

A plena vista

Los gobiernos pueden reducir la economía subterránea al mejorar las instituciones que promueven un crecimiento incluyente

Anoop Singh,
Sonali Jain-Chandra
y Adil Mohommad

LA OLA mundial de protestas públicas en contra de la mala gestión de gobierno y la falta de crecimiento incluyente constituye un recordatorio oportuno de la importancia de crear instituciones sólidas y ampliar la economía formal para promover el crecimiento económico y el acceso a las oportunidades.

Con demasiada frecuencia, la falta de buena gestión institucional y el exceso de regulación obligan a los trabajadores y a las pequeñas empresas a trasladarse al sector informal —la llamada economía subterránea o paralela—, en el cual se producen bienes y servicios lícitos pero se los oculta deliberadamente de las autoridades para evitar impuestos, el cumplimiento con normas laborales u otros requisitos legales.

Nuestros estudios confirman que las empresas que enfrentan una regulación onerosa, una aplicación desigual de las normas jurídicas y corrupción tienen un incentivo para ocultar sus actividades en la economía subterránea. Nuestra conclusión es que las instituciones son un determinante más importante del tamaño de la economía subterránea que los niveles de ingreso, la inflación o las tasas tributarias altas.

Como argumentan Daron Acemoglu y James Robinson en *Why Nations Fail*, la principal diferencia entre los países ricos y pobres son las instituciones políticas y económicas creadas por el hombre, no la cultura ni la geografía. En su obra muestran que las naciones prosperan cuando establecen instituciones incluyentes y propicias para el crecimiento, y fracasan cuando sus instituciones promueven los intereses de un pequeño grupo privilegiado, en lugar de generar beneficios económicos y poder político al alcance de muchos.

Ventajas y desventajas

Las economías subterráneas extensas plantean una multitud de problemas para la formulación de las políticas. Las instituciones débiles pueden interactuar con un sector informal grande en

un círculo vicioso que degrada más la calidad de las instituciones que rigen y promueven la actividad económica: el Estado de Derecho, la ausencia de corrupción y la reducción de la carga regulatoria innecesaria a su mínima expresión.

Además, cuando las economías informales son grandes, las estadísticas oficiales son poco fidedignas y poco exhaustivas, lo cual complica la formulación de políticas bien fundamentadas. Y la participación limitada en la economía formal implica que sus ventajas —protección de los derechos de propiedad, acceso a los mercados de crédito y normas laborales adecuadas— posiblemente no sean generalizadas. Eso a su vez desalienta el crecimiento económico y niega a muchos las oportunidades que brinda la economía.

Desde una perspectiva más positiva, al sector informal le toca un papel importante, sobre todo en las economías en desarrollo, donde se lo puede considerar como el terreno preparatorio para el futuro crecimiento económico en la economía formal. Funciona como un amortiguador importante ante la incertidumbre económica y el subdesarrollo del sector formal porque ofrece a grandes segmentos de la población un medio para ganarse la vida. De hecho, las economías informales son mucho más amplias en los países pobres y emergentes que en los más ricos.

Pero las empresas que trabajan en el sector informal enfrentan una variedad de restricciones que les dificulta operar y crecer. Algunas podrían estar vinculadas a la infraestructura, como el acceso a la electricidad, la tierra y el agua; otras son institucionales y son las que abordamos en nuestro estudio; y otro grupo está vinculado al acceso a las nuevas tecnologías, la intermediación financiera y otros beneficios asociados a la participación en la economía formal. Por ejemplo, a diferencia de los países con sistemas maduros de derechos de propiedad, en los cuales el capital puede aprovecharse intensivamente para la actividad productiva, en los países pobres suele ser muy difícil establecer siquiera los derechos

de propiedad, y aún más arduo gozar de sus beneficios, como la capacidad para potenciar el ahorro propio y la protección que ofrece la propiedad formal.

En nuestro estudio, exploramos la relación entre la calidad institucional y el grado de informalidad, y, como quizás era lógico esperar, determinamos que las deficiencias institucionales como un exceso de regulación y un Estado de Derecho endeble tienden a estar asociadas con economías informales más grandes.

