

19

DICIEMBRE 2011

Temas
de Economía
y Política

VICENTE ALBORNOZ, MIGUEL RICAURTE Y SEBASTIAN OLEAS

LA INFORMALIDAD EN EL ECUADOR 2000 - 2009



Temas de Economía y Política

Diciembre 2011

LA INFORMALIDAD EN

EL ECUADOR

2000 - 2009

VICENTE ALBORNOZ, SEBASTIAN OLEAS Y MIGUEL RICAURTE



Albornoz, Vicente - Oleas, Sebastián - Ricaurte, Miguel
Temas de Economía y Política - Tomo 19
La Informalidad en el Ecuador 2000 - 2009

© CORDES

Diciembre 2011
Primera edición
Diseño y Diagramación: Andrés Dávila

ISSN: 1390-132X

Quito - Ecuador

PRESENTACION

Este número de Temas de Economía y Política editado por Cordes se aborda el tema de la informalidad en el Ecuador en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2009. Vicente Albornoz, Sebastián Oleas y Miguel Ricaurte, autores de este estudio, presentan una investigación que tienen dos aristas principales. Por un lado, el documento revisa los cambios en la regulación y leyes durante el periodo en cuestión, en particular en lo que se refiere a los temas laborales y tributarios. La segunda arista es una investigación empírica de los cambios legales y regulatorios sobre la informalidad en el Ecuador.

Entre los años 2000 y 2009, la legislación y regulación ecuatoriana en los temas laborales y tributarios ha transitado desde los terrenos de la relativa liberalización hacia, en años recientes, una mayor rigidez en estas áreas. Sin embargo, tal como el lector podrá apreciar en esta investigación, los efectos sobre la informalidad son bastante modestos en el sentido de que esta se ve poco afectada y mantiene una senda estable. La pregunta es entonces cuál es la razón para que esto ocurra. Una de las respuestas más plausibles, según los autores, es que la estabilidad de la informalidad no depende tan solo de legislación vigente sino también del nivel de exigibilidad de estas normas.

La relevancia de esta investigación, además de lo importante que es conocer el comportamiento de la informalidad, radica en el hecho de que presenta recomendaciones de política en particular si se toma en cuenta que, por un lado, el mercado laboral ecuatoriano aún mantiene elevados niveles de precariedad (entendida por el significativo nivel de subempleo adicionada al desempleo) y, por otro, las políticas tributarias pueden generar incentivos contrarios a los deseados.

Estamos seguros que los lectores de este libro apreciarán el tratamiento de la informalidad al tiempo de generar y promover la investigación y discusión sobre este tema. Esperamos que esta contribución de CORDES permita avanzar en el entendimiento de la sociedad ecuatoriana.

Vicente Albornoz
DIRECTOR GENERAL DE CORDES
Quito, diciembre de 2011

INDICE

1. Introducción.....	1
2. Características de la informalidad en Ecuador: evidencia empírica.....	3
2.1. Midiendo la informalidad.....	4
2.2. Composición de la informalidad.....	8
3. Modificaciones en el marco regulatorio.....	13
3.1. La legislación laboral.....	13
3.2. Reformas tributarias.....	14
4. Recomendaciones de política.....	16
4.1. Mejor implementación y exigibilidad de las políticas laborales, tributarias y de seguridad social vigentes.....	16
4.2. Replantear el rol de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).....	18
4.3. Repensar la seguridad social.....	18
5. Conclusiones.....	20
Anexos.....	22
Bibliografía.....	24

1. Introducción

Este documento presenta un análisis de la informalidad en el Ecuador en la primera década del siglo XXI. A pesar de importantes cambios en la legislación laboral y tributaria, la informalidad en el Ecuador se ha mantenido alta y notablemente estable en todo el período. La solución a la informalidad, al menos en el caso de Ecuador, no parece estar en el marco regulatorio, sino en la implementación y el cumplimiento de las leyes.

El Ecuador ha sufrido varias modificaciones importantes en su legislación entre 2000 y 2009. La normativa laboral se modificó entre 2000 y 2001 hacia una mayor liberalización, luego, en 2008, muchos de esos cambios fueron revertidos. Por su parte, la legislación tributaria ha tenido durante todo el período analizado una evolución constante hacia concederle a la autoridad tributaria, el Servicio de Rentas Internas (SRI), un mayor poder para el cumplimiento de su labor.

Frente estos cambios regulatorios podía esperarse variaciones significativas en la informalidad. Por ejemplo, se podía esperar que las reformas que liberalizaron el mercado laboral, facilitando la contratación y despido de empleados (2000-2001) hubieran reducido el peso de la informalidad en la economía ecuatoriana y que la des-liberalización posterior (2008) lo hubiera aumentado. Por otro lado, el fortalecimiento de la autoridad tributaria podría haber reducido el espacio para la informalidad.

La amplia evidencia empírica que presenta este trabajo, basada en las Encuestas Anuales de Empleo Subempleo y Desempleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), muestra una notable estabilidad de la informalidad en el Ecuador, una estabilidad que responde poco a los cambios legales, tanto en lo laboral como en lo tributario. Adicionalmente, es importante notar que esta estabilidad ocurre en un contexto en que la economía ecuatoriana experimentó uno de los períodos más prósperos de su historia republicana reciente, creciendo a una tasa promedio de 4,5% entre 2000 y 2009¹.

Luego de analizar que importantes cambios en la legislación no lograron afectar los niveles de informalidad, la conclusión principal de este trabajo es que

¹ Fuente: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, #1895, enero 2010.

no es sólo el marco regulatorio el que afecta a la informalidad, sino también la forma de aplicar esas normas. Por lo tanto, la principal recomendación del estudio es que para reducir la informalidad, las autoridades deben implementar con mayor rigidez las normas laborales y tributarias existentes.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, en la segunda parte, se cuantifica la informalidad en el país y se concluye que ha sido estable en el período analizado. En la tercera parte se resume las múltiples reformas legales hechas en el Ecuador en los temas laborales y tributarios entre 2000 y 2009, a pesar de lo cual la informalidad se ha mantenido estable. Finalmente, la cuarta parte presenta las conclusiones y recomendaciones de política.

