

## Inclusión Económica del Sector Informal en Panamá: Hallazgos Principales Primera Parte

El Programa de Inclusión Económica del Sector Informal en Panamá, ha sido desarrollado y auspiciado por el MEF/BID y ejecutado por el Centro Nacional de Competitividad (ATN/ME-11302). Dicho programa tiene como propósito reducir los obstáculos y costos; aumentando a su vez, los beneficios para que las microempresas entren a la economía de mercado.

El mismo se divide en los siguientes componentes:

- Mapeo de la informalidad
- Reducir los costos y obstáculos a la formalidad
- Facilitar el acceso a mercados y servicios de desarrollo empresarial
- Facilitar el acceso al financiamiento y promover la transparencia y protección al usuario bancario.
- Campaña de sensibilización y promoción de una cultura de la formalidad.
- Sistema informático de apoyo al programa de inclusión del sector informal.

En este documento se desarrollan los temas del mapeo de la informalidad, reducción de los costos y obstáculos a la formalidad y el acceso a financiamiento.

### Mapeo de la Informalidad

El objetivo del mapeo fue dimensionar y tipificar la informalidad en la MYPE de Panamá con el fin de mejorar el enfoque de las políticas y estrategias de apoyo a la formalidad y apoyar el diseño de los programas de inclusión económica del sector informal en Panamá. Además, se estableció una línea base para dar seguimiento al desempeño de las MYPE en su transición entre la informalidad y la formalidad evaluando así el impacto del programa de inclusión económica y otros programas de apoyo a la formalidad.

El mapeo se ejecutó en tres etapas: dimensionamiento de las MYPE en Panamá con base en barridos de segmentos censales seleccionados aleatoriamente por estratos; dimensionamiento del grado de informalidad basados en el cumplimiento de 4 normas y la caracterización de las MYPE de acuerdo al cumplimiento de normas y tipos de informalidad.

En campo se recorrieron más de 600 segmentos censales, más de 6,000 hogares y empresas, se identificaron 675 MYPE donde 400 de ellas se le aplicó cuestionarios detallados.

Para determinar el grado de informalidad se consideraron cuatro requisitos relacionados a la informalidad: cubrimiento de seguridad social, contar con Aviso de Operación, contar con permiso de la Alcaldía, y tener Registro Único de Contribuyente.

Como resultado del mapeo, se estima que hay 194,714 empresas formales e informales no agrícolas de hasta 20 trabajadores, con un promedio de 2.2 trabajadores por empresa. Tal como se aprecia en el cuadro N°1.

**Cuadro N°1 Distribución de Empresas y Empleo por Número de Trabajadores. Año 2010**

Número de Trabajadores	MYPEs	Promedio de Trabajadores	Trabajadores	% MYPEs	% Empleo
1	104,070	1	104,070	53%	24%
2	40,749	2	81,498	21%	19%
3 a 5	38,230	3.62	138,339	20%	32%
6 a 20	11,665	8.95	104,394	6%	24%
<b>Total</b>	<b>194,714</b>	<b>2.20</b>	<b>428,301</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Programa de Inclusión Económica del sector informal en Panamá, año 2010.

Al dimensionar la informalidad, a través del cumplimiento de requisitos formales, se observa que el porcentaje de MYPE que no cumple alguno de los requisitos varía entre el 60 y el 79% cuando cada requisito es considerado separadamente.

El requisito que más frecuentemente se cumple es el permiso de la alcaldía y de menor cumplimiento es el de pagar seguridad social. En términos de empleo, el porcentaje de trabajadores que labora en empresas que no cumplen los diferentes requisitos varía entre el 46% y 63% de los trabajadores de la MYPE. Ver cuadro N°2.

**Cuadro N°2 Informalidad de las MYPE por requisitos**

Requisitos	Empresas		Empleo	
	# 1/	%	#	%
Sin Seguridad Social (propietarios o empleados)	132,795	68.2%	258,579	60.3%
No paga seguridad social (MYPE)	154,603	79.4%	270,376	63.1%
MYPEs sin RUC	130,458	67.0%	206,163	48.1%
MYPEs sin Aviso de Operación	127,538	65.5%	199,946	46.6%
MYPEs sin permiso de Alcaldía	116,634	59.9%	198,433	46.3%

Fuente: Estimación con base en Encuesta sobre MYPEs e informalidad, CNC, 2010.  
1/ Solo se tienen en cuenta la empresa Principal pero una Hogar puede tener más de una Empresa, se incluye la que genera más ingreso.  
2/ Para la recolección de información, MYPE se definió como Empresas hasta con 20 trabajadores.



