

Reunión de la Comisión de Expertos de Seguridad Social de Uruguay
9 de diciembre, 2020

Las contribuciones sociales y la actividad informal: De la teoría a la evidencia

TRUMAN G. PACKARD
LIDER DE LA PRACTICA DE DESAROLLO
HUMANO PARA MEXICO

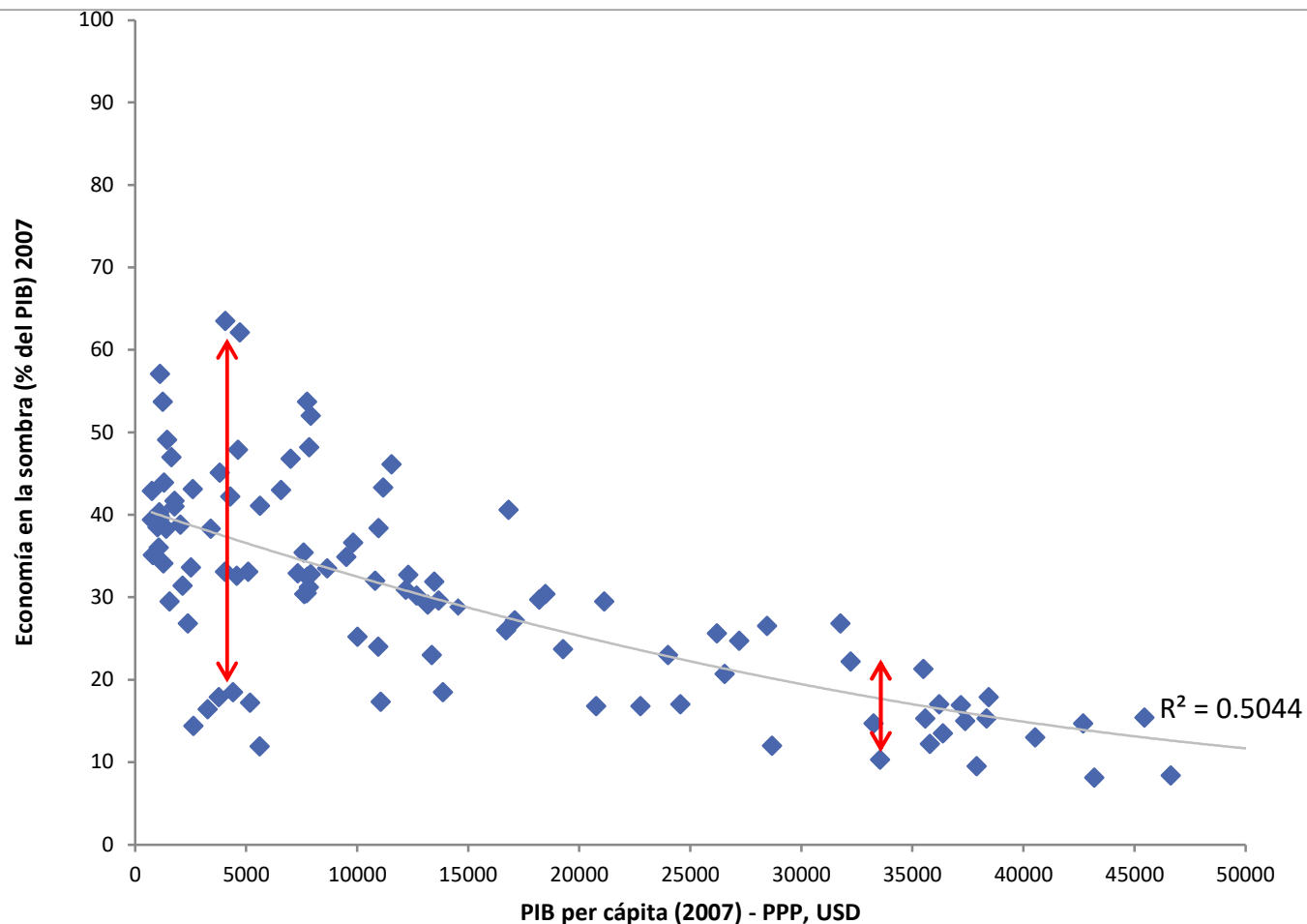


Hoja de Ruta

- Observaciones de los datos internacionales
- Teoría: modelos de precios de la mano de obra en dos sectores
- Revisión de la evidencia empírica
- Importancia de las regulaciones laborales y su aplicación
- Propuesta para minimizar el “impuesto” de la seguridad social
- Apéndice: Importancia de la gobernanza y la “moral fiscal”



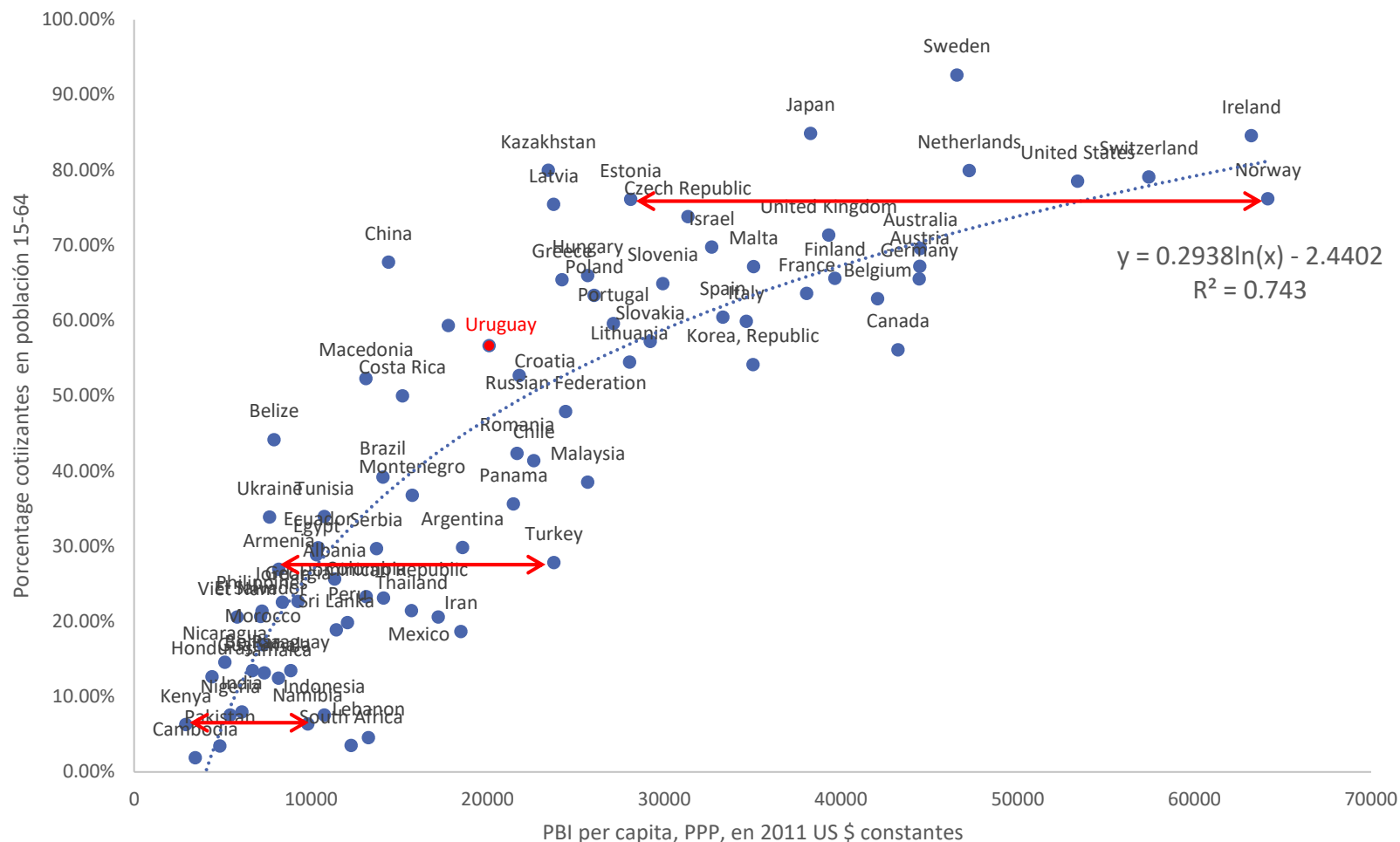
El tamaño de la economía informal (\$\$) está fuertemente asociado con el nivel de desarrollo, pero con una variación más amplia a bajos niveles de ingresos



