

Algunos Retos del Desarrollo en Perú

Seminario GRADE

Lima, Perú

Septiembre 26 y 27, 2016.

Santiago Levy,

Banco Interamericano de Desarrollo



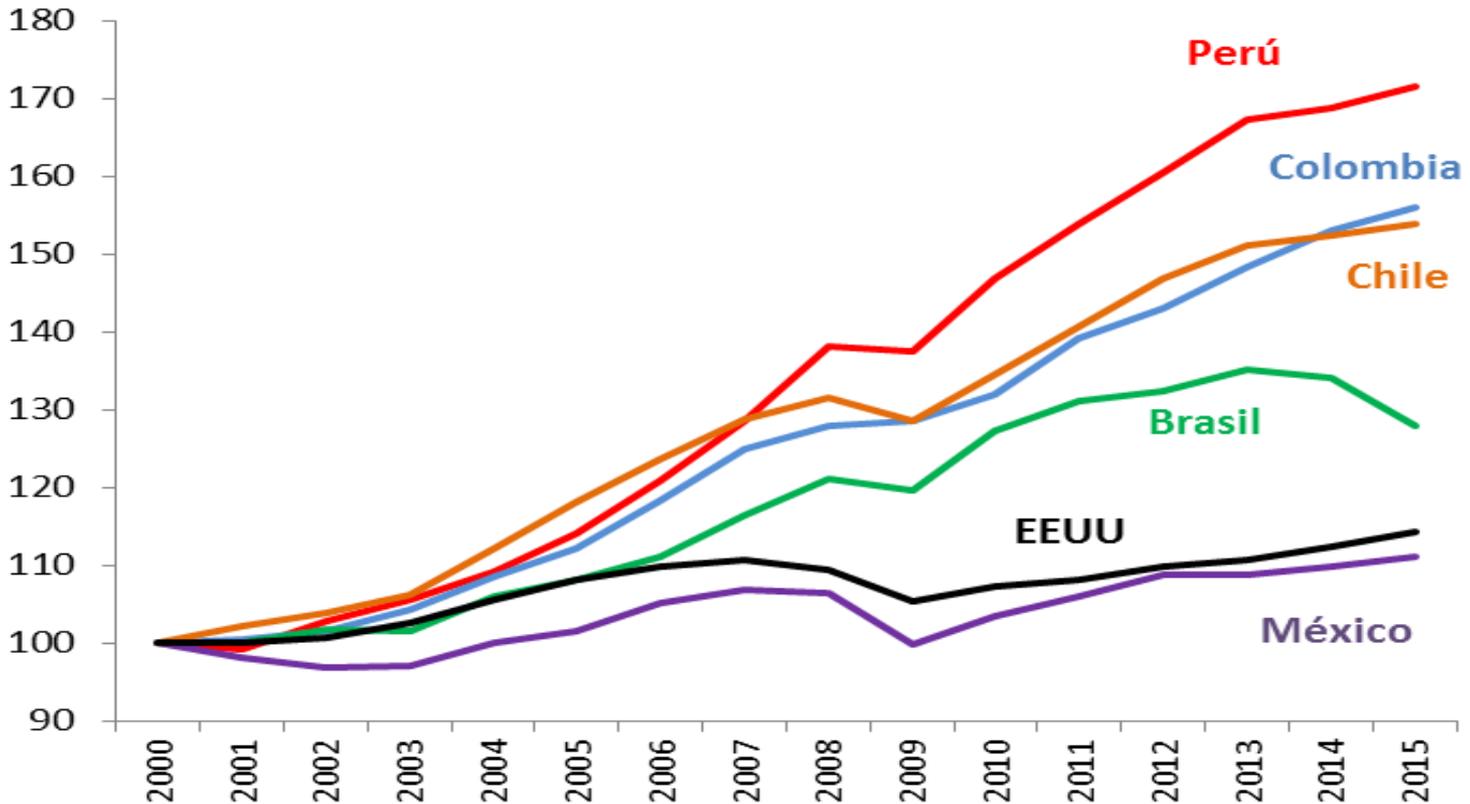
Contenido

1. El reto del crecimiento
2. La centralidad de la productividad
3. El reto de la inclusión social
4. Programas de “formalización”
5. Conclusiones

1. El reto del crecimiento

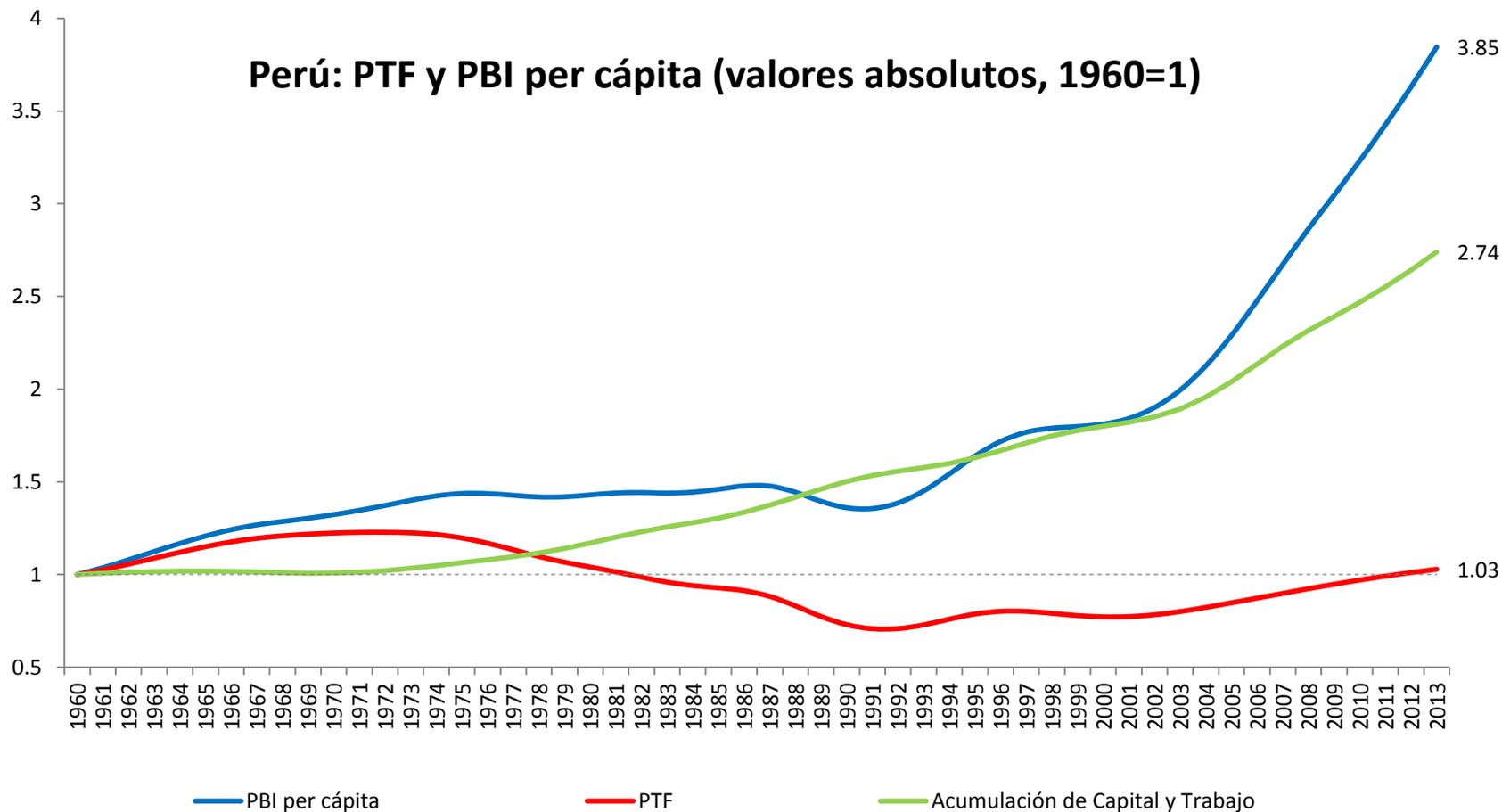
Perú ha tenido un excelente desempeño, aunque los últimos años han sido menos positivos

PIB per cápita real (Índice 2000=100)



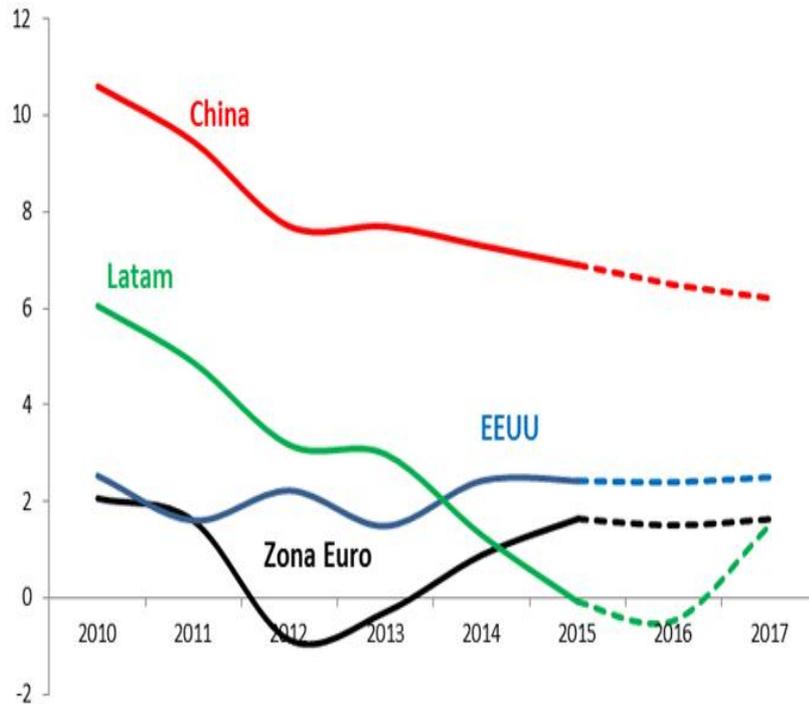
- Entre 2000 y 2015 la tasa promedio de crecimiento de Perú fue de 5.2% vs. 3.1% para América Latina.
- Para 2016-2021 se espera que Perú crezca al 3.7% anual vs. 1.9% para AL.