2. Características de la informalidad en Ecuador: evidencia empírica

En esta sección se caracteriza la evolución de la informalidad a través de distintas métricas (definiciones) en Ecuador en la década de 2000 a 2009, cuando los datos así lo permiten. Esta discusión se separa de aquella acerca de políticas públicas por una razón fundamental: como se argumenta más adelante, la informalidad en Ecuador muestra gran estabilidad durante una década que vivió tasas sostenidas de crecimiento y cambios drásticos en los modelos económicos aplicados por los gobiernos de turno. Por ello, la sección discute algunas consideraciones empíricas de la fuente primordial de información: las Encuestas de Empleo, Subempleo y Desempleo; muestra la informalidad a través de distintas definiciones de la misma, y finaliza caracterizando la informalidad en varias dimensiones. Se destaca importantes diferencias en cuanto a género, edad y ubicación geográfica de la informalidad en Ecuador.

El análisis de la informalidad en Ecuador se basa en la información proveniente de las Encuestas de Empleo, Subempleo y Desempleo (de ahora en adelante, Encuestas de Empleo) levantadas por el Instituto de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC). La encuesta es de frecuencia trimestral, sin embargo en esta sección se analiza solamente la encuesta correspondiente al cuarto trimestre de cada año, por ser más comprensiva en cobertura e información solicitada a los encuestados.

Las definiciones de términos así como los universos de las preguntas (es decir, el grupo de personas a quién se realiza una pregunta en particular) han cambiado entre distintas encuestas. Por esta razón, se utiliza preguntas que son en general comparables a través del tiempo. Cuando este no fue el caso, se buscó homogenizar las preguntas de modo que la comparación fuese válida. Así, por ejemplo, se definió la edad límite para la población económicamente activa en 10 años, la más baja entre las encuestas analizadas. De igual manera, fue necesario agrupar categorías de algunas preguntas cuando ciertos años mostraron menor desagregación que otros. Sin embargo, la agrupación más importante tiene que ver con la agregación de las personas que fueron clasificadas como informales y aquellas consideradas subempleados de distintos tipos en la pregunta condición de actividad.

La gran variabilidad que presentaron ambas categorías apunta a un cambio importante en las definiciones empleadas por el INEC para estas dos categorías, de modo que se optó por agregarlas. Con el fin de validar el análisis a partir de dicha definición (es decir, subempleo e informalidad), se emplearon medidas adicionales de informalidad consistentes con las definiciones productiva, legal y de la OIT de informalidad, las que mostraron tendencias y magnitudes comparables a las de la variable seleccionada. Por los argumentos aquí expuestos, estos y otros estadísticos se discuten en detalle en esta sección, mientras que se deja el análisis de políticas para la siguiente.

2.1. Midiendo la informalidad

Como primera medida de informalidad, se toma los datos provenientes de la pregunta de condición de actividad de las Encuestas de Empleo. Como se dijo antes, esta pregunta adolece del problema de cambio en la definición de categorías de subempleados e informales, por lo que se las agregó para obtener la fracción de trabajadores informales. Más adelante, se compara los resultados obtenidos de esta pregunta con otras, consistentes con definiciones de informalidad, para validar los resultados obtenidos.

Tabla 1: PEA y componentes selectos

Año	Subempleo (% PEA)	Informales	Desocupados	Subempleo + Informales
2000	27,8	33,0	7,3	60,8
2001	22,8	32,0	8,4	54,8
2002	14,2	39,6	9,2	53,8
2003	24,7	31,6	9,3	56,4
2004	21,1	32,8	6,6	53,9
2005	30,9	32,6	6,7	63,5
2006	31,2	33,4	6,3	64,5
2007	12,0	47,8	5,0	59,8
2008	10,1	48,0	5,9	58,1
2009	11,2	48,9	6,5	60,1

Universo: Personas mayores de 10 años.

Fuente: Elaboración propia; Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo, INEC.

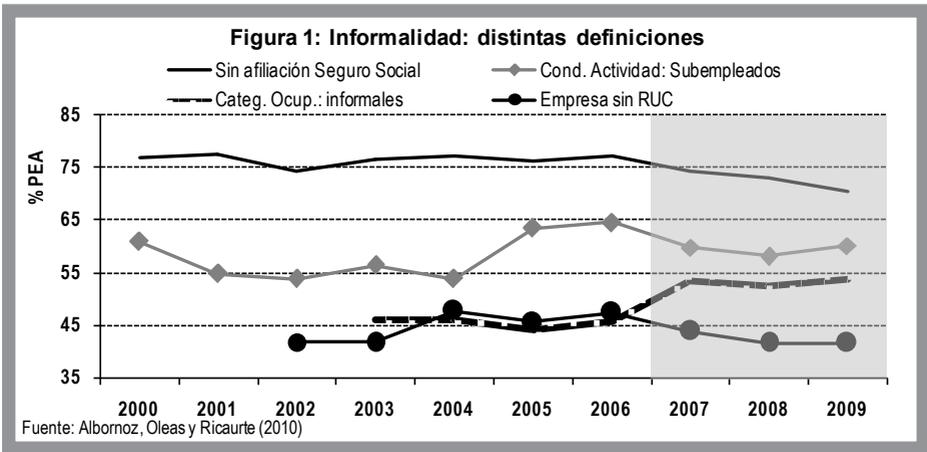
La Tabla 1, última columna, muestra tres episodios claramente diferenciados en los últimos diez años. Después de la crisis de finales de la década de los años 90, la informalidad se estabilizó alrededor de 55% de la PEA entre 2001 y 2004. Los dos años siguientes vieron un aumento de esta cifra hasta casi 65% de la PEA, mientras que los últimos tres años de la muestra han visto esta fracción estabilizarse cerca del 60% de la población. Esta información, junto con las fracciones de la población económicamente activa y los informales (PEA) que forman parte de los grupos de subempleados, informales, desocupados también aparece en la Tabla 1¹. Esta permite ilustrar el hecho que los distintos períodos mencionados corresponden con cambios en las Encuestas de Empleo, como se evidencia en las variaciones dramáticas de los grupos de subempleados e informales por separado.

De modo de evaluar la validez de las cifras antes descritas, se las compara con información relacionada a la definición productiva de informalidad, es decir, aquellos individuos que trabajan independiente o no son calificados, asalariados en una firma privada pequeña, o trabajan sin remuneración. En particular, al mirar la pregunta de categoría ocupacional del trabajador, se puede identificar directamente el tipo de trabajo que el encuestado posee. Esta pregunta permite construir una serie de empleados por cuenta propia y trabajadores informales (que incluye cuenta propia, jornaleros o peones, y trabajadores no remunerados), ésta última mostrada en la Figura 1 junto con la definición de la Encuesta de Empleo según condición de actividad². Esta figura distingue dos períodos: el primero entre 2000 y 2006 en que se aplicaron políticas de mercado; y el segundo, de 2007 en adelante, donde se ha aplicado políticas de corte socialista.

