



Organización
Internacional
del Trabajo



► Formalización de empresas: Requisitos de registro, fiscales y de seguridad social adaptados a las MYPE

Nota temática No. 3/2021





► Formalización de empresas: Requisitos de registro, fiscales y de seguridad social adaptados a las MYPE

Esta nota informativa hace parte de una serie de notas sobre la formalización de empresas en las cuales se describen algunas de las medidas que pueden adoptarse para apoyar la formalización, conforme a la Recomendación núm. 204 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la transición de la economía informal a la economía formal. Se recomienda diseñar cuidadosamente una estrategia de formalización de empresas en función de las necesidades y características de los empresarios, basándose en una evaluación de la situación en un país o región determinados. Algunos “empresarios por oportunidad” estarían en condiciones de formalizar sus empresas si se establecieran políticas, regulaciones y medidas de apoyo adecuadas. Otros, “empresarios por supervivencia”, necesitan asistencia para hacer frente a los déficits de trabajo decente como un primer paso hacia una posible formalización en el futuro. Las estrategias de formalización de empresas pueden incluir medidas para facilitar el registro y el cumplimiento de la ley (por ejemplo, mediante leyes y procedimientos simplificados), hacer más atractiva la formalización (aumentando los incentivos y eliminando los desincentivos a la formalización), hacer más viable la formalización (aumentando la productividad de las empresas) y hacer menos atractivo el funcionamiento de la economía informal (en particular mediante el fortalecimiento de las medidas de ejecución y cumplimiento). Las estrategias también pueden incluir reformas para que las pequeñas unidades económicas¹ queden abarcadas por la ley. La elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de las estrategias de formalización de empresas se basan en un proceso de diálogo para identificar, examinar y abordar las limitaciones que afectan a las empresas informales seleccionadas y que obstaculizan su formalización.

Agradecimientos

Este informe temático fue preparado por la Unidad de Pequeñas y Medianas Empresas de la OIT en estrecha colaboración con la Unidad de Política Social del Departamento de Protección Social de la OIT. Los autores desean para agradecer a Kareem Bayo, Florence Bonnet, Philippe Marcadent, Virginia Rose Losada, Miguel Solana y José Luis Viveros por sus valiosos aportes y retroalimentación. También agradecieron a Luisa Carmona por la relectura de este documento.

¹ En este contexto, el término “unidades económicas” se refiere: a) las unidades que emplean mano de obra contratada; b) las unidades que son propiedad de individuos que trabajan por cuenta propia, bien sea solos o con la ayuda de trabajadores familiares no remunerados; y c) las cooperativas y las unidades de economía social y solidaria. Esta nota se refiere a las unidades económicas, incluidos los trabajadores por cuenta propia sin empleados, como empresas.

► Gráfico 1: Enfoque recomendado para la formalización de empresas



Fuente: OIT, 2020.

Nota Temática *Formalización de la empresa: Simplificación y facilitación de las formalidades de puesta en marcha de empresas y de cumplimiento de la reglamentación* (No. 2/2021) identifica las formas de reducir las lagunas de información y eliminar las ineficiencias en la aplicación de las leyes y reglamentos pertinentes con el objetivo de reducir los costos monetarios y no monetarios que supone para las empresas el cumplimiento de esas leyes y reglamentos. Sin embargo, las pruebas experimentales indican que este tipo de simplificación de los procedimientos en sí mismo únicamente alienta a un pequeño porcentaje de empresas a formalizarse, en particular las que más se parecen a sus homólogas formales (Bruhn y McKenzie, 2013). Para lograr un mayor impacto, las intervenciones deben tener en cuenta el marco jurídico y reglamentario más amplio en el que operan las pequeñas empresas, el costo recurrente de las contribuciones fiscales y de seguridad social en que incurrir y el valor de los beneficios que reciben a cambio. En este resumen temático se investiga **el papel de los mecanismos de “entrada” (entry level) y las reformas relacionadas con el registro de empresas, los impuestos y/o la seguridad social, a fin de adaptar estos requisitos a**

las necesidades y características de las micro y pequeñas empresas (incluidos los trabajadores por cuenta propia) como medio para hacer más fácil y atractiva la formalización de la empresa.

¿Por qué es importante introducir mecanismos de “entrada” para las micro y pequeñas empresas?

Las micro y pequeñas empresas pueden tener dificultades para operar en la economía formal si los requisitos para el cumplimiento de las formalidades, las obligaciones fiscales y/o de seguridad social son demasiado onerosos para ellas. Como se describe en la Nota Temática *Formalización de la empresa: Simplificación y facilitación de las formalidades de puesta en marcha de empresas y de cumplimiento de la reglamentación* (No. 2/2021), y en varias otras publicaciones de la OIT², los trámites para la creación de empresas y el cumplimiento continuo de las normas pueden ser tediosos, largos y costosos para los empresarios, que no pueden permitirse pasar tiempo lejos de

2 Véase para más información: OIT, 2017 (Capítulo 4), OIT, 2019 (Capítulo 5); OIT, 2019a; OIT, 2019b; Ortiz et al, 2019. Véase también el conjunto de recursos de política de la OIT sobre la ampliación de la seguridad social a los trabajadores de la economía informal, <http://informaleconomy.social-protection.org>.

su empresa para cumplir todos los requisitos que aplican a su pequeña empresa. Las formalidades de creación de empresas y de cumplimiento continuo no suelen estar adaptadas al tamaño y las características de las empresas más pequeñas, lo que les dificulta soportar los costos monetarios y no monetarios adicionales de la formalización. Las pequeñas empresas también se enfrentan a dificultades para cumplir sus obligaciones fiscales y de seguridad social. Estas dificultades son compatibles con el principio económico conocido como “economías de escala” (véase el **cuadro 1**). Las contribuciones a la seguridad social se calculan generalmente como un porcentaje de los salarios, lo que aumenta los costos fijos de una empresa formalizada (y también los costos a corto plazo para los empleados), mientras que el valor de la cobertura de la seguridad social puede no ser inmediatamente mensurable. Los impuestos de las empresas -y, en muchos casos, las contribuciones a la seguridad social de los propietarios de las empresas- suelen recaudarse como un porcentaje de los ganancias de la empresa. Por lo tanto, en el caso de las empresas informales, la formalización suele implicar un aumento más significativo de los costos fijos como proporción de los costos totales (debido a las contribuciones a la seguridad social) y una disminución de las ganancias netas (debido al impuesto sobre sociedades), lo que puede hacer inviable la micro o pequeña empresa. Además, los impuestos y las contribuciones a la seguridad social suelen basarse en cálculos complejos (incluidos los márgenes de la empresa, el valor añadido, los salarios de los empleados, incluida la remuneración en especie) que tal vez el empresario no pueda realizar por sí mismo. En la mayoría de los casos, los empresarios deben contratar a un contador para que realice estos cálculos o, por lo menos, para que valide los cálculos que ellos mismos han realizado. Las obligaciones contables pueden ir más allá de los recursos de las microempresas y las pequeñas empresas, ya

sea porque los empresarios no tienen el tiempo o los conocimientos para hacer su propia contabilidad, o porque no pueden pagar los servicios de un contador autorizado. Ante la perspectiva de hacerse económicamente insostenible, estos empresarios pueden optar por seguir siendo informales y/o no cumplir plenamente con las obligaciones fiscales y de seguridad social.

