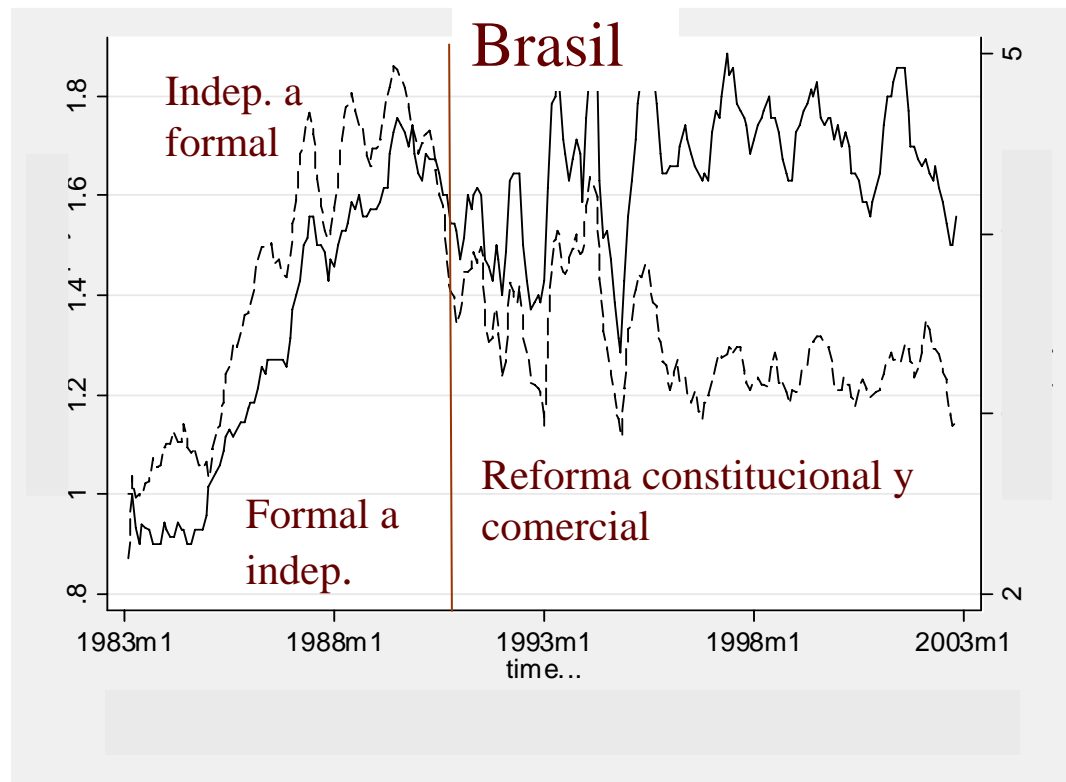
México: tasa de obtención de empleo:
transiciones de desempleo a empleo



- Nueva literatura desempleo y ciclo económico en E.E.U.U
- Tasa de obtención de empleo formal: volátil y procíclica
- Tasa de obtención de empleo informal constante
- Neto: sector informal absorbe trabajadores durante desaceleración

Tasa de obtención de empleo también explica reducción en la formalidad

- Brasil: hasta 1991 semejante a México
- Reducción en obtención en el sector formal después de la reforma constitucional (cambios en la ley laboral)
- Bajo impacto de la apertura comercial



Bosch, Goñi, Maloney (2007)

¿Qué hay detrás de las tendencias en la región en los años noventa?

- *Boom* en entrada de capitales y en sectores no transables a inicios de los años noventa
- Aumento en salarios mínimos reales (PE, CO) y/o regulaciones laborales más restrictivas (BR)
- Reforma (apertura) comercial: efectos ambiguos
 - Algunos ↑ BR, AR; MX ↓
- ¿Incremento en la participación femenina? (AR, quizás, CO, BR no)
- Reforma en la seguridad social redujo la proporción beneficio/costo (excepto en CH)
- Contratos temporales y débil fiscalización de la ley laboral (AR, PE)

Política laboral I: tres canales de influencia sobre la informalidad

- **Reducir costos excesivos que reducen la demanda de trabajo formal**
 - Salarios mínimos y cargas no salariales deben estar acordes con niveles de productividad para mejorar remuneraciones sin crear mercado segmentado
 - Racionalizar los altos costos de indemnización que reducen la demanda laboral formal (en varios países de ALC son los más altos del mundo), adoptar otros mecanismos de protección contra el desempleo
- **Reducir incentivos para optar por la informalidad**
 - Reforma de los sistemas de seguridad social (ver más adelante) y de otras restricciones
 - Mayor flexibilidad horaria para mujeres sin crear incentivos discriminatorios
 - Combatir la discriminación, y “escalafones” de promoción más flexibles
 - Incentivos a pequeñas empresas para acogerse a regímenes impositivos y laborales simplificados bien diseñados
- **Adecuar legislación para que no inhiba el crecimiento de la productividad (el factor más importante para reducir la informalidad)**
 - Reducir restricciones a reorganizaciones internas y/o adopción de nuevas tecnologías inducidas por códigos laborales o fallas institucionales
 - Asegurar una adecuada red de seguridad para trabajadores cesantes

Política laboral II

- Mayor fiscalización para el cumplimiento de normativas laborales (*reformadas*)
 - Tener cuidado con reformas incrementales. Por ejemplo, esquemas de contratos especiales (uso indiscriminado pueden contribuir a la cultura de la informalidad)
- Fortalecer capacidad de Ministerios de Trabajo
- Mejorar la cobertura y calidad de la educación y capacitación laboral

