

Doing business
in 2006

Creating Jobs

Creando empleos: una perspectiva general

¿Cuáles fueron los países que más reformaron?

¿Dónde es fácil hacer negocios?

Menos costoso no quiere decir que haya menos protección

Se requiere más reforma en África

El éxito requiere nuevos empleos en la economía formal

Si usted estuviera abriendo una empresa nueva en la República Democrática Popular de Laos, los trámites requeridos para el inicio de actividades le tomarían 198 días. Si estuviera abriendo una empresa en Siria, tendría que invertir un capital mínimo de US\$61.000, es decir, 51 veces el ingreso promedio anual. Si usted estuviera construyendo una bodega en Bosnia, los costos de las conexiones a los servicios públicos y el cumplimiento de las regulaciones de construcción ascenderían a 87 veces su ingreso anual. Si usted tuviera una empresa en Guatemala, requeriría 1.459 días para resolver un litigio simple en los tribunales. Y si estuviera pagando todos los impuestos a la empresa en Sierra Leona, éstos ascenderían al 164% de la utilidad bruta de su empresa.¹

La apertura de una empresa es un acto de fe, incluso en las mejores circunstancias. Los gobiernos deberían estimular a los emprendedores. Y muchos lo hacen. En el año 2004, 99 países—dos tercios de la muestra considerada en *Doing Business*—implementaron 185 reformas para facilitar las actividades empresariales. Simplificaron algún aspecto de sus regulaciones a la actividad empresarial, fortalecieron los derechos de propiedad, redujeron los costos de exportación e importación, aliviaron las cargas tributarias y aumentaron el acceso al crédito.

Estas reformas permiten que las empresas crezcan más rápidamente y creen empleos. Una cifra cada vez mayor de estos empleos estará en la economía formal, debido a que los beneficios de la formalidad (como el acceso más expedito al crédito y mejores servicios públicos) suelen superar los costos (como los impuestos). Y el aumento de los empleos formales implicará que serán más los trabajadores que estarán protegidos por los sistemas de pensiones, regulaciones de seguridad y beneficios de salud.

Las mujeres, que actualmente constituyen las tres cuartas partes de los trabajadores empleados en el sector informal, serán las grandes beneficiadas, al igual que los trabajadores jóvenes e inexpertos que buscan empleo por primera vez.

El empleo es una prioridad para los países que están saliendo de algún conflicto, pues les permite absorber a los ex-soldados en la fuerza laboral, además de permitir que las familias reconstruyan sus vidas en forma rápida. Sin empleos, existe un alto riesgo de que estos países retornen al conflicto. Y los empleos dentro de la economía formal constituyen una prioridad para los países de África, que están enfrentando los mayores obstáculos para hacer negocios y están reformando con mayor lentitud que los países de las demás regiones.

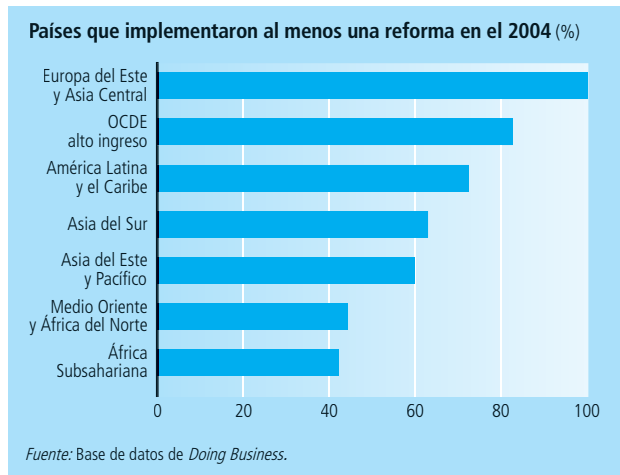
¿Cuáles fueron los países que más reformaron?

