

C·R·E·E·S

Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles

Medición alternativa de la informalidad laboral en República Dominicana

Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles, Inc. (CREES)

Miguel Collado Di Franco y Juan R. Rojas Rodríguez

Octubre, 2015

Introducción

La informalidad laboral es un fenómeno que afecta a todas las economías del mundo, pero sobre todo a las subdesarrolladas. La economía dominicana, caracterizada por altos impuestos, elevados costos internos, pocas garantías legales y regulaciones laborales significativas, presenta importantes y preocupantes niveles de informalidad. El marco en el que se desempeñan los emprendedores y, consecuentemente, los bajos niveles de inversión y productividad locales, se combinan para generar un mercado laboral precario de alto desempleo e informalidad.

En su sentido más amplio, la informalidad permite la supervivencia de muchos individuos, entre ellos emprendedores y empleados. Sin embargo, su prevalencia en el ámbito laboral, que es el tema que nos ocupa, coloca a los empleados en situaciones de inestabilidad y restringe sus ingresos. En adición a recibir salarios que pueden ser, en promedio, inferiores a los de su contraparte del sector formal, los empleados informales pueden no estar registrados bajo la seguridad social, recibir salarios inferiores al mínimo legal, o no poseer contratos laborales, entre otras situaciones.

Como señala un documento elaborado por el Ministerio de Trabajo de la República Dominicana¹, los empleados informales que trabajan en empresas no constituidas legalmente tienden a: trabajar durante una jornada laboral superior a las 12 horas diarias; tener menores niveles de formación académica; salarios promedio más bajos; entre otros. Además, cuentan con menor acceso a beneficios laborales como seguro básico de salud, seguro médico complementario, seguro de vida, bono de vacaciones, entre otros.

Por lo anterior, es necesario no solamente conocer las causas de la informalidad en la República Dominicana, sino que también es preciso conocer la manera en que se mide este fenómeno. En este documento presentaremos:

1. Las principales causas que pueden generar la informalidad laboral;
2. Las principales medidas o metodologías utilizadas a nivel internacional para su medición;
3. La metodología utilizada actualmente en República Dominicana;
4. Una medida alternativa que complementaría la medición de la informalidad laboral en el país; y,
5. Las conclusiones.

Causas de la informalidad laboral

¹ Ministerio de Trabajo de la República Dominicana. (2010). *Niveles Salariales de las Actividades Económicas No Sectorizada*. Recuperado de <http://goo.gl/vmYXMZ>

Las causas a las que se puede atribuir la presencia de informalidad laboral suelen tener su origen en elementos institucionales de la economía o del país donde esta se presenta.

El enfoque institucional plantea que los empleos informales son generados y aceptados voluntariamente por los individuos, “[...]quienes prefieren esta opción en vez de enfrentar los costos que el Estado impone a la legalización y funcionamiento de las empresas”². En consecuencia, la imposición de legislaciones y regulaciones que limitan el crecimiento de los emprendimientos, llevan a los emprendedores a optar por la informalidad como una manera de poder emprender o mantener operando sus procesos productivos.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés), los impuestos pueden tener un impacto negativo en la generación de empleos formales. Entre los efectos de los impuestos que cita la OECD se encuentran³:

- Los altos impuestos laborales incrementan los costos de contratar empleados formales e incentivan a contratarlos sin declararlos (sin contrato legal);
- Una estructura tributaria con altas cargas puede crear incentivos para subdeclarar salarios o para declararse como cuentapropista; y
- Un sistema tributario complejo aumenta los costos de cumplimiento e incentiva la evasión de impuestos.

En sentido general, los altos impuestos y las regulaciones afectan el funcionamiento de las empresas, principalmente aquellas pequeñas y con poco tiempo en el mercado, al alterar y encarecer su estructura de costos. Algunas empresas se ven precisadas, como mecanismo de supervivencia, a reducir costos impositivos y laborales; y recurren a prácticas como la contratación informal para así evitar retener impuestos sobre la renta y no pagar obligaciones de la seguridad social.

Lo anterior es un proceso que se verifica localmente y en todas las economías con circunstancias similares. Es la respuesta espontánea de los individuos ante las situaciones adversas a las que se enfrentan para poder progresar materialmente. Sin embargo, la existencia de la informalidad restringe el crecimiento económico por cuanto las circunstancias que la generan limitan el desarrollo de muchos emprendimientos productivos. Además, estas mismas circunstancias generan desigualdades entre quienes cumplen con las disposiciones legales y tributarias y quienes no.