Fuente: Packard, Koettl & Montenegro (2012) <http://hdl.handle.net/10986/9377>

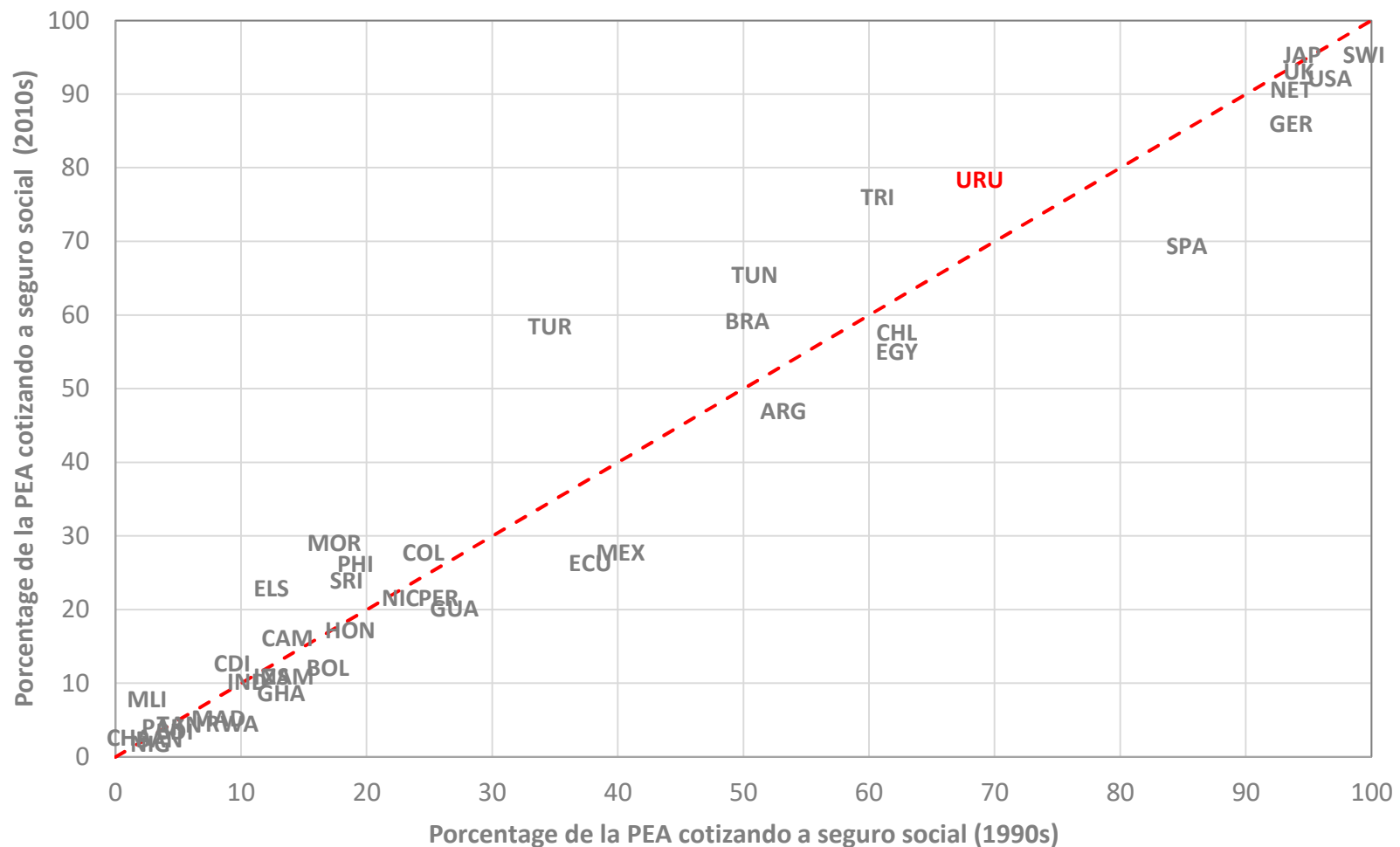
El trabajo informal (criterio “seguro social”) también está muy correlacionado con los ingresos, y muestra una variación importante entre los países con niveles semejantes de desarrollo