En el 2004, Serbia y Montenegro fue el líder en la implementación de los tipos de reformas capaces de incentivar el crecimiento de las empresas y los empleos, mejorando en ocho de las diez áreas estudiadas por *Doing Business* (tabla 1.1). El requisito de capital para abrir una nueva empresa se redujo de 5.000 a 500 euros. El tiempo requerido para abrir una nueva empresa se redujo de 51 a 15 días. Una nueva legislación laboral facilitó la contratación de trabajadores, permitiendo a las empresas ofrecer contratos a plazo fijo en lugar de tener que establecer contratos a plazo indefinido incluso tratándose de necesidades temporales. El tiempo requerido para resolver litigios comer-

ciales se redujo de 1.028 a 635 días gracias a un nuevo código de procedimiento civil. Los impuestos sobre las planillas de sueldos y salarios y los impuestos sobre las ventas fueron reemplazados por un impuesto al valor agregado que es más fácil de recaudar. El número de firmas nuevas registradas (formales) en el 2004 subió en un 42% durante el año anterior.

Georgia fue el segundo país que más reformó. Una nueva ley de licencias redujo de 909 a 159 el número de actividades sujetas a licencia. Se creó una ventanilla única para las solicitudes de licencia, de manera que actualmente las empresas pueden presentar todos los documentos allí, sin que se requiera la verificación por parte de otros organismos. Un código tributario

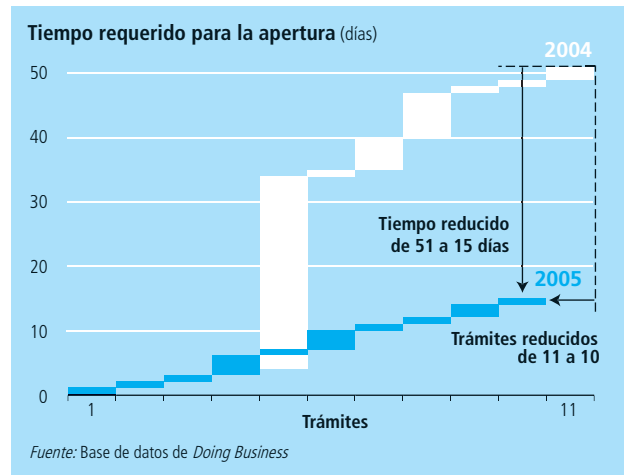
FIGURA 1.1
Todos los países de Europa del Este y Asia Central implementaron reformas



simplificado eliminó 12 de los 21 impuestos existentes. Y el plazo requerido para registrar la propiedad se redujo en un 75%, mientras que el costo bajó en un 70%.

A nivel regional, la mayor cantidad de reformas se realizaron en Europa del Este y Asia Central, donde todos los países tomaron al menos una medida para facilitar las actividades empresariales (figura 1.1). Muchas de estas reformas fueron impulsadas por la integración con la Unión Europea. Tres países de Europa del Este—Eslovaquia, Rumania y Letonia—estuvieron entre los 12 países que más reformaron en el 2004 (véase la tabla 1.1) y Eslovaquia fue el país que realizó más reformas en el 2003. Los 3 países han facilitado la apertura de nuevas empresas. Estas iniciativas parecen estar dando resultado: en el 2004, el número de aperturas de empresas aumentó en un 8% en Letonia, en un 13% en Eslovaquia y en un 22% en Rumania. Las reformas más comunes en la región, implementadas en la mitad de los países, estuvieron relacionadas con la simplificación de la adminis-

FIGURA 1.2
Facilitando la apertura de empresas en Serbia y Montenegro



tración tributaria y la reducción de las cargas tributarias. Las primeras reformas implementadas en Estonia, Rusia y Eslovaquia dieron el ejemplo.

Algunas de las reformas más audaces, que impulsaron los mayores avances en los indicadores de *Doing Business* fueron:

- La simplificación de la apertura de empresas en Serbia y Montenegro.
- La racionalización de los trámites de aduanas y documentos de comercio exterior en Egipto.
- El mejoramiento de la legislación de quiebras en Brasil.