Medición de la informalidad laboral a nivel internacional

² Galvis, L. (2012). *Informalidad Laboral en las Área Urbanas de Colombia*. Recuperado de <http://goo.gl/CGYu9L>

³ OECD. (2008). “Declaring work or staying underground: informal employment in seven OECD countries”, capítulo 2 del *Employment Outlook 2008*. Recuperado de <http://goo.gl/YiLas1>

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha elaborado varios documentos metodológicos con recomendaciones sobre cómo debería medirse la informalidad⁴. A pesar de esto, aún no existe un consenso internacional sobre cuáles variables deben usarse para dicha tarea. Su medición va a depender de las características específicas de los mercados de trabajo, las cuales varían considerablemente entre países, haciendo más difícil poder llegar a una definición general sobre la informalidad⁵.

Sin embargo, en sentido amplio, es posible distinguir entre dos metodologías aceptadas internacionalmente que suelen utilizarse para medir la informalidad laboral. La primera metodología, conocida como la **concepción “productivista”** o de la productividad, se enfoca en la naturaleza del puesto de trabajo. Considera que los empleados informales tienen una baja productividad y, generalmente, son trabajadores poco o nada cualificados.

La segunda, es denominada **“legalista”** o de **“protección social”**, que se enfoca en la cobertura de los trabajadores por la protección laboral obligatoria⁶, y busca medir el cumplimiento de las regulaciones laborales.

La concepción productivista es el esquema en que se basa el planteamiento de la OIT y es el utilizado en la República Dominicana. Sin embargo, según varios autores, entre estos Gasparini y Tornarolli, es difícil aplicar dicha concepción a la realidad, ya que presenta el inconveniente de que la productividad del empleo no es observable mediante el uso de encuestas. Ante esta limitación, para determinar la informalidad de un empleo se tiende a utilizar características que se asumen comunes en los empleos de baja productividad, como por ejemplo: el tipo de empleo (asalariado o cuentapropista), el tamaño del establecimiento o empresa donde se trabaja (pequeño, grande o sector público) y la cualificación del empleado⁷.

Por otro lado, la concepción legalista, más enfocada en el cumplimiento de las leyes laborales y las regulaciones, utiliza las siguientes características como aproximaciones a la formalidad: la existencia de contratos legales entre el empleado y el empleador, las contribuciones para recibir una pensión y para un seguro de salud.

Esta definición ha sido adoptada por varios autores como una medida más adecuada sobre la informalidad laboral. Bernal concluye que el uso de las contribuciones a la seguridad social es una medida adecuada, ya que permite

⁴ Uno de los últimos documentos publicados sobre dicho tema es *La Medición de la Informalidad: Manual Estadístico sobre el Sector Informal y el Empleo Informal*, publicado en 2013.

⁵ Bernal, R. (2009). *The Informal Labor Market in Colombia: identification and characterization*. Recuperado de <http://goo.gl/DdGs58>

⁶ Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A. y Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informalidad: Escape y Exclusión*. Recuperado de <http://goo.gl/WojKUe>

⁷ Gasparini, L. y Tornarolli, L. (2008). *Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata*. Recuperado de <http://goo.gl/cWtlrM>

identificar claramente a los empelados vulnerables y a aquellos que están recibiendo el “paquete de beneficios” asociado con los empleos formales⁸.

En esa misma línea, la OECD plantea que el uso de las contribuciones a la seguridad social es la medición más deseable de la informalidad laboral⁹. Un trabajo que resume investigaciones de la OECD presenta conclusiones provenientes de estudios que resaltan la ventaja de emplear este tipo de metodología entre los países de esa organización, los cuales tienen esquemas de seguridad social obligatorios.

Medición actual de la informalidad laboral en la República Dominicana por el método de la productividad

El Banco Central de la República Dominicana es el organismo encargado de compilar las estadísticas de los mercados laborales del país. Para esto, en abril y octubre de cada año realiza la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT). La ENFT fue realizada por primera vez en el año de 1991, midiendo variables como la población ocupada (PO), los desempleados, la tasa global de participación, etc. Sin embargo, las mediciones sobre la informalidad laboral sólo están disponibles a partir del año 2000.