El crecimiento ha sido impulsado por un shock externo positivo y la acumulación de factores; la productividad ha jugado un papel secundario

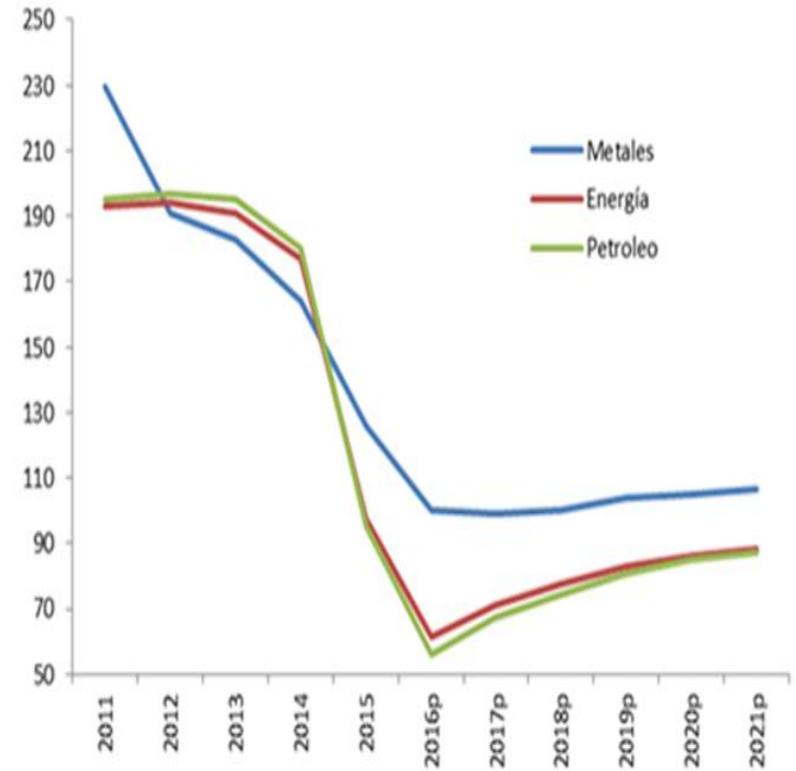


A futuro el entorno externo se ve menos favorable, y el crecimiento dependerá más de esfuerzos internos

Desempeño de los Socios Comerciales del Perú (Tasas de crecimiento, %)

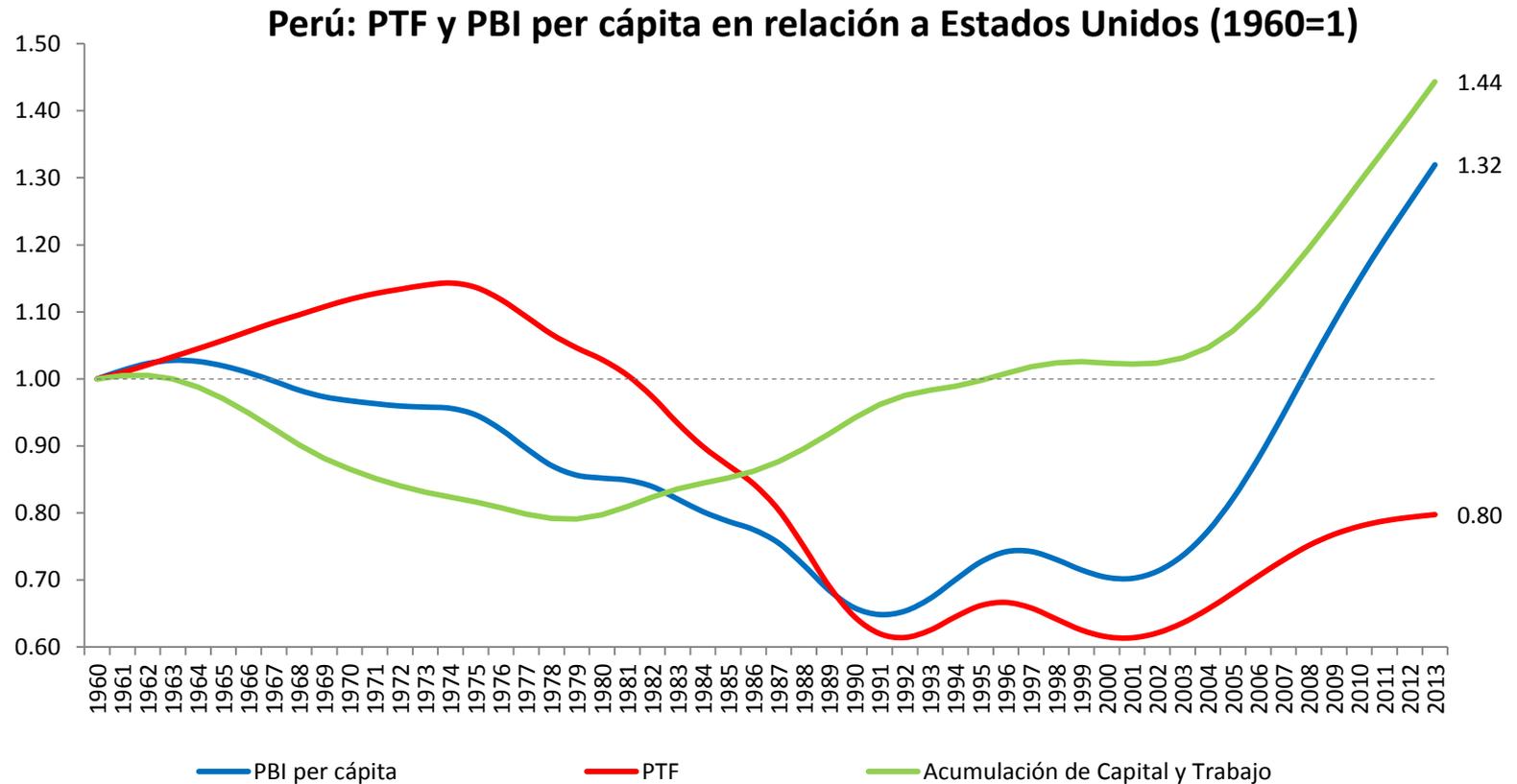


Índice de Precios de Materias Primas (2005=100)



2. La centralidad de la productividad

El estancamiento de la productividad es muy costoso



- A pesar de avances recientes, la PTF en Perú en relación a Estados Unidos esta por abajo del nivel que tenía en 1960.
- De haberse mantenido paridad, hoy el ingreso per cápita de Perú sería de U\$18,924, en vez de U\$9,360 (en PPP).

El entorno económico es clave para la productividad

Mundo del trabajo, L

{regulaciones sobre aseguramiento social (cobertura, financiamiento); regulaciones al trabajo asalariado sobre duración de contratos, salarios mínimos, despido, etc.; regulaciones sobre trabajo no asalariado (por cuenta propia, por comisión)}

Mundo del crédito, C

{costo y condiciones de acceso al crédito de bancos y otras fuentes de financiamiento privado (tasas, colateral); costo y condiciones de acceso a crédito de la banca pública de desarrollo; programas de microcréditos; regulaciones sobre quiebras}

Mundo de los impuestos, T

{impuestos a empresas; a ingresos laborales (salarios y otros); y al valor agregado; regímenes impositivos especiales; fiscalización}

Mundo de las instituciones, Z

{instituciones para el cumplimiento de contratos ; provisión de otros bienes públicos como infraestructura; régimen de comercio exterior; competencia en los mercados; costos de transacción; subsidios a actividades de I + D;}

El entorno económico es el contexto donde los agentes económicos interactúan y, junto con otros factores, determina:

- ✓ quién es empresario y quién trabajador
- ✓ cuanto invertir en capital físico y en que sectores
- ✓ el tipo y organización de la empresa (familiar, corporativa)
- ✓ como se insertan los trabajadores en el mercado de trabajo (asalariados, por cuenta propia, formal o informalmente)
- ✓ la conducta legal o ilegal de la empresa y su estatus formal o informal,
- ✓ la duración de los contratos de trabajadores (permanentes, temporales)
- ✓ la rotación de trabajadores (acumulación de experiencia, aprendizaje en planta),
- ✓ las inversiones en capacitación laboral, y
- ✓ las decisiones de adopción o innovación de tecnologías,
- ✓

Es útil designar al entorno económico “**E**” como $\mathbf{E} = \mathbf{E}(L, C, T, Z)$.

Punto clave:

Cuando el entorno $\mathbf{E}(L, C, T, Z)$ es adecuado, los recursos productivos se asignan de forma tal que se maximiza la productividad de la economía.

Sin embargo, cuando $\mathbf{E}(L, C, T, Z)$ está altamente distorsionado:

- ✓ individuos sin talento empresarial y poco acceso a crédito se desempeñan como empresarios o trabajan por cuenta propia, cuando dadas sus habilidades deberían trabajar en empresas,
- ✓ empresarios sub o sobre-invierten y contratan la cantidad equivocada de trabajadores (distribución por tamaño de las empresas lejos del óptimo), o con una combinación ineficiente de contratos temporales y permanentes,
- ✓ la intermediación del ahorro hacia la inversión se segmenta y no se invierte en los proyectos más productivos, reduciendo el dinamismo de la economía,
- ✓ individuos con talento y capacidad de tomar riesgo no acceden a crédito y se desempeñan en el mercado laboral como trabajadores y no como empresarios, o bien sus empresas no pueden crecer.

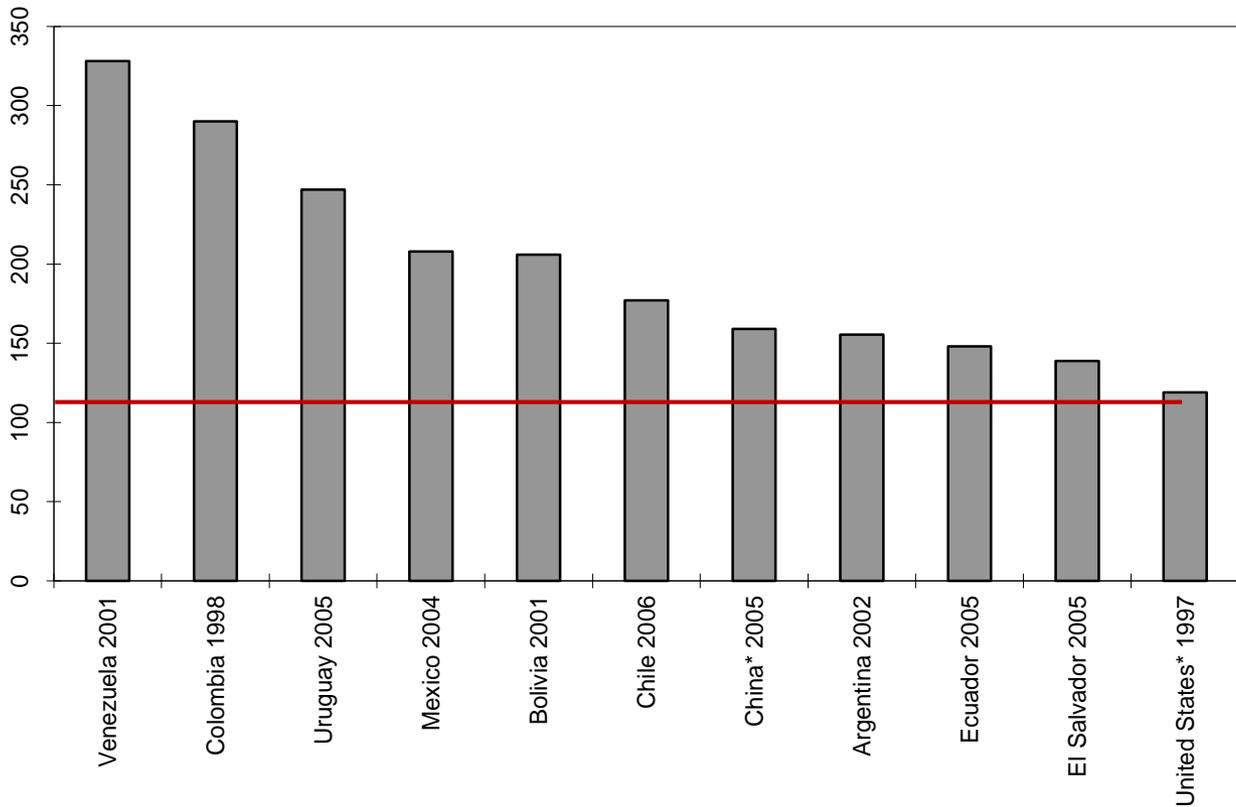
Corolario:

Mecanismo central de asignación de recursos de una economía de mercado deformado, con pérdidas de productividad sustanciales.