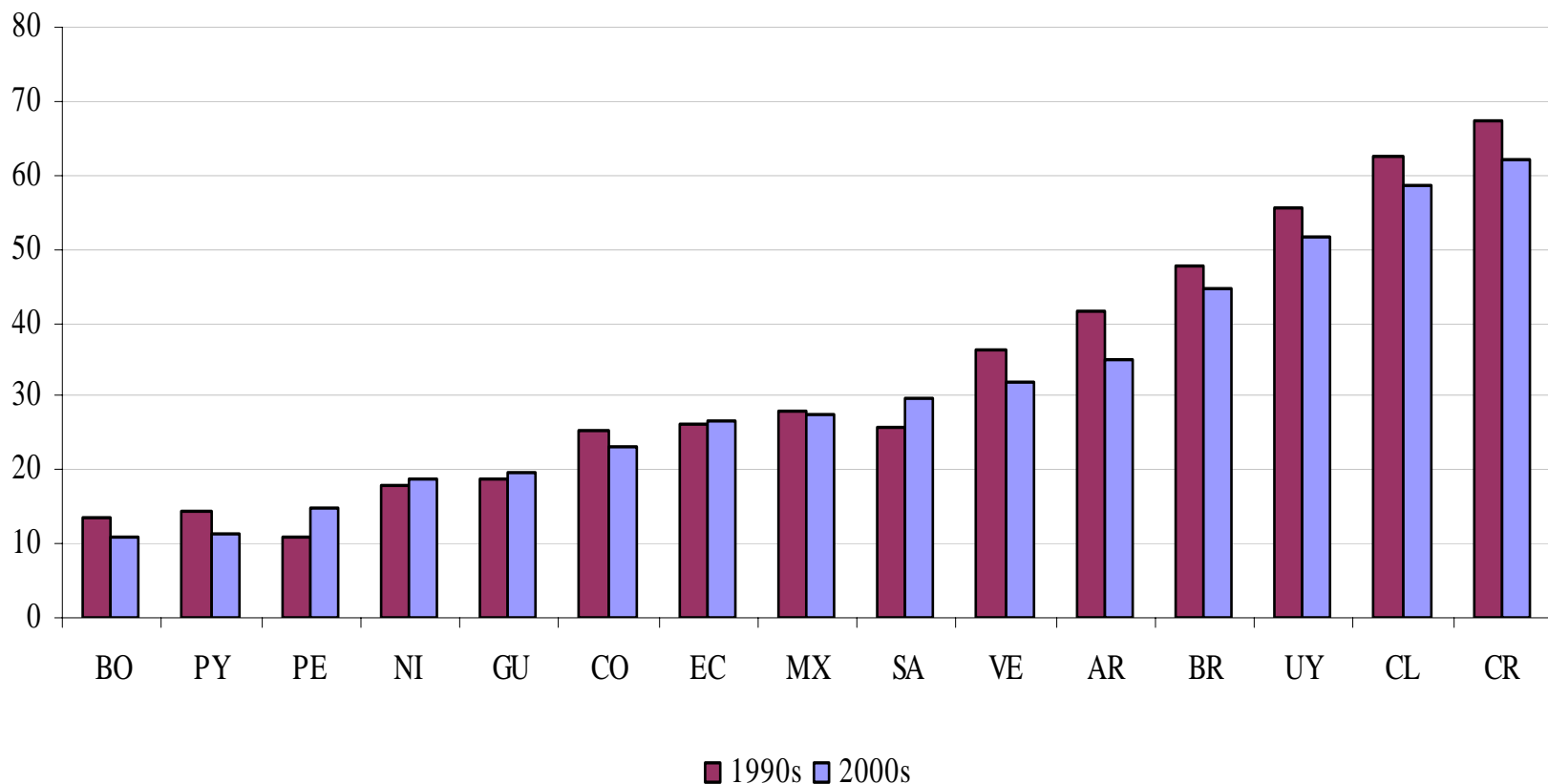
Hacia una protección social más efectiva

La informalidad y la protección social – ¿Por qué nos debe importar?

- La falta de acceso formal a la protección social conlleva consideraciones importantes para el bienestar, la equidad, y la eficiencia
 - desde la perspectiva del *bienestar del hogar*
 - Choques empobrecedores (particularmente en salud y en la vejez), dificultad de acumular capital humano y físico
 - desde la perspectiva de la *sociedad*
 - Demasiado riesgo sin seguro puede tener externalidades negativas, efectos negativos en la productividad
 - sobre el *sistema de protección social*
 - “risk pools” fragmentados e ineficientes, pérdida de ahorros

America Latina: Estado de bienestar "truncado". Con cobertura de seguridad social baja, y en muchos casos estancada o cayendo...

