

LA INFORMALIDAD Y SU RELACIÓN CON LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA. ESTUDIOS EN EL CONTEXTO DE ECUADOR



INFORMALITY AND ITS RELATIONSHIP WITH TAX COLLECTION. STUDIES IN THE CONTEXT OF ECUADOR

Alexandra Alava Rosero*

Universidad Estatal de Milagro
(Milagro, Ecuador)

aalavar@unemi.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-9315-2446>

Gloria Valderrama Barragán**

Universidad Estatal de Milagro
(Milagro, Ecuador)

gvalderramab@unemi.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-1491-1548>

Artículo de Revisión (pp. 1-14)

* Cursante de la carrera de Contaduría Pública y Auditoría. Graduada de Bachiller Técnica de Servicios de Contabilidad.

** Magister en Tributación y Finanzas. Diploma Superior en Tributación. Contadora Pública Autorizada. Licenciada en Ciencias de la Educación, Especialización Historia y Geografía. Docente de la Universidad Estatal de Milagro, Ecuador. Profesora de segunda enseñanza en la Especialización de Historia y Geografía, en la Universidad de Guayaquil, Ecuador.

RESUMEN

Los ingresos tributarios forman parte esencial del financiamiento del presupuesto general del estado en Ecuador, por ello resulta fundamental analizar las variables que afectan la recaudación fiscal en el país. En tal sentido, la informalidad, como fenómeno asociado a la evasión tributaria, con marcada presencia en la economía ecuatoriana, ha dado lugar a una importante producción investigativa, en lo concerniente a su relación con la tributación. El presente trabajo tiene por objetivo realizar una revisión de literatura sobre el estudio de la economía informal en Ecuador, en la línea de su relación con la recaudación tributaria, incluyendo también aspectos relativos a características, causas y consecuencias de este tipo de actividades, así como estrategias para superar la informalidad y la evasión fiscal asociada a la misma. La metodología del trabajo es cualitativa, con diseño documental y técnicas de revisión bibliográfica. La literatura, en general, y algunos estudios locales realizados en el país destacan un efecto negativo de la informalidad en la recaudación fiscal, sin embargo, estadísticas nacionales muestran que el aumento del trabajo informal en la segunda década del siglo XXI no se vio acompañado de una merma en dicha recaudación, lo que pudiera explicarse por la aplicación del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano, que favoreció el pago de contribuciones por agentes de la economía informal. Se concluye que se debe ofrecer capacitación sobre este tipo de mecanismo, para reducir el impacto de la informalidad en la tributación; y aplicar estrategias innovadoras de formalización destinadas a evitar efectos desfavorables del trabajo informal.

Palabras clave: economía informal, empleo informal, recaudación tributaria, evasión fiscal.

ABSTRACT

Tax revenues are an essential part of financing the general state budget in Ecuador, therefore, it is essential to analyze the variables that affect tax collection in the country. In this sense, informality, as a phenomenon associated with tax evasion, with a marked presence in the Ecuadorian economy, has originated an important investigative production related to taxation. The objective of this work is to carry out a literature review on the study of the informal economy in Ecuador and its relationship with tax collection, including aspects related to characteristics, causes and consequences of this type of activities, as well as strategies to overcome informality and the tax evasion associated with it. The work methodology is qualitative, with a documentary design and bibliographic review techniques. Literature and some local studies carried out in the country highlight a negative effect of informality on tax collection. However, national statistics show that the increase in informal work in the second decade of the 21st century was not accompanied by a decrease in said collection. This could be explained by the application of the Simplified Ecuadorian Tax Regime, which favored the payment of contributions by agents of the informal economy. It is concluded that training should be offered on this type of mechanism to reduce the impact of informality on taxation. It is also important to apply innovative formalization strategies to avoid unfavorable effects of informal work.

Keywords: informal economy, informal employment, tax collection, tax evasion.

Introducción

La economía informal es un fenómeno de gran relevancia en el ámbito mundial. Según la Organización Internacional del Trabajo (2018), 61% de la población activa mundial se encuentra laborando en el empleo informal. En Ecuador la informalidad ha despertado un gran interés en la política económica y en la investigación académica de la segunda década del siglo XXI, debido a que representa más de un 40% de la población ocupada y se ha incrementado entre 2014 y 2019 en un 17,63%, llegando a tener un peso mayor que el trabajo formal en el empleo en este último año.

El Estado ecuatoriano, a lo largo de muchos años, ha tenido gran preocupación por el alto índice de informalidad, ya que esto trae consigo la evasión de impuestos, razón por la cual, ha buscado estrategias para controlarlo (Arreaga Bolaños y Bajaña Rivadeneira, 2012, p. 21). Esto obedece a que un 60% de los ingresos del presupuesto general del estado tiene origen tributario.

La economía informal está constituida por actividades económicas que son invisibles para el estado ecuatoriano por razones de evasión ya que están fuera de las estadísticas de cuentas nacionales y de los controles tributarios. La característica principal de las actividades informales es que se encuentran al margen del marco reglamentario y administrativo general; se les asocia a la evasión fiscal y al incumplimiento de las obligaciones legales, por lo cual se les considera extraoficiales y extra legales (Ruesga, Pérez y Delgado, 2020, p. 17).

Dado que la informalidad, en sentido amplio, está relacionada con la evasión de todos los impuestos (Gómez Sabaini y Morán 2017, p 310), en varios países de América Latina y específicamente en Ecuador, se ha desarrollado un importante número de trabajos sobre la vinculación entre dicho fenómeno laboral y la recaudación tributaria.

Es evidente que para superar la problemática de la economía informal y su impacto en la tributación, es necesario analizar las causas y consecuencias de este tipo de actividades. Por tal razón, estos dos aspectos de la informalidad también han dado lugar a una gran inquietud investigativa en Ecuador y a menudo se abordan en conjunto con el impacto de la economía informal en la evasión tributaria.

Entre las causas de la informalidad se suele destacar el desempleo, situación por la cual los ciudadanos se ven obligados a buscar el sustento familiar y se integran al trabajo informal; entre las consecuencias que se le imputan, se plantea la competencia desleal que enfrentan los comerciantes, ya que los trabajadores informales ofertan los productos a menor precio.