- Más precisamente, en un entorno adecuado, los recursos productivos se distribuyen entre empresas hasta que el valor marginal de un peso de capital y trabajo sea igual en todas.
- La Región esta lejos de ese punto.

Dispersión del Valor del Producto Marginal del Trabajo y Capital

(diferencia % en los retornos marginales entre el percentil 90 y el percentil 10)



(manufacturas, empresas con 10 o más trabajadores)

La evidencia con datos empresariales para Perú es escasa

Tamaño de empresas registradas en el SUNAT, 2014

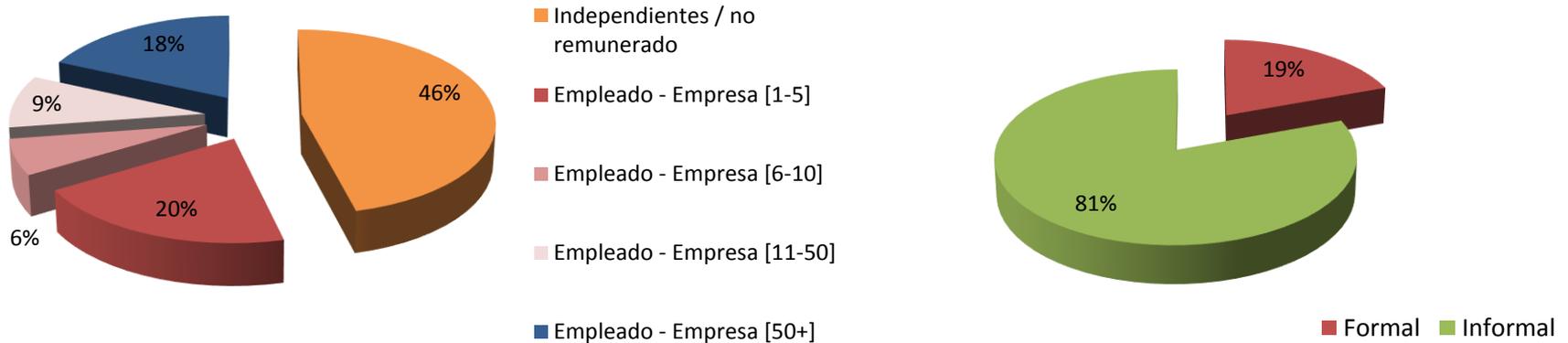
	Número	%
0 – 5	1,544,286	96.5
6 – 10	26,835	1.7
11 – 50	22,726	1.5
51+	6,773	0.4
Total	1,600,620	100.0



- No hay mediciones del valor de la productividad de los recursos en las empresas peruanas.
- Pero los datos sí señalan una distribución del tamaño de las empresas muy sesgada hacia empresas pequeñas, aún si sólo se considera aquellas registradas en el SUNAT.
- En paralelo, las brechas en productividad por tamaño de empresa son mayores en Perú que en México o España, lo que sugiere aún mayor ineficiencia en la asignación de recursos.

Evidencia indirecta de datos de empleo

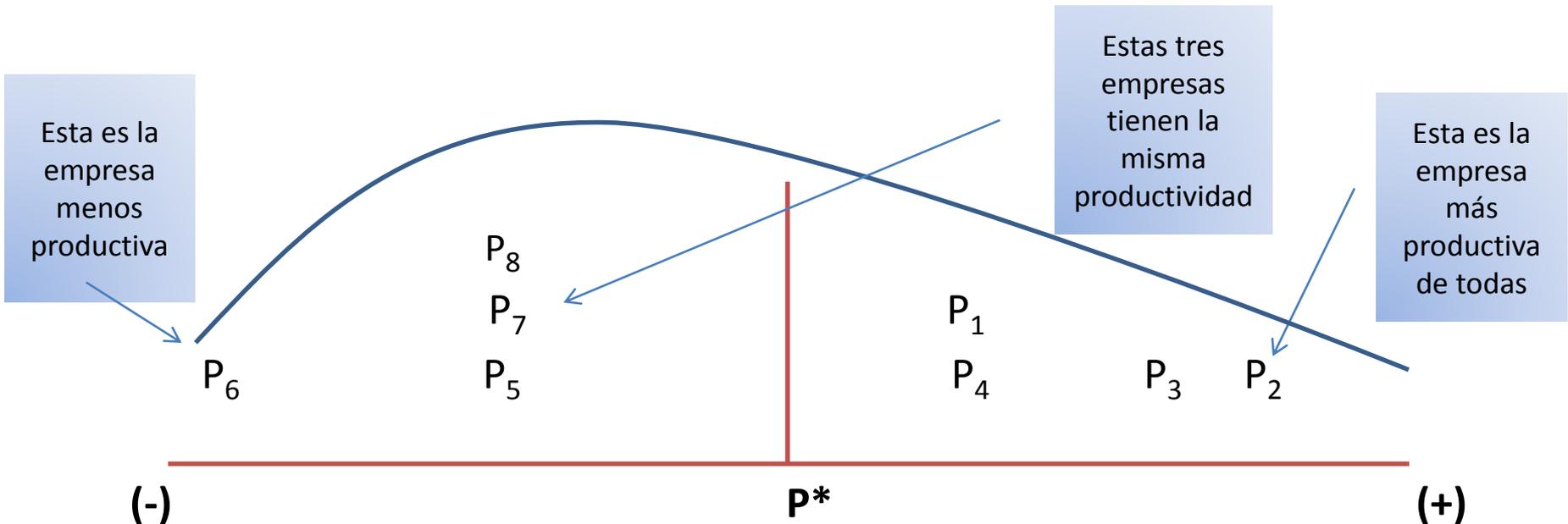
Perú, composición del empleo urbano no público, 2015



- Dos terceras partes de los trabajadores urbanos en el sector privado laboran por sí solos o en empresas de hasta cinco trabajadores.
- Y cuatro de cada cinco trabajadores urbanos tiene un empleo informal.
- Comparaciones internacionales indican que la informalidad en Perú esta por arriba de lo esperado dado su ingreso per cápita.

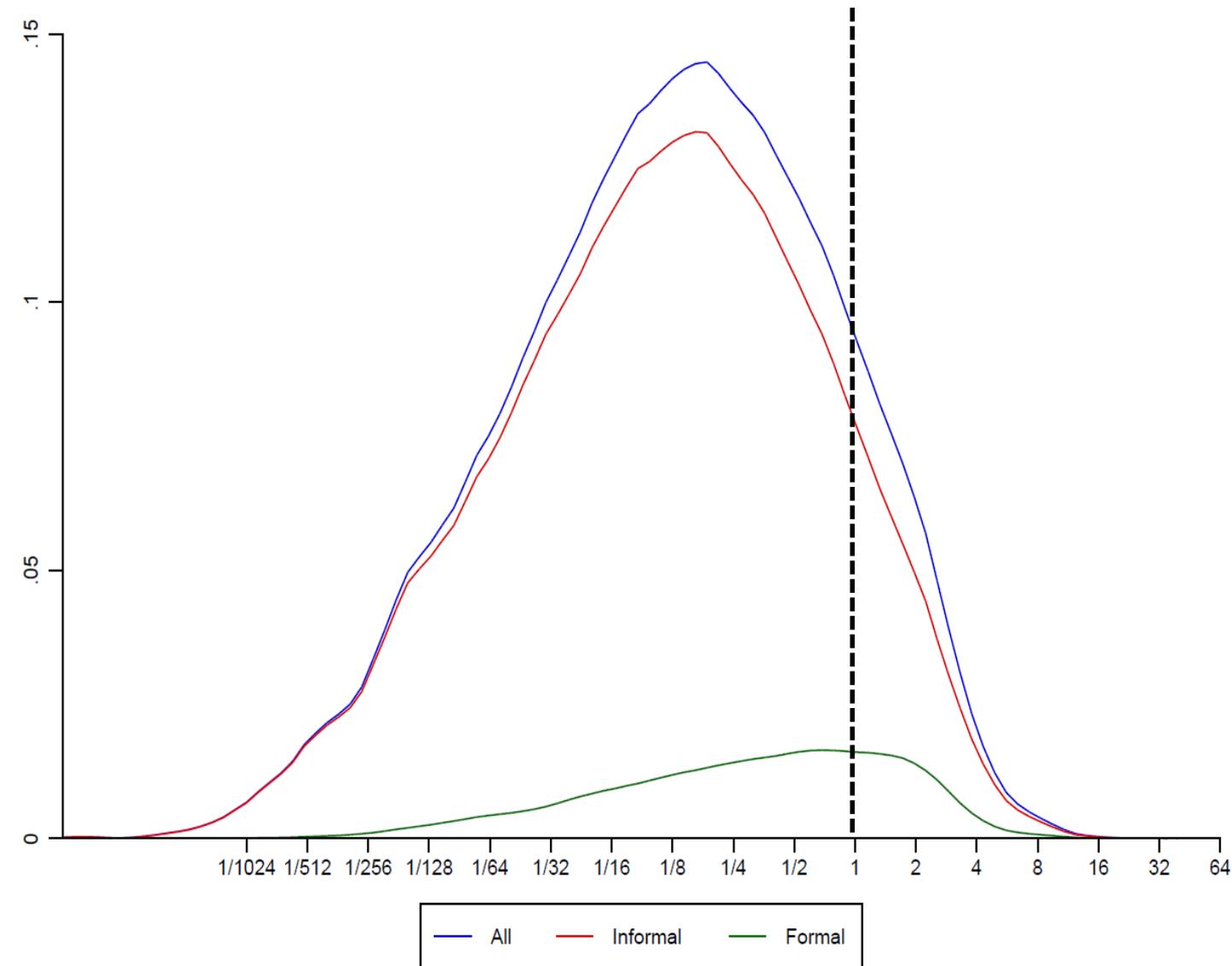
Ejemplo hipotético de dispersión de productividades entre empresas