Cotizantes (% población edades 15-64) y PBI per capita



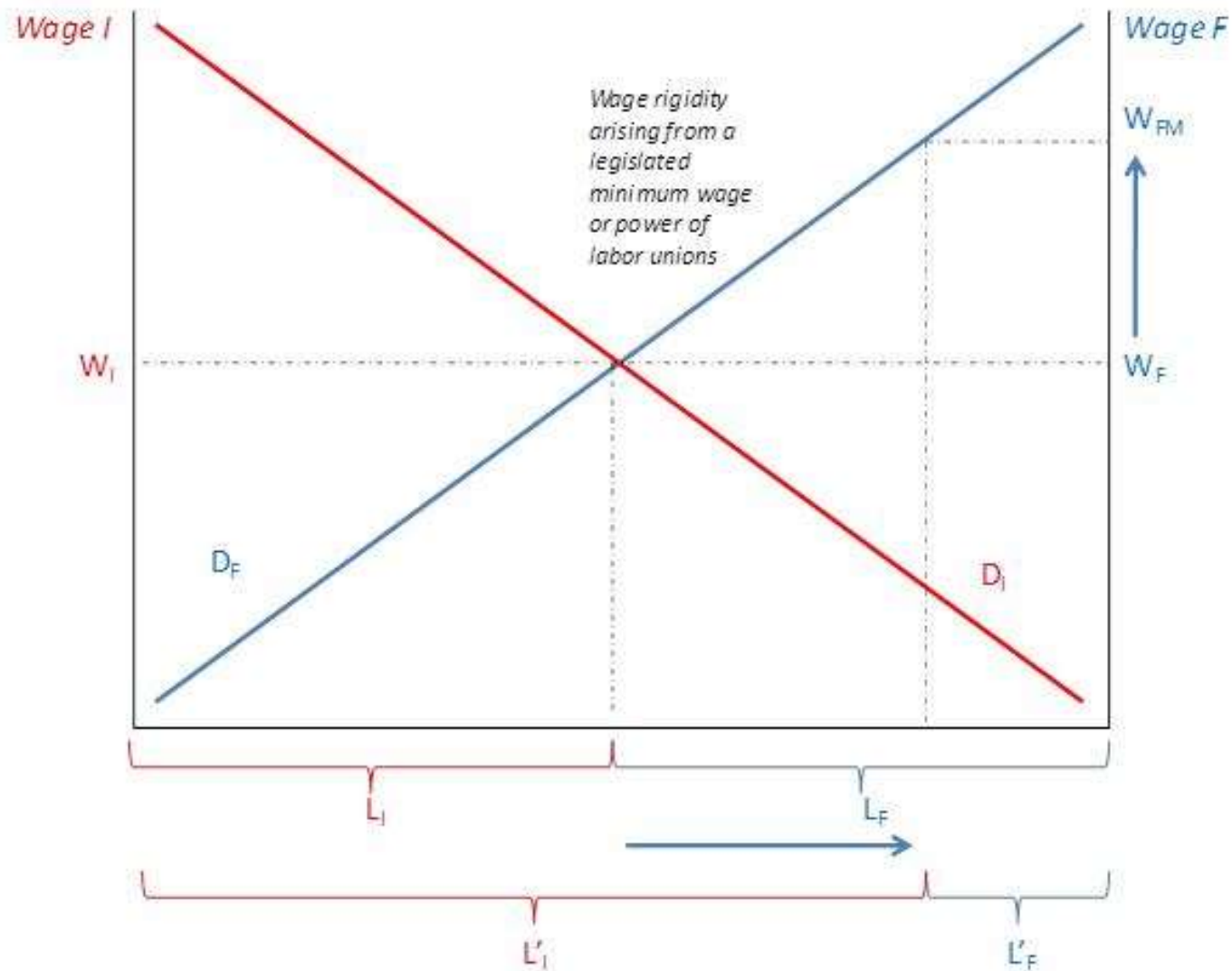
Fuente: Base de Datos de Pensiones del Banco Mundial

La proporción de cotizantes en la fuerza laboral es bastante estable durante largos períodos de tiempo

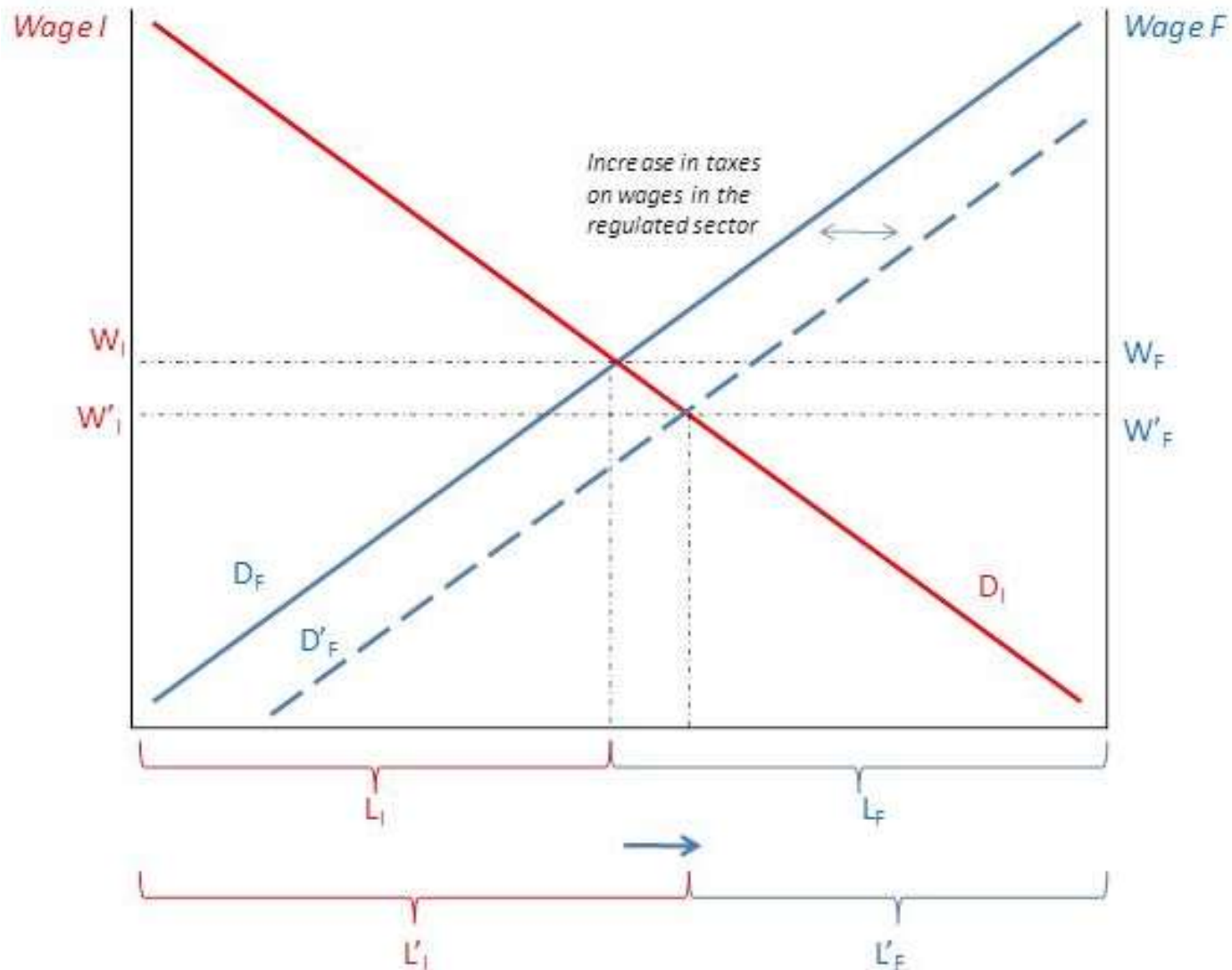


Fuente: Base de Datos de Pensiones del Banco Mundial

Modelo clásico de fijación de precios laborales: Segmentación causada por “piso” en salarios



Otras regulaciones y cargas, aumentan los "impuestos" y incentivan el empleo informal si trabajadores valoran beneficios menos que el "costo"



¿Qué muestra la evidencia empírica? (1)

