

Palabras del Lic. Mario Dávalos
Presidente del Fondo para el Financiamiento de la Microempresa, Inc. (FondoMicro)
en la Cuadragésima Asamblea Anual de la
Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio

Hard Rock Hotel, Punta Cana, Republica Dominicana

14 de Octubre del 2013

Buenas días a todos. Bienvenidos a nuestro país, ubicado en el mismo trayecto del sol, que les da la más cordial bienvenida.

Me ha tocado este día desarrollar el tema **“Demografía y Modalidades Operativas del Sector Informal”**. Es un placer y un honor compartir con ustedes algunas ideas sueltas pero quizás provocadoras sobre el tema que nos ocupa, en mi calidad de Presidente del Fondo para el Financiamiento de la Microempresa (FondoMicro).

Desde nuestra institución, estamos involucrados en tres actividades principales. Por un lado, contamos con una cartera de crédito de segundo piso, mediante la cual proveemos fondos a instituciones de microfinanzas, tanto reguladas como ONGs, para que esos recursos sean canalizados a través de préstamos a las micro y pequeñas empresas del país. Una segunda actividad es la provisión de capacitación, consultoría y evaluaciones a las instituciones que operan programas de micro y pequeña empresa, incluyendo la instauración en esas instituciones de procesos de Lean Banking para mejorar su eficiencia y su productividad. Por último, desde 1992, venimos desarrollando un extenso e intenso programa de investigaciones sobre las micro y pequeñas empresas en la República Dominicana. Contamos ya con 30 publicaciones y 16 investigaciones a nivel nacional. Toda cifra documentada sobre el sector de micro y pequeñas empresas en nuestro país, provienen de las investigaciones de FondoMicro. En este mismo año, hemos concluido el survey del 2013, en el curso del cual visitamos más de 112,000 hogares y establecimientos para entrevistar unas 16,000 empresas, cuyos datos están siendo procesados. Por todo esto, desde hace más de 20 años tenemos una cercana relación con el tema de la formalidad y la informalidad en el país.

En realidad, no hay un consenso sobre una definición única de la informalidad. La frase “sector informal” se utilizó por primera vez en un estudio de 1970 para referirse a una porción de la fuerza laboral urbana que se empleaba fuera del mercado formal **laboral**. Hoy día hay dos enfoques básicos pero asociados al hablar de informalidad. El primero se orienta a medir la economía informal u oculta (la llamada **shadow economy**) centrándose en la producción legal de bienes y servicios orientados al mercado y que son **deliberadamente** apartados del control de las autoridades gubernamentales con la finalidad de evadir las obligaciones estipuladas en el sector formal y los impuestos correspondientes. El segundo enfoque mira al mercado laboral y analiza el cumplimiento de ciertos estándares requeridos del mercado laboral, tal como los salarios mínimos, la contribución a la seguridad social, la jornada laboral, la seguridad, la higiene y ciertos procedimientos administrativos, incluyendo los registros correspondientes y el control de las autoridades estatales. En resumen, el primer enfoque mira más hacia la **legalidad** de las empresas y los empleos, mientras que el segundo acentúa la **calidad y productividad** de los mismos. Debe

recalcarse para una mejor comprensión que informalidad no implica “per se” actividades ilícitas, sino simplemente no registradas. No todas las micro y pequeñas empresas son informales ni todas las empresas formales son 100% legales en todas sus actividades.

Según la Organización Internacional del Trabajo, en el área de Latinoamérica y el Caribe más del 50% de los trabajadores ocupados sólo consiguen empleos informales, ejercidos muchas veces en condiciones precarias, con escasa protección y pocos derechos, usualmente con salarios por debajo del salario mínimo establecido, y con poca estabilidad. Si enfocamos a los jóvenes de nuestra región, la OIT estima que la informalidad alcanza al menos el 60% en ese segmento.

En términos absolutos se habla de que en Latinoamérica hay unos 93 millones de personas con empleo informal, de las cuales unas 60 millones están en el sector informal de empresas, 23 millones tienen un empleo informal aunque laboran en empresas formales, y unas 10 millones se estima que laboran en el servicio doméstico.