La creación de instituciones

El término “instituciones” es amplio y abarca la red de reglas que rigen las interacciones sociales. Nos referimos a las instituciones formales que influyen en la actividad económica y la gobier-

La contribución del FMI

El FMI respalda el desarrollo de instituciones económicas como parte del asesoramiento que proporciona durante la supervisión y la asistencia técnica a los países miembros. Tras la crisis financiera internacional, ha estado a la vanguardia de la reforma de los marcos de regulación y supervisión financiera. Y para luchar directamente con el problema de la economía subterránea, el FMI ha brindado asistencia técnica a los países miembros para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, y en relación con cuestiones institucionales y de gobernabilidad más amplias en los casos de sectores subterráneos extensos que podrían acarrear implicaciones macroeconómicas.

nan, y nos centramos en el Estado de Derecho, la ausencia de corrupción y la reducción de la carga regulatoria innecesaria a su mínima expresión, que en la práctica promueven y protegen la actividad económica.

Los retos de crear instituciones sólidas y ampliar la economía formal se encuentran entrelazados. El fortalecimiento institucional exige capacidad para hacer cumplir las reglas y proteger los derechos sin sacrificar los incentivos económicos. Un Estado debe contar con capacidad y recursos abundantes para mejorar la calidad institucional.

Pero una economía maniataada por un sector informal grande posiblemente no disponga de recursos suficientes para incorporar a la capacidad institucional las mejoras necesarias para reducir el alcance de la actividad informal. Si el gobierno intenta obtener recursos aumentando los impuestos, es posible que las empresas se refugien en la economía informal para evitarlos, erosionando aún más la capacidad estatal. Eso pone en marcha un ciclo vicioso que puede prolongar el “equilibrio malo” entre la debilidad institucional y el limitado grado de desarrollo del sector formal.

¿Cuán grande es la economía subterránea?

Es difícil estimar el tamaño de la economía informal porque la finalidad misma de las operaciones subterráneas suele ser evitar la detección, y los países quizá carezcan de la capacidad necesaria para monitorear la actividad paralela. Aunque no existen indicadores directos del tamaño ni de la composición de la economía subterránea, existen varios métodos indirectos, como la extrapolación del exceso de demanda de dinero en efectivo, el consumo inexplicado de electricidad o las tendencias del mercado laboral. Estos métodos indirectos

llevan a pensar que la economía paralela tiene un tamaño considerable en muchos países (véase el mapa).

Según las estimaciones de 2006, en la mayoría de las economías avanzadas la economía paralela representa 14%–16% del PIB, y en las economías emergentes, representa 32%–35% (Schneider, Buehn y Montenegro, 2010). Es mucho más grande en América Latina, América Central y África —en muchos casos, más de 40% del PIB—, en tanto que en Oriente Medio y las economías emergentes de Asia representa 25%–35% del PIB. La economía paralela continúa siendo sustancial, pero se ha reducido con el correr del tiempo.

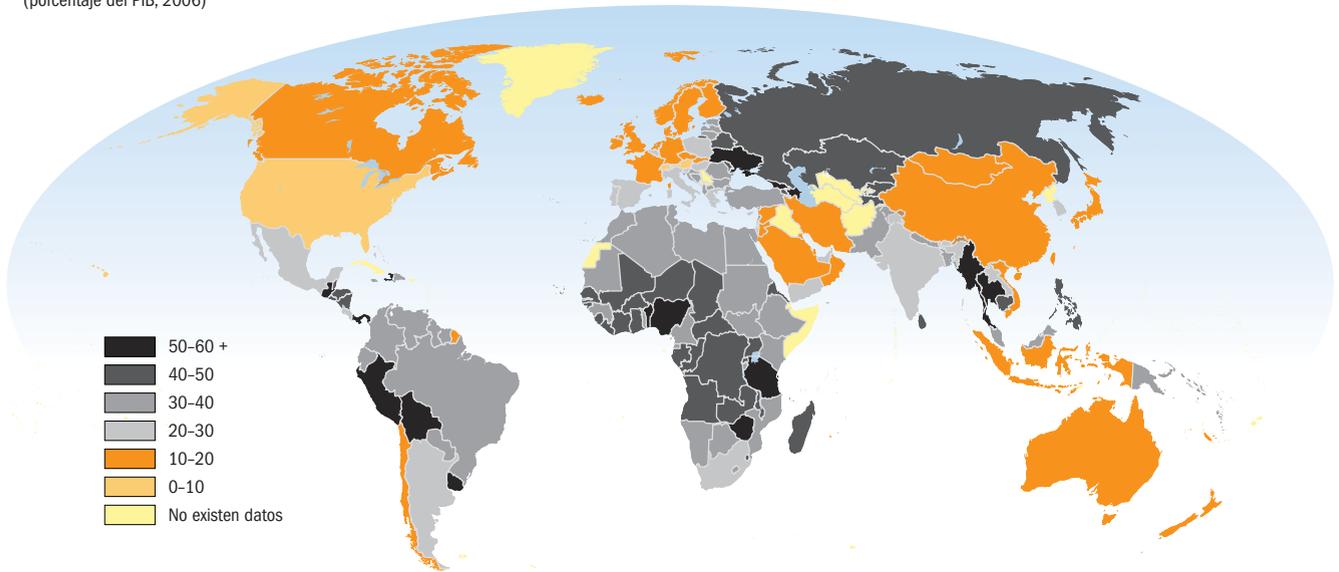
El grado de informalidad también puede variar por sector dentro de los países, de acuerdo con la índole de la actividad. Por ejemplo, es posible que el sector de los servicios —como el comercio minorista callejero y los servicios domésticos— y la agricultura de subsistencia sean completamente informales, dado que requieren poco capital y poca formación. La actividad manufacturera que exige mucha mano de obra puede