En atención a la relevancia de la informalidad, sus causas y consecuencias en el contexto social y la política tributaria de Ecuador, este trabajo se plantea como objetivo realizar una revisión de literatura sobre el estudio de la economía informal en Ecuador y su relación con la recaudación tributaria, incluyendo también aspectos relativos a las características, causas y consecuencias de este tipo de actividades, así como las estrategias para superar la informalidad y la evasión fiscal asociada a la misma. La metodología del trabajo es cualitativa con diseño documental y aplicación de técnicas de revisión bibliográfica.

Los resultados de los estudios sobre la informalidad en Ecuador se contrastan a su vez, con datos de América Latina y de algunos países de la región, como Brasil, Venezuela y Colombia.

El trabajo inicia con algunos aspectos conceptuales de la economía informal; aborda seguidamente resultados de estudios sobre la informalidad en América Latina y Ecuador; expone luego aportes de la literatura sobre las causas y consecuencias de la informalidad, para enfocarse después en la relación entre esta última y la tributación. A continuación, se consideran propuestas estratégicas para la formalización y finalmente, se incluyen las conclusiones de la revisión realizada.

Qué es la economía informal

Portes y Haller (2004, citados en Orozco Gómez, 2015) señalan que el sector informal comprende “las acciones de los agentes económicos que no se adhieren a las normas institucionales establecidas o a las que se niega su protección” (p. 26). Los ciudadanos que ejercen este comercio no cuentan con un empleo debido a la escasez de trabajo que enfrentan los países. Su ubicación laboral es visible en parques, semáforos, transporte, vía pública, entre otros.

El comercio informal es el intercambio económico de manera irregular sin la respectiva

reglamentación; estos actos económicos evaden todo tipo de responsabilidad tributaria como el registro único de contribuyentes o el registro impositivo simplificado ecuatoriano (Quispe Fernández, Tapia Muñoz, Ayaviri Nina, Villa Villa, Borja Lombeida, & Lema Espinoza, 2018), documentos que son importantes para ejercer actividades económicas con la debida formalidad, en el marco de las leyes y dentro de las estadísticas oficiales.

Estos emprendimientos extralegales se ubican en todas las ciudades del país, impulsados por el desempleo y la falta de oportunidades que afecta la vida cotidiana de muchos ecuatorianos, lo que los obliga a generar ingresos para subsistir con su familia por vías no formalizadas.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (2015), se clasifican como empleados informales “aquellos que trabajan en unidades menores a 100 trabajadores que no tienen RUC” (p. 9).

Según Serrano Mancilla (2010), el trabajo informal tiene las siguientes características, entre otras:

...funciona con un bajo nivel de organización, poca división del trabajo y escaso capital, con mano de obra y tecnología poco calificada; los activos fijos pertenecen a los propietarios del negocio o servicio y pueden ser utilizados indistintamente por su empresa no constituida en sociedad o por el hogar... (p. 144)

El sector informal está constituido por empresas pequeñas que no están registradas en el servicio de rentas internas (SRI), por trabajadores que no poseen seguridad social por el trabajo que desempeñan y las actividades de producción y comercialización que operan fuera de los marcos legales (Chicaiza Chiza, 2017).

Tipología del trabajo informal

Según Serrano Mancilla (2010), la economía informal está compuesta por las siguientes figuras (p. 147):

- Trabajador por cuenta propia: se le denomina así a todos los emprendedores del sector informal, ya que su relación laboral es independiente, además su sociedad puede estar integrado por familiares y contratan al personal por trabajo temporal.
- Empleador con empresa propia: su forma de laborar en el sector informal es por cuenta propia y contrata al personal como asalariados pero estos no son registrados en el IESS.
- Trabajador familiar auxiliar: es aquel trabajador que labora en negocio familiar pero no son considerados socios, no están registrados al IESS y no son asalariados.
- Productores: Productores; trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

La economía informal en América Latina

El sector informal existe en todos los países del mundo y ha generado gran actividad en mercados de América Latina, en países como: Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, Brasil, Bolivia, Venezuela, Colombia entre otros. Según indica la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2010), estas actividades se ven relacionadas directamente con la calidad de vida de los ciudadanos, ya que afectan al resto de ocupaciones y por lo general las personas más vulnerables son mujeres y niños que acceden a trabajos peligrosos. (Zarumo Mullo, 2013, pág. 21)

Según la OIT (2014, citado en Quispe Fernández, Tapia Muñoz, Ayaviri Nina, Villa Villa, Borja Lombeida y Lema Espinoza, 2018):

..el empleo informal afecta a alrededor de 130 millones de trabajadores en América Latina y el Caribe, de los cuales al menos 27 millones son jóvenes, representando a casi la mitad del

empleo no agrícola. Su incidencia varía entre los países de la región (desde 30,7% en Costa Rica al 73,6% en Guatemala) y entre sectores y grupos de población. (p. 4)

De acuerdo a Sandoval Betancourt (2014), el promedio de desempleo e informalidad con respecto a la población económicamente activa en un grupo de países de América Latina subió de 16% en los años 80 del siglo XX a 38,6% entre 2006 y 2009, lo que “sugiere claramente que existe una insuficiencia creciente y sistemática en la creación de trabajo formalizado (...) lo que ha incidido en el aumento de la informalidad” (pág. 24). Entre este grupo de países destacan por tener los promedios más elevados Bolivia, Colombia, Honduras, Paraguay y Ecuador, este último con 46% (Sandoval Betancourt, 2014, pág. 23).

Por su parte, Gómez Sabaini y Morán (2017) destacan que entre 1999 y 2007 el promedio del tamaño del sector informal respecto al PIB en América Latina fue de 41,1%, frente a un 33% del promedio mundial y 17,1% de los países de la OCDE (p. 313).

Para Sandoval Betancourt (2014), las grandes diferencias en la magnitud de la informalidad entre los países industrializados y no industrializados, como los de América Latina, “indican que las causas de la informalidad obedecen a diferencias estructurales e institucionales de algún tipo” (p. 25).

Según la Organización Internacional del Trabajo (2018), el empleo informal representa el 53,1% del empleo total en América Latina y el Caribe y 58% en América del Sur, no obstante, señala esta organización que en el pasado reciente (segunda década del siglo XXI), esta forma de trabajo se ha reducido en los países de la región, con algunas excepciones como Ecuador (OIT, 2018, pág. 67).

