

Febrero 2023

WP5-2023-006

N° de serie

DOCUMENTO DE TRABAJO

Economía informal y tributación: estado actual del conocimiento y agenda para futuras investigaciones y políticas

Autores

Cristian Castrillón

Eduardo Bustamante

Wilman Gómez



ALIANZA EFI
Economía Formal e Inclusiva

Economía informal y tributación: estado actual del conocimiento y agenda para futuras investigaciones y políticas¹

Cristian Camilo Castrillón Gaviria²

Eduardo Andrés Bustamante Ochoa³

Wilman Arturo Gómez Muñoz⁴

“Cuando la legalidad es un privilegio al que sólo se accede mediante el poder económico y político, a las clases populares no les queda otra alternativa que la ilegalidad. Este es el origen del nacimiento de la economía informal, que Hernando de Soto documenta con pruebas incontrovertibles.”

Mario Vargas Llosa, Prólogo de El Otro Sendero.

Resumen

Este capítulo presenta una revisión de la literatura sobre la relación entre la tributación y la economía informal. Primero, se esboza un enfoque integral que explica un posible origen de la informalidad y cómo ha sido su evolución hasta la actualidad en los países en vía de desarrollo y emergentes. Esto es importante para justificar el aspecto tributario y así establecer las relaciones encontradas en cuanto a lo referente a la economía informal y la tributación. Posteriormente, se aborda el fenómeno de informalidad referenciando los principales hallazgos de la literatura internacional teniendo en cuenta las correspondientes variaciones particulares de la informalidad y las circunstancias de cada país. La revisión evidencia que la relación entre tributación e informalidad depende

¹ Los autores agradecen al Programa Colombia Científica - Alianza EFI por el apoyo financiero del programa inclusión productiva y social: programas y políticas para la promoción de una economía formal, código 60185, que conforma la Alianza EFI - Economía Formal Inclusiva, bajo el Contrato de Recuperación Contingente No FP44842-220-2018

² Profesor Ocasional Departamento de Economía y miembro del Grupo de Macroeconomía Aplicada, Universidad de Antioquia. e-mail: cristian.castrillon@udea.edu.co, <https://orcid.org/0000-0002-9601-2625>

³ Profesor de Cátedra Departamento de Economía y miembro del Grupo de Macroeconomía Aplicada, Universidad de Antioquia. e-mail: eandres.bustamante@udea.edu.co, <https://orcid.org/0000-0003-4537-7744>

⁴ Profesor Asociado Departamento de Economía y miembro del Grupo de Macroeconomía Aplicada, Universidad de Antioquia. e-mail: wilman.gomez@udea.edu.co, <https://orcid.org/0000-0002-0194-7189>

del grado de gobernabilidad y calidad institucional en las economías, a su vez que se logran identificar en esta literatura claramente los diferentes motivos por los cuales es importante gravar tanto al sector formal como informal: cumplimiento fiscal moral, recaudo de ingresos fiscales, gobernanza, equidad justa y formalización con crecimiento económico. Debido a la importancia relativa de la informalidad dentro de la producción total de estas economías, y sus implicaciones en cuanto al crecimiento y la prosperidad a largo plazo, sigue estando abierta la discusión, y por ello se hace fundamental contar con algunos mecanismos de formalización y la tributación es uno de estos.

Palabras clave: Economía informal, economía subterránea, tributación, sectores formales e informales, economía sumergida.

Clasificación JEL: E26, J46, 017

1. Introducción

En las economías que se registran un alto grado de informalidad, los recursos públicos para combatir las recesiones profundas, problemas sociales y apoyar la recuperación posterior son más limitados que en otras economías. En las Economías Emergentes y Economías en vía de Desarrollo (EMED, de ahora en adelante) donde los niveles de informalidad son superiores a la media, los ingresos públicos representaron, en total, aproximadamente el 20 % del PIB, entre 5 y 12 puntos porcentuales por debajo del nivel de otras EMED. El gasto público también se redujo hasta en 10 puntos porcentuales del PIB. Asimismo, la capacidad de los bancos centrales para apoyar a las economías se ve limitada por los sistemas financieros subdesarrollados asociados a la informalidad generalizada (Banco Mundial, 2021).

Dado lo anterior y de acuerdo con el informe por parte del Banco Mundial llamado: “*The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*” (Banco Mundial, 2021). Se hace un ejercicio exhaustivo para comprender mejor hoy la informalidad y, de éste, surgen cinco recomendaciones generales para los responsables de la formulación de políticas de las EMED: en primer lugar, adoptar un enfoque integral, ya que la informalidad es reflejo de un subdesarrollo generalizado y no puede abordarse de forma aislada; en segundo lugar, adaptar las medidas a las circunstancias de cada país, dado que las causas de la informalidad varían considerablemente; en tercer lugar, mejorar el acceso a la educación, los mercados y el financiamiento para que los trabajadores y las empresas informales puedan ser lo suficientemente productivos como para lograr un proceso de transición exitoso hacia el sector formal; en cuarto lugar, mejorar la gobernanza y el clima para los negocios, de manera que el sector formal pueda prosperar y así absorber el sector informal, y, en quinto lugar, simplificar la normativa fiscal para reducir el costo de operar formalmente y aumentar el costo de operar informalmente.

Con estos cinco elementos presentes, el objetivo de este capítulo es abordar la relación que hay entre tributación e informalidad. El punto de partida es tomar un referente general que abarque conceptual y teóricamente tal relación y enfocada especialmente para las EMED, se buscará identificar y analizar las políticas destinadas a mejorar las actividades informales dentro de la cadena de valor y organizar a las poblaciones que son dependientes de la economía informal. A su vez explorar y sintetizar los hallazgos

en la literatura acerca de la relación negativa entre tributación e informalidad, la relación positiva entre tributación e informalidad y, adicionalmente, mirar la relación entre tributación y evasión, siendo esta última una de las razones por las cuales existe informalidad y por esto se hace especial énfasis en ésta. Adicionalmente, se señalan algunos casos existentes en la literatura acerca de reformas e intentos por tratar de formalizar las economías mediante el sistema tributario. Finalmente, se ofrecen algunas consideraciones de política y reflexiones al respecto.

2. Marco de referencia general para comprender la relación entre informalidad y tributación

2.1 El Otro Sendero de Hernando de Soto

Las facultades de adaptación y resiliencia que ha mostrado la economía informal llaman la atención de los gobiernos y hacen dudar entre la intervención o *laissez-faire*⁵. La mayoría de las instituciones a nivel internacional se han enfocado en dos tipos de políticas en cuanto a la intervención de economía informal: la primera, es ofrecer un componente básico de las estrategias de alivio contra la pobreza, esto es, la provisión de actividades generadoras de ingresos o de un mínimo de días laborados por un periodo de tiempo; la segunda, es apoyar la creación o la promoción de microempresas. A través de sus principales componentes y variantes, estas políticas pueden ser analizadas alrededor de tres pilares fundamentales que son: 1) la protección social, 2) la mejora de las competencias a través de la educación y formación técnica y profesional (EFTP), y 3) la financiación (especialmente microfinanzas), así como dos enfoques específicos para mejorar las actividades informales dentro de la cadena de valor de la estructura productiva de cada economía y la organización de las poblaciones dependientes sobre la economía informal.

Las políticas de intervención en la economía informal vía mejoramiento de habilidades y financiación abordan el problema desde la perspectiva de la oferta de la producción informal, la búsqueda del mejoramiento y el acceso a crédito para el desarrollo de una organización intensiva en capital de las micro firmas generan incentivos correctos para

⁵ La frase “Laissez-faire” es una expresión francesa que significa «dejen hacer, dejen pasar» refiriéndose a una completa libertad en la economía: libre mercado, libre manufactura, bajos o nulos impuestos, libre mercado laboral y mínima intervención de los gobiernos.

el camino hacia la formalización. Mientras que, la protección social es un enfoque diferente que podría ser visto desde el enfoque de la oferta, no es del todo claro aún. Pero en algunos casos un sistema de protección social universal puede ser considerado como un medio eficiente para elevar la productividad de la fuerza de trabajo, haciéndola más saludable y confiada en cuanto a su futuro y a sus relaciones con respecto a sus empleadores. Sin embargo, a nivel macroeconómico, la primera preocupación de los estados y de las instituciones financieras que ofrecen ayuda, asesoramiento y crédito a los gobiernos de los países en desarrollo es el tema tributario. Como se ha visto en la literatura, en las EMED, la economía informal representa una proporción significativa del PIB (Charmes, 2000; Schneider, 2005; Schneider et al, 2010; Buehn & Schneider, 2012; Elgin & Schneider, 2016), entonces la cuestión del seguimiento y monitoreo por parte de los gobiernos es crucial para la transformación de recursos e ingresos fiscales, de ahí que, el apoyo a las microempresas en este sector tenga la intención de transformar sus actividades en formales y así poder estar sujetas al posible pago de impuestos.

En la literatura sobre el tema es muy complejo encontrar teorías, modelos o enfoques que permitan abordar la cuestión tributaria en el sector informal. Por fortuna, contar con la lectura de De Soto (1987) permite la integración de varias visiones acerca de la informalidad, pues al ser un trabajo interdisciplinario y enfocado para el caso peruano y una pequeña parte para las economías latinoamericanas, será en este trabajo el gran referente sobre el cual vamos a construir el análisis e integrar la revisión de la literatura. La razón principal es porque De Soto realmente maneja en su análisis el enfoque neoclásico, estructuralista y legalista sobre el sector informal⁶; es decir, para De Soto la informalidad es explicada por múltiples razones que vamos a exponer a continuación y que corresponde a las realidades de las EMED.

Para De Soto (1987) la economía informal ha sido mal estudiada e incorrectamente comprendida en la literatura económica, su propuesta es entender a la economía informal como un camino de solución para los países subdesarrollados, que han estado sometidos a gobiernos y élites políticas que no han permitido hacer movilidad social, en

⁶ El enfoque neoclásico de la informalidad explica el sector informal como producto de las decisiones racionales por parte de unos agentes económicos que han sido excluidos o rechazados por parte del sector formal, así estos agentes buscaran hacer lo mejor posible para lograr el máximo posible de sus objetivos dado un conjunto de restricciones. El enfoque estructuralista de la informalidad explica el sector informal como un sector que es subordinado al sector formal, con el objetivo de reducir costos, favorecer a algunos sectores formales y grupos de poder que buscan someter a los pequeños productores y comerciantes. El enfoque legalista explica que los arreglos institucionales en el sector informal son respuestas racionales para enfrentar la coerción, la tributación y el hostigamiento por parte del Estado, en definitiva, es un problema de carácter institucional.

esencia la informalidad surge como una necesidad por parte de los sectores sociales desfavorecidos e ignorados. La interpretación de **De Soto (1987)** es innovadora y polémica a la hora de interpretar las causas de la miseria, injusticia social, e improductividad de las EMED. De esta manera, se destruyen los mitos acerca de la visión negativa o pesimista sobre la informalidad.

Es importante resaltar que, cuando se habla de economía informal se piensa inmediatamente en un problema para la sociedad. Debido a que esos empresarios, cuyas industrias y negocios no están registrados, no pagan impuestos y no se rigen por las leyes, reglamentos y pactos vigentes, en sí, no hacen parte del contrato social y de ahí surgen preguntas como: ¿no son, acaso, competidores desleales de las empresas que operan en el sector formal, las cuales si pagan sus impuestos? ¿al evadir sus obligaciones tributarias no privan al Estado de recursos necesarios para atender a las necesidades sociales y realizar las urgentes obras de infraestructura social?

De Soto (1987) sostiene que esa manera de abordar el problema es totalmente errónea. Para De Soto el problema no es la economía informal, sino el Estado y es acá donde entra la relación con el aspecto tributario. Ya que, es la incapacidad estatal para satisfacer las aspiraciones más elementales de los pobres. A pesar de que este autor defiende la libertad económica, él mismo reconoce que ante la informalidad se debe de intervenir, se debe de atacar la ineptitud y la naturaleza discriminatoria del Estado en las EMED. Y en esencia, se podría integrar la visión institucional de Coase en De Soto, ya que este último en su modelo exige que se debe de reconocer los costos de la legalidad. Es decir, para De Soto, el problema de la informalidad radica en los altos costos de transacción para legalizarse en el sector formal. El tiempo de gestión para registrarse legalmente, tiene implicaciones no solo productivas, sino también sociales. **De Soto (1987)** muestra que legalizar una pequeña industria, en las condiciones que se enfrenta, está fuera de las posibilidades de un agente económico de recursos modestos, como es el caso de los informales. Adicionalmente, también muestra que contar con vivienda propia por la vía de la ley es costoso. Y, los costos de autorización para abrir una mínima tienda o dispendio de ventas en la misma casa son altos.

De Soto muestra que las sociedades en las que impera un gran tamaño del sector informal, el sistema legal parece concebido para favorecer exclusivamente a los favorecidos y castigar, manteniéndolos en una permanente condición de fuera de la ley, a los que no lo son. Estos tipos de sistemas se condenan a sí mismos al subdesarrollo, es decir, a no progresar y a hundirse más en la ineficiencia y la corrupción. Se ofrece

así, una visión rica de que el problema de la informalidad corresponde a la agenda del desarrollo económico. No obstante, De Soto señala que la economía informal o “sociedad paralela” como la denomina a veces, puede ser auténtica, productiva y creativa a la hora de encarar problemas que no soluciona el Estado y tampoco la economía formal. Esto es importante para comprender los distintos motivos por los cuales no hay incentivos a pagar impuestos por parte del sector informal.

La argumentación que ofrece De Soto (1987) es que cuando los campesinos rurales migraban a las ciudades expulsados de sus tierras por la sequía, las inundaciones, la sobrepoblación, la declinación de la agricultura o la violencia, encontraron que el sistema legal imperante le cerraba el ingreso a éste, hicieron lo único que le quedaban a fin de sobrevivir: inventarse fuentes de trabajo y ponerse a trabajar al margen de la ley. Carecían de capital físico y de formación técnica o educación; por lo cual, no podían aspirar a obtener créditos ni a operar bajo la protección de un seguro, ni de la policía, ni de los jueces, y sabían que su negocio estaría siempre amenazado por toda clase de riesgos. Sólo contaban con su voluntad de sobrevivir, de mejorar, con su imaginación y su propio capital humano, pero no desarrollado a su máxima plenitud.

Dado lo anterior: el comercio, la industria, la vivienda y el transporte – no lo han hecho nada mal – porque han demostrado ser abrumadoramente más productivos en sus empresas informales que el Estado a la hora de proveer recursos a la sociedad. En este sentido, vale la pena hacer ciertas preguntas claves: ¿A cuántas personas da empleo el sector informal? De los mercados que existen ¿cuántos han sido construidos por los informales? ¿Cuántas personas se movilizan en transporte gracias a la informalidad? ¿Cuánta construcción en vivienda hay hoy por parte de los informales? Contrastar lo que hay con respecto a lo que ha hecho el Estado y la diferencia es lo construido por los informales, esto puede ser un ejercicio valioso de medición económica.

En América Latina está la hipótesis (incluso en algunos círculos académicos) de que parte de su atraso es consecuencia de la errada filosofía del liberalismo económico que se adoptó en la mayoría de las Constituciones al independizarse de España y Portugal. Se señala que la apertura económica hacia países más desarrollados económicamente originó las abismales brechas en desigualdades internas en las sociedades latinoamericanas. Finalmente se argumenta que América Latina es injusta por haber elegido el principio económico del *laissez faire*. Sin embargo, esto exige una investigación seria de la historia económica de América Latina. De Soto (1987) argumenta que lo anterior es errado y falso, ya que realmente América Latina no ha

tenido una economía de mercado, y para él, la economía informal se aproxima más a ésta, aunque sin desconocer sus aspectos negativos y salvajes. Para De Soto lo que realmente imperó en América Latina fue el mercantilismo⁷, y se camufló bajo la expresión “economía social de mercado”.

Esta palabra puede prestarse para la confusión, por su variedad de definiciones que se da en diferentes contextos históricos, escuelas económicas y también actitudes morales. Para De Soto, la palabra mercantilista significa un modelo económico en donde el Estado burocrático y reglamentario antepone el principio de la redistribución al de la producción o creación de riqueza, y se entiende esta redistribución, como la concepción de privilegios y monopolios a pequeñas elites privadas que dependen de él y de las que también es dependiente. El Estado para De Soto en América Latina no es expresión de colectividad, ya que, todo gobierno de turno sea de izquierda o de derecha, liberal o conservador, democrático o tiránico, siempre actuó con el mismo patrón mercantilista. Esto implica que, solo se legisla y reglamenta a favor de los pequeños grupos de presión, para De Soto son las llamadas “coaliciones redistributivas”, y que están en contra de los intereses de las grandes mayorías a las que el sistema económico y político margina o permite al resto de la sociedad disfrutar de los residuos que quedan de los beneficios de la legalidad. El nombre de las familias, empresas y partidos privilegiados cambiaba con cada gobierno de acuerdo con sus necesidades, pero el sistema continuaba imperando y concediendo solo beneficios a esta minoría, no solo para generar o crear su riqueza, sino también el derecho a la misma.

En realidad, en América Latina la libertad económica sólo existió en el papel antes de que, por fuerzas de las circunstancias, los pobres de América Latina empezaran a ponerla en práctica, excluidos del marco formal existente y de un Estado que no cumplía realmente el contrato social con la sociedad. En este sentido, el gran tamaño del sector

7 Se denomina mercantilismo a un conjunto de ideas políticas o ideas económicas que se desarrollaron durante los siglos XVI, XVII y la primera mitad del XVIII en Europa. Se caracterizó por una fuerte intervención del Estado en la economía, coincidente con el desarrollo del absolutismo monárquico. Consistió en una serie de medidas que se centraron en tres ámbitos: Las relaciones entre el poder político y la actividad económica; la intervención del Estado en esta última; y el control de la moneda. Así, tendieron a la regulación estatal de la economía, la unificación del mercado interno, el crecimiento de población, el aumento de la producción propia —controlando recursos naturales y mercados exteriores e interiores, protegiendo la producción local de la competencia extranjera, subsidiando empresas privadas y creando monopolios privilegiados—, la imposición de aranceles a los productos extranjeros y el incremento de la oferta monetaria —mediante la prohibición de exportar metales preciosos y la acuñación inflacionaria—, siempre con vistas a la multiplicación de los ingresos fiscales. Estas actuaciones tuvieron como finalidad última la formación de Estado-nación lo más fuerte posible. El mercantilismo entró en crisis a finales del siglo XVIII y prácticamente desapareció para mediados del XIX, ante la aparición de las nuevas teorías fisiócratas y liberales, las cuales ayudaron a Europa a recuperarse de la profunda crisis del siglo XVII y las guerras revolucionarias francesas. Se denomina neomercantilismo a la periódica resurrección de estas prácticas e ideas.

informal en las economías latinoamericanas se puede explicar por lo anteriormente expuesto. De Soto señala que la informalidad es la respuesta a lo que los gobiernos mercantilistas de América Latina no lograron satisfacer, y en el que el sector formal en vez de propiciar un sistema más equitativo y promotor, en el que las leyes y el marco institucional incentivarán la creatividad, se acomodó al sistema mercantilista y dedicó todos sus esfuerzos a obtener rentas y beneficios de los monopolios y derechos concedidos por medio de estos Estados.

En efecto, este sistema no solo es corrupto e ineficiente, es también inmoral. Porque el éxito no depende de la buena voluntad, el esfuerzo, la creatividad, la innovación y la productividad. Sino que depende de las competencias y capacidades para aliarse con políticos y élites y, así, poder participar de los beneficios que ofrecen. En De Soto se encuentra que, la mayor parte de las empresas formales enfrentan altos costos de desembolso (recursos y tiempo que demandan) para poder operar en la legalidad, en esencia, los costos de los trámites burocráticos, y esto termina generando unas raíces viciadas en el aparato productivo de las economías latinoamericanas, porque en vez de propiciar la producción de nuevas riquezas, el sistema económico termina solo beneficiando a un pequeño círculo y así la redistribución de la riqueza termina siendo escasa. Por ello, terminan proliferando las actividades no productivas, de tipo parasitaria y con ello la distorsión o destrucción de los incentivos económicos correctos. Finalmente, ante esta situación, es de esperar que las empresas de América Latina se queden rezagadas en su desarrollo tecnológico y económico y por ende tengan dificultades para competir en los mercados internacionales.

Para De Soto este sistema mercantilista en América Latina condena a una sociedad a la impotencia económica, creando condiciones que no permiten prosperar y estableciendo condiciones de vida y relaciones entre agentes económicos y Estado en donde se reducen las posibilidades para que funcione un sistema democrático real. Las instituciones para De Soto son importantes para explicar el sector informal, es por esto que muestra que el Derecho está en función de intereses particulares en vez del interés general. Para De Soto los proyectos de ley y reformas, si bien son dados a conocer de forma pública, la mayoría de las disposiciones legales se elaboran en las sombras de la burocracia y del cabildeo político, y al final se difunden a un ritmo en el que el ciudadano e incluso el especialista o afectado por la norma no están en condiciones de conocer, debatir y acomodar a sus intereses propios y en pro de la sociedad. Por esto, en América Latina se destaca la ausencia de prácticas democráticas reales, y lo que impera, es un sistema discriminador y elitista que maneja todo en función del provecho de la minoría

que tiene el poder. El sistema jurídico y legal que señala De Soto para América Latina es de la lógica que cada disposición legal tenga otra (s) que la enmiende, atenúe o rechace. Es decir, es un sistema legal lleno de contradicciones y negaciones jurídicas que transgreden leyes de cambios y así se mantiene el sistema justificado.

Parte de la solución propuesta por De Soto es que América Latina recupere o establezca la democracia real, celebrar elecciones genuinas y sin intervenciones externas e internas por parte de grupos de poder, que se dé la libertad de prensa y que la vida política transcurra sin contratiempos. Solo así, el sector informal podrá ir encontrando en el sector formal incentivos para trasladarse a este último. Establecer claridad en cuanto a las leyes y reducción de las mismas para facilitar la creación de empresas y, por ende, la generación de puestos de trabajo es clave para De Soto. El sector informal solo nos muestra la fuerza de voluntad de hombres y mujeres que, con su trabajo, audacia, creatividad, imaginación, empeño y compromiso, y más importante aún, sin ayuda del aparato legal y estatal han podido crear más puestos de trabajo y más riqueza de lo que profesa que el Estado “todopoderoso” puede hacer. En efecto, el sector informal puede ser reinterpretado a la luz de la lectura de De Soto como un amortiguador económico y social, pues los agentes económicos que logran estar en la informalidad y no en la economía oculta o subterránea, no son delincuentes, criminales o vagabundos; es gracias al sector informal que hay menos desempleo, menos criminalidad y menos hambre en la sociedad. En este sentido, un gran tamaño del sector informal en la economía es la mejor medida de lo que no ha logrado solucionar el Estado en términos de bienestar social.