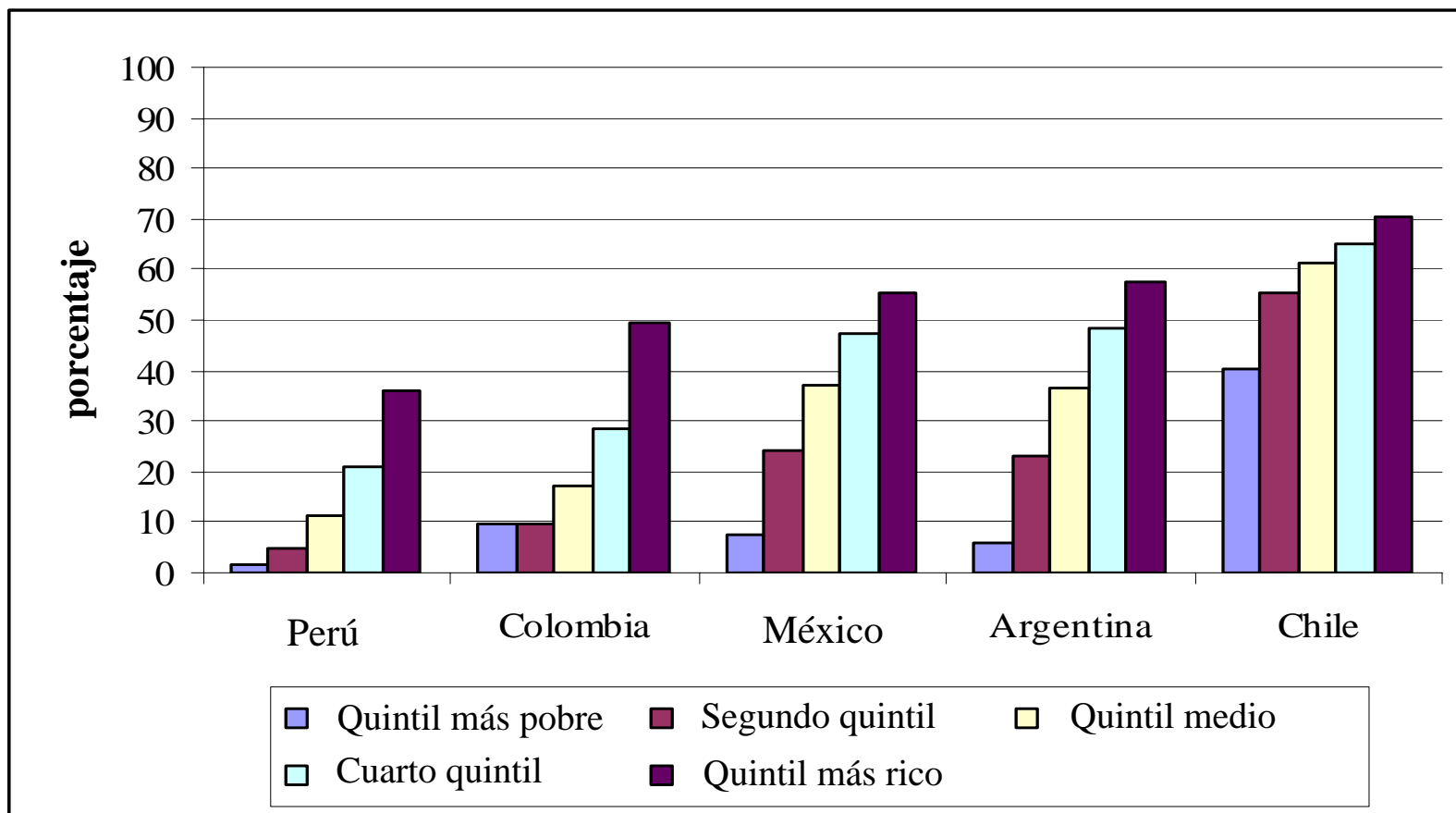
Tasa de cobertura como % de la población económicamente activa (PEA)



Source: Rofman y Luccetti (2006)

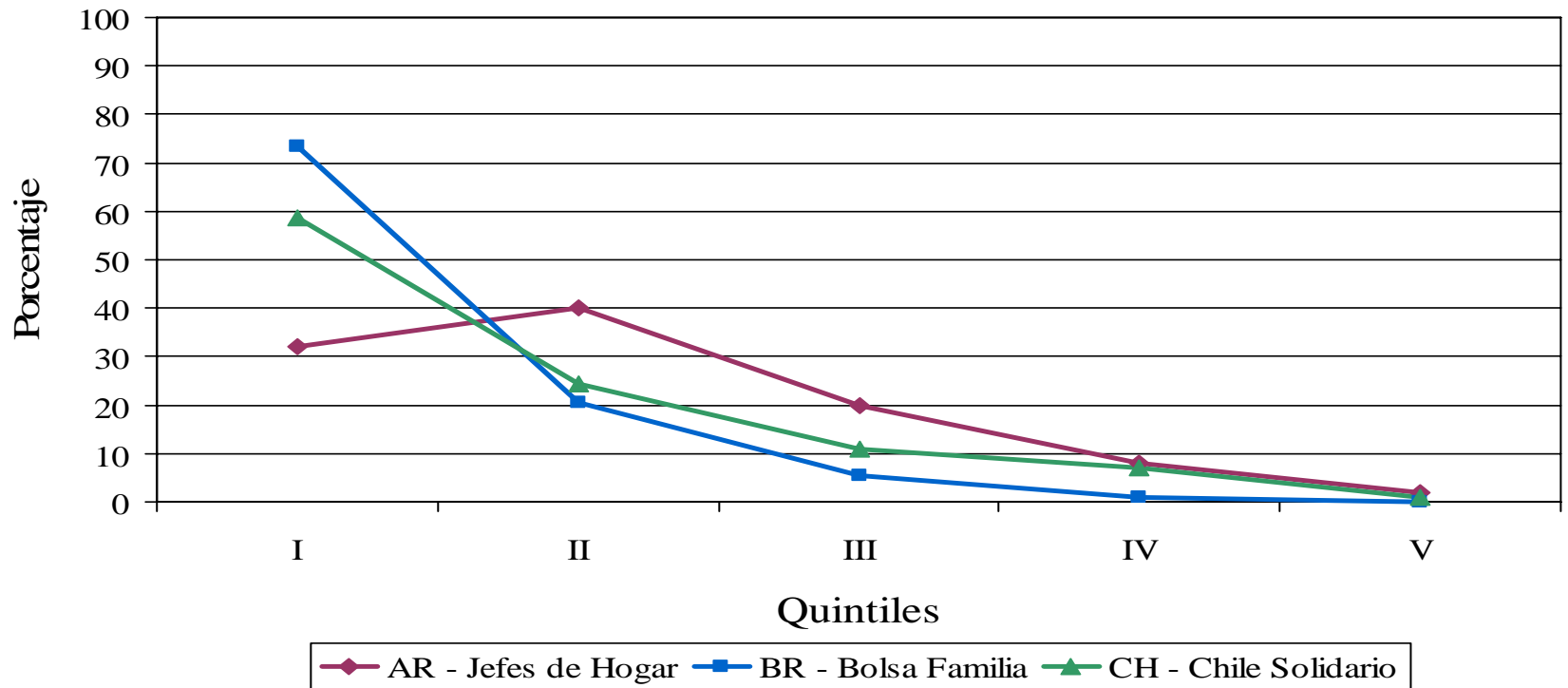
...y cobertura que es además menor entre los más pobres