- El sector “elaboración de camisas para hombres” tiene, digamos, 8 empresas
- Cada empresa tiene productividad $P_1, P_2, P_3, P_4, \dots, P_8$.
- El nivel de productividad promedio del sector es, digamos P^*
- La distribución de productividades en ese sector es:



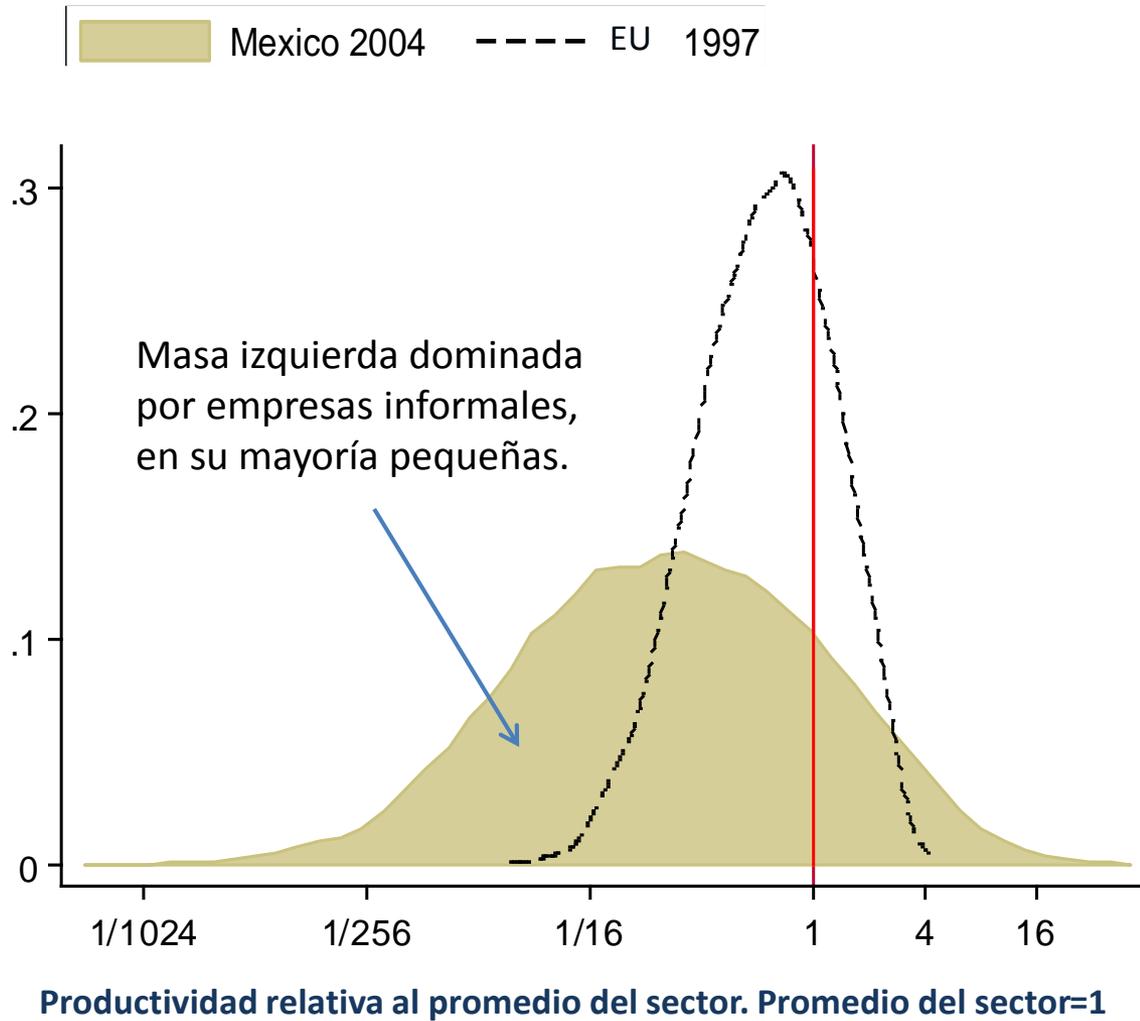
México, distribución de productividades, 2013

(4.1 millones de establecimientos agrupados en 691 sectores a 6 dígitos)



- La mayoría de las empresas tienen productividades por debajo del promedio de su sector.
- De estas, la gran mayoría son informales.
- Sin embargo, no todas las empresas informales son menos productivas que las formales.

Comparación de productividades, EU vs. México



Comparado con EU, en México coexisten empresas dentro de un mismo sector con niveles de productividad muy diferentes.

Si los mecanismos de asignación de recursos en México funcionasen como en EU, **la productividad de las manufacturas en México sería 36% mayor.**

- Parte del problema de productividad se asocia a la atomización de la actividad económica entre muchas empresas muy pequeñas, altamente improductivas, pero que sobreviven en el mercado.
- Otra parte se refleja en el elevado nivel de auto-empleo.
- Una implicación es que muchas personas con pocas habilidades empresariales se ocupan en micro-negocios, o por cuenta propia, cuando su productividad sería mayor si se ocupasen en una empresa.
- Otra implicación es que parte de la inversión se canaliza a empresas poco productivas (y menos a las empresas más productivas). Una parte del ahorro doméstico se intermedia a través de las familias a estas empresas y no a través del sistema financiero.
- Economías de escala o de alcance muy bajas, inversiones en proyectos improductivos (pero privadamente rentables), excesivo empleo por cuenta propia, poca especialización y capacitación, alta rotación.....

La productividad de todas las empresas cuenta

- La productividad de una economía no es más que un promedio de la productividad de sus empresas.
- Si P_i es la productividad de la empresa i , y a_i su participación en los recursos totales, la productividad agregada, PA , es:

- $$PA = a_1P_1 + a_2P_2 + a_3P_3 + \dots + a_{xxxx}P_{xxxx} \qquad \sum_{i=1}^{xxxx} a_i = 1$$

- Cada pequeña empresa puede capturar una proporción muy menor de los recursos productivos (a_i muy baja), pero la suma de todas puede representar una proporción importante del total de recursos productivos.

El sector informal absorbe muchos recursos

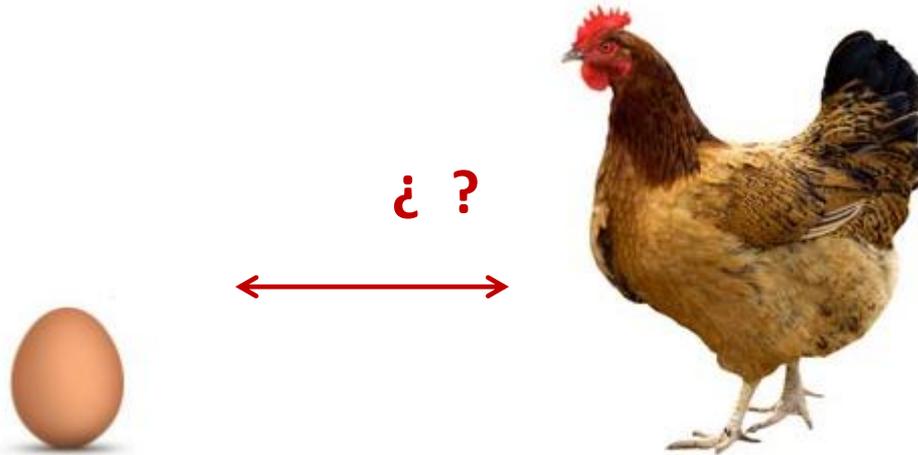
México, 2013 (porcentajes)

	Formales		Informales		Total
	Legales	Mixtas	Legales	llegales	
Empresas					
0 - 5	1.98	3.46	71.16	14.99	91.58
6 - 10	0.92	1.14	0.94	1.54	4.55
11 - 50	1.02	0.94	0.48	0.68	3.12
51+	0.27	0.24	0.20	0.04	0.75
Total	4.19	5.77	72.79	17.26	100.0
Trabajadores					
0 - 5	1.39	2.50	26.84	8.96	39.69
6 - 10	1.65	2.02	1.57	2.66	7.90
11 - 50	5.19	4.64	2.46	3.03	15.31
51+	13.64	13.31	8.82	1.33	37.10
Total	21.86	22.47	39.69	15.98	100.0
Capital					
0 - 5	1.95	2.32	9.86	4.60	18.73
6 - 10	2.14	1.65	1.49	1.43	6.71
11 - 50	5.38	3.84	4.18	1.86	15.26
51+	20.62	19.41	17.90	1.37	59.29
Total	30.10	27.22	33.44	9.25	100.0

El 42% del acervo de capital y el 52% del empleo en las manufacturas, el comercio y los servicios está en empresas informales.

Ésta es la pregunta equivocada:

¿La informalidad causa baja productividad, o la baja productividad causa informalidad?



Ni la baja productividad **causa** informalidad, ni la informalidad **causa** baja productividad.

Ambos fenómenos resultan del entorno **E**(L, C, T, Z) que perciben empresas y trabajadores: regulaciones laborales y sociales, impuestos, subsidios, condiciones de acceso al crédito, confianza en las instituciones; en suma, las reglas del juego *de jure* o *de facto*.

Con otro **E**, la asignación de recursos sería diferente. Las empresas productivas serían más grandes; las improductivas más pequeñas o no existirían; algunos empresarios serían trabajadores; los contratos laborales más estables; los incentivos a evadir la ley menores;

Ésta es la pregunta correcta:

¿Qué elementos del entorno $E(L, C, T, Z)$ generan una asignación tan ineficiente y, en paralelo, tanta informalidad?

- Responder a esta pregunta es esencial para evaluar las políticas públicas para promover la productividad, incluyendo las políticas y programas de “formalización”.
- No tenemos un diagnóstico completo para Perú de los factores que distorsionan E .
¿Es la política laboral y de aseguramiento social, o problemas del mercado de crédito, o la política impositiva, o problemas de las instituciones?

(¿Cual de las cuatro balas al corazón mató a la víctima?)

- Evidencia empírica para otros países de AL señala que una regulación laboral o de aseguramiento social mal diseñada induce a que recursos se canalicen a actividades de baja productividad. Lo mismo ocurre con algunos mecanismos de asignación de crédito, con algunos regímenes fiscales especiales, con; BID (2010).