Serbia y Montenegro trasladó los registros de constitución de las empresas de los tribunales a un nuevo registro administrativo. Los empresarios pueden registrarse en línea y la aplicación del criterio del silencio positivo garantiza una rápida aprobación. Por otra parte, una nueva base de datos electrónica unifi-

TABLA 1.1
Los países que más reformaron en el 2004

País	Apertura de una empresa	Obtención de licencias	Contratación y despido	Registro de la propiedad	Obtención de crédito	Protección de los inversores	Pago de impuestos	Comercio fronterizo	Cumplimiento de los contratos	Liquidación de una empresa
Serbia y Montenegro	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓
Georgia	✓	✓	✓	✓			✓			
Vietnam	✓			✓		✓			✓	✓
Eslovaquia	✓		✓	✓	✓					
Alemania	✓		✓					✓	✓	
Egipto	✓			✓	✓			✓		
Finlandia		✓	✓				✓			✓
Rumania	✓				✓		✓		✓	
Letonia	✓			✓			✓		✓	
Pakistán	✓			✓		✓		✓		
Ruanda					✓			✓	✓	
Holanda		✓		✓			✓			

Nota: Los países fueron clasificados, en primer lugar, en función del número de reformas y, en segundo lugar, en el caso de los países que exhibían el mismo número de reformas, en función del mejoramiento de la clasificación en el conjunto de indicadores sujetos a reforma. Cuanto mayor es el mejoramiento de un país en la clasificación en cada conjunto de indicadores, mejor es su clasificación como reformador.

Fuente: Base de datos de *Doing Business*.

cada conecta a los tribunales comerciales, oficina de estadísticas, oficina de aduana, banco nacional y municipalidades. Como resultado de estas reformas, una compañía puede comenzar a operar en un plazo de 15 días en lugar de 51 (figura 1.2).

Egipto estableció una ventanilla única para la documentación de comercio exterior y fusionó 26 aprobaciones en un total de 5. Actualmente, se aplica un plazo de 2 días para realizar los trámites de despacho de aduana. Los mejoramientos en el área de aduanas fueron parte de una reforma más amplia destinada a reducir el número de bandas arancelarias de 27 a 6, junto con simplificar los procedimientos de inspección en la frontera.

La nueva legislación de quiebras de Brasil otorga a las empresas insolventes la opción de seguir abiertas mientras se realiza la reestructuración. Los acreedores tienen más poder para dirigir los procedimientos de reorganización a través del establecimiento de comités de acreedores que votan con respecto a los planes de reestructuración. Los acreedores garantizados tienen prioridad con respecto a las demandas tributarias al momento de la venta de los activos. La nueva ley redujo a la mitad el tiempo promedio requerido para el procesamiento de

una quiebra, de 10 a 5 años, y se espera que aumente la tasa de recuperación del 0% al 7,5% de los activos de una compañía.

Sin embargo, no todas las variaciones de los indicadores de *Doing Business* fueron positivas. En el 2004, 20 países—18 de ellos pobres—dificultaron más las actividades empresariales. Entre los ejemplos, se cuentan los siguientes:

- Madagascar aumentó su requisito de capital mínimo para abrir una empresa a US\$6.500, lo que equivale a 22 veces el ingreso anual per cápita.
- Chad subió los impuestos de transferencia y los gastos notariales asociados al registro de la propiedad. Los impuestos y costos asociados a la compra de terrenos o edificaciones ascienden al 21% del valor respectivo, uno de los niveles más altos del mundo.
- Mauritania aumentó la tasa de impuesto a la renta de las empresas del 20% al 25%, siendo el único país que aumentó este impuesto en el 2004.

¿Dónde es fácil hacer negocios?

Nueva Zelanda posee la regulación comercial más expedita del mundo, medida en términos de los indicadores de *Doing Business* (tabla 1.2). Singapur ocupa el segundo lugar y Estados Unidos ocupa el tercer lugar. Tres países del Este de Asia—Tailandia, Malasia y Corea—se encuentran entre los 30 mejores. También los países bálticos: Lituania, Estonia y Letonia. Su lugar en la clasificación constituye un logro notable, debido a que sólo ha transcurrido una década desde que iniciaron las reformas.

Sin embargo, la clasificación con respecto a la facilidad para hacer negocios también muestra que muchos reformadores siguen teniendo un largo camino que recorrer. A pesar de que Europa del Este fue la región que más reformó, algunos de sus países siguen ocupando una baja posición en la clasificación con respecto a la facilidad para hacer negocios. Por ejemplo, Serbia y Montenegro ocupa el lugar 92, Croacia el 119 y Ucrania el 124. Egipto, otro país que estuvo entre los que más reformaron en el 2004, ocupa el lugar 141. E India, a pesar de haber hecho grandes avances en las áreas de la recuperación de garantías y la facilidad para registrar la propiedad, ocupa el lugar 116, equivalente a 24 lugares más atrás de China.