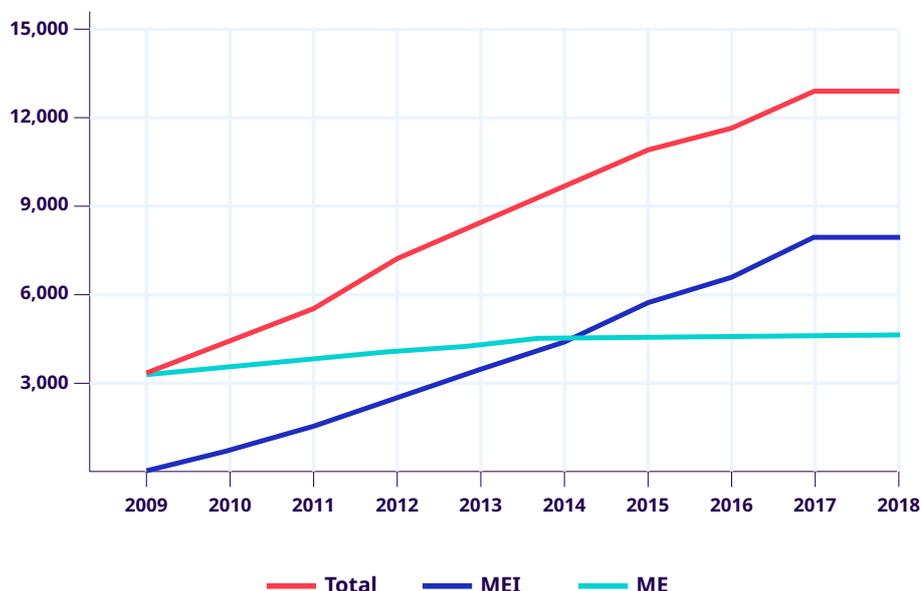
Para hacer frente a estos desafíos, los gobiernos pueden revisar la estructura jurídica y reglamentaria para crear mecanismos de “entrada” para las empresas que cumplan un conjunto específico de criterios. Los mecanismos de entrada para las micro y pequeñas empresas reconocen que los pequeños empresarios carecen del tiempo, los recursos y los conocimientos técnicos necesarios para hacer frente a los complejos requisitos de contabilidad, pudiendo necesitar mecanismos adaptados para cumplir sus obligaciones fiscales y de seguridad social. Tratan de poner el proceso de formalización al alcance de las micro y pequeñas empresas, mediante reformas legales y reglamentarias, facilitando así el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de seguridad social, mejorando el acceso a la seguridad social para ellos mismos y sus trabajadores, y abriendo oportunidades para una mayor productividad. Esos mecanismos están destinados a las empresas que cumplen determinados criterios: por ejemplo, pueden operar en sectores económicos específicos, estar por debajo de un determinado límite de rotación o emplear sólo un pequeño número de personas. Son particularmente pertinentes en contextos en los que las personas valoran el nivel de los beneficios de las cotizaciones a la seguridad social, confían en que pueden accederlos cuando les corresponda, y cuando perciben el sistema tributario como justo.

Entre los ejemplos de este mecanismo de “entrada” figuran los mecanismos de monotributo

► Cuadro 1: Economías de escala

Los economistas han observado durante mucho tiempo que, a medida que las empresas crecen, sus costos fijos representan una parte decreciente de sus costos totales. De acuerdo con este principio, en igualdad de condiciones en otros factores, una empresa más grande tendrá márgenes más altos que una más pequeña. El aumento del volumen de ventas también suele dar lugar a mayores tasas de interés globales, ya que esas tasas por unidad se multiplican por un mayor número de unidades o servicios vendidos. Esto implica que a las empresas les resultará difícil aumentar sus márgenes y ganancias a menos que crezcan, lo que significa que las pequeñas empresas generan -en promedio- menores intereses que las grandes.

► Gráfico 2: Número total de inscripciones como microempresario individual (MEI) y microempresas (en miles)



Fuente: OIT, 2019d

en Argentina y Uruguay³, el estatuto de *auto-entrepreneur* (autónomo) en Francia y en Marruecos, el mecanismo de microempresario individual en Brasil y el *statut d'entrepreneur* en Benín y en otros países⁴ miembros de la OHADA⁵. La creación de este tipo de mecanismo puede tener un impacto masivo en la tasa de registro formal de las empresas. En el caso del Brasil, en 2018 se registraron 7,7 millones de inscripciones en el régimen de Microempresario Individual (MEI), mientras que unos 5 millones de microempresas se inscribieron en el régimen de monotributo (véase la **figura 2**). En Brasil, las cifras de la Secretaría Especial da Receita Federal muestran que hay 11,2 millones de microempresas que operan en todo el país (a partir del 21/11/2020)⁶.

Otro tipo de mecanismo de entrada es el impuesto en régimen de evaluación global (impuesto de la renta presuntiva). El impuesto en régimen de evaluación global permite a los recaudadores de impuestos renunciar a la necesidad de examinar un conjunto completo de cuentas formales, utilizando un indicador aproximado de la base tributaria (por ejemplo, los activos, el área útil o el número de empleados) para estimar las obligaciones fiscales. Los impuestos en régimen de evaluación global eliminan algunos requisitos contables y reducen así la carga de cumplimiento para la pequeña empresa, pero la naturaleza aproximada de los cálculos puede conducir a resultados menos equitativos.

3 Estos mecanismos permiten el acceso al sistema general de seguridad social.

4 Véase aquí para más información: OIT, 2018; OIT, 2019, Capítulo 5; OIT, 2019a; OIT, 2019b; OIT, 2019d

5 Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África

6 <http://www.portaldoempresario.gov.br/estatisticas>

► Cuadro 2: El estatuto de *auto-entrepreneur* en Marruecos



En 2015, el Gobierno de Marruecos creó el estatuto de entrada para los *auto-entrepreneurs* (<http://ae.gov.ma/>). Esta condición fiscal y jurídica permite a los trabajadores autónomos con ingresos inferiores a un umbral determinado inscribirse en el Registro Nacional de Autoemprendedores (en lugar del Registro de Comercio) y formalizar sus operaciones comerciales. El grupo destinatario incluye a los empresarios que están empezando, los estudiantes, a los que hicieron una carrera de entrenamiento vocacional, los desempleados y los operadores informales, incluidos los extranjeros que trabajan en Marruecos.

El límite de facturación está fijado en 500.000 dirhams (aprox. 52.000 dólares) para los operadores de pequeñas industrias, comercio o actividades artesanales y 200.000 dirhams (aprox. 21.000 dólares) para los del sector de servicios.

Los autoemprendedores presentan facturas formales, declaran la facturación, pagan los impuestos, cumplen con los reglamentos de la industria y otros reglamentos pertinentes y anuncian la rescisión, la transferencia o la transformación de la empresa. A cambio, se benefician de lo siguiente:

- Creación y cierre simplificado de la empresa;
- Reducción de impuestos: el 0,5 por ciento de la facturación de las actividades industriales, comerciales o artesanales y el 1 por ciento de la facturación de los servicios;
- Exención del impuesto sobre el valor añadido y exención temporal de los impuestos comerciales sobre el valor de alquiler de los locales comerciales y los activos fijos;
- Exención de la presentación de balances a las autoridades fiscales;
- La posibilidad de emitir facturas formales;
- Cobertura de la seguridad social desde el momento en que se registran como *auto-entrepreneur* (aún no operacional). Actualmente se están preparando los decretos para que los autoemprendedores puedan beneficiarse de las mismas disposiciones legales en materia de atención de la salud y pensiones que se aplican a otros tipos de emprendedores;
- En caso de bancarrota, la propiedad del empresario no estará en riesgo.

Fuente: <http://ae.gov.ma/je-veux-devenir-auto-entrepreneur/avantages/>

► Cuadro 3: Evidencias experimentales de Benín



Impulsar el impacto de las reformas a través de la concientización y la "asistencia (handholding)" a las pequeñas empresas. Una vez que haya suficiente interés en la formalización (incluida la inscripción en el régimen fiscal y de seguridad social), las pequeñas empresas pueden seguir necesitando cierta "asistencia" si quieren inscribirse con éxito.