Lo anteriormente expuesto no significa que para De Soto sea necesario más intervención estatal, por el contrario, es que efectivamente sin la presencia de Estado, la sociedad misma ha dado respuesta a las necesidades que buscan satisfacer, por eso su sugerencia es recorte y disminución mismo del Estado. No es el colectivismo planificado y regulado, sino es darles a los agentes económicos cierto grado de libertad para que mediante su propia responsabilidad puedan enfrentar la pobreza y el atraso social, en esencia es aplicar democracia genuina y auténtica libertad. Y que el pago de impuestos y acceso a transferencias sea de acuerdo a criterios técnicos y de forma democrática sin favorecer a unos cuantos pocos y ayudar a quienes realmente lo necesitan con criterios técnicos. La invitación real que hace De Soto es que el Estado reducido muestre sin corrupción, que sus acciones e intervenciones no son incompetentes y no favorecen a unos pocos, sino a la sociedad en su conjunto, tal y como se esperaría de una democracia real. De hecho, solamente cuando la libertad

política y económica se funden en una sola unidad, son realmente operativas, genuinas y funcionales. Finalmente, para De Soto la función del Estado es garantizar unas reglas de juego tales que aquellas iniciativas puedan ser tomadas de forma equitativa y libre. Reglas de juego que se construyen a partir de un consenso mayoritario y, es por esto, la importancia de un sistema democrático. Un sistema que obligue a los ciudadanos independientes y soberanos a tomar iniciativas y responsabilidades en la sociedad.

Esto no es fácil de lograr porque tenemos una sociedad con desigualdades económicas, con falta de integración cultural y demasiados problemas sociales, y es por este motivo que se creó una sinergia en donde se siente la necesidad de la presencia e intervención del Estado, y cuya función es redistributiva. De Soto plantea que es reduciendo su tamaño y poder en donde se puede hablar de reglas de juego verdaderamente imparciales e idénticas para todos. Con los desequilibrios estructurales que tenemos actualmente entre ricos y pobres, urbanos y rurales, formales e informales, las medidas que mejor se pueden conceder tienden de forma desintencionada en la práctica, a favorecer a unos cuantos pocos y perjudicar a una gran mayoría. Finalmente, de forma indirecta algunos informales asumen costos del sistema tributario cuando consumen o producen en sus actividades económicas, pero luego no se ven retribuidos o compensados luego por parte del Estado, ya que, en definitiva el sistema tributario solo opera y puede beneficiar a los formales.

2.2 Consideraciones generales recientes acerca de la informalidad y tributación

En la literatura sobre el impacto que tiene la tributación en la economía informal, se realizan balances de los debates claves y llamando la atención sobre las innovaciones recientes en la materia, para esto la visión que ofrece [Joshi et al \(2014\)](#) es bastante completa. Los autores muestran que convencionalmente, el debate sobre si gravar o no, se ha centrado con frecuencia en el limitado potencial de ingresos, el alto costo de la recaudación y el impacto potencialmente adverso en las pequeñas empresas informales. Los argumentos recientes han enfatizado cada vez más en los beneficios que son indirectos de la tributación informal en relación con el crecimiento económico, el cumplimiento tributario más amplio y la gobernanza. A pesar de que se requiere más investigación al respecto, ya se identifica que los costos y beneficios son relevantes para todos, incluido el cumplimiento cuasi voluntario, los incentivos políticos y administrativos para las reformas y las negociaciones entre los ciudadanos y Estado, en esto es que radica la discusión sobre los impuestos, como mecanismo institucional para abordar la informalidad.

En [Joshi et al \(2014\)](#) se encuentran los debates existentes, llamando la atención sobre nuevas ideas acerca de cómo fortalecer el sistema de tributación del sector informal, y destacar las innovaciones y esfuerzos recientes desde una perspectiva orientada al papel que juega el Estado, que al final, son las críticas anteriormente expuestas en [De Soto \(1989\)](#). La cuestión de si la tributación de la economía informal está justificada ha sido objeto de controversia desde hace mucho tiempo. En opinión de los críticos, los rendimientos potenciales de los ingresos son bajos, los costos administrativos son altos, es probable que la incidencia fiscal sea regresiva y la aplicación de impuestos corre el riesgo de exponer a las empresas vulnerables al hostigamiento y, con ello provocar el crecimiento del sector informal ([Keen, 2012](#)). Sin embargo, el interés reciente ha sido catalizado por la creciente atención a los beneficios potenciales de la tributación del sector informal en términos de ingresos, crecimiento y gobernanza. Con respecto a los ingresos, el sector informal constituye una proporción importante y, en muchos países, creciente del PIB y, por lo tanto, representa una fuente potencialmente significativa de ingresos fiscales para los gobiernos con problemas de liquidez ([Schneider, Buehn y Montenegro, 2010](#); [Schneider y Klinglmair, 2004](#)). Asimismo, gravar el sector informal también puede ser esencial para mantener la "moral tributaria" y el cumplimiento tributario entre las empresas más grandes ([Alm, Martínez-Vázquez y Schneider \(2003\)](#), [Terkper \(2003\)](#), [Torgler \(2003\)](#)).

Con respecto al crecimiento, ahora hay algunas pruebas de que la formalización puede acelerar el crecimiento de algunas empresas del sector informal y puede traer beneficios más amplios para las empresas existentes del sector formal, el mecanismo es bastante simple, es la interacción de empresas del sector formal con empresas nuevas llegadas del sector informal que pueden proveer o suministrar recursos a las empresas formales a más bajo costo, a su vez, en el sector formal el grado y libertad de expansión en cuanto al crecimiento de las empresas es mucho más considerable y por supuesto el acceso a los beneficios del sector formal que puede suministrar el Estado ([de Mel, McKenzie y Woodruff \(2012\)](#), [Fajnzylber, Maloney y Montes Rojas \(2009a\)](#) y [\(2009b\)](#), [Loeprick, 2009](#); [McCulloch, Schulze y Voss, 2010](#); [Perry et al, 2007](#)). Finalmente, con respecto a la gobernanza, se han presentado nuevos argumentos de que el pago de impuestos por parte de las empresas en la economía informal puede ser un método para involucrar y comprometer a las empresas con el Estado y, por lo tanto, promover la legitimidad, la buena gobernanza y la responsabilidad política social, mostrando así, que los formales al ver que también a los informales se les cobran impuestos, moralmente habrían incentivos a responderle al Estado y que finalmente éste logre redistribuir correctamente

los recursos recaudados de forma justa y democrática, similarmente a lo expuesto por parte de las críticas de De Soto (Joshi y Ayee (2008), Prichard (2009)).

En este contexto, el aspecto tributario exige una revisión y evaluación a luz de la investigación sobre los beneficios potenciales de ingresos, crecimiento y gobernanza de la tributación del sector informal, considerando estrategias alternativas para gravar a las empresas del sector informal y explorar las barreras técnicas y políticas de la economía para una reforma relevante. De hecho, el interés final no es hacer apología a favor o en contra de la expansión de la tributación de la economía informal, sino considerar cómo estos sistemas pueden ser más efectivos y equitativos; es decir, cómo los esfuerzos para gravar a los actores del sector informal pueden producir nuevos beneficios, en lugar de resultar en una "incorporación adversa" en los sistemas formales (Hickey & du Toit (2007), Meagher y Lindell (2013)). Por el contrario, en esta revisión de la literatura se sugiere que los beneficios de crecimiento y gobernanza de la mejora de la tributación del sector informal son potencialmente grandes en contextos específicos, pero a su vez son inciertos. Por el contrario, los costos para los pequeños productores son evidentes y potencialmente significativos en contextos de corrupción y abuso generalizados. Esto sugiere la necesidad de investigar las condiciones en las que es más probable que se obtengan beneficios potenciales de tributar el sector informal.

Para poder lograr lo anterior, se busca ir más allá de las demandas técnicas del diseño de políticas y enmarcar el problema igualmente como un problema de incentivos, políticas e instituciones. Al pensar en una posible reforma, las preguntas clave son: ¿cuáles son los costos y beneficios de la ampliación de los impuestos?; ¿qué incentivos pueden mejorar el cumplimiento entre las empresas del sector informal que actualmente no funcionan?; ¿cómo pueden superarse las barreras políticas a una mayor tributación del sector informal?; y ¿qué arreglos institucionales podrían contribuir a este objetivo? Este marco nos permite pensar en las reformas en términos de su capacidad para abordar dos cuestiones: las necesidades de ingresos de los gobiernos y las necesidades de crecimiento y gobernanza por parte de las empresas del sector informal. Al abordar estas preguntas, mantenemos un enfoque intencionalmente estrecho en las pequeñas y medianas empresas informales, en lugar de los trabajadores del sector informal o las actividades económicas de subsistencia. Del mismo modo, nos centramos en cuestiones específicas sobre si y cómo gravar al sector informal, mientras prestamos atención selectiva a una literatura significativamente más amplia que explora las características sociales y políticas de la economía informal y su relación con el Estado

y la economía formal. Por tal motivo, a continuación, exponemos algunas visiones y enfoques particulares de la informalidad y la tributación.

3. Visiones y enfoques particulares de la informalidad y la tributación

3.1 La tributación como posible causa de la informalidad

Los procesos de registro legal, regulación y tributación pueden verse como cargas económicas y sociales para la economía informal. En esta línea, [La Porta & Shleifer \(2008\)](#) señalan que la actividad económica extraoficial, que es conducida por firmas no registradas o por firmas registradas pero que esconden su contabilidad de la tributación promueven la expansión del sector informal. No obstante, si bien en [La Porta & Shleifer \(2008\)](#) se registra que las enormes diferencias encontradas entre los niveles de productividad de las empresas registradas con respecto a las no registradas, corresponden a que las empresas no registradas carecen de capital humano y capital físico necesario para igualar la calidad de los bienes producidos por empresas formales, también se indica de forma indirecta que en las economías subdesarrolladas o en desarrollo el costo del capital es alto, y por tanto, las empresas no registradas evaden la tributación porque es más barato que mejorar la capacidad humana de su personal o actualizar la tecnología de su maquinaria. En consecuencia, y según se expresa por gerentes de empresas informales de todo el mundo, los principales obstáculos para la formalización de las empresas son el alto costo de financiación y la administración tributaria en relación con las empresas no registradas, lo que implica, que no solo la falta de control sobre la evasión de impuestos promueve la informalidad, sino también la falta de legislación integral que respalde el desarrollo y la competitividad de los mercados financieros para compensar los altos riesgos asociados a la financiación de capital para invertir en empresas informales.

En la literatura sobre informalidad se encuentra que los modelos teóricos generalmente predicen o asumen que, a mayor carga tributaria, se promueve a que los sectores informales sean más grandes. Sin embargo, empíricamente, se ha mostrado que existe un debate considerable sobre el efecto que tienen los impuestos en la informalidad. El desafío para los modeladores es mostrar en qué condiciones y estructuras teóricas surge una relación positiva, negativa o no entre las tasas impositivas y la informalidad, también que depende del grado de imposición tributaria (*tax enforcement*, a veces se

traduce como aplicación tributaria) y del nivel de desarrollo y acceso del mercado crediticio en una economía. Se esperaría que el modelo teórico muestre que una mayor imposición tributaria implique una mayor probabilidad de detección y castigo, mientras que más crédito implica un mejor acceso del sector informal a la financiación. Ambos mecanismos generan incentivos para la formalización. En este sentido, [Mitra \(2017\)](#) utiliza un modelo de equilibrio general dinámico de dos sectores con restricciones de endeudamiento, muestra que la informalidad aumenta con la tasa impositiva hasta un nivel umbral de imposición de impuestos más allá del cual cae a medida que aumenta el impuesto. Este umbral de imposición depende negativamente del nivel de acceso al crédito en la economía.

3.2 Gravando a las actividades informales

Parece ser paradójico y contraproducente gravar a los pobres, y lo es más en economías en donde lo más factible es que la evasión fiscal sea un aspecto importante del mismo sector formal, de hecho, cuando la economía informal tiene un tamaño significativo se puede ver como una posible fuente de ampliación de la base impositiva. Cuando se hace, los gobiernos se enfocan en el nivel superior de la economía informal, en este caso, se trata de las microempresas informales, en vez del nivel inferior que corresponde a los generadores de su propio ingreso (cuenta propia). Por ejemplo, el Banco Mundial, continúa abordando la cuestión de la economía informal a través de la justificación de la evasión fiscal y la economía oculta, y es en gran medida porque se resalta que este tipo de gobiernos enfrentan altos niveles de déficit fiscal vía el impuesto al valor agregado (IVA).

La literatura ofrecida por parte de la OIT muestra que, para los casos de América Latina y África, que en el caso de que se obligara pagar los impuestos a los que están sometidos los agentes económicos en el sector formal a los informales, muchas de las actividades informales simplemente no podrían sobrevivir. No obstante, los empresarios informales pagan el IVA en sus compras como si fueran consumidores finales, incluso si no reclaman el IVA a sus clientes. Pero esto no es suficiente como para considerarse como una fuente importante de ingresos tributarios. Adicionalmente, es común que en el sector informal y bajo ciertas condiciones, el pago de sobornos indebidos y que se puede asumir como un costo para las actividades productivas informales y que, si bien es diferente al tema tributario, es un pago que se hace de manera coercitiva y por tanto tiene un efecto similar al impuesto desde lo productivo, pero sin desconocer las externalidades negativas que se generan alrededor de un sistema de extorsión. Finalmente, los mismos agentes económicos del sector informal se pueden considerar

no beneficiados de los servicios públicos que se supone que los impuestos deben de financiar y proporcionar a la población, tales como: agua, electricidad, saneamiento, limpieza, seguridad, educación, salud, entre otros. Esto implica, que el sector informal es excluido del contrato social y de ahí su justificación a no tener incentivos a tributar (Maldonado, 1995).

Vale la pena destacar que esfuerzos para la formalización mediante impuestos ajustados a las realidades de los agentes económicos informales se han intentado en varios países de África y América Latina. El caso de Burkina Faso se destaca, pues se aplicó un impuesto único trimestral (llamado impuesto sintético o presuntivo) a las microempresas cuyo nivel de operaciones en cuanto a su volumen de negocios anual fue inferior a 15 millones FCFA (Franco CFA de África Central), este monto se fija de acuerdo con varios criterios tales como: la ubicación geográfica y la categoría de la actividad. Sin embargo, el ejercicio en este país mostró tener un impacto bajo en la formalización y un costo de recolección alto en tributación (Balde et al (2020); Traoré & Ouedraogo, 2021). Algunas prácticas que tuvieron éxito fueron en Argentina y Brasil, en donde los impuestos fiscales se combinaron con las contribuciones sociales (Van Elk et al, 2014). El caso argentino, se implementó en 1998 el sistema "Monotax" para reemplazar el impuesto sobre la renta, el IVA y las contribuciones sociales (incluidas las pensiones) por un impuesto único mensual, cuyo monto se fija de acuerdo con el nivel de facturación anual, el consumo de electricidad o el tamaño en metros cuadrados del espacio de trabajo (se aplica uno de los tres criterios que determina el pago más alto).

A nivel global, la cantidad total de impuestos adeudados se reduce en comparación con lo que el microempresario informal habría tenido que pagar de otra manera. El 70% de los ingresos van a la seguridad social y el 30% a los gobiernos locales. El programa SIMPLES en Brasil consiste en la simplificación del sistema fiscal mediante la sustitución de todo el conjunto de impuestos y contribuciones sociales por una contribución mensual única. Además, las contribuciones sociales ya no se basan en los salarios, sino en una parte fija de los ingresos totales (o volumen de negocios), por lo tanto, un incentivo para que el empresario contrate empleados y/o registre a sus empleados informales (Fajnzylber et al, 2011). Estos programas generalmente eximen a los beneficiarios de todos los impuestos que se adeudarían por las actividades anteriores. Otro método eficaz que se introdujo en Sao Paulo en 2007, y que resultó, exitoso consistió en tener en cuenta el punto de vista de los consumidores organizando loterías en los recibos de compra: alienta a los clientes a pedir una prueba de su compra y presiona a las empresas para que se registren. Aunque a veces se les acusa de "desplazar la moral

fiscal" y de tener efectos negativos en el bienestar a largo plazo (Fabbri y Wilks, 2016), estos programas también se han utilizado en Argentina, Chile, Costa Rica, así como en China ('fapiao', es el sistema chino de facturación), Grecia, Eslovaquia y Portugal.

3.2.1 Los costos y beneficios de gravar la economía informal

Como se señaló anteriormente, la creciente atención a la tributación de la economía informal se basa en su importancia potencial para los ingresos, el crecimiento y la gobernanza. Sin embargo, es probable que los beneficios directos para los ingresos de gravar el sector informal sean relativamente modestos, y las implicaciones para la equidad vertical sean potencialmente adversas. El peso del argumento a favor de la tributación se basa entonces en los beneficios indirectos, en particular desde la perspectiva del crecimiento acelerado y el potencial de ganancias de gobernanza. Se proporciona indicaciones preliminares de los beneficios potenciales de gravar la economía informal. Sin embargo, también se destaca la necesidad de una investigación y una atención sustancialmente mayor a los desafíos planteados por la vulnerabilidad general de muchas empresas del sector informal debido a la dinámica desigual del poder, particularmente en contextos de corrupción endémica, algo muy marcado en las EMED.

3.2.2 Implicaciones de tributar al sector informal en cuanto a los ingresos y equidad

Gran parte del debate sobre los costos y beneficios de gravar al sector informal se ha centrado en los ingresos directos y las implicaciones de equidad. Pensando y observando a la ligera, se logra observar que la tributación de la economía informal parece ser una fuente potencialmente importante de ingresos públicos, ya que el sector informal comprende una proporción grande y, en muchos países, creciente del PIB (Schneider et al., 2010; Schneider y Klinglmair, 2004). Sin embargo, en la práctica, es probable que los ingresos tributarios recaudados sean moderados. Los ingresos individuales dentro del sector son bajos y, en consecuencia, los tipos impositivos son bajos, mientras que los costos de recaudación son muy altos, debido al gran número de empresas individuales y a la dificultad de supervisarlas y penalizarlas. La tributación de la economía informal también plantea problemas de equidad, ya que los operadores de las empresas del sector informal suelen tener bajos ingresos y la tributación de dichas empresas es potencialmente regresiva (por ejemplo, Pimhidzai y Fox, 2012). Si los esfuerzos para gravar el sector informal también aumentan el riesgo de un comportamiento relativamente coercitivo o corrupto por parte de los funcionarios fiscales (como suele ser el caso), estas preocupaciones se exacerban. Por estas razones,

muchos expertos en tributación se han mostrado escépticos de concentrar los escasos recursos en los países en desarrollo en gravar a las pequeñas empresas del sector informal (Keen, 2012).

Por lo tanto, los argumentos de ingresos y equidad para expandir la tributación del sector informal se basan en beneficios más indirectos. Un argumento es que la tributación de las pequeñas empresas del sector informal, si bien produce pocos ingresos a corto plazo, sirve para llevar a las empresas a la red tributaria, asegurando así un mayor cumplimiento tributario si se expanden con el tiempo. Simplemente, se trata de construir una cultura de cumplimiento tributario. Un argumento relacionado da la vuelta al argumento de la equidad estándar, sugiriendo que el incumplimiento de las empresas informales para pagar impuestos puede ser visto por las empresas formales como "injusto". Esto puede disminuir la moral fiscal general y desalentar el cumplimiento tributario entre las empresas más grandes (Alm et al., 2003; Terkper, 2003; Torgler, 2003, 2005). Finalmente, se presentan argumentos de que la formalización puede aumentar la equidad al ofrecer a las pequeñas empresas una medida de previsibilidad y protección contra el Estado arbitrario y las acciones de extorsión relacionadas.

Sin embargo, aunque ambas afirmaciones son intuitivas, la evidencia sigue siendo altamente imperfecta. Si bien se cree ampliamente que gravar a las pequeñas empresas puede construir una cultura de cumplimiento tributario, no hay evidencia sistemática sobre el impacto a largo plazo de los impuestos a las pequeñas empresas en las actitudes hacia los impuestos entre esas empresas. Mientras tanto, la evidencia de que la informalidad puede conducir a una reducción de la moral tributaria se limita a las correlaciones entre países, con las correspondientes dificultades para afirmar la causalidad (Torgler y Schneider, 2007). Finalmente, las desigualdades de poder entre el Estado y las pequeñas empresas implican que, si bien la formalización puede ofrecer protección y previsibilidad a algunas empresas, también puede hacer que las empresas sean vulnerables al trato desigual y al hostigamiento al hacerlas más visibles para las autoridades estatales. Estos riesgos han sido destacados por investigaciones recientes sobre comerciantes del sector informal en zonas fronterizas en estados frágiles y afectados por conflictos (Schomerus & Titeca, 2012; Titeca, 2009). Esta investigación ha señalado los beneficios potenciales de equidad de la formalización, o al menos el reconocimiento, pero también los peligros potenciales de la formalización si interrumpe los medios de vida precarios o expone a los comerciantes a nuevas formas de vulnerabilidad (Tegera y Johnson, 2007; Titeca y Kimanuka, 2012).

3.2.3 Implicaciones de la tributación al sector informal para el crecimiento económico

Las implicaciones de la ampliación de los impuestos para el crecimiento de las pequeñas empresas son tan importantes como las implicaciones inmediatas para los ingresos. La preocupación para muchos expertos en tributación es que el aumento de los impuestos de las pequeñas empresas puede, en última instancia, obstaculizar su crecimiento, y que este costo puede superar con creces el beneficio de los ingresos. La idea es que las pequeñas empresas optan por la informalidad precisamente porque creen que la informalidad las beneficiará, dados los costos y cargas de operar en la formalidad. Sin embargo, un creciente cuerpo de investigación sugiere que la formalización -de la cual la entrada en la red tributaria es un componente central- puede, de hecho, tener beneficios significativos para el crecimiento o, al menos, no puede obstaculizar el crecimiento (Kenyon y Kapaz, 2005). Si bien la informalidad ayuda a las empresas a evitar ciertos costos, también puede impedir el acceso a ciertas oportunidades disponibles únicamente para las empresas formales, incluido un mayor acceso al crédito, mayores oportunidades para interactuar con grandes empresas y contratos gubernamentales, menor acoso por parte de la policía y los funcionarios municipales, y acceso a programas más amplios de capacitación y apoyo. Es acá donde se puede pensar en la lógica de la absorción del sector informal por parte del formal, debido al acceso al crédito y vía acumulación de capital se logre crecer. Gran parte de la justificación encontrada en la literatura de que la formalización puede conducir a un crecimiento más rápido provino de la evidencia de que las empresas formales tienden a crecer más rápido que las empresas del sector informal. Sin embargo, tales estudios dejan abierta la cuestión de la causalidad: ¿las empresas crecen más rápido porque son formales, o las empresas con mayores perspectivas de crecimiento se formalizan?