Las clasificaciones con respecto a la facilidad para hacer negocios no describen el panorama completo. El alcance del indicador es limitado. No considera la proximidad de un país a los grandes mercados, la calidad de los servicios de infraestructura (distintos de los servicios relacionados con el comercio fronterizo), la seguridad de la propiedad ante robos y saqueos, ni las condiciones macroeconómicas. Por lo tanto, si bien Jamaica ocupa un lugar más alto (el 43) que Francia (el 44) en el área de la facilidad para hacer negocios, esto no quiere decir que para las empresas sea más fácil operar en Kingston que en París. El alto índice de criminalidad y los desequilibrios macroeconómicos—dos problemas no estudiados directamente en *Doing Busi-*

ness—convierten a Jamaica en un destino menos atractivo para la inversión.

No obstante, una buena clasificación en el área de la facilidad para hacer negocios sí significa que el gobierno ha creado un ambiente regulatorio conducente al crecimiento. Con frecuencia, los mejoramientos en los indicadores de *Doing Business* dan cuenta de reformas más amplias a las leyes y a las instituciones, que afectan más que los meros procedimientos administrativos y el tiempo y costo requeridos para cumplir con la regulación empresarial.

TABLA 1.2

Las 30 mejores economías en el área de la facilidad para hacer negocios

1 Nueva Zelanda	16 Estonia
2 Singapur	17 Suiza
3 Estados Unidos	18 Bélgica
4 Canadá	19 Alemania
5 Noruega	20 Tailandia
6 Australia	21 Malasia
7 Hong Kong, China	22 Puerto Rico
8 Dinamarca	23 Mauricio
9 Reino Unido	24 Holanda
10 Japón	25 Chile
11 Irlanda	26 Letonia
12 Islandia	27 Rep. de Corea
13 Finlandia	28 Sudáfrica
14 Suecia	29 Israel
15 Lituania	30 España

Nota: Las clasificaciones obtenidas por todas las economías se informan en las tablas de los Países. La facilidad para hacer negocios corresponde al promedio de las clasificaciones de cada país en las 10 áreas cubiertas en *Doing Business* in 2006. Las clasificaciones de este año no son comparables con las del año pasado, debido a que se han incluido tres nuevos conjuntos de indicadores: la obtención de licencias, el pago de impuestos y el comercio fronterizo. Véanse las notas de datos para mayores detalles.

Fuente: Base de datos de *Doing Business*.

Menos costoso no quiere decir que haya menos protección

El hecho de obtener una buena clasificación en el área de la facilidad para hacer negocios no significa que un país no tenga regulaciones. Pocas personas afirmarían que las empresas hacen lo que quieren en Nueva Zelanda, que se explota a los trabajadores en Canadá o que los acreedores obtienen el embargo de los activos de los deudores sin un proceso justo en Holanda. Y para proteger los derechos de los acreedores e inversores, junto con establecer o mejorar los registros de crédito, lo que se requiere no es menos sino más regulación para integrar la lista de los 30 mejores.

Todos los países que ocupan los primeros lugares regulan las empresas, pero lo hacen de maneras menos costosas y engorrosas. Consideremos los 8 países nórdicos, todos los cuales forman parte de la lista de los 30 mejores: Noruega (5), Dinamarca (9), Islandia (12), Finlandia (13), Suecia (14), Lituania (15), Estonia (16) y Letonia (26). No son países que exhiban una

falta de regulación. Por el contrario, tienen regulaciones simples que permiten que las empresas sean productivas y centran la intervención en las áreas en las que realmente cuenta: la protección de los derechos de propiedad y la prestación de servicios sociales.

Los países nórdicos aplican impuestos moderados a altos para las empresas: 40% de las utilidades brutas en Estonia, 42% en Lituania, 53% en Suecia y 60% en Noruega. Sin embargo, sólo el 8% de la actividad económica se realiza a través de empresas no registradas (sector informal). Esto se debe a que las empresas reciben excelentes servicios públicos por lo que pagan. Por ejemplo, Dinamarca cuenta con la mejor infraestructura del mundo.² Noruega es el mejor clasificado en el índice de desarrollo humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Suecia ocupa el lugar inmediatamente siguiente.³ En estos países, como también en el resto de los 30 mejores, los reformadores no tienen que escoger entre facilitar las actividades empresariales y proveer protección social. Han encontrado la manera de hacer ambas cosas.