En los países de América Latina y el Caribe, la tasa de informalidad es mayor para las mujeres (54,3%) que para los hombres (52,3%), a diferencia de las estadísticas a escala mundial, en las cuales la tasa de trabajo informal es superior para los hombres, con un 63% frente a 58,1% para las

mujeres. La informalidad en la región tiene mayor incidencia en la población joven, entre 15 y 24 años con 62,4%, comparado con la tasa para los adultos del 52,5%. La tasa de informalidad guarda una relación inversa con el nivel de educación y alcanza un 82% entre las personas sin educación. Además, la proporción del trabajo informal es mayor en las zonas rurales, con 68,5% de la población ocupada, en comparación al 47% de las zonas urbanas. Por último, se verifica que en América Latina y el Caribe un 79% de los trabajadores del sector de agricultura están en condiciones de informalidad (OIT, 2018, pág. 33).

La informalidad en Brasil se debe a la falta de generación de empleo. Para agosto de 2019, el 41,4% de la población se encontraba en la economía informal (Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas, IBGE, 2019, citado en La Reública, 2019, párr. 3-4). Las actividades que realizan en este sector son minería, costura, fabricación de calzado, entre otras.

El sector económico informal en Venezuela va en ascenso, en los últimos años el subempleo y desempleo constituyen una parte importante del sistema laboral de ese país, a raíz de la grave crisis económica que enfrentan los venezolanos; por causa de ello, personas que antes laboraban en trabajos formales ahora forman parte del sector informal, además muchos ciudadanos se ven en la necesidad de emigrar a diferentes países (Guevara Cantillo, 2019).

En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2020) reveló que la proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 46,7% para el trimestre móvil diciembre 2019 - febrero 2020, un total de 5,7 millones de personas desarrollan alguna actividad informal (Herrera, 2020).

El trabajo informal en Ecuador

El autor Chicaiza Chiza (2017) indica que el trabajo informal en Ecuador tuvo sus orígenes en 1970, por el boom del petróleo y la movilización masiva de personas a las grandes ciudades, por lo que muchas empresas grandes invirtieron en mano de obra, pero la oferta de empleos no fue suficiente para la cantidad de personas que solicitaba empleo, por ello buscaron otra forma de subsistir dedicándose a la comercialización de productos en la calles y a emprendimientos pequeños. En el año

1990 el comercio informal creció por causa de la migración y pobreza que azotaba al Ecuador. (pág. 13). De acuerdo al INEC, la informalidad en Ecuador a septiembre de 2019 alcanzó el 46.7% (INEC, 2019).

El sector informal del Ecuador está presente en todas las provincias, pero se centra especialmente en la sierra ecuatoriana con el 68%, según el último censo realizado en el año 2010 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2010). Debido a la cultura y trabajo agrícola predominante en esta zona, sus actividades son mayormente informales, pero aporta un alto grado del crecimiento económico del mercado comercial ecuatoriano, debido a la gran variedad de productos que cosechan en las tierras fértiles de la región interandina (Granda, 2019).

Para junio de 2019, las ciudades de Ecuador con mayor desempleo eran Quito, Machala y Ambato, con 8,3%, 5,5% y 4,7%, respectivamente (INEC, 2019b), mientras las urbes con mayor presencia de la informalidad, a la misma fecha, eran: Guayaquil, Machala y Quito, con 38,9%, 33,1% y 22,4% (INEC, 2019, citado en Criterios Digital, 2019). En estos datos s 2019, se aprecia que dos de las ciudades con más desempleo (Machala y Quito) son también resaltantes por su cuota de trabajo informal. En el caso de Guayaquil, una tasa de informalidad mayor que otras ciudades con un porcentaje de desempleo menor (2,5% a junio de 2019) pudiera indicar que buena parte de las personas sin empleo formal se refugian en la informalidad y son registradas en las cifras de este sector como población ocupada, por lo que no aparecen relegadas en la tasa de desempleo.

Los estudios sobre la economía informal en Ecuador son mayormente de alcance local, delimitados en ciudades o cantones, por lo cual la caracterización de este fenómeno en términos territoriales es parcial en el grueso de los estudios y no describe la realidad del país. No obstante, el trabajo de Ruesga, Pérez y Díaz (2020) aporta elementos recientes sobre la informalidad en el país. Según este estudio, la economía informal predomina en el área rural, con un 60%, frente a 39% de las zonas urbanas. Además, su incidencia es mayor entre las mujeres, las personas con nivel de educación primaria (44,5%), los ocupados en el sector agricultura (55,8%) y los jóvenes entre 15 y 29 años. Este estudio estableció que las características antes señaladas son factores determinantes del trabajo informal, excepto la edad.

El trabajo aludido coincide con los hallazgos sobre América Latina y el Caribe (OIT, 2018) en cuanto a las características predominantes en la población dedicada al trabajo informal; e igualmente respecto a la significación de la zona de ubicación, el sector económico, el sexo y el nivel de educación como factores determinantes de la informalidad.

En cuanto a los estudios locales, Véliz Torresano y Díaz Christiansen (2014) determinaron que en la ciudad de Guayaquil dos tercios de los trabajadores informales son hombres y el rango de edad con mayor incidencia de la informalidad está entre 21 y 50 años, con un nivel de educación predominante de secundaria (54%).

En cambio, otros estudios en la ciudad de Riobamba, como el de Alarcón Guamán (2017), en la Parroquia Velasco; y el de Quispe Fernández, Tapia Muñoz, Ayaviri Nina, Villa Villa, Borja Lombeida, Lema Espinoza (2018), en el ámbito general de la ciudad, encontraron que en la población informal predomina el sexo femenino con 55% y 72%, respectivamente; y el rango de edad se inclina hacia los adultos con más de 40 años y menos de 50. En estos dos últimos estudios se confirma también el predominio de la educación secundaria en los trabajadores informales.

En general, los hallazgos de las investigaciones sobre la economía informal en Ecuador antes expuestos, ratifican los resultados de América Latina en cuanto a la mayor incidencia de la informalidad en el sexo femenino. Los estudios muestran diferencias respecto al rango de edad y el nivel de educación predominantes. No obstante, estas dos últimas variables, junto con el sexo, se identifican como determinantes del trabajo informal (Quispe Fernández, Tapia Muñoz, Ayaviri Nina, Villa Villa, Borja Lombeida, Lema Espinoza, 2018), por lo cual, deben ser consideradas al diseñar políticas y estrategias para reducir la informalidad.