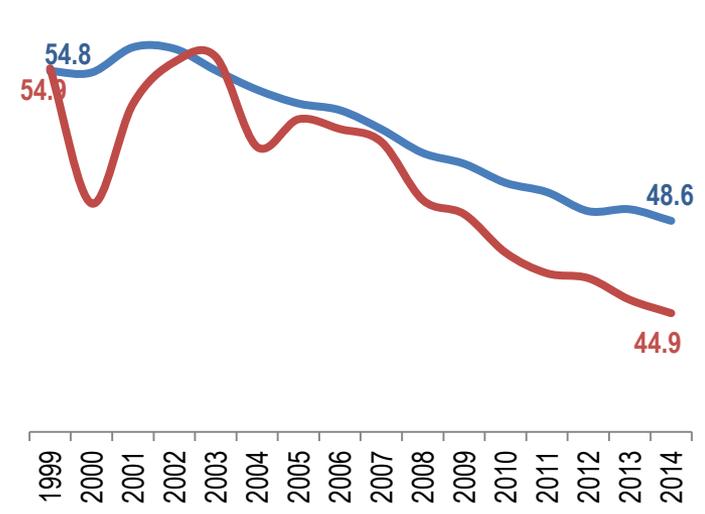
Lo crítico es reconocer que la informalidad y la mala asignación no derivan de factores genéticos, sino que son la respuesta óptima de trabajadores y empresas al entorno que enfrentan.

3. El reto de la inclusión social

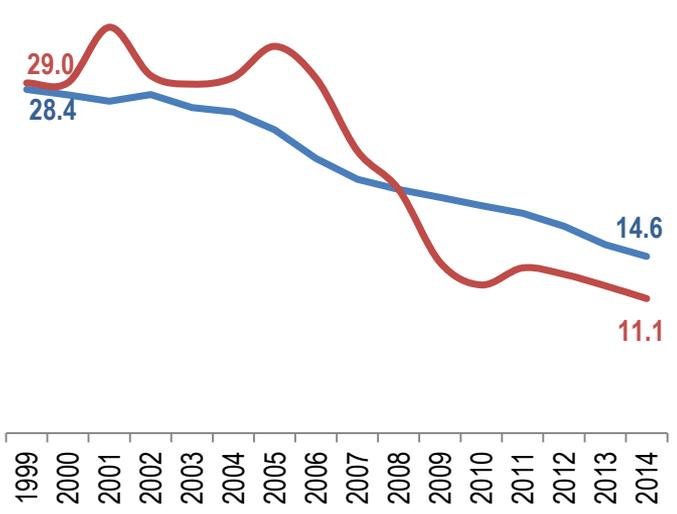
Los avances sociales del Perú son notables

Desigualdad del ingreso (Gini)

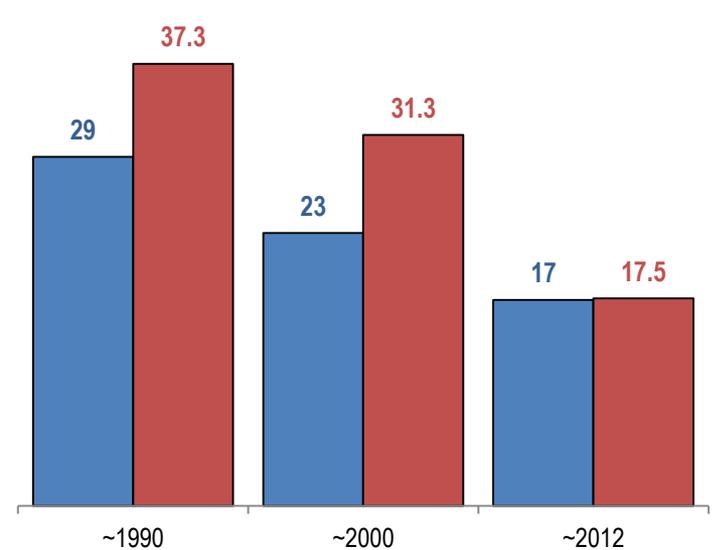
— AL — Peru



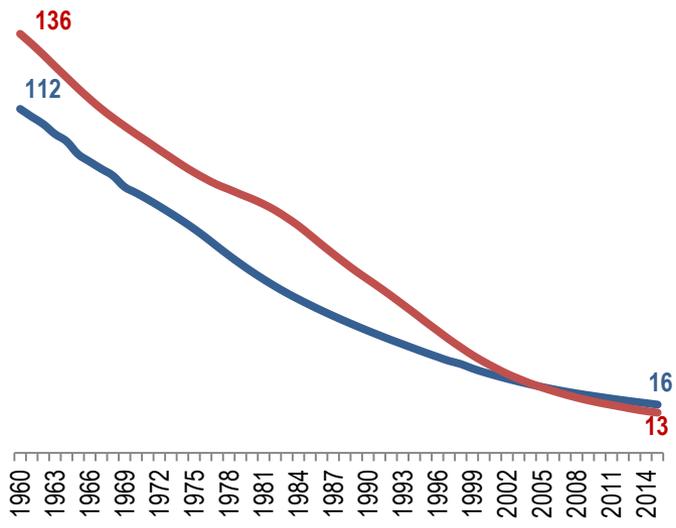
Pobreza (< U\$3.1 por día, % de la población)



Desmedro (niños menores de 5 años, %)



Mortalidad infantil (por 1000 niños nacidos)



El reto ahora es articular una política social eficaz, y congruente con los objetivos de productividad

Objetivos	Instrumentos
Protección contra riesgos (Enfermedad, longevidad, muerte, invalidez, desempleo,....)	Programas de aseguramiento social, <u>en Perú asociados al estatus laboral del trabajador y, por tanto con un doble papel</u> E (L, C, T, Z)
Formación de capital humano	Programas de desarrollo infantil temprano, de educación, de capacitación y formación para el trabajo
Redistribución/combate a la pobreza	Programas dirigidos de transferencias en especie o en efectivo.

Perú sufre la herencia de Bismarck: asimetría en el aseguramiento social

Trabajadores asalariados: beneficios que incluyen pensiones de retiro, seguro de salud, invalidez, muerte e indemnizaciones en caso de despido.

Aseguramiento social “contributivo” (ASC), financiado por una contribución proporcional al salario.

Los trabajadores cubiertos se les denomina “formales”

Trabajadores no asalariados: algunos beneficios de salud y pensiones de retiro.

Aseguramiento social “no contributivo” (ASNC) financiado de la tributación general.

Los trabajadores cubiertos se les denomina “informales” e incluyen a algunos trabajadores asalariados cuando la legislación sobre ASC es violada.

En Perú los trabajadores no dependientes o por cuenta propia no son sujetos del ASC y, aún si la fiscalización es perfecta, **nunca** serán formales.

Impacto del aseguramiento social en el mercado de trabajo

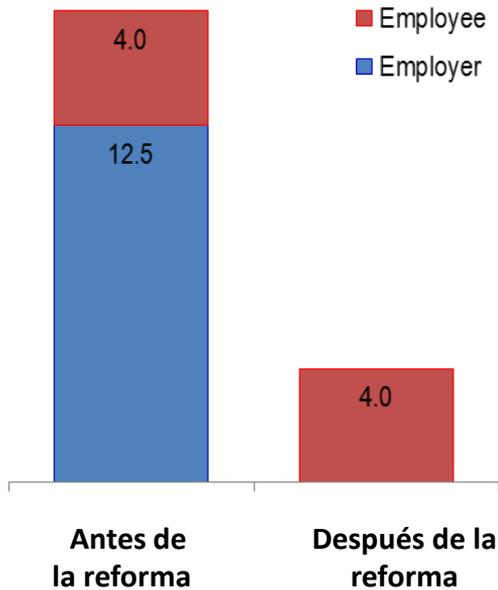
- costos del ASC (incluyendo los del despido) deben ser internalizados en el contrato entre la empresa y el trabajador. Si los beneficios son inferiores a los costos, se genera un impuesto al trabajo asalariado. Empresas y los trabajadores responden:
 - ✓ reduciendo la contratación formal,
 - ✓ cambiando la naturaleza de los contratos laborales (temporal vs. permanente),
 - ✓ o evadiendo la Ley (p. ej., achicando el tamaño de la empresa)
- costos del ASNC se financian con recursos externos a la empresa y el trabajador. Si el trabajador le asina algún valor al ASNC, se genera un subsidio al trabajo no asalariado. Las empresas y los trabajadores responden:
 - ✓ expandiendo el auto-empleo
 - ✓ violando la Ley sobre contratación de asalariados
 - ✓ expandiendo los contratos por comisión, por destajo, por obra y tiempo determinado

Punto clave:

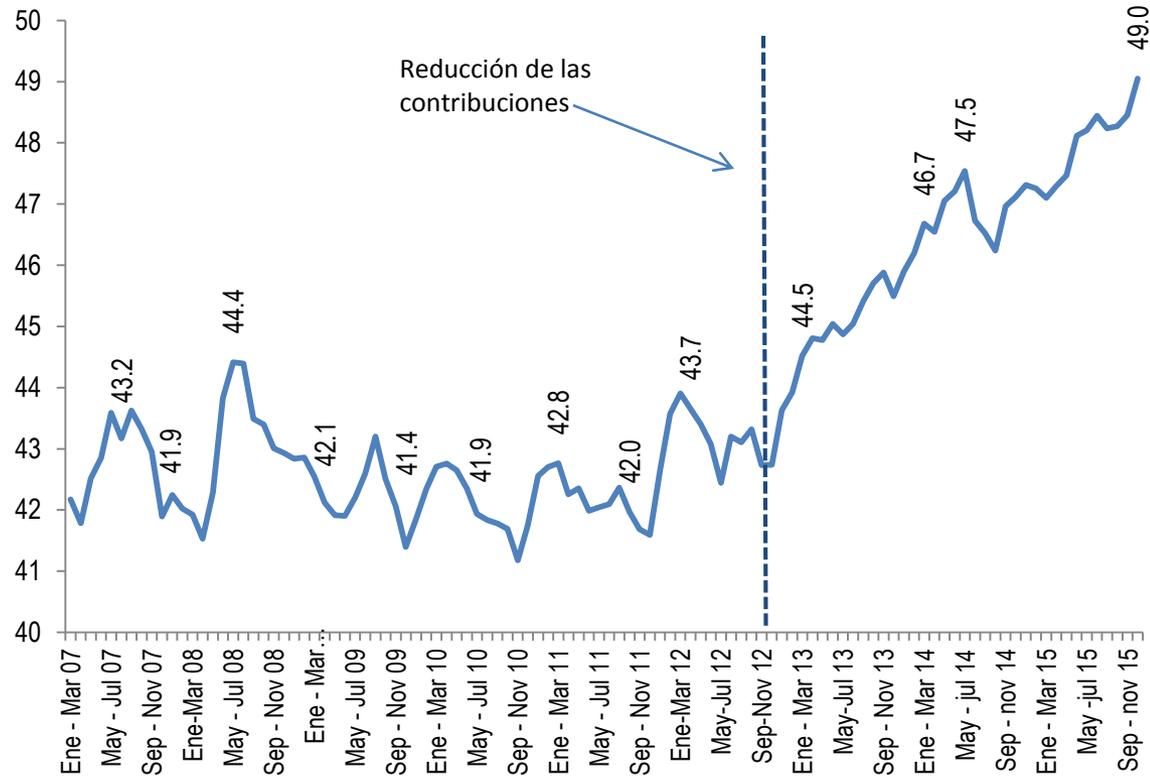
La arquitectura institucional del aseguramiento social tiene implicaciones críticas sobre la productividad porque incide en el comportamiento de empresas y trabajadores.

