

Desde el segundo semestre del 2007 se creó un espacio académico extra-clase, sugerido por los estudiantes y dirigido a ellos, denominado *Semillero de Investigación: Los Apóstoles del Buen Gusto*. El grupo busca profundizar en el conocimiento de temas teóricos y prácticos que son impartidos a nivel de pregrado, así como fomentar la discusión, el pensamiento crítico y analítico a partir de dichos conocimientos. Es un espacio dirigido por el grupo de Jóvenes Investigadores de la Facultad de Economía y cuenta con el apoyo y financiamiento de la misma.

Su nombre –lejos de ser una copia del así denominado grupo de Cambridge (1920), del que fue ilustre representante Jhon Maynard Keynes– responde a una mezcla de conceptos vernáculos y científicos propios. Antes de convertirse en una iniciativa avalada por la Facultad, la profundización que buscaron sus integrantes fue hacia el análisis matemático y su guía fue el libro de **Tom Apostol**, de allí se desprende la primera parte del sustantivo. **Del Buen Gusto** rememora las tertulias presididas por Doña Manuela Sanz de Santamaría, en las que se reunían intelectuales neogranadinos de principios del siglo XIX a discutir autores clásicos, representantes de la nueva ciencia y artículos cifrados en los periódicos extranjeros.

El semillero de investigación, iniciativa abierta para estudiantes interesados en la investigación académica, busca asegurar que las discusiones trasciendan más allá de su simple planteamiento y por ello se han creado grupos de trabajo que profundizan temas particulares en reuniones periódicas. La serie *Documentos de trabajo de estudiantes* se creó como mecanismo de difusión de las investigaciones del Semillero y espera contar con el aporte de aquellos interesados en publicar sus trabajos.

Mayor información: <http://www.urosario.edu.co/economia/semillero-de-investigacion/>
O comunicarse con el correo electrónico semillero.economia@urosario.edu.co



Juan David Gómez Dávila

Informalidad laboral: ineficiencia fiscal y desprotección social

Documento de trabajo de estudiantes No. 6

Semillero de Investigación

Facultad de Economía



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - 1653



**Informalidad laboral: ineficiencia fiscal y
desprotección social**

Juan David Gómez Dávila

Universidad del Rosario
Facultad de Economía
Editorial Universidad del Rosario
Bogotá D.C.
2011

GÓMEZ DÁVILA, Juan David

Informalidad laboral: ineficiencia fiscal y desprotección social / Juan David Gómez Dávila.–Facultad de Economía. Bogotá: Editorial Universidad Rosario, 2010. 16 p. – (Documento de Investigación; 06)

ECONOMÍA – COLOMBIA / EMPLEO – COLOMBIA / MERCADO LABORAL – COLOMBIA / SUBEMPLEO – COLOMBIA / I. TÍTULO / II. SERIE.

331.13 SCDD 20

Juan David Gómez Dávila
Editorial Universidad del Rosario

* Impresor:

* Diagramador: Esther Juliana Vargas Arbeláez

* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores.

Todos los derechos reservados.

Primera edición: mayo de 2011

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Informalidad laboral: ineficiencia fiscal y desprotección social

Juan David Gómez Dávila*

Resumen

La informalidad laboral ha sido durante décadas el común denominador entre las economías latinoamericanas. En Colombia, a pesar de haberse despertado un interés por realizar un seguimiento a este segmento del mercado de trabajo desde el año 1986,¹ parece no haberse dado ningún tipo de regulación o política que pretendiese reducir la proporción de los informales dentro del total de la población ocupada.

Siendo la informalidad laboral un factor contracíclico con un coeficiente de correlación bastante bajo y dadas las modestas tasas de crecimiento de la economía colombiana, hasta febrero de 2010, un 57,8 % de la población urbana ocupada del país aún pertenece a tan indeseado sector del mercado laboral.

Este trabajo pretende mostrar por qué la informalidad laboral es un indicador relevante de la situación de la economía colombiana, y por qué debe tenerse en cuenta a la hora de tomar diversos tipos de decisiones y políticas económicas, sin que este indicador quede a la sombra de la tasa de desempleo. Para esto se hace una clasificación y posterior estimación de los costos fiscales consecuentes del actual escenario de formalidad-informalidad y, finalmente, se calcula un índice que pretende mostrar los efectos de la informalidad sobre la sostenibilidad fiscal del Sector Salud en el país.

Abstract

Labor informality has been for many decades a common situation among Latin-American economies. In spite of the growing awareness

* Facultad de Economía, Universidad del Rosario. Miembro del Semillero de Investigación de la misma Facultad. Correo electrónico: gomezda.juan@ur.edu.co.