Causas de la informalidad

Causas generales.

Para Quispe Fernández, Tapia Muñoz, Ayaviri Nina, Villa Villa, Borja Lombeida, Lema Espinoza (2018), el comercio informal se da por varios sucesos socio-económicos, entre ellos, la insuficiencia de puestos de trabajo para absorber a toda la ciudadanía que desea tener un empleo formal. Entre los factores señalados como causas de la

informalidad en la literatura sobre el tema figuran los que se indican a continuación.

Desempleo.

Esta es una de las causas más importantes a las que se atribuye la informalidad, ya que la escasez de empleo en empresas por motivo del comportamiento de la economía, arrastra a los desempleados a optar por esta forma de trabajo, ante la necesidad de generar ingresos para solventar los gastos de su hogar y tener una mejor calidad de vida (Freijó, 2002, citado en Moreira Menéndez, Pico Saltos y Díaz Ocampo, 2016; Sandoval Betancourt, 2014).

Excesivas normas y regulaciones.

Las normas aplicables a las actividades económicas contemplan aspectos como el uso de la tierra, contratos laborales, control de contaminación, impuestos, contribuciones, seguridad social, que hacen muy costoso llevar a cabo iniciativas formales. A esto se suma la falta de controles y medios para hacer cumplir las regulaciones, lo que facilita el crecimiento de actividades económicas informales (Sandoval Betancourt, 2014).

Los elevados impuestos que se aplican a las empresas hacen muy difícil que los pequeños comercios se mantengan lucrativos, no tienen la capacidad requerida por el mercado para realizar economías de escala sobre la inversión de capital (Serrano Mancilla, 2010, pág. 146).

Desconocimiento de normas tributarias y uso de espacios públicos.

Muchos de los comerciantes informales carecen de estos conocimientos tanto tributarios como de ordenanzas que dispone el municipio por el uso de espacios públicos.

Inmigración.

Este factor se da en ecuatorianos y extranjeros que buscan mejores oportunidades y calidad de vida, pero se encuentran con trabajo precario, racismo, explotación laboral. Por ello muchos inmigrantes se dedican al trabajo informal (Perry, 2007, citado en Rodríguez Sandoval, 2012. P.7).

Dificultad de acceso a créditos bancarios.

Los negocios informales no pueden cumplir en muchos casos con los requisitos que exigen las entidades financieras para el otorgamiento de créditos, tales como registro de comercio y declaraciones de impuesto a la renta, lo que genera un círculo vicioso que impide a este sector aumentar su escala y productividad, por lo que no logran formalizarse (Alarcón Guamán, 2017, p. 22).

Estudios en Ecuador.

Algunos estudios que analizan las motivaciones de las personas para dedicarse al trabajo informal en Ecuador, confirman el desempleo, la migración, el desconocimiento de los trámites legales y los costos de la formalización como causas del fenómeno analizado. En tal sentido, Véliz Torresano y Díaz Christiansen (2014) encuentran evidencias según las cuales los trabajadores en informalidad ejercen sus actividades bajo esta condición por no contar con un empleo (26%), por desconocer los trámites de registro tributario (56%), por desinformación sobre las gestiones para constituir una empresa (85%) y por los costos de la formalización (33,33%).

Por su parte, Quispe Fernández, Tapia Muñoz, Ayaviri Nina, Villa Villa, Borja Lombeida, Lema Espinoza (2018) validan el papel de la migración, el desempleo, el crecimiento poblacional, el monto de capital de inversión, el desconocimiento de las normas tributarias y la regulación del uso del espacio público por parte de los municipios, como factores relacionados con la informalidad.

Adicionalmente, el estudio de Jiménez Guzmán (2017) establece una relación de mutua incidencia entre la informalidad y la dificultad de acceso al crédito, ya que ambos aspectos se refuerzan recíprocamente.

Consecuencias del trabajo informal

Para González Márquez y Cabrera Coello (2018), los efectos que produce el comercio informal afectan a la ciudadanía, al estado, a la economía ecuatoriana y a los trabajadores, debido a que este tipo de empleo tiene impacto en las condiciones labores, afecta la tributación y en algunos casos sirve para encubrir actos ilícitos (p. 7). De acuerdo a la literatura sobre el tema, las consecuencias que se derivan de estas condiciones de trabajo se pueden

categorizar en los aspectos que se enfocan seguidamente.

Pérdida de ingresos para el estado por concepto de tributos.

El estado ecuatoriano pierde el dinero por la recaudación de tributos debido a que estos emprendimientos no declaran impuestos ante los entes recaudadores y estas pérdidas por evasión tributaria hacen que disminuya el presupuesto general del estado. “Sin duda uno de los efectos más nocivos de la informalidad es la evasión fiscal, ya que reduce la capacidad gubernamental para la obtención de recursos necesarios para la atención de las prioridades nacionales, como es precisamente el desarrollo social” (Serrano Mancilla, 2010, p. 156).

Problemas de tránsito vehicular y peatonal.

Este efecto se produce por el uso indebido del espacio público, en el cual los comerciantes colocan sus negocios, ocupando veredas y otros lugares que no están autorizados para el comercio (Alarcón Guamán, 2017, p. 22).

Falta de protección social.

Esta constituye una implicación desfavorable para los propios trabajadores informales, puesto que evitar impuestos y contribuciones tiene como contrapartida que se pierda el acceso a seguro de desempleo o jubilación, así como la atención médica en el sistema de seguridad social (González Márquez y Cabrera Coello, 2018, p. 6). Según sostiene Jiménez Guzmán (2017), “el sector informal, al no adoptar una legalidad en relación a sus actividades es excluido de todos los beneficios de protección y garantías que puede brindar el Estado hacia los involucrados” (p. 13).

Inaccesibilidad a servicios públicos.

La carencia de formalidad comercial y de una infraestructura física impide a muchos negocios informales tener acceso a los servicios públicos, como electricidad, agua y teléfono, por lo cual no disponen de condiciones de salubridad y operatividad (González Márquez y Cabrera Coello, 2018, p. 5).

Trabajo infantil.