Cobertura por quintil de ingreso (% de PEA)

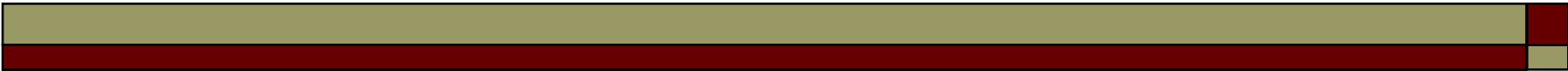


Se han expandido programas de asistencia social que tienden a llegar mejor a los pobres

Incidencia de beneficios, por quintil



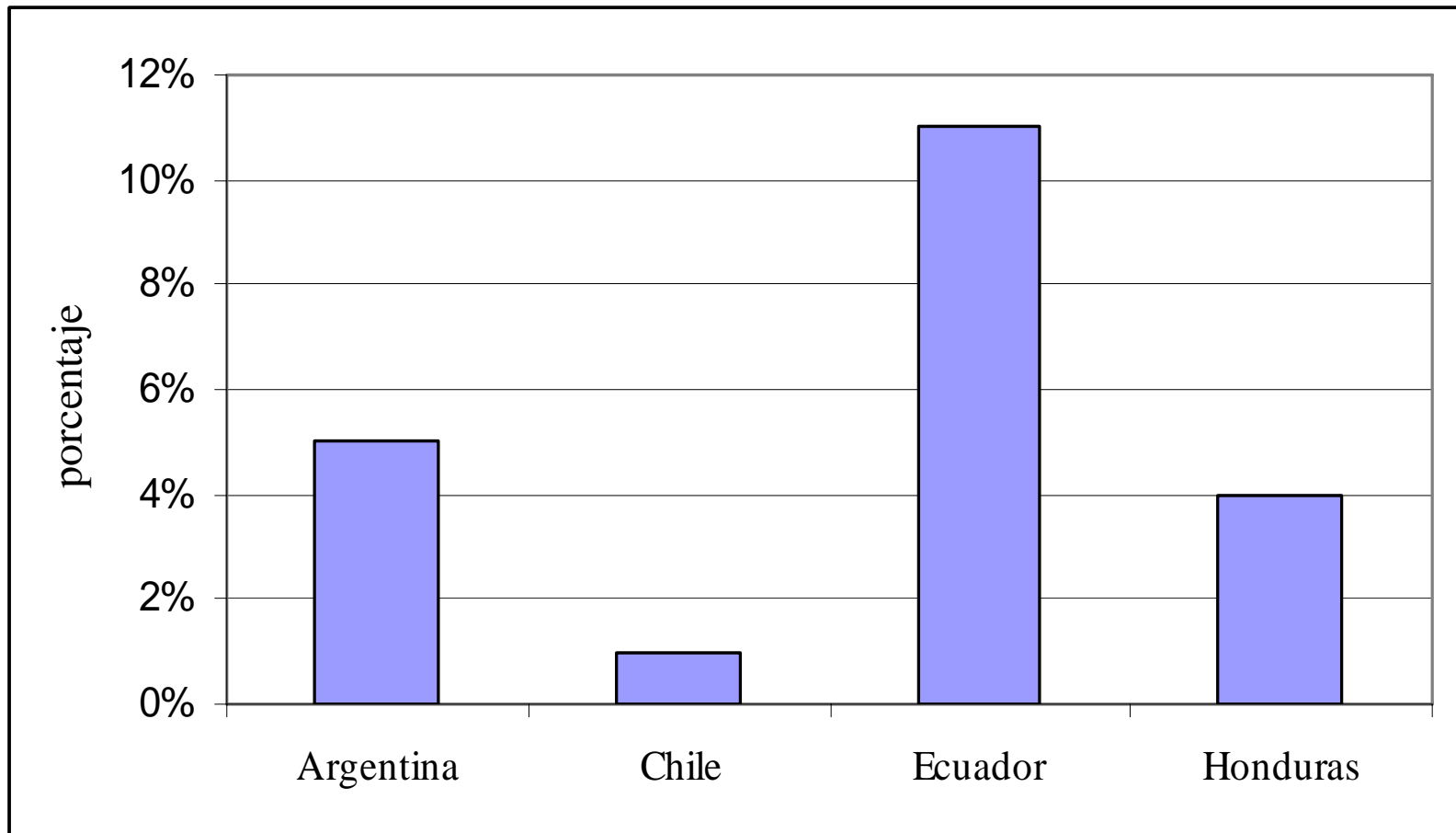
Pero cuidar que estos programas no generen fragmentación en el sistema



Limitaciones para el manejo privado del riesgo justifican intervenciones públicas para la protección social

- Individuos y hogares adoptan una variedad de estrategias privadas para el manejo de riesgo
 - Prevención, riesgo compartido, ahorro, otras estrategias (reducción de inversión en capital humano)
- En ALC, los mercados de seguro están menos desarrollados, y la evidencia muestra que los hogares solo pueden protegerse parcialmente contra el riesgo; los pobres son los más vulnerables
 - Alta vulnerabilidad a choques empobrecedores en salud y a la pobreza en la vejez