Las cifras son asombrosas, pero no son novedosas. Invito a los aquí presentes a pasearse por cualquiera de las ciudades de su país, y con la imaginación borrar del escenario urbano todas aquellas unidades empresariales y empleos que operan en la informalidad. Nos quedamos con ciudades virtualmente desiertas, exentas de la provisión de múltiples bienes y servicios. Ahora, imagínense la cuantía de toda esa población y negocios que acabamos ficticiamente de desaparecer de la escena urbana, e imagínensela sin medio alguno de vida y sin producir siquiera un ingreso básico para la subsistencia. No cabe duda que las empresas informales, sobre todo las de exclusión, son un estabilizador de las presiones sociales que existirían si no tuviera esa población negocio alguno. En el límite, la informalidad solo desaparecería en una sociedad de pleno empleo de la Población Económicamente activa y con ciudadanos 100% éticos en todas sus actividades.

La situación no es exclusiva de nuestra región. El Banco Mundial ha estimado en un estudio reciente que el 17% del Producto Nacional Bruto del conjunto de los 162 países estudiados, se origina en la economía informal. Las cifras muestran a Suiza y Estados Unidos con el porcentaje más bajo, en un 8.6% de su economía, y Bolivia el más alto con un 66.4%. Por su lado, la República Dominicana ocupa el lugar 61 con una estimación del 32.1% de informalidad, aunque el Banco Central de la República Dominicana reportó un 57% de personas ocupadas en el sector informal para el año 2012. La CEPAL, por otro lado, en un estudio algo más reciente y restringido, establece en el 2012 que el promedio simple de la economía informal como porcentaje del PIB oficial oscila entre un 17.1% para los países de alto ingreso de la OCDE y un 41.1% para América Latina y el Caribe. Si se toma como promedio ponderado por el PIB de cada país, el porcentaje más bajo sigue siendo el de los países de alto ingreso de la OCDE pero el más alto cambia de América Latina al África subsahariana.

En República Dominicana, las investigaciones de FondoMicro revelan que solamente el 6.9% de las 15,000 microempresas (de 1 a 10 empleados) encuestadas directamente por FondoMicro en el 2013 están en capacidad de emitir comprobantes fiscales, lo que equivale en nuestro caso a operar en la informalidad en un 93% de las unidades microempresariales. Si hablamos de pequeñas empresas, de 11

a 50 empleados, hay una informalidad de 8.4%, mientras que en las medianas empresas (de 51 a 150 empleados), la informalidad se registra en menos del 1% de las unidades.

El Dr. Juan Carlos Gómez, elaborando cifras provistas por Schneider, CEPAL y otras fuentes, ha determinado una relación inversa entre el PIB mensurable per cápita de los países latinoamericanos y la informalidad, es decir, a más informalidad, menor PIB per cápita. En los extremos de su regresión, se encuentran Bolivia y Nicaragua, como los países de más bajo PIB per cápita en relación a su alta informalidad, mientras que México y Chile exhiben los más altos. Igualmente, plantea una relación directa entre el coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso, y la dimensión de la informalidad: a más informalidad, más inequidad en la distribución del ingreso.

Pero... luego de todas estas cifras... ¿Por qué hay empresas y empleos informales? ¿Cuáles son las causas de un evento tan extendido por nuestra América Latina? ¿Es que esos 93 millones de nuestros ciudadanos son pillos que se deleitan en estar al margen de la actividad regulada?

La informalidad puede ocurrir como consecuencia de una **evaluación racional de costo – beneficio**. Cuando los costos de pertenecer al sector formal superan a los beneficios que se esperan obtener, lo racional es ser informal. Por el lado de los costos, el principal factor son los impuestos, y prevalecerá la informalidad ante una alta presión impositiva que mientras más elevada sea más reduce los beneficios finales comparados con operar en la informalidad. Y ya se sabe desde hace mucho que la existencia de un gran número de impuestos, regulaciones y normas aplicadas a la actividad económica hace de las actividades formales bastante más complejas y costosas que las informales.