Se requiere más reforma en África

Si las autoridades responsables de la reforma de la empresa en África están buscando un ejemplo, deberían mirar a su alrededor, a Ruanda. En el año 2001, una nueva ley de sociedades y una nueva legislación laboral facilitaron la apertura de empresas y la contratación de trabajadores. Al año siguiente, el gobierno dio inicio a la reforma del proceso de registro de títulos de propiedad. Posteriormente, en el 2004, Ruanda ingresó a la lista de los 12 países que más reformaron (véase la tabla 1.1). Se procedió a la racionalización de los trámites de aduana y se mejoró el registro de crédito. También se simplificaron los procedimientos judiciales, haciendo más expedita la ejecución del cumplimiento de los contratos. El presidente del país ha explicado la importancia de la reforma judicial: "Como reza el dicho, la justicia retrasada es justicia denegada. Nuestros tribunales están sobrecargados por un creciente cúmulo de casos rezaga-

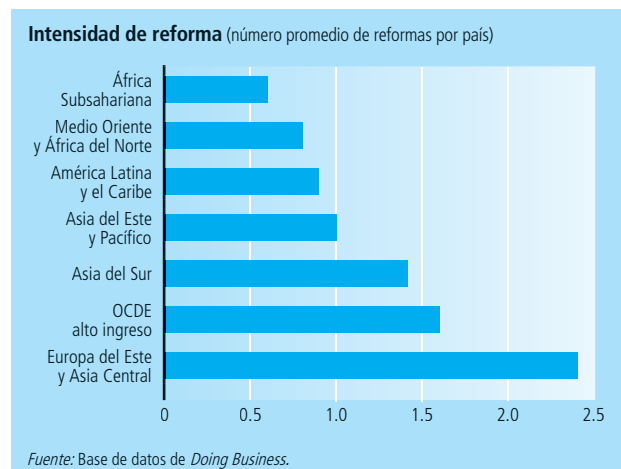
dos, algunos de los cuales datan de hace 10 años o más. Las personas ricas, poderosas y bien relacionadas obtienen un trato preferencial. . . . Uno de los mayores problemas que enfrenta nuestro programa de reconstrucción nacional es el mal funcionamiento del sistema judicial."⁴ Desde el inicio de la reforma, Ruanda ha tenido un crecimiento económico que promedia el 3,6% anual, uno de los niveles más altos de África.

Existen otras historias de éxito en los países sub-saharianos. En el 2004, Nigeria implementó 3 reformas, relacionadas con la apertura de empresas, las prácticas laborales y la información crediticia. Mauricio, que ocupa el lugar 23 entre los países que ofrecen mayores facilidades para hacer negocios, realizó 2 reformas. Sudáfrica ocupa el lugar 28 en el área de la facilidad para hacer negocios y Namibia, el 33. Estos países pueden inspirar a otros países de la región, de la misma manera en que el éxito de Japón motivó reformas en otras partes de Asia del Este y el éxito de Chile ha energizado a sus vecinos latinoamericanos. Algunos gobiernos africanos están respondiendo, como lo demuestran las ambiciosas reformas planificadas en Burkina Faso, Lesoto y Malawi, entre otros países.

La reforma se necesita con urgencia. Los empresarios enfrentan más obstáculos regulatorios en África que en ninguna otra región. Sin embargo, en el 2004, la reforma fue más lenta en África que en las demás regiones (figura 1.3). Los 16 países de África Occidental realizaron sólo 2 reformas: Camerún implantó un límite de 7 días para el despacho de aduanas y Costa de Marfil permitió que los empleadores registren a los trabajadores en el fondo del seguro social en 1 día en lugar de 2 semanas. A través de la región, por cada 3 países que mejoraron la regulación, 1 la volvió más engorrosa.

