

Reducir la informalidad

Ravi Kanbur y Michael Keen

Puede ser un fantástico eslogan, pero no sirve de mucho como objetivo práctico en una reforma tributaria

LA ECONOMÍA informal es casi siempre uno de los grandes problemas tributarios que afectan a los países en desarrollo, por no decir el más importante. “Fiscalizar la economía informal” es la prioridad principal del Banco Africano de Desarrollo en materia tributaria (Mubiru, 2010). Según Auriol y Warlters (2005), “los grandes sectores informales, que son difíciles de fiscalizar”, representan un gran problema para estas economías. Este fenómeno también se produce en algunas economías avanzadas. El FMI (2013) señaló que la “escasa eficiencia de la recaudación en Grecia” es en parte consecuencia de la “gran economía informal”.

No sorprende que el objetivo principal de las reformas tributarias suela ser *reducir la informalidad*. Pero la definición exacta de informalidad, según la Organización Internacional del Trabajo

(2013), por ejemplo, se basa en cuestiones de normativa laboral y empresarial, más que en consideraciones fiscales, por lo que tomar la reducción de la informalidad como guía en la formulación de políticas tributarias puede no ser lo más acertado.

Pagar o no pagar

Las implicaciones de la informalidad no suelen explicarse en los debates sobre cuestiones tributarias, pero, a la hora de construir modelos, los economistas suelen equiparar la informalidad al no pago del monto total de los impuestos correspondientes. Sin embargo, hay muchas razones por las cuales una empresa o un individuo pueden no pagar impuestos. Puede que se sitúen por debajo del umbral (en términos de tamaño o ingreso) a partir del cual deben pagar impuestos por ley, en algunos casos por-



que reducen su actividad para situarse por debajo de ese límite. También puede ser que estén evadiendo el pago de impuestos, es decir, incumpliendo sus obligaciones de forma deshonestamente. Para la formulación de políticas, los motivos por los cuales una persona o una empresa no pagan impuestos pueden ser tan o más importantes como el hecho de que no paguen nada. La pregunta es cómo se deberían estructurar los sistemas tributarios, considerando que su diseño puede afectar no solo cuánto impuesto se paga sino también las diferentes maneras en las que no se lo paga.

Además, es importante admitir que, por lo general, los individuos y las empresas tienen otras obligaciones que pueden cumplir o no cumplir: no solo respecto de distintos tributos (como el impuesto sobre el valor agregado, el IVA y el impuesto sobre la renta de las personas físicas) sino también respecto a diferentes cuestiones de su actividad. Es probable que tengan que cumplir la normativa laboral, por ejemplo, además de la tributaria. Esto plantea una serie de desafíos en materia de política, que han sido prácticamente ignorados. ¿Cómo las medidas que repercuten sobre el cumplimiento de una obligación repercuten sobre el cumplimiento de otras? ¿Tiene sentido armonizar los criterios que definen estas diferentes obligaciones, de modo que deban cumplirse todas o ninguna?

Para entender por qué todo esto es importante e ilustrar cómo diferentes agentes pueden responder de distinto modo a cambios en la estructura tributaria, se puede tomar uno de los elementos clave de todos los sistemas tributarios: el umbral por encima del cual se deben pagar impuestos por ley. La mayoría de los impuestos, y, de hecho, las regulaciones en general, prevén este límite porque es demasiado costoso, tanto para el gobierno como para el contribuyente, imponer un gravamen sobre las cuantías más pequeñas.

Imaginemos, por ejemplo, un escenario simple en el que el único impuesto o regulación es el IVA (que grava el valor añadido en cada etapa del proceso de producción y, desde la perspectiva del consumidor final, es un impuesto sobre las ventas). En casi todos los países, se establece un umbral de ventas por encima del cual una empresa debe pagar una tasa de impuesto fija sobre todas sus ventas. Además, la empresa debe hacer frente a costos de cumplimiento y pagar impuestos no relacionados con el nivel de ventas. (Esto acarrea una consecuencia importante: ninguna empresa declarará un monto apenas superior al umbral, puesto que recortar la producción justo por debajo del umbral le permite ahorrar más en costos fijos de lo que pierde con las ventas. Se ha demostrado que estos efectos son importantes en la práctica; Onji, 2009). Supongamos también que las empresas difieren en el monto máximo que pueden vender, aunque pueden decidir vender menos. También pueden decidir pagar menos que el monto que les corresponde por sus ventas reales, pero existen costos asociados a este engaño, como las penalizaciones que deberán abonar en caso de ser descubiertos. En este escenario, las empresas suelen dividirse en cinco categorías, que abarcan desde la más pequeña hasta la más grande en términos de ventas antes de impuestos (Kanbur y Keen, 2014):

- **Las pequeñas**, como las microempresas, cuyo nivel máximo de ventas se ubica por debajo del umbral tributario: realizan una declaración fiel y no pagan impuestos.
- **Las que ajustan**, son un poco más grandes y su nivel máximo de ventas se sitúa por encima del umbral, pero deciden, de manera legal, operar apenas por debajo del umbral tributario a fin de no pagar impuestos y costos de cumplimiento.