Un puñado de estudios más recientes han comenzado a proporcionar evidencia más sólida y matizada sobre el impacto causal de la formalización mediante el control de características no observables de las empresas o mediante el empleo de métodos experimentales. Basándose en datos de panel sobre microempresas en México y controlando una amplia gama de características de las empresas que representan el potencial económico de las empresas, Fajnzylber et al. (2009) encuentran que la formalización, a través del acceso al crédito, la capacitación, el pago de impuestos y la participación en asociaciones empresariales, tiene efectos positivos en las ganancias y la supervivencia de las empresas al permitir que las empresas alcancen su tamaño óptimo. Rand y Torm (2012) exploran el impacto de la formalización en las pequeñas y medianas empresas (PYME) en Vietnam mediante el empleo de un enfoque de doble

diferencia y encuentran un impacto positivo en las ganancias, las inversiones y la formalidad de los contratos laborales. **McKenzie y Sakho (2010)** examinan las microempresas en Bolivia, utilizando la distancia de la oficina tributaria como un instrumento para la informalidad, en un esfuerzo por establecer el papel causal de la formalización. Encuentran que la formalización, en forma de registro ante las autoridades fiscales, aumenta la rentabilidad de las empresas, pero solo para las empresas medianas. **McCulloch et al. (2010)** emplean de manera similar variables instrumentales al observar a las pequeñas empresas en Indonesia, y encuentran que el impacto de la formalización en las ventas es heterogéneo entre las empresas, con los principales beneficios para las empresas medianas con niveles más altos de empleo.

Curiosamente, atribuyen una parte importante de estas ganancias a la reducción de los pagos de impuestos y la exposición a la corrupción después de la formalización, destacando así el riesgo de acoso que enfrentan las empresas informales. Más allá de las técnicas de datos de panel, **Fajnzylber et al. (2011)** utilizan un diseño de regresión discontinua para explotar un experimento natural ofrecido por las reformas introducidas en Brasil en 1996 que facilitaron la formalización de las pequeñas empresas. Una vez más, encuentran un impacto positivo de la formalización en los ingresos y las ganancias y atribuyen estas ganancias a la adopción de técnicas de producción y personal más permanentes. Finalmente, **de Mel et al. (2013)** emplean un experimento controlado en Sri Lanka, en el que aleatorizaron la disponibilidad de incentivos para que las pequeñas empresas se formalizaran. Encuentran que un pequeño grupo de estas empresas experimentan beneficios significativos en los ingresos, pero que la mayoría de las empresas no experimentan cambios significativos en los ingresos.

Si bien esta literatura destaca los beneficios de la formalización, también enfatiza que estos impactos son heterogéneos entre los tipos de empresas. Las empresas más pequeñas, con frecuencia son las menos capaces de cosechar los beneficios de la formalización, mientras las empresas medianas experimentan las mayores mejoras. Una encuesta de microempresas informales en México realizada por **McKenzie y Woodruff (2006)** proporciona una posible explicación, que se repite en la literatura. Muchas microempresas afirmaron que los beneficios de la formalización, aunque existen, no son lo suficientemente altos o exclusivos como para ser un incentivo para formalizarse. Por ejemplo, cuando las microempresas pueden confiar en mecanismos de crédito informales, el valor agregado de la formalización se percibe como limitado. Otra razón es que las microempresas tienen diferentes intereses subyacentes que las empresas más grandes. Muchas microempresas son operadas por individuos que no

son empresarios de vocación, pero que están esperando una oportunidad para ingresar a empleos asalariados o están dirigiendo microempresas en paralelo con otros empleos para complementar los ingresos (Maloney, 2004). En tales circunstancias, la expansión del negocio puede no ser una motivación central, y es probable que la formalización sea irrelevante y potencialmente costosa. Además, puede haber diferencias entre las empresas que optan por pagar impuestos para acceder a nuevas oportunidades y las que simplemente son atrapadas por las autoridades fiscales. El único estudio que explora este tema es Fajnzylber et al. (2009), quienes encuentran que el pago de impuestos resultó en un beneficio para todas las empresas, lo que llevó a un aumento de al menos el 20 por ciento en las ganancias, independientemente de si fueron atrapadas o voluntariamente cumplieron. Finalmente, la dinámica de poder en la relación entre las empresas y el Estado puede ser decisiva para dar forma a los resultados. En algunos casos, la formalización puede proteger a las empresas informales del acoso y el comportamiento arbitrario del Estado, y abrir nuevas oportunidades comerciales, pero en otros contextos el compromiso con el Estado puede exacerbar los riesgos, al tiempo que produce pocas oportunidades. Igualmente, es importante, destacar que estas relaciones pueden variar entre las empresas, lo que refleja una "dinámica divergente de inclusión y exclusión" que privilegia a algunas empresas y perjudica a otras (Schomerus y Titeca, 2012).

En general, ahora hay un cuerpo convincente de evidencia de que la formalización puede generar ganancias económicas más amplias, aunque sigue habiendo una incertidumbre significativa sobre si es probable que las microempresas más pequeñas sean beneficiarias. También existe una incertidumbre continua sobre qué canales son más importantes para impulsar los beneficios económicos de la formalización. Por último, es necesario reconocer que es probable que los resultados reales para las empresas (reducción del hostigamiento, previsibilidad y nuevas oportunidades) varíen y estén conformados por relaciones de poder y redes políticas que vinculen al Estado y a las empresas individuales en contextos particulares.

3.2.4 Implicaciones tributarias en el sector informal en materia de gobernanza

Un factor importante que motiva el reciente interés en gravar la economía informal es la posibilidad de que el pago de impuestos por parte de las empresas dentro de esta economía pueda promover la buena gobernanza y la responsabilidad política a través de tres canales relacionados. En primer lugar, para fomentar el cumplimiento tributario cuasi-voluntario, el Estado puede ser más receptivo y responsable ante los grupos que

pagan impuestos (Bates y Lien, 1985; Levi, 1988). En segundo lugar, es más probable que las personas exijan capacidad de respuesta y rendición de cuentas si pagan impuestos, debido a un sentido de propiedad sobre las actividades gubernamentales (Bird y Vaillancourt, 1998; Prichard, 2009, 2010a). En tercer lugar, los esfuerzos para gravar a los operadores del sector informal podrían catalizar la acción colectiva y el compromiso político de las asociaciones del sector informal, proporcionando una base para una mayor negociación (Joshi y Ayee, 2008; Prichard, 2009).

Estas conexiones potenciales sugieren que, si se persigue de una manera comparativamente "contractual" (Moore, 2008), la tributación de la economía informal podría convertirse en un estímulo importante para expandir la voz política entre los grupos sociales relativamente marginados. Sin embargo, aunque plausible, también hay motivos para el escepticismo: las empresas del sector informal suelen estar mal organizadas, enfrentan problemas de acción colectiva, generalmente carecen de poder político y pueden temer represalias por parte del Estado en respuesta a demandas ampliadas. Dados estos desafíos, Meagher y Lindell (2013) preguntan: "¿Gravar a los comerciantes informales fortalece la responsabilidad pública o simplemente crea nuevas vías de depredación?"

Hay algunas pruebas, aunque limitadas, de que la tributación del sector informal puede conducir a una mejor movilización y rendición de cuentas. Joshi y Ayee (2008) muestran que los esfuerzos del gobierno en Ghana para gravar a las empresas del sector informal dieron lugar a al menos alguna negociación entre las asociaciones del sector informal y el gobierno (véase también Prichard, 2009). En una línea similar, Prichard (2010b) encuentra que la expansión de los impuestos a las pequeñas empresas en Etiopía desencadenó el compromiso público y llevó al gobierno a incluir una mayor participación empresarial en la supervisión del régimen fiscal presuntivo. Finalmente, de Mel et al. (2012) encuentran que en Sri Lanka la formalización de las empresas, incluida la entrada en la red tributaria, fomentó una mayor confianza en el Estado, incluso cuando las empresas no aumentaron su rentabilidad.

El potencial de una mayor marginación también es alto. Una variedad de estudios en contextos de conflicto y fragilidad enfatizan la debilidad de las organizaciones del sector informal y el desequilibrio de poder fundamental que caracteriza su relación con el Estado (Titeca, 2009; Titeca y Kimanuka, 2012). De hecho, la literatura más amplia que analiza la organización política del sector informal destaca la complejidad de los posibles resultados. La revisión de Lindell (2010) de las formas dispares de agencia política

ejercidas por operadores informales destaca resultados altamente divergentes, que van desde la negociación cooperativa con el Estado hasta la fragmentación de la voz política. Del mismo modo, [Meagher y Lindell \(2013\)](#) señalan que la acción política de las asociaciones informales con frecuencia crea ganadores y perdedores, lo que podría fomentar la fragmentación de intereses y la marginación de ciertos grupos. Lo que es crítico son los "análisis situados del quién, el dónde y el cuándo del compromiso entre lo formal e informal, ya que son fundamentales para comprender el carácter selectivo de la incorporación y los intereses atendidos" ([Meagher y Lindell, 2013](#)). En resumen, si bien la evidencia sugiere que las ganancias de gobernanza podrían ser un argumento potencialmente poderoso para expandir la tributación de la economía informal, se requiere más investigación, especificando las condiciones bajo las cuales es probable que se obtengan estos beneficios.

3.3 Relación negativa y positiva entre tributación e informalidad.

3.3.1 Relación negativa

En [Mitra \(2017\)](#) se encuentra que el sector informal se relaciona positivamente o no está relacionado positivamente con los impuestos en las economías en desarrollo, mientras que está relacionado negativamente con los impuestos en las economías desarrolladas. En efecto, [Mitra \(2017\)](#) destaca además que tanto el Estado de Derecho como el desarrollo financiero están fuertemente correlacionados negativamente con la informalidad en las economías desarrolladas, mientras que el Estado de Derecho parece importar más para la informalidad en las economías en desarrollo, junto con un desarrollo financiero que muestra una correlación negativa muy débil con el tamaño del sector informal. Además, el Estado de Derecho y el desarrollo financiero parecen estar fuertemente correlacionados positivamente en ambos grupos de países. Por lo tanto, las economías con mejor aplicación de las leyes, fuerte institucionalidad y mercados financieros bien desarrollados tienden a tener sectores informales más pequeños, pero los mercados financieros son más importantes para la informalidad en las economías desarrolladas. Estos hallazgos también son confirmados por [Liu-Evans y Mitra \(2022\)](#), quienes encuentran que la informalidad está significativamente relacionada positivamente con la tasa impositiva y significativamente relacionada negativamente con el Estado de Derecho en las economías en desarrollo, mientras que el desarrollo financiero no ejerció ningún efecto directo significativo sobre la informalidad.

Una mayor aplicación de impuestos se asocia generalmente con una menor informalidad, sin embargo, lo que evidencia la mayoría de los estudios contemporáneos

es que no es tan clara esta relación debido a otros que afectan los niveles de informalidad. Si bien, como se demuestra en [Liu-Evans y Mitra \(2022\)](#), el fortalecimiento del Estado de Derecho, como proxy de la mayor aplicación de impuestos, registra un efecto negativo significativo sobre los niveles de informalidad, solo podría ser factible en los EMED si sus costos de aplicación tienden a cero. Esta evidencia apunta a que las EMED lograrían reducir sus altos niveles de informalidad bajo ciertas condiciones asociadas con la estabilidad en los mercados y, dicha estabilidad, solo se alcanzaría si se mejora en otros determinantes clave para la reducción de la informalidad como la calidad institucional, la libertad económica, mercados financieros competitivos, políticas monetarias responsables y estabilidad política. Por ejemplo, [Liu-Evans y Mitra \(2019\)](#) destacan el efecto negativo significativo y sólido sobre la informalidad de la estabilidad financiera en todos los países, así como también, el Estado de derecho como un determinante clave del tamaño del sector informal. Es importante señalar que solo la política monetaria responsable logra respaldar un sistema bancario estable que brinda confianza entre los inversores y las fuerzas económicas que definen la competitividad en los mercados financieros. Por lo anterior, la importancia de los mercados financieros competitivos radica en que, influyen directa e indirectamente en el valor de los activos declarados y la capacidad de generación de ingresos de las empresas a través del acceso al crédito para financiar nueva tecnología. Es decir, mantener los niveles de estabilidad financiera robustece el sector bancario reduciendo el costo del control fiscal a las empresas formales e incentiva económicamente a las empresas informales para financiar la productividad necesaria que exige el mercado para competir con las empresas informales.

La estabilidad financiera funciona como un factor determinante para que las empresas formales declaren sus ingresos y activos con precisión, de lo contrario, no podrían acceder al crédito formal otorgado a partir de tasas de interés competitivas que garantizan el costo de deuda mínimo para las empresas. Así mismo, existen factores que reducen la informalidad asociados a la estabilidad financiera tales como, la calidad institucional, que garantiza niveles bajos de inflación y tasas de interés asequibles. Siguiendo lo anterior, [Aruoba \(2010\)](#) modeló explícitamente la elección de la actividad informal del sector privado ante el riesgo de una auditoría fiscal y teniendo en cuenta las políticas de impuesto sobre la renta y de inflación del gobierno que, además, establece el costo del control fiscal y su gestión pública se considera como exógena. Los resultados empíricos de este modelo sugieren que los grandes mercados informales suelen estar asociados con factores institucionales como la regulación excesiva, la aplicación deficiente de la ley y la corrupción. Dados estos resultados, se observa que

la política fiscal y el buen diseño de instrumentos tributarios solo se logra mediante altos niveles de calidad institucional y de gestión de recursos públicos.

Los altos niveles de corrupción, la inestabilidad política y la debilidad del Estado de Derecho en los países han generado siempre un panorama desfavorable para reducir la informalidad. En [Johnson et al. \(1997\)](#), los actos de corrupción generan incentivos adicionales hacia la informalidad, debido a que, por lo general, los políticos utilizan a las instituciones para recibir sobornos y perseguir sus propios intereses como, por ejemplo, mantener el empleo en ciertas empresas, apoyar a los empresarios favorables a su política y castigar a los empresarios políticamente hostiles, y subsidiar a sus aliados. Estos efectos adicionales se asocian a la influencia negativa en la actividad empresarial y el crecimiento económico que aumenta la informalidad, es decir, la politización de la vida económica y la consiguiente reasignación de recursos al sector no oficial tienen efectos profundos tanto en la estructura como en la tasa de crecimiento de una economía en desarrollo. [Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobaton \(1998a\)](#) encuentran esta misma relación negativa entre el Estado de Derecho y la participación de la economía informal sobre el producto total de los países y, prueban que, aquellos con más corrupción tienen una mayor proporción de la economía informal. Además, los países con más regulación y mayor carga fiscal tienden a tener una mayor participación de la economía informal en el PIB total.

3.3.2 Relación positiva

Cuando se considera la relación positiva entre los esquemas tributarios y la informalidad necesariamente se debe hablar de las diferencias substanciales entre las economías desarrolladas y las EMED. Por un lado, existen artículos como el de [Friedman et al. \(2000\)](#) donde se muestra que las tasas impositivas más altas están correlacionadas significativamente con menos informalidad como porcentaje del PIB, lo que implica, que los gobiernos corruptos se convierten en gobiernos pequeños que pueden sostener tasas impositivas bajas. Por el otro lado, [Schneider \(2005\)](#) encuentra que la economía informal aumenta cuando la tasa de crecimiento del PIB de los países en desarrollo disminuye, mientras que en las economías desarrolladas y en transición la economía informal aumenta respectivamente los niveles de producción. Estas relaciones dependen de la naturaleza de las actividades económicas no reguladas y el tamaño o de la importancia que tenga la economía informal con respecto al producto agregado total de las EMED, en especial porque, la captura de información de las empresas informales es difícil y las entidades no tienen registradas estas empresas entre sus

procesos de regulación y control fiscal. Es importante señalar que las empresas informales no tienen incentivos para registrarse ante el sector público y las autoridades del control fiscal, es decir, que para las empresas informales es más rentable no incluir ingresos no declarados de la producción de bienes y servicios legales (transacciones monetarias o de trueque), además del cumplimiento de las normas de comercio y vinculación laboral.

El aumento en la intensidad de la regulación fiscal y el control normativo es otro factor importante que reduce la libertad económica de las empresas formales e incentiva la migración hacia la informalidad como elección óptima de las empresas formales. La regulación excesiva aumenta significativamente los costos administrativos y laborales en la economía formal, por lo que, dado que las empresas y los trabajadores operan en mercados de bienes y servicios competitivos y no pueden ceder su espacio ante la competencia, estos terminan por asumir estas pérdidas y optan por operar o emplearse en el sector informal. [Johnson et al. \(1998b\)](#) concluye que un aumento en los índices de regulación está asociado con un aumento en la participación de la economía informal una vez se controla por los niveles del PIB per cápita, además, introduce el concepto de la extensión y rigurosidad de la aplicación de los instrumentos tributarios. Estos dos principios sugieren que la aplicación de la regulación es lo verdaderamente importante en la carga sobre las empresas y los individuos, más bien, al alcance general de la regulación que termina no aplicándose por la incapacidad fiscal para ejercer el control tributario. Estos hallazgos demuestran que los gobiernos deberían poner más énfasis en mejorar la aplicación de las leyes y reglamentos en lugar de aumentar su número.

3.4 Tributación como causa de la evasión

3.4.1 Evasión tributaria y sus causas

El concepto de evasión de impuestos consta de determinantes comunes entre los países independientemente de su modelo económico y nivel de estabilidad política, tales como el tipo de esquema tributario aplicado (progresivo o regresivo), la efectividad de aplicación del instrumento regulatorio y de control de la evasión (acusatorio y punitivo), la percepción cultural de las instituciones encargadas de administrar y diseñar las leyes fiscales y una reputación de las instituciones que aplican las sanciones a los evasores de impuestos. Es por esto, que la capacidad y calidad institucional que permite la inclusión del sistema informal en el sistema contable o las estimaciones convencionales del ingreso nacional es fundamental para el fortalecimiento de la aplicación de los

instrumentos tributarios tanto en el control y vigilancia de las empresas formales e informales como en la aplicación de sanciones y/o penalizaciones a los evasores.

Si bien la ausencia o connotación negativa de alguno de los determinantes descritos anteriormente pueden desencadenar en una incapacidad institucional para controlar las actividades económicas informales, es innegable que existe una correlación positiva casi perfecta entre las actividades informales o no reguladas por el estado y la evasión tributaria. Las preguntas que surgen de aceptar esta correlación son: ¿existe realmente una relación de causalidad entre los esquemas tributarios o el nivel de impuestos y la evasión fiscal?, ¿de existir dicha causalidad, existe un nivel de imposición tributaria óptima que minimice la informalidad económica?, ¿incide la estabilidad política y los sistemas de elección de gobierno en la toma de decisiones sobre los sistemas tributarios o la efectividad en la aplicación de estos?, ¿tiene algún efecto la toma de decisiones de los gobiernos sobre los sistemas de mercado?. Estudios recientes han intentado analizar cómo la aplicación efectiva de las políticas tributarias o la complejidad del sistema tributario afectan las decisiones de los individuos de evadir impuestos.

Desde la economía institucional, **Friedman et al., (2000)** argumentan que el rechazo hacia el pago de impuestos o incumplimiento de los contribuyentes se genera por los altos niveles de corrupción y la falta de provisión de bienes públicos de calidad, ya que tienen un fuerte impacto en el cumplimiento de los contribuyentes y minan la confianza en las instituciones públicas encargadas de la administración y justicia tributaria.

3.4.2 Políticas públicas y la evasión tributaria

Las políticas públicas relacionadas con esquemas de tasas impositivas se han utilizado como mecanismos de incentivos económicos hacia la formalización de las empresas del sector productivo. Su principal objetivo es la reducción de la participación de la informalidad en el PIB de las economías de países en desarrollo mediante políticas tributarias que terminan recayendo principalmente sobre las empresas del sector formal dada la imposibilidad del control fiscal sobre las empresas informales. Las empresas formales contribuyentes deben ser lo suficientemente productivas como para asumir dichas imposiciones y los beneficios de estas medidas deben implicar retornos futuros mayores por acceder a la cooperación abierta con instituciones públicas y niveles más altos de apalancamiento por medio del mercado de capitales. Este mismo argumento se muestra en **Ihrig y Moe (2004)**, quienes señalan que las políticas tributarias excesivas pueden generar incentivos contrarios a reducir el tamaño de la informalidad y, por tanto,

las empresas optarían por operar en la informalidad y evadir los impuestos tributarios si su productividad crece a menores tasas en comparación con los incrementos en el pago de impuestos.

Los resultados generales de los datos a nivel internacional sugieren que la informalidad es inversamente proporcional frente a los niveles de PIB per cápita, en especial, porque el fortalecimiento de los gobiernos y las instituciones públicas deben estar superpuestos sobre el accionar del sector informal. Los gobiernos utilizan esquemas de política tributaria para obtener recursos y poder financiar la producción de bienes públicos, los cuales, al mismo tiempo, son insumo de las empresas para la producción privada y la libre competencia en los mercados. Estos bienes públicos deberían, en teoría, generar un proceso de reducción del tamaño del sector informal fortaleciendo los ingresos fiscales y aumentar el empleo formal, sin embargo, en el trabajo empírico de **Schneider y Enste (2000)** se encuentran que las mayores cargas de la política fiscal se correlacionan con sectores informales más grandes, sugiriendo que los gobiernos interesados en reducir el tamaño del sector informal deberían reducir la tasa impositiva y/o aumentar la sanción fiscal de los agentes informales que son atrapados.

El principal dilema para los países en desarrollo con estos resultados es que los ingresos tributarios de los gobiernos deben ser considerablemente altos debido a la necesidad de recursos para financiar los procesos de fortalecimiento institucional, con los cuales, se proveen bienes públicos como la educación, salud y servicios básicos que aumenta el tamaño de la población cualificada y reduce la probabilidad del empleo informal (**Prado, 2011**). En otras palabras, en países subdesarrollados contar con un esquema tributario fuerte debería reducir la evasión tributaria y el tamaño del sector informal, ya que este vincula principalmente trabajadores poco cualificados como sustitutos del capital físico y, adicionalmente, como estas empresas son menos productivas, sus probabilidades de apalancamiento financiero para la compra de bienes de capital son muy bajas, especialmente, a través de los mercados externos de capitales (**Amaral y Quintin, 2006**). Sin embargo, aunque los países en desarrollo padecen de un gran déficit en la provisión de bienes públicos, ampliar la base tributaria para el recaudo necesario que los financie implica una sobrecarga fiscal sobre las empresas del sector formal, lo cual, genera incentivos a la evasión de impuestos o a la migración de empresas formales hacia la informalidad.

3.4.3 Crecimiento económico y evasión tributaria

Los principales problemas de una alta participación económica de la informalidad radica en dos elementos claves para los países subdesarrollados según Prado (2011), el primero es el déficit fiscal generado a partir de la provisión de la alta demanda de bienes públicos necesarios para fortalecer la institucionalidad en la economía y, el segundo, es el alto nivel de evasión que este déficit genera en las empresas formales, quienes por su baja productividad, encuentran mayores niveles de beneficio a la sombra de la ley, migrando entonces al sector informal y asumiendo un nulo o menor acceso a los bienes provistos públicamente con tal de no pagar impuestos. Por el contrario, los países desarrollados no necesitan aplicar esquemas tributarios con altos niveles de recaudo en comparación con el producto generado en el sector formal, ya que, debido a su gran fortaleza institucional, cuentan con una alta eficiencia en la provisión de bienes públicos o socialmente eficientes⁸.