Para la definición productiva, se evidencia dos períodos distintos en los datos. Primero, entre los años 2003 y 2006, los trabajadores informales representaban cerca del 45% de la PEA. Después, de 2007 en adelante, los trabajadores informales rondan 52% de la PEA. Estos dos períodos son consistentes con cambios en la Encuesta de Empleo (lo que podría explicar el salto en las cifras entre 2006 y 2007), aún cuando los datos apuntan a una cierta estabilidad (dentro de cada período) de la informalidad. Más aún, el grupo de informales según esta medida de productividad muestra magnitudes similares a las obtenidas de la pregunta de categoría ocupacional.

1 El grupo de trabajadores informales no era considerado como parte del PEA hasta el año 2006, y sólo en 2007 y 2008 se lo incluyó en este grupo. Es por ello que se denomina a la categoría como PEA más informales.

2 Se analiza los datos a partir de 2003 por no existir respuestas claramente comparables para los años 2000 a 2002.



Una segunda medida que se discute está relacionada a la definición legal de informalidad. En particular, tiene que ver con que si los trabajadores están afiliados al sistema público de salud, el Instituto de Seguridad Social (IESS), organismo estatal que provee servicios de previsión de salud y jubilación. Esta información también se muestra en la Figura 1. En los siete años entre 2000 y 2006, la fracción de personas no afiliadas al IESS se mantuvo relativamente estable, alrededor de 75% de la PEA (salvo para el año 2002 que muestra una caída sin explicación). Después de dicha fecha, esta fracción ha disminuido hasta situarse en torno a 70% en 2009. Nótese que estos casi tres cuartos de trabajadores sin previsión de salud y jubilación exceden la fracción que se encuentra subempleada o informalmente empleada (alrededor del 55%). De todas maneras, la cifra obtenida de esta medida muestra que la informalidad abarca a una parte importante de la PEA, aún cuando se ha evidencia una ligera mejora en los últimos años de la muestra³.

La tercera medida de informalidad calza en la definición de la OIT, pues cuantifica a los trabajadores que trabajan en una empresa que no cuenta con un Registro Único de Contribuyente (RUC), número de identificación requerido por el Servicio de Rentas Internas para tributar. La Figura 1 también muestra, del total de respuestas válidas, el porcentaje de la PEA que reportó trabajar en una empresa sin registro tributario para el período 2002 - 2009, cuando la pregunta es comparable. Después de alcanzar máximos sobre 45%, esta fracción de trabajadores se encuentra a penas sobre 40%. Si bien esta medida de informalidad se encuentra un poco por debajo de aquella obtenida directamente de pregunta de

³ Cuando se considera afiliación a cualquier sistema previsional y de pensiones, público o privado, el comportamiento de las cifras es consistente con lo reportado aquí, aunque la fracción de la PEA que no cotiza en ningún sistema es aproximadamente 2pp menor a los no afiliados al IESS.

condición de actividad de las Encuestas de Empleo, es consistente en cuanto a tendencia y comportamiento en el período estudiado.

La información discutida arriba para cada definición de informalidad se resume en la Tabla 2. Del análisis de las distintas definiciones de informalidad se desprende dos conclusiones. Primeramente, las distintas medidas muestran consistencia con los niveles, en algunos casos, y con la tendencia, en otros, de la categoría de informales y subempleados obtenidas de la pregunta de condición de actividad de las Encuestas de Empleo. Por ello, el análisis que sigue se basa en esta medida de informalidad. Segundo, se observa a través de las distintas definiciones una ligera mejoría (disminución) en los niveles de informalidad en Ecuador al final del período estudiado, pero sin grandes cambios a pesar de los eventos de la última década. Este punto se retoma en la sección de discusión de la políticas contra la informalidad aplicadas en el Ecuador. A continuación se caracteriza la informalidad en el período de estudio.

Tabla 2: Informalidad: distintas definiciones

Definición:	Encuesta: Subempleo + Informales	Productiva: Informales	Legal: Sin afiliación al seguro social	OIT: Empresa sin reg. tributario
Año	(% PEA)			
2000	60,8		76,7	
2001	54,8		77,6	
2002	53,8		74,1	41,8
2003	56,4	46,1	76,7	41,7
2004	53,9	46,1	77,2	47,7
2005	63,5	44	76,2	45,6
2006	64,5	45,7	77,1	47,4
2007	59,8	53,3	74,3	43,9
2008	58,1	52,5	72,9	41,6
2009	60,1	53,6	70,5	41,6

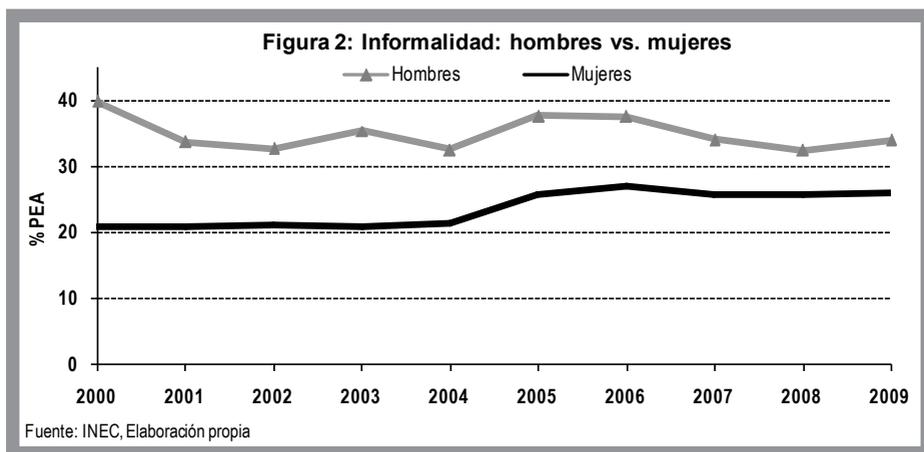
Universo: Personas mayores de 10 años.

Fuente: Elaboración propia; Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo, INEC.