FIGURA 1.3

África tiene la menor intensidad de reforma en el 2004



El éxito requiere nuevos empleos en la economía formal

“Lo primero que quiero es tener un trabajo de cualquier tipo,” dice un joven ecuatoriano de 18 años de edad en Voces de los Pobres, una encuesta del Banco Mundial que intentó captar las perspectivas de la gente pobre de todo el mundo. La gente sabe cómo escapar de la pobreza (figura 1.4). Lo que necesitan es encontrar un trabajo decente. Los estudios lo confirman: la amplia mayoría de las personas que logran salir de la pobreza, lo hacen iniciando su propia empresa o encontrando trabajo en una empresa ya existente.⁵

Un mejor desempeño en el área de la facilidad para hacer negocios está asociado a un mayor número de empleos (figura 1.5). Nueva Zelanda, el líder mundial en las condiciones para hacer negocios, tiene un desempleo de 4,7%. En Grecia, el país de la OCDE con la peor clasificación (80) en los indicadores de *Doing Business*, el desempleo alcanza el 10,9%.

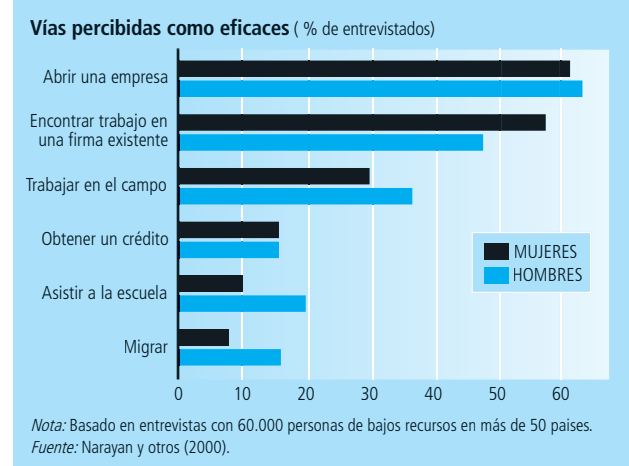
Estudios anteriores confirman este patrón. La creación de empleos trimestral en Portugal, uno de los mercados laborales más fuertemente regulados, corresponde al 59% de la cifra para Estados Unidos, en términos per cápita. Una empresa portuguesa exhibe un 40% menos de probabilidades de generar empleos durante un auge económico que una empresa norteamericana.⁶ Estas recuperaciones sin creación de empleos son comunes en los mercados fuertemente regulados e implican que algunas personas permanecen desempleadas durante largos períodos.⁷

Existen enormes oportunidades para crear empleos. Si Croacia adoptara el ambiente empresarial de Dinamarca, manteniéndose iguales todos los demás factores, el análisis sugiere que el desempleo podría bajar hasta 4 puntos porcentuales (véase la figura 1.5). Si Argentina adoptara una regulación empresarial y una protección de los derechos de propiedad al estilo danés, el análisis sugiere que el desempleo podría bajar hasta 3,3 puntos porcentuales.⁸

Sin embargo, cuando las regulaciones son costosas y en-

FIGURA 1.4

La apertura de una empresa es la principal vía de salida de la pobreza



gorrosas, las empresas suelen operar en la economía informal, además de mantener un tamaño reducido, creando pocos empleos. Consideremos un ejemplo tomado de Burkina Faso. En este país, Oumarou administra una empresa de alimentos. Oumarou quisiera pasar a la economía formal para poder atender a clientes de mayor envergadura, que exigen facturas que incluyan el impuesto al valor agregado. Sin embargo, para registrar una empresa, se requiere un capital mínimo igual a casi 5 veces el ingreso anual per cápita. Sólo los gastos cuestan 1,5 veces el ingreso per cápita. Para obtener un préstamo bancario con el fin de ampliar sus operaciones, Oumarou tendría que contar con algún bien de valor para garantizar el préstamo. Pero él nunca ha registrado sus propiedades, porque para hacerlo tendría que pagar gastos equivalentes al 16% de su valor. Enfrentado a estos obstáculos, Oumarou mantiene su empresa en el sector informal, y no la hace crecer. No está solo: en un país con más de 12 millones de personas, sólo 50.000 trabajan en el sector formal privado.