Ejemplo: Porcentaje de no-pobres que cayeron en pobreza debido a mayores gastos familiares en salud



Fuente: Baeza and Packard (2006)

Fallas de política son generalizadas y generan cobertura insuficiente e incentivos para la informalidad

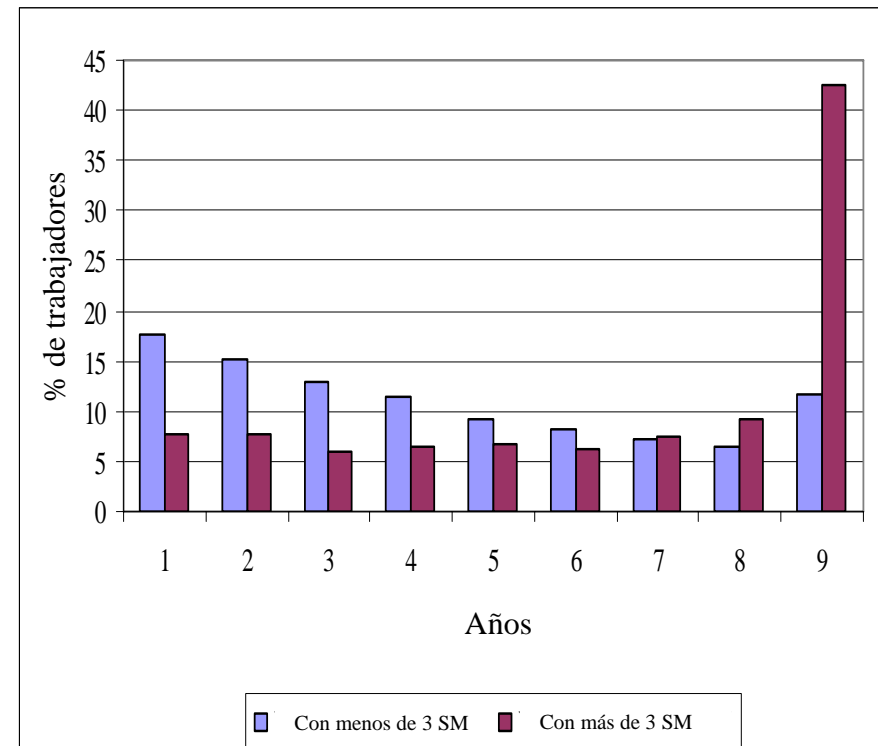
- Diseño inadecuado de programas y políticas de seguridad social.
 - Elevadas contribuciones de planilla; esquemas rígidos y enfoque de “el mismo esquema para todos” (jóvenes vs. viejos; trabajadores cubiertos por seguro de un familiar; trabajadores cubiertos por un familiar)
 - Excesivo “empaquetamiento” de beneficios (salud, pensiones, discapacidad, ... pero también vivienda, cuidado de niños, deporte y recreación) impone altos costos sobre los contribuyentes
 - No reconocimiento de movilidad laboral (períodos de acumulación muy largos para pensiones, cobertura intermitente en salud)
 - Baja accesibilidad, calidad de servicios/beneficios

- Carencia de compatibilidad de incentivos dentro del sistema
 - Asistencia no contributiva es salida de corto plazo, pero “compite” con Seguridad Social → incentivos para la informalidad?

Ejemplo de fallas en el diseño de la seguridad social: inconsistencia con la frecuente entrada y salida del sector formal (los empleos no son "de por vida")

- En México
 - Trabajadores afiliados con bajos salarios pasan, en promedio, menos de la mitad del tiempo en el sistema IMSS
 - Tomarían más de 50 años para acceder a la pensión mínima garantizada (PMG)
- En Uruguay
 - Se estima que menos del 30% de trabajadores cumplirían los requisitos para jubilarse a los 65 años

Años asegurados por IMSS entre los trabajadores de México, 1997-2005



Necesidad de un sistema de protección social que proteja a *todos* los ciudadanos. En el largo plazo, asegurar:

- “Cobertura esencial” universal de salud, desligada del contrato laboral y financiada por tributación general
 - Facilitar que el “pool” de riesgos se manejen con el grupo más amplio posible, asegurando la eficiencia del modelo de seguro

- Pensiones de prevención de la pobreza, focalizadas en los pobres, como parte de un sistema de pensiones con pilares múltiples
 - Tanto el componente de “pooling” como el de ahorros son importantes (complementariedad)
 - Pensiones de asistencia social focalizadas para países con grandes brechas de cobertura; sistemas integrados con incentivos compatibles (ej., la propuesta chilena) para países con brechas menores

La transición hacia un sistema que proteja eficientemente a toda la población

- Una agenda de largo plazo para la mayoría de países de la región:
 - Reformas institucionales
 - Importantes requerimientos fiscales
- Agenda de corto y mediano plazo: reformas incrementales, basadas en condiciones iniciales y limitaciones fiscales, que busquen:
 - Incrementar los beneficios netos del seguro social (ej., “desempaquetamiento” de los complejos paquetes de beneficios);
 - Reformas de eficiencia en sistemas de salud y pensiones;
 - Más flexibilidad y portabilidad de beneficios, mejoras en la calidad de los servicios
 - Reforzar la compatibilidad de incentivos del “sistema” en general
- Medidas de corto plazo deben ser consistentes – o por lo menos no inconsistentes- con la visión y agenda de largo plazo