Así, cuando se opera informalmente para evadir impuestos, cargas y controles, tenemos informalidad por **“escape”**. Se estima que del año 2000 al 2010, la presión tributaria subió en el continente, al pasar de un promedio del 14% al 19%, concentrándose el incremento en el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre la Renta, partidas que explican el 60% de la variación. Es obvio que en un continente en expansión poblacional, que demanda de más extensos servicios y exhibe a la vez altos niveles de informalidad, resulta difícil balancear la ecuación presupuestaria de los gobiernos sin elevar la presión tributaria a la población formalizada que tributa.

También la informalidad se genera por **“exclusión”** cuando es producto de **factores estructurales de la economía** que dificultan o impiden totalmente el acceso a la formalidad. Cuando la tasa de industrialización y la productividad laboral son relativamente bajas, como en muchos de nuestros países, y con tasas de crecimiento poblacional aún elevadas a pesar de los esfuerzos para reducirlas, la capacidad de absorción de la economía para generar nuevos empleos formales es muy limitada. Esa mano de obra excedente tiene que buscar opciones y transita hacia la informalidad como vía natural.

La mala distribución del ingreso, la pobreza, la marginalidad, y un bajo nivel educativo alcanzado son todos elementos integrantes de las causas de la informalidad por exclusión, que hace que la informalidad termine siendo un refugio y un medio de vida. Por esto es importante que los gobiernos

entiendan que no se podrá erradicar la informalidad por exclusión si no se reduce la pobreza que la posibilita y se eleva el actualmente bajo nivel de educación de la población, que la sustenta.

Las investigaciones de FondoMicro realizadas en 17 ocasiones nos dan la visión privilegiada de una película en movimiento, y no solo de una imagen fija como una fotografía tomada en un punto inmóvil del tiempo. Esos estudios permiten afirmar que la tremenda efervescencia de las micro y pequeñas empresas en nuestro país hacen que este segmento sea un caldo siempre en ebullición donde anualmente cierran aproximadamente un tercio de las empresas y abren otro tanto. Igualmente, se ha podido medir la dinámica de las micro y pequeñas empresas en relación con los movimientos cíclicos de la economía. En periodos de menor crecimiento económico, las microempresas, casi todas ellas informales, elevan su presencia recogiendo los empleados que caen del sector formal, que empieza a reducir su plantilla. Pero en los periodos de mayor crecimiento económico, las microempresas, sobre todo las de subsistencia, reducen su presencia mientras las empresas de mayor dimensión contratan trabajadores adicionales. La consecuencia para los procesos de formalización de esta dinámica es que el conjunto de empresas informales no son siempre las mismas, y hay una constante reformulación del agregado informal. Esto es importante para el diseño de políticas, porque las empresas que están hoy aquí, no son necesariamente las que estarán presentes en el mañana.

Usualmente las empresas informales se inician con recursos propios o recursos de familiares, aunque el capital inicial es bajo, al igual que la tecnología. Aquellos negocios informales que se inician con fondos provenientes de créditos suelen fracasar y los créditos recibidos se convierten en un acta de defunción de la empresa. El mercado al que sirven los informales suele ser el vecindario, y exhiben muy pocos eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante. Los informales se ubican en su mayoría en entornos de relativa pobreza, y en espacios físicos a los que no llegan los servicios de las empresas formales. En este sentido, es difícil eliminar absolutamente la informalidad, y esto no sólo por las carencias del sistema económico, sino también porque no todos los sectores geográficos de nuestras ciudades tienen los bienes y servicios que necesitan a una distancia razonable y a precios que pueden pagar los usuarios.

Algunos países, entre ellos el mío, han cometido el error estratégico de distribuir ciertos subsidios a la pobreza mediante diversos tipos de asignaciones gubernamentales en efectivo o su equivalente mediante bonos de compra, como un modo de compensar, aunque sea parcialmente, la carencia de empleos formales. Este mecanismo, si es muy bien intencionado para subsidiar la pobreza y la marginalidad, tiene la dificultad de que usualmente no sólo no invita a la formalidad, sino que expresamente establece que el subsidio se pierde cuando el empleo pasa al sector formal. Entonces, este beneficio perdido se integra como parte de la ecuación de costo beneficio y es un incentivo a la informalidad.