2.2. Composición de la informalidad

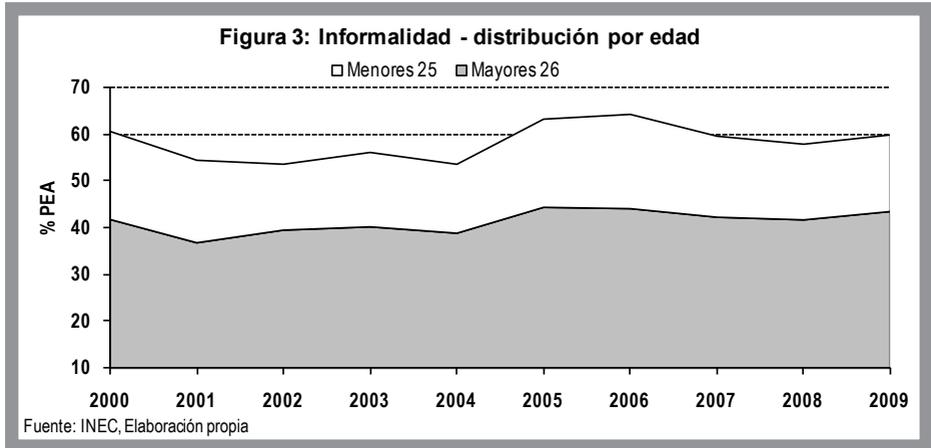
En esta subsección se discute la evolución y composición de la informalidad en Ecuador, previamente definida como el grupo de subempleados y trabajadores informales de distintas clases. El análisis desagrega la informalidad según género, edad, nivel de educación y ubicación geográfica.

Se comienza con la composición por género de la informalidad, mostrado en la Figura 2. Durante el período de análisis, la importancia relativa de los hombres en la informalidad pasa de un 39% a un 32%, mientras que el de las mujeres aumentó. Sin embargo, los hombres constituyen la mayor parte de los subempleados e informales durante todo el período, como se puede apreciar. Para efectos de comparación, se debe notar que la contribución de las mujeres a la tasa de desocupación es mayor que la de los hombres durante el período. En otras palabras, los hombres son más susceptibles a trabajar en el sector informal de la economía, son las mujeres las más propensas a sufrir desempleo. En este sentido se puede añadir que “... el trabajo de la mujer perteneciente al sector informal se encuentra subdimensionado y subvalorado porque en muchos casos, las actividades productivas que éstas desarrollan se toman como parte de sus obligaciones domésticas y familiares, todo lo cual se traduce en una significativa concentración de las mujeres en los niveles más bajos de ingresos que se registran dentro del sector informal” (González, 2006).



A continuación se analiza la informalidad de acuerdo a la edad de los individuos. Por un lado, se caracteriza la composición de la informalidad por grupo de edad y, por otro, la fracción de la población de distintos cohortes que se encuentra en la informalidad. Respecto del primer punto, la Figura 3 muestra el

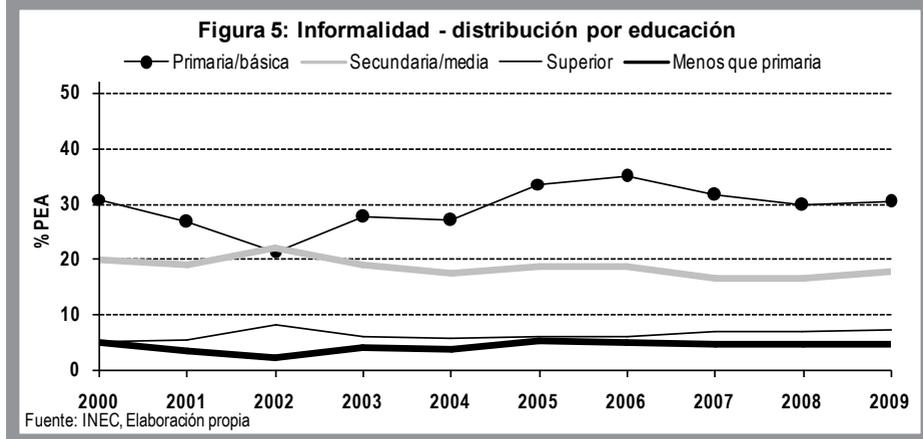
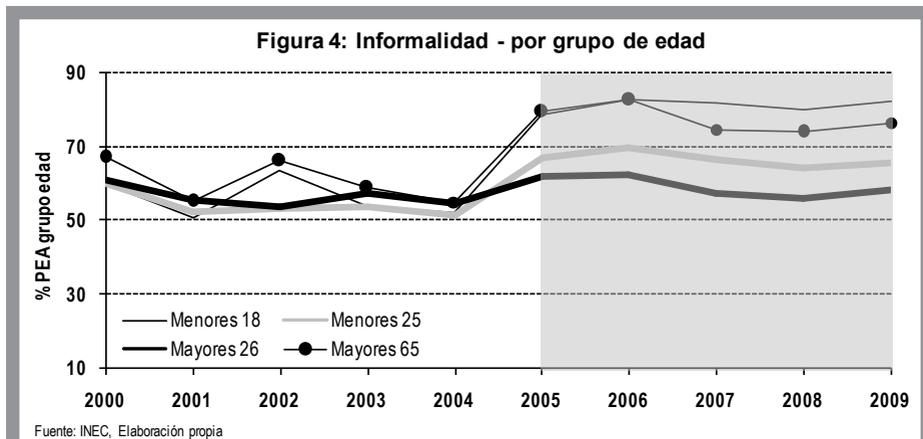
porcentaje de la PEA en la informalidad en cada año. Como muestra el área gris del gráfico, la mayor parte de la informalidad constituye personas mayores de 26 años de edad, cuya importancia pasó de un mínimo de 67% de los informales (37% de la PEA) en 2001 a un máximo de 73% (44% de la PEA) hacia 2009. Por otra parte, el grupo de menores de 25 años de edad ha constituido 17 puntos porcentuales de PEA en promedio para el período. Estas cifras parecen implicar que la informalidad está igualitariamente distribuida entre los distintos grupos de edad.



Sin embargo, la hipótesis anterior se ve refutada con la información mostrada en la Figura 4, donde se muestra la fracción de la población de grupos selectos de edad que se encuentra en la informalidad. Se destaca que mientras hasta el año 2004, la informalidad para distintos grupos de edad era similar, a partir del año siguiente, hay claras diferencias. Mientras que la fracción de la población en el grupo de personas de 26 años de edad o más se ha mantenido relativamente estable, la informalidad ha aumentado para los grupos de menores de 25 años, los menores de 18 años y los mayores de 65. Esto habla de mayores dificultades para encontrar empleos formales para jóvenes y para adultos maduros que se encuentran activos.