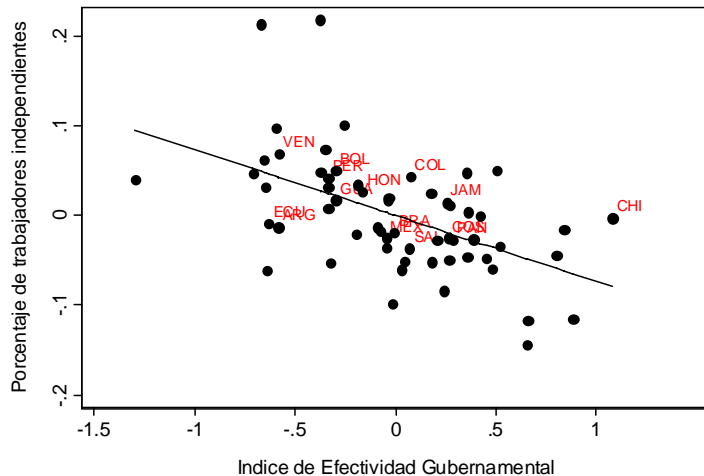
El rol de las instituciones y de las normas sociales

Hacia un Contrato Social Inclusivo

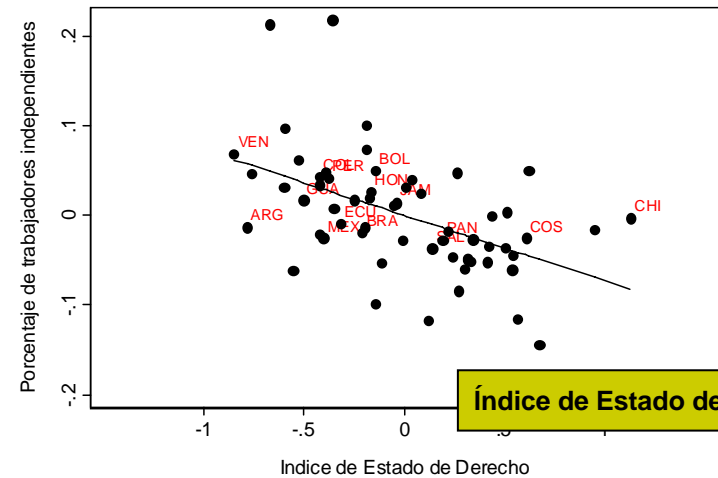
La informalidad es también un reflejo de la relación entre el Estado y la ciudadanía

Informalidad y Calidad de Instituciones (Correlaciones parciales controladas por PIB per capita, ajustado por PPA)

Efectividad del Gobierno



coef = -.07366668, se = .01583045, t = -4.65



Índice de Estado de Derecho

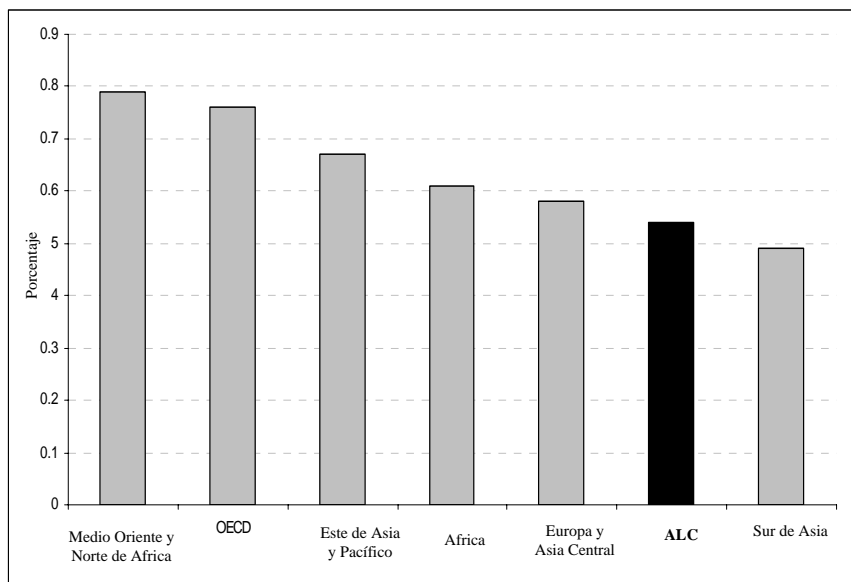
coef = -.07296094, se = .01690364, t = -4.32

- Baja efectividad de las instituciones aumenta costos de la formalidad y reduce sus beneficios
- Alta informalidad limita la acción del Estado

¿Círculo vicioso de informalidad ↔ débil institucionalidad?

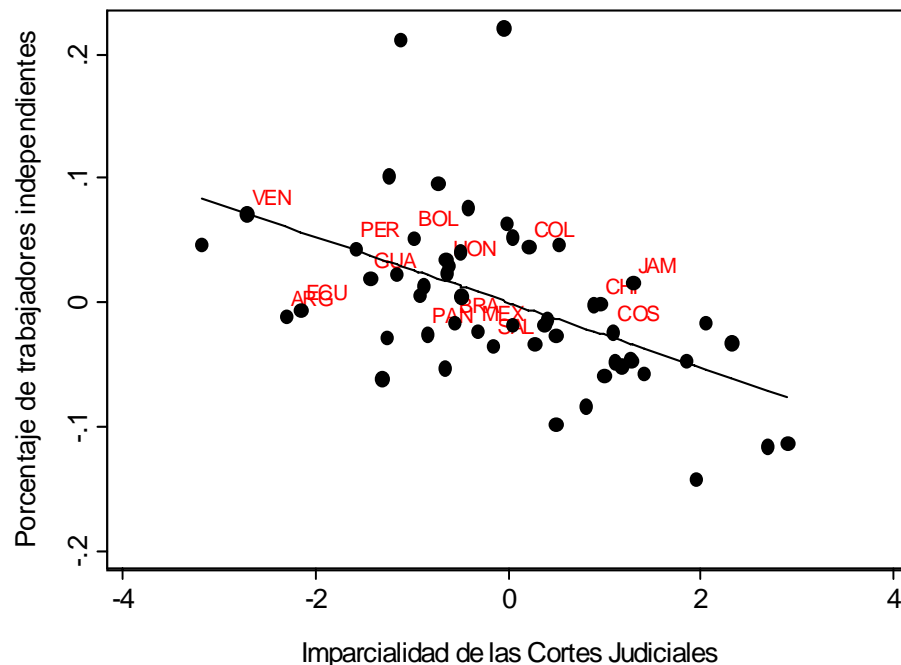
Desempeño institucional afecta percepción de la ciudadanía acerca de la efectividad e imparcialidad del Estado