Evidencia del impuesto a la formalidad: la reforma fiscal de Colombia de 2012

Contribuciones a la salud



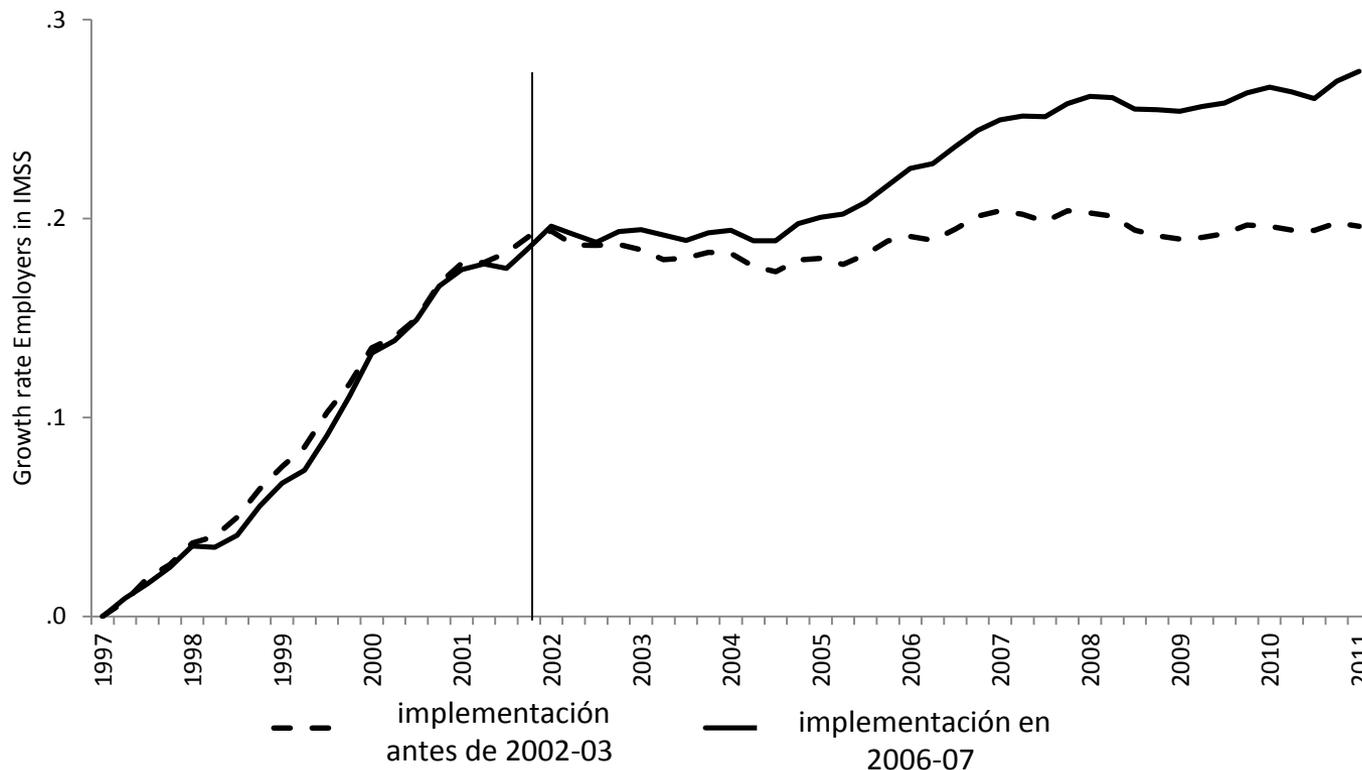
Porcentaje de trabajadores contribuyendo a una pensión



- La reforma de 2012 redujo las contribuciones en 8.5 puntos porcentuales.
- Se observó un aumento de la tasa de formalidad de aproximadamente 6 puntos, **indicando que las contribuciones, de facto, actuaban en parte como un impuesto a la nómina.**

Evidencia del subsidio a la informalidad, Seguro popular, México 2002

Efectos del SP sobre la afiliación al ASC de patrones
con hasta 50 empleados



Esta diferencia se traduce en una caída del empleo formal de 6% en las municipalidades que iniciaron primero.

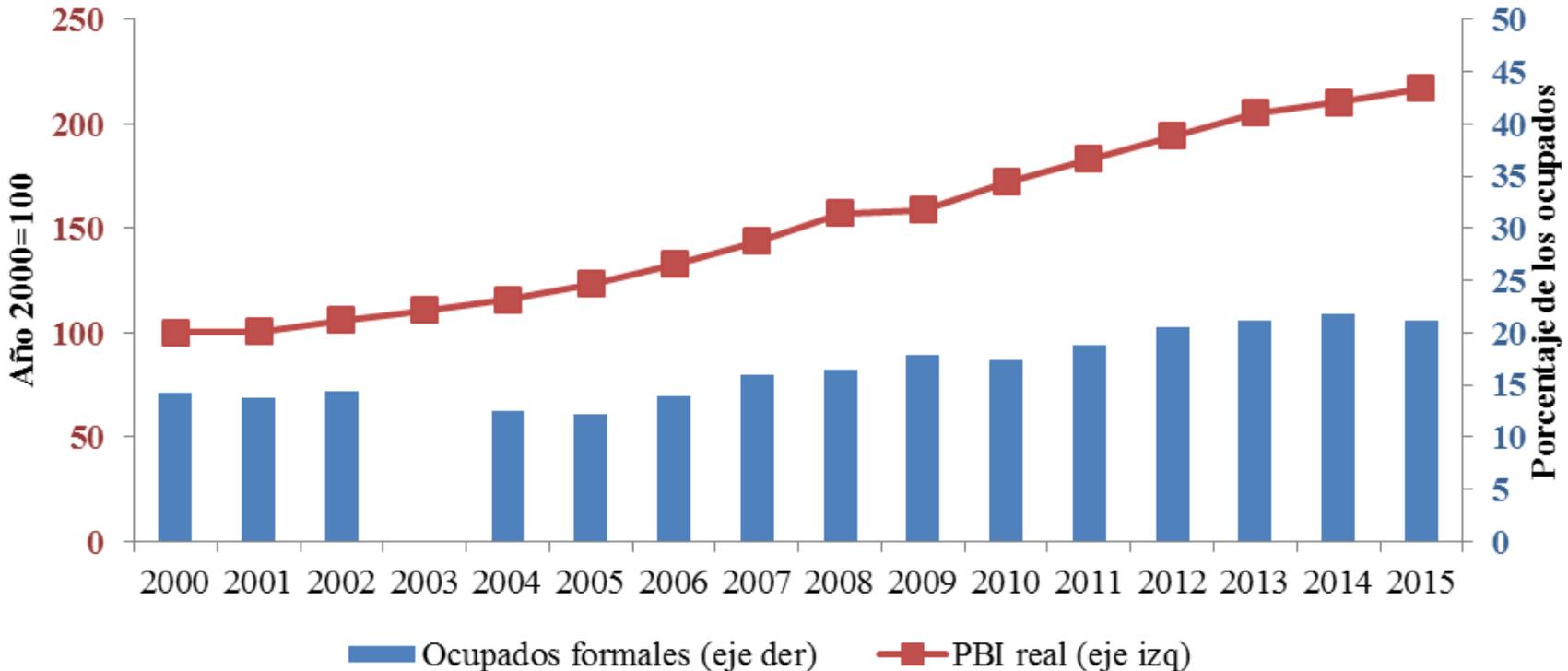
También es evidencia indirecta de mayor evasión por parte de las empresas.

- Bosch and Pages (2012) encuentran que el SP redujo el empleo formal en entre 8 y 10% entre 2002 y 2010, con efectos mayores para jóvenes y trabajadores de bajos salarios.

¿Y en Perú...?