En cuanto a la composición de la informalidad según grupo educacional, la Figura 5 desagrega a los trabajadores según el nivel más alto de educación alcanzado. El detalle de los grupos de nivel de educación se discute en las notas metodológicas del apéndice. La mayor parte de los informales en Ecuador (aproximadamente, 50%) son personas educación que no excede primaria o básica, mientras que otro tercio está constituido por personas con educación secundaria o media. Es importante notar que hubo un repunte en la contribución de

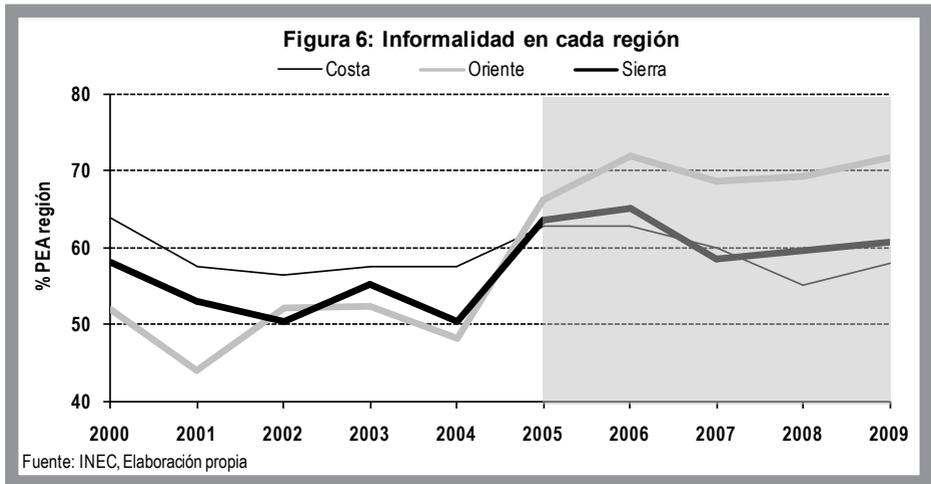
las personas con educación secundaria y superior durante el año 2002, lo que es consistente con impacto que la crisis económica de finales de los años noventa tuvo en el mercado laboral. En un estudio de la ESPOL (Pérez y otros, 1999) un análisis econométrico multinomial sobre los determinantes de la informalidad urbana en el Ecuador, se concluyó que la educación es una variable importante ya que un año adicional de educación medida por años de estudio disminuye la inactividad en 2,7% y aumenta la probabilidad de participación en el sector formal en 2,6%.



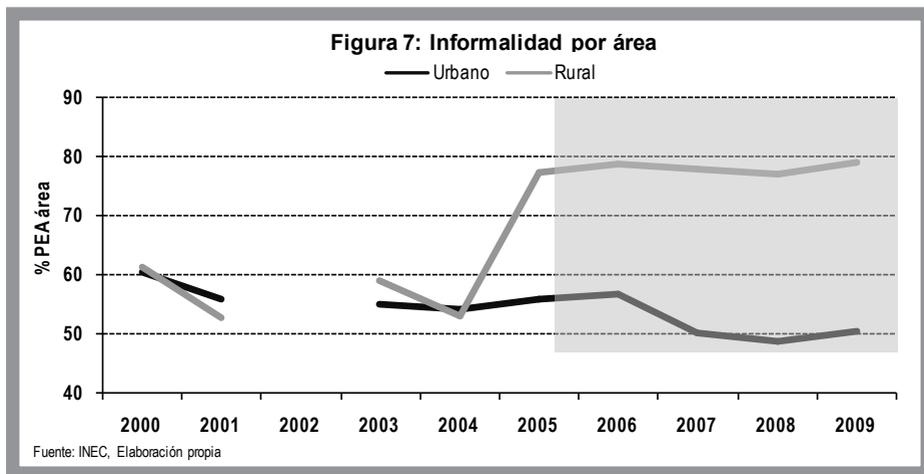
Por último se analiza la informalidad desde el punto de vista regional. En Ecuador, las provincias se organizan en cuatro regiones: Costa, Sierra (los Andes), Amazonía y la región Insular de Galápagos, pero las Encuestas de Empleo se levantan solamente en las primeras tres. Las regiones de la Sierra y Costa con-

tribuyen a la mayoría de la informalidad (entre 25 y 32 puntos porcentuales de la PEA cada una), lo que es consistente con el hecho que en ellas vive la mayor parte de la PEA. Sin embargo, importancia relativa de las regiones ha cambiado a lo largo del tiempo. La informalidad creció más en la Sierra que en la Costa, haciendo que hoy en día se la región más relevante en cuanto a la informalidad se refiere. La contribución de la zona amazónica a la informalidad también aumentó en la década de análisis, desde bajo de 4 hasta casi 6 puntos porcentuales de la PEA.

Alternativamente, la Figura 6 muestra la fracción de la PEA de cada región que se encuentra en situación de informalidad. Se evidencia que mientras que la fracción de la PEA en la Costa que está en la informalidad se mantuvo estable en torno al 60%, en la Sierra y Oriente se vio un aumento marcado de casi 10 puntos porcentuales en el primer caso y 20 puntos porcentuales en el segundo, entre 2004 y 2005. Es evidente que ha habido una evolución desigual de la informalidad entre distintas regiones del país. En particular, la Sierra y la Amazonía han visto un empeoramiento en la situación de formalidad del trabajo.



Para finalizar la caracterización de la desocupación, la Figura 7 muestra la informalidad según áreas urbana y rural (no es posible distinguir entre éstas en 2002). Si bien las cifras eran similares antes de 2005, a partir de este año se ve una gran diferencia dónde el sector rural muestra tasas de informalidad cercanas al 80% de la PEA, esto es, 20 puntos porcentuales por encima del equivalente en la zona urbana. Esta observación es consistente con la mostrada en las tasas de informalidad por región, dónde la región de la Amazonía (mayoritariamente rural) tiene tasas de informalidad más altas que otras regiones.



3. Modificaciones en el marco regulatorio

3.1. La legislación laboral

Luego de la traumática experiencia de una devastadora crisis financiera en 1999 en la que quebró el 70% del sector financiero, el Ecuador se dolarizó en enero de 2000. En los siguientes 18 meses el Congreso Ecuatoriano aprobó una serie de reformas estructurales que, en ese momento, se vieron como indispensables para la sobrevivencia de la dolarización.

Aparte de reformas financieras, monetarias, de régimen de privatizaciones, de régimen hidrocarburífero, entre otras, también se modificó el código laboral y algunos temas tributarios. Dentro del código laboral, la modificación más relevante para este estudio fue la creación de la contratación por horas. Desde hace varias décadas, el Ecuador se ha caracterizado por un régimen laboral muy poco flexible (Naciones Unidas, 1952) y la creación del trabajo por horas en el código laboral representó una modificación muy significativa. Adicionalmente las reformas hechas entre 2000 y 2001 clarificaron el marco regulatorio de la tercerización y la intermediación laboral.