Los resultados de la encuesta confirman la hipótesis de que el fenómeno de la informalidad es un tema donde hay empresas claramente informales y formales pero también hay un muy importante segmento de empresas que están en zonas grises donde cumplen unas normas e incumplen otras.

En efecto, cuando se consideran todos los requisitos conjuntamente, y dependiendo de la variable de seguridad social que se utilice, se encuentra que sólo entre el 6% y el 9% de las MYPE donde trabajan entre el 11% y el 21% de la fuerza laboral del sector, cumplen con los cuatro requisitos. En el otro extremo del espectro se encuentran las MYPE que no cumplen con ninguno de los cuatro requisitos. Este grupo constituye entre el 34% y el 46% dependiendo de la variable de seguridad social que se utilice en donde trabajarían entre el 23% y el 28% del empleo de la MYPE.

La encuesta arroja evidencia sobre la relevancia de sensibilizar e informar a los empresarios sobre los requisitos para formalizarse, ya que aproximadamente una quinta parte de ellos declaró que desconoce si tiene que cumplir o no con algunos de los requisitos, mientras las que reconocen su obligatoriedad procuran cumplir con los mismos.

Se encuentra también que la capacidad de generar empleo de las empresas formales es superior al de las informales. En efecto, tanto la proporción de las empresas que crecen como la tasa a la que lo hace es significativamente mayor en las empresas formales que en las informales.

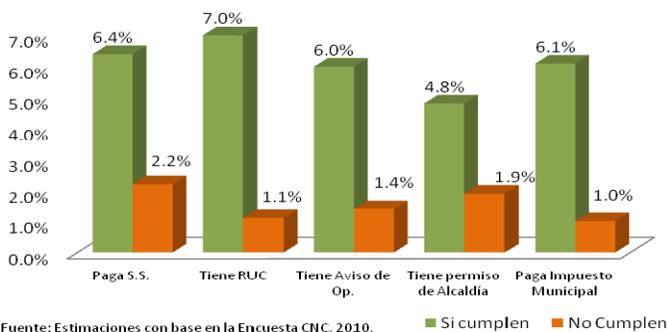
informal lo hacen de una manera racional. Cuando los costos de estar en la economía formal exceden los beneficios, la decisión racional es no estar en ese sector de la economía y migrar al sector informal.

Es importante que se tomen iniciativas de diseñar políticas públicas a favor de la formalización. Por un lado, incorporar al sector informal en el formal hace crecer la economía de un país. Ello lleva a la creación de empleos, al aumento de las oportunidades de negocios y a la consecuente disminución de la pobreza. En adición, el desarrollarse en la economía formal supone mejores niveles de vida y la reducción de algunos problemas sociales relacionados con la pobreza y la carencia de oportunidades. Para el Estado también supone la posibilidad de disponer de mayores recursos, en algunos casos a través de la vía impositiva.

Los beneficios de incorporar al sector informal en la economía formal superan sustancialmente los costos. Pero para que ello suceda el Estado debe hacer algo más que solo reducir costos operativos de los negocios formales.

La formalización de una empresa requiere costo en diversas etapas: en la apertura de la misma, en las operaciones, en el desarrollo y en el cierre o disolución de la empresa. Como se aprecia en la ilustración N°1.

**Gráfico N°1 Tasa de Crecimiento Anual de Empleo Según los requisitos que cumplen o no las empresas.**



En el gráfico anterior, observamos que en las empresas que cumplen con el requisito de Seguridad Social, el empleo crece en 6.4%, mientras las que no lo hacen solo crecen en 2.2%. Comportamiento similar, se evidencia en el resto de los requisitos, donde el empleo crece más en las empresas que cumplen con los requisitos formales que las que no lo cumplen.

### Costos y obstáculos a la formalidad

Según los informes del Programa de Inclusión Económica de la informalidad, en Panamá, quienes hacen vida en la economía

**Ilustración N°1 Fases de una Empresa Formal**



Existen, como se observa en la ilustración anterior, muchos otros costos que se investigaron en el Programa de Inclusión; no obstante, con el fin de brindar una visión general de la situación que empuja a la informalidad se desarrollaron solo dos de ellas el de apertura y el de operaciones.