Una investigación llevada a cabo por el Banco Mundial en Benín proporciona pruebas convincentes de que la aceptación de la condición jurídica simplificada (el statut d'entreprenant) puede aumentar si va acompañada

de servicios de "handholding", incluso:

- asistencia para el registro, para rellenar formularios y para la preparación de documentos de apoyo (denominado en el contexto del experimento "Paquete A");
- capacitación en contabilidad, obligaciones fiscales y conocimientos financieros y asistencia para la apertura de una cuenta bancaria ("Paquete B"); y
- servicios de mediación en caso de litigio entre la empresa y las autoridades fiscales ("Paquete C").

Las empresas que participaron en el experimento se dividieron en cuatro grupos, a saber, un grupo de control, un grupo de tratamiento (Grupo 1) que recibió el Paquete A; un grupo de tratamiento (Grupo 2) que recibió los Paquetes A y B; y un grupo de tratamiento (Grupo 3) que recibió los Paquetes A, B y C. Los resultados mostraron una tasa de formalización del 2,3 por ciento para el grupo de control, mientras que el impacto positivo de los paquetes de asistencia en los grupos de tratamiento fue del 9,6 por ciento para el Grupo 1; el 13 por ciento para el Grupo 2 y el 16,3 por ciento para el Grupo 3. En otras palabras, la creación de estatutos simplificados y las reformas jurídicas y reglamentarias necesarias para aliviar los impuestos y las contribuciones a la seguridad social de las pequeñas empresas deberían ir acompañadas de servicios de sensibilización y "asistencia", ya que estos pueden tener un impacto significativo en las tasas de formalización.

Fuente: Banco Mundial (2016).

¿Cómo pueden los mecanismos de entrada apoyar la simplificación de los pagos de impuestos y contribuciones a la seguridad social para las MYPEs y facilitar el acceso a los beneficios?

Los mecanismos de entrada de empresas en virtud de los cuales los empresarios pueden registrar su negocio suelen estar asociados a mecanismos de pago simplificados. También pueden estar asociados a medidas para aliviar la carga financiera de los impuestos y las contribuciones a la seguridad social de las micro y pequeñas empresas. Pero ¿cómo se deben diseñar estas reformas?

El cumplimiento del marco jurídico puede facilitarse mediante la introducción de mecanismos de pago simplificados. Los pagos de impuestos y/o contribuciones a la seguridad social que están vinculados deben adaptarse a las fluctuaciones de los ingresos y el flujo de caja de las empresas. Existen tres grandes desafíos relacionados con el diseño de mecanismos de pago de impuestos y seguridad social para las micro y pequeñas empresas:

► El **primer** desafío es determinar el valor monetario de los impuestos y las contribuciones a la seguridad social que las MYPEs deben pagar para entrar en la economía formal. También es importante tener en cuenta la carga total de impuestos, seguridad social y tasas, porque una serie de tasas bajas pueden, si se suman, significar una cantidad exorbitante para la empresa. Al considerar las tasas de impuestos y contribuciones, los encargados de la formulación de políticas deben tener en cuenta que el objetivo primordial de los mecanismos de entrada no es maximizar la recaudación de ingresos, sino facilitar la transición a la formalidad, inculcar una actitud de cumplimiento y promover la confianza en el sistema. Los gobiernos deben diseñar estos mecanismos de tal manera que se minimicen los efectos negativos (como una trampa de crecimiento, relaciones laborales disfrazadas), teniendo en cuenta los beneficios que el mecanismo generará para la sociedad, como el valor de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores y los empresarios, un aumento en

términos de cohesión social y ciudadanía, un mayor “estado de derecho” y un incremento neto en la recaudación impositiva.

► El **segundo** desafío se refiere a la forma en que se calculan los impuestos y las contribuciones a la seguridad social. Para abordar las cuestiones de cálculo, algunos países han introducido una cantidad nominal única o utilizan un sustituto en los ingresos, como el consumo de electricidad, o el tamaño de una parcela de tierra en el caso de los agricultores (FMI, 1996). En otros casos, este cálculo debería basarse en datos fácilmente disponibles para el sector informal y de fácil manejo, incluso para empresarios con poca capacidad de registro y contabilidad. Además, en la medida de lo posible, deberían basarse en el principio de la autoevaluación, según el cual los propios empresarios son responsables de calcular y declarar las cantidades pendientes de pago. Esta es la forma menos invasiva de evaluación y envía la señal más importante de que el Estado está dispuesto a confiar en la declaración presentada por el empresario (OIT, 2020). Sin embargo, puede ser necesario algún tipo de control para evitar abusos.

► El **tercer** reto es elaborar calendarios de pago que tengan en cuenta los flujos de ingresos impredecibles y las limitaciones de flujo de caja a las que se enfrentan las MYPEs. Si los impuestos y las contribuciones a la seguridad social adoptan la forma de una suma global, y se imponen sanciones por el no pago, esto podría desalentar a las empresas informales a inscribirse. El requisito de pagar por adelantado sobre la base de los ingresos previstos u otras previsiones también podría tener un efecto perjudicial, ya que el dinero tomado de la promesa de reembolso futuro priva a la empresa del tan necesario capital de trabajo. Las contribuciones deberían ajustarse automáticamente a las fluctuaciones en tiempo real de los ingresos de la empresa.

Impuestos y esquemas de entrada

Aliviar la carga de los impuestos y las contribuciones a la seguridad social para las pequeñas empresas puede fomentar la formalización, asegurando a los empresarios que

las contribuciones requeridas no pondrán en peligro su sostenibilidad financiera y alterando la relación costo-beneficio percibida de la formalización. Dadas las dificultades descritas anteriormente, es importante tener en cuenta que la inclusión de las micro y pequeñas empresas en el sistema tributario no debe hacerse principalmente con el objetivo de maximizar la cantidad de ingresos que se recaudan de ellas. En cambio, el objetivo principal debería ser el de llevar a las empresas informales a la economía formal. Un enfoque consiste en aplicar el principio de *minimis*, que se basa en la noción de que los costos monetarios y no monetarios en que incurre el Estado al recaudar impuestos sobre las micro y las pequeñas empresas que están por debajo de un determinado límite de ingresos son superiores a los ingresos totales que se recaudarían de esas empresas y, por lo tanto, no justifica el esfuerzo⁷. Muchas empresas informales de todo el mundo se han reducido lo suficiente como para quedar dentro de un marco teórico de *minimis*⁸. El establecimiento de impuestos sobre ellas podría generar altos costos administrativos (ya que son difíciles de identificar y de alcanzar) y generar ingresos limitados. Sin embargo, esto no significa que las autoridades fiscales deban ignorarlos completamente. Hay buenas razones para incorporar al sistema las empresas informales, aunque las contribuciones fiscales que se recauden de ellas sean meramente nominales. **En primer lugar**, la ampliación de la base imponible puede crear una cultura de cumplimiento de las obligaciones fiscales y mejorar la “motivación fiscal” de las empresas más grandes, que tienen más probabilidades de cumplir sus obligaciones si consideran que todos están “pagando la contribución que les corresponde”. **En segundo lugar**, el cumplimiento de las obligaciones fiscales puede estimular el crecimiento de las pequeñas empresas al permitirles emitir facturas a empresas más grandes que exigen a sus proveedores el cumplimiento de obligaciones fiscales, y al hacerlas elegibles para participar en licitaciones de contratación pública. **En tercer lugar**, los impuestos tienen repercusiones más amplias en la responsabilidad política, ya que

los contribuyentes sienten un mayor sentido de “propiedad” de las actividades gubernamentales y, por lo tanto, es más probable que participen en procesos políticos. En otras palabras, los impuestos pueden ayudar a construir una relación de confianza entre las empresas y el Estado.