¹ Año en el que se integran a la Encuesta Nacional de Hogares una serie de preguntas siguiendo las recomendaciones de la OIT, derivadas de la I Resolución de 1982 en el marco de la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos de Trabajo.

about this section of the labor market in Colombia since 1986,² it seems there hasn't been any sort of regulation or economic policy strictly addressed to reduce the volume of informal workers within the total working population.

Being labor informality a countercyclical factor with a rather low correlation coefficient and given the rather low one digit growth rates of the economy in recent years, to February 2010, about 57.8% of urban workers in Colombia still belongs to such an unwanted segment of the market.

This work pretends to illustrate why *labor informality* is a relevant indicator of Colombia's economic and fiscal situation and why it should always be taken into account at the time of making several kinds of economic policy decisions, without letting this indicator hidden behind the *unemployment rate*. For this purpose, a classification and subsequent estimations of the fiscal costs of informality are made under the current and a hypothetical segmentation of the labor market, and an index is calculated with the purpose of showing the consequences over the fiscal sustainability of the Health Care System in the country.

(JEL CODE: J08, J32, J64)

Introducción

Con el fin de llegar a hacer las estimaciones centrales de este trabajo, deben aclararse ciertos puntos sobre el manejo de conceptos y definiciones a partir de los cuales se hace la recopilación de las series a utilizar, para evitar sobre-estimaciones no percibidas a partir del sesgo de las cifras de informalidad obtenidas por el DANE³ dentro de la Encuesta Nacional Integrada de Hogares, cuyo alcance es de más de 62.000 hogares, pero cuya definición no se atiene a la marginalidad jurídica, siendo esta última la más conveniente a la hora de llevar a cabo las estimaciones sobre los recaudos fiscales. Por el contrario, al momento de hacer los respectivos cálculos para obtener el estima-

² Year in which it is added to the "Encuesta Nacional de Hogares" some new questions in line with the recommendations made by the OIT, made in the I Resolution of 1982 on the XIII International Conference of Labour Statisticians.

³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

dor deseado sobre las consecuencias de la informalidad laboral sobre el sector salud, las series obtenidas a partir de la ENIH resultan ser perfectamente apropiadas.

Para el primer caso mencionado se utiliza la definición y cálculos realizados por Schneider (2007), en donde se realiza una adecuada diferenciación jurídica entre el sector formal y el informal, siendo este último en el que se desarrollan actividades legales pero sin seguir las regulaciones legales existentes, comenzando por el Registro Mercantil y las declaraciones de renta.

Para el segundo caso, en el cual las series recopiladas por el DANE son las apropiadas para realizar las estimaciones pertinentes, se puede resumir el concepto de informalidad como un conjunto de unidades de producción que operan en el mercado de bienes y servicios a partir de recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas. Siguiendo esta línea, se considera que un asalariado pertenece al sector informal “si su relación de trabajo, de derecho o hecho, no está sujeta a la Legislación Laboral Nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso de despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas, o licencia pagada por enfermedad, etc.)”.⁴

Esta segmentación en las definiciones de informalidad se hace con el propósito de hacer válidos los cálculos a realizar, y facilita la diferenciación y manejo entre las conocidas *Informalidad Institucional* e *Informalidad Estructural*, respectivamente.

Teniendo en cuenta la anterior diferenciación en términos de definición, en este artículo se realiza, en primer lugar, un Marco Teórico en el cual más que una revisión literaria se pretenden estructurar los elementos clave del mercado laboral, su relación fiscal y algunos puntos fundamentales a tener en cuenta sobre el Sistema de Salud en Colombia. Luego, se prosigue a plantear los supuestos sobre los cuales se fundamentan los cálculos realizados como parte central del artículo, y enseguida se realizan las estimaciones de recaudo fiscal no efectivo a causa de la informalidad laboral, y el cálculo del estimador de los efectos sobre el Sistema de Salud. Finalmente, se presentan las conclusiones del artículo.

⁴ OIT: Conferencia Internacional de Estadísticos del trabajo. Ginebra, diciembre de 2003. Cita tomada de ficha metodológica de series de informalidad del DANE 2010.

1. Marco teórico

Desde la segunda mitad de la década de los ochenta, con las primeras recopilaciones de datos y estudios, la informalidad laboral ha venido despertando cada vez más interés para quienes estudian el mercado laboral y hacen política económica. Sin embargo, ha sido siempre el indicador *tasa de desempleo* el que ha tenido protagonismo a la hora de argumentar y defender políticas de toda clase. Es importante tener en cuenta que éstas no afectan únicamente el mercado laboral, sino que se transmiten a lo largo y ancho de la economía, pues involucran a un porcentaje importante de la población: la Población Económicamente Activa.