Por otro lado, hasta la reforma del año 2000, cada trabajador que ganaba el sueldo mínimo recibía, además de 16 salarios anuales, 3 bonos adicionales, lo que complicaba significativamente el pago de sueldos en el país. Por ejemplo, un trabajador con el sueldo mínimo recibió en 1999, además de los 16 sueldos, una bonificación por el “alto costo de vida”, otra “bonificación complementaria” y una “bonificación por transporte”. Para ver el peso de estas bonificaciones, considérese que en noviembre de 1999, el Salario Mínimo Vital (SMV) era de S./ 100.000 (sucres); en ese mismo mes, un empleado debió recibir un total de S./ 1'196.667, es decir, el SMV era menos del 9% del total recibido por el empleado.

Las reformas de 2000 y 2001 buscaron simplificar el pago de salarios al desaparecer todas las “bonificaciones” y dejar, paulatinamente, sólo 13 remuneraciones anuales. Reformas como éstas, que facilitan y simplifican la contratación laboral, deberían contribuir a reducir el tamaño de la informalidad en un país.

Luego de estas reformas liberalizadoras, vinieron otras que deshicieron las primeras y que, incluso, llevaron al mercado laboral a niveles de menor flexibilidad de la que existía antes de la dolarización. Una reforma menor, ocurrida en el año 2004, frenó el proceso de unificación de las remuneraciones mensuales y éstas quedaron en 14.

Posteriormente, la Asamblea Nacional Constituyente, en 2008, prohibió todo tipo de contratación laboral “precaria”, definiendo como tal, a la tercerización, la intermediación y la contratación por horas. Adicionalmente, en una clara violación del principio del respeto a los contratos firmados entre particulares, se obligó a las empresa que tenían empleados tercerizados o intermediados, a contratarlos directamente por, al menos, un año. Reformas como las últimas, que complican la contratación laboral, deberían aumentar la informalidad.

3.2. Reformas tributarias

En 1997, una reforma legal creó el Servicio Interno de Rentas, SRI, que recibió amplias facultades para su labor. Hasta ese año, el Ecuador tenía una carga tributaria equivalente al 6% del PIB, una de las menores de América Latina. El buen manejo del SRI permitió que el peso de los impuestos en el Ecuador aumente para 2009 al 13% que, si bien sigue siendo bajo en una comparación internacional, es más del doble de lo que fue antes de la reforma. Durante el período analizado hubo cinco reformas legales (2001, 2002, 2003, 2005 y 2008) que le dieron más poder a SRI. Se ha ampliado tanto el poder del SRI que, por ejemplo, en la reforma de 2002, se le dio a su Director la presidencia del organismo que controla las aduanas del país.

Las tasas impositivas también han tenido significativas variaciones en esta década. El impuesto al valor agregado (IVA) pasó de 10% al 12% en 1999, para volver a subir por unos meses en 2002 luego de una reforma legal que fue anulada por el Tribunal Constitucional. Las exenciones al IVA se han reducido en, al menos, dos reformas.

Las tasas del impuesto a la renta también han cambiado en el período, especialmente en la reforma de diciembre de 2008, en la que la tasa máxima subió de 25% a 35% y se modificaron los tramos del ingreso. Las exenciones a este impuesto también cambiaron, ampliándose en 2002 y reduciéndose en 2008.

Como se puede ver ha habido cambios en el poder de la autoridad tributaria, al igual que reducciones en las exenciones a los principales impuestos. Esto debería reflejarse en un menor nivel de informalidad, algo que no se encontró en

la sección anterior. Ciertas críticas que se han hecho al SRI es que ha aplicado ese mayor poder en los contribuyentes formales y es poco lo que ha hecho con los informales. De esta manera, las mayores tasas impositivas (y las menores exenciones) han recaído en un número relativamente reducido de contribuyentes. Si bien estas críticas son anecdóticas, podrían aportar a entender la razón por la que a pesar de un marco normativo favorable a la reducción de la informalidad, es poco lo que se ha avanzado en ese aspecto.

En 2008, en una reforma diseñada para combatir la informalidad tributaria, se creó el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) para ofrecer un sistema de pago de impuestos más sencillo a los comerciantes informales. El SRI reporta haber tenido un éxito moderado con la introducción de este sistema, pero las cifras presentadas en la sección 2 no lo corroboran.

4. Recomendaciones de política

Como se vio en la sección que se refiere a las características y magnitud de la informalidad, a pesar de las modificaciones que ha sufrido la legislación laboral y la estabilidad relativa de la economía durante estos 10 últimos años luego de la profunda crisis de 1999, la informalidad (de acuerdo a cualquiera de las definiciones ensayadas) es prácticamente invariable.

Los esfuerzos particulares del Servicio de Rentas Internas (SRI) creado en 1998 para reducir la evasión y aumentar la recaudación no han causado efecto alguno sobre la informalidad. En este sentido, lo más probable es que este objetivo no haya estado y aún no esté dentro de la agenda del SRI. Las razones pueden ser múltiples sin embargo entre las más importantes debe estar un tema de costos. Es decir, el costo de obtener recursos tributarios de parte de los informales debe ser relativamente elevado si es que se lo compara con los costos de obtener recursos adicionales de los contribuyentes ya establecidos o formales. Este mismo argumento se puede utilizar para describir el porqué de la baja y estable afiliación y contribución a la seguridad social¹. Es esta dirección que apunta la primera recomendación de política.

4.1. Mejor implementación y exigibilidad de las políticas laborales, tributarias y de seguridad social vigentes

Si bien las políticas y regulaciones laborales están establecidas y vigentes, el nivel de exigibilidad de las mismas no parece ser el óptimo ni el deseado, en particular en lo que se refiere a la población informal. Aunque el control por incumplimiento de estas normas se puede observar en las calles y a través de reportes y publicidad de las autoridades laborales, tributarias y de aseguramiento social, no se observa que este control llegue hacia los informales ni que exista una decisión explícita de alcanzarlos con estas medidas de política. Para lograr una mayor inclusión de la informalidad en las esferas formales, las autoridades deben forzar los controles y sanciones, incluyéndolos directamente en sus agendas operativas y políticas, hacia los informales. Aunque en un primer momento, posiblemente, los réditos de este tipo de políticas no sean palpables e inclusive

¹ Este argumento es bidireccional ya que buscar formalizar las actividades informales no sólo impone costos en los reguladores sino también en los informales que hasta el punto previo a la formalización permanecen invisibles y por lo tanto no incurren en los costos que impone la formalidad.

se puedan percibir como pérdidas, el impacto de las mismas debería llegar en un mediano y largo plazo. La dirección de esta recomendación debería atacar tanto a los oferentes como demandantes informales. Por un lado, empleadores que no formalizan su actividad deberían ser sancionados de la misma forma en la que se sanciona a los formales que incumplen o evaden sus obligaciones. Para los oferentes informales, las condiciones de exigibilidad deberían ser equiparadas a los ya formalizados. En este sentido, es posible que a pesar de que las normas, leyes y regulaciones vigentes especifiquen las consecuencias de la evasión y omisión de las mismas, los mecanismos para llegar (e incluir) a los informales deban ser mejoradas, actualizadas o, de plano, creadas. Es en este sentido donde la decisión política es fundamental si es que se quiere incluir a este importante grupo y asumir los costos de este ajuste sin que necesariamente los beneficios se puedan recolectar en el corto plazo.