Estos actos de trabajos infantiles perjudican a la niñez, ya que obstaculiza la educación de los menores de edad, además de exponerlos a

inseguridad y peligro en las calles para ayudar a sus padres.

Relación entre la informalidad y la recaudación tributaria

En la literatura sobre la economía informal es un tema de análisis sobresaliente el impacto de este tipo de actividades en la tributación. Autores como Gómez Sabaini y Morán (2017) señalan que hay un efecto bidireccional entre ambos aspectos, al indicar:

El tamaño de la economía informal tiene efectos en el sistema tributario a través de una mayor evasión impositiva con la considerable reducción de los recursos públicos que esto implica. La evasión impositiva, a su vez, puede reforzar algunos de los determinantes de la informalidad, en tanto representa un incumplimiento de las normas establecidas en el sector formal. Por lo tanto, entender los mecanismos que influyen sobre la evasión contribuye a explicar algunas dimensiones fundamentales del fenómeno de la informalidad. (pp. 317-318)

Los mismos autores antes citados señalan puntualmente que la informalidad obstaculiza la recaudación y reduce la base gravable potencial del IVA y destacan que la reducción de la informalidad en todas las economías latinoamericanas durante la primera década del siglo XXI, “aun con distintos grados de importancia, se ha visto acompañada de

un considerable y generalizado aumento del monto de ingresos tributarios aportados por el IVA” (Gómez Sabaini y Morán, 2017 p. 315). Con este planteamiento, los autores sugieren la incidencia de la informalidad sobre la recaudación del tributo en cuestión.

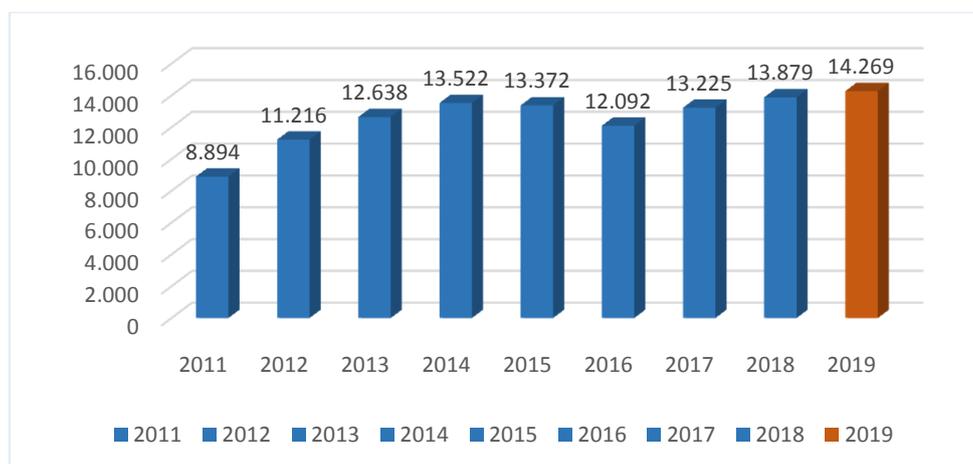
En Ecuador se ha desarrollado una corriente de investigación en torno al impacto de la informalidad en la tributación, lo que obedece a la importancia de los dos fenómenos en el contexto del país. Sin embargo, los estudios, como se señaló antes, son locales y de carácter descriptivo. En este sentido, trabajos como los de Arreaga Bolaños y Bajaan Rivadeneira (2012) en Guayaquil; Parra Roser

(2011) en la misma ciudad; Plaza Cabrera y Salina Reyes (2017) también en dicha localidad; y Quispe Fernández, Tapia Muñoz, Ayaviri Nina, Villa Villa, Borja Lombeida, Lema Espinoza (2018) en Riobamba, concluyen que la informalidad afecta negativamente la recaudación tributaria. Sin embargo, estos trabajos no utilizan técnicas que permitan probar esta incidencia estadísticamente hablando.

Discusión.

Si se analiza el comportamiento de la recaudación tributaria en Ecuador en la segunda década del siglo XXI, se puede observar que la misma se incrementó entre 2011 y 2019 (Servicio de Rentas Internas, 2020), como se aprecia en la Figura 1.

Figura 1: Comportamiento de la Recaudación en Ecuador entre 2011 y 2019



Fuente: Servicio de Rentas Internas (2020)

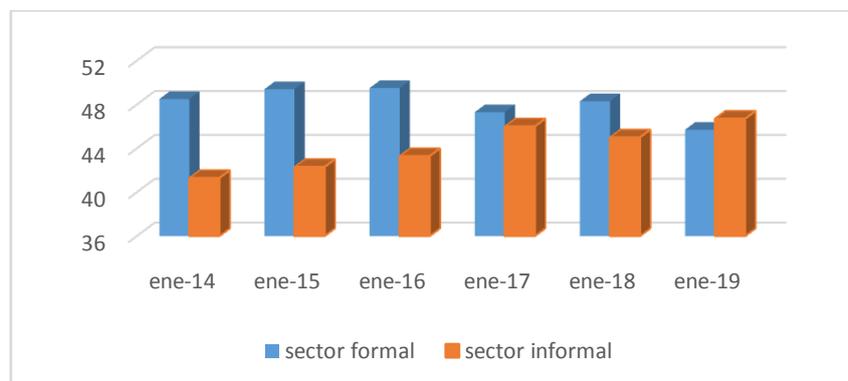
La evolución favorable de la recaudación en el período señalado, con un aumento del 60%, está relacionado con las nuevas implementaciones e innovación introducidas desde la creación del SRI en 1997. Este sistema rige la recaudación de un país que se basa principalmente en el cobro y administración de tributos. El propósito principal de este sistema es la recaudación de diferentes modalidades de impuestos, ya que éstos benefician al presupuesto del Ecuador.

El crecimiento del ingreso tributario refleja el incremento en la recaudación de distintos impuestos, entre ellos: impuesto al valor agregado (IVA), impuesto a la renta (IR), impuesto a los consumos especiales (ICE) e impuesto a la salida de divisas (ISD). Los

mismos mostraron variaciones positivas de 6,7%, 2,7%, 3,8% y 9,9%, respectivamente, entre 2017 y 2018 (Servicio de Rentas Internas, 2019).