Las empresas informales ya pagan algunos impuestos y hacen pagos informales, pero los mecanismos de entrada pueden hacer que el sistema sea menos regresivo y, de hecho, reducir la carga de la formalización de las empresas. La idea equivocada de que los negocios informales no pagan impuestos es bastante común. El **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**, por ejemplo, se aplican al consumidor final de un producto o servicio. Las empresas formales pagan el impuesto al valor agregado sobre los insumos que compran a sus proveedores y prestadores de servicios, pero estas cifras se deducen del IVA que cobran a sus clientes antes de que los montos sean transferidos al gobierno. Las empresas informales también pagan el IVA sobre los insumos adquiridos de las empresas formales, pero no cobran el IVA a sus clientes y, por lo tanto, no reciben un reembolso (véase el **gráfico 3**). La dinámica del sistema consiste en tratar a los negocios informales como consumidores finales y recaudar el impuesto sobre el valor agregado de ellos como resultado. Otra forma de impuesto que pagan los agentes informales son los **impuestos o tasas municipales**, como los pagos que se cobran a los comerciantes de los mercados o a los vendedores ambulantes diaria o semanalmente. Para los negocios informales que realizan actividades transfronterizas, existe otra forma de tributación difícil de evitar, a saber, los **impuestos aduaneros**. En un estudio sobre los comerciantes transfronterizos informales en África Austral, Peberdy y otros (2015) constataron que el 37 por ciento de los comerciantes encuestados efectuaron pagos de impuestos a los países importadores durante los diez días del estudio, contribuyendo cada uno de ellos con un promedio de 2.109 ZAR a las arcas públicas (o un total anualizado de 315 millones de ZAR)⁹; en cuanto a las exportaciones, la mayoría

7 Joshiy otros, .2014. Taxing the Informal Economy.

8 Ibid.

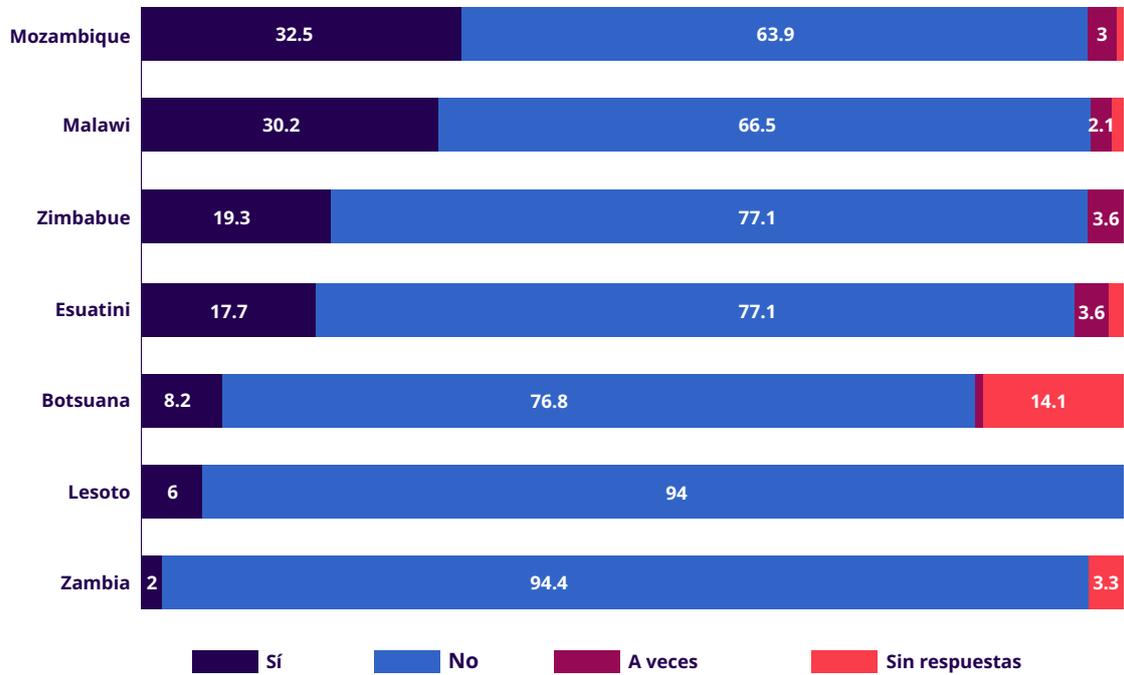
9 Tasa de cambio promedio entre el USD y el ZAR en 2015: 12,8 ZAR.

► **Tabla 1: Tasas pagadas por los comerciantes transfronterizos informales de la región de la SADC, por país y puesto fronterizo**

País de la investigación y países de destino	Total de derechos pagados (rand sudafricano)	Total de derechos pagados (rand sudafricano)	Tasa media por comerciante (rand sudafricano)
Botsuana			
Sudáfrica	94%	15,724	103.45
Zambia	28%	17,886	308.38
Zimbabue	97%	29,721	73.75
<i>Total</i>	<i>78%</i>	<i>63,331</i>	<i>103.31</i>
Lesoto			
Sudáfrica	0%	-	0.00
<i>Total</i>	<i>0%</i>	<i>-</i>	<i>0.00</i>
Malawi			
Tanzania	100%	140,582	895.43
Mozambique (Mwanza)	96%	33,228	678.12
Mozambique (Dedza)	100%	45,816	487.40
<i>Total</i>	<i>99%</i>	<i>219,627</i>	<i>732.09</i>
Mozambique			
Sudáfrica	12%	-	-
Esuatini	2%	-	-
<i>Total</i>	<i>7%</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
Esuatini			
Sudáfrica (Oshoek)	36%	76,565	398.78
Sudáfrica (Lavumisa)	6%	6,242	390.12
<i>Total</i>	<i>26%</i>	<i>82,807</i>	<i>398.11</i>
Zambia			
Zimbabue	99%	31,648	152.89
Tanzania	99%	101,697	274.86
República Democrática del Congo	4%	34	3.78
<i>Total</i>	<i>75%</i>	<i>133,379</i>	<i>227.61</i>
Zimbabue			
Sudáfrica	0%	570	285.00
Zambia	1%	428	219.00
Mozambique (Mutare)	7%	1,514	52.21
Mozambique (Nyamapanda)	7%	1,470	245.00
<i>Total</i>	<i>3%</i>	<i>3,954</i>	<i>101.38</i>
TOTAL	37%	3,754,154	2109.18

Fuente: Peberdy y otros, 2015.

► Gráfico 3: Proporción de comerciantes que recuperan el IVA de los países exportadores



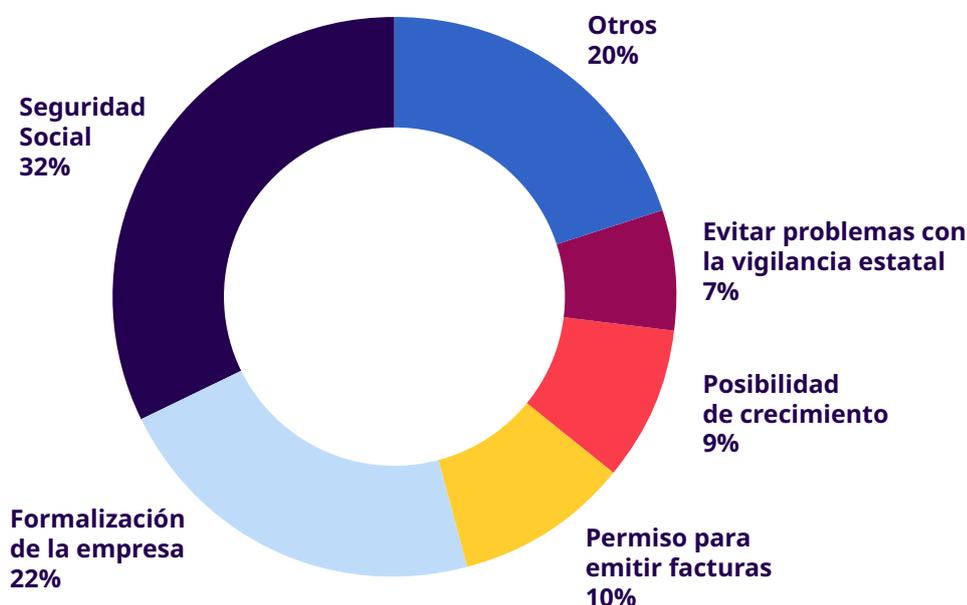
Fuente: Peberdy y otros, 2015.