Para la estimación del número de empleados laborando en el sector informal, el BCRD emplea los lineamientos de la OIT, los cuales se enmarca en la concepción productivista descrita anteriormente. Estos lineamientos son empleados internacionalmente para facilitar la comparabilidad entre países. Sin embargo, los mismos funcionan como un marco de referencia a partir del cual los diferentes países elaboran sus propias definiciones.

Según dicho criterio, el BCRD define a los empleados del sector informal como:

“[...] todos los ocupados asalariados que laboran en establecimientos de **menos de cinco empleados**, además de los trabajadores por cuenta propia y patronos que pertenezcan a los siguientes grupos ocupacionales: **agricultores y ganaderos, operadores y conductores, artesanos y operarios, comerciantes y vendedores y trabajadores no calificados**. En adición, se incluye el **servicio doméstico** y los trabajadores no remunerados”¹⁰.

Si observamos la informalidad laboral durante los últimos 15 años (Gráfica 1), según este criterio nos damos cuenta que el empleo informal se mantiene relativamente estable como proporción de la PO, promediado el 55.1% de esta. Durante el período observado, los niveles más altos de informalidad laboral se

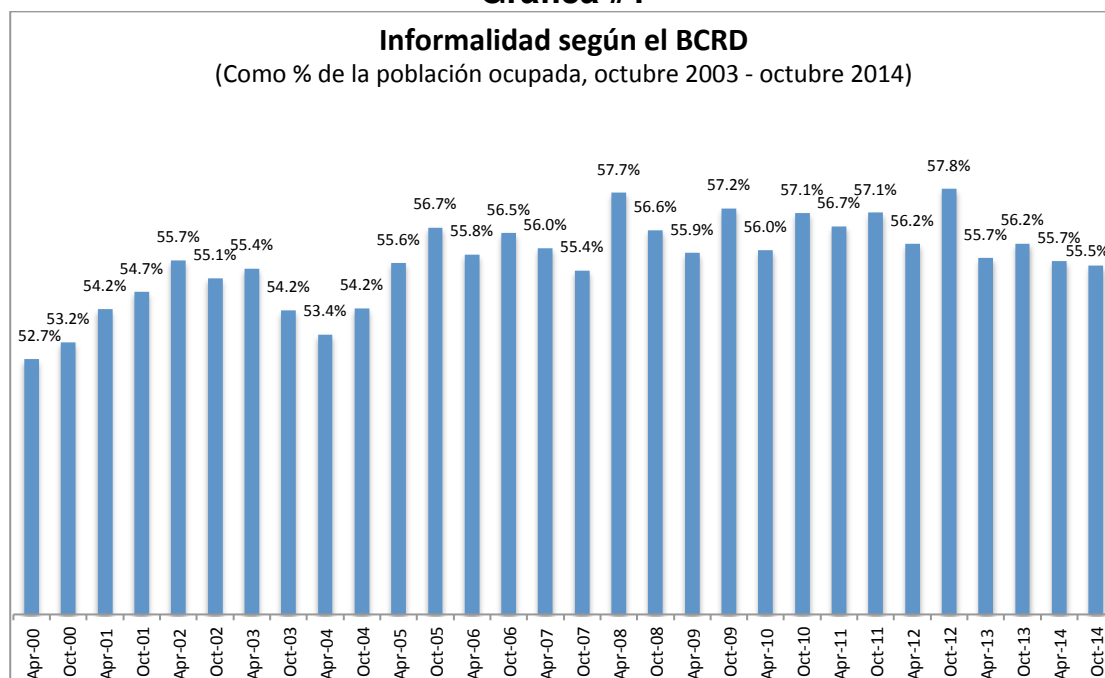
⁸ Bernal, R. (2009). *The Informal Labor Market in Colombia: identification and characterization*. Recuperado de <http://goo.gl/EkZ7LC>

⁹ Venn, D. (No Disponible). *Measuring Informal Employment In OECD Countries*. Recuperado de <http://goo.gl/l19ykE>

¹⁰ Banco Central de la República Dominicana. (2014). *Mercado de Trabajo 2014*. Recuperado de <http://goo.gl/aQdPjd>

registraron en octubre de 2012 (57.8% de la PO), abril de 2008 (57.7%) y octubre de 2009 (57.2%).

Gráfica #1



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Central de la República Dominicana (BCRD).