Proporción de firmas que confían que el Poder Judicial hará cumplir sus derechos contractuales y de propiedad



Correlación entre informalidad y la percepción de imparcialidad de las cortes

(Correlación parcial controlada por PIB per capita PPA)



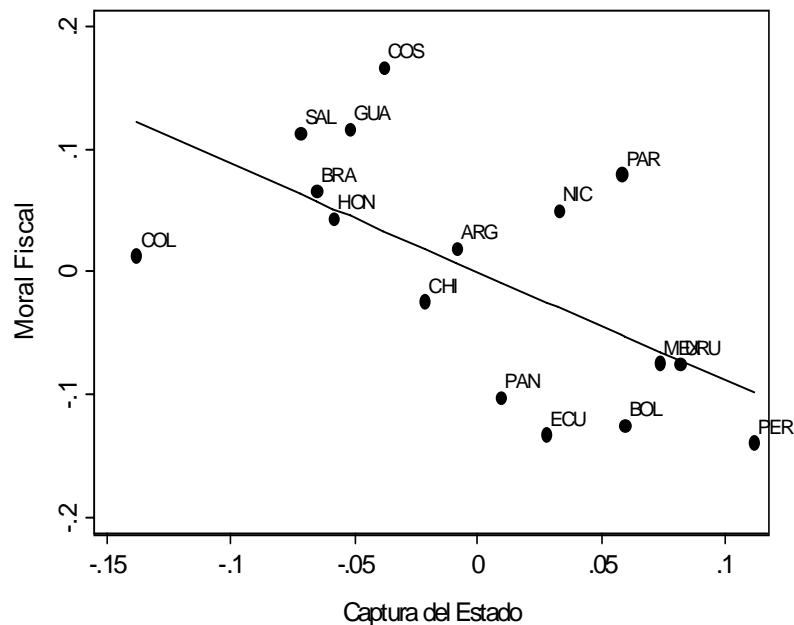
coef = -.02625821, se = .00611322, t = -4.3

“Normas Sociales” de apego a la Ley: Percepciones del Estado y del comportamiento de los demás

- Percepciones colectivas de justicia, eficacia y confianza en el Estado son importantes “Cumpló si percibo que el Estado cumple con su rol”
- Existe fuerte reciprocidad: “Cumpló si veo que otros cumplen.”
- Ej.: La “moral fiscal” (disposición a pagar impuestos) correlacionada con la percepción de “captura del Estado” y depende también de normas sociales.

- **“Escape” del sistema**
- **“Cultura” de informalidad**

Moral Fiscal y “Captura del Estado”
Correlaciones parciales controlada por PIB per cápita PPA

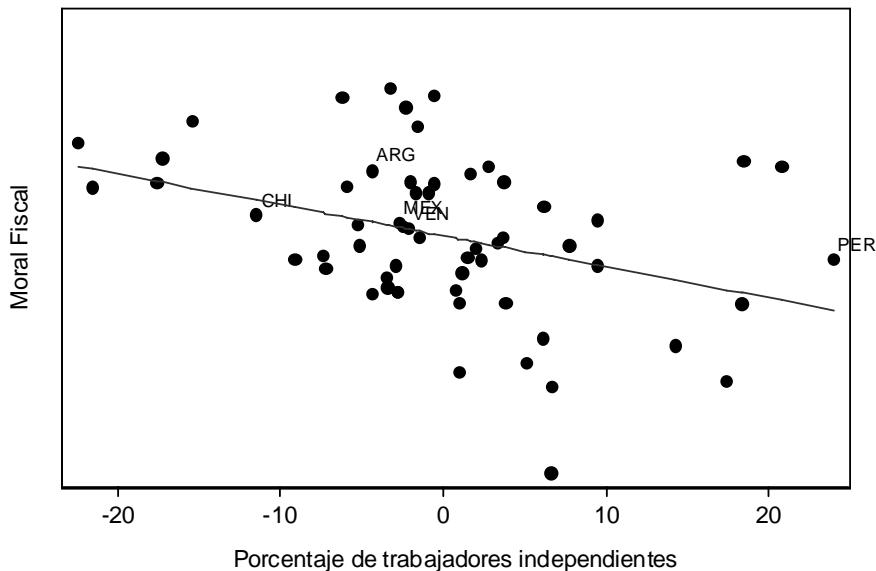


coef = -.88248185, se = .31472725, t = -2.8

... y la baja moral fiscal y la baja recaudación tributaria están relacionadas a un alto grado de informalidad