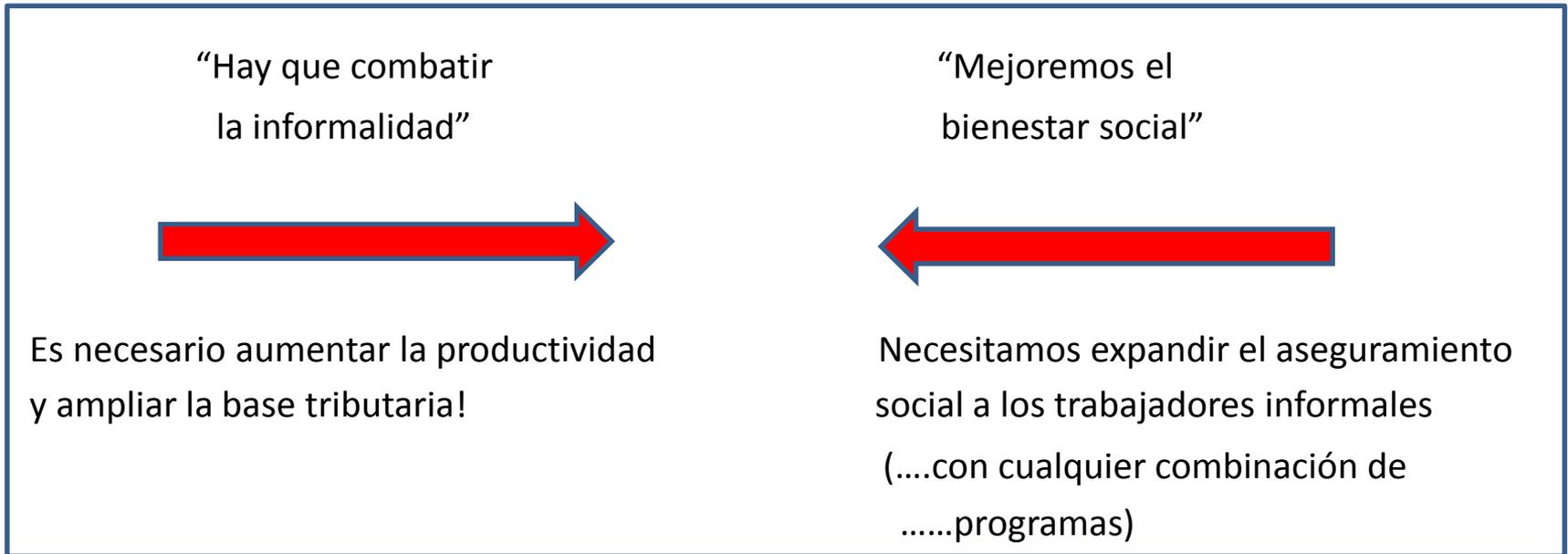
ASC (Régimen general)	ASNC								
<p>Contribuciones sobre el salario para:</p> <table><tr><td>1. Salud</td><td>9%</td></tr><tr><td>2. Pensión de retiro</td><td>13%</td></tr><tr><td>3. Otros</td><td>3%</td></tr><tr><td>4. Indemnización</td><td>X</td></tr></table> <p>(25 + X) % del salario debe ser absorbido en el contrato entre empresa y trabajador.</p>	1. Salud	9%	2. Pensión de retiro	13%	3. Otros	3%	4. Indemnización	X	<p>En 2015, 1.6% del PIB de recursos públicos para programas de salud (SIS) y 0.1% del PIB para pensiones (Pensión 65) de los trabajadores informales .</p> <p>Esto equivale a 37% del ingreso laboral promedio de un trabajador informal.</p>
1. Salud	9%								
2. Pensión de retiro	13%								
3. Otros	3%								
4. Indemnización	X								
<p>-----</p> <p>¿En cuanto valoran los trabajadores estos beneficios?</p> <p>¿Cómo reaccionan las empresas a la incertidumbre asociada a X?</p> <p>¿De que tamaño es el impuesto “puro” a la contratación formal?</p>	<p>-----</p> <p>¿Le asignan los trabajadores algún valor a los servicios derivados de este 1.7% del PIB?</p> <p>¿Cómo reaccionan las empresas al hecho que pueden despedir libremente?</p> <p>¿De que tamaño es el subsidio al trabajo informal?</p>								

- No hay evaluaciones de impacto del ASC y ASNC --**tomados en conjunto**-- sobre la composición formal-informal del empleo, la estructura de los contratos asalariados (asalariado vs. no asalariado y temporal vs. permanente), sobre el tamaño de las empresas (incluyendo estrategias de evasión), o el autoempleo.
- Pero la alta informalidad, y el hecho de que ésta haya caído poco a pesar de un contexto excepcional de crecimiento, sugieren que el impuesto a la formalidad y el subsidio a la informalidad son relevantes.



- Entre 2000 y 2015 el PBI real creció 117%; en el mismo lapso, la participación del empleo formal en el total aumentó en 7 puntos porcentuales.

- Perú tiene el gran reto de expandir el aseguramiento social a los trabajadores informales.
- Pero enfrenta un marco institucional heredado de Bismarck que hace que alcanzar esta meta sea a costa de intercambios costosos entre productividad y bienestar social.

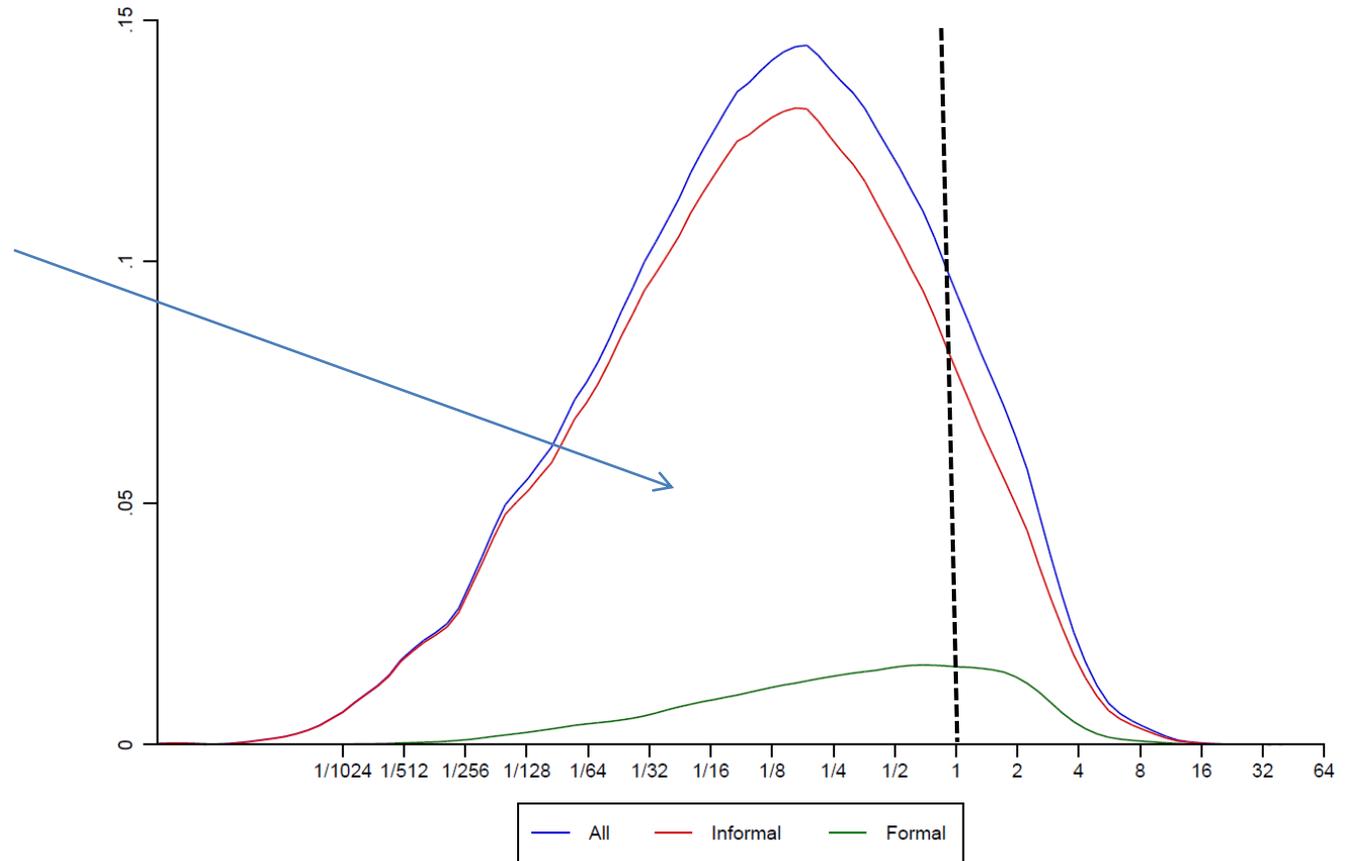


4. Programas de formalización

Regreso a la productividad

La evidencia sugiere que L en $E(.)$ juega un papel clave en esta situación.

Sin embargo, otros factores en $E(.)$ también contribuyen, incluyendo el régimen tributario y el mercado de crédito.



El régimen fiscal en Perú no ayuda

	Microempresa (hasta 150 UIT)	Pequeña empresa (hasta 1700 UIT)	Empresa mediana (hasta 2300 UIT)	Empresa grande
Régimen Laboral	Especial I	Especial II	General Laboral	General Laboral
Régimen Fiscal	RUS o RER o General	RER o General	General	General

UIT = Unidad impositiva tributaria.

Especial I,II = menores beneficios que General Laboral.

RUS = monto fijo sobre ventas; RER = 1.5% ingresos netos; General = 28% utilidades

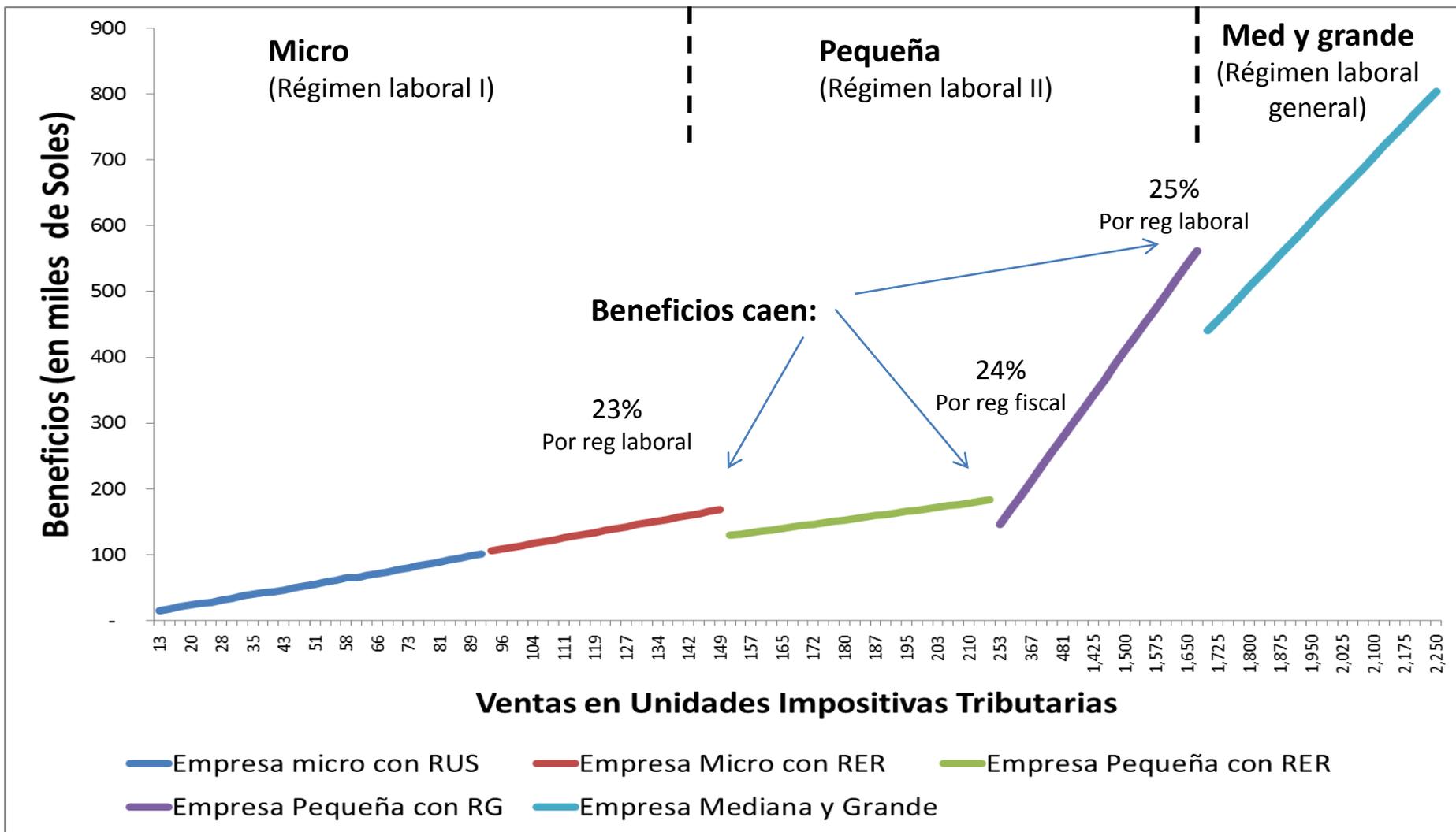
La interacción entre el régimen fiscal y el laboral:

- ✓ crea discontinuidades en la función de beneficios de las empresas, atrapándolas en tamaños menores dada su productividad,
- ✓ o permite que empresas improductivas sobrevivan.