Medición alternativa de la informalidad laboral en la República Dominicana a través del método legalista

Como notamos en la sección anterior, en República Dominicana la informalidad es medida empleando los parámetros de la OIT, que permiten comparabilidad con los demás países que emplean las directrices de esta organización. Sin embargo, cabe preguntarse si esta medida es en realidad el mejor método para cuantificar la informalidad laboral en el país. Sobre todo, si se considera que esta medición de la informalidad laboral solo toma en cuenta aquellas personas que están empleadas dentro de la definición de sector informal empleada por el BCRD.

Es necesario preguntarse si la informalidad laboral se circunscribe a un sector clasificado como informal o si existe empleo informal dentro de sectores de la economía que no encajan dentro de la definición de sector informal construida a partir de las directrices de la OIT. Los incentivos para emplear a personas de forma informal permea a toda la economía y no se limitan al sector definido como informal a partir de las directrices de la OIT. Existen elementos institucionales que afectan a todos los sectores de la economía. **En consecuencia, el enfoque legalista parece más apropiado en vista de que puede proporcionar una medida más amplia que considere la generalidad de las actividades productivas, y a todos los tamaños de empresas.**

De acuerdo a la concepción legalista, los criterios utilizados para medir la formalidad de un empleo se basan en el cumplimiento de disposiciones legales prevalecientes. Entre los principales criterios utilizados están: la firma de un contrato laboral entre el empleado y el empleador, y los aportes realizados a la seguridad social, como los seguros médicos y las pensiones de retiro.

Debido al carácter de obligatoriedad del esquema de seguridad social de la República Dominicana, se ha decidido construir la medida legalista a partir de los reportes sobre los cotizantes en el Sistema Dominicano de Seguridad social (SDSS) compilados por la Tesorería de la Seguridad social (TSS).

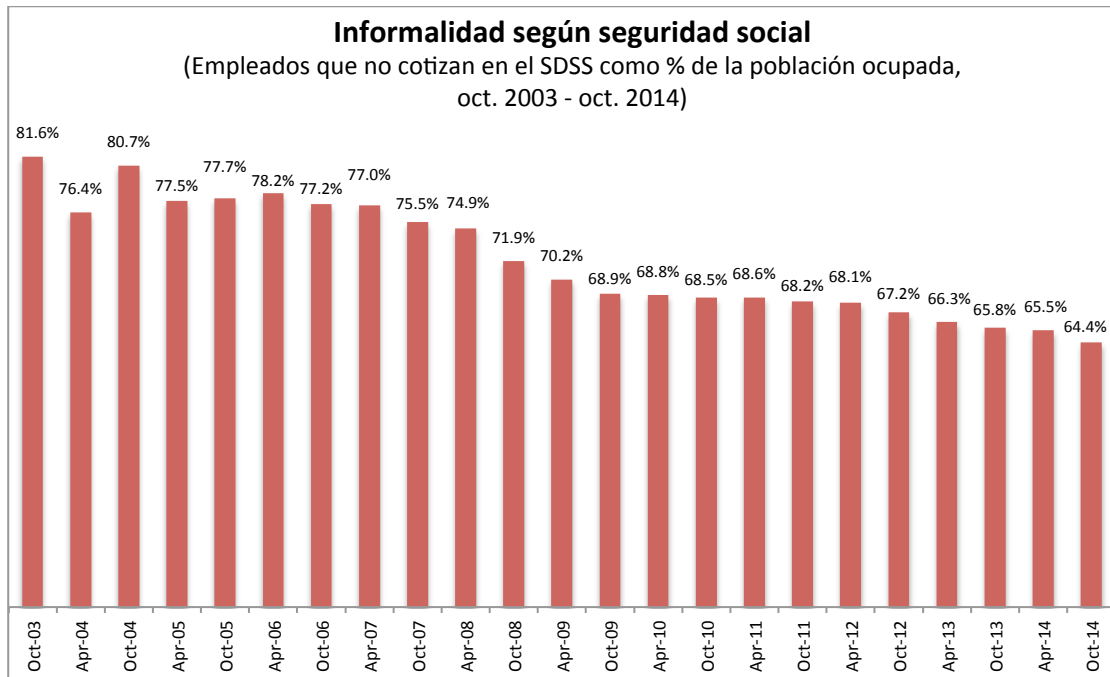
El SDSS entró en vigencia luego de la promulgación de la Ley 87-01 de mayo de 2001. El SDSS plantea tres beneficios obligatorios que deben ser otorgados a todos los empleados del país. En base a esto, todos los empleados que reciban dichos beneficios deben ser considerados, en principio, como empleados formales. Los beneficios otorgados son:

- El **Sistema de Pensiones (SP)** de capitalización individual: el primero en entrar en funcionamiento, en julio de 2003;
- El **Seguro de Riesgos Laborales (SRL)**: que inició sus operaciones el primero de mayo de 2004;
- El **Seguro Familiar de Salud Contributivo (SFSC)**: su fecha de inicio fue en septiembre de 2007.