La reforma puede cambiar lo anterior. El mejoramiento de los indicadores de *Doing Business* de un país al nivel del cuartil

FIGURA 1.5

La mayor facilidad para hacer negocios está asociada a un menor número de desempleados

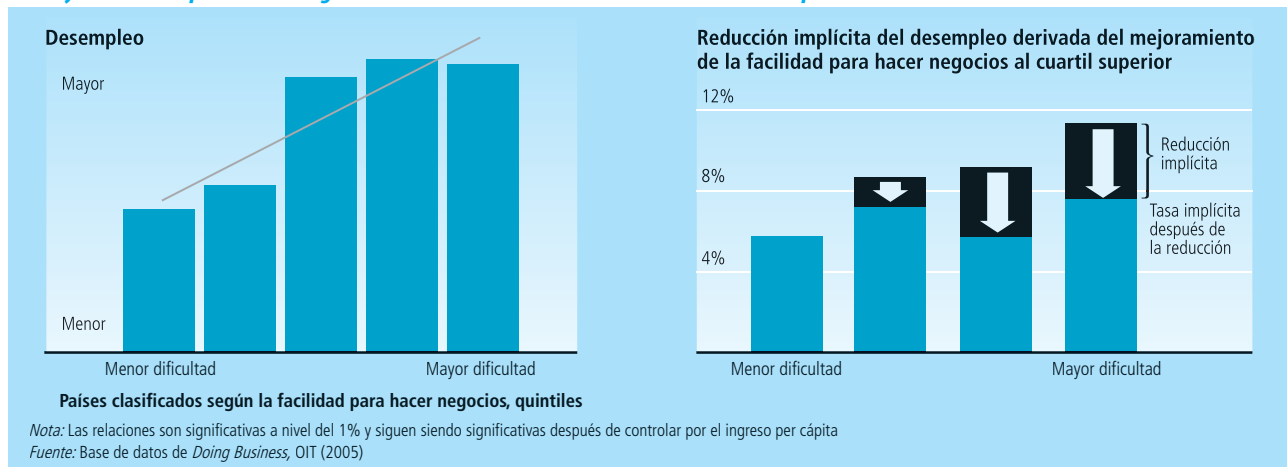
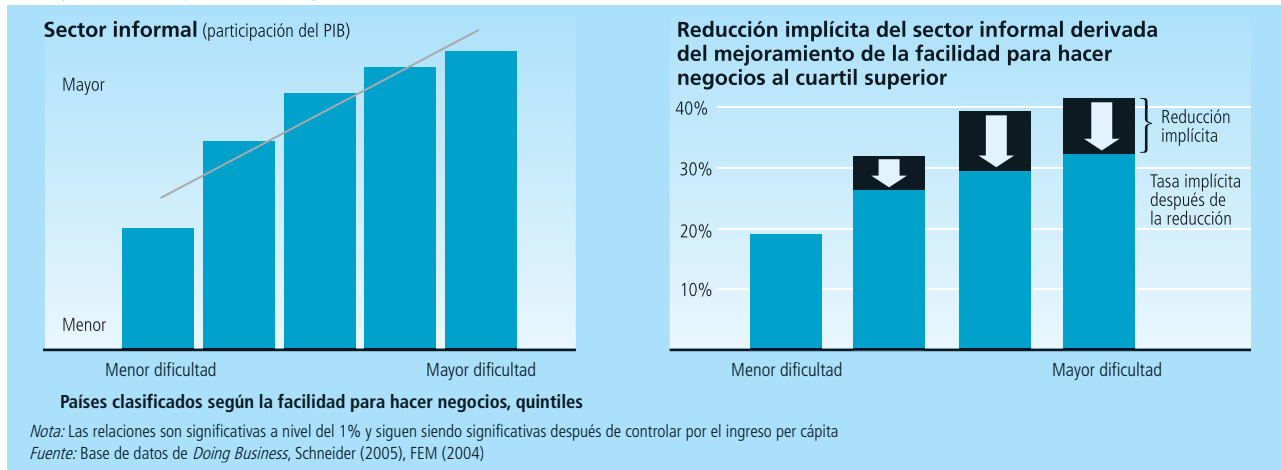


FIGURA 1.6

La mayor facilidad para hacer negocios está asociada a una menor informalidad



superior está asociado a un descenso de 9 puntos porcentuales de la participación de las actividades informales en el PIB (figura 1.6). En otras palabras, la reforma expande el alcance de la regulación llevando a las empresas y a los empleados al sector formal.