Un estudio del 2012 propiciado por la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo en su ámbito de operación, encontró una gran dificultad metodológica al intentar entrevistar a empresas informales, porque inicialmente pensaban los entrevistados que los entrevistadores eran agentes recaudadores del estado, generando una desconfianza inicial. Una vez vencido este obstáculo, se descubrieron varias motivaciones para la informalidad. La más sugerente era que la formalidad

inmediatamente convertía al estado en un accionista muchas veces mayoritario de la empresa debido a los niveles de impuestos, las cargas sociales y laborales de preaviso y cesantía, el IVA, y la Tesorería de Seguridad Social. Igualmente, se detectó un sentimiento de exclusión, porque eran percibidos como “los malos de la película” cuyo futuro no era de importancia para la sociedad formal. Se detectó además la brecha tecnológica, ya que el 95% de las empresas formales tenían acceso a internet, mientras que solo el 26% de las informales podían acceder a ella. No obstante, las múltiples cargas sobre su nivel de caja se expresaron como la principal razón para la informalidad, tales como lo costoso y dificultoso de formalizarse. Del lado conceptual, se mencionaron como elementos motivadores de la informalidad la corrupción y la falta de transparencia en el uso de los recursos públicos. Igualmente entienden los entrevistados que entre las consecuencias de su informalidad se encuentran su escaso acceso al crédito bancario, a seguros de salud, y a un visado de países extranjeros para viajar al exterior, esto último muy importante si se vive en una isla de 48,000 kilómetros cuadrados. Al no contar con un número de Registro Nacional de Contribuyente (RNC) no pueden tener un Veriphone para procesar tarjetas de crédito, ni emitir Comprobantes Fiscales lo que a su vez limita su mercado efectivo.

Un elemento muy interesante encontrado en este estudio, es el deseo de formalizarse, pero bajo ciertas condiciones, que incluyen impuestos más sensatos, conmensurable con la dimensión de las unidades del sector. Al no ser formales, las empresas entrevistadas no conocen el sistema del pago del IVA, sus formularios o sus procesos. En República Dominicana, el Procedimiento Simplificado Tributario, ya sea por compras o ingresos, no parece a la fecha haber rendido los frutos esperados.

Volviendo a un escenario más amplio, varias son las consecuencias de la informalidad. Por un lado, se genera una población carente de las protecciones y regulaciones que se aplican al sector formal. Usualmente, por las características propias del sector informal, se exhibe una ineficiente asignación de los recursos del país y un deterioro de la productividad. Por supuesto, una consecuencia obvia es la erosión de los ingresos tributarios potenciales, debido a la evasión. Simultáneamente, se pierde la confianza en las instituciones públicas, y se dificulta sobremanera la medición estadística de las variables económicas del país.

Resulta obvio que la mejor respuesta para erradicar la informalidad, tanto por escape como por exclusión, es ofertar empleos formales, decentemente remunerados y en condiciones laborales dignas. Esto, a su vez, parece tener como requisito una mayor educación y capacitación de la fuerza laboral, conjuntamente con una macroeconomía estable, una tributación sensata que no invite a la evasión y un proceso de industrialización acelerado. Es más fácil decirlo que hacerlo. La tarea no es fácil ni de corto plazo. Mientras tanto, las empresas formales cargan con el peso de la formalidad y se quejan de la competencia desleal de las informales. Las informales, por su parte, conscientes de su debilidad legal, tratan de ser invisibles a los sobornos y los controles, y aspiran al acceso al crédito bancario y la ampliación de su base de clientes.

En general, a lo largo del continente, la estructura tributaria se ha concentrado cada vez más en dos tributos masivos: el IVA y el Impuesto sobre la Renta. Los impuestos aduanales, en cualquiera que sea su versión o concepto, han ido decreciendo en la medida que ha avanzado el proceso de tratados de libre

comercio bilaterales o multilaterales. Igual, en el agregado continental, los impuestos selectivos han ido decreciendo su participación.

Dicho todo esto... y ahora ¿qué hacemos?