Un claro ejemplo de las consecuencias de la subestimación de la *tasa de informalidad* se ve actualmente en el Sistema de Salud Colombiano, específicamente en la Ley 100, cuyo éxito o fracaso dependía directamente de altos niveles de formalización que incidieran en la cantidad de trabajadores pertenecientes al Régimen Contributivo de Salud.⁵ Es cierto que se esperaba un crecimiento sostenido y consigo una paulatina disminución de la tasa de desempleo; sin embargo, años de políticas neoliberales y poco control sobre la fluctuación de trabajadores al sector informal son claro ejemplo de la inhabilidad del estado para ejercer jurisdicción sobre el mercado de trabajo. La aplicación de esta política, junto a la desatención y la falta de medidas contra la informalidad laboral, resultó en un Sistema de Salud que año tras año debe rebuscar presupuestos de supervivencia, y en donde “Un Sistema de Salud universal, solidario y eficiente” no es auto-sostenible, o inclusive sostenible.

En realidad, la informalidad laboral termina convirtiéndose en un fenómeno complejo que además de verse afectado por políticas laborales, afecta el resultado de las mismas. Entre algunas de las políticas que afectan en volumen al sector informal se encuentran:

1.1. Salario mínimo

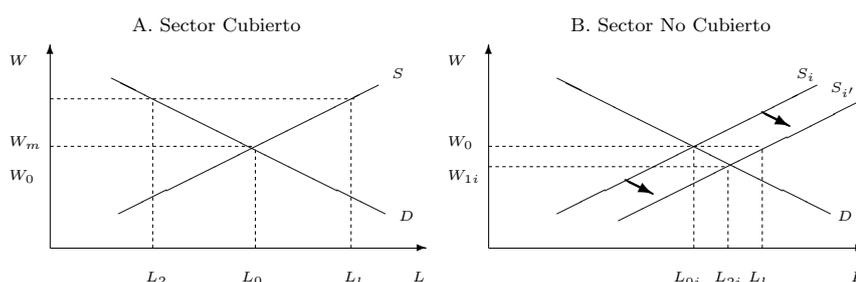
Arango Herrera y Posada (2008) hacen un análisis segmentado de las consecuencias del salario mínimo sobre la fluctuación de trabaja-

⁵ “Cuando se discutió y se aprobó la Ley 100 se supuso que la economía crecería a tasas altas y sostenidas, y que la formalidad sería cada vez más creciente, y la informalidad tendería a caer. Infortunadamente eso no ha sucedido y parece ser que está ocurriendo lo contrario”. Santiago Montenegro.

dores desde el sector formal hacia el informal, a causa de un salario mínimo superior al de equilibrio.

Esto implica un aumento de la oferta laboral en el sector informal y una consecuente caída del salario de equilibrio en este último sector (Figura 1).

Figura 1. Efecto del salario mínimo en una economía de dos sectores*



*Sector cubierto y no cubierto hacen referencia a sector formal e informal respectivamente.

Fuente: Arango, Herrera y Posada (2008).

Hay varios argumentos que defienden el establecimiento de un salario mínimo superior al de equilibrio, como por ejemplo el de salario de subsistencia, o el de salarios de eficiencia; esto depende de la situación particular de la economía (p. ej. Inflación, fuerza de trabajo por unidad familiar promedio, etc.). Sin embargo, utilizar salarios mínimos superiores al de equilibrio con el fin de mejorar el poder adquisitivo y así el bienestar de las familias, acompañado de otras políticas que también buscan el bienestar de los agentes (p. ej. Ley 100) pero que requieren tasas de informalidad bajas, resulta no ser más que el uso de costosas políticas con malos resultados y dispendiosas soluciones.

1.2. Costos laborales no salariales

Kugler y Kugler (2007) realizan un estudio de los efectos de los costos laborales no salariales sobre la informalidad laboral, en donde encuentran que: “Un aumento del 10% en los impuestos a la nómina genera una reducción del empleo formal entre el 4% y el 5%” (Mejía P. 2010). El destino de los trabajadores salientes del sector formal está entre el sector informal y los desempleados, lo cual depende de la elasticidad de la demanda por trabajo en ambos sectores de la

economía. Para países latinoamericanos como Colombia, por ejemplo, una alta proporción debería moverse hacia el sector informal.

Tabla 1. Costos laborales no salariales en Colombia

CONCEPTO	%
Parafiscales	9 %
Salud (régimen contributivo)	12,5 %
Pensiones	16 %
Vacaciones pagadas	4,16 %
Cesantías	8,33 %

Fuente: Ministerio de la Protección Social.

En la Tabla 1 se pueden ver los costos laborales no salariales que para algunos autores podrían estar por encima del nivel de eficiencia fiscal después del *trade-off* entre magnitud del recaudo y tamaño de la base,⁶ teniendo en cuenta el no-recaudo total de parafiscales y la no-contribución parcial a salud y pensiones por parte de los agentes informales.