País y año	Cambio en la contribución	Observación	Inferencia/conclusiones
Colombia 1980s-1990s (Kugler, et al, 2003; 2008)	Aumento en tasa de contribución y en salario mínimo	Aumento del 10% en el impuesto sobre la nómina estaría relacionado con una disminución del 4% al 5% en el empleo formal ,	Alza en tasas de contribución combinan con aumentos significativos en salario mínimo, para subir el precio de mano de obra relativo a su productividad
Colombia 2012 (Kugler, et al 2017)	Los trabajadores que ganan menos de diez veces el salario mínimo tuvieron una reducción del 13,5% en los impuestos sobre la nómina entre 2013 y 2015.	La probabilidad de empleo formal y la probabilidad de transición al empleo aumentan para los grupos afectados después de la jubilación.	La disminución de las cargas fiscales a la nómina tiende a aumentar los puestos de trabajo formales, esto en un escenario donde el salario mínimo es relevante ("binding").
Brasil (Carmo, 2012)	Una exención de impuestos sobre la nómina estipulada por el gobierno para industrias en varios sectores	No hubo evidencia de un impacto directo en el grado de formalización de las relaciones laborales, ni en la tasa de deslocalización entre los sectores de la actividad económica, ni aumento de empleo	La dinamicidad del sector también importa (incluido exposición a competencia y mercados); sin estímulos a crecer, la empresa puede 'capturar' los beneficios del subsidio sin generar más empleo o más inversión

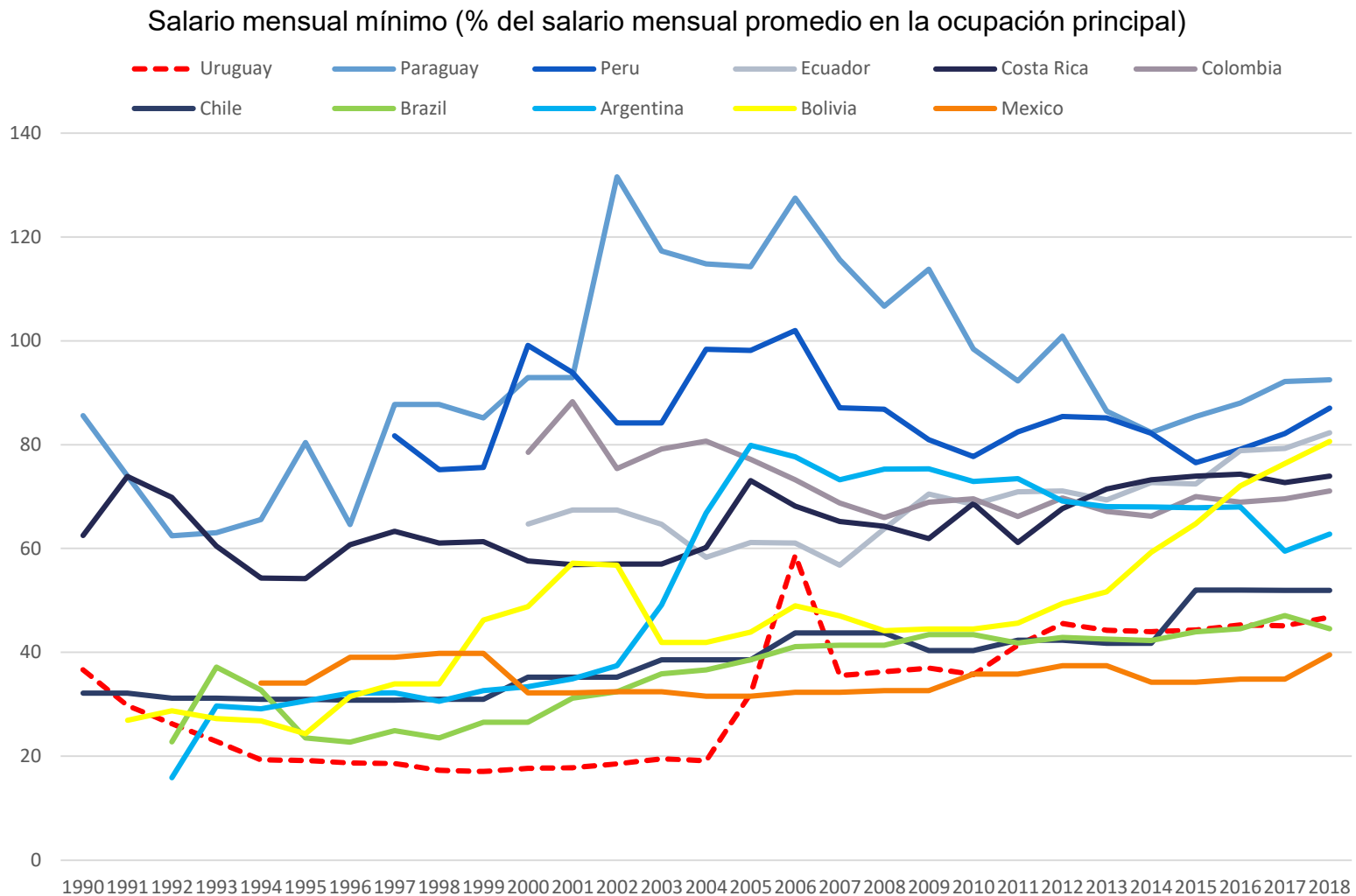


¿Qué muestra la evidencia empírica? (2)

País y año	Cambio en la contribución	Observación	Inferencia/conclusiones
Argentina 1993 - (Cruces, et al, 2010)	Una tasa impositiva nacional uniforme de nómina del 33% se redujo en cantidades variables en 85 regiones en entre 6,6% y 23,1	Cambios en las tasas de impuestos sobre la nómina causaron un cambio en los salarios iguales a la mitad de la reducción porcentual de los impuestos.	No hay efectos significativos de los cambios en el impuesto sobre la nómina en empleo formal. La evidencia de que los cambios salariales eran sólo cuando se redujeron los impuestos, lo que puede ser indicativo de rigideces salariales a la baja (los salarios no podían disminuir cuando se incrementaron los impuestos, posiblemente debido al salario mínimo restricciones).
LA Regional (18 países) (Pages 2017)	Meta análisis de cambios de tasas fiscales y de seguro social	Una reducción en los impuestos sobre la nómina puede efectos en los países con salarios mínimos elevados en relación con el ingreso per cápita.	La reducción de los impuestos sobre la nómina es una posible palanca para aumentar y ampliar la cobertura del seguro social entre la fuerza laboral. Sin embargo, los efectos de las reducciones de impuestos varían según los países, lo que a menudo resulta en grandes cambios salariales, pero efectos relativamente pequeños en el empleo.