de los comerciantes compraron sus mercancías a mayoristas y minoristas formales y, por lo tanto, pagaron un Impuesto al Valor Agregado que nunca reclamaron en la frontera al regresar a sus países de origen. Al entrar en Zimbabue, a los comerciantes transfronterizos informales se les aplica en realidad un doble gravamen: primero, el cobro de derechos de aduana, y luego el cobro de un "impuesto" a todos los comerciantes que no tienen prueba de comercio, equivalente al 10 por ciento del valor de sus mercancías (véase el [Tabla 1](#)). No hay duda de que esa imposición "indirecta" puede ser muy regresiva, ya que no se basa en ningún sentido real en las tasas de interés o la capacidad contributiva de las empresas informales. Por último, las empresas informales también tienden a hacer **pagos informales** para mantener su negocio en marcha. Los mecanismos de entrada tratan de corregir esta situación eximiendo a las pequeñas empresas de algunos impuestos o reduciendo la tasa a la que se cobran otros, contribuyendo así a un sistema fiscal más progresivo en todos los ámbitos.

Contribuciones a la seguridad social y mecanismos de entrada

La simple extensión de la cobertura de la seguridad social a los propietarios de empresas en proceso de formalización y a los empleados de esas empresas actúa como un mecanismo de incentivo para la formalización y, por lo tanto, debería estar en el centro de cualquier mecanismo de entrada. En la mayoría de los países, al menos algunos elementos de la protección social (como la protección de la salud, las lesiones laborales, las prestaciones por maternidad, enfermedad y desempleo) son contributivos, lo que significa que sólo cuando se reconoce a las empresas como entidades jurídicas y cuando los propietarios de las empresas y los trabajadores realizan contribuciones periódicas, están efectivamente cubiertos por el sistema. Las empresas informales no suelen hacer contribuciones en nombre de sus empleados, ni en nombre de los propios empresarios, lo que priva a ambos de la cobertura de la seguridad social. Esta brecha en la protección social

► Gráfico 4: Brasil - Razones para registrarse como microempresario y microempresario individual



Fuente: SEBRAE 2017.

crea una serie de problemas, empezando por el hecho de que los trabajadores, los empresarios y sus familias no logran hacer realidad el derecho humano a la seguridad social, así como para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el objetivo 1.3 de poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos. El déficit en la cobertura de la seguridad social tiene muchas razones: las pequeñas empresas informales pueden no estar en condiciones de inscribirse en el sistema de seguridad social debido a su condición; incluso si estuvieran formalizadas, podrían tener dificultades para cumplir con la legislación de seguridad social por su limitada capacidad administrativa y financiera y la falta de información y conocimiento sobre los regímenes existentes (OIT, 2019). En algunos casos, el propio sistema está concebido para excluir a las pequeñas empresas de la participación en la práctica: por ejemplo, las empresas que no alcanzan un determinado tamaño o que pertenecen a un determinado sector (por ejemplo, la agricultura) pueden verse explícitamente privadas de hacer contribuciones. Los mecanismos

de entrada pueden corregir este problema promoviendo un mayor acceso a los beneficios de la seguridad social, utilizándolos como un incentivo para la formalización. El régimen brasileño de Microempresario Individuales (MEI) aporta pruebas de que ese sistema puede producir resultados significativos, ya que el 32 por ciento de los microempresarios citan el acceso a la seguridad social como la principal motivación para registrarse (véase el gráfico 4 y la OIT, 2019d).

En la medida de lo posible, la creación de mecanismos de entrada debe ir acompañada de reformas jurídicas, reglamentarias e institucionales, así como de esfuerzos para garantizar una cobertura de seguridad social adecuada para los empleados de las micro y pequeñas empresas, así como para los empleadores y los trabajadores autónomos. Existen varias estrategias para extender la cobertura de la seguridad social a la población objetivo (OIT, 2019). Las formalidades de registro, contribución y cumplimiento pueden hacerse menos onerosas y complejas mediante diversas medidas de facilitación que se han descrito en la Nota Formalización

de las empresas: *Formalización de la empresa: Simplificación y facilitación de las formalidades de puesta en marcha de empresas y de cumplimiento de la reglamentación* (Nota Temática No. 2/2021). La cobertura legal de los planes de seguridad social contributivos puede ampliarse a las pequeñas empresas mediante la reducción o eliminación de los límites mínimos legales establecidos en la legislación nacional, por ejemplo, en relación con el tamaño de la empresa o las ganancias, facilitando al mismo tiempo su cumplimiento. La facilitación de la formalización de las empresas y el acceso a la seguridad social contributiva puede lograrse mediante la adaptación de la legislación para incluir categorías adicionales de trabajadores (incluidos los propietarios de empresas), lo que permite tener en cuenta diversas situaciones de empleo y, entre los empleados, diversas modalidades como los contratos a tiempo parcial, el trabajo temporal o la ausencia de un contrato formal. Los impuestos y las contribuciones a la seguridad social pueden unificarse en un solo pago - a menudo llamado monotributo - lo que facilita a las pequeñas empresas la comprensión y la predicción de la cantidad total que tendrán

que pagar (OIT, 2019d). Algunos mecanismos de monotributo también reducen la carga financiera de las microempresas, por ejemplo, mediante una tasa unificada que es inferior a los impuestos y las contribuciones a la seguridad social habituales que pagan los empresarios que están fuera del sistema. Dicho esto, es probable que ninguna de estas medidas sea eficaz si los propietarios de empresas informales y sus empleados perciben que la seguridad social no es adecuada para sus necesidades individuales o que tiene un alcance y/o una calidad insuficientes. También pueden carecer de confianza en las instituciones públicas y, por lo tanto, ser reacios a afiliarse a un programa de seguridad social. Por consiguiente, además de ampliar la cobertura de la protección social, es importante que los gobiernos sigan esforzándose por ampliar el alcance de los beneficios que se ofrecen, abarcando tanto los riesgos a corto como a largo plazo (por ejemplo, las prestaciones por maternidad y enfermedad, así como el seguro de desempleo) y que proporcionen beneficios y servicios adecuados, junto con estrategias para formalizar las empresas a corto plazo (OIT, 2019). Un sistema de seguridad social integral y de alta

► Cuadro 4: Vietnam



En Vietnam, un estudio reveló que las empresas que mejoraron la cobertura de la seguridad social en un 10 por ciento entre 2006 y 2011, aumentaron sus volúmenes de ventas por trabajador entre un 1,1 por ciento y un 2,6 por ciento, mientras aumentaban sus tasas de interés entre un 1,3 por ciento y un 3,0 por ciento.

Fuente: Seguridad social y rendimiento empresarial: el caso de las PME vietnamitas, *Revista Internacional Labour Review* 2017.

► Cuadro 5: Indonesia



En Indonesia, un estudio basado en datos del censo de 2010 a 2014 mostró que la concesión de seguridad social influyó en el rendimiento comercial de las pequeñas y medianas empresas. Un aumento del 10 por ciento en el presupuesto de la seguridad social se asoció con una ganancia por trabajador de hasta el 2 por ciento. Además, las tasas de interés no han disminuido debido al aumento de la cobertura de la protección social.