De acuerdo con D'Erasmus y Boedo (2012), el alto costo de hacer negocios genera un crecimiento de la participación en el producto del sector informal, ya que aumenta el umbral de productividad necesaria para mantener beneficios positivos y, por tanto, incentiva a la evasión tributaria y al desplazamiento de las empresas hacia la informalidad. Por tanto, reducir los costos de regulación y aumentar las penalizaciones es la forma más efectiva para reducir la evasión sin sobrecargar a las empresas formales, no obstante, esto depende del nivel de fortaleza institucional y control de la corrupción que posea dicho país. En general, la economía ortodoxa sugiere que la regulación debe desaparecer de los sistemas económicos, dado que es una distorsión en el sector formal e interpretada por las empresas como un incentivo hacia la informalidad, sin embargo, todo depende de las penalizaciones o el costo que tendría que asumir la empresa si efectivamente decide ser informal asumiendo el no ser provisto de los bienes públicos del estado para su producción y evadiendo los impuestos que le corresponderían.

La alta participación de la producción de las empresas informales en el PIB y, por tanto, la evasión de la tributación dentro de la informalidad trae consigo otros elementos importantes que afectan directamente el crecimiento económico de los países. La razón

⁸ Los países con una mejor calidad institucional son aquellos en los que los burócratas son menos capaces de extraer rentas o sobornos a través de una regulación eficiente, por lo tanto, son sociedades con sistemas de regulación socialmente eficientes al enfocar la provisión de bienes públicos únicamente a la financiación de bienes públicos para la población más vulnerable, y no para trámites burocráticos o burocracia innecesaria.

principal de esta afectación es el gasto improductivo generado a partir de que las empresas informales gastan todo lo que producen en consumo o en prácticas que mantienen su estado de evasor de impuestos, mientras que las empresas formales tributan recursos que serán destinados al fortalecimiento institucional y a la financiación del gasto público. La provisión de estos bienes públicos tiene como finalidad la mejora del desarrollo económico y la estabilidad social y política de los países para generar crecimiento económico positivo y sostenible a largo plazo. [Putniņš y Sauka \(2015\)](#) argumentan que una de las razones de los bajos niveles de crecimiento económico de economías en desarrollo se soporta en los altos niveles de participación de la informalidad en su producción y a la dificultad para que esta actividad sea medida, y esto a su vez, se constituye en un incentivo hacia la informalidad por la inconformidad general del sector formal con el esquema de tasas tributarias. Es decir, que las economías deben trabajar en acuerdos de imposiciones consideradas como relativamente justas entre los actores sociopolíticos y el sector empresarial para evitar la informalidad, y así, que el sistema tributario no se convierta, junto a la corrupción, en uno de los principales causantes de los altos niveles de evasión.

La estimación de la relación entre los niveles de tributación y la participación de la producción informal a causa de la evasión en todos los países del mundo sigue siendo un resultado incierto y ampliamente discutido. Por un lado, encontramos a quienes afirman que la tributación debe verse como un costo al bienestar de los agentes que operan dentro de la formalidad, y que el gasto productivo de los gobiernos en la provisión de bienes y servicios públicos no tiene relevancia suficiente para incentivar a la reducción de la evasión tributaria y la informalidad productiva. Por el otro lado, también existen conjeturas contrarias que se respaldan en estudios que han encontrado una relación positiva y estadísticamente significativa entre los niveles de tributación y las tasas de formalidad, a partir de un mayor cumplimiento del pago de impuestos, sin embargo, esta relación se encuentra supeditada a los modelos de eficiencia en la gestión pública y burocrática tanto en la administración de impuestos como en la discrecionalidad regulatoria eficiente de las normas legales y el control de la evasión por la aplicación eficiente de las leyes punitivas ([Friedman et al., 2000](#)). Además, la calidad institucional no solo se determina por la ausencia de corrupción, sino también por la competencia y calidad de su gestión, la cual, deriva en el diagnóstico y aplicación más eficiente de esquemas tributarios funcionales y útiles para incentivar la formalización de las empresas y la disminución de la evasión tributaria. En el trabajo realizado por [Mitra \(2017\)](#), no solo llegan a la misma conclusión sobre el decaimiento de la relación positiva entre tributación y evasión a medida que se mejora en la aplicación de las leyes contra

la evasión de impuestos, sino que también, destacan la importancia para el sector formal de contar con un mercado financiero competitivo y con fácil acceso a productos financieros que respalden el financiamiento de nuevos proyectos e indirectamente desincentiven la informalidad empresarial.

3.4.4 Mercados financieros, acumulación de capital y evasión tributaria

Es importante destacar que dependiendo del tamaño de la empresa y la facilidad relativa de la evasión fiscal con respecto a las autoridades, se destacan tres tipos de empresas informales en función del acceso al mercado de productos financieros: las empresas que son lo suficientemente productivas para operar en el sector formal, pero no tienen acceso a los mercados de crédito formal para invertir en bienes de capital físico; las empresas que todavía son lo suficientemente productivas para operar de manera rentable en el sector formal, pero que, optan por ocultar su producción para evitar impuestos y aprovechando la debilidad institucional; y por último, las empresas dirigidas por agentes poco calificados que son demasiado improductivos para convertirse en empresas administrativamente eficientes (Franjo, Pouokam y Turino, 2022).

Una de las principales razones de la incertidumbre sobre el sentido de la correlación entre los esquemas tributarios y la evasión fiscal es la falta de modelos estructurales que den cuenta de la evolución de la informalidad en el tiempo. Un ejemplo de este argumento es como no se considera posible el acceso a los mercados financieros formales por parte de la empresa informal para apalancar sus niveles de inversión en capital, ya que, si bien es lo más probable que suceda, esto no impide que también pueda acceder a mercados financieros informales (regularmente con altas tasas de interés) y apalancar la acumulación de niveles de capital usado o de segunda mano. Esto lleva a pensar que el incentivo inter temporal a evadir los esquemas tributarios no solo dependerán de la eficiencia del gobierno en la gestión institucional y de justicia de los esquemas tributarios, sino también de la capacidad institucional para la generación un ambiente propicio y estable para el desarrollo de mercados financieros competitivos que faciliten el acceso a las empresas informales de baja productividad al mercado de capitales y la transición hacia la actividad económica formal.

Una de las maneras de generar estabilidad en los mercados financieros es lograr la estabilidad política o transición mesurada de los gobiernos en la gestión fiscal y de recursos públicos obtenidos de los gravámenes al sector formal. La razón principal la expone Elgin (2015), ya que revela la importancia de considerar las decisiones inter

temporales de los gobiernos dentro del análisis de la correlación entre tributación y evasión, y especialmente, en las decisiones que tome con respecto a los niveles de inversión de capital público y en el gasto público productivo ya descrito. En el trabajo de [Elgin \(2015\)](#) se demuestra mediante un modelo de equilibrio general que la inversión pública será mayor si hay un menor nivel de inestabilidad política, lo que implica, una mayor productividad para las empresas formales debido al aumento del capital público incorporado dentro de su tecnología de producción y un mayor apalancamiento de niveles de capital. El mecanismo final de este principio es que, sin importar una mayor carga fiscal para financiar el gasto público adicional, habrán menores incentivos a la corrupción y un menor tamaño del sector informal, es decir, existiría una correlación negativa entre tributación y evasión a partir de la mayor probabilidad de que el gobierno actual se mantenga en el poder para los próximos períodos y, al mismo tiempo se demostraría, que la tasa marginal de sustitución entre la renta futura y la renta actual del gobierno es importante para esta relación.

El desarrollo de los mercados financieros no solo implica el desarrollo de una oferta abundante y competitiva de productos financieros, sino también comprender cómo se produce la evasión fiscal y cómo se puede responder a las necesidades de información para el control gubernamental. El mercado financiero informal se caracteriza por la información contable y financiera no reportada a los sistemas de monitoreo y control fiscal de los gobiernos y, por tanto, configura un escenario de evasión fiscal de las empresas informales y entidades financieras que registran de las operaciones e intermediación financiera. Por un lado, existe un mecanismo de incentivo a la evasión fiscal presentado por [\(Marjit, Mishra y Mitra, 2021\)](#), el cual consiste en la configuración de incentivos en los mercados financieros generados por saldos netos positivos entre las tasas de rentabilidad de las operaciones económicas informales y la tasa de rentabilidad formal, que si no se tiene en cuenta en el diseño de instrumentos de control fiscal, se provoca que las empresas participen en litigios falsos contra el gobierno con respecto a reclamos fiscales e inviertan en el sector informal. Por el otro lado, [Franjo, Pouokam y Turino \(2022\)](#) considera al problema de la evasión tributaria como un resultado de las imperfecciones del mercado financiero y las barreras de acceso a este, por parte de las empresas informales, ya que, el que decida operar dentro de la formalidad dependerá de la probabilidad de ser atrapado evadiendo por el gobierno y obligado a pagar impuestos aumentados por un factor de recargo de penalización. En otras palabras, si es suficientemente mayor el costo de entrada a los mercados financieros para las empresas informales en comparación al costo ponderado de ser

sorprendidos evadiendo (incluyendo pago de impuestos y sanciones) entonces existirán incentivos para las empresas informales a seguir operando en la clandestinidad.

Otro de los temas importantes para la evaluación de los conceptos de tributación y evasión, la eficiencia en la aplicación de la ley tributaria y la competitividad de los mercados financieros es la estabilidad política. No obstante, las principales razones que se infieren para explicar las grandes diferencias en las correlaciones entre las economías en desarrollo y aquellas desarrolladas son la calidad en la gestión institucional de los países que explica el nivel de correlación entre la tributación y la evasión: siendo positiva con un nivel bajo en la calidad institucional y cero o negativa con un nivel alto en la calidad institucional (Marjit, Mishra y Mitra, 2021). Esto implica que sin importar si existe un esquema tributario sólido o una tasa de interés de equilibrio competitivo en los mercados financieros, solo la eficiencia institucional en el cumplimiento de la ley y la aplicación de las medidas punitivas en contra de la evasión determinan el sentido y magnitud de la correlación entre mayores niveles de tributación y el incentivo a evadir estos impuestos.

3.4.5 Gobernabilidad y evasión

Las decisiones que toman las empresas de participar o no en el mercado como formales o informales obedece también a un problema de incentivos morales. Por un lado, el estado establece un esquema tributario para inducir un comportamiento racionalmente económico de formalizar las empresas al evaluar los costos y beneficios de ser informal, es decir, las empresas deberían adoptar la decisión de ser formales debido a las altas sanciones que impone el estado y el acceso a los beneficios que este otorga por operar dentro de la formalidad. Por el otro lado, la toma de decisiones de las empresas depende de si la amenaza de ser sorprendida siendo informal es creíble dada la reputación y efectividad de las instituciones de control para aplicar la normatividad tributaria. Si la amenaza de ser atrapada es creíble, entonces existe una gran probabilidad de que los costos de ser atrapada y sancionada para la empresa informal superan a los beneficios netos de ser formal y, que implica, cumplir con el pago de impuestos y acceder a los beneficios públicos y privados asociados a las políticas públicas y el acceso formal al mercado de créditos.

Las empresas informales considerarán óptimo desarrollar la conducta de ser formales que busca el estado, siempre que dicho estímulo se encuentre bien diseñado. Por un lado, si los costos de ser informal implican una probabilidad baja de ser materializados

por el estado, es decir, que haya una baja probabilidad de que la empresa informal sea sorprendida por las instituciones de control, implica que los beneficios de ser informales y evadir impuestos sería la decisión óptima ante la amenaza no creíble de ser castigada por el estado. En este caso particular, se estaría hablando de que las medidas del estado obedecen al diseño de un incentivo moral y que la capacidad de ser efectivo depende de la cultura y sentido social de las empresas para querer migrar o mantenerse dentro de la formalidad. Por el otro lado, si existe una alta probabilidad de que la empresa informal sea sorprendida por las instituciones de control, la decisión económicamente óptima de las empresas informales es la formalización de sus actividades económicas abandonando la evasión de impuestos. Para este otro caso particular, se estaría hablando de que las medidas del estado obedecen al diseño de un incentivo monetario o financiero y la capacidad de ser efectivo dependerá de la toma de decisiones económicas de las empresas y, que para las cuales, sería económicamente óptima la posibilidad de migrar o mantenerse dentro de la formalidad. En resumen, la evasión fiscal que implica necesariamente informalidad de las empresas dependerá generalmente de la capacidad institucional de los gobiernos para defender las normas y aplicar los castigos a las empresas informales sorprendidas.

Las apreciaciones anteriores corresponden a un problema de evasión fiscal que ha sido analizado con teoría de juegos a partir de la amenaza creíble que recae sobre los evasores y que utilizan para identificar un equilibrio óptimo a largo plazo. **Sokolovskyi (2018)** analiza este mismo problema de evasión fiscal utilizando herramientas de teoría de juegos de interacción entre el contribuyente y el revisor fiscal y, específicamente, desarrolla un modelo clásico de Allingham-Sandmo introduciendo parámetros de “transparencia” de las infracciones detectadas, costos de control, riesgo de evasión fiscal y pago consciente de impuestos. En este trabajo se hallaron las condiciones de equilibrio de Nash en estrategias puras para la optimización de la carga tributaria real sobre los sujetos de la actividad económica (impuestos y tasas reales). A partir de la interacción del juego entre el inspector fiscal y las empresas, y teniendo en cuenta que las utilidades esperadas unidimensionales para cada uno de ellos dependen de una probabilidad de encontrar evasión siendo la empresa formal o informal, se logran identificar dos equilibrios de Nash⁹: un equilibrio inestable y otro equilibrio estable en subjuegos. Por un lado, El equilibrio inestable se caracteriza por ser una situación perfecta, en el sentido de que los inspectores no necesitarían realizar control fiscal

⁹ Estos equilibrios son válidos debido a que el nivel de renta esperada de las empresas puede ser positiva o negativa, por lo tanto, los niveles de bienestar entre el gobierno y las empresas se compensará para cada uno de ellos en función de la naturaleza de los ingresos privados.

porque las empresas hacen lo correcto siempre y pagan sus impuestos sin falta, no obstante, como para ambos jugadores existen incentivos económicos unilaterales a deshacer este acuerdo implícito dado que mejoraría su bienestar, entonces este equilibrio no es estable en el largo plazo. Por el otro lado, el equilibrio estable en sub juegos se basa en la amenaza creíble de que las empresas siendo formales o informales pueden ser objeto de control fiscal y que recibirán un castigo superior al costo de asumir, como es debido, los impuestos establecidos por el gobierno.

Frente a estos equilibrios de Nash, estable e inestable, se evidencia la clave del éxito de las economías desarrolladas con respecto a la política fiscal desarrollada en países en vía de desarrollo. Por un lado, las economías desarrolladas mantienen bajos los niveles de evasión y participación de la informalidad de sus ingresos y, esto es porque, la capacidad institucional para mantener creíble la amenaza de que puede sorprender en cualquier momento a las empresas evadiendo impuestos disuaden moralmente a las empresas de mantenerse en la informalidad y, más aún, esta disuasión se convierte en un incentivo monetario para que las empresas decidan ser formales siempre y cuando la penalización de ser sorprendida evadiendo impuestos represente un costo más elevado que el cumplimiento de los impuestos regulares dictados por la norma (Sokolovskyi, 2018). Para mantener o mejorar la reputación fiscal de un país la probabilidad de que la empresa sea sorprendida evadiendo impuestos debe ser o percibirse como alta, es decir, mientras que en países desarrollados la elasticidad del costo de aplicar el control fiscal con respecto a los niveles de evasión debe ser mayor que -1, en países en desarrollo esta elasticidad debe ser igual o menor que -1. La eficiencia en la aplicación del control fiscal no solo depende del costo de aplicarlo, ya que, por un lado, encontramos las variables correspondientes al tema institucional como son la calidad del control y la frecuencia relativa de las fiscalizaciones a las empresas y, por otro lado, obedece a un tema cultural y moral asociado al nivel de aceptabilidad o grado de disuasión fiscal para que se abandone la evasión tributaria.

Es importante destacar que las empresas informales toman como decisión óptima mantenerse como informales debido a las barreras de acceso al mercado de crédito y a la efectividad de las políticas públicas diseñadas para incentivar el cumplimiento del pago de impuestos. Araujo y Rodrigues (2016) es muy claro al evidenciar que esta decisión es óptima en la medida en que exista una sólida restricción de acceso a crédito para las empresas informales, sin embargo, debido a que existen dificultades de control del mercado financiero para el Estado, es mucho más eficiente económicamente eliminar todas las barreras de acceso al crédito para las empresas informales y, que sea

el mercado quienes decidan si otorgar o no los créditos a las empresas informales en función de las primas de riesgos calculadas por los prestamistas. En este caso particular, serían los incentivos económicos los que obligarían a las empresas informales a querer formalizarse para poder competir con las empresas formales en materia de productividad, es decir, solo el acceso al crédito de las empresas informales lograría generar la oportunidad para igualar la productividad exigida en el mercado y financiar capital para sus empresas. Esta necesidad de las empresas informales de ser competitivas conduce a que quieran migrar a la formalidad, sobre todo, porque es impulsada por el incentivo económico de aumentar su margen de ganancias y de reducir los costos que asumen a causa de las tasas de interés más altas cobradas por los prestamistas del mercado financiero formal e informal, en especial porque, estos prestamistas deben compensarse por prestarles en su condición de informales y asumir el riesgo financiero que esto implica.

Los elementos de la gobernabilidad como los mecanismos de innovación social se hacen importantes para reducir la evasión tributaria e incentivar la formalidad de las empresas. **Kouam y Asongu (2022)** realizan un metaanálisis de los efectos de la tributación sobre los objetivos de desarrollo sostenible de las empresas en los países subdesarrollados, y entre los elementos de gobernabilidad importantes señala a la innovación social corporativa como una medida que contribuye a la sustitución de los vacíos institucionales en estas economías, sobre todo, porque genera una cultura empresarial dentro de la formalidad y de responsabilidad social empresarial. Sin embargo, dentro de su revisión general muestra que la mayoría de los estudios coinciden en que los altos impuestos en las empresas socavan la innovación social y, por tanto, generan una mayor dificultad para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible de las empresas. Frente a este mismo impedimento se refieren otros autores como **Ahmad y Best (2012)**, quienes, desde diferentes mercados, argumentan que las diversas formas de impuestos producen incentivos para la informalidad de los trabajadores y de las empresas y, más particularmente, se incentiva la evasión de los impuestos indirectos a las ventas o impuestos directos como las rentas empresariales e incluso personales. En este trabajo también se sugiere que el impacto sobre los incentivos para evadir y para la informalidad deben ser consideraciones centrales en el diseño de la política tributaria en los países en desarrollo.

La buena gobernabilidad se logra mediante la eficiencia en la aplicación de sistemas tributarios justos y progresivos en términos de distribución de ingresos, logrando así, incentivos sociales que minimizan la evasión de impuestos. Como evidencia clara de

esto, **Montenegro (2021)** muestra que no hay suficiente evidencia entre la responsabilidad social empresarial y la evasión fiscal, sin embargo, si encuentra una fuerte evidencia de que la gobernabilidad nacional es un determinante significativo de la evasión fiscal a nivel de país. En otras palabras, ser empresa informal no es una condición suficiente para calificarse como evasor de impuestos, pero el ser evasor de impuestos implica necesariamente que se es informal, todo esto dependerá de los parámetros legales y económicos bajo los cuales se defina tal condición de informalidad. Sin embargo, si es cierto que cuanto más altos sean los niveles de efectividad del gobierno, calidad de vida, estado de derecho, garantías regulatorias y control de la corrupción del país, menor será la evasión fiscal.

La informalidad consiste en el incumplimiento de ciertos requisitos legales, condiciones regulatorias y de control tributario estatal, por lo que, no depende exclusivamente de la condición de evasor de impuestos ante los agentes de control tributario. Esto implica pensar en preguntas como: ¿cuándo se vuelven “informales” las empresas?, ¿la condición de informalidad es absoluta o existen niveles de informalidad en función del cumplimiento de estos requisitos? y, ¿Qué pueden o deben hacer los formuladores de políticas para hacer alcanzables los requisitos para ser formales e incentivarlos a abandonar la condición de evasores? **Kenyon (2007)** sugiere que alrededor del 30% de la producción y el 70% de los trabajadores en los países en desarrollo están por fuera del control gubernamental como respuesta económicamente racional a la regulación ineficiente y, es por esto, que ser informal obedece a la clasificación de aquellas actividades económicas no sujetas a su regulación y control fiscal. Estas medidas de regulación que se asocian con la racionalidad formal, dentro de un marco legal propio de un país, obedece a las características particulares de los estados y la naturaleza burocrática de algunas formas no estatales de organizaciones sociales¹⁰. Como la informalidad conlleva costos tanto sociales como privados, la evasión fiscal y regulatoria puede ser efectivamente inconveniente, no solo para los trabajadores y consumidores, sino también para las empresas formales que compiten con ellos a partir de las fuerzas del mercado y un sistema de precios orientador de las decisiones.

La evasión fiscal termina siendo un gran problema para los países en desarrollo en materia de los costos sociales que implica un estado desfinanciado y un gran costo

¹⁰ Las condiciones de informalidad en los estados, generalmente se asocian, a el incumplimiento de las normas y leyes definidas a través de los acuerdos políticos en materia de normas laborales, esquemas tributarios, normas de regulación productiva, títulos de propiedad de la tierra o alguna otra forma de control estatal.

privado porque las empresas informales tienen menos incentivos a ser más productivas que sus competidores en el sector formal debido a que están por fuera del marco regulatorio y fiscal. [Kapaz y Kenyon \(2005\)](#) llegaron a esta misma conclusión al analizar la economía brasileña, en la cual, se observaron incumplimientos regulatorios asociados a la evasión fiscal y la vinculación irregular de trabajadores, lo que, en últimas, termina atrapando a las empresas informales en una trampa de informalidad al excluirlos de los mercados financieros y obligarlos a evadir impuestos u otras regulaciones para poder competir con sus rivales formales más productivos. Nuevamente se evidencia que la solución más eficiente es respaldar con capacidad institucional y gobernabilidad a los incentivos para la reducción de la evasión fiscal y las sanciones más severas para el incumplimiento.

Es importante entender que, antes que nada, la informalidad existe mayoritariamente en países en desarrollo porque, generalmente, presenta problemas de gobernanza y gobernabilidad muy graves. Sin importar que los mercados tengan o no una participación de agentes que operan en la informalidad, estos toman sus decisiones bajo una la lógica económica adaptada a sus necesidades y condiciones de mercado. Estas condiciones son, a su vez, consecuencia de los bajos niveles de gobernanza en los países asociados a sus niveles de calidad de vida, pero esto no implica que las empresas informales sean evasoras de impuestos. [Azuero, Hernandez y Wills \(2019\)](#) desarrollan una teoría de la tributación óptima en una economía con un sector informal y en su modelo logran demostrar que los agentes responden a los aumentos de impuestos tanto con distorsiones de comportamiento como con el incumplimiento de las reglas, esto implica, que los agentes actúan de forma óptima en el sector informal con incentivos a evadir impuestos si no existe una amenaza creíble por parte del Estado para ejercer y aplicar control fiscal. Estas evidencias sugieren que, en países con una gobernanza nacional débil, las actividades generales de Responsabilidad Social Empresarial están levemente asociadas con niveles significativamente más bajos de evasión fiscal.