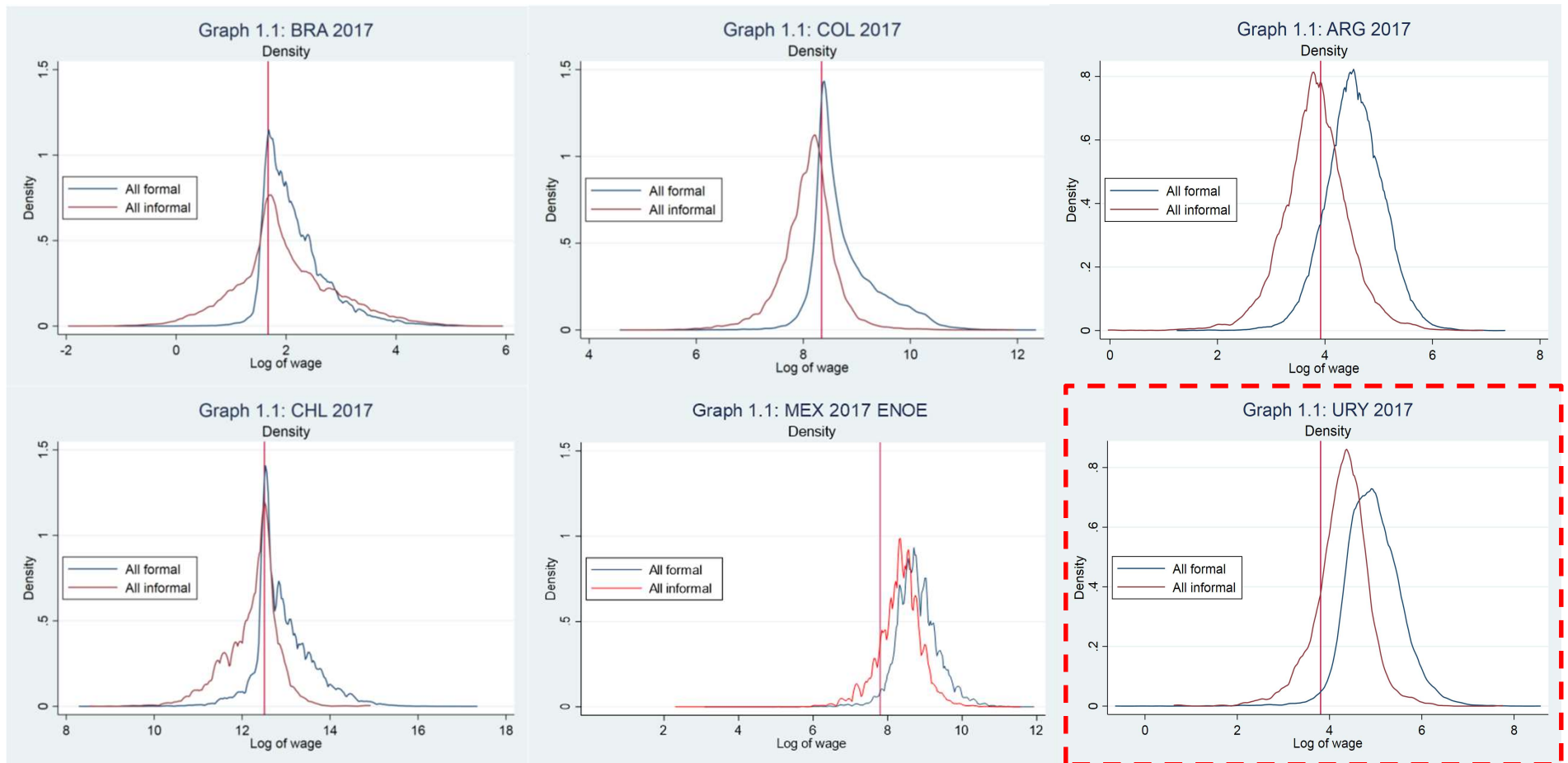


Al determinar la contribución mínima para cumplir con la ley, el nivel del salario mínimo afecta al tamaño de la "cuña" fiscal



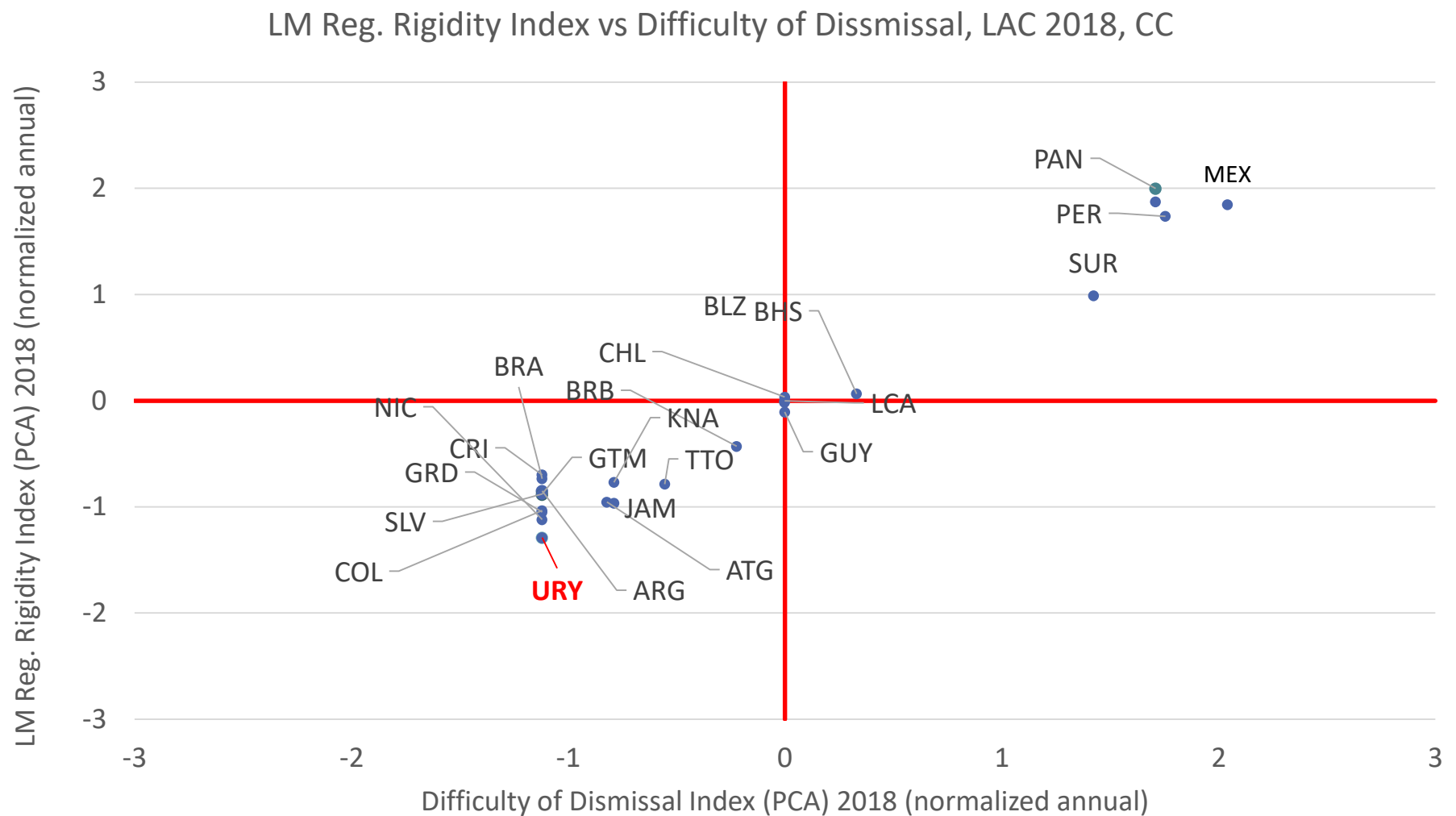
Fuente: SIMS IADB 2018

Nivel y la eficacia con la que se aplica el mandato también afectan al tamaño de la "cuña" fiscal