Fuente: OIT, 2019f. *¿En qué medida el gasto en seguridad social se asocia a un mejor rendimiento? Estudio de caso de las pequeñas y medianas empresas de Indonesia.*

calidad, bien gestionado, administrado y adaptado a las necesidades de todos, es un importante incentivo para la formalización de las empresas y debe ir acompañado de otras medidas, como se muestra en el **gráfico 1**.

Los empresarios también deberían recibir más información sobre las ventajas de inscribirse y de inscribir a los trabajadores que emplean en el sistema de seguridad social (OIT, 2019; OIT, 2019e). Debido a la falta de concientización e información o a la falta de servicios de alta calidad, las empresas informales a veces no aprecian el valor de la cobertura de la seguridad social para ellas mismas y sus trabajadores o pueden seguir considerando que los costos superan las ventajas. Los costos monetarios de la inscripción y el costo recurrente de las cotizaciones a la seguridad social son los primeros obstáculos que hay que superar, pero los empresarios también pueden verse disuadidos por otros factores que pueden conllevar costos no monetarios: los procedimientos administrativos de inscripción, pago de cotizaciones y reclamación de beneficios pueden ser difíciles de comprender, por ejemplo; o su valor monetario global puede no ser claro para el empresario, debido a la complejidad de los cálculos subyacentes. Cuando se trata de trabajadores, puede ser difícil para un empresario entender algunos de las ventajas más indirectas que la seguridad social puede generar para la empresa. La contribución de las prestaciones en el trabajo a una fuerza laboral más feliz, saludable y productiva y su rol en la mejora del acceso a los servicios de salud, así como en la reducción del ausentismo y la rotación del personal están bien documentados, pero no son inmediatamente evidentes para los empresarios. El seguro social también es valioso desde el punto de vista de la gestión de riesgos: al proporcionar una cobertura basada en pequeñas contribuciones predecibles, el empresario se libera del riesgo de pagar grandes sumas en caso de una crisis importante, por ejemplo, en el caso de un problema de salud serio. Muchos emprendedores informales pagan grandes sumas de dinero para cubrir los gastos de salud para ellos y sus trabajadores en caso de un problema de salud. Esto puede crear enormes desafíos para la liquidez e incluso la supervivencia de las empresas informales. El pago regular de pequeñas contribuciones en lugar de altos gastos en caso de emergencia permite a la empresa gestionar

mejor estos riesgos. Por consiguiente, las estrategias para formalizar las empresas deben incluir la sensibilización y la capacitación de los empresarios en materia de seguridad social (OIT, 2019), incluidas las características específicas del sistema nacional, pero también su función más general en el aumento de la productividad.

Cómo evitar los riesgos comunes asociados a los mecanismos de entrada

Los mecanismos de entrada deberían evitar algunos riesgos bien conocidos, como las trampas de crecimiento, los déficits fiscales y las relaciones de empleo disfrazadas de iniciativa empresarial, al tiempo que se fomenta la incorporación de las microempresas a las normas y procedimientos habituales (OIT, 2019). Inicialmente, los mecanismos de entrada que ofrezcan tasas más bajas de impuestos y contribuciones a la seguridad social deberían basarse en una evaluación de la capacidad contributiva del empresario y de los trabajadores que emplea. En el caso de las personas con capacidad contributiva limitada, es posible que haya que subvencionarla o complementarla con prestaciones no contributivas financiadas por el sistema tributario general a fin de reducir algunas de las consecuencias financieras para las micro y pequeñas empresas. Este método no está exento de riesgos; las pequeñas empresas recién formalizadas pueden quedar rápidamente “atascadas” en el mecanismo de entrada, evitando deliberadamente su propia inserción o graduación en el régimen general para evitar cualquier consecuencia financiera adicional. Al mismo tiempo, los gobiernos y los contribuyentes pueden encontrarse subvencionando un gasto en las cuentas nacionales, que puede ser masivo e insostenible a largo plazo si el nivel de subvención es muy alto. Por lo tanto, los mecanismos de registro inicial, fiscales y de seguridad social deben ser diseñados cuidadosamente. La condición de informalidad de la entidad comercial no debe ser el único criterio de elegibilidad, ya que ello puede crear un incentivo perverso para que esas entidades permanezcan en la economía informal o se conviertan en una entidad informal. Otros criterios

para medir la capacidad contributiva limitada podrían ser el nivel de ingresos o las estimaciones aproximadas de la pobreza y la vulnerabilidad. Los mecanismos de entrada también deberían incluir una estrategia de salida que fomente la inserción de la pequeña empresa en el régimen ordinario, lo que se traduciría en una mayor recaudación de impuesto sobre la renta a largo plazo. Esta estrategia de salida debe elaborarse en colaboración con los representantes de las empresas y publicarse de manera transparente y amplia desde el principio, o se percibirá como una maniobra encubierta que socavaría la confianza del público en el sistema. Además, es importante integrar salvaguardias en el plan para garantizar que las empresas más grandes no abusen del sistema despidiendo a sus empleados formales y volviéndolos a contratar como subcontratistas autónomos, que tendrían derecho a percibir las “tasas entrada” (una práctica fraudulenta que a veces se denomina “falso autoempleo”) (bogus self-employment).

¿Cuál es el rol de las organizaciones de empleadores y trabajadores en los regímenes básicos de impuestos y seguridad social?

Las organizaciones de empleadores y trabajadores pueden contribuir al diseño de los mecanismos de entrada y promoverlos para garantizar una aceptación satisfactoria por parte de las pequeñas empresas. Las organizaciones de empleadores y trabajadores pueden ayudar a mejorar su diseño institucional o su concepción. Una vez completadas las reformas, las organizaciones de empleadores y trabajadores también pueden ofrecer servicios de asistencia a las pequeñas empresas o a los trabajadores por cuenta propia que deseen hacer la transición a la formalidad a través del nuevo sistema. Los mecanismos de diálogo social pueden utilizarse para supervisar el éxito, hacer un balance de las lecciones aprendidas y recomendar mejoras basadas en la experiencia. Al participar en el proceso, las organizaciones de trabajadores y empleadores deben tener presente que la capacidad de representar a las empresas y los trabajadores a los que

se dirige la formalización este a su alcance, ya que estos actores de la economía informal deben tener voz en la elaboración y la supervisión de las políticas, las reformas y las medidas de apoyo para su formalización.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden contribuir a la buena gobernanza de los sistemas fiscales y de seguridad social. Los sistemas fiscales y de seguridad social de entrada pueden ofrecer tasas de contribución reducidas en función del tamaño de la empresa. En este caso, este régimen particular para las pequeñas empresas conlleva el riesgo de ser abusado por empresas que no son objetivo del mecanismo. Las empresas que han superado las condiciones iniciales diseñadas por el régimen pueden presentar declaraciones falsas de actividades o de volumen de negocios de la empresa para aparentar que siguen cumpliendo los criterios de elegibilidad. Las empresas más grandes pueden subdividirse en unidades más pequeñas para ajustarse a los límites máximos y beneficiarse del sistema. Como se ha mencionado anteriormente, algunas empresas también podrían utilizar fraudulentamente mecanismos de entrada para mantener relaciones de empleo encubiertas y reducir los derechos de los trabajadores despidiendo a sus empleados formales y volviéndolos a contratar como subcontratistas independientes. Por consiguiente, es importante elaborar cuidadosamente estos mecanismos para evitar efectos adversos (OIT, 2019). Las organizaciones de empleadores y trabajadores tienen un importante papel que desempeñar como contribuyentes a su desarrollo y como “guardianes” de los regímenes de entrada de los impuestos y la seguridad social. Las organizaciones de trabajadores pueden establecer sistemas de alerta temprana para los trabajadores, lo que les permite alertar a las autoridades cuando se sospecha que una empresa está involucrada en prácticas engañosas de empleo u otras actividades fraudulentas. Las organizaciones de empleadores pueden asesorar al gobierno en el diseño de los criterios de elegibilidad para garantizar que los esquemas o mecanismos de ingreso estén bien orientados y que las empresas más grandes con suficiente capacidad contributiva permanezcan dentro del régimen general. Las organizaciones de empleadores también pueden utilizar sus redes comerciales para vigilar las prácticas

► República Democrática del Congo



En 2015, la República Democrática del Congo puso en práctica una reforma que unificó el pago de los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social de los empleadores.