- **Las fantasmas**, o empresas cuyo nivel real de ventas se sitúa por encima del umbral tributario, pero deciden declarar, de manera fraudulenta, que se sitúan por debajo del umbral tributario o no declarar nada en absoluto.

- **Las que estafan**, que producen por encima del umbral y declaran tan solo una parte de sus ventas.

- **Las grandes**, que realizan una declaración fiel y pagan el monto total de los impuestos.

Si bien es evidente que esta categorización simplifica la situación de manera excesiva, se parece a los hechos reales. Refleja muy bien la segmentación de los contribuyentes por tamaño y riesgo de incumplimiento, cada vez más común en las administraciones tributarias. Lo que hay que reconocer es que la estructura del sistema tributario es la que moldea y determina esta segmentación.

Política tributaria e informalidad

Si la informalidad equivale al no pago de impuestos (o a una proporción de los impuestos correspondientes), solo las grandes empresas honestas están exentas de ser calificadas como informales. Ahora bien, las empresas informales son de naturaleza muy distinta, y agruparlas en una misma categoría puede llevar a conclusiones muy erradas en materia de política. Por ejemplo, pensemos en los efectos que tendría aumentar ligeramente el umbral del IVA. No tendría ningún efecto sobre las decisiones de las grandes empresas, puesto que el umbral se sitúa tan por debajo de su nivel de ventas que no les sería rentable en absoluto reducir sus ventas para situarse por debajo del umbral. La cantidad de empresas grandes, por ende, no variaría, aunque tampoco lo haría la cantidad de empresas en otras categorías. En otras palabras, no se modificaría la cantidad de empresas informales.

Sin embargo, aumentar el umbral sí afecta la composición de la informalidad. Resulta más atractivo reducir honestamente la producción justo lo suficiente como para evitar pagar el impuesto, debido a que se incurren menos pérdidas de producción de ese modo. Como resultado, algunas empresas fantasmas se sumarán a las que ajustan, y la producción aumentará porque las empresas que se mantenían apenas por debajo del umbral podrán producir un poco más ahora. El aumento del umbral del IVA, no obstante, no tiene ningún efecto sobre las que estafan, porque realizar un ajuste no es una alternativa relevante para ellos. Y, puesto que solo las que estafan y las grandes pagan algún tipo de impuesto, el aumento no tendrá efectos sobre la recaudación tributaria.

Aumentar el umbral del IVA, por ende, es una reforma tributaria que no tiene efectos ni sobre la cantidad de empresas informales ni sobre la recaudación tributaria, pero es de todas formas deseable debido a que provoca un aumento de la producción de las empresas que cumplen debidamente sus obligaciones tributarias. Se trata de una conclusión que capta una realidad mucho más amplia que el sencillo mantra de “reducir la informalidad”.

Esto hace pensar que una buena política sería aumentar el umbral hasta que desaparecieran las fantasmas (Kanbur y Keen, 2014). Al adoptar este enfoque, se llega a la conclusión de que las posibilidades de evasión y elusión de impuestos conllevan un umbral tributario óptimo superior a lo que sería normalmente. Una vez más, esto se contraponen ampliamente al mantra convencional de que las tasas de los impuestos deben situarse al mínimo nivel posible a fin de ampliar la base imponible. Rebajar el umbral

para de alguna manera fiscalizar más empresas informales puede ser, en realidad, la política más errada.

Prácticamente no se ha prestado atención a una realidad importante: casi siempre, las empresas deben hacer frente a diferentes regímenes tributarios explícitos o implícitos. Por ejemplo, en India, la Ley de Fábricas prevé que los requisitos en materia de inscripción y prestaciones comiencen a aplicarse a partir de determinados umbrales de empleo, mientras que el impuesto específico principal debe abonarse si se supera un determinado nivel de ventas. En estas situaciones más complicadas, debe ampliarse el marco simple que se utiliza para analizar un aumento del umbral del IVA.