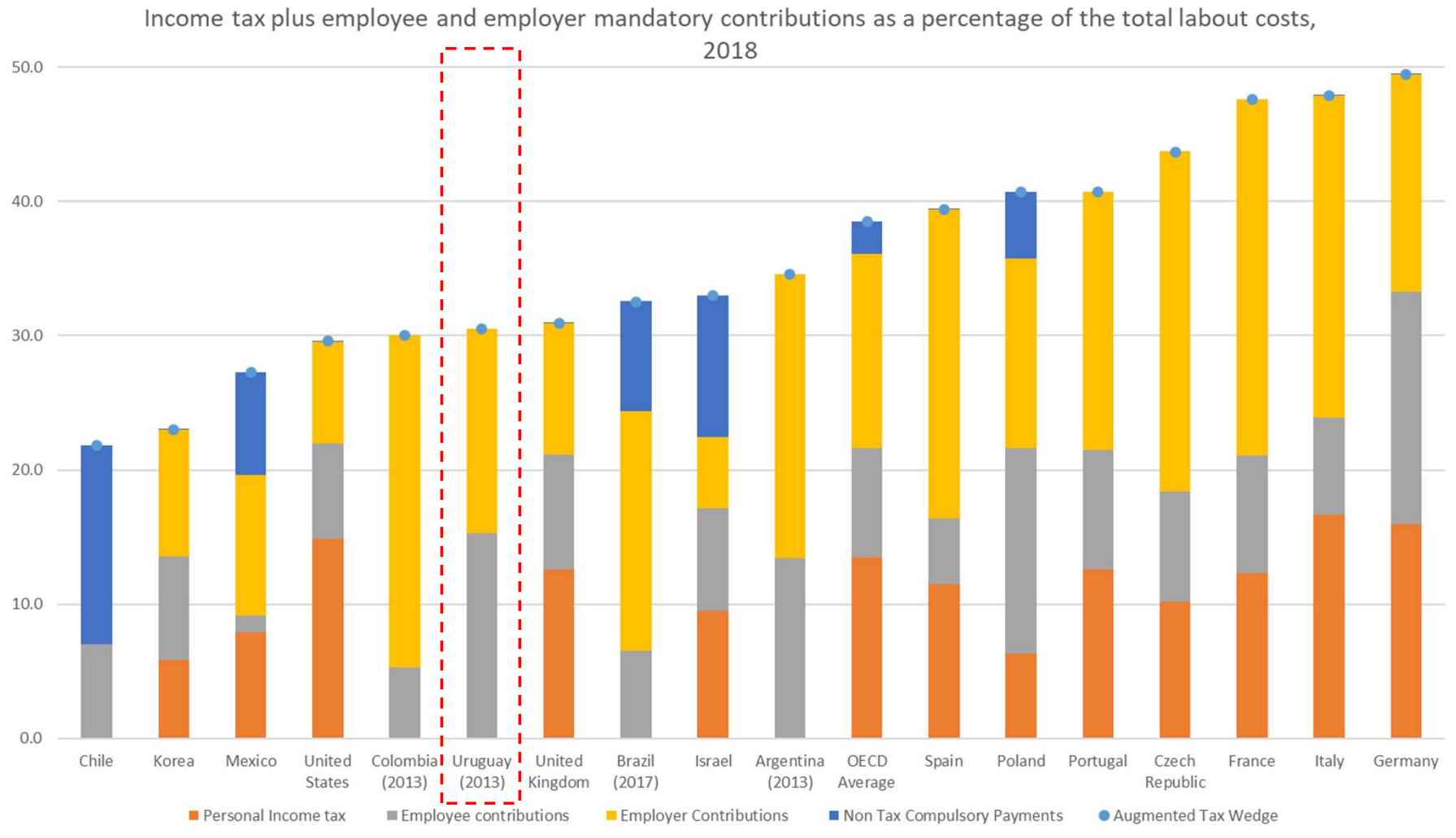


Fuente: Montenegro y Packard (próximamente)

Las regulaciones del mercado laboral muy restrictivas también aumentan los costos de cumplimiento



La cuña fiscal incluye varios tipos de costos que pueden ser percibidos de manera diferente según su objetivo (desde totalmente redistributivo hasta ahorro individual)

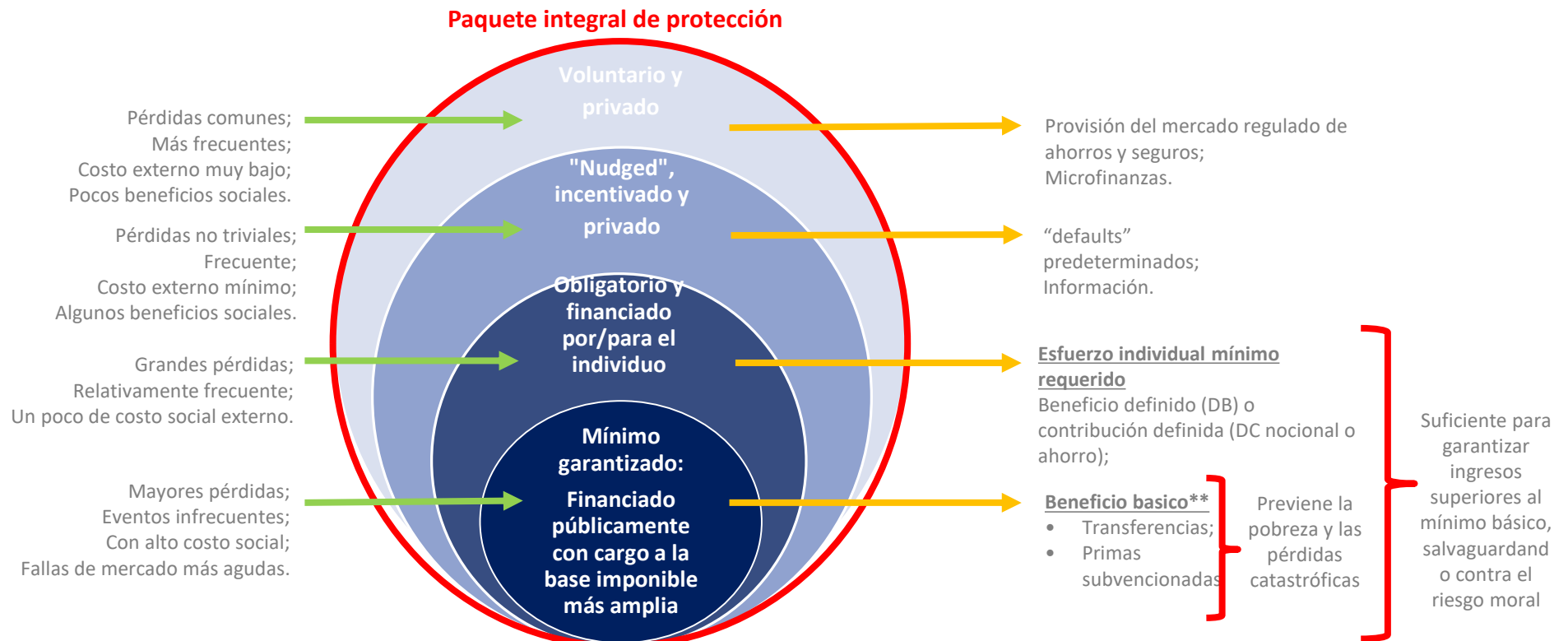


No todos los mandatos se perciben únicamente como impuestos.
(ver Summers, 1989)