La evasión tributaria no debe entenderse como un producto de la informalidad empresarial debido a que la informalidad es un resultado de agentes individuales que maximizan sus beneficios en el entorno económico y las condiciones de mercado a las que se enfrentan. El problema agregado de la evasión fiscal obedece más a un problema de incentivos económicos, capacidad institucional y condiciones sociales complejas, muy comunes en países en desarrollo. Desde la teoría económica se evidencia que la medida más eficiente de reducir la informalidad no es reducir los costos de ingreso al

sector formal y, mucho menos, va a garantizar una mayor eficiencia en la reducción de la evasión tributaria si no existe una amenaza creíble de eficiencia en el control fiscal o unos niveles de gobernanza positivos. Es por esto, que la política más eficaz para reducir la evasión fiscal es la intensificación de la aplicación de los esquemas tributarios.

3.5 Tributación como mecanismo de formalización

Realmente ha sido bastante complejo encontrar mecanismos para lograr procesos consolidados y exitosos para formalizar a las economías. En la literatura se reconoce que la tributación es una herramienta fundamental para la generación de ingresos, la construcción de la economía y la sostenibilidad, la reducción de las externalidades del mercado, la regulación del comercio, los estímulos fiscales, así como la creación de responsabilidad y capacidad de respuesta del Estado. El sector informal en los países en desarrollo se ha considerado un obstáculo para la movilización social efectiva de ingresos internos, de ahí el enfoque encontrado en la literatura sobre informalidad y tributación para llevar al Estado a asumir un mejor rol con compromiso social. De acuerdo con la revisión de la literatura, se identifica que las diversas motivaciones presentadas por las diversas partes interesadas: formuladores de políticas, académicos y administradores tributarios. en la literatura sobre la necesidad de administrar impuestos en este sector y fortalecer la aplicación y evaluar críticamente la plausibilidad de estos motivos. En [Mpofu \(2021\)](#) se identifica que los motivos principales para usar la tributación como mecanismo de formalización están en: la magnitud del sector y las implicaciones para los ingresos fiscales, el motivo de crecimiento económico, las ganancias en materia de gobernanza, las consideraciones de equidad y el aumento de la moral tributaria y el cumplimiento en el sector formal.

De acuerdo con [Mpofu \(2021\)](#), la tributación no es solo una herramienta para la movilización de ingresos, sino que también puede considerarse como una herramienta para fomentar la redistribución de la riqueza, minimizar la desigualdad y estimular la representación entre los ciudadanos de cualquier país ([Bongwa, 2009](#); [Meagher, 2018](#); [Rogan, 2019](#)). Ha surgido un intenso debate sobre si los impuestos y su aplicación al sector informal deben ser priorizados por estos gobiernos de países de África Subsahariana con ingresos medios-altos ([Joshi, Prichard y Heady, 2013, 2014](#); [Resnick, 2019](#); [Rogan, 2019](#)). Quienes abogan por la tributación y la aplicación de la ley han citado la magnitud del sector y su crecimiento continuo, el potencial para movilizar más ingresos fiscales, cosechar ganancias de crecimiento y gobernanza ([Joshi y Ayee, 2002](#); [Joshi et al., 2014](#); [Makochekanwa, 2020](#)). Los opositores a la imposición de impuestos al sector informal han presentado argumentos igualmente pragmáticos, cuestionando la

viabilidad de los ingresos vía recaudo tributario, la gobernanza y las ganancias del supuesto crecimiento, sugiriendo la probabilidad de efectos contrarios generalizados en la gobernanza y el crecimiento y argumentando que el aumento de los ingresos también es menos probable, debido a los costos potencialmente altos de recaudación (Kanbur & Keen, 2014; Meagher, 2018; Meagher y Lindell, 2013; Pimhidzai y Fox, 2011; Sebele-Mpofu, 2020). En los sectores informales de las economías africanas se ha implementado una variedad cada vez más intrincada de impuestos presuntivos. Se estima que alrededor del 65% de las autoridades fiscales de África han adoptado un sistema de impuesto presuntivo u otro (Resnick, 2020). Estos incluyen tasas impositivas presuntivas mensuales fijas (Zimbabwe) e impuestos sobre el volumen de negocios (Sudáfrica, Kenya, Zambia y Tanzania, entre otros). Estas presuntas adopciones fiscales han estado motivadas por diferentes razones y objetivos. En la literatura se encuentra que en los países en desarrollo y países africanos en particular (Caroll, 2011; Kundt, 2017a; Resnick, 2019; Rogan, 2019) University of Dares Salaam, Department of Economics (UDSM, DoE), 2018), entre otros, se realiza una revisión analítica reflexiva de la pregunta: ¿Deberían los impuestos y la aplicación de la ley ser una cuestión prioritaria? ¿Qué tan viables son los motivos detrás de gravar al sector informal?, es también otra pregunta importante que pide respuestas. El estudio identificó cinco razones principales para gravar al sector informal en los países africanos, que son: la movilización de ingresos, impulsar el crecimiento a través de la formalización, fortalecer la gobernanza, garantizar la equidad en la tributación y aumentar la moral tributaria. El estudio revisa la literatura sobre las motivaciones detrás de la imposición al sector informal y evalúa la contundencia de estos en línea con los hallazgos de los diversos estudios sobre el cumplimiento o no logro de estos objetivos. Este estudio fue motivado por investigadores como Joshi et al. (2013, 2014) y Kundt (2017a) que señalan que los beneficios de los ingresos, la gobernanza y el crecimiento tienen probabilidades de acumularse, pero se apresuran a señalar que estos siguen siendo insuficientemente explorados o justificados. Kundt (2017a) afirma específicamente en relación con los efectos de crecimiento y gobernanza de los impuestos al sector informal que "no hay un fuerte apoyo empírico en la literatura (hay brecha de investigación)". Adicionalmente, Kundt (2017a) sostiene que, en relación con la capacidad de los impuestos al sector informal para enriquecer el diálogo político y la negociación colectiva, "la evidencia empírica sobre los efectos es limitada (hay brecha de investigación)" (Kundt, 2017a). Por lo tanto, a través de una revisión bibliográfica de estudios anteriores y recientes sobre la tributación del sector informal y sus hallazgos, este estudio acentúa las brechas de investigación señaladas por Kundt (2017a) y Joshi et al. (2013, 2014).

Para autores como (Berkel & Tarp, 2022) la formalización se debe promover ampliamente como una medida de política clave para mejorar el desempeño de las empresas. Sin embargo, su investigación no es concluyente sobre las consecuencias de la formalización y más bien apunta a efectos insignificantes. Además, la formalidad se puede definir de muchas maneras, y diferentes categorías de formalización pueden conducir a diferentes resultados. Su estudio utiliza un conjunto de datos único y representativo a nivel nacional, y es el primero en estudiar los efectos de formalización en las empresas manufactureras de Myanmar. Los autores identificaron los siguientes indicadores de formalidad: 1) el pago de impuestos es la única categoría de formalización que se asocia con una mayor productividad. Si bien los formales pagan impuestos y tarifas más altas, también emplean a más trabajadores de forma permanente que las empresas que no pagan impuestos. Estos resultados no son válidos para las empresas más pequeñas. Además, los formales, en promedio, pertenecen a las empresas más productivas, incluso antes de comenzar a pagar impuestos. Por lo tanto, parece que las empresas necesitan alcanzar un cierto nivel de productividad y tamaño para poder pagar impuestos y beneficiarse de la formalización tributaria, en línea con los resultados de estudios anteriores. 2) el registro con las autoridades locales (formalización local) o las oficinas a nivel nacional (formalización nacional) no están significativamente asociadas a mayor productividad. 3) las prestaciones de seguridad social para los trabajadores (formalización de la seguridad social) se correlacionan con mayor productividad en otros países, sin embargo, para su país de estudio la formalización de la seguridad social no parece estar asociada con ningún mecanismo de formalización. Los autores concluyen que, si bien la formalización conduce a algunos beneficios en otros países, los beneficios en Myanmar parecen ser menores y los costos son altos.

Dado lo anterior, es probable que los enfoques más holísticos sean mejores para apoyar los medios de vida informales. Por ejemplo, la política podría centrarse en promover los beneficios de la formalización que actualmente no existen o son débiles. Antes de intentar formalizar todas las empresas, la política debe apuntar a una mejor prestación de servicios y facilitar el acceso a los mercados formales, por ejemplo, facilitar a las empresas la compra de maquinaria y la obtención de crédito o facilitar acceso a capacitación para elevar la productividad. Se requiere más investigación sobre la formalización. Muchas agendas de política en todo el mundo tienen como objetivo formalizar las empresas informales, y esto sin duda alguna trae consecuencias potencialmente significativas para las empresas. Sin embargo, los resultados de formalización no son tan positivos como a menudo se espera. Además, es necesario

centrarse en detectar el impacto causal de la formalización que va más allá de la identificación de correlaciones entre la formalización y el desempeño de las empresas. Además, la literatura utiliza muchas definiciones diferentes de informalidad. Por lo tanto, es difícil, si no imposible, llegar a una conclusión sobre los efectos generales de formalización en las empresas. La armonización de las diferentes definiciones debe tener como objetivo e incluir varios indicadores, teniendo en cuenta que un enfoque simplista en la formalización no es el apropiado.

3.5.1 Opciones de política para gravar al sector informal

Aunque el valor de priorizar la tributación al sector informal sigue siendo objeto de debate, existe un acuerdo sobre la necesidad de mejorar las políticas y prácticas existentes. Aquí, la mayor parte de la investigación existente (revisada en esta sección) se ha centrado en el diseño técnico de políticas apropiadas, mientras que una literatura más reducida (revisada en la siguiente sección) aborda la cuestión del fortalecimiento de la administración. La mayor parte de la investigación se basa en modelos teóricos o en la experiencia acumulada de personas que han asesorado a los países en sus reformas tributarias. Los análisis estadísticos formales son relativamente raros, principalmente debido a la falta de datos e información apropiada.

Las principales estrategias de política se pueden considerar en tres categorías amplias, y no mutuamente excluyentes: tributar indirectamente a través de impuestos comerciales, ampliar el alcance de los principales impuestos del sector formal y desarrollar regímenes fiscales presuntivos especializados. Revisamos cada uno por turno.

1. Impuestos indirectos del sector informal

La forma más sencilla de gravar al sector informal es indirectamente: gravando los bienes y servicios que compra y vende, más concretamente es a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que no se reembolsa a las empresas que no están registradas para el IVA, y los derechos de importación y exportación (Keen, 2007). En este caso, lo "indirecto" implica que las empresas del sector informal no están registradas como contribuyentes, pero no están siendo gravadas en virtud de los impuestos pagados sobre bienes y servicios más arriba y más abajo en la cadena de valor. En la práctica, esta es una forma predominante de tributación de las empresas del sector informal, ya que no requiere ninguna participación del sector informal en el sistema tributario (como la presentación de declaraciones de impuestos) y, por lo tanto, no se enfrenta a las

dificultades de los altos costos de cumplimiento o la capacidad limitada en el sector informal.

La fuente más importante de ingresos por impuestos indirectos en la mayoría de los países en desarrollo es el IVA, y en las últimas décadas se ha producido un amplio cambio de los aranceles de importación al IVA, basado en gran medida en la premisa de que el IVA es menos distorsionador económicamente. Además de poder gravar una amplia gama de actividades económicas, un beneficio importante del IVA es que puede crear incentivos positivos para que las empresas del sector informal con transacciones presentes o futuras con empresas del sector formal ingresen al sistema tributario formal para reclamar créditos y beneficios fiscales. Un estudio (combinando un análisis probit transversal estándar con un enfoque de diferencia en diferencias) de pequeñas empresas en Brasil muestra que es más probable que una empresa individual se registre para el IVA si sus proveedores y / o clientes están registrados también (de Paula y Scheinkman, 2010).

A pesar del cambio hacia el IVA, los impuestos a la importación han seguido siendo un componente importante de los ingresos fiscales de los países en desarrollo, en particular en los países de bajos ingresos, aun cuando las tasas impositivas han disminuido en las últimas décadas. Gordon y Li (2009) desarrollan un modelo teórico que muestra cómo este comportamiento podría ser una buena estrategia para hacer frente a la evasión fiscal por parte de potenciales contribuyentes que están fuera del sistema bancario. El argumento económico tradicional contra los impuestos a la importación es que impiden que los países aprovechen plenamente su ventaja comparativa y, por lo tanto, pueden desalentar el crecimiento más que los impuestos internos. Este argumento teórico se ve debilitado por las dificultades para gravar el sector informal: Dasgupta y Stiglitz (1974) muestran que las limitaciones en la imposición de impuestos internos podrían justificar impuestos comerciales (aranceles); Heady y Mitra (1987) muestran cómo un sector agrícola no sujeto a impuestos podría justificar la tributación de los fertilizantes importados; Emran y Stiglitz (2005) han desarrollado un modelo teórico que muestra cómo un sector informal no gravable hace que los aranceles sean potencialmente beneficiosos para el bienestar, en relación con un cambio hacia el IVA.

2. Dependencia de los impuestos existentes sobre las empresas del sector formal

La alternativa más obvia a confiar se encuentra en gravar indirectamente a las empresas mediante la ampliación del alcance de los impuestos comunes del sector formal a través de una mejor aplicación y cumplimiento en cuanto el pago de los impuestos (por ejemplo, [Bird & Casanegra, 1992](#); [Bird y Wallace, 2003](#); [Terkper, 2003](#)). Los incentivos adicionales para el cumplimiento, como la reducción de tasas impositivas o recompensas a las pequeñas empresas que mantienen registros efectivos, pueden ayudar, aunque ambos tipos de medidas pueden aumentar la complejidad general del sistema tributario y crear incentivos para que las pequeñas empresas sigan siendo, o parezcan seguir siendo, pequeñas ([International Tax Dialogue, 2007](#); [Loeprick, 2009](#)). Si bien el fortalecimiento de la aplicación de los impuestos del sector formal puede ser apropiado para las empresas más grandes dentro del sector informal, para las empresas muy pequeñas es probable que los costos administrativos para el Gobierno sean extremadamente altos y presenten riesgos de acoso y abuso.

Como resultado, muchos países en desarrollo han establecido umbrales relativamente altos tanto para el IVA como para los impuestos sobre la renta a fin de excluir a la mayoría de las pequeñas empresas y microempresas, que en cambio están comprendidas en regímenes fiscales presuntos, que se examinan más adelante. Por el contrario, el uso en algunos países de retenciones de impuestos permite que se apliquen impuestos a las pequeñas empresas sin plantear problemas de cumplimiento ([Keen, 2007](#)). Estos impuestos están muy extendidos y constituyen una parte apreciable de la recaudación total de ingresos en algunos casos, con los gobiernos o las empresas más grandes reteniendo impuestos sobre las transacciones con pequeñas empresas que pueden no cumplir con los impuestos. Las retenciones de impuestos son similares a gravar indirectamente, pero con la importante diferencia de que estos impuestos pueden acreditarse contra la obligación tributaria de las empresas que cumplen con los impuestos, lo que proporciona un incentivo para que las empresas que no cumplen con los impuestos se conviertan en cumplidores con los impuestos. [Keen \(2007\)](#) sostiene que tales impuestos pueden ser muy eficientes: un impuesto de retención sobre las importaciones actúa como un arancel sobre las empresas que no cumplen, mientras que se acredita a las empresas que cumplen con las normas, aumentando así los ingresos del sector informal sin distorsionar el comercio. Dicho esto, la experiencia sugiere que las retenciones de impuestos pueden llegar a ser administrativamente onerosas: pueden introducir un alto grado de incoherencia en el sistema general, al tiempo que requieren la cooperación de las empresas que retienen la retención y, lo que

es más importante, un sistema eficaz para acreditar a las empresas a las que se retienen impuestos (FMI, 2011; James, 2009). Dada la evidencia irregular sobre los beneficios y los costos, es difícil hacer juicios definitivos sobre los méritos de las retenciones de impuestos.

3. Impuestos presuntivos

El método más común para gravar a las pequeñas empresas informales es a través de impuestos presuntivos. La tributación de las pequeñas empresas del sector informal se ve obstaculizada por dos factores: los altos costos de cumplimiento para los pequeños contribuyentes y los altos costos de recaudación para las administraciones tributarias (Loeprick, 2009). Los impuestos presuntivos resuelven estos problemas mediante el uso de un indicador simplificado de la base imponible para simplificar el mantenimiento de registros para las empresas y la estimación de las obligaciones fiscales por parte de los recaudadores de impuestos.

Dentro de esta estructura básica, su diseño particular es muy variable entre países (Bird & Wallace, 2003). Las principales variaciones son las siguientes:

- » Permitiendo una simplificación de la base imponible generalmente aplicable, como el uso de efectivo en lugar de la contabilidad de devengo. IMF (2011) apoya este enfoque, señalando que "la dificultad no es que los pequeños comerciantes no puedan mantener cuentas simples, sino persuadirlos para que las compartan".
- » Usar alguna otra medida financiera como base imponible en lugar de beneficio neto o valor agregado neto. Loeprick (2009) destaca el volumen de negocios como una medida ampliamente utilizada, mientras que Sadka y Tanzi (1993) abogan por el uso de un impuesto sobre los activos brutos.
- » Usar un indicador no financiero de la obligación tributaria, como el área de piso o el número de empleados. Este es el enfoque más simple, y permite la estimación de las obligaciones fiscales por parte de los recaudadores de impuestos incluso en ausencia de cuentas, pero también tiene los inconvenientes más obvios. En su forma más simple, tales impuestos pueden acercarse a una tarifa comercial simple.

Estos regímenes fiscales presuntivos difieren de un país a otro en sus características específicas. En Etiopía, en lugar de estar sujetas al impuesto sobre la renta y al IVA, las

empresas medianas están obligadas a pagar un impuesto presuntivo sobre la renta, así como un impuesto del 2 por ciento sobre el volumen de negocios. Kenia aplica un tipo fijo del 3 por ciento sobre el volumen de negocios para sustituir tanto el impuesto sobre la renta como el IVA. Tanzania opera un esquema en el que el impuesto es una proporción progresivamente creciente del volumen de negocios, y aquellos sin registros adecuados pagan una cantidad mayor. En Ghana, el gobierno aplica un impuesto sobre el volumen de negocios a tipo fijo del 3 por ciento para las pequeñas empresas en sustitución del IVA estándar, mientras que las microempresas están cubiertas por un régimen de timbre fiscal, de un impuesto fijo por trimestre (Prichard, 2009, 2010b).

Existe una importante compensación entre simplicidad y equidad en la elección de los sistemas presuntivos. La motivación para adoptar un régimen presuntivo radica en la adopción de una base imponible que sea mucho más fácil de medir y supervisar, reduciendo así la carga de cumplimiento de la empresa. Sin embargo, cuanto más alejada esté la base imponible de la base imponible generalmente aplicable, mayores serán los riesgos de inequidad horizontal y de crear incentivos para que las empresas permanezcan en el régimen fiscal presuntivo en lugar de graduarse (Bird y Wallace, 2003).

3.5.2 Mejorar los resultados: incentivos, políticas e instituciones

A pesar de las ideas bien desarrolladas sobre las opciones de política técnica esbozadas anteriormente, la atención prestada a la política de dicha reforma ha sido relativamente limitada. En parte, esto refleja la continua incertidumbre sobre las ventajas de ampliar la tributación del sector informal. Sin embargo, hay pocas dudas sobre la importancia de reformar y fortalecer las prácticas existentes para hacerlas más equitativas y eficientes, y la política es fundamental para el potencial de dicha reforma. Un tema común en muchas discusiones recientes ha sido la falta voluntad política para liderar reformas de esta índole. En consecuencia, es necesario comprender mejor la política, las instituciones y los incentivos que enfrentan los líderes políticos y los administradores, a fin de diseñar estrategias para hacer que los impuestos sean justos y responsables. Estas cuestiones se tratan a continuación:

1. Fortalecimiento de los incentivos para las firmas para desarrollo de capacidad y acción colectiva

Dado su pequeño tamaño, movilidad y potencial influencia política, es probable que la tributación efectiva de las empresas del sector informal dependa de que se fomente un

mayor cumplimiento cuasi voluntario. La probabilidad de tal cumplimiento cuasi voluntario está vinculada a las cuestiones más amplias de los beneficios de la formalización descritas anteriormente (Perry et al., 2007). En consecuencia, es la pequeña pero creciente literatura sobre formalización la que ofrece la mayor comprensión de las estrategias para el cumplimiento cuasi voluntario. Esta literatura puede dividirse útilmente en tres partes: un enfoque de costo-beneficio, respaldado por una visión legalista que ve la informalidad como una opción; un enfoque de empoderamiento, respaldado por la visión dualista que ve a las empresas de subsistencia forzadas a la informalidad debido a la falta de capacidad o acceso a los servicios; y un enfoque que enfatiza la importancia de la acción colectiva y la negociación entre el Estado y la sociedad (Kenyon, 2007; Zinnes, 2009).

Incentivos cambiantes: un enfoque de costo-beneficio para el cumplimiento tributario. La línea dominante de la investigación existente considera la formalización como una opción racional: las empresas se formalizarán si los beneficios de la formalización superan los costos. Los costos de formalización incluyen el costo de registro u obtención de licencias, el costo del cumplimiento tributario y el costo de seguir las leyes laborales y otras regulaciones. Los beneficios suelen ser el acceso a los mercados de crédito y capital, los contratos de contratación pública, otros mercados externos y los servicios e instalaciones proporcionados por el Estado, junto con sus subsidios. Los beneficios también incluyen potencialmente una menor necesidad de pagar sobornos, proporcionar servicios gratuitos o reubicarse / cerrar para evitar impuestos (Foreign Investment Advisory Service, 2008, McCulloch et al., 2010). Significativamente, la investigación en esta área encuentra que la evasión fiscal generalmente no es la razón principal para ser informal (Friedman et al., 2000); evitar una regulación costosa es a menudo una motivación más poderosa (De Soto, 1989; Ngoi, 1997). Alentar a las empresas a ingresar a la red tributaria puede depender de abordar estos costos y beneficios más amplios de la formalización.

Entre los primeros estudios relevantes se encuentra el trabajo de Djankov, La Porta, López-de-Silanes y Shleifer (2002), quienes informaron evidencia econométrica entre países de que los mayores costos de formalización se asociaron con sectores informales más grandes en una muestra de 85 países. Kus (2010) se ha hecho eco más recientemente de este resultado en una gama más amplia de países, aunque argumenta que esta relación no se mantiene donde la aplicación de la ley es débil, como en la mayoría de los países de bajos ingresos, lo que sugiere que otros factores también son importantes en esos contextos. Si bien estos estudios entre países proporcionan un

punto de partida, enfrentan limitaciones inevitables en su capacidad para capturar los matices de estos procesos.