En el año 2019 la recaudación tributaria en Ecuador fue muy favorable, por ser la más alta durante la historia del Servicio de Rentas Internas, con un valor de USD 390 millones por encima de los números registrados en el año 2018, para un incremento de 2.8% respecto a dicho período (SRI, 2020).

Por otra parte, la informalidad en Ecuador escaló de un nivel cercano al 40% de la población ocupada en enero de 2014, a una proporción situada en el orden de 46% de dicha población en el mismo mes de 2019 (INEC, 2020), como se muestra en la Figura 2.

Figura 2. Población de empleados ecuatorianos en sector formal e informal, 2014-2019

Fuente: (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2019)

En la anterior figura se evidencia, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (INEC, 2019), cómo han evolucionado el empleo formal e informal durante el período aludido, a partir de lo cual se aprecia que mientras éste último ascendió, el empleo formal disminuyó y si bien en los últimos tres años las variaciones porcentuales no han sido muy considerables, resulta llamativo que en enero 2019 el trabajo formal se ubica por debajo del informal. Para junio del mismo año, la informalidad alcanzó 46,3% frente a 45,9% del empleo formal. Estos datos no representan a las empleadas domésticas y empleo no clasificado.

Al contrastar el comportamiento de la recaudación (Figura 1) y el de la informalidad (Figura 2), se observa que el aumento del empleo informal no se ve acompañado de un descenso en los ingresos tributarios en la segunda década del siglo XXI, como se esperaría de acuerdo a la literatura (Gómez Sabaini y Morán, 2017; Serrano Mancilla, 2010), sino que, por el contrario, dichos ingresos tuvieron una evolución positiva.

El comportamiento ascendente de la recaudación, a pesar del aumento del trabajo informal pudiera asociarse al efecto favorable que tuvo el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE), establecido en el año 2007 con el fin de atraer al sistema tributario a pequeños contribuyentes, en especial, agentes informales. Según Ruso León, Villamar Ortiz, Ordeñana Proaño y Contreras Chacón (2019), este mecanismo tributario

“ha evolucionado de manera positiva incrementando su participación en los Ingresos Tradicionales del presupuesto” (p. 53), por lo que puede haber contribuido a compensar el impacto de la informalidad en la tributación en el período aludido. En el próximo apartado se hace referencia este mecanismo, como estrategia de formalización.

Estrategias para la formalización del trabajo informal

En este apartado se revisan las estrategias para la formalización del trabajo informal en Ecuador, de acuerdo a las propuestas formuladas en la literatura sobre el tema y las experiencias analizadas en el marco de la misma. Como punto previo a dicha revisión, se exponen bases legales que sirven de sustento a la habilitación de mecanismos dirigidos a la regularización del trabajo informal en el país.

Bases legales para adoptar las estrategias de formalización de los trabajadores informales.

Las bases legales que se exponen a continuación establecen garantías que debe ofrecer el Estado en materia económica y laboral, así como deberes que corresponden a los agentes económicos, a partir de lo cual, es procedente establecer vías para incorporar a los trabajadores informales a los marcos regulatorios que les permitan gozar de la protección de sus derechos y cumplir con un mínimo de obligaciones legales.

El numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de Ecuador establece como uno de los deberes formales del estado “planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” (República de Ecuador, 2008). Por lo antes expuesto, el estado debe canalizar el trabajo informal, de tal forma que permita generar ingresos para el bienestar de la población y riqueza para el país, en armonía con los planes y políticas oficiales.

Por otra parte, el artículo 33 de la carta magna indica que el trabajo es un derecho y un deber social, además de constituir un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado (República de Ecuador, 2008). Con base en lo anterior, el estado debe proteger a los trabajadores informales para que puedan contar con condiciones de seguridad y salud laboral, así como acceder al financiamiento y a la participación plena en los mercados de bienes y servicios (Gómez Sabaini y Morán, 2017, p. 306).

De igual forma, el artículo 34 de la Constitución de Ecuador consagra la seguridad social como derecho irrenunciable de todas las personas, por lo cual se convierte en responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas (República de Ecuador, 2008). Dado que los trabajadores informales carecen de seguridad social, el acceso a la misma es una de las principales necesidades que se deben atender por la vía de la formalización.

El Artículo 4 del Código de Comercio indica que las personas que ejecuten ocasionalmente operaciones mercantiles no se considerarán comerciantes, pero estarán sujetas a lo dispuesto en este Código en cuanto a dichas operaciones (República de Ecuador, 2012).

El Artículo 8 de la Ley de Defensa del Comerciante Minorista y Trabajador Autónomo indica que el Banco Nacional de Fomento otorgará créditos para los comerciantes minoristas, con un

plazo de pago de 5 años, a una tasa del 5% y con un monto de \$5000. Esta figura de financiamiento beneficia a los comerciantes informales para tener acceso al crédito.

Estrategias de formalización de la economía informal según la literatura.

Los mecanismos para la formalización de la economía informal en Ecuador abordados en la literatura responden, fundamentalmente, a las principales causas de la informalidad no atribuibles a factores macroeconómicos, es decir, excesivas normas y regulaciones, desconocimiento de normas tributarias y dificultad de acceso al crédito por parte de los comerciantes informales. En este sentido, los instrumentos de formalización, tanto aplicados como propuestos, se inscriben en general dentro de tres líneas: política tributaria, programas de capacitación y políticas de financiamiento. A continuación se comentan algunas contribuciones en cada una de estas vertientes.

La política tributaria como mecanismo para regularizar el sector informal.

De acuerdo a Serrano Mancilla (2010), la informalidad es un fenómeno complejo que puede ser enmarcado en diferentes corrientes teóricas y que posee múltiples dimensiones en el análisis empírico. Esto exige aún mayor prudencia y responsabilidad a la hora de proponer cualquier política pública que desee formalizar en cierta medida a la informalidad (p. 249). En este orden de ideas, el autor considera que la política tributaria es una respuesta frente a los elevados índices de informalidad de América Latina que erosionan la base tributaria.

En el mismo orden de ideas, Gómez Sabaini y Morán (2017) estiman que el sistema tributario pueda actuar como un mecanismo que viabilice el paso de una gran cantidad de contribuyentes en situación de informalidad, al cumplimiento voluntario del régimen general de tributación (p. 308). Dentro de esta orientación, señala Serrano Mancilla (2010) que los regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes o regímenes tributarios simplificados surgieron en la mayoría de los países de Latinoamérica para contrarrestar la alta incidencia de la informalidad (p. 157).