Antes de la reforma, las empresas tenían que tratar por separado con diversos organismos gubernamentales, entre ellos el Instituto Nacional de Seguridad Social (*Institut National de Sécurité Sociale - INSS*), la Dirección General de Impuestos (*Direction Générale des Impôts*), el Instituto Nacional de Preparación Profesional (*Institut National de Préparation Professionnelle - INPP*) y la Oficina Nacional de Empleo (*Office National de l'Emploi - ONEM*). Los pagos separados dificultaban la comprobación de la coherencia y la detección de declaraciones falsas por parte de estas instituciones.

El INSS, la DGI, el INPP y la ONEM firmaron un memorando de entendimiento que les obliga a compartir la información sobre los empleadores registrados y a armonizar el cálculo de los impuestos y las contribuciones a la seguridad social.

La DGI se encarga de recibir el pago y de redistribuir la parte correspondiente al INSS. Las empresas tratan exclusivamente con la DGI en todos los asuntos relacionados con los impuestos y la seguridad social, gracias al nuevo sistema de "Ventanilla Única".

La reforma permitió al INSS aumentar sus ingresos de doscientos ochenta y cuatro mil millones de francos congoleños en los dieciocho meses anteriores a la reforma a trescientos veintisiete mil millones de francos congoleños en los dieciocho meses siguientes (un aumento de los ingresos del 15,11 por ciento).

Fuente: OIT (2018). *Initiatives de Promotion de la Promotion de la Formalisation des Entreprises et leurs Travailleurs en Afrique*.

► Cuadro 7: Brazil



Uno de los regímenes fiscales y de seguridad social de "nivel básico" más conocidos, el Simples Nacional, se desarrolló en Brasil en los años noventa y en 2000. Se atribuye a este programa -y a uno de sus subcomponentes, el régimen de microempresarios individuales o Plan de Microempresas Individuales- el haber fomentado la inscripción de 7,7 millones de microempresarios individuales y 5 millones de microempresas y pequeñas empresas desde su creación hasta 2018 (y 10,4 millones de microempresarios individuales para julio de 2020), con una multitud de microempresas anteriormente informales que citan el acceso a la seguridad social,

la formalización de la empresa y el permiso para emitir facturas como principales motivos de la formalización, y el setenta y ocho por ciento que declaran un aumento de las ventas después de la formalización.

El establecimiento de una estructura de gobierno capaz de unificar los impuestos y las contribuciones a la seguridad social en los tres niveles de la estructura gubernamental brasileña no fue un logro fácil; requirió la creación de un comité de gestión (el Comitê Gestor do Simples Nacional) compuesto por representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal, para coordinar la reglamentación y la formulación de políticas y garantizar una mayor coherencia para las empresas.

A pesar de sus logros, se han encontrado algunos usos indebidos del sistema, como las declaraciones falsas de actividades comerciales o la presentación de facturas falsas para garantizar la elegibilidad, el uso del sistema para mantener relaciones de empleo camufladas y la subdivisión (o "división horizontal") de las empresas para evitar que se superen los límites máximos. El sistema también aumentó los techos y redujo las cotizaciones mínimas (del 11 por ciento del salario mínimo al 5 por ciento), lo que tuvo un efecto distorsionador en las estructuras de incentivos y afectó su progresividad y sostenibilidad. Esto muestra la importancia de un diseño cuidadoso de tales esquemas.

Fuente: ILO (2019). *Simples Nacional: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs*. Ginebra.

► Cuadro 8: Mecanismos monotax: simplificación de los procedimientos de pago

En muchos países, las obligaciones tributarias y de contribución requieren diversos pagos a diferentes subsistemas en diferentes niveles de gobierno (municipal, regional y estatal) y a diferentes instituciones de seguridad social, a menudo de acuerdo con diferentes métodos de cálculo y calendarios de pago. Por consiguiente, la combinación de diferentes contribuciones en un único pago simplificado facilita el proceso de liquidación.

En **Argentina**, con un único aporte los contribuyentes pueden hacer un solo pago en lugar de hacer pagos a cuatro sistemas diferentes. Los pagos deben efectuarse mensualmente antes del día 20 de cada mes sea en efectivo, en línea, con tarjeta de crédito o de débito. Los contribuyentes no necesitan presentar una declaración jurada sobre el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta y no tienen que llevar registros contables. Tienen que hacer una autoclasificación en uno de los 11 grupos de contribuyentes cada cuatro meses, lo que está sujeto a verificación por parte de la entidad encargada.

En **Brasil**, las empresas pueden presentar una única declaración fiscal anual simplificada en lugar de las diversas declaraciones fiscales y de seguridad social que antes debían presentar a nivel municipal, estatal y federal. En lugar de pagar cada impuesto o contribución separadamente y según diferentes métodos de cálculo y calendarios de pago, los contribuyentes aportan una única suma a través del Sistema Simple.

En **Uruguay**, las pequeñas empresas que quedan comprendidas en la categoría de Monotributo pueden elegir entre pagar un único aporte sobre los ingresos generados por sus actividades o pagar los aportes ordinarios a la seguridad social y los impuestos normales. Los aportes al monotributo son recaudados por el Banco de Previsión Social (BPS), que transfiere la cuota tributaria a la autoridad fiscal y utiliza la cuota de los aportes para financiar las prestaciones de seguridad social de los afiliados al sistema y sus familias.

Fuente: OIT (2019, p. 130). World Solidarity (WSM) 2016. Amussol: informal workers have access to social security in the Dominican Republic! - Thematic Report Latin America • N° 2.

► Cuadro 9: Costa Rica: Convenios de aseguramiento colectivo con los agricultores



En Costa Rica, los trabajadores por cuenta propia, incluidos los agricultores, han podido afiliarse a organizaciones y celebrar convenios de aseguramiento colectivo en el sistema de seguridad social desde 1984. Para inscribirse, la organización presenta una solicitud al sistema de seguro social, junto con la documentación que acredite su personalidad jurídica y su número de asociado. Una vez acreditada la organización, se inicia el procedimiento de negociación. Sólo pueden participar los trabajadores por cuenta propia y los que realizan actividades acordes con la naturaleza de la organización. La organización también negocia las contribuciones de

grupo con la Junta Directiva. Se encarga de recaudar las contribuciones previamente negociadas de los asegurados y de transferirlas, junto con un informe mensual, a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

El Consejo de Administración de la CCSS se encarga de establecer las directrices generales, aprobar los aumentos de las tasas de cotización y resolver los conflictos de fuerza mayor. Los inscritos a través de convenios colectivos tienen los mismos derechos que los establecidos para los trabajadores asalariados. Los niveles de contribución se establecen de acuerdo con la actividad productiva específica que realizan los trabajadores registrados de la organización y de acuerdo con la capacidad contributiva del grupo registrado. Se establecen sobre la base de los ingresos específicos y regulares de referencia de determinados miembros, y no según categorías de ingresos como en el caso de la inscripción individual. Dentro de la misma organización se establecen diferentes escalas de contribución para los miembros individuales. La propia organización decide la escala más adecuada a los ingresos de la persona. Esto es verificado periódicamente por los inspectores. Este mecanismo ha tenido un efecto favorable en el desarrollo rural de Costa Rica, especialmente para los trabajadores organizados por cuenta propia en el sector agrícola y entre las mujeres agricultoras.