Aunque algunos esfuerzos se han realizado en este sentido, tanto en el campo tributario como en el aseguramiento social, como se mencionó anteriormente, los esfuerzos no han estado concentrados en el conjunto excluido de los informales. En este sentido es muy probable también que los que ya están incluidos dentro del ámbito formal colaboren en la implementación y exigibilidad de estas políticas ya que las mismas igualarían el terreno de competición en actividades donde informales y formales se enfrentan en desigualdad de condiciones, estos últimos enfrentando mayores costos².

Sin embargo, y dado que la formalización impone costos, para que la política de exigibilidad produzca resultados se requiere un sistema de incentivos que la acompañe. En este sentido, los empleadores que emplean trabajo informal (véase aquellos que operan sin RUC) podrían recibir incentivos tributarios (al menos en una primera etapa) para que su inclusión en la formalidad se vuelva atractiva. En esta dirección, la parte operativa de la formalización (“tramitología” y burocracia) podría ser simplificada y acelerada para hacer esta más atractiva para la inclusión de los informales en el circuito formal.

2 Camen Pagés, Gaëlle Pierre y Stefano Scarpertta, *Job Creation in Latin America and The Caribbean: Recent Trends and Policy Changes*, IDB, Washington 2009.

4.2. Replantear el rol de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)

Existe evidencia de que una parte muy importante de la informalidad se encuentra concentrada en las PYMES³. En este sentido, una mejora en la situación externa de las mismas tiene el potencial beneficio de inclusión de la informalidad. Políticas orientadas a mejorar la situación de las PYMES apuntan en esta dirección y se pueden mencionar entre otras:

- Un entorno macroeconómico estable con claras reglas de juego (imperio de la ley y clara regulación). Necesariamente el enfoque de políticas (y la agenda de política pública) deben tener un importante contenido empresarial pero con una visión transversal que no sólo considere grandes y medianas, sino también a las PYMES.
- Mejorar las políticas de fomento empresarial (ver punto anterior).
- Mejorar la capacidad organizativa de las PYMES en gremios para influir en las decisiones de política, en especial a las que atañen a este sector. Al mismo tiempo, se debe mejorar la competitividad de las PYMES desarrollando cadenas de valor y producción específicas, de ser posible con un componente tecnológico y moderno importante.
- Promover la inclusión de nuevas firmas en el tejido empresarial vigente al mismo tiempo que se promueve los emprendimientos modernos y con inclusión de tecnología que promueve la competitividad y la agregación de valor. En esta dirección Samuel Freije (2001) recomienda facilitar el registro de nuevas empresas: Se debe constituir en un procedimiento fácil y rápido. Los gobiernos locales, así como los bancos dedicados al microfinanciamiento, deben encarar actividades promocionales que induzcan a los pequeños empresarios a registrar sus empresas con el fin de tener acceso a microcréditos e instrucción en habilidades gerenciales. La promoción de registro puede encontrar resistencia por parte de aquellas empresas que prefieren seguir sin registrarse para evadir la recaudación de impuestos.

4.3. Repensar la seguridad social

La progresión de la informalidad a la formalidad se estanca no sólo por los costos que impone la formalización (en particular los referidos a la seguridad

³ Camen Pagés, Gaëlle Pierre y Stefano Scarpertta, *Job Creation in Latin America and The Caribbean: Recent Trends and Policy Changes*, IDB, Washington 2009 y Jorge Arroyo, *Economía Informal: Conceptos, Medición y Política Pública*, CEDES-OIT, Buenos Aires, 2009.

social) sino también por el hecho de que los beneficios de esta formalidad no se perciben completamente. En esta dirección, aunque para ello se requeriría de importantes consensos, se puede plantear un sistema de cotizaciones o aportes diferenciados a la seguridad social que considere los beneficios que pudiesen ser más atractivos para el sector informal acompañado de un programa intensivo y sostenido en el tiempo para promover los beneficios de la formalidad. Para el Ecuador esta sería una política de largo aliento en donde los patrones culturales⁴ de la informalidad pueden ser muy difíciles de romper.

⁴ Osvaldo Hurtado, *Las Costumbres de los Ecuatorianos*, Planeta, Quito, 2008.

5. Conclusiones

La informalidad en el Ecuador es un fenómeno que puede resultar difícil de clasificar y describir y este trabajo presenta una caracterización de la informalidad en los últimos 10 años (2000-2009). Durante este periodo, el cual tiene como precedente la crisis financiera y económica de 1999, la historia del Ecuador es convulsionada y se caracteriza por una importante agitación política reflejada por la inestabilidad de las instituciones y una seguidilla de sucesiones presidenciales que, a excepción del presidente actual Rafael Correa quien ocupa el cargo de forma continua desde 2007, tuvo como indicador principal que ninguno de los presidentes electos terminara su periodo. Con las sucesiones presidenciales vinieron también el ensayo de un espectro amplio de políticas laborales y sociales que cubre la distancia entre la liberalidad del mercado laboral hasta políticas que hacen más rígidas las relaciones laborales.

A la luz de estos antecedentes, este trabajo trata de medir la informalidad de distintas maneras que van desde la definición de informalidad presente en las encuestas de empleo y desempleo, pasando por una definición de informalidad que considera el número de contribuyentes a la seguridad social como porcentaje de la PEA hasta la relaciones de dependencia que vinculan a los empleadores con el ente recolector de impuestos. En este marco de las tres distintas definiciones, una de las conclusiones es que a lo largo del periodo en cuestión, la informalidad ha sido persistentemente elevada y cercana al 60%. Al caracterizar a los informales, por distintos atributos, uno de los puntos que más destaca es que la informalidad afecta más a los hombres que a las mujeres aunque estas últimas son más susceptibles de ser afectadas por el desempleo. Otro punto interesante es que la incidencia de la informalidad es mayor en área rural.