En Ecuador se aplicó a partir de 2008 el RISE, consistente en un sistema de incorporación

voluntaria destinado a pequeños contribuyentes, en el cual se reemplaza el pago del IVA y del Impuesto a la Renta por el pago de cuotas mensuales. Además, los contribuyentes adheridos a este régimen reciben descuentos en los pagos del sistema de seguridad social por cada trabajador incorporado a la nómina e inscrito en dicho sistema.

Algunos estudios sobre este régimen especial han determinado que este mecanismo resultó exitoso, pues logró incorporar un buen número de contribuyentes al cumplimiento de obligaciones tributarias, lo que se reflejó en un incremento marcado de la recaudación procedente de este régimen (Alarcón Guamán, 2017; Ruso León, Villamar Ortiz, Ordeñana Proaño y Contreras Chacón, 2019).

Capacitación para fortalecer la cultura tributaria.

La literatura que enfoca las causas de la informalidad tiene uno de sus ejes de coincidencia en torno a la escasez de cultura tributaria, como variable que explica este fenómeno. En virtud de ello, las propuestas para la formalización también suelen alinearse alrededor de la necesidad de realizar programas de capacitación y difusión destinados a sensibilizar a los trabajadores de informales sobre los beneficios de la tributación; informar a esta población acerca de las obligaciones tributarias; y capacitar a estos agentes económicos sobre los sistemas y procedimientos impositivos.

En la línea de trabajo que propone este tipo de estrategias se incluyen contribuciones como las de Alarcón Guamán (2017), Arreaga Bolaños y Bajaña Rivadeneira (2012), Basurto Alvarado (2015), Jiménez Guzmán (2017) Oleas y Ricaurte (2010) y Parra Rosero (2011).

Apoyo crediticio a la economía informal.

Según Rodríguez Sandoval (2012), la transición de la economía informal a la formalidad “puede formularse desde la perspectiva de un acceso más fácil de la mayoría a los recursos de la economía formal, incluidos la inversión, el capital, el crédito, la propiedad y los mercados” (p. 37). Para ello, se debe proporcionar una protección eficaz en el marco de la legalidad. Apuntando en esta dirección, autores como Jiménez Guzmán(2017); Moreira Menéndez, Pico Saltos y Díaz Ocampo (2016); y el propio Rodríguez Sandoval (2012), apuestan por esquemas de financiamiento adaptados a los agentes de la economía informal,

con el fin de mejorar sus ingresos, su tecnología, su rentabilidad y, por ende, su capacidad contributiva, en la ruta hacia la formalización.

Para lograr el acceso al crédito y el ejercicio de otros derechos, es fundamental fortalecer la organización y los esquemas de representación de los trabajadores y empresarios de la economía informal, como elemento esencial de la estrategia encaminada a la formalización (Rodríguez Sandoval, 2012, p 72).

Conclusiones

Con la investigación realizada se establece que el trabajo informal es aquella actividad económica que se realiza en forma irregular, sin apego a las regulaciones legales y sin los beneficios que ofrece el trabajo formal, tales como protección de derechos, mayor nivel de beneficios, acceso al financiamiento y a los mercados, entre otros.

Las causas y determinantes de la informalidad están estrechamente ligados a la falta de generación de empleo, el bajo nivel educativo, la ruralidad y la desigualdad de género, por lo cual, además de las estrategias de formalización, se requiere aplicar políticas que corrijan las causas profundas del trabajo informal y las consecuencias que el mismo genera.

La economía informal guarda una estrecha relación con la evasión de las obligaciones impositivas, por lo cual, las políticas tributarias resultan fundamentales como estrategias de formalización que permitan atraer a los agentes informales a los sistemas de tributación.

El aumento de la informalidad en Ecuador en la segunda década del siglo XXI no se vio reflejada en una disminución de los ingresos tributarios, como cabría esperar, por lo cual, se puede asumir que los mecanismos impositivos como el RISE, fueron favorables para mermar el impacto de la informalidad en la recaudación.

Un aspecto positivo del sector informal es que ha permitido la subsistencia de muchos ciudadanos desempleados en Ecuador y en América Latina, a pesar de las dificultades y desventajas que comporta desde el punto de vista tributario y de la regulación, en general. Por ello, se debe dar mayor impulso a la búsqueda de soluciones y respuestas innovadoras capaces de fomentar el trabajo decente para este sector, potenciando su capacidad de generar ingresos, garantizando los derechos de los

trabajadores y empresas del mismo y facilitando el cumplimiento de sus obligaciones legales, incluidas las tributarias.

Un punto negativo en el trabajo informal es que no permite el crecimiento de empresas, ya que los agentes de este sector no tienen acceso a la banca formal, lo que conlleva sobrecostos financieros. Por ello, uno de las estrategias de formalización de la economía informal es la creación de modalidades de financiamiento adaptadas a las características de este sector, con el fin de apoyar el fortalecimiento económico del mismo.

Se debería fortalecer la promoción de los instrumentos tributarios, como el RISE, para que los ciudadanos conozcan los beneficios que ofrece este régimen especial, las ventajas de incorporarse a los sistemas de regulación del estado y la retribución que ofrece la recaudación tributaria a la sociedad, todo lo cual implica el fortalecimiento de la cultura tributaria.