Un zapatero trabaja a la vera del camino en Harare, Zimbabwe.

Una larga sombra

La economía subterránea tiene una presencia significativa en gran parte del mundo.
(porcentaje del PIB, 2006)



Fuente: Schneider, Buehn y Montenegro (2010).

Nota: Las fronteras, los colores, las denominaciones y toda otra información contenida en este mapa no reflejan la posición del FMI con respecto a la situación jurídica de ningún territorio, ni el aval o la aceptación de dichas fronteras por parte de la institución.

ser sumamente informal. Y las actividades que requieren aptitudes avanzadas y capital tienen lugar principalmente en el sector formal.

La influencia de la tributación

Existen considerables debates sobre el efecto que produce un aumento de la tributación en la actividad económica subterránea.

Por una parte, los regímenes tributarios más engorrosos (con una administración exigente y tasas tributarias elevadas) pueden empujar a las empresas a la actividad subterránea para evitar los impuestos e incrementar las utilidades. Las estimaciones muestran que si la carga impositiva se vuelve más onerosa ante los ojos de las empresas, el tamaño de la economía paralela aumenta 11,7 puntos porcentuales (Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobaton, 1998).

Las instituciones son el determinante más importante del tamaño de la economía subterránea.

El alza de los impuestos, por el contrario, también puede estar asociada a una contracción de la economía subterránea, dado que puede conducir a un aumento de la recaudación y a una mejora del suministro de bienes públicos, como por ejemplo un fortalecimiento del ambiente jurídico que estimule a las empresas a operar en el sector oficial.

Un punto de vista diferente es que las instituciones políticas, económicas y sociales son los principales impulsores de la actividad económica subterránea. De hecho, la carga regulatoria, el aumento de la corrupción y el debilitamiento del entorno jurídico se encuentran correlacionados sin excepción con una economía extraoficial más extensa. La carga regulatoria incluye los costos vinculados al cumplimiento con las restricciones de habilitación y

crea costos adicionales para las empresas, lo cual quizá las incentive a sumergirse en la economía subterránea. Un aumento de la carga regulatoria equivalente a 1 punto porcentual (medida según el índice de la Heritage Foundation) está asociado a un aumento de 12% del tamaño de la economía informal (Friedman *et al.*, 2000).

Las restricciones laborales engorrosas a menudo conducen a un aumento del empleo informal y, por ende, alimentan la economía subterránea. La Organización Internacional del Trabajo estima que más de 70% de los trabajadores de los países en desarrollo se encuentran fuera de la economía oficial, a pesar de que la economía subterránea representa apenas alrededor de 35% del PIB.

Una de las consecuencias accidentales de una regulación laboral excesivamente exigente es que, al encarecer la contratación, promueve los arreglos informales. El resultado de las restricciones a la contratación y al despido pensadas para la protección del trabajador ha sido desalentar la contratación en el mercado formal porque el cumplimiento tiende a ser costoso y engorroso. Lo que hacen las empresas es contratar informalmente, pagar en negro y no proporcionar seguro médico ni otras prestaciones.

Otra desventaja del sector informal es la falta de acceso de las empresas y los particulares al sector financiero formal. En muchos países en desarrollo, menos de la mitad de la población tiene una cuenta en una institución financiera, y en algunos países esa cifra es menos de uno de cada cinco hogares. Esta falta de acceso al financiamiento mantiene a las empresas atrapadas en operaciones de escasa productividad y perpetúa la desigualdad, ya que es necesario recurrir a recursos propios, y a menudo limitados, para poner en marcha un negocio.