Consideremos una situación en la cual una empresa debe cumplir dos obligaciones diferentes, cada una con su propio umbral, como, por ejemplo, el IVA y el impuesto sobre la renta. Se desprenden dos posibilidades. Si los umbrales se sitúan a niveles muy similares, es de esperar que una empresa que realiza ajustes para ubicarse por debajo de un umbral haga lo mismo con respecto al otro. En cambio, si los umbrales son muy dispares, es posible que algunas empresas solo realicen ajustes para no pagar el impuesto con el umbral más elevado.

No existe un concepto uniforme

La definición convencional de informalidad como sinónimo de no pago de impuestos se aplica fácilmente en el primer caso, puesto que las empresas cumplirán ambas obligaciones o ninguna. Sin embargo, cuando los umbrales son muy dispares, las posibilidades son complejas: puede que algunas empresas paguen ambos impuestos, que otras paguen uno pero realicen ajustes para no pagar el otro y que otras realicen ajustes para no pagar uno y se sitúen por debajo del umbral con respecto al otro. Teniendo en cuenta estas circunstancias diversas, es casi imposible decir con exactitud en qué consiste la informalidad. Cuando hay más de dos impuestos u otro tipo de obligaciones en cuestión, las evaluaciones son aún más complicadas. En otras palabras, no puede existir una noción uniforme de informalidad. Esto significa que las políticas tributarias no pueden diseñarse sobre la base de la informalidad, sino que deben pensarse en relación directa con los objetivos sociales y las respuestas de las empresas a los instrumentos tributarios.

Hay una cuestión de política conexa a la cual no se le ha prestado casi atención: si, a la hora de diseñar sistemas con varias obligaciones, las autoridades deben apuntar a establecer un umbral único o umbrales drásticamente diferentes. Muchos responderían que un umbral único para múltiples obligaciones facilitaría las cosas a una empresa. Puede que esto sea cierto, pero hay que tener en cuenta otras consideraciones que empujan a las autoridades en una dirección completamente opuesta.

Supongamos, por ejemplo, que una obligación semejante a los requisitos de inscripción de la Ley de Fábricas de India se calibra para comenzar al mismo nivel de ventas que el IVA. Como consecuencia, algunas empresas realizarían ajustes para quedar por debajo de ambos. Si el umbral de la Ley de Fábricas aumentara, las empresas que se sitúan por debajo podrían contratar más trabajadores y vender más, y

llegarían a un punto en el cual decidirían aumentar las ventas lo suficiente como para situarlas por encima del umbral del IVA, pero permaneciendo al mismo tiempo por debajo del umbral de la Ley de Fábricas. Por ende, aumentar el umbral de una obligación induce a las empresas a someterse a la otra obligación también. Mientras los ingresos generados a partir de esta segunda obligación sean positivos, se puede demostrar que diferenciar los umbrales de este modo presenta beneficios desde el punto de vista del bienestar.

El uso del término informalidad en relación con cuestiones tributarias no desaparecerá en el futuro cercano. Lo importante, sin embargo, es tomar consciencia de los peligrosos matices que reúne esta noción cuando se la utiliza en un contexto de políticas tributarias. El objetivo de la política tributaria (además de las cuestiones de equidad) debería ser mejorar el bienestar social, tomando en consideración preocupaciones comunes de equidad y eficiencia. Los eslóganes que apuntan a reducir la informalidad contribuyen poco a esto, ni siquiera como objetivo intermedio, ya que, de hecho, han demostrado nublar el pensamiento en lugar de aclararlo. ■

Ravi Kanbur es Profesor T.H. Lee de Relaciones Internacionales en la Universidad de Cornell y Michael Keen es el Subdirector del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Referencias:

- Auriol, Emmanuelle, y Michael Warlters, 2005, "Taxation Base in Developing Countries", *Journal of Public Economics*, vol. 89, No. 4, págs. 625-46.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 2013, "Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement", *IMF Country Report 13/156* (Washington).
- Kanbur, Ravi, y Michael Keen, 2014, "Thresholds, Informality and Partitions of Compliance", *International Tax and Public Finance*, vol. 21, No. 4, págs. 536-59.
- Mubiru, Alex, 2010, "Committee of Ten Policy Brief—Domestic Resource Mobilization across Africa: Trends, Challenges and Policy Options" (Túnez: Banco Africano de Desarrollo).
- Onji, Kazuki, 2009, "The Response of Firms to Eligibility Thresholds: Evidence from the Japanese Value-Added Tax", *Journal of Public Economics*, vol. 93, Nos. 5-6, págs. 766-75.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2013, *Measuring Informality: A Statistical Manual on the Informal Sector and Informal Employment* (Ginebra).



Dismal science?

IMF

Listen to our podcast interviews with top economic experts and decide: www.imf.org/podcasts