La respuesta política tradicional ha sido los esfuerzos para simplificar y reducir los costos de la formalización y establecer un sistema de tributación simplificado. El Régimen Simplificado de Tributación, está presente actualmente en 15 países del continente, y se enfocan sobre todo en el IVA. Algunos países, incluyen referencia al Impuesto sobre la Renta y la Seguridad Social. Aunque a veces el umbral de exención del Impuesto sobre la Renta es relativamente alto, los Regímenes Simplificados abarcan a un gran número de unidades potenciales, pero queda por confirmar que los recaudos sean mayores que los costos de operar el sistema. Hasta ahora, la experiencia muestra que la recaudación no es significativa, lo cual ha desincentivado a algunas administraciones tributarias para asignar recursos al control específico de los esquemas instaurados. En efecto, un estudio del 2012 de Miguel Pecho Trigueros indica que en el 2010, que es el último año reseñado en el estudio, lo recaudado por este mecanismo oscila entre un valor alto en Brasil de 2.8% de la recaudación total, hasta un valor bajo de 0.004% en varios de los países. La cifra para el 2010 de República Dominicana fue de 0.0488%.

Actualmente, la Oficina Internacional del Trabajo está involucrada en su proyecto denominado FORLAC (Formalización Laboral en América Latina y el Caribe). Mediante el mismo, se pretende contribuir al desarrollo e instauración de procesos conducentes a mayor formalización en la región. Esta tarea la impulsa a través de tres ejes principales. El primero consiste en la generación y difusión de la problemática de la informalidad, a través de estadísticas, experiencias y buenas prácticas, y el conocimiento del impacto de leyes. El segundo eje es intervenciones pilotos de formalización con asistencia técnica a sectores específicos donde se observan niveles más altos de informalidad, para inducir al incremento de la productividad y el diálogo social. El tercer eje lo conforma la construcción y fortalecimiento de capacidades institucionales para impulsar procesos de formalización. El programa FORLAC de la OIT incluye otras acciones, como grupos focales, investigación, talleres, divulgación y otras actividades complementarias.

Mi apreciación personal, y no soy en absoluto un experto, es que los esfuerzos actuales de formalización con los que he tenido contacto tienen un desproporcionado y marcado acento tributario, lo cual es normal, pero sin considerar las condiciones en que ocurre el fenómeno de la informalidad, es decir: se atacan los síntomas, pero no las causas profundas que lo provocan. Se quiere formalizar para incrementar la recaudación pública y de paso aplacar al sector formal que clama igualdad de condiciones entre los agentes económicos. Me parece que el problema es mucho más complejo que establecer ventanillas únicas para la rápida formalización y un sistema tributario simplificado. No les quepa duda que ambas acciones son requeridas, indispensables y necesarias, y que deben ser diseñadas, promovida y ejecutadas. Pero no son suficientes.

Les presento algunas ideas que pueden suscitar diálogo y discusiones interesantes. Hay tres modos básicos de incentivar la formalización y reducir su impacto.

El **primero** consiste en el proceso natural de crecimiento económico, sobre todo de industrialización, que oferta empleos adicionales. Esto es una estrategia – país, y usualmente es la aspiración de todo gobierno que se respete. En una economía pujante y abierta, las oportunidades de empleo formal digno son la mejor estrategia para la reducción, aunque no la desaparición, de la informalidad por exclusión, principalmente. Pero como hemos dicho, es un camino arduo y largo aunque nunca debe ser olvidado. Esta estrategia de largo plazo opera principalmente sobre las empresas y empleos informales de subsistencia y exclusión, y suele tener poca incidencia en la informalidad por escape o evasión.

Un ingrediente importante para esta estrategia – país es también reducir los costos – país de las empresas formales. Por ejemplo, y no lo digo con orgullo, en República Dominicana, aquejada hace más de 60 años con graves problemas energéticos, y con la energía más cara del continente, las empresas formales e informales tienen que tener plantas de emergencia, inversores y todo tipo de inventos intermedios para compensar el costo y la ausencia de una energía confiable. Si hay que tener una cisterna para almacenar agua porque hay problemas de suministro regular, constante y con buena presión; si hay que tener mensajeros porque el correo es deficitario y guardianes porque la seguridad es frágil, esa cadena de costos adicionales resta competitividad a todas las empresas. Por eso, dentro de la estrategia – país, garantizar bajos costos de operación y seguridad en la provisión de los servicios públicos básicos a todas las empresas es un elemento crucial.