De este modo, la construcción de la medida de la informalidad emplea el promedio de los empleados que, estando afiliados en los esquemas de beneficios del SDSS, se encontrasen cotizando en estos al momento de la medición. La proporción de empleados informales en la economía resulta del cociente de los ocupados que no cotizan (informales) entre el estimado de la población ocupada reportada por el BCRD.

Es necesario hacer notar que esta medición de la informalidad basada en la seguridad social combina datos provenientes de una encuesta y de registros administrativos. Aunque la ENFT trata de estimar el total de afiliados al sistema de pensiones, el dato resultante difiere significativamente de los registros de la TSS, que representan el universo de afiliados y cotizantes. Mientras la ENFT arrojó 1,563,258 afiliados en su edición de octubre de 2014, el SDSS tenía un total de 3,032,720 afiliados en sus registros.

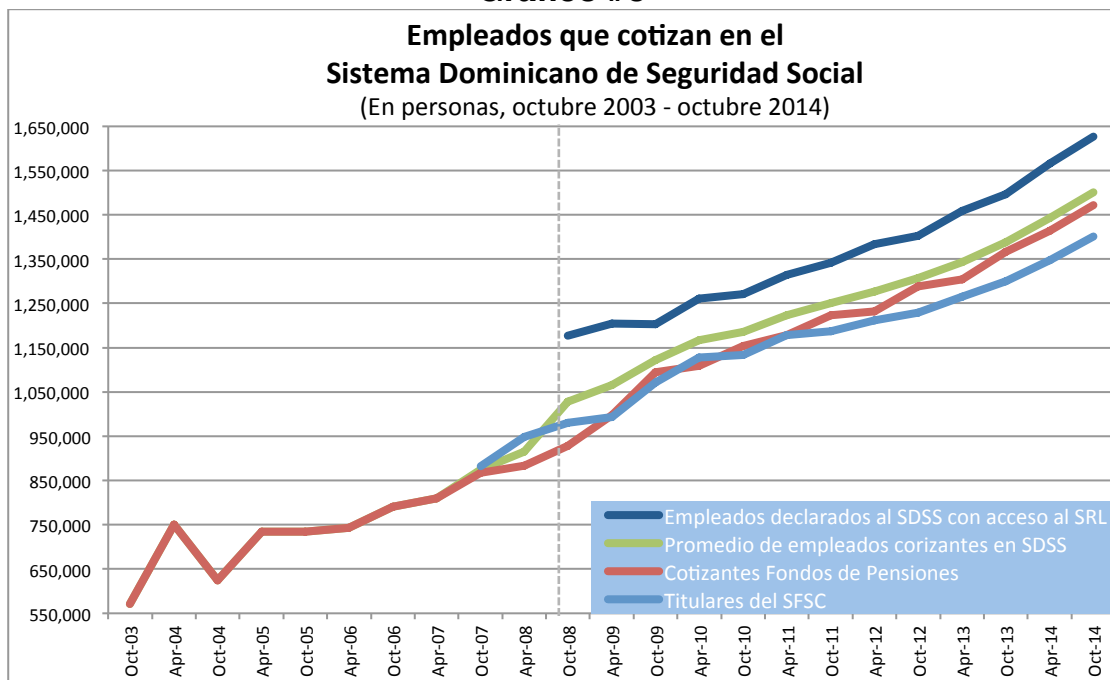
Gráfico #2



Fuente: Elaboración propia con información del BCRD, la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL).

En el gráfico #2 se presenta la informalidad laboral según la medición basada en los cotizantes en la seguridad social. En esta medición se observa que la informalidad se reduce en 17.2 puntos porcentuales, pasando de 81.6% en octubre de 2003 a 64.4% en octubre de 2014. Esta evolución está directamente determinada por la dinámica de implementación del SDSS, sus esquemas de beneficios y la madurez que los mismos han ido alcanzando.