Fuente: OIT (2019). Extending social security to workers in the informal economy - Lessons from international experience. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (Box 5.25)

desleales, preservando así la “igualdad de condiciones” tanto para las pequeñas como para las grandes empresas. Las obligaciones de las organizaciones de empleadores y trabajadores que se han descrito anteriormente están, por supuesto, abiertas: es necesario abordar los desafíos de gobernanza en los regímenes de incorporación para garantizar que alcancen su objetivo final de integrar a las pequeñas empresas en el sistema general de impuestos y seguridad social.

En algunos casos, una organización de trabajadores también puede facilitar la recaudación de impuestos y contribuciones a la seguridad social. Entre 1987 y 2003, la Agencia Tributaria de Ghana empleó una técnica conocida como “Identifiable Grouping Taxation” (IGT) o “Associational Taxation” (Tributación Asociada), para recaudar las contribuciones fiscales de los agentes de la economía informal¹⁰. El acuerdo se probó inicialmente con el Sindicato de Transporte Privado por Carretera de Ghana antes de ser ampliado a otras treinta y dos asociaciones de diferentes subsectores de la economía informal. Tributación Asociada delega la responsabilidad de la recaudación de impuestos¹¹ a una organización que representa a los contribuyentes destinatarios, a cambio de una parte de los ingresos recaudados. El plan de IGT de Ghana se considera beneficioso para las asociaciones y sus miembros; el pago de impuestos les ha dado legitimidad y los ha protegido del riesgo de ser sancionados por los organismos de aplicación de la ley. A largo plazo, la experiencia ha instaurado una cultura de cumplimiento de las obligaciones fiscales y ha facilitado un cambio gradual hacia un régimen fiscal presuntivo, introducido sin enfrentar la resistencia de las empresas. La colaboración entre el gobierno y los agentes del sector informal,

incluidas las asociaciones bien gobernadas y basadas en la confianza de sus miembros, facilitó la inclusión de las empresas informales en el sistema tributario y de seguridad social. El plan se ha adaptado a las realidades de la economía informal y ha ofrecido suficientes beneficios a las empresas informales para garantizar su adhesión.

Los acuerdos de registro colectivo pueden ayudar a superar algunos de los obstáculos para la ampliación de la cobertura y facilitar los procedimientos administrativos utilizando una organización de trabajadores como intermediaria entre los trabajadores y las entidades de seguridad social. Esos acuerdos permiten a los trabajadores autónomos concertar acuerdos de aseguramiento colectivo o de grupo con un programa de seguridad social, siempre que pertenezcan a una organización (como un sindicato, una cooperativa o una asociación de agricultores) que tenga la capacidad de ser un socio efectivo en ese acuerdo. Normalmente, la organización se encarga de agrupar e inscribir a los trabajadores y de recaudar las contribuciones previamente negociadas de sus miembros, que luego transfiere a la institución de seguridad social. Ella actúa en cooperación con la institución estatal responsable de la gestión del sistema de seguridad social. De esta manera, los procedimientos de inscripción y pago son organizados y llevados a cabo por la organización, mientras que los miembros reciben los beneficios otorgados por la seguridad social. Así, se simplifican los procedimientos para los trabajadores y se reducen los costos de la administración de la seguridad social. Ejemplos de afiliación colectiva a los sistemas públicos de seguridad social se encuentran en Ecuador (Seguro Social Campesino), Costa Rica, Argentina y Colombia (OIT, 2019).

10 Joshi, Prichard & Heady (2014). Taxing the Informal Economy.

11 En Ghana, a mediados de los años ochenta y noventa, la Unión de Transporte Privado por Carretera de Ghana (GPTRU) consultó y negoció con la Agencia Tributaria (IRS) para reformar el régimen fiscal “presuntivo”, un sistema por el que se exige el pago de un impuesto fijo predeterminado cuando no se puede determinar un valor basado en los ingresos dentro del sector informal. Las reformas incluyeron la creación de la IGT (Identifiable Group Taxation), una forma de tributación asociativa, que utilizaba las asociaciones del sector informal como agentes de recaudación de impuestos. Estos grupos - y con mayor éxito la GPTRU - recaudaban impuestos de sus miembros diaria o semanalmente para reducir la carga de los miembros de bajos ingresos que tenían que pagar grandes cantidades fijas. A las asociaciones también se les ofreció una participación del 2,5 por ciento de la colección (Christian Aid, 2011).

Lecturas y recursos adicionales

Bellon, Matthieu, Jillie Chang, Era Dabla-Norris, Salma Khalid, Frederico Lima, Enrique Rojas, and Pilar Villena (2019). *Digitalization to Improve Tax Compliance: Evidence from VAT e-Invoicing in Peru*. 19/231. IMF Working Paper. Washington D.C.: International Monetary Fund.

Bruhn, Miriam and McKenzie, David (2013). *Entry Regulation and Formalization of Microenterprises in Developing Countries*. World Bank Policy Research Working Paper 6507, June 2013.

Christian Aid (2011). *Taxing Ghana's Informal Sector: The Experience Of Women* - Christian Aid Occasional Paper Number 7.

Gaspar, Vitor, Sanjeev Gupta, and Carlos Mulas-Granados (2017). *Fiscal Politics*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

IMF (1996). *Tax Law Design and Drafting*. Volume 1; Victor Thuronyi, ed. (Chapter 12, Presumptive Taxation) <https://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/>.

International Labour Organization (2014). *Policies for the formalization of micro and small enterprises in Brazil*. FORLAC Programme for the promotion of formalization in Latin America and the Caribbean.

_____. (2017). *World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva: International Labour Office.

_____. (2018). *Initiatives de Promotion de la Formalisation des Entreprises et leurs Travailleurs en Afrique*.

_____. (2019). *Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*. Geneva: International Labour Office.

_____. (2019a). *Extending social security to workers in micro and small enterprises - Lessons from international experience - Issue Brief No. 2/2019*.

_____. (2019b). *Extending social security to the self-employed: Lessons from International Experience - Issue Brief No. 4/2019*.

_____. (2019c). *Extending social protection to workers in the informal economy: Key lessons learned from international experience - Issue Brief No. 1/2019*.

_____. (2019d). *Simplex National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs*. Geneva.

_____. (2019e). *'Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Information and Awareness'*. Issue Brief 5. Geneva: International Labour Office. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowResource.action?id=55730>.

_____. (2019f). *To what extent is social security spending associated with better performance? A case study of small and medium-sized Indonesian enterprises*. Genève.

Joshi, A., Prichard, W. & Heady, C. (2014). "Taxing the Informal Economy: The Current State of Knowledge and Agendas for Future Research" in: *The Journal of Development Studies*, Vol. 5, No.10, pp. 1325 – 1347.

Ortiz, Isabel, Anis Chowdhury, Fabio Durán Valverde, Taneem Muzaffar, and Stefan Urban (2019). *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*. Geneva: International Labour Office.

World Bank (2016). *Can Enhancing the Benefits of Formalization Induce Informal Firms to Become Formal? - Experimental Evidence from Benin*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25704>.

World Solidarity (WSM) (2016). *Amussol: informal workers have access to social security in the Dominican Republic! - Thematic Report Latin America • N° 2*.

Formalización de empresas: Una Introducción

Nota temática No. 1/2021

Formalización de la empresa: Simplificación y facilitación de las formalidades de puesta en marcha de empresas y de cumplimiento de la reglamentación

Nota temática No. 2/2021



Formalización de empresas: Requisitos de registro, fiscales y de seguridad social adaptados a las MYPE

Nota temática No. 3/2021



Foto de cobertura: © monkeybusinessimages / iStockphoto