1.3. Costos de formalización

Mejía (2010) estima que a nivel empresarial, el costo de formalizarse es de \$26'000.000 tomando el valor de los trámites por el costo de oportunidad de haber producido durante 37 días,⁷ utilizando un ingreso diario promedio de \$713.744.⁸ Estos cálculos son promediados y varían de sector en sector. Es importante tener en cuenta que Colombia es uno de los países con mayor cantidad de trámites a realizar a la hora de crear una empresa. Esto desincentiva la entrada de pequeñas o nuevas empresas al sector formal teniendo en cuenta el razonamiento de los agentes en cuanto a la poca probabilidad de ser detectados operando en el sector informal y a los mencionados altos costos de operar en el sector cubierto de la economía.

⁶ Entiéndase como la decisión de los agentes por pasar del sector formal al informal dados los altos costos laborales no salariales.

⁷ Tiempo promedio de trámites de formalización según Revista *Doing Business*.

⁸ Mejía, P. (2010). Basándose en el Censo de Cali y Yumbo de 2005 y traído a pesos del 2009 con IPC calculado por el DANE.

1.4. Capacidad del Estado

Como ya se mencionó, uno de los criterios de decisión de los agentes a la hora de escoger el sector en el cual operar⁹ es la probabilidad de ser descubiertos y regulados por parte del Estado.

La capacidad del Estado para regular a los agentes tiene un alto costo y su alcance no es completo. En general, se supone que la probabilidad de que un agente informal sea detectado es directamente proporcional a su tamaño. Por esto, para países en vía de desarrollo como Colombia, en donde priman las micro empresas, la probabilidad de que una de ellas sea detectada es tomada como muy baja, por lo que éstas comienzan su operación de manera informal. Se supone entonces que mientras más crezcan las empresas, mayor será la probabilidad de que sean detectadas y, por ende, menores serán sus incentivos para quedarse en el sector informal.

Lo anterior tiene un problema en cuanto a que el crecimiento de una empresa puede verse retenido por su situación inicial de informalidad si se tiene en cuenta que su situación le impide acceder a programas de capacitación, a créditos con condiciones más favorables, o a otros programas del Gobierno. Estos últimos pueden ser también un factor de decisión sobre el cual los agentes hacen un balance de cuán conveniente puede ser el acceso a estos recursos y si ello justifica los costos de la formalización y de la contratación en el mercado formal de trabajo.

1.5. Asistencialismo

En esta categoría se encuentran todos los elementos que pueden hacer que los agentes (tanto empleadores como empleados) decidan¹⁰ operar en el sector informal. Aquí se pueden referenciar políticas como seguros de desempleo y unificación de los servicios de salud entre el régimen subsidiado y el contributivo,¹¹ entre otros.

Éstos son entonces algunos de los factores que más inciden en la decisión tanto de empleadores como de empleados a la hora de escoger el sector en el cual desean operar. A esto se le llama, *Informalidad*

⁹ El hecho de que la empresa escoja operar en el sector informal, se da por *salida* y no por *exclusión*, tema del que se hablará más adelante.

¹⁰ Por *salida* más no por *exclusión*.

¹¹ Sentencia T-760 DE 2008.

por *Salida*, dado que son los agentes quienes toman la decisión de acuerdo con el costo-beneficio. Por otro lado, el término *Informalidad por Exclusión* se maneja para empleados que pertenecen al sector informal no por decisión propia sino porque fue el único sector en donde pudieron conseguir empleo.¹²

Resultaría además interesante considerar la situación en la que la informalidad no se deba simplemente a un exceso de oferta de trabajo, sino a que, como ocurre en países en vía de desarrollo, algunos trabajadores sean tan poco calificados que no alcancen a tener una productividad marginal que justifique el pago de dicho salario mínimo legal.

Finalmente, es importante tener en cuenta un residual en el que se encuentren aquellos trabajadores suficientemente capacitados, que prefieran pertenecer al sector informal por flexibilidad horaria u otros factores fuera del alcance de la regulación del Gobierno.

2. Estimaciones de ineficiencia fiscal y desprotección social

Teniendo en cuenta todos los factores mencionados anteriormente, se plantean a continuación los supuestos restantes para justificar los cálculos realizados.

2.1. Supuestos y variables

Como ya se había mencionado al principio del artículo, se va a partir de dos metodologías: la de Schneider para llevar a cabo la estimación de las consecuencias fiscales de la informalidad laboral, partiendo de la marginalidad jurídica; y la del DANE, basada en la definición sugerida por la OIT y derivada de la I Resolución de 1982 en el marco de la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos de Trabajo.