Las mujeres trabajadoras y los trabajadores jóvenes serían los mayores beneficiados por efecto de estos cambios. Ambos grupos representan una gran proporción de los desempleados (figura 1.7), cuyas oportunidades de trabajo se ven significativamente afectadas por el exceso de trabas regulatorias. En Irán, por ejemplo, un empleador no puede establecer un contrato a plazo a menos que el trabajo sea estacional. Y no se permite que las mujeres trabajen más de 8 horas diarias, una regulación bien intencionada que provoca un mayor desempleo femenino. Y no es coincidencia que el 72% de las mujeres que participan en la fuerza laboral lo hagan en el sector informal.

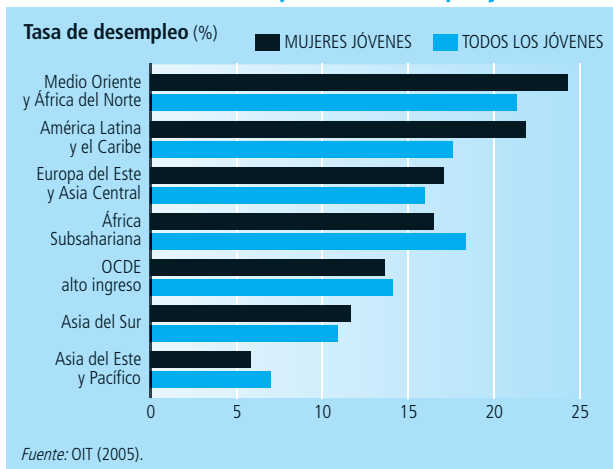
Los gobiernos de los países afectados por conflictos sienten una especial presión por crear empleos. El logro de una paz sostenida depende de la desmovilización de los ejércitos rebeldes y de encontrar medios de subsistencia para los miles de refugia-

dos y ex combatientes. Para arrojar más luces sobre la reforma regulatoria y la creación de empleos en estas circunstancias, *Doing Business* estudia 5 países afectados por conflictos: Afganistán, Eritrea, Irak, Sudán y Timor-Leste. Entre éstos, Afganistán fue el que implementó más reformas en el 2004. El número de trámites requeridos para la apertura de una empresa se redujo de 28 a 1 y el tiempo requerido para completar el proceso se redujo de 90 a 7 días. Se mejoró la infraestructura de transporte de las principales rutas comerciales afganas. Se están recopilando y digitalizando los registros de propiedad, creando la base para un nuevo registro de bienes raíces (incluso a pesar de que los registros cubren sólo un cuarto del país). También existen planes para el establecimiento de un registro de crédito, de propiedad del banco central y los bancos comerciales privados. Los registros de propiedad y crédito facilitarán el otorgamiento de préstamos por parte de los acreedores.

También abundan las reformas regulatorias exitosas en otros lugares, nuevamente con buenos resultados en términos de la creación de empleos. Desde el 2002, las reformas implementadas en Eslovaquia han ayudado a reducir el número de desempleados en 43.000.⁹ En Colombia, las reformas de la legislación laboral y de las regulaciones que rigen la apertura de las empresas han generado 300.000 empleos en la economía formal.¹⁰ Otra historia de éxito proviene de Perú; en la década pasada, el gobierno entregó títulos de propiedad a 1,3 millones de familias urbanas que no tenían derecho legal sobre sus tierras. Los derechos de propiedad garantizados han permitido que los padres trabajen en lugar de quedarse en el hogar para proteger su propiedad. Asimismo, ahora los niños pueden asistir a la escuela. Como resultado, la incidencia del trabajo infantil ha bajado casi en un 30%.¹¹

FIGURA 1.7

El Medio Oriente exhibe la mayor tasa de desempleo juvenil



Notas

¹ Definido como las ventas menos los costos materiales y laborales.

² WEF (2004).

³ PNUD (2004).

⁴ Kagame (2002, p. 8).

⁵ Vease también Fields y otros (2004).

⁶ Blanchard y Portugal (1998).

⁷ Holmes (1998).

⁸ Análisis econométrica controlando por las variables estándar utilizadas en la literatura del trabajo.

⁹ Oficina de Estadísticas de Eslovaquia (2005).

¹⁰ Echeverry y Maria (2004).

¹¹ Field (2002).