Como ejemplo de los costos que acarrea la formalidad, se encuentra el de apertura de empresas, aproximadamente B/.640.00 en 67 días para una persona natural y B/.2,535.00 en 67 días para una persona jurídica.



A pesar de que se han realizado esfuerzos para promover la formalización de las empresas a través del Sistema Panamá Emprende, la investigación realizada señala que existe cierta incoherencia en relación las regulaciones de las Sociedades de Responsabilidad Limitada y Sociedades Anónimas, para permitir la limitación de responsabilidad patrimonial de los dueños de este tipo de empresas, en relación al patrimonio societario.

Cabe indicar que el costo laboral es uno de los mayores desincentivos para formalizarse en muchos países. En realidad el costo laboral afecta al clima de negocios en general y a la competitividad de un país, generando pocas empresas o empresas con poca capacidad de competir globalmente o condenadas a permanecer informales. Ante los costos laborales, los empresarios informales señalaron que prefieren permanecer en el sector informal.

Sin embargo, los empresarios informales no dejan de contratar personal creando el empleo informal al no cubrir los costos formales de la contratación. Este fenómeno produce salarios que no necesariamente se ajusta a las regulaciones de la economía formal (ejemplo: salario mínimo) y no contempla protección social ni protección por terminación de la relación laboral.

En cuanto a las instituciones relacionadas a la formalidad, a pesar del relacionamiento institucional establecido por la Ley 05 del 11 de enero del 2007, en el estudio “Diagnóstico de Procesos y Procedimientos actuales realizados por Instituciones relacionadas con la formalización de las MYPES y de apoyo y promoción” se detectó la poca articulación operativa que existe entre las instituciones principales. En ese estudio se señala como “las normas que rigen los distintos procesos han sido expedidas sin considerar requerimientos de integración y simplificación”.

Un ejemplo puede encontrarse en la conformación de la Junta Directiva del Registro Público, en la que no se prevé al MICI como integrante de dicha organización, a pesar que administra un sistema registral para acelerar la apertura de empresas vía el Sistema Panamá Emprende.

### **Facilitar el acceso al financiamiento y promover la transparencia y protección al usuario bancario.**

En Panamá, la Industria de las Microfinanzas está poco desarrollada, cuenta con un marco legal y normativo sectorializado que muestra muchas deficiencias. Existen pocas instituciones especializadas con una oferta restringida de productos financieros, limitada cobertura geográfica y un insuficiente desarrollo tecnológico que se traducen en elevados costos operativos y, por lo tanto, en elevadas tasas de interés.

Buena parte de las instituciones que componen el Sistema de Microfinanzas de Panamá opera con montos de cartera reducidos, especialmente las Empresas Financieras que tienen problemas de fondeo pues no están permitidas de captar depósitos del público. La actividad de intermediación financiera precisa operar con economías de escala, es decir: contar con un tamaño y nivel de operaciones para soportar una adecuada y necesaria infraestructura, ofrecer una diversidad de servicios financieros y todavía ser rentable.

Con excepción de los Bancos de Microfinanzas, la fiscalización que se efectúa a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, Empresas Financieras y ONG no cumple con los requisitos exigidos por las normas internacionales de prudencia y de una supervisión basada en riesgos, especialmente para las entidades que captan recursos del Público (CAC) y las que reciben recursos del Estado. La supervisión y fiscalización debería recaer en una sola entidad, y en el caso de Panamá, se recomienda que esta institución sea la Superintendencia de Bancos, la cual cuenta con gran experiencia en regulación y supervisión de bancos y con personal altamente calificado.

En el año 2008, el gobierno de Panamá aprobó una reforma al Decreto Ley 9 de 1998 (Ley Bancaria), que promovió mayor transparencia y protección al usuario de productos bancarios. La ley estipula obligaciones de los bancos y empresas que venden servicios financieros que tienen el propósito de mantener informado el cliente o usuario. También delinea los derechos del mismo cliente en cuento al servicio recibido por las instituciones financieras.

De los hallazgos encontrados en todas los componentes del Programa de Inclusión Económica del Sector Informal en Panamá, surgieron recomendaciones y propuestas específicas las cuales detallaremos en una próxima edición.