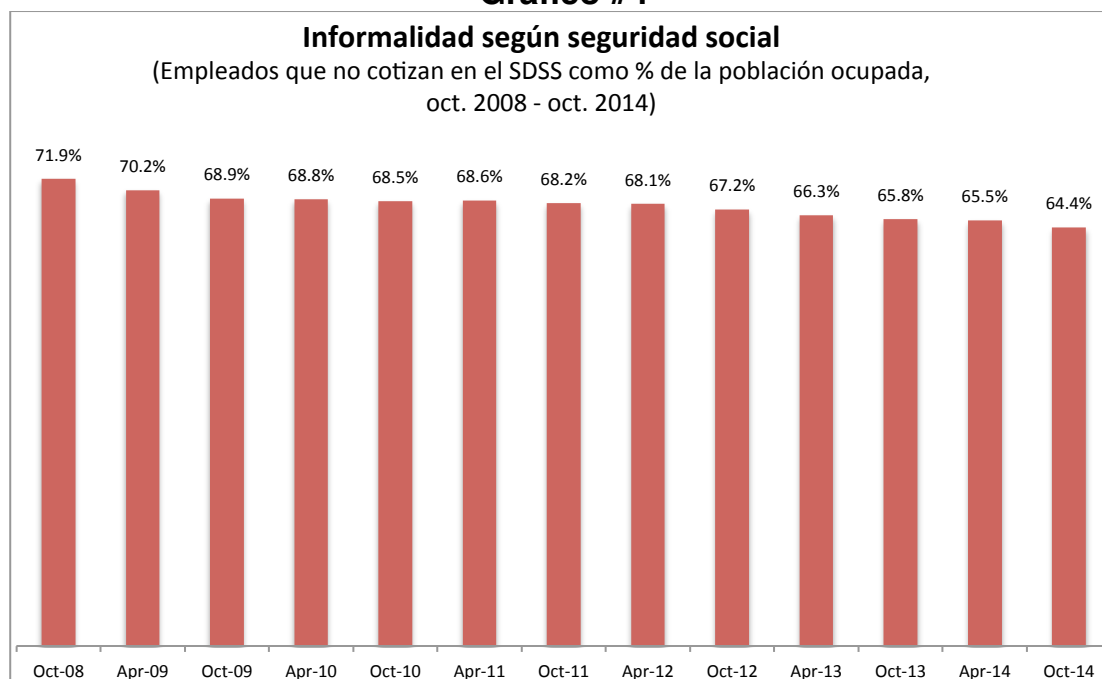
Gráfico #3



Fuente: Elaboración de CREES en base a información de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL).

El gráfico #3 muestra los empleados cotizantes en los tres esquemas de beneficios del SDSS y el promedio de estos (en verde en el gráfico), además, también muestra la evolución de estos y la disponibilidad de información sobre los mismos. Es solo a partir de octubre de 2008 que se dispone de estadísticas sobre los tres esquemas de beneficios¹¹. Tanto por la madurez del sistema, como por la disponibilidad de información, consideramos que la medición adquiere mayor representatividad a partir de esa fecha¹².

Gráfico #4



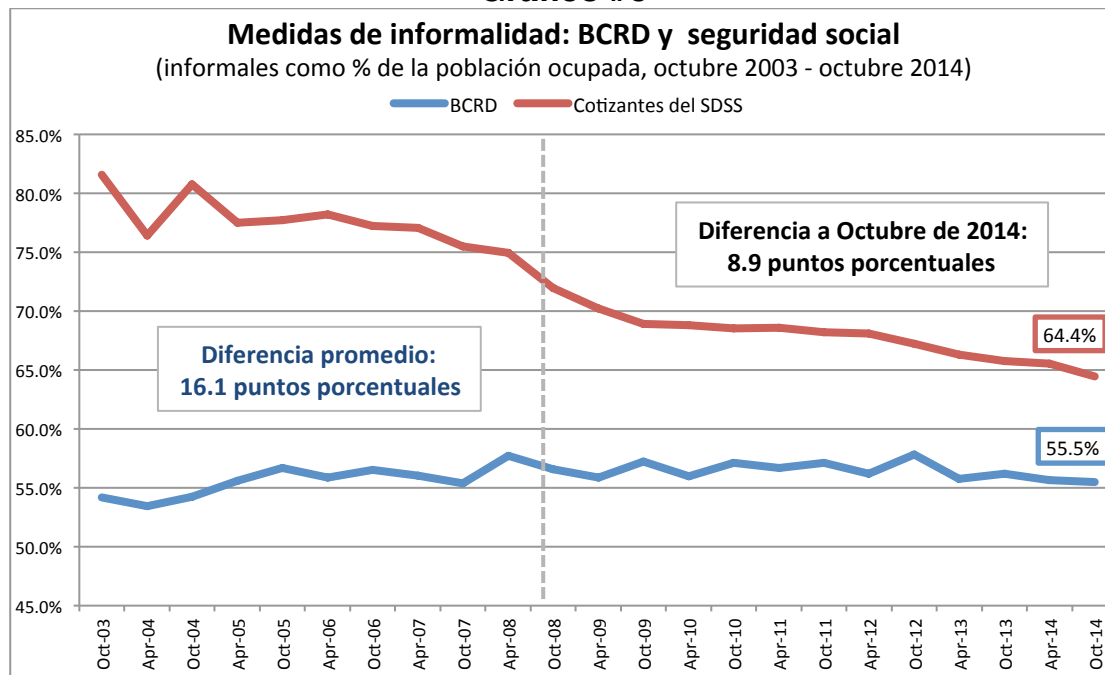
Fuente: Elaboración propia con información del BCRD, la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL).