Varias encuestas empíricas han contribuido a comprender tales cálculos de costo-beneficio, aunque los estudios se centran desproporcionadamente en los costos. Por ejemplo, una encuesta realizada en Tanzania encontró que un empresario tanzano pobre pasaría 32.216 días esperando la aprobación de varios permisos, y pagaría más de USD180.000 en ingresos y honorarios durante los 50 años de vida de un negocio (Instituto para la Libertad y la Democracia, 2005, citado en García-Bolívar, 2006). Las encuestas realizadas en Sierra Leona, Liberia y Madagascar muestran que una proporción significativa de las empresas informales han intentado en algún momento convertirse en formales, pero fueron disuadidas por el costo de hacerlo (Everest-Phillips, 2008). Un costo menos convencional radica en la complejidad de la legislación fiscal. Bonjean y Chambas (2004) resumen la evidencia de la encuesta de que el incumplimiento a menudo resulta de la ignorancia de la legislación tributaria en lugar de la evasión deliberada. Finalmente, los costos de la formalización pueden ser más altos y los beneficios menos accesibles, donde la gobernanza es débil.

Jonasson (2011) emplea un análisis econométrico transversal que demuestra que la informalidad en Brasil está asociada negativamente con la calidad de la gobernanza local, aunque no puede establecer con confianza la causalidad. La evidencia cualitativa de las zonas de conflicto también destaca las barreras significativas y los beneficios limitados de la formalización donde los Estados son débiles (Titeca y Kimanuka, 2012). En última instancia, los responsables de la formulación de políticas han tratado de utilizar estas variadas encuestas tributarias para ayudar a identificar posibles puntos de entrada de políticas para apoyar la formalización y el cumplimiento tributario (Coolidge, 2010; Everest-Phillips, 2008; Gerxhani, 2004, 2007).

La principal implicación política de este enfoque ha sido un intento de fomentar la formalización mediante la reducción de costos, por ejemplo, el registro simplificado, a través de reformas del entorno empresarial (Banco Mundial). En consecuencia, los estudios recientes más importantes se han centrado en evaluar el impacto de los programas de reforma de simplificación y reducción de costos en la formalización. Los primeros estudios se centraron en la evaluación retrospectiva de esos programas de reforma, ofreciendo así pruebas sugerentes, pero imperfectas. En Kenia, se ha prestado especial atención a la creación de un "permiso comercial único" simplificado para las pequeñas empresas. De acuerdo con las expectativas, Devas y Kelly (2001) informan

que estos esfuerzos fomentaron cierto grado de formalización y mejoraron las condiciones generales para las pequeñas empresas. Sander (2003) informa de los resultados de un proyecto piloto muy similar en Entebbe, Uganda, donde las reformas que redujeron los costos de formalización fueron seguidas por un aumento del 43 por ciento en el cumplimiento del requisito de registro. Sin embargo, tanto en el caso de Kenia como en el de Uganda, la ausencia de investigaciones de seguimiento da como resultado una imagen incompleta del impacto a largo plazo de la reforma, mientras que en Kenia investigaciones posteriores han señalado que las empresas recién registradas en algunos casos han seguido siendo objeto de corrupción y acoso por parte de funcionarios públicos. Del mismo modo, García-Bolívar (2006) informa los resultados de la reducción de los costos de formalización en Bolivia, lo que resultó en un aumento del 20 por ciento en el número de registros de empresas, y reporta aumentos similares en Vietnam. Sin embargo, si bien toma nota de estos aumentos, también subraya sus limitaciones, ya que los sectores informales siguieron siendo importantes en ambos países después de la reforma.

En los últimos años, dos estudios significativamente más sólidos, basados en evidencia experimental, han proporcionado una imagen más clara de los complejos impactos de la reducción de los costos de registro en la formalización. Jaramillo (2009) informa los resultados de un experimento de campo en Lima, Perú, en el que a un grupo de empresas seleccionadas al azar se les ofrecieron licencias comerciales gratuitas y apoyo con el proceso de registro. Informa que solo una de cada cuatro empresas estaba dispuesta a formalizarse incluso con los costos de registro eliminados en gran medida. Él atribuye esto a los costos recurrentes de ser formal junto con los bajos beneficios percibidos de la formalización, las ambiciones de crecimiento limitadas y la baja confianza en el gobierno. De Mel et al. (2013) informan los resultados de un experimento similar, en el que a empresas seleccionadas al azar se les ofrecieron incentivos financieros positivos para formalizarse. Encuentran que una oferta financiera equivalente a la mitad a un mes de ganancias medias indujo el registro de alrededor del 20 por ciento de las empresas, mientras que una oferta financiera equivalente a dos meses de ganancias llevó a que el 50 por ciento de las empresas registraran.

Los mensajes de estos estudios parecen ser dobles. Por un lado, no cabe duda de que la reducción de los costes de registro ha llevado a una mayor formalización entre al menos una minoría significativa de empresas. Por otro lado, incluso las reducciones extremas en los costos no logran alentar el cumplimiento entre la mayoría de las empresas informales, debido a los bajos beneficios, las ambiciones limitadas, la

desconfianza en los gobiernos y la posibilidad de altos costos recurrentes de formalización (Zinnes, 2009). Esto es consistente con los argumentos de que el enfoque en los costos de registro es inadecuado e insuficiente, ya que descuida la necesidad de un apoyo proactivo para las pequeñas empresas (Altenburg & von Drachenfels, 2006; Arruñada, 2007).

Empoderar a las pequeñas empresas. En contraste con el enfoque dominante de costo-beneficio, algunos académicos perciben la informalidad principalmente como un problema de poder y capacidad, más que de elección (Abor & Quartey, 2010; Kanbur, 2011; Zinnes, 2009). Desde este punto de vista, a pesar de la voluntad, las empresas pueden no poder registrarse formalmente debido a problemas de capacidad (analfabetismo, habilidades limitadas), la fugacidad de sus negocios, la prevalencia de transacciones en efectivo o la incertidumbre general. El entorno más amplio a menudo no es propicio y se caracteriza por la falta de confianza en el gobierno y la falta de fácil acceso a una gama de servicios que incluyen información, contabilidad, seguridad, justicia y seguros. Por lo tanto, incluso si son conscientes de los beneficios potenciales de la formalización, las empresas tienden a permanecer en la economía informal. Por lo tanto, este enfoque enfatiza la naturaleza involuntaria de la informalidad, en oposición a los cálculos racionales del enfoque de costo-beneficio.

El asesoramiento normativo que sigue se centra en lo que la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres (CLEP) (2008, citado en Zinnes, 2009) denomina los cuatro pilares del empoderamiento jurídico: fortalecer el acceso a la justicia; garantizar los derechos de propiedad; garantizar condiciones de trabajo seguras, incluso para las mujeres y los niños; y aumentar las oportunidades económicas, como el crédito, acceso a los mercados y la inversión. Sin embargo, es probable que una combinación de políticas única se ajuste a todos los contextos (Kanbur, 2011). Este análisis parece más apropiado para el extremo de subsistencia del espectro de la economía informal, en el que prevalecen el analfabetismo, la falta de habilidades contables, la información deficiente y la desconfianza hacia el gobierno.

Las implicaciones de este enfoque para fines tributarios son dobles: la necesidad de adaptar los regímenes fiscales a las características de las empresas informales (como el analfabetismo, la falta de confianza e información); y la necesidad de complementar las políticas de reforma del entorno empresarial (como la reducción de los costos de registro) con otras políticas complementarias, como la garantía de los derechos de propiedad (que a menudo son la causa de la transitoriedad), la mejora de la seguridad (seguridad contra el robo o el acoso), el establecimiento de mecanismos de solución de

controversias y servicios de contabilidad asequibles. Esto puede ayudar a las microempresas a ver los impuestos como un paso hacia el empoderamiento y la eventual formalización. Desafortunadamente, no tenemos conocimiento de ninguna investigación que haya evaluado sistemáticamente la efectividad de este tipo de políticas para fomentar la formalización y el cumplimiento tributario.

Acción colectiva e interacción Estado-sociedad. Complementando los enfoques descritos anteriormente, un tercer enfoque busca centrar la atención adicional en la política y la naturaleza de la relación entre el Estado y los operadores del sector informal (Daly & Spence, 2010; Kenyon, 2007; Tendler, 2002). Con este fin, Kenyon (2007) argumenta que, más allá del simple análisis de costo-beneficio, las políticas de formalización deben reconocer y abordar tres problemas estratégicos clave: información, credibilidad y coordinación.

La importancia de la información surge del hecho de que muchos beneficiarios previstos en la economía informal simplemente no conocen los programas dirigidos a ellos, o no entienden los requisitos de la formalización. Si bien este problema varía de un contexto a otro, es sorprendentemente frecuente, con una necesidad consecuente significativa de que los estados adopten estrategias que se centren en la divulgación y los servicios al contribuyente (por ejemplo, Jaramillo, 2009).

La importancia de la credibilidad refleja el hecho de que las empresas necesitan garantías de que el gobierno cumplirá su parte de cualquier negociación (tasas impositivas reducidas, provisión de beneficios, protección legal, subsidios) si las empresas se formalizan. Las encuestas indican que el miedo a la depredación es un elemento disuasorio significativo para el éxito de las políticas de formalización (Jaramillo, 2009), impulsado por una falta generalizada de confianza en el gobierno. En Bangladesh, por ejemplo, el gobierno alentó el registro de empresas a través de ferias fiscales que redujeron los costos, pero descubrió que muchas empresas temían que el registro pudiera exponerlas al acoso posterior por parte del Estado.

Por último, la importancia de la coordinación radica en el hecho que sólo interesa a las empresas formalizar si pueden estar relativamente seguras de una masa crítica de competidores también lo hará, de lo contrario, no funcionaría. Joshi y Ayee (2008) encuentran que la existencia de actores colectivos que puedan negociar con los responsables de la formulación de políticas en torno a los impuestos es esencial para llegar a soluciones políticas que sean aceptables para ambas partes, ejemplificada por

la experiencia de la tributación asociativa en Ghana. Sin embargo, también señalan que tales resultados son inciertos: la acción colectiva de los operadores del sector informal puede facilitar la negociación y el acuerdo, pero también puede llevar a que los actores del sector informal puedan bloquear por completo la tributación efectiva. Como tal, el desafío radica en poder promover una negociación constructiva entre el Estado y la sociedad. Una experiencia interesante, aunque muy preliminar, proviene de Shanghai, donde las autoridades municipales contribuyeron a crear asociaciones laborales informales, dentro de las cuales las empresas informales y los trabajadores podían organizarse. Si bien, técnicamente, estas asociaciones permanecieron fuera de la economía formal, recibieron asistencia gubernamental en forma de capacitación, tratamiento fiscal preferencial y crédito subsidiado para fomentar el crecimiento y la eventual formalización (Howell, 2002). Se necesita mucha investigación adicional sobre cómo apoyar la negociación constructiva entre las asociaciones informales y los gobiernos.

2. Fortalecimiento del compromiso político y administrativo

Si bien la discusión anterior destaca los factores que pueden dar forma a los incentivos para que las empresas se formalicen, es igualmente importante considerar los incentivos para que los gobiernos y el estado hagan de la tributación del sector informal una prioridad. La negociación constructiva entre el Estado y los operadores informales depende no solo de la acción colectiva entre las empresas, sino también de la voluntad y la capacidad dentro del Estado para negociar con múltiples actores colectivos pequeños con intereses diversos. En términos más generales, sin defensores de la reforma que ejerzan suficiente influencia política para superar la resistencia arraigada, es poco probable que la reforma tenga éxito (Boesen, 2004; Heredia y Schneider, 2003). Aunque estos temas han comenzado a recibir cierta atención dentro de la literatura relevante (por ejemplo, Daly & Spence, 2010; Kenyon, 2007; Tendler, 2002), en general, han permanecido al margen de la mayoría de los debates. Aquí consideramos los incentivos que enfrentan los políticos y los administradores (tanto altos funcionarios como recaudadores de impuestos de primera línea), respectivamente, para decidir si y cómo priorizar la tributación de la economía informal.

3. Incentivos políticos.

Aunque la investigación ha sido limitada, hay poderosas razones para esperar que los líderes políticos puedan tener incentivos débiles para gravar la economía informal. La versión simple es la siguiente: gravar la economía informal generará ingresos limitados, es administrativamente desafiante y potencialmente políticamente impopular; es

conclusión es mejor dejarlos en paz. Por ejemplo, como señala [Kloeden \(2011\)](#), en África las pequeñas y microempresas generan como máximo el 10 por ciento de los ingresos, aunque comprenden hasta el 90 por ciento de los contribuyentes. La lógica política simple impide que los políticos con horizontes de tiempo cortos alienen a grandes electores al tratar de imponer impuestos que recaudan pocos ingresos.

La versión más compleja de este argumento sugiere que en realidad es de interés para los políticos mantener la economía informal como fuente cautiva de votos. En lo que [Tendler \(2002\)](#) llama un "trato del diablo", los políticos hacen un acuerdo tácito con los operadores del sector informal: "si votas por mí [...] No te cobraré impuestos, no te haré cumplir con otras regulaciones fiscales, ambientales o laborales y evitaré que la policía y los inspectores te acosen" ([Tendler, 2002](#)).

Esta dinámica se ha observado durante mucho tiempo en la literatura sobre asentamientos informales y mercados de tierras y, de hecho, algunos argumentan que es la razón por la cual tales asentamientos reciben servicios solo de manera incremental ([Baross, 1990](#); [Cross, 1998](#)). Una vez formalizados o provistos de beneficios completos, los políticos pierden su control sobre estos grupos, que son libres de votar como quieran. Una vez que se hace el trato, es difícil de romper, ya que sirve a los intereses de todos los involucrados: empresas como soporte, reductora de cargas, apoyo que implica con respecto a las regulaciones e impuestos; a los funcionarios estatales les gusta, ya que no perturba sus actividades de búsqueda de rentas; y los políticos no están dispuestos a asumir riesgos asociados con otras estrategias para obtener apoyo electoral.

La experiencia con la reforma en otros ámbitos sugiere que estos desafíos no son insuperables. Intuitivamente, la reforma será políticamente viable si goza de una mayor aceptación de las propias empresas del sector informal. Como se ha señalado anteriormente, las empresas del sector informal parecen dispuestas a pagar impuestos cuando: los beneficios superan los costos; están suficientemente empoderados; y existen canales institucionales eficaces para facilitar la acción colectiva y la negociación ([Roever, 2005](#)). Como tal, la adopción de tales reformas no sólo sería bienvenida por muchas empresas del sector informal, sino que podría cambiar el cálculo político para los reformadores.

Sin embargo, sorprendentemente hay poca literatura sobre el tema de los incentivos políticos; ninguno de los estudios revisados para este documento presenta realmente las perspectivas de los políticos, ya sea a través de entrevistas o declaraciones públicas.

Con algunas excepciones (por ejemplo, [Joshi y Ayee, 2008](#)), tampoco tenemos un buen análisis de los casos en que los políticos emprendieron reformas destinadas a gravar la economía informal. El caso de Ghana presentado anteriormente sugiere que son posibles resultados mutuamente beneficiosos: las negociaciones entre el gobierno en el poder y las asociaciones del sector informal produjeron ganancias modestas de ingresos, mejoraron las condiciones para los actores del sector informal y crearon fuertes alianzas entre los partidos políticos y las asociaciones del sector informal. El resultado fue un arreglo que, aunque imperfecto, ayudó a generar una cultura de pago de impuestos que podría contribuir a la construcción del Estado a largo plazo ([Joshi y Ayee, 2008](#); [Prichard, 2009](#)).

Por supuesto, si bien es fundamental obtener la aceptación del sector informal, también es posible que surjan otros grupos en medio de la reforma, o que sean fomentados por los líderes de la reforma. Hay algunas pruebas que las empresas del sector formal que se enfrentan a la competencia del sector informal podrían movilizarse en apoyo de la reforma. En Kenia, las empresas del sector formal se convirtieron en un grupo de interés clave que apoyaba los esfuerzos del gobierno para expandir los impuestos y la formalización, llegando incluso a apoyar el fortalecimiento de las asociaciones del sector informal directamente para facilitar la negociación ([Prichard, 2010b](#)). Esto sugiere la posibilidad que las fuentes de los incentivos políticos cambiantes puedan ser diversas, y las fuentes alternativas de presión de reforma pueden producir diferentes tipos de resultados: coercitivos y divisivos o colaborativos y constructivos.

Incentivos administrativos. Independientemente de las opciones políticas, el éxito de cualquier impuesto depende de la eficacia de la implementación: "la administración tributaria es política tributaria" ([Casanegra de Jantscher, 1990](#)). Es probable que esto sea particularmente cierto en el caso de los impuestos del sector informal, ya que la interacción regular y no supervisada entre los recaudadores de impuestos y los contribuyentes amplía el alcance de la no aplicación y / o la corrupción por parte de los recaudadores de impuestos, que son efectivamente burócratas a nivel de calle ([Lipsky, 1980](#)). Mientras tanto, las propias administraciones tributarias pueden ser poderosos actores colectivos capaces de bloquear la reforma o sabotear su implementación.

Hay al menos dos razones por las que las administraciones tributarias enfrentan incentivos débiles para gravar la economía informal. En primer lugar, las ganancias de ingresos son relativamente modestas. Para las administraciones tributarias bajo presión para cumplir con los objetivos de ingresos, es mucho más fácil centrar la atención en los

grandes contribuyentes que invertir en una recaudación minuciosa de un gran número de pequeños contribuyentes. En segundo lugar, para los administradores tributarios individuales, hacer cumplir el cumplimiento entre los pequeños operadores es una tarea insatisfactoria. Está mal recompensado, ofrece pocas oportunidades para la búsqueda de grandes rentas y es ampliamente visto como, en el mejor de los casos, carente de prestigio o, en el peor, degradante. En Ghana, a los recaudadores de impuestos educados les molestaba tener que interactuar con operadores analfabetos, pobres y, a veces, violentos en la economía informal, una tarea que consideraban no "profesional" (Joshi & Ayee, 2008).

Una posibilidad relativamente sencilla para cambiar los incentivos es el desarrollo de puntos de referencia de desempeño que sean más diversos y matizados que la dependencia actual del simple cumplimiento de los objetivos de recaudación de ingresos (Bird & Vázquez-Caro, 2011). Un enfoque más ambicioso es la reforma institucional para recompensar mejor la recaudación de impuestos del sector informal. La atención reciente a las ventajas potenciales de la organización segmentaria de la administración tributaria, con unidades especializadas para contribuyentes pequeños, medianos y grandes, es potencialmente coherente con este objetivo (FMI, 2011; McCarten, 2005).

Otra opción es un mayor uso de la tecnología para facilitar la tributación del sector informal. De particular interés es el uso de la banca móvil para realizar pagos de impuestos (Loeprick, 2009). Tal enfoque tiene el beneficio inmediato de reducir la interacción entre los funcionarios fiscales y los contribuyentes, y los consiguientes riesgos de acoso, colusión y corrupción. Además, podría ayudar a que el sistema bancario sea accesible para las empresas muy pequeñas, al tiempo que reduce los temores sobre el registro termine en un mayor acoso. Por último, también puede aumentar el apoyo entre los administradores fiscales, no solo reduciendo el costo de la recaudación, sino también quizás haciendo que el trabajo de recaudación sea menos atractivo y laborioso.

Una última opción, más radical, es descentralizar la responsabilidad de los impuestos del sector informal de los gobiernos nacionales a los subnacionales. En la actualidad, los gobiernos locales suelen conceder licencias comerciales y recaudar derechos, mientras que otros impuestos sobre las pequeñas empresas están bajo control central. Mientras que las autoridades nacionales pueden considerar que los impuestos del sector informal son poco gratificantes, administrativamente difíciles y políticamente costosos, las autoridades locales pueden tener mayores incentivos para recaudar impuestos y

negociar con las asociaciones locales, como se analiza con mayor detalle a continuación. En resumen, si bien se reconoce cada vez más que la aceptación administrativa es esencial para el éxito de la reforma, todavía sabemos poco sobre cómo lograrlo.

3.5.3 Hacer que la tributación al sector informal funcione: lecciones encontradas en la literatura

El debate hasta ahora se ha basado en la bibliografía existente para destacar perspectivas alternativas y enfoques de la tributación de la economía informal. Esta sección final examina una serie de esfuerzos recientes de reformas experimentales, aun relativamente no estudiados, que son ilustrativos de la gama potencial de estrategias disponibles para los reformadores y las posibles direcciones para futuras investigaciones.

Reorganización de la Administración Tributaria: Segmentación

La estrategia más directa para mejorar la tributación del sector informal es reorganizar la administración tributaria, a fin de fortalecer el monitoreo, los servicios y los incentivos para los administradores. Un impulso reciente hacia la organización segmentaria de la administración tributaria, con departamentos separados para tratar con pequeñas, medianas y grandes empresas, respectivamente, es una de esas estrategias. Permitiría que los servicios se adaptaran específicamente a las necesidades y realidades de tipos específicos de empresas (incluida la economía informal) y garantizaría incentivos adecuados para que los administradores tributarios se centren en estas empresas a pesar de los rendimientos de ingresos potencialmente bajos (FMI, 2011).

Tanzanía adoptó este enfoque, como parte de un conjunto más amplio de reformas dirigidas a las microempresas y las pequeñas empresas desde 2002, e introdujo un Sistema de Gestión de Bloques (BMS) destinado a promover el cumplimiento y registrar a todos los comerciantes elegibles dentro de áreas geográficas particulares. El BMS está configurado de manera que las principales áreas de mercado se mapean y dividen en bloques pequeños y manejables sobre la base de límites geográficos. Un equipo de BMS con el mandato de realizar todas las funciones tributarias relevantes (identificación, registro, evaluación y contabilidad) se mueve bloque por bloque para identificar, registrar, educar e interactuar con los contribuyentes, particularmente aquellos dentro de la economía informal. A cada bloque se le establece un objetivo para el registro y la recaudación de ingresos, y los impuestos presuntivos se utilizan para fines de

evaluación. El sistema BMS intenta utilizar los escasos recursos administrativos de manera selectiva por rotación.

La evidencia existente sugiere que el BMS ha resultado en un aumento del número de empresas que se registran en la gestión tributaria. Si bien la iniciativa surgió como parte de los esfuerzos de la autoridad tributaria para ampliar la base impositiva, parte del impulso provino de las empresas formales que estaban siendo carcomidas por las empresas del sector informal. Queda por evaluar si el aumento de la recaudación de ingresos fue acompañado por una mayor negociación de servicios o se volvió en gran medida coercitiva.