En el fondo, las empresas productivas deben ser más grandes, por lo que el impuesto al tamaño se vuelve, *de facto*, un impuesto a la productividad.

Ejemplo hipotético de una empresa formal

(margén de beneficio de 40% sobre costos de producción, 50% trabajo y 50% insumos)



Régimen laboral I = vacaciones 15, no cesantías, no aguinaldo, no seguro de vida, despido injustificado 10 días por año.

Régimen laboral II = vacaciones 15, aguinaldo 2, cesantía 0.5 mes por año, despido 20 días por año.

Régimen General = vacaciones 30, aguinaldo 2, cesantía 1 mes por año, despido 45 días por año.

¿Formalización de quién y para qué?

1. Formalización de trabajadores para universalizar la cobertura del ASC.

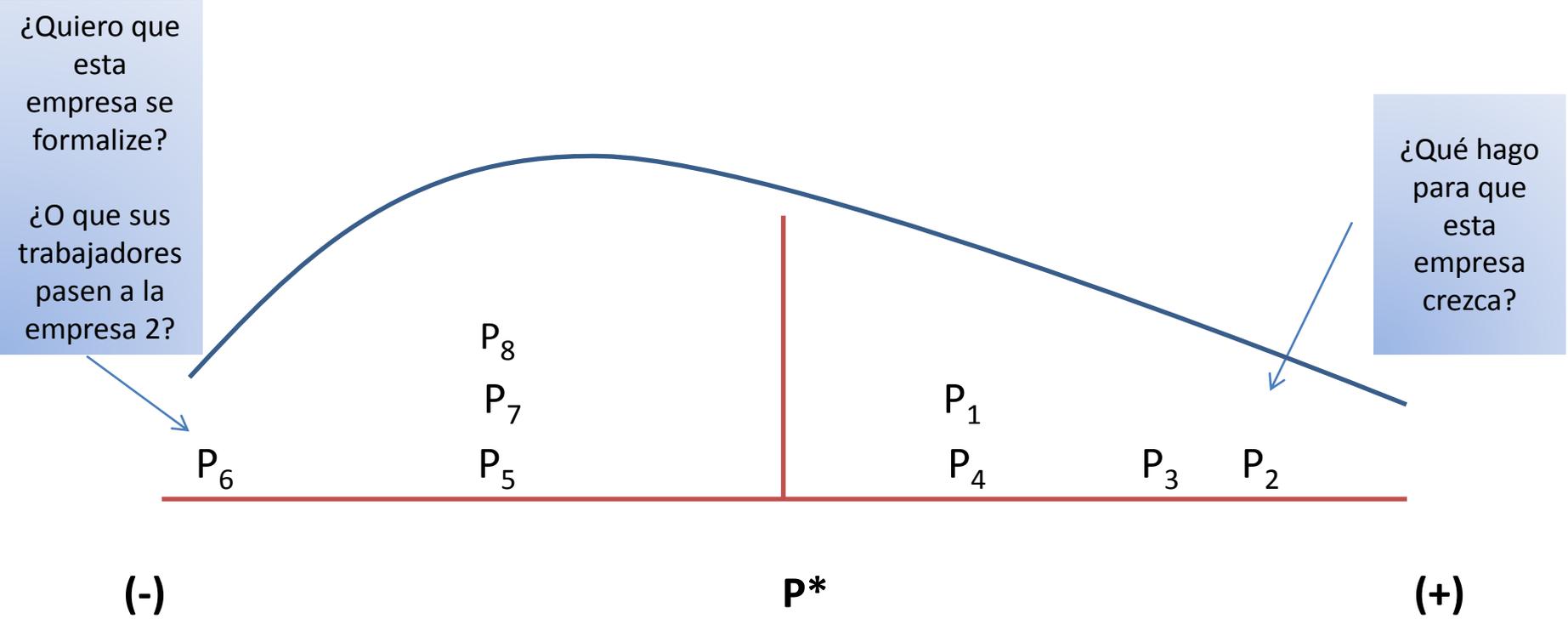
En Perú es poco probable que esto se logre, ya no todos los trabajadores están jurídicamente obligados.

Aún así, se podría avanzar a través de:

- mayor fiscalización, pero si la valoración del ASC es baja, sería muy costoso y generaría distorsiones que castigarían la productividad: las empresas cambian la estructura de sus contratos o enfrentan costos marginales contingentes muy altos para crecer. (Hacer “más costosa” la ilegalidad.)
- mejorar la valoración de los beneficios, revisando los sistemas de pensiones y de salud. (Hacer “más valiosa” la formalidad.)
- reducir los costos del ASC (tipo Colombia), pero esto requiere encontrar fuentes alternativas de financiamiento menos distorsionantes. (Hacer “menos costosa” la formalidad.)

2. Formalización de empresas para aumentar la productividad

- El sólo cambio en la “etiqueta” de la empresa (vía su registro), manteniendo constantes todos los elementos del entorno $\mathbf{E}(L, C, T, Z)$ no variará la asignación de recursos y no aumentará la productividad.
- La “formalización” a través de regímenes especiales puede generar discontinuidades para las empresas que se formalizan, y hace poco (o nada) para ayudar a empresas que ya son formales, pero que enfrentan otros problemas para crecer (altos costos contingentes laborales, crédito).
- La “formalización” sólo ayuda a aumentar la productividad en tanto reduce distorsiones.



5. Conclusiones

- En un contexto mundial menos favorable, Perú enfrenta el reto de crecer más rápidamente y avanzar en la inclusión social.
- Para ello cuenta con una gran fortaleza: la solidez de sus indicadores macroeconómicos, y la percepción de certeza y estabilidad de los agentes económicos. **Esta fortaleza debe preservarse a toda costa.**
- El reto ahora es doble: aumentar la productividad y, en paralelo, elevar la eficacia de la política social.

Dos tareas complementarias con tiempos diferentes

Tarea 1. Canalizar los recursos hacia su uso más productivo

(mejorar lo más posible el entorno \mathbb{E})

Tarea 2. Aumentar la calidad y cantidad del capital humano

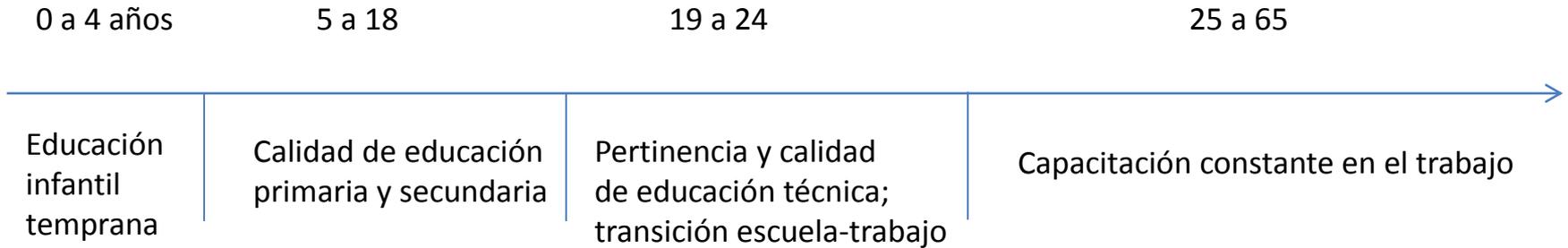
- La tarea 1 rinde más frutos a corto plazo. También es parte de la tarea 2: una economía más productiva mejora los incentivos para invertir en educación y facilita la adquisición de capital humano de los cohortes que ya están en el mercado de trabajo.
- La tarea 2 rinde frutos más lentamente, pero es indispensable para sostener el crecimiento de la productividad a mediano plazo y promover la movilidad social.

¿Qué implica la tarea 1?

- Una revisión sistemática de **cada elemento** del entorno \mathbb{E} , preguntando: ¿contribuye esa política o regulación a que los recursos fluyan a su uso más productivo? ¿No genera obstáculos o incentivos en sentido contrario?
- Esta es una tarea de gran envergadura, porque $\mathbb{E}(L,C,T, Z)$ es el resultado de una gran cantidad de programas, políticas y regulaciones, detrás de los cuales hay intereses particulares, acuerdos sociales, ideologías o arreglos institucionales muy enraizados.
- Reconocer el **doble papel** de $\mathbb{E}(L, \dots)$. Lo anterior requiere revisar de fondo cómo los programas de aseguramiento social inciden en el mercado de trabajo, evitando intercambios costosos entre objetivos de extensión de cobertura y de productividad.
- Ineludiblemente asociado a lo anterior, en relación a $\mathbb{E}(\dots T, \dots)$ repensar no solo en los regímenes especiales, sino en el balance adecuado entre impuestos a la nómina, al consumo y a las rentas.
- Además, revisar elementos de $\mathbb{E}(\dots C, \dots, Z)$ --no discutidos en esta presentación-- asociados al funcionamiento de los mercados de crédito, los costos de transacción, la confianza en las instituciones,.....

¿Qué implica la tarea 2?

- Conceptualizar la formación de capital humano con **un enfoque de ciclo de vida**.



- Las tareas 1 y la 2 son complementarias., no sustitutas. Los países que logran un desarrollo económico **sostenido** tienen incentivos razonablemente alineados en la dirección de la eficiencia, y una fuerza de trabajo bien calificada.

Impulsar la productividad y la inclusión social de forma coherente es difícil

- No hay “bala de plata” ni “varita mágica”. Poco probable que un programa individual sea suficiente.
- Requiere transformaciones microeconómicas, además de una buena política macroeconómica.
- Requiere un impulso generalizado a través de todas las actividades económicas, más allá de “grandes inversiones” en un sector particular.
- No se puede lograr sólo aumentado el gasto social, sin considerar cómo los diferentes programas inciden en la conducta de empresas y trabajadores.
- Requiere una visión integral, que alinee a todos los instrumentos de la política pública en una misma dirección.

Muchas gracias.