Enfocándonos en este nuevo período (Octubre 2008 - Octubre 2014), observamos que la informalidad disminuye levemente y promedia el 67.9% de la PO entre cada semestre (Gráfico #4).

¹¹ Aunque el SRL, según la página web de la SISALRIL, entró en vigencia el primero de marzo de 2004, solo se cuenta con información disponible a partir del mes de octubre de 2008.

¹² Otra razón para plantear dicha fecha es que ya se había aprobado la Ley 187-07, con la finalidad de que los empleadores pudieran saldar sus deudas pendientes con el SDSS. Con esta Ley más empleadores pudieron empezar a reportar las cotizaciones de los empleados que anteriormente no cotizaban en la Seguridad social. Ver <http://tss.gov.do/pdf/ley189-07.pdf>

Gráfico #5



Fuente: Elaboración propia con información del BCRD y de la Superintendencia de Pensiones.

Si la comparamos con la medición realizada por el BCRD, a partir de octubre de 2008 (Gráfico #5) se verifica una diferencia promedio de 11.4 puntos porcentuales entre cada una, siendo superior la medición de la seguridad social. A octubre de 2014, la diferencia entre ambas mediciones fue de 8.9 puntos porcentuales.

Conclusiones

La informalidad laboral representa limitantes a los empleados que tienen que recurrir a la misma para poder contar con un empleo. Los empleos informales suelen ser más inestables y con menores beneficios, tanto salariales como no salariales. Por tanto, su existencia es preocupante y debe mover a la corrección de los factores que inducen su prevalencia.

Para tener una idea de la incidencia de la informalidad en la economía, es necesaria su medición. En este trabajo hemos presentado una forma alternativa a la prevaleciente en países como el nuestro que emplean los lineamientos de la OIT. **Mientras esta medida define un sector informal y determina los empleos dentro de este, existen otras formas de medición más amplias que toman en consideración que la informalidad es un fenómeno transversal a los diferentes sectores de la economía, y que no depende del tamaño de las unidades productivas.** Es por esta razón que hemos empleado una medición basada en una metodología legal, concretamente enfocada en el número de cotizantes en la seguridad social del país.

Los resultados oficiales que se basan en los lineamientos de la OIT arrojan una informalidad de 55.5% de la población ocupada. En cambio, con la medida alterna basada en el criterio de seguridad social, el empleo informal es equivalente al 64.4% de la población ocupada. De cualquier modo, ambas mediciones arrojan resultados muy altos para la informalidad laboral del país.

Para revertir este proceso, es necesario tomar en cuenta sus causas. El clima local de inversión debe mejorar, eliminando o reduciendo factores que motivan a la informalidad, entre ellos: 1) la existencia de un sistema impositivo complejo y con altas tasas el cual encarece todas las actividades productivas y limita la existencia de más inversiones y emprendimientos; 2) la existencia de altos costos no laborales que encarecen la contratación de empleados; 3) la poca flexibilidad del mercado laboral proveniente de la legislación actual; 4) los altos costos internos generados por elementos como la autogeneración eléctrica, los altos precios de los combustibles y las elevadas tarifas de transporte, entre otros; y 5) la baja protección legal a la propiedad privada. Es por esto que CREES ha identificado diferentes reformas estructurales que deben ser realizadas en el país para mejorar el clima de negocios, la competitividad y la informalidad.