Fiscalidad asociativa

Una alternativa es abordar directamente el tema de la acción colectiva, la negociación y el diálogo entre el Estado y el sector informal. La investigación realizada por [Joshi y Ayee \(2008\)](#) se centró en un ejemplo: el desarrollo de la fiscalidad "asociativa" en Ghana de 1987 a 2003. En virtud de este sistema, el Servicio de Impuestos Internos de Ghana delegó la responsabilidad de recaudar el impuesto sobre la renta a las asociaciones del sector informal, una estrategia denominada Impuestos de Agrupaciones Identificables (IAI). El acuerdo se originó en la política de la relación corporativista entre el mayor sindicato de transporte de pasajeros, el Sindicato de Transporte Privado por Carretera de Ghana, y el régimen de Rawlings (1981-2000), y continuó después de la victoria electoral de la oposición ([Joshi y Ayee, 2002, 2008](#)). Tras el éxito en los primeros años, el acuerdo se extendió a asociaciones en otras 32 actividades del sector informal, y IAI fue acreditado con el aumento de los ingresos generados por el sector informal ([Joshi y Ayee, 2009](#)).

El acuerdo superó algunos de los problemas asociados con la recaudación de impuestos de las microempresas. Desde la perspectiva de la administración tributaria, el IAI redujo los costos de recaudación a un 2,5 por ciento fijo, que se pagó a las asociaciones por su trabajo en la recaudación. Desde la perspectiva de las asociaciones, cumplir con los impuestos les otorgó legitimidad y ayudó a protegerlos de un acoso más arbitrario por parte de funcionarios públicos y policías. La desventaja era que las asociaciones informales a menudo no eran democráticas internamente y extraían ingresos de los miembros sin entregar la recaudación completa a la autoridad fiscal. Desde la perspectiva del gobierno, las asociaciones llegaron a ser vistas como paraísos fiscales para las empresas más grandes, que podían evitar pagar la totalidad de las obligaciones alegando caer bajo IAI.

A pesar de estos inconvenientes, uno de los principales logros del IAI fue inculcar una cultura de pago de impuestos entre las empresas del sector informal. Esto resultó importante cuando el gobierno decidió cambiar a un régimen fiscal presuntivo más común, que se introdujo sin ninguna resistencia significativa por parte de las empresas, muchas de las cuales en realidad acogieron con beneplácito un cambio del sistema IAI una vez popular, pero cada vez más problemático (Prichard, 2009, 2010b). Este ejemplo destaca los beneficios de fortalecer la negociación colectiva entre el Estado y las asociaciones del sector informal, al tiempo que señala la importancia del contexto político local para identificar posibles puntos de entrada que funcionen con el grano de las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad.

Enfatizar la transparencia, los servicios y el compromiso

Otra estrategia ha sido hacer hincapié en la transparencia, los servicios a los contribuyentes y la participación en un esfuerzo por fomentar el cumplimiento cuasi voluntario entre las pequeñas empresas. Si bien hay poca investigación sistemática sobre este tema, algunos casos recientes ofrecen ideas preliminares.

La asignación explícita (en comparación con la transparencia general del gasto público) es una estrategia, y tiene la ventaja de generar una mayor confianza entre los contribuyentes al ofrecer beneficios bien definidos. Un ejemplo reciente proviene de Sierra Leona, donde Jibao y Prichard (2013) encontraron que el Ayuntamiento de Bo construyó apoyo para la recaudación de impuestos locales en parte comunicando información de ingresos y gastos al público, incluida la vinculación informal de los aumentos de ingresos a gastos públicos específicos. Del mismo modo, Korsun y Meagher (2004) encontraron en Guinea que la recaudación de impuestos de mercado se duplicó después que se vincularon explícitamente a la construcción de nuevas instalaciones de mercado. Sin embargo, la asignación de fondos tiene la desventaja de reducir la flexibilidad presupuestaria y crear expectativas de que los impuestos deben funcionar sobre la base de honorarios por servicio.

Una estrategia ligeramente diferente radica en fortalecer los servicios a los contribuyentes, y las autoridades fiscales de todo el mundo parecen estar haciendo este cambio. La Autoridad Tributaria de Gambia (GRA) ha puesto en marcha una serie de medidas destinadas a mejorar la interfaz con el cliente: oficinas tributarias descentralizadas, tribunales fiscales rentables, clínicas fiscales para ayudar con la presentación de impuestos y un programa de educación del contribuyente que permite

intercambios directos entre la GRA y los contribuyentes. El impacto de este tipo de medidas aún no se ha estudiado cuidadosamente, y la implementación sigue siendo un desafío importante.

Una estrategia final en este sentido es que las autoridades fiscales fomenten proactivamente el desarrollo de asociaciones del sector informal y una negociación y un diálogo más efectivos entre ellos y el Estado. Como se señaló anteriormente, las autoridades municipales de Shanghai han seguido esa estrategia en un esfuerzo por mejorar el cumplimiento tributario (Howell, 2002). La Autoridad Tributaria de Ruanda (RRA) ha cooperado de manera similar con la Federación del Sector Privado (PSF), una organización paraguas para todo tipo de empresas, y los gobiernos locales en un esfuerzo por mejorar el diálogo con las empresas más pequeñas. El RRA estableció el Foro de Cuestiones Tributarias (TIF) en diálogo con el PSF, como una plataforma abierta para el debate de cuestiones tributarias, mientras que el PSF realiza un censo empresarial que luego es utilizado por el RRA para identificar a los contribuyentes no registrados. Las reuniones del comité técnico se llevan a cabo para ayudar al RRA a comprender mejor los problemas de la industria, incluida la rentabilidad, las limitaciones al crecimiento y las necesidades de servicio; mientras que el PSF utiliza el foro para comprender los derechos y obligaciones de los contribuyentes y filtrarlos a sus miembros. La investigación sobre la creación de tales instituciones duraderas e inclusivas puede ofrecer una mayor comprensión de la política de las interacciones entre empresas y estados en torno a los impuestos.

Ceder el control al gobierno local

Una opción más radical para reformar la tributación del sector informal es descentralizar la responsabilidad al gobierno subnacional. Bodin y Koukpaizan (2008) sugieren cuatro posibles beneficios de dicha estrategia: los gobiernos locales tienen una mayor necesidad de recursos y tendrán mayores incentivos para aplicar impuestos en la economía informal; la recaudación de impuestos estará más cerca de las condiciones locales y, por lo tanto, responderá a ellas; los gobiernos locales están en mejores condiciones para negociar productivamente con los actores del sector informal y responder suministrando los servicios pertinentes; y puede fomentar una mayor coherencia, ya que, en la actualidad, con frecuencia existen superposiciones grandes y perjudiciales entre los impuestos recaudados por los diferentes niveles de gobierno. Por otro lado, existen riesgos importantes: los gobiernos locales pueden carecer de la capacidad necesaria; existe el riesgo de una competencia fiscal derrochadora entre localidades; En algunos casos, el gobierno local puede ser particularmente arbitrario y

coercitivo en sus prácticas fiscales (Fjeldstad y Therkildsen, 2008; Moore, 2008); y desvincular los impuestos locales del nivel nacional puede complicar la transición de las empresas al sistema tributario formal (Loeprick, 2009).

En Camerún, recientemente se ha debatido la posibilidad de ceder la responsabilidad de la recaudación de esos impuestos a los gobiernos locales. La autoridad tributaria nacional tiene un interés limitado en este sector, con bajos niveles de organización y potencial de ingresos. Por el contrario, varios alcaldes locales han exigido activamente tales responsabilidades. Para superar los problemas de capacidad y mejorar la coordinación, se ha pedido a la oficina local de la administración presupuestaria que apoye el proceso. La experiencia en Etiopía ha seguido un camino similar, con impuestos a las pequeñas empresas controlados por los gobiernos regionales en lugar del estado federal, las pequeñas empresas sujetas a un impuesto presuntivo sobre la renta y un impuesto del 2 por ciento sobre el volumen de negocios. Curiosamente, tras el descontento con el impuesto, las autoridades regionales incluyeron representantes empresariales en los comités de evaluación fiscal, aumentando así la legitimidad percibida y la equidad del sistema. Posteriormente, la participación pública de las empresas sujetas a impuestos sobre las pequeñas empresas surgió como un tema importante a raíz de las controvertidas elecciones de 2005, destacando los beneficios potenciales de acercar la tributación de las pequeñas empresas a los contribuyentes (Prichard, 2010b).

Derechos de recaudación de impuestos de subasta

Finalmente, quizás la estrategia más antigua es la privatización de la administración tributaria, con empresas individuales que puján por los derechos de recaudación de impuestos y retengan los ingresos adicionales recaudados. En principio, la privatización proporciona incentivos claros para maximizar la recaudación, pero en la práctica ha sido propensa a la corrupción, mientras que ha hecho poco para fomentar la negociación, el cumplimiento voluntario o una interacción más productiva entre el Estado y la sociedad (Stella, 1992).

La experiencia con la privatización de los impuestos del sector informal está mal documentada, aunque no es infrecuente, particularmente en relación con los impuestos de mercado subnacionales. Iversen, Fjeldstad, Bahigwa, Ellis y James (2006) en Uganda, y Fjeldstad, Katera y Ngalewa (2009) en Tanzania documentan ejemplos relativamente prominentes de recaudación de impuestos privatizada a nivel del gobierno local, y ambos concluyen que la privatización a veces ha llevado a una recaudación de

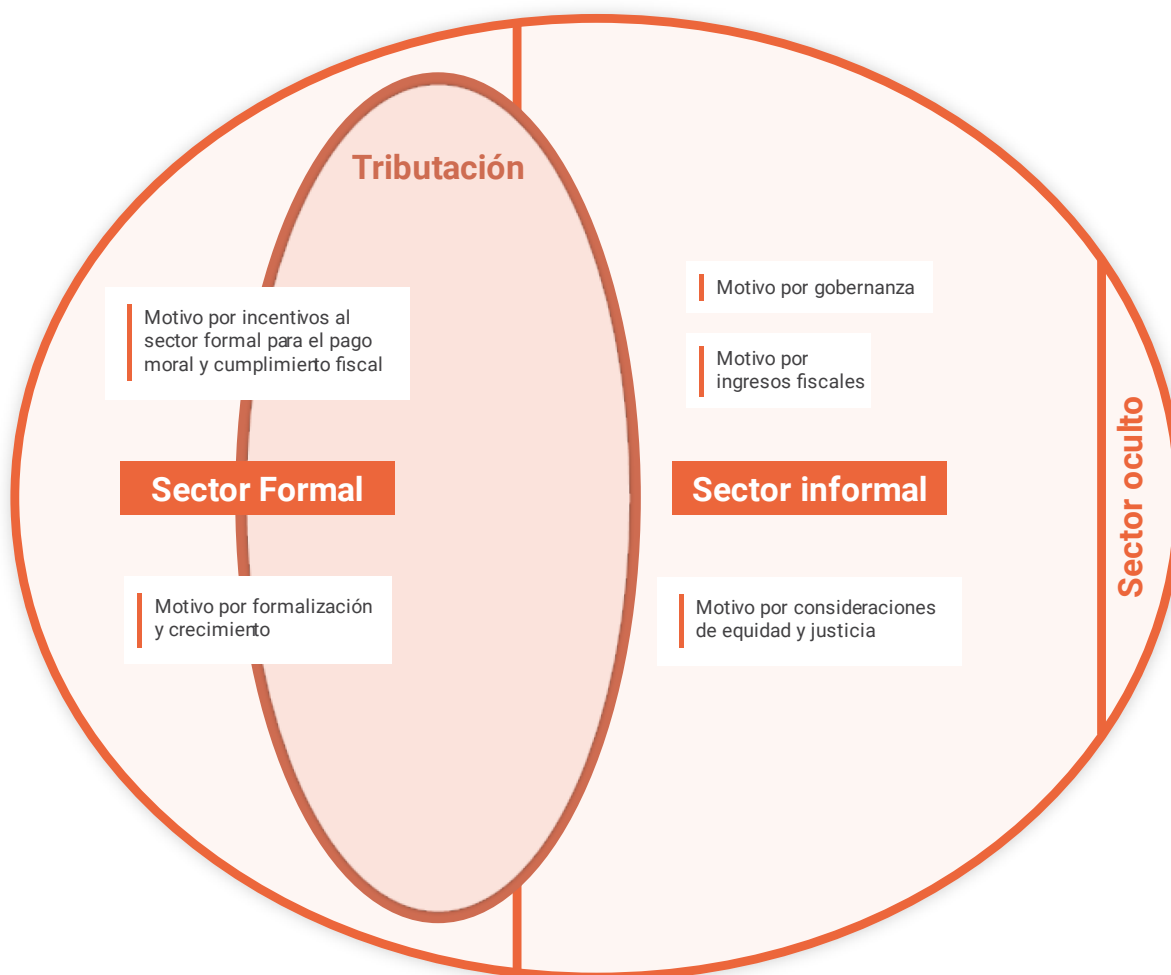
ingresos mayor y más predecible. Sin embargo, también muestran problemas con la contratación, ya que el precio pagado por los derechos de recaudación de impuestos por los recaudadores privados a menudo está muy por debajo del potencial de ingresos real, lo que lleva a ingresos limitados del gobierno y altas ganancias para los recaudadores de impuestos.

Del mismo modo, en la ciudad de Patna, India, las autoridades municipales han subastado durante mucho tiempo los derechos de recaudación de impuestos de los vendedores ambulantes. Los contratistas exitosos explotan su posición y, a menudo, cobran impuestos excesivos a los vendedores ambulantes, que son en gran parte analfabetos y no conocen las tarifas ni sus derechos. Además, la colusión entre contratistas, y entre funcionarios municipales y contratistas, ha llevado a una reducción de los ingresos en comparación con el potencial. [Iversen et al. \(2006\)](#) argumentan que tales problemas de contratación no son el resultado de información asimétrica, sino que generalmente reflejan politización y corrupción. Por lo tanto, si bien la privatización puede resolver algunos problemas de incentivos, también crea otros. Por supuesto es claro que se abordaron algunas opiniones divergentes relacionadas con cada motivación para gravar el sector informal, con el fin de evaluar la viabilidad de gravar al sector informal (ver [Heggstad et al. \(2011\)](#) para la formulación de políticas, la evaluación y la mejora).

Para concluir este capítulo, a través de una presentación sintetizada de los hallazgos e implicaciones de los estudios revisados, este capítulo se puede explicar y sintetizar a grosso modo mediante la Figura 1. Se puede pensar la economía como un todo, y que es compuesta por tres sectores: formal, informal y oculto. Para el caso de las EMED es claro que el sector informal es el que mayor tamaño tiene realmente con respecto al total de la economía en su conjunto, seguido luego del sector formal y por último de un sector oculto. Vale la pena resaltar que, el sector oculto es un subconjunto del sector informal, pero le corresponden todas las actividades del sector informal que son consideradas como criminales e ilícitas. Esto es importante resaltarlo en la literatura, porque en cuanto a definiciones y conceptos, no toda actividad informal es criminal o ilegal propiamente hablando. En principio se esperaría que en el centro, haya algunas empresas o trabajadores del sector informal que sean lo suficientemente productivos como para hacer su transición al sector formal, y además visibles ante la sociedad y por ende sujetos a ser gravados. De ahí que surja la necesidad por parte del Estado, mediante la

tributación¹¹, de tratar de usar este instrumento de política bajo los siguientes motivos: 1) propiciar y generar incentivos a que el sector formal continúe tributando y cumpla fiscalmente, este principio se le conoce como moral fiscal; 2) la formalización y el crecimiento de las empresas formales, pues mediante un buen registro y clasificación, las empresas que anteriormente eran consideradas informales pueden acceder a créditos financieros, cualificación y beneficios fiscales; 3) el Estado como redistribuidor de recursos bajo criterios de equidad y justicia; 4) la búsqueda de mayor recaudación tributaria y así garantizar más recursos fiscales y 5) la búsqueda del equilibrio entre Sociedad, Estado y Mercado, es decir, la gobernanza.

Figura 1. Los tres sectores de la economía y la tributación como mecanismo de formalización.



Fuente: Elaboración propia.

¹¹ Notar en la figura que la tributación como se representa ilustra un hecho importante y es que no toda empresa o trabajador del sector formal tributa, pero si está registrado y declarando sus ingresos. Y que algunas empresas o trabajadores del sector informal tributan indirectamente o comenzarían a hacerlo ante de cumplir las condiciones para ser considerados como formales.

4. Conclusiones

La literatura reciente propone que la tributación del sector informal puede producir beneficios significativos en términos de recaudación de ingresos a largo plazo, crecimiento económico y calidad de la gobernanza. Sin embargo, la evidencia de estas conexiones generalmente sigue siendo bastante limitada y a veces incomprendida. En primer lugar, hay algunas pruebas transversales que gravar a los agentes del sector informal puede construir a la moral fiscal y a una cultura del cumplimiento tributario ya que, en caso de efectivamente cumplirse, se puede hablar de una relación negativa entre tributación e informalidad. Sin embargo, se necesitan evidencias más robustas y significativas que capturen con mayor precisión el impacto de las reformas tributarias y la formalización en las actitudes hacia el cumplimiento y la moral tributaria en general. En segundo lugar, cada vez hay más pruebas acerca de gravar el sector informal puede mejorar el crecimiento de las PYME. Sin embargo, quedan preguntas sobre cuán grandes son estos efectos, si es probable que las empresas más pequeñas se beneficien, quiénes pueden estar en desventaja y qué tipos de políticas específicas pueden ser las más importantes a la hora de no afectar la productividad y los incentivos en las mismas. Por último, recientemente se ha prestado una atención significativa a la posibilidad de que los impuestos del sector informal impulsen la negociación entre el Estado y la Sociedad. Sin embargo, la evidencia sigue siendo particularmente limitada, con la necesidad de investigación sobre las barreras a la acción colectiva y la negociación constructiva. Detrás de todas estas cuestiones está la necesidad de sensibilidad a los desequilibrios de poder que con frecuencia caracterizan tales relaciones en el estado actual de la literatura y proponer para las agendas futuras investigaciones entre los Estados y el sector informal, y la correspondiente vulnerabilidad de los actores del sector informal.

Mientras tanto, existe un claro margen para poder realizar reformas destinadas a mejorar la eficacia y la equidad de las prácticas existentes, que ha sido uno de los temas expuestos en este capítulo. Esta discusión se ha centrado particularmente en dos desafíos interconectados: expandir el cumplimiento tributario cuasi-voluntario y construir el compromiso del Estado y la Sociedad con tales reformas. Con respecto al cumplimiento del pago de impuesto, se expuso sobre el potencial para reducir los costos de cumplimiento y formalización, pero ha dicho mucho menos sobre cómo proporcionar incentivos positivos para la formalización. Aquí, tres grandes preguntas necesitan

atención. En primer lugar, ¿qué tipo de incentivos positivos para el cumplimiento son importantes para las micro y pequeñas empresas del sector informal? En segundo lugar, ¿cómo puede el Estado y la Sociedad promover eficazmente la acción colectiva entre los actores del sector informal y crear canales institucionales legítimos para tal participación? En tercer lugar, ¿cuál es la magnitud de los costos y beneficios de los impuestos del sector informal entre los grupos de población, especialmente para las mujeres o las minorías étnicas, y cómo las afectan las prácticas actuales y las posibles reformas?

Con respecto a la construcción del compromiso del Estado y la Sociedad con reformas de esta índole, se sabe muy poco realmente. A un nivel amplio, es necesario estudiar casos de reformas e innovación exitosas para comprender mejor las condiciones bajo las cuales los gobiernos y los administradores han adoptado e implementado la reforma. En este capítulo se destacó una serie de innovaciones recientes que merecen mayor atención. Más específicamente, se sugiere que la adopción de políticas destinadas a aumentar el cumplimiento tributario voluntario y facilitar la acción colectiva de las asociaciones del sector informal puede ser útil para mejorar las perspectivas de reformas. Estas estrategias son atractivas porque tienen el potencial de fortalecer simultáneamente los incentivos políticos para las reformas, ampliar los beneficios potenciales para las empresas y mejorar la gobernanza a largo plazo del sector informal. El objetivo es cambiar fundamentalmente los desincentivos prevalecientes a las reformas mediante la generación de mejores resultados tanto para los ingresos estatales como para las empresas del sector informal.

Este capítulo revisó exhaustivamente la literatura sobre las diversas motivaciones presentadas a favor de la tributación y su aplicación al sector informal, y las que están en contra de dicha tributación y aplicación. En general se pueden clasificar en cinco motivaciones principales para gravar al sector informal. Estos son: movilización de ingresos, mejora del crecimiento, fortalecimiento de la gobernanza, reducción de la desigualdad y mejora de la moral fiscal. Se señaló la brecha en algunas áreas, también se abordó sus similitudes y diferencias. Lo que se puede concluir de forma general en la literatura es que el motivo de movilización de ingresos fiscales es el más fuerte de todos los motivos, pero sigue siendo dudoso si se puede recaudar una cantidad significativa de ingresos del sector. El logro de la formalización y las ganancias de crecimiento es igualmente discutible y controvertido en la literatura. Además, a pesar de que la reconstrucción del motivo del contrato social es crucial, si se puede hacer a través de los impuestos al sector informal, se exige una investigación más profunda, exhaustiva

y empírica, ya que la evidencia actual demuestra lo contrario. En relación con el motivo de equidad, en la literatura se ha discrepado sobre si los impuestos presuntivos son un marco fiscal justo y también sobre si garantizan la equidad vertical y horizontal.

En materia fiscal, los aportes de los artículos citados permiten concluir que la regulación excesiva aumenta significativamente los costos administrativos y laborales de las empresas formales en las EMED. Además, queda en evidencia que es mucho más eficiente para estas economías fortalecer la aplicación de la regulación y el control fiscal antes que el incremento excesivo de los impuestos o la ampliación de la base tributaria si no se cuenta con la suficiente fortaleza institucional o con las herramientas de gobernabilidad necesaria para hacer cumplir la normatividad fiscal. Es por esto que, las EMED deben centrarse en mejorar la eficiencia general en el recaudo de la política fiscal y evitar la excesiva carga tributaria sobre el sector formal, o si bien, los gobiernos cuando deseen ampliar la base general de contribuyentes deben asegurarse de contar con los elementos de gobernabilidad suficientes para evitar problemas de evasión fiscal.

Dado lo anterior, se reconoce que gravar la economía informal no garantiza nuevos ingresos sustanciales ni un sistema tributario más justo. En cambio, se corre el riesgo de aumentar la carga sobre algunos de los grupos más vulnerables de la sociedad. En medio de una crisis económica, esto serviría para reforzar y polarizar las desigualdades sociales. Sin embargo, establecer nuevas relaciones fiscales con personas y empresas que no se hayan registrado previamente ante la autoridad tributaria puede ser una política deseable bajo ciertas condiciones, a saber, cuando las políticas para gravar la economía informal están mejor especificadas y dirigidas. En lugar de enfocarse ampliamente en la economía informal o centrar la atención en actividades de pequeña escala y bajos ingresos, las políticas deben centrarse en identificar: a) transacciones económicas a gran escala realizadas en efectivo, b) transacciones falsas en cuentas comerciales y c) personas de mayores ingresos que actualmente huyen de tributar. Mientras tanto, una interacción más cercana del Estado con las empresas más pequeñas y los grupos de producción informal puede ser constructivo y valioso, en efecto, después de la pandemia de Covid-19, esto quedó totalmente claro para los hacedores de política. Sin embargo, esta interacción debe verse en un contexto de desarrollo económico, con un enfoque en la inversión, el abordaje de las vulnerabilidades y la construcción de relaciones. con el sector informal, en lugar de extraer únicamente ingresos de ellos. En este orden de ideas, tener claridad en cuando a la interpretación y forma de comprender la informalidad es fundamental para establecer una agenda de investigación sobre como el Estado debe de establecer un

sistema tributario que sea socialmente democrático y justo para todos, tal y como plantea y sugiere De Soto.