Tomando en cuenta estas características se propusieron distintas medidas de política que podrían permitir incluir a los excluidos informales. Las medidas propuestas incluyen una mayor exigibilidad de la obligatoriedad de las relaciones formales en particular en el área laboral, tributaria y de seguridad social y la inclusión de este tema en la agenda de política pública. El regulador tiene los elementos para promover la formalidad, sin embargo (y posiblemente por una decisión explícita de este) no los utiliza (de ahí que la informalidad sea mayor en las áreas rurales donde la exigibilidad es menor en todos los aspectos). Otra medida propuesta tiene que ver con un esquema de incentivos para favorecer y

facilitar la inclusión de la informalidad al ámbito formal a través de la simplificación de los requisitos para formalizarse, la promoción de las PYMES como lugares donde la informalidad está presente y pudiese fácilmente entrar al ámbito formal y, la posibilidad de separar las prestaciones de la seguridad social para que el sector informal encuentre atractivo participar en ella (y formalizarse) escogiendo las prestaciones que más le benefician.

Una de las hipótesis que aún queda por ser verificada es el impacto que la cultura y las instituciones tienen sobre la informalidad. Aunque parte de la persistencia de la informalidad puede deberse a las condiciones antes descritas, las características idiosincráticas de la sociedad ecuatoriana junto con sus instituciones pueden jugar un rol importante sobre la informalidad. Esta hipótesis corresponde a un área de futura investigación.

Anexos

En el período entre 2000 y 2009, el INEC ha realizado la Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo, de la que se extrae la información de este capítulo. En esta sección se detalla ciertas consideraciones metodológicas de dichas encuestas.

1. Encuestas

Se utilizaron las Encuestas de Empleo, Subempleo y Desempleo levantadas por el Instituto de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC) entre 2000 y 2009. Aún que la frecuencia de estas Encuestas es trimestral, se restringió el análisis a las encuestas del cuarto trimestre de cada año por contar con una muestra más grande y mayor número de preguntas de interés.

Cabe destacar que en la encuesta del año 2002, sólo hay 8'318,720 de personas (equivalentes, según el factor de expansión), cuando debía haber algo menos de 13 millones de personas. Por este motivo, no se puede usar los datos en términos absolutos, aunque si los usamos en análisis relativos de informalidad.

2. Muestra

Cabe resaltar que las muestras (es decir, el universo de personas a la que se encuesta) así como las definiciones de ciertas categorías ha cambiado en el tiempo. En particular, se debe notar que las preguntas de mercado laboral se realizaron a personas de 10 o más años de edad en 2000 y 2009, mientras que se las aplicó a personas de 5 o más años de edad en el resto de años. Para garantizar la comparabilidad del análisis, se restringió las muestras a aquellas personas de 10 o más años de edad.

3. Informalidad vs. Subempleo

Las encuestas correspondientes a los años 2000 a 2006 identifican personas “Informales” o “Subempleadas informales” de otras formas de subempleo. Inclusive se dichas encuestas no clasificaron a los empleados informales como parte de la PEA. Las encuestas de 2007, 2008 y 2009 reclasificaron esta categoría como “Otro tipo de subempleo.” Más allá de esta distinción formal, los tamaños

relativos de estos dos grupos han variado significativamente entre encuestas, producto de criterios distintos de clasificación. Por este motivo se propone juntar los dos grupos en uno, al que llamamos “Informales + Subempleados” de modo que el análisis sea consistente a través del tiempo.

4. Nivel de educación

La encuesta identifica el nivel de educación del encuestado y por lo que también se estudia la relación en entre educación e informalidad.

El sistema educativo cambió en 2001 de un esquema de primaria y secundaria de seis años cada uno, a uno de educación básica y media de 10 y tres años, respectivamente. Para hacer el análisis comparable, hemos agrupado primaria con educación básica y secundaria con media. Se hace esto basado en la evidencia empírica del impacto que tiene completar un nivel académico es más relevante que el número exacto de años de estudio¹. Adicionalmente, por tratarse de un sistema nuevo, la cantidad de individuos mayores de 10 años que estudiaron bajo el nuevo esquema es pequeña y el impacto de esta medida no será demasiado importante.

5. Empresa tiene Registro Único de Contribuyentes (RUC)

El universo de esta pregunta es desconocido, así que para hacer sentido de los datos mostrados, se excluyeron las respuestas de menos de 10 años o inactivos. Las fracciones presentadas en la Figura 4 representan el porcentaje de respuestas válidas para personas en la PEA que dijo trabajar en una empresa sin RUC.

¹ Véase Cahuc, P. and A. Zylberberg (2004). Labor Economics. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. para una revisión completa de la literatura.

Bibliografía

Arroyo Jorge, “Economía Informal: Conceptos, Medición y Política Pública”, CEDES-OIT, Buenos Aires, 2009.

Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, #1895, enero 2010

Freije, S., “El empleo informal en América Latina y el Caribe: causas, consecuencias y recomendaciones de política”, Serie Documentos de trabajo mercado laboral, Banco Interamericano de Desarrollo - IESA, Venezuela, 2001

González, C., “El sector informal urbano del Ecuador: una visión de su magnitud actual y la particular situación de la mujer en éste”, América Latina, Hoy N. 22, pp. 43-47, 2006

ILO, Regional Office for Latin America and the Caribbean, “Informality in Urban Employment and health and pension coverage in the region”, Labour Overview, Latin America and the Caribbean. Pág. 18-20., 2008

Links de Legislación Ecuatoriana a texto completo, http://www.estade.org/IIILegislaci%F3n/indexlink_leyes.html, varias visitas.

Pagés Camen, Pierre Gaëlle y Scarpetta Stefano, “Job Creation in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and Policy Changes”, IDB, Washington D.C. 2009

Pérez, F, Villasagua, C. y Intriago, X, “Determinantes de la informalidad urbana en el Ecuador, según la encuesta nacional de ingresos y gastos de hogares urbanos 2003-2004”, Tesis de Grado Escuela Superior Politécnica del Litoral de la carrera de Economía con mención en Gestión Empresarial, 9 p., 1999

Registro Oficial, <http://www.derechoecuador.com/>, varias visitas

Tokman, V., “Integrating the informal sector in the modernization process”, SAIS Review, Volume 21, No.1, Winter-Spring 2001, pp. 45-60