Al estar los *trabajadores familiares sin remuneración* incluidos en estas series, se podría presentar una inconsistencia al incluir a este

¹² La *informalidad por exclusión* puede ser vista en primer nivel, como una consecuencia de un salario mínimo mayor al de equilibrio en el sector formal al que ciertos trabajadores no alcanzan a entrar. En un segundo nivel, estaría explicada por una oferta laboral más grande que la demanda de mano de obra de la economía en el pleno empleo de su capacidad instalada.

grupo dentro de quienes no pagan parafiscales. Sin embargo, un argumento que neutraliza dicha inconsistencia viene de que aunque estas personas no reciban un salario, participan dentro del proceso productivo y subsisten por contraprestaciones de su grupo familiar, lo que sería equivalente a tener un salario de subsistencia.

Para el caso de trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares, justificamos la inclusión de los mismos en las estimaciones, teniendo en cuenta que también hay una participación dentro del proceso productivo y una subsistencia de dichos individuos que debería verse explicada por transferencias familiares o contraprestaciones contractuales. Suponemos acá que el voluntariado cien por ciento altruista es marginal.

2.2. Algunas consecuencias de la informalidad laboral

Las consecuencias de la informal pueden ser agregadas en dos categorías: los *Efectos Actuales* y los *Efectos de Costo de Oportunidad*.

En la categoría de *Efectos Actuales* se encuentran:

- i. Alta tasa de desprotección de los informales.
- ii. Ilegalidades como la violación de la Ley de salario mínimo, pago de cesantías, salud y pensiones.
- iii. Costosas políticas progresistas y crecimiento de los traspasos al régimen subsidiado.
- iv. Limitaciones de alcance de políticas económicas y sociales. (p. ej. Ley 100).
- v. Evasión de parafiscales.
- vi. Evasión a controles sanitarios y ambientales.
- vii. Pérdidas de bienestar de más del 57% de la población urbana por razones intrínsecas de pertenecer al sector informal.¹³

¹³ “Los trabajos en los mercados primarios poseen varias de las siguientes características: altos salarios, buenas condiciones laborales, estabilidad del empleo, posibilidades de hacer carrera laboral, equidad y procesos adecuados en la administración de los reglamentos laborales. En contraste, los empleos en el mercado secundario tienden a tener bajos salarios y escasas prestaciones, malas condiciones de trabajo, alta inestabilidad, pequeñas posibilidades de avance y a menudo supervisión arbitraria y caprichosa” (Doeringer y Piore, 1971, p.165. Traducción de José Ignacio Uribe y Carlos Humberto Ortiz).

- viii.** Deterioro del paisaje causado por el comercio ambulante, los kioscos-casetas improvisados o la “economía de rebusque”.

Por otra parte, los *Costos de Oportunidad* son los siguientes:

- i.** No acceso a programas de capacitación por parte del sector informal, producto de la marginalidad jurídica.¹⁴
- ii.** Dificultad de acceso a financiación y/o programas del Gobierno debido a la marginalidad jurídica.
- iii.** i y ii implican eventualmente una baja productividad marginal del capital y el trabajo que impiden el progreso y crecimiento en el mediano-largo plazo.
- iv.** iii implicaría un eventual costo de oportunidad de creación de posibles futuros empleos formales y no materialización de aumentos en los recaudos, consecuencia de la informalidad presente y la no formalidad naciente.

Como se acaba de señalar, la informalidad laboral no sólo tiene consecuencias fiscales y de bienestar presentes, sino que también condiciona el crecimiento potencial de la economía, que se traduce en menor desarrollo, menor bienestar y menores flujos fiscales futuros.

Después de haber enumerado los efectos más relevantes del fenómeno en cuestión, se presentan las estimaciones enunciadas. Casi la totalidad de dichos efectos pueden ser traducidos a costos, ya sea para los agentes o para el Gobierno; sin embargo, se hace una simplificación de los cálculos dejando a un lado los efectos de costo de oportunidad, y aquellos efectos que requieran de simulaciones para tener una estimación precisa, como pueden ser las limitaciones o costos de políticas económicas y sociales.¹⁵

¹⁴ Para una mejor ilustración de los impactos a causa de (i) y (ii), ver: López Castaño, Hugo. *Ensayos sobre Economía Laboral Colombiana*, pp. 237-274.

¹⁵ Mejía, P. (2010) utiliza un modelo de Mercado laboral para estimar el déficit del Gobierno tras la implementación de la política de igualación de servicios entre el POS-C y POS-S a partir de la generación de incentivos a la informalidad consecuentes de esta política asistencialista. Para sus estimaciones parte de un equilibrio presupuestal del Gobierno, por lo que el resultado puede ser visto como el costo de la implementación de la política dados los parámetros utilizados en el modelo. (3,83 billones de pesos es el resultado estimado).