País y año	Cambio en la contribución	Observación	Inferencia/conclusiones
Chile 1980s (Grubber 1997)	La reforma a cuentas individuales también disminuyó el impuesto sobre la nómina en un 25%, en promedio, en un intervalo de 6 años.	Impuesto total sobre la nómina, sin aumentar las tasas de empleo.	Valoración individual (como parte de la remuneración) por los afiliados, pero en contexto de una baja total en contribuciones
Chile 2010	Reforma de la indemnización y introducción de seguro de cesantía con un cargo nuevo de 3 pp	Ningún impacto en tasas de informalidad, y mas 'apuro' en búsqueda de los que usan ahorro	Valoración distinta por los afiliados de cobertura por ahorro individual que por plan de reparto
11 países LA (Packard 2002)	Bajas y subas en contribución total, con nuevo elemento 'ahorro individual'	Canto mayor la parte de la contribución total se destina al ahorro individual, mas participantes en la PEA	Efecto podría ser valoración distinta al ahorro individual obligatorio que al reparto obligatorio, PERO también un imagen renovado/reformado de los sistemas de pensiones
15 países LA (Lora y Farjado 2012)	Comparación del impacto de cambios en tasas de diferentes impuestos (a la nomina, IVA, etc.)	Los impuestos sobre la nómina reducen el empleo y aumentan los costos laborales cuando sus beneficios no son valorados por los trabajadores.	Cuando los beneficios son valorados, los impuestos sobre la nómina aumentan la participación laboral y no aumentan los costos laborales.



Se necesitan mandatos para crear y sostener a los bienes públicos.
Entonces, ¿cómo podemos cambiar la percepción de "impuestos" a "propuesta de valor"?



**** Reemplaza las garantías contributivas y los incentivos fiscales**



Fuente: Packard, et al. (2019)

Conclusiones principales

La contribución obligatoria es solo un factor a tomar en cuenta

Como los individuos valoran los beneficios de la formalidad es importante (Antón, et al, 2012)

El “entorno” también es el determinante clave

- Regulación laboral y otras exigencias de la formalidad (ver Ulyssea, 2010 y Pages, 2017)
- Como el ‘costo-beneficio’ varia según los demás impuestos y beneficios

Esto incluye la percepción popular de la “oferta publica” y normas/comportamientos aceptables (“moral fiscal”) – **ver apéndice**

La calidad del instrumento y utilidad para el afiliado son “condiciones necesarias”



apéndice

GOBERNANZA Y LA 'MORAL FISCAL'



Los modelos clásicos dejan observaciones empíricas importantes sin explicación

Diferencias sustanciales en el trabajo informal en países con mercados laborales igualmente regulados, o donde los gobiernos implementan intervenciones similares.

Bajo empleo informal en varios países "altos" impuestos y regulación (los nórdicos) y el alto empleo informal en los países con impuestos "bajos" (Irlanda, América Latina)

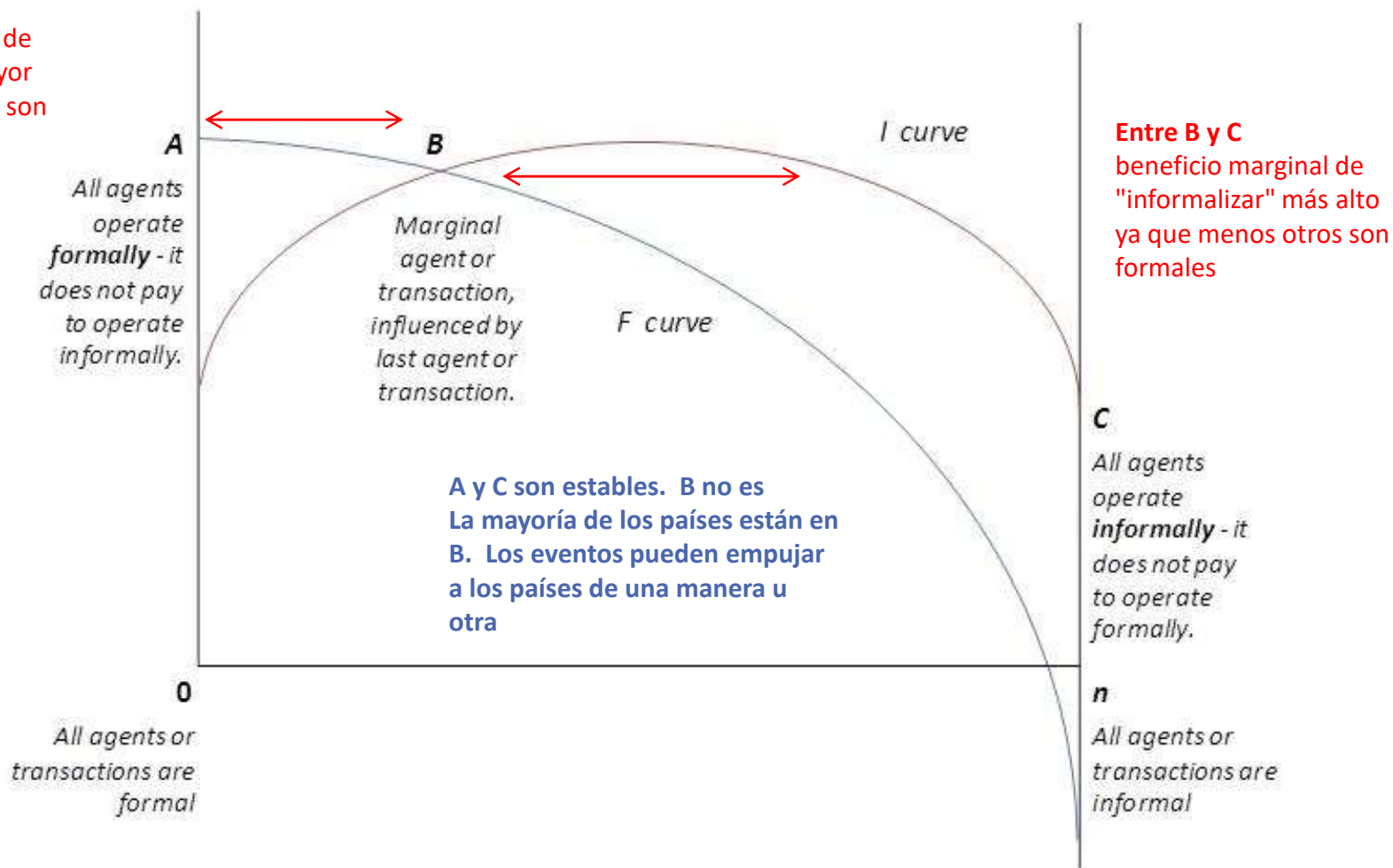
Dos países con tasas de cotización e impuestos semejantes, el mismo salario mínimo (% del salario medio), pero diferentes niveles de empleo informal



Teniendo en cuenta las normas e instituciones: Los beneficios/costos de la informalidad dependen de cuántas otras personas están en la informalidad.

Entre A y B

Beneficio marginal de "formalizar" es mayor ya que pocos otros son informales



Implicancias

Importancia de las condiciones iniciales (historia) a los resultados observados en un momento dado.