El **segundo camino** es la coerción pura y dura, mediante inspecciones, multas y, en general, consecuencia punitivas para los informales. Este camino puede dar resultados parciales con los que son informales por motivos de simple evasión, pero personalmente no creo que surta muchos efectos, porque el pueblo es siempre más inteligente que las autoridades. Solo bajo un régimen totalitario parece esto una estrategia adecuada para lograr los objetivos sin aumentar los niveles de una presión social indebida.

El **tercer camino** es el de incidir en los términos de la racionalidad del análisis costo – beneficio. Es decir, lograr que la formalidad tenga beneficios que sobrepasen los costos de transitar desde la informalidad hacia la formalidad: acceso al crédito, servicios de salud, fondo de pensiones, etc. Los informales “de abajo” probablemente no saben expresar en términos económicos esta ecuación, pero saben perfectamente hacerse la pregunta: **“Qué gano formalizando mi negocio?”**, **“Estoy mejor o peor formalizando mi negocio?”**. Hay que tener en cuenta que en la mayoría de los negocios informales, la ganancia final, (que en el sistema formal estaría sujeta al impuesto sobre la renta), usualmente está por debajo del límite de exención para los trabajadores de los negocios formales.

¿Cuál son mis humildes recomendaciones a los dignos representantes de las Cámaras de Comercio del continente aquí reunidos?

En primer lugar, **no hagan de la reducción de la informalidad una queja constante** sobre la ausencia de igualdad de condiciones en el ejercicio de las labores económica de sus asociados. La informalidad es una realidad causada por elementos identificables. Si bien el puro quejarse puede aliviar el alma, tendrá

poca incidencia en aliviar las penas de los bolsillos y distanciará a las partes llamadas a dialogar. Lo que nos trae a mi segunda recomendación.

Incidan y tengan consecuencias en los proceso de investigación de la realidad única de cada país. No hay recetas comunes. Lo peor desde el punto de vista político, es legislar sin conocimiento de la realidad, y solamente basados en premisas éticas, estéticas o políticas. Hay distancias cuantitativas, cualitativas y culturales enormes entre la informalidad en el altiplano boliviano y en las playas de Bávaro. Hay más distancia aún entre lo que piensa un diseñador de política y lo que piensa el informal empobrecido que no tiene a su disposición un abanico de opciones.

En tercer lugar, **incidan en los hacedores de política** de cada país para que se instauren medidas y procedimientos que incidan en la ecuación costo – beneficio y haga de la formalización algo deseado y, me atrevería a decir, posible. Mientras no sea apetecible y económicamente sensato pasar de la informalidad a la formalidad, las acciones sustentadas por el puro deber ciudadano no tendrán consecuencias positivas significativas. Igualmente, no hay que olvidar que la informalidad nunca desaparecerá por completo, sobre todo en los espacios donde más bulle la pobreza.

Hay dos elementos importantes para lograr incidir en los términos de esta ecuación. Por un lado, es importante **reducir los costos – país**. Esta si es una queja que no debe excluirse del clamor empresarial en aquellos países donde son más altos. Por otro lado, los regímenes simplificados pueden ser una útil herramienta. Sin embargo, deben ser concebidos, si no de un modo consensuado, al menos de un modo que respete los ciclos operativos de los informales, sus posiciones de caja y sus resultados libres.

Por último, **dirijan esfuerzos a exigir transparencia** en el uso de los recursos del Estado, y a la disminución de la corrupción tanto en el sector público como en el sector privado. Es posible que haya mucho espacio para recortes presupuestarios en nuestros países y, por ende, una potencial disminución de la necesidad de elevar la presión tributaria si hacemos un uso más correcto y ético de los recursos públicos.

Pero, siendo latinos de sangre caliente... esta última asignatura tal vez siempre estará en nuestro currículo nacional.

Muchas gracias.