2.3. Estimación de ineficiencia fiscal¹⁶

En esta sección se hace una estimación de los parafiscales no recaudados a causa de la informalidad en el mercado de trabajo. Las razones por las que no se lleva a cabo una estimación del impuesto de renta no recaudado son:

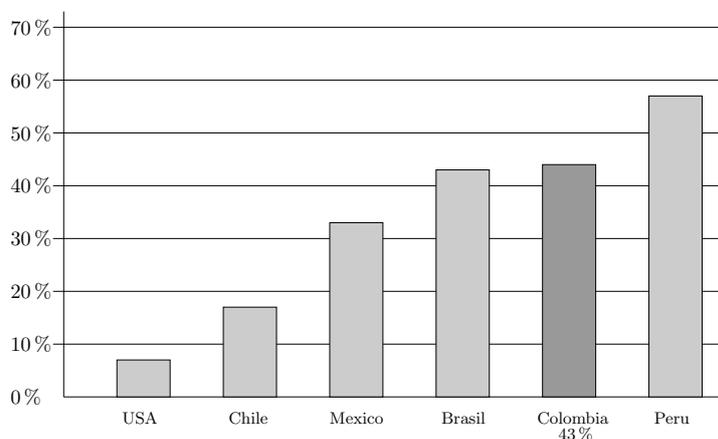
- i. La economía informal tiende a ser más intensiva en trabajo que en capital, por lo que se supone acá que la Economía Sombra está cien por ciento destinada al cubrimiento de salarios de los agentes que se desempeñan en el sector, y a la reposición de capital base o inventarios para el siguiente periodo, haciendo que el beneficio de las empresas informales sea cero.
- ii. Estos beneficios “cero” son un supuesto bastante robusto si se asume que las “empresas” allí ubicadas se encuentran en competencia perfecta.
- iii. Estos supuestos se basan en el supuesto que los agentes representativos del modelo son homogéneos y en el hecho de que la relación tamaño de la firma-informalidad es inversamente proporcional.

Las estimaciones realizadas señalan que más de 17 billones de pesos se dejan de recaudar anualmente dadas las altas proporciones de informalidad en Colombia; esto es un 4,09 % del PIB de 2008. Este cálculo se hace tomando la Economía Sombra o *Shadow Economy* como un 43 % del PIB Colombiano (dato calculado por Schneider, 2007). Estos cálculos pueden verse en la Figura 2 para varios países de Latinoamérica y Estados Unidos.

Teniendo en cuenta estas proporciones, si se tomara la tasa de Economía Sombra de Estados Unidos y se asumiera como una “tasa natural de Economía Sombra”, y se replicara el ejercicio, la pérdida en recaudo de parafiscales sería únicamente del 0,31 % del PIB de 2008.

Para tener una idea más clara de la magnitud del 4,09 % y el 0,31 %, obtenidos en la estimación, cabe anotar que para 2007, por ejemplo, el ingreso fiscal del Estado fue de un 16,68 % del PIB nominal, con lo que los parafiscales dejados de recaudar a causa de la informalidad llegaría a ser aproximadamente de un 24,51 % del total del recaudo fiscal del Gobierno.

¹⁶ Cálculos propios. Datos pueden enviarse a vuelta de correo

Figura 2. *Shadow Economy*

Fuente: Schneider (2007).

2.4. Estimación de desbalance en el sector salud

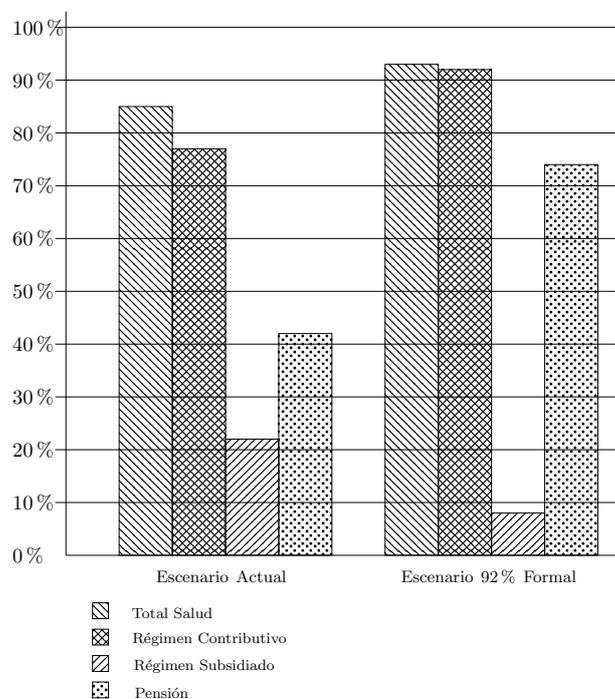
Se realizó una estimación de los costos de universalización de la salud bajo el escenario actual y bajo un escenario de formalidad del 92%.¹⁷ En la Figura 3 se presentan las proporciones de ambos escenarios. El segundo resulta de hacer un promedio ponderado entre ambos sectores teniendo en cuenta dicho porcentaje (92 %) de formalidad.