Referencias

- Alarcón Guamán, D. (2017). *El Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y su impacto tributario en el sector informal de la parroquia Velasco de la ciudad de Riobamba durante el año 2015* (Tesis de pregrado). Universidad Nacional de Chimborazo, Riobamba, Ecuador.
- Arreaga Bolaños, R. y Bajaña Rivadeneira, M. (2012). *Estudio sobre el nivel de incumplimiento de los contribuyentes informales en la aplicación del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano y su impacto económico en la Cabecera Cantonal San Jacinto de Yaguachi, Provincia del Guayas, año 2012* (Tesis de pregrado). Universidad Estatal de Milagro. Guayaquil. Ecuador.
- Basurto Alvarado, M. (2015). *La cultura tributaria de las asociaciones de comerciantes minoristas de La Bahía – Fedacomib y su incidencia en la continuidad de sus negocios* (Tesis de postgrado). Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Guayaquil, Ecuador.
- Chicaiza Chiza, E. P. (2017). *Análisis del comercio informal y su incidencia a los comerciantes regularizados en la parroquia de Cotocollao, cantón Quito en el año 2015* (Tesis de pregrado). Universidad Central del Ecuador. Quito, Ecuador.
- Criterios Digital (2019). *Un reflejo del empleo informal en Ecuador*. Recuperado de: <https://criteriosdigital.com/datos/rcriterios/empleo-informal-en-ecuador/#:~:text=Las%20ciudades%20con%20mayor%20poblaci%C3%B3n,con%20un%2033%2C1%25.>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) (2020). *Medición de empleo informal y seguridad social. Trimestre móvil diciembre 2019 - febrero 2020. Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Diciembre 2019 – febrero 2020. Colombia*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_dic19_feb20.pdf
- Gómez Sabaini, J. C., y Morán, D. (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González Márquez, J. y Cabrera Coello, D. (2018). *Análisis del sector informal y su incidencia en el desarrollo económico período 2015-2017*. *Revista Observatorio de la Economía*, 1-13.
- Granda, A. (2019). *El trabajo informal emplea al 46% de la población en el Ecuador*. El Telégrafo. Recuperado de: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/empleo-informal-poblacion-ecuador>
- Herrera, M. F. (2020). *Colombia cerró el 2019 con una tasa de informalidad del 47%*. RCN Radio. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/economia/colombia-cerro-el-2019-con-una-tasa-de-informalidad-del-47>
- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, INEC (2011). *Censo Económico 2010*. Recuperado de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec//base-censo-2010/>
- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) (2015). *Actualización metodológica: empleo en el sector informal y la clasificación de los ocupados según sectores*. Quito, Ecuador: INEC.

- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, INEC (2019a). *Boletín técnico N°02-2019-ENEMDU*. Quito, Ecuador: INEC.
- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) (2019b). *Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo (ENEMDU). Estadísticas Laborales Septiembre 2019*. Recuperado de: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Septiembre/201909_Mercado_Laboral.pdf
- Jiménez Guzmán, H.F. (2017). *Las políticas crediticias de las cooperativas de ahorro y crédito: su impacto en el sector informal de la ciudad de Machala* (Tesis de posgrado). Universidad Técnica de Machala, Machala, Ecuador.
- La República (2019). La informalidad en el mercado laboral rompe récord en Brasil, según señaló IBGE. Recuperado de <https://www.larepublica.co/globoeconomia/la-informalidad-en-el-mercado-laboral-rompe-record-en-brasil-segun-senalo-ibge-2914454>
- Moreira Menéndez, M. C., Pico Saltos, B. R., & Díaz Ocampo, E. (2016). Análisis de las características del sector informal en la Provincia de Los Ríos. *Revista Publicando*, 3(7), 398-416.
- Oleas, S. y Ricaurte, M. (2010). Ecuador. En: *Sector informal y políticas públicas en América Latina* (pp. 78-86). Río de Janeiro, Brasil: Konrad Adenauer Stiftung.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2010). *Organización Internacional del Trabajo*. Lima, Perú: Fuentes de información de la OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal*. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo.
- Orozco Gómez, M. (2015). *Estudio descriptivo de la caracterización de los comerciantes informales en la ciudad de Guayaquil* (Tesis de posgrado). Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Guayaquil, Ecuador.
- Parra Rosero, A. (2011). Medición e impacto de la actividad económica informal en el ámbito tributario en la ciudad de Guayaquil. *Retos*, 2(1), 69-78.
- Plaza Cabrera, M. J. y Salina Reyes, K. E. (2017). *Estudio de la recaudación tributaria en los comerciantes informales del Recreo de Durán* (Tesis de pregrado). Universidad de Guayaquil. Guayaquil, Ecuador.
- Quispe Fernández, Tapia Muñoz, Ayaviri Nina, Villa Villa, Borja Lombeida, & Lema Espinoza. (2018). Causas del comercio informal y la evasión tributaria en ciudades intermedias. *Revista Espacios*, 39(41), 4-20.
- República del Ecuador (2005). *Código tributario*. Quito, Ecuador.
- República del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización
- República del Ecuador (2011). *Ley de Defensa del Comerciante Minorista y Trabajador Autónomo*. Quito, Ecuador.
- República de Ecuador (2012). *Código de Comercio del Ecuador*. Quito, Ecuador.
- Rodríguez Sandoval, D. S. (2012). *Análisis de los negocios informales en la economía ecuatoriana y su transición a la formalidad. 2011* (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito, Ecuador.
- Ruesga, S., Pérez, L. y Díaz, J. (2020). Sector informal en Ecuador: perspectiva desde el escenario econométrico. *Revista Espacios*, 41(14), 17-30.
- Sandoval Betancour, G. (2014). La informalidad laboral: causas generales. *Equidad & Desarrollo*, 22. 9-45.
- Serrano Mancilla, A. (2010). *Análisis de informalidad en Ecuador: recetas tributarias para su gestión*. Quito, Ecuador: Servicios de Rentas Internas.
- Servicios de Rentas Internas (2019). *2018: el mejor año de recaudación tributaria*. Boletín de prensa No. NAC-COM-19-005. Recuperado de: <http://www.sri.gob.ec/BibliotecaPortlet/descargar/e1c4cd65-b8a2-448d-9309-b3d0a4ca492c/>
- Servicio de Rentas Internas (2020). *Recaudación tributaria crece en el 2019*. Boletín de prensa No. NAC-COM-20-003.

Vallejo Espinoza, D. F. (2013). *El Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador (RISE) y su incidencia en el comercio informal*. Universidad Andina Simón Bolívar.

Véliz Torresano, J., y Díaz Christiansen, S. (2014). El fenómeno de la informalidad y su contribución al crecimiento económico: el caso de la ciudad de Guayaquil. *Revista de*

Economía, Finanzas y Ciencias Administrativas, 19, 90-97.

Zarumo Mullo, D. R. (2013). *El comercio informal en la provincia de santo domingo de los tsáchilas que beneficie a la sociedad cumpliendo las expectativas del buen vivir*. Santo Domingo, Ecuador: Universidad Regional Autónoma de Los Andes.