Si una economía comienza o se “choquea” hacia un nivel marginalmente más alto de actividad informal, podría avanzar implacablemente hacia el equilibrio estable y de alta informalidad en el punto C.

Si el nivel inicial de actividad informal es bajo, la economía gravitará hacia el punto de equilibrio A.

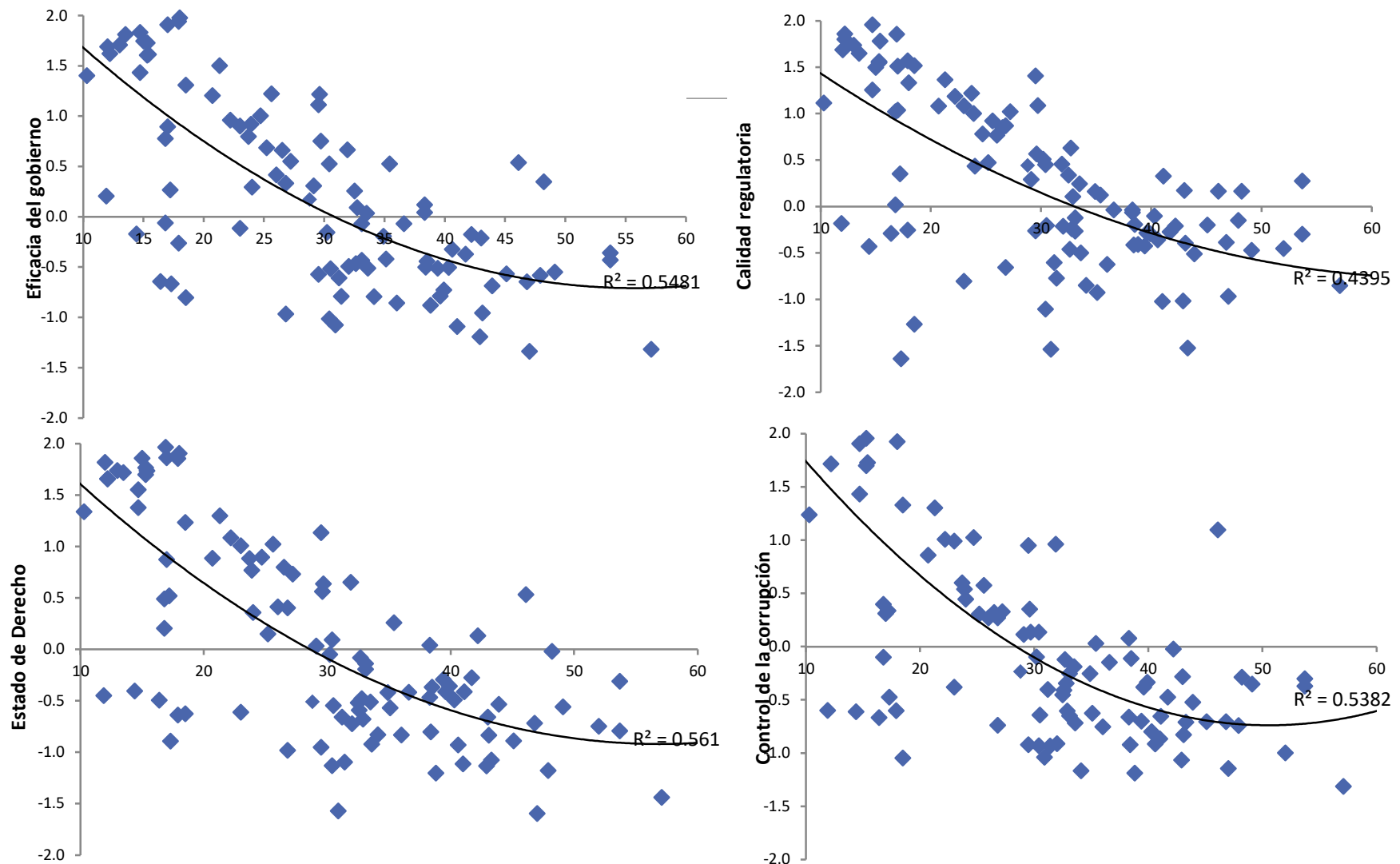
Incluso los pequeños cambios pueden tener un gran impacto en el nivel final de informalidad si una economía comienza en puntos cercanos a B.

La elección racional del individuo, influenciada por lo que todos los demás han elegido

- Las normas sociales se vuelven de importancia crítica
- Las actitudes hacia el Estado también.



Instituciones y la gobernanza son factores importantes y correlacionados con la informalidad



Fuente: Indicadores de gobernanza mundial con estimaciones de Schneider et al (2011)

Referencias

- ANTON, A. "The effect of payroll taxes on employment and wages under high informality." *IZA Journal of Labor and Development* 3:20 (2014)
- ANTON, A., Trillo, F. H., & Levy, S., 2012. *The end of informality in México? fiscal reform for universal social insurance* (Vol. 1300). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- CARMO, M. S. Avaliação empírica da desoneração da folha salarial. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), 2012.
- CRUCES, G., S. Galiani and S. Kidyba. "Payroll taxes, wages and employment: Identification through policy changes." *Labour Economics* 17:4 (2010): 743–749
- GRUBER, J. The incidence of payroll taxation: evidence from Chile. *Journal of Labor Economics*, v. 15, n. 3, 1997
- KUGER, A. D.; Kugler, M. D. The labour market effects of payroll taxes in a middle-income country: evidence from Colombia. CEPR discussion paper, 2003
- KUGLER, A.; KUGLER, M. D. Labor market effects of payroll taxes in developing countries: evidence from Colombia. NBER Working Papers 13855, 2008
- KUGLER, A.; KUGLER, M. D.; HERRERA-PRADA, L. O. Do payroll tax breaks stimulate formality? Evidence from Colombia's reform. *Economia*, fall 2017
- PACKARD, Truman; Gentilini, Ugo; Grosh, Margaret; O'Keefe, Philip; Palacios, Robert; Robalino, David; Santos, Indhira. 2019. Protecting All : Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work. Human Development Perspectives;. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32353>
- PACKARD, Truman; Koettl, Johannes; Montenegro, Claudio E.. 2012. In From the Shadow : Integrating Europe's Informal Labor. Directions in Development : Human Development. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9377>
- PAGES, C., 2017. Do Payroll tax cuts boost formal jobs in developing countries. *IZA World of Labor*, 345-345.
- PERRY, Guillermo E.; Maloney, William F.; Arias, Omar S.; Fajnzylber, Pablo; Mason, Andrew D.; Saavedra-Chanduvi, Jaime. 2007. Informality : Exit and Exclusion. Latin American and Caribbean Studies. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6730>
- RIBE, H., Robalino, D., & Walker, I., 2012. From right to reality: incentives, labor markets, and the challenge of universal social protection in Latin America and the Caribbean. The World Bank.
- Summers, L. H. "Some simple economics of mandated benefits." *American Economic Review, Papers and Proceedings* 79:2 (1989): 177–183.
- ULYSSEA, G. Regulation of entry, labor market institutions and the informal sector. *Journal of Development Economics*, v. 91, p. 87-99, 2010