Es importante tener en cuenta que el cálculo realizado se hace para una casi universalización en salud y no en pensiones, en donde a juzgar por las cifras de cubrimiento en este último aspecto apenas supera el 40 %, pero que bajo ese escenario hipotético planteado, debería superar con suerte el 70 % de la población. Sólo entonces sería viable un proyecto de universalización pensional, dadas las condiciones actuales de déficit en este rubro.

Para el cálculo de los costos de una eventual universalización de salud y pensiones se llevó a cabo el siguiente proceso, con datos para Colombia en 2008.

¹⁷ Siguiendo con el supuesto de 8 % como la tasa natural de Economía Sombra.

Figura 3. Proporciones en escenario actual e hipotético



Fuente: Series de Informalidad del DANE.

1. Se tomó el número de personas desprotegidas en el sector informal y se multiplicó por el costo promedio anual de mantenimiento de una persona en el régimen subsidiado UPCS,¹⁸ que actualmente es de \$281.836 anual. Al último resultado se le sumó el número de personas del sector que actualmente se encuentran bajo el régimen subsidiado multiplicado también por el UPCS. El resultado de este cálculo fue de 897 mil millones de pesos.¹⁹
2. Luego, se tomó el número de personas desprotegidas pertenecientes al sector formal y se multiplicó por el UPCS. Al último

¹⁸ UPCS: Unidad de pago por capitación para el régimen subsidiado según la Comisión de Regulación en Salud. Acuerdo 009 de 2009.

¹⁹ Teniendo en cuenta que se busca una universalización con diferenciación entre POS-C y POS-S para no incentivar a los agentes a la informalidad.

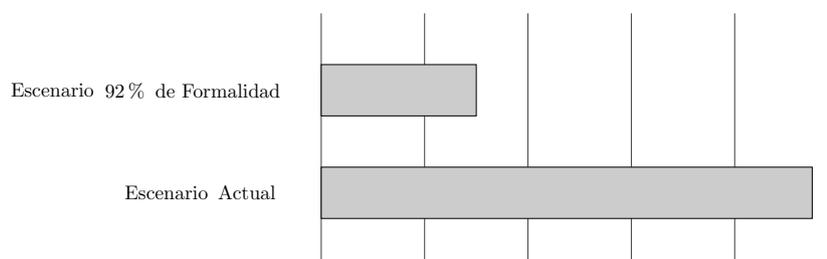
resultado, se le sumó el número de personas del sector que actualmente se encuentran bajo el régimen subsidiado multiplicado por el mismo UPCS. El resultado de este cálculo fue de 104 mil millones de pesos.

3. Sumando los resultados obtenidos en (1) y (2) obtenemos que los costos de universalización bajo el escenario actual de Informalidad serían superiores a 1 billón de pesos al año.
4. Enseguida –suponiendo un escenario de formalización del 92%– se estimó la cantidad total de afiliados al sistema de salud en cada uno de sus regímenes, que resultaría de la formalización de la economía (Figura 3).
5. Con base en dichas proporciones se procedió a sumar el total de los ahora hipotéticos no afiliados y afiliados al régimen subsidiado, y se multiplicó esa última cifra por el UPCS. Obtenemos entonces que el costo total de universalización bajo el escenario de formalidad económica del 92% se acercaría a los 321 mil millones de pesos; cifra significativamente inferior a la obtenida para el caso de universalización casi total bajo el escenario actual.
6. De la división entre (3) y (5) se obtiene la diferencia porcentual de costos entre implementar un estado de bienestar en salud bajo un escenario de informalidad como el colombiano, o hacerlo bajo un escenario de formalidad al 92%. El resultado de este cálculo es del 32,09%.

Este último resultado muestra el presupuesto requerido aproximado para lograr la cobertura total *en una economía colombiana formal*, como porcentaje del total requerido para lograr la universalización de la salud *bajo el escenario de segmentación formalidad-informalidad actual*.

Para terminar, en la Figura 4 se aprecia la diferencia proporcional entre los costos de universalización bajo ambos escenarios, en donde se aprecia que los costos bajo el escenario de segmentación actual llegarían a ser casi cuatro veces los costos de una cobertura total en salud en un escenario hipotético 92% formal.

Figura 4. Diferencia entre los costos de universalización bajo ambos escenarios



Fuente: Cálculos propios.