Moral fiscal e informalidad

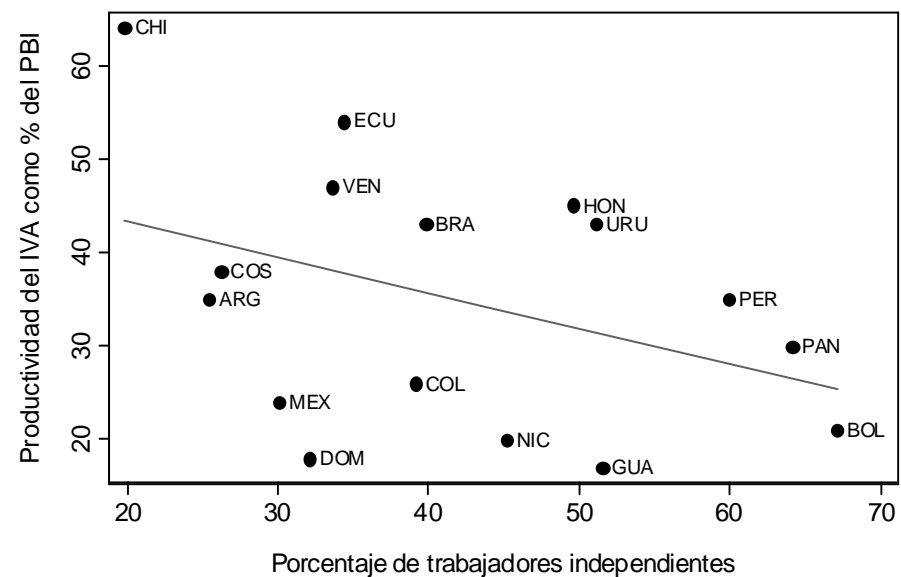
(Correlación parcial controlada por PIB per capita PPA)



coef = -.00584067, se = .00195631, t = -2.99

Productividad del IVA e informalidad

(Correlación parcial controlada por PIB per capita PPA)

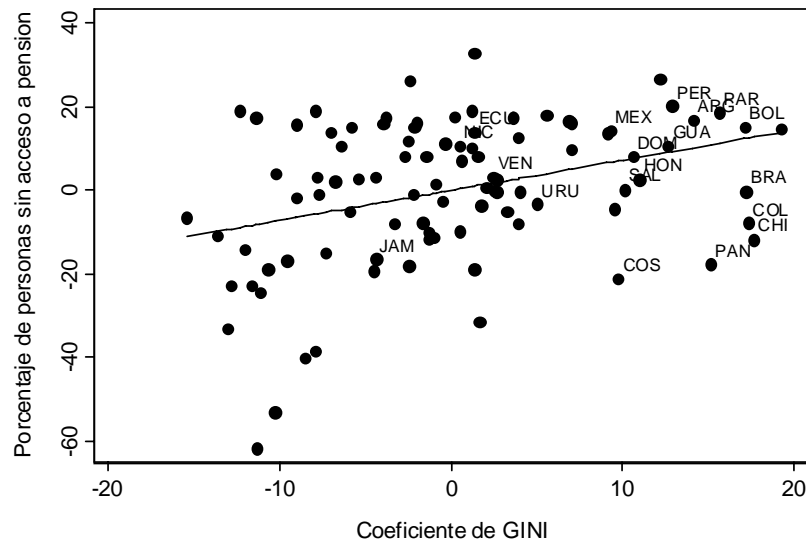


□ Síntomas de un contrato social “disfuncional”?

Está la desigualdad relacionada a un equilibrio de alta informalidad e instituciones débiles?

Informalidad vs. desigualdad

(Correlación parcial controlada por PIB per capita PPA)



coef = .71532765, se = .20185487, t = 3.54

- Alta desigualdad está correlacionada con:
 - Acceso desigual y exclusión en el acceso a servicios y bienes públicos
 - Diferencias en poder, voz e influencia
 - “Captura del Estado” por parte de los ricos y de las clases medias organizadas. Baja legitimidad del Estado

América Latina es muy heterogénea

- Algunos países avanzan hacia un contrato social más inclusivo, con mayor confianza en el Estado, regulación más efectiva, mayor cumplimiento del pago de impuestos y crecimiento de la productividad informalidad está cayendo (Chile desde el retorno a la democracia ?)
- Algunos tienen un Estado de bienestar truncado que no cubre a todos, y el contrato social no es todavía eficiente. Informalidad aumentó en las últimas dos décadas (Argentina, Perú?)
- Algunos Estados en los que existe evidencia de "captura": muy baja recaudación de impuestos y muy baja presencia del Estado: informalidad rampante (Guatemala?)

Aumentando la efectividad y legitimidad del Estado: a quien representa y sirve

- Mejorar la eficiencia, equidad y calidad de los servicios del Estado para incentivar la formalidad
 - Directamente mediante la generación de mayor valor por los impuestos que se pagan, e
 - Indirectamente mediante la mejora en la percepción individual y colectiva sobre el uso adecuado de los recursos públicos
- Mejorar la eficiencia, equidad y calidad de los servicios y el acceso a las instituciones formales para pequeñas y medianas empresas
- Reducir burocracia y altos costos de cumplimiento mientras se aumenta la fiscalización
- Moverse con energía hacia un Estado que sea más responsable, efectivo y justo
 - Mejorar sistemas de monitoreo y evaluación de los programas públicos,
 - Mejorar significativamente los sistemas de información a nivel nacional, regional y sectorial,
 - Aumentar la transparencia de la acción gubernamental a todos los niveles

Aumentando la efectividad y legitimidad del Estado: mejorar la capacidad de recaudación

- Recaudación impositiva en la región está por debajo de lo esperado para el tamaño del gobierno
 - Alguna evidencia señala que en varios países la recaudación tributaria (y el tamaño del gobierno) debería aumentar
 - Pero una condición previa es instaurar los mecanismos para aumentar la efectividad del gobierno
- Moverse hacia regimenes impositivos más equitativos y eficientes
 - Autoridades de recaudación impositiva como institución de servicio: simplificación de los sistemas, educación a los contribuyentes, facilitar el cumplimiento
 - Aumentar la fiscalización justa y pareja
 - Reformar la estructura impositiva: eliminar exenciones
 - Cambiar la norma social hacia el cumplimiento de las obligaciones impositivas