Finalmente, las revisiones de la literatura por lo general sirven como base para el desarrollo del estado del arte, y ayudan a generar ideas novedosas y direcciones conceptuales, junto con el avance para la formulación de políticas. En definitiva, a partir de esta revisión, se hacen las siguientes recomendaciones sobre futuras investigaciones y cómo mejorar el marco fiscal actual de sector informal en un análisis más equilibrado de los motivos hallados. Primero, es necesario considerar cuántos ingresos fiscales potenciales pueden recaudar los gobiernos del sector informal y también la compensación entre estos motivos. Cómo la recaudación de ingresos del sector afecta al crecimiento económico, las relaciones de gobernanza y el cumplimiento del contrato social y construir una cultura de cumplimiento moral fiscal. Segundo, es necesario evaluar el impacto de la fiscalidad en los demás objetivos del gobierno, como la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la desigualdad y el crecimiento económico. Presentar los motivos de generación de ingresos y las ganancias de crecimiento derivadas de la formalización sin prestar la debida atención a las limitaciones al crecimiento, como la mejora del acceso a la infraestructura, la capacitación, la financiación, así como el desarrollo de habilidades en las áreas de contabilidad, comercialización, gestión de recursos humanos y tecnología de la información, comprometerá el logro de estos motivos y los dejará como metas difíciles de lograr. Tercero, es necesario realizar esfuerzos para cuantificar los pagos que realizan las empresas del sector informal a las autoridades locales a fin de validar los argumentos de regresividad, destrucción de capital y multiplicidad de impuestos. El tema tributario es delicado porque puede distorsionar la productividad y por ende afectar la vulnerabilidad y pobreza de los agentes económicos del sector informal. Por último, es importante que los motivos se prioricen de manera que contextualicen la priorización a la naturaleza del sector informal en cada país, su entorno jurídico e institucional y la política fiscal vigente, ya que estos aspectos difieren considerablemente de un país a otro.

Referencias

1. Abor, J., & Quartey, P. (2010). Issues in SME development in Ghana and South Africa. *International Research Journal of Finance and Economics*, 39, 218–228.
2. Ahmad, E., & Best, M. (2012). Financing social policy in the presence of informality. Available at SSRN 2051172.
3. Alm, J., Martinez-Vazquez, J., & Schneider, F. (2003). ‘Sizing’ the problem of the hard-to tax.
4. Altenburg, T., & von Drachenfels, C. (2006). The ‘new minimalist approach’ to private-sector development: A critical assessment. *Development Policy Review*, 24, 387–411.
5. Amaral, P. S., & Quintin, E. (2006). A competitive model of the informal sector. *Journal of monetary Economics*, 53(7), 1541-1553.
6. Andrews, D., Sánchez, A. C., & Johansson, Å. (2011). Towards a better understanding of the informal economy. OECD
7. Araujo, J. P., & Rodrigues, M. (2016). Taxation, credit constraints and the informal economy. *Economía*, 17(1), 43-55.
8. Arruñada, B. (2007). Pitfalls to avoid when measuring institutions: Is doing business damaging business? *Journal of Comparative Economics*, 35, 729–747.
9. Aruoba, S. B. (2010, April). Informal sector, government policy and institutions. In 2010 Meeting Papers (Vol. 324). Society for Economic Dynamics.
10. Azuero, R., Hernandez, J., & Wills, D. (2019). Optimal Taxation and Informality.
11. Balde, R., Boly, M., & Avenyo, E. K. (2020). Labour market effects of COVID-19 in sub-Saharan Africa: An informality lens from Burkina Faso, Mali and Senegal. Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT).
12. Banco Mundial (2021) The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies. International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.
13. Baross, P. (1990). Sequencing land development: The price and implications of legal and illegal settlement growth. In P. Baross & J. van der Linden (Eds.), *The transformation of land supply systems in Third World cities* (pp. 5 –82). Aldershot: Avebury.
14. Berkel, H., & Tarp, F. (2022). Informality and firm performance in Myanmar. *The Journal of Development Studies*, 1-20.
15. Bird, R., & Casanegra, M. (1992). Improving tax administration in developing countries. Washington, DC: IMF.

16. Bird, R., & Wallace, S. (2003). Is it really so hard to tax the hard-to-tax? The context and role of presumptive taxes. International Tax Program Paper 0307. Prepared for the International Tax Program Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management Toronto: University of Toronto.
17. Bird, R., & Vazquez-Caro, J. (2011). Benchmarking tax administrations in developing countries: A systemic approach. International Studies Program Working Paper 11-04. Atlanta, GA: Andre Young School of Policy Studies, Georgia State University.
18. Boesen, N. (2004). Enhancing public sector capacity: What works, what doesn't and why? Washington, DC: Operations Evaluation Department, World Bank.
19. Bonjean, A. C., & Chambas, G. (2004). Taxing the urban unrecorded economy in sub-Saharan Africa. In J. Alm, J. Martinez-Vasquez, & S. Wallace (Eds.), *Taxing the hard-to-tax: Lessons from theory and practice* (pp. 313–330). Amsterdam: Elsevier.
20. Buehn, A., & Schneider, F. (2012). Shadow economies around the world: novel insights, accepted knowledge, and new estimates. *International tax and public finance*, 19(1), 139-171.
21. Carroll, E. (2011). Taxing Ghana's informal sector: The experience of women [Occasional Paper No.7. Christian Aid].
22. Casanegra de Jantscher, M. (1990). Administering the VAT. In M. Gillis, C. Shoup, & G. P. Sicat, EDS, *Value added taxation in developing countries* (pp. 171–179). Washington, DC: World Bank.
23. Charmes, J. (2000). The contribution of informal sector to GDP in developing countries: assessment, estimates, methods, orientations for the future.
24. Charmes, J., Charmes, J., & Bakker. (2019). *Dimensions of resilience in developing countries*. Springer International Publishing.
25. Coolidge, J. (2010). Tax compliance cost surveys. Investment Climate in Practice Paper No. 8. Washington, DC: World Bank.
26. Cross, J. (1998). *Informal politics: Street vendors and the state in Mexico City*. Stanford, CA: Stanford University Press.
27. Dabla-Norris, E., Gradstein, M., & Inchauste, G. (2008). What causes firms to hide output? The determinants of informality. *Journal of development economics*, 85(1-2), 1-27.
28. Daly, J., & Spence, M. (2010, April). Business environment and informality: Conceptual notes for an expanded inquiry. Paper presented at the Conference on Business Environment Reform and the Informal Economy: How Business

- Environment Reform Can Promote Formalization - Learning From Our Experiences, Cape Town.
29. de Mel, S., McKenzie, D., & Woodruff, C. (2013). The demand for, and consequences of, formalization among informal firms in Sri Lanka. *American Economic Journal: Applied Economics* 2013, 5(2): 122–150
 30. D'Erasmus, P. N., & Boedo, H. J. M. (2012). Financial structure, informality and development. *Journal of Monetary Economics*, 59(3), 286-302.
 31. De Mel, S., McKenzie, D., & Woodruff, C. (2013). The demand for, and consequences of, formalization among informal firms in Sri Lanka. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(2), 122-150.
 32. De Paula, A., & Scheinkman, J. A. (2010). Value-added taxes, chain effects, and informality. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(4), 195-221.
 33. De Soto, Hernando (1987) *El otro sendero; la revolución informal*. Segunda edición. Instituto libertad y democracia.
 34. De Soto, H. (1989). *The other path: The invisible revolution in the Third World*. New York, NY: Harper and Row.
 35. Devas, N., & Kelly, R. (2001). Regulation or revenue? An analysis of local business licenses, with a case study of the single business permit reform in Kenya. *Public Administration and Development*, 21, 381–191.
 36. Elgin, C., & Oztunali, O. (2012). Shadow economies around the world: model based estimates. *Bogazici University Department of Economics Working Papers*, 5(2012), 1-48.
 37. Elgin, C., & Solis-Garcia, M. (2015). Tax enforcement, technology, and the informal sector. *Economic Systems*, 39(1), 97-120.
 38. Elgin, C., & Schneider, F. (2016). Shadow economies in OECD countries: DGE vs. MIMIC approaches. *Bogazici Journal*, 30(1), 51-75.
 39. Elgin, C., & Erturk, F. (2019). Informal economies around the world: Measures, determinants and consequences. *Eurasian Economic Review*, 9(2), 221-237.
 40. Everest-Phillips, M. (2008). Business tax as state building in developing countries: Applying governance principles in private sector development. *International Journal of Regulation and Governance*, 8, 123–154.
 41. Fabbri, M., & Wilks, D. C. (2016). Tax Lotteries: The crowding-out of tax morale and long-run welfare effects. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 19(2), 26-38.
 42. Fajnzylber, P., Maloney, W., & Montes Rojas, G. (2009). Releasing constraints to growth or pushing on a string? Policies and performance of Mexican micro-firms. *Journal of Development Studies*, 45, 1027–1047.

43. Fajnzylber, P., Maloney, W. F., & Montes-Rojas, G. V. (2011). Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES program. *Journal of Development Economics*, 94(2), 262-276.
44. Fjeldstad, O.-H., & Therkildsen, O. (2008). Mass taxation and state-society relations in East Africa. In D. Bräutigam, O.-H. Fjeldstad, & M. Moore (Eds.), *Taxation and state building in developing countries: Capacity and consent* (pp.114–134).
45. Cambridge: Cambridge University Press.
46. Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D., & Zoido-Lobaton, P. (2000). Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries. *Journal of public economics*, 76(3), 459-493.
47. Gallien, M., Moore, M., & Van den Boogaard, V. (2021). Taxing the Informal Economy is not a Silver Bullet for Financing Development-or the COVID-19 Recovery.
48. Gerxhani, K. (2004). The informal sector in developed and less developed countries: A literature survey. *Public Choice*, 120, 267–300.
49. Gerxhani, K. (2007). ‘Did you pay your taxes?’ How (not) to conduct tax evasion surveys in transition countries. *Social Indicators Research*, 80, 555–581.
50. Gordon, R., & Li, W. (2009). Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation. *Journal of Public Economics*, 93, 856–866
51. Heggstad, K. K., Ustvedt, T., Myhrvold-Hanssen, T. L., & Briseid, M. (2011). Towards fiscal self-reliance: Capacity building for domestic revenue enhancement in Mozambique, Tanzania and Zambia (Workshop report).
52. Heredia, B., & Schneider, B.-R. (2003). The political economy of administrative reform in developing countries: Building state capacity. In B. Heredia & B.-R. Schneider (Eds.), *Reinventing leviathan: The politics of administrative reform in Developing Countries* (pp. 1–32). Miami, FL: University of Miami Press.
53. Howell, J. (2002). Good practice in Shanghai on employment services in the informal economy. *Employment Paper 2002/06: Working Paper on the Informal Economy*. Geneva: ILO.
54. Ihrig, J., & Moe, K. S. (2004). Lurking in the shadows: the informal sector and government policy. *Journal of Development Economics*, 73(2), 541-557.
55. Iversen, V., Fjeldstad, O.-H., Bahiigwa, G., Ellis, F., & James, R. (2006). Private tax collection – Remnant of the past or a way forward? Evidence from rural Uganda. *Public Administration and Development*, 26, 317–328.

56. Jaramillo, M. (2009). Is there demand for formality among informal firms? Evidence from microfirms in downtown Lima. German Development Institute Discussion Paper 12/2009. Bonn: German Development Institute.
57. Jibao, S., & Prichard, W. (2013). Rebuilding local government finances after conflict: The political economy of property taxation in post-conflict Sierra Leone. ICTD Working Paper 12. Brighton: Institute of Development Studies.
58. Jonasson, E. (2011). Informal employment and the role of regional governance. *Review of Development Economics*, 15, 429–441.
59. Johnson, S., Kaufmann, D., Shleifer, A., Goldman, M. I., & Weitzman, M. L. (1997). The unofficial economy in transition. *Brookings papers on economic activity*, 1997(2), 159-239.
60. Johnson, S., Kaufmann, D., & Zoido-Lobaton, P. (1998a). Regulatory discretion and the unofficial economy. *The American economic review*, 88(2), 387-392.
61. Johnson, S., Kaufmann, D., Zoido-Lobaton, P., (1998b). Corruption, public finances and the unofficial economy. Discussion paper, The World Bank, Washington, DC.
62. Joshi, A., & Ayee, J. (2002). Taxing for the state? Politics, revenue and the informal sector in Ghana. *IDS Bulletin*, 33, 90–97.
63. Joshi, A., & Ayee, J. (2008) Associational taxation: A pathway into the informal sector? In D. Brautigam, O.-H. Fjeldstad, & M.
64. Joshi, A., & Ayee, J. (2009). Autonomy or organisation? Reforms in the Ghanaian Internal Revenue Service. *Public Administration and Development*, 29, 289–302.
65. Joshi, A., Prichard, W., & Heady, C. (2014). Taxing the informal economy: The current state of knowledge and agendas for future research. *The Journal of Development Studies*, 50(10), 1325-1347.
66. Kapaz, E., & Kenyon, T. (2005). The informality trap: tax evasion, finance, and productivity in Brazil.
67. Keen, M. (2007). VAT, tariffs, and withholding: Border taxes and informality in developing countries. *IMF Working Paper*, WP/ 07/174. Washington, DC: IMF.
68. Keen, M. (2012). Tax and development – Again. In G. Zodrow & C. Fuest, *Critical issues in taxation in developing countries* (pp. 13–44). Cambridge, MA: MIT Press.
69. Kenyon, T. (2007). A framework for thinking about enterprise formalization policies in developing countries. *World Bank Policy Research Working Paper*, (4235).

70. Kenyon, T., & Kapaz, E. (2005). The informality trap: Tax evasion, finance and productivity in Brazil. Public Policy for the Private Sector Note Number 301. Washington, DC: World Bank.
71. Kouam, J. C., & Asongu, S. A. (2022). Effects of Taxation on Social Innovation and Implications for Achieving Sustainable Development Goals in Developing Countries: A Literature Review. *International Journal of Innovation Studies*.
72. Korsun, G., & Meagher, P. (2004). Failure by design? Fiscal decentralization in West Africa. In M. Kimenyi & P. Meagher (Eds.), *Devolution and development: Governance prospects in decentralizing states* (pp. 137–195). Aldershot: Ashgate.
73. Kundt, T. (2017a). Opportunities and challenges for taxing the informal economy and subnational taxation.
74. Kundt, T. (2017b). *Private Sector Development and Growth in Developing Countries: The Role of Tax Policy and Administration*.
75. La Porta, R., & Shleifer, A. (2008). The Unofficial Economy and Economic Development. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2008, 275–352. <http://www.jstor.org/stable/27720402>
76. Lindell, I. (2010). Between exit and voice: Informality and the spaces of popular agency. *African Studies Quarterly*, 11: 1–11.
77. Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
78. Liu-Evans, G., & Mitra, S. (2022). Formal sector enforcement and welfare. *International Tax and Public Finance*, 1-23.
79. Liu-Evans, G., & Mitra, S. (2019). Informality and bank stability. *Economics Letters*, 182, 122-125.
80. Loeprick, J. (2009). Small business taxation: Reform to encourage formality and firm growth. *Investment Climate in Practice: Business Taxation No. 1*. Washington, DC: World Bank.
81. Maldonado, C. (1995). The informal sector: legalization or laissez-faire. *Int'l Lab. Rev.*, 134, 705.
82. Maloney, W. (2004). Informality revisited. *World Development*, 32, 1159–1178.
83. Marjit, S., Mishra, S., & Mitra, S. (2021). Tax evasion by tax deferment: Sham litigation with an informal credit market. *European Journal of Political Economy*, 69, 102008.
84. McCarten, W. (2005). The role of organizational design in the revenue strategies of developing countries. Draft Paper. Washington, DC: The World Bank.

85. McCulloch, N., Schulze, G., & Voss, J. (2010). What determines firms' decisions to formalize? [University of Friburg, Department of International Economic Policy, Discussion Paper Series, No. 13].
86. McKenzie, D., & Sakho, Y. (2010). Does it pay firms to register for taxes? The impact of formality on firm profitability. *Journal of Development Economics*, 91, 15–24.
87. McKenzie, D., & Woodruff, C. (2006). Do entry costs provide an empirical basis for poverty traps? Evidence from Mexican microenterprises. *Economic Development and Cultural Change*, 55, 3–42.
88. Meagher, K., & Lindell, I. (2013). ASR forum: Engaging with African informal economies: Social inclusion or adverse incorporation? *African Studies Review*, 56, 57–76.
89. Mitra, S. (2017). To tax or not to tax? When does it matter for informality?. *Economic Modelling*, 64, 117-127.
90. Mitra, S. (2013). Informality, financial development and macroeconomic volatility. *Economics Letters*, 120(3), 454-457.
91. Montenegro, T. M. (2021). Tax evasion, corporate social responsibility and national governance: A country-level study. *Sustainability*, 13(20), 11166.
92. Moore, M. (2008). Between coercion and contract: Competing narratives on taxation and governance. In D. Brautigam, O.-H. Fjeldstad, & M. Moore (Eds.), *Taxation and state building in developing countries: Capacity and consent* (pp. 34–63). Cambridge: Cambridge University Press.
93. Mpofo, Favourate Y Sebele. "Informal Sector Taxation and Enforcement in African Countries: How plausible and achievable are the motives behind? A Critical Literature Review" *Open Economics*, vol. 4, no. 1, 2021, pp. 72-97. <https://doi.org/10.1515/openec-2020-0114>
94. Ngoi, G. K. (1997, March). Surveys of informal sector in Tanzania: Methods, results and problems of data collection. Paper presented at the Seminar on the Informal Sector and Economic Policy in sub-Saharan Africa, Bamako.
95. Palmade, V., & Anayiotos, A. (2005). *Rising informality*. World Bank, Washington, DC.
96. Portes, A., & Castells, M. (1989). *The world underneath: The origins, dynamics and effects of the informal economy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press.
97. Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason A., & Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informality: Exit and inclusion*. Washington, DC: World Bank.

98. Pimhidzai, O., & Fox, L. (2012). Taking from the poor or local economic development: The dilemma of taxation of small informal enterprises in Uganda. CSAE Working Paper. Washington, DC: World Bank.
99. Prado, M. (2011). Government policy in the formal and informal sectors. *European Economic Review*, 55(8), 1120-1136.
100. Prichard, W. (2009). The politics of taxation and implications for accountability in Ghana 1981-2008. IDS Working Paper 330. Brighton: Institute of Development Studies.
101. Prichard, W. (2010a). Taxation and state building: Towards a governance focused tax reform agenda. IDS Working Paper 4. Brighton: Institute of Development Studies.
102. Prichard, W. (2010b). Taxation, responsiveness and accountability in sub-Saharan Africa (unpublished doctoral dissertation). Institute of Development Studies, Brighton.
103. Putniņš, T. J., & Sauka, A. (2015). Measuring the shadow economy using company managers. *Journal of Comparative Economics*, 43(2), 471-490.
104. Rand, J., & Torm, N. (2012). The benefits of formalization: Evidence from Vietnamese manufacturing SMEs. *World Development*, 40, 983–998.
105. Resnick, D. (2019). Tax compliance and representation in Zambia's informal economy (Vol. 1794): Intl Food Policy Res Inst.
106. Resnick, D. (2020). Taxing Informality: Compliance and Policy Preferences in Rban Zambia. *The Journal of Development Studies*, 1-23.
107. Rogan, M. (2019). Tax Justice and the Informal Economy: A Review of the Debates. WIEGO
108. Sadka, E., & Tanzi, V. (1993). A tax on gross assets of enterprises as a form of presumptive taxation. *Bulletin: International Bureau of Fiscal Documentation*, 47, 66–73.
109. Sander, C. (2003). Less is more: Better compliance and increased revenues by streamlining business registration in Uganda. A Contribution to WDR 2005 on Investment Climate, Growth and Poverty. London: Department for International Development.
110. Schneider, F., Enste, D., 2000. Shadow economies: size, causes, and consequences. *Journal of Economic Literature* 38 (1), 77– 114.
111. Schneider, F., & Klinglmair, R. (2004). Shadow economies around the world: What do we know? Working Paper, Department of Economics, No. 0403, Linz: Johannes Kepler University.

112. Schneider, F. (2005). Shadow economies around the world: what do we really know?. *European Journal of Political Economy*, 21(3), 598-642.
113. Schneider, F., Buehn, A., & Montenegro, C. E. (2010a). New estimates for the shadow economies all over the world. *International Economic Journal*, 24(4), 443-461.
114. Schneider, F., Buehn, A., & Montenegro, C. (2010b). Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007. *World Bank Policy Research Working Paper No. 5356*. Washington, DC: The World Bank.
115. Schomerus, M., & Titeca, K. (2012). Deals and dealings: Inconclusive peace and treacherous trade along the South Sudan-Uganda border. *Africa Spectrum*, 47, 5–31.
116. Sokolovskyi, D. (2018). Game-theoretic model of tax evasion: analysis of agents' interaction and optimization of tax burden.
117. Tendler, J. (2002). Small firms, the informal sector and the Devil's deal. *IDS Bulletin*, 33, 98–104.
118. Terkper, S. E. (2003). Managing small and medium-size taxpayers in developing economies. *Tax Notes International*, 13, 211–234.
119. Torgler, B. (2003). Tax morale in Latin America. Working Paper 2003/03. Basel: Faculty of Business and Economics, University of Basel.
120. Titeca, K. (2009). The changing cross-border trade dynamics between north-western Uganda, north-eastern Congo and southern Sudan. No. 63. *Crisis States Research Centre Working Paper*. London: Crisis States Research Centre.
121. Titeca, K., & Kimanuka, C. (2012). Walking in the dark: Informal cross-border trade in the Great Lakes region [International Alert and UN Women].
122. Traoré, J. A., & Ouedraogo, I. M. (2021). Public policies promoting the informal sector: Effects on incomes, employment and growth in Burkina Faso. *Journal of Policy Modeling*, 43(1), 56-75.
123. Van Elk, K., De Kok, J., Durán, J., & Lindeboom, G. J. (2014). *Enterprise Formalization: Fact Or Fiction?: A Quest for Case Studies*. GIZ.
124. Zinnes, C. (2009). *Business environment reforms and the informal economy*. Group BEW Cambridge, England: Donor Committee for Enterprise Development.