Conclusiones

Después de llevar a cabo una serie de estimaciones se encontró que a causa de la informalidad se deja de recaudar una suma equivalente al 4,09 % del PIB²⁰. De igual forma, al hacer estimaciones sobre las consecuencias de la informalidad laboral sobre la sostenibilidad del sistema de salud, se encontró que bajo un escenario de formalización del 92 %, se necesitaría únicamente un 32 % de los recursos que se requerirían para lograr dicha universalización de la salud bajo el estado actual de segmentación del mercado laboral.

De las cifras encontradas se puede concluir que un proceso de formalización de la economía tendría efectos positivos con la disminución de la pérdida del recaudo a causa del empleo informal, y también positivos en cuanto a que se reduciría el número de personas pertenecientes y demandantes del POS-S, es decir, de personas afiliadas, o a afiliarse, al régimen subsidiado.

Sin embargo, es muy importante partir de que el estudio aquí realizado es estático, pues basa sus cálculos en escenarios totalmente diferentes, y cuya transición requeriría de tiempo, esfuerzo, recursos y políticas que atenuarían significativamente la utilidad neta de la formalización de la economía. Para dar un ejemplo sencillo, la decisión de impulsar un proceso de formalización requeriría de políticas como la reducción de los parafiscales para dar incentivos de entrada al sector formal. Esta reducción recortaría significativamente los beneficios calculados de una formalización al 92 %. Ahora, teniendo en

²⁰ Cálculo realizado para 2008.

cuenta los cálculos de Kugler y Kugler (2007), en los que se señala que una reducción del 10 % de los parafiscales podría reducir la tasa de informalidad hasta en un 5 %, para lograr la formalización al 92 % se requeriría de la desaparición de los parafiscales; caso en el que dicho 4,09 % del PIB de utilidad por formalización, pasaría a ser un dato negativo. Lo anterior, en el caso de que se tomase como única política de formalización la reducción de los parafiscales. Entonces deben tenerse en cuenta no sólo los costos de regulación, monitoreo y promoción de la formalización, sino también los costos implícitos de las políticas utilizadas con este fin.²¹

Para cerrar cabe subrayar que a pesar de que los resultados aquí expuestos están basados en análisis estáticos que impiden dar un estimado del costo-beneficio del total del proceso de formalización de la economía, este trabajo cumple su objetivo al ilustrar la alta importancia del indicador *tasa de informalidad*,²² a la hora de tomar decisiones en política económica y al justificar la necesidad de inversión en términos de esfuerzo y recursos; esto con el objetivo de aumentar paulatinamente el grado de formalización de la economía colombiana en búsqueda de la sostenibilidad fiscal –sobre todo en el área de salud y pensiones–, dejando así a un lado la utilización de políticas contraproducentes y alivios momentáneos.

Referencias

Arango, Herrera & Posada. “El salario mínimo: aspectos generales sobre los casos de Colombia y otros países” *Ensayos sobre Política Económica*. Vol. 26, Núm. 56. Edición junio de 2008, pp. 206–263.

Cárdenas, S. & Mejía, M.C. *Informalidad en Colombia: nueva evidencia*. Documento de Trabajo No. 35. Marzo de 2007.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Dirección de Metodología y Producción Estadística (DIMPE). “Metodología Informalidad: Gran Encuesta Integrada de Hogares — GEIH”, diciembre 30 de 2009.

²¹ Políticas como la reducción de los parafiscales pueden ser acompañadas de una discriminación, en donde quienes tengan los descuentos más grandes sean quienes por primera vez hagan parte del sector formal de la economía.

²² Tanto laboral como empresarial.

López Castaño, Hugo. *Ensayos sobre economía laboral colombiana*. FONADE, Carlos Valencia Editores, 1996.

Mejía, D. & Posada, C.E. *Informalidad: Teoría e implicaciones de política*. Borradores de Economía, No. 455. Banco de la República de Colombia.

Mejía, Paula. *Informalidad y asistencialismo: el caso del Sistema de Salud Colombiano* [Tesis de Maestría], Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

Schneider, Friedrich. "Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries". En: *Economics: The Open- Access, Open-Assessment E-Journal*. Vol. 1, septiembre de 2007.

Uribe García, J. I. (Compilador). *Ensayos de economía aplicada al mercado laboral*. Programa Editorial Universidad del Valle, CIDSE, 2006.

Uribe, J.I. & Ortiz, C.H. *Informalidad laboral en Colombia. Evolución, teorías y modelos*. Programa Editorial Universidad del Valle, CIDSE, 2006.

WORLD BANK. *Informality in Colombia: Implications for Worker Welfare and Firm Productivity*. Document of The World Bank, Colombia and Mexico Management Unit, Human Development Department, Latin American and the Caribbean Region.