Cuantificación de la teoría

De acuerdo con nuestro estudio, que se basa en datos sobre casi 100 países, hemos determinado lo siguiente:

- La mejora de las instituciones está vinculada a una economía paralela significativamente más pequeña. Si la calidad

institucional global experimenta una mejora equivalente a 1 desviación estándar, la economía paralela se contrae casi 11 puntos porcentuales. Análogamente, una mejora parecida del Estado de Derecho está asociada a una reducción de 8 puntos porcentuales del porcentaje que ocupa la economía paralela.

- Las instituciones son el determinante más importante del tamaño de la economía subterránea. Si neutralizamos las instituciones, otros factores, como las tasas impositivas, la inflación y el ingreso per cápita dejan de ser estadísticamente significativos. No es el aumento de los impuestos en sí lo que hace crecer la economía paralela, sino la debilidad de las instituciones y del Estado de Derecho. Las empresas tienen un incentivo para sumergirse en la economía subterránea para evitar no una fuerte tributación, sino las regulaciones y la carga administrativa que imponen.

- Los países con más corrupción suelen tener economías subterráneas más extensas. Un aumento relativamente pequeño de la corrupción se traduce en un aumento mucho más fuerte del tamaño de la economía paralela.

Manos a la obra

El sector informal constituye una parte significativa de las economías de muchos países y representa una oportunidad de crecimiento vital, especialmente para los países en desarrollo. Debido a la variedad de problemas que enfrenta la actividad económica informal, una economía subterránea extensa y persistente puede conducir a un bajo nivel de productividad y crecimiento en los sectores en que predomina y exigir medidas correctivas. Para promover al máximo el crecimiento incluyente es necesario comprender los incentivos que motivan la actividad subterránea, para atraer a la mayor cantidad posible de gente a la economía formal. Los expertos han propuesto algunas ideas para liberar el potencial del sector informal e integrarlo al sector formal. Por ejemplo, los gobiernos que desean reducir el tamaño de la economía paralela podrían centrarse en afianzar el Estado de Derecho, crear accesos a la economía formal y aplicar estrictamente solo las regulaciones necesarias mínimas.

Una condición crítica para que prospere la actividad del sector privado es un sistema de derechos de propiedad que funcione bien.

Las empresas de la economía formal que gozan de estos derechos y protecciones pueden transformar los activos en capital de trabajo y ampliar sus operaciones. De Soto (2000) sostiene que reconocer los activos del sector informal como propiedad podría ayudar a convertirlos en capital susceptible de inversión. En general, la reforma institucional debería incluir medidas encaminadas a aligerar las cargas regulatorias y afianzar el Estado de Derecho para hacer cumplir efectivamente el conjunto mínimo necesario de regulaciones. De más está decir que las circunstancias propias de cada país y sector determinarán la trayectoria exacta y el orden de las medidas de política, que variarán considerablemente.

Dado que las instituciones son críticas para desalentar el crecimiento de las economías subterráneas y catalizar el crecimiento económico a largo plazo, el desarrollo institucional debe ocupar un lugar central. Además de crear un marco jurídico y judicial sólido como base de instituciones adecuadas, es importante dar prioridad al establecimiento y el fortalecimiento de instituciones económicas, que a su vez tienen un profundo impacto en la estabilidad macroeconómica, el acceso a los derechos de propiedad y su afianzamiento, y el libre comercio. ■

Anoop Singh es Director del Departamento de Asia y el Pacífico del FMI. Sonali Jain-Chandra es Economista Principal y Adil Mohommed es Economista en ese departamento.

Referencias:

- Acemoglu, Daron, y James A. Robinson, 2012, Why Nations Fail: Origins of Power, Prosperity, and Poverty (Nueva York: Crown Publishing).*
- De Soto, Hernando, 2000, The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else (Nueva York: Basic Books).*
- Friedman, E, S. Johnson, D. Kaufmann y P. Zoido-Lobaton, 2000, "Dodging the Grabbing Hand: the Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries", Journal of Public Economics, vol. 76, págs. 459-93.*
- Johnson, S., D. Kaufmann y P. Zoido-Lobaton, 1998, "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy", American Economic Review, vol. 88 (mayo), págs. 387-92.*
- Schneider, F, A. Buehn y C. Montenegro, 2010, "New Estimates for the Shadow Economies All Over the World", International Economic Journal, vol. 24, No. 4, págs 443-61.*

¿Le gustan estas páginas?



¡Entonces síganos
en Facebook!
[www.facebook/
financeanddevelopment](http://www.facebook.com/financeanddevelopment)

