

ECONOMÍA SUBTERRÁNEA Y EL DESAFÍO DE LA FORMALIZACIÓN

Noviembre 2021
Asunción, Paraguay

INTRODUCCIÓN

La economía subterránea genera un crecimiento económico poco dinámico con altos niveles de pobreza, con desigualdad de ingresos, con mercados financieros con escasa profundización, niveles de inversión más bajos y con una limitada capacidad de respuesta en materia de protección social ante situaciones de crisis, como quedó demostrado con la pandemia por COVID 19.

La situación país ya era complicada al término del 2019, donde el valor de la economía subterránea ascendió a USD 16.696 millones, lo que equivalía al 43,1% del Producto Interno Bruto (PIB), estos valores ya planteaban grandes desafíos.

En el informe que presentamos el año pasado, a la vez de dar a conocer estos números y la predicción del 2020 (un aumento al 46%), levantamos la voz de alarma con relación a las consecuencias de esta gran crisis poniendo en relevancia las siguientes situaciones¹:

1. Una pérdida inmediata de ingresos para las unidades económicas informales. La pérdida de ingresos y el aumento de la pobreza podrían provocar un fuerte aumento del trabajo infantil y una disminución de las tasas de matriculación escolar, especialmente de las niñas.
2. La expansión de la economía informal tras el colapso financiero y el cierre permanente de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (Mipymes) del sector formal, que desencadenaría un aumento sin precedentes del desempleo y el subempleo
3. El impacto desigual de la crisis en los distintos sectores podría desencadenar una reestructuración a gran escala de las actividades económicas. La reestructuración de las actividades de producción y las cadenas de suministro podría dar lugar a un desempleo friccional o a una mayor expansión de la economía informal.

Estas dinámicas efectivamente se verificaron a lo largo del 2020, y como lo habíamos previsto, el sector de Mipymes fue el más golpeado. Las empresas se vieron obligadas a enfrentar diversos desafíos que afectaron a su economía, sin los recursos suficientes para sobrellevar la crisis.

Atendiendo el rol relevante que dentro de la economía tiene este tipo de empresas, que en conjunto representa más del 90% de las unidades productivas de nuestro país, esta situación significó un impacto importante en los hogares que contribuyó al aumento de la informalidad en el 2020.

¹ Organización Internacional del Trabajo – OIT (2020), Panorama Laboral en tiempos de la COVID 19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe., Septiembre 2020

Entre la delicada situación económica a la que llevó el sorpresivo y extenso encierro, y los escándalos de corrupción que rodearon a los gobiernos centrales y locales en el manejo de la pandemia, no es de extrañar que muchas empresas hayan decidido mantenerse en la informalidad, unas por imposibilidad de llevar adelante el proceso de formalización y otras por no confiar en el Estado. Esta situación es descrita por la teoría de Escape y Exclusión² donde “La exclusión se enfoca en la sustracción de los beneficios del Estado y de los circuitos de la economía formal, mientras que el escape hace relación al análisis privado de costo/beneficio”. El contexto de exclusión está vinculado a la estrechez del mercado laboral y a la poca cualificación de la mano de obra, las personas son retiradas de oportunidades laborales formales.

Por otro lado, los informales voluntarios eligen esta opción porque en un análisis de costo/beneficio deducen las ventajas que reciben en la informalidad y/o las dificultades de la formalización, considerando dos razones para su decisión: la primera tiene que ver con los innumerables requisitos exigidos para legalizar la actividad informal y los costos implicados y la segunda tiene que ver con el bajo nivel de confianza en el Estado, que genera poca responsabilidad tributaria y escaso interés en cumplir las normas. Esto apoya la hipótesis de mal equilibrio en la economía, porque el Estado es incapaz de hacer cumplir las normas y como proveedor de bienes meritorios es deficiente, lo cual se refleja en la desigualdad de oportunidades y mala distribución del ingreso³.

Esta teoría se refuerza en las declaraciones de la Presidenta de la Asociación de Mipymes Industriales (Asomipymes), Guillermina Imlach quien sostiene que el motivo principal de la informalidad en Paraguay se debe a que “ser formales en este país es muy caro... existen muchos costos que las mipymes deben pagar en los distintos entes del Estado”. Datos del Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) corroboran esta situación, pues según ambas instituciones, entre el 60 y el 70% de las MIPYMES ni siquiera se encuentran inscriptas en la SET.

Además, de la situación generada con las MIPYMES, la limitada capacidad de hacer cumplir normas por parte del Estado influye también en el contrabando, un mal que persiste en el país desde décadas atrás y que genera competencia desleal afectando a la inversión privada y por ende a la generación de empleos formales.

² Perry et al, Banco Mundial (2008). Informalidad: escape y exclusión

³ Perry et al, Banco Mundial (2008). Informalidad: escape y exclusión

En este informe, presentamos las estimaciones sobre la situación de la economía subterránea en Paraguay, como aporte al proceso de toma de decisiones para revertir o disminuir su aumento y contribuir con ello al desarrollo económico y social.

Además, presentamos la iniciativa EXISTO, que colaborará con la formalización de las microempresas, trabajando principalmente con la cadena de comercialización de cada una de las empresas miembros de PRO Desarrollo, en la creencia de que la formalidad es un derecho de todos y que desde el sector privado empresarial es mucho lo que podemos aportar para lograr que más emprendedores puedan acceder a este derecho.

CAPÍTULO 1

EL CONTEXTO REGIONAL. EVOLUCIÓN DE LA INFORMALIDAD Y PANORAMA ACTUAL.

Diferentes factores han influido en el aumento de la informalidad en América Latina y el Caribe a lo largo del tiempo, entre las causas se puede destacar las ineficiencias del mercado laboral, la corrupción, el exceso de regulaciones, el alto costo de los procesos de formalización, las desigualdades económicas y sociales, entre otros.

Adicionalmente, las debilidades de la gestión institucional pública es otro factor que conlleva al aumento de la informalidad en los diferentes países. Si bien la reestructuración de la política tributaria, aplicación de leyes laborales y el mejor desempeño empresarial contribuyeron a disminuir la informalidad regional, entre los períodos de 1990-1999 a 2010-2018 la misma aún permanece en un elevado nivel.

En ese sentido, los datos mostraron que la producción informal representó el 35,8% del Producto Interno Bruto (PIB) latinoamericano entre los períodos de 2010 al 2018. Por otro lado, el trabajo informal, (medido por el empleo cuentapropista) del total de trabajadores aumentó alrededor de 1,1 puntos porcentuales entre los períodos de 1990-1999 a 2010-2018 alcanzando el 37,6%.

La disminución de la producción informal entre ambos períodos no estuvo acompañada por la reducción del trabajo informal, lo que se observa principalmente en países como Bolivia, Colombia, Honduras, Paraguay y Perú, donde las tasas de informalidad laboral se incrementaron durante el período

2010-2018 (Gráfico 1). La pandemia de la Covid-19 pudo haber generado la desaceleración de la producción informal y agravado el nivel de empleo informal en la región.

Gráfico 1. Empleo informal en América Latina y el Caribe.



FUENTE: BANCO MUNDIAL

La crisis sanitaria produjo un impacto significativo en las economías del mundo, así como en América Latina y el Caribe. La Covid-19 afectó negativamente el desempeño económico, generando contracción del PIB e inversión en 7,7% y 20%, respectivamente. Por ende, la pandemia redujo fuertemente la capacidad productiva y el mercado de trabajo, donde aproximadamente 2,7 millones de empresas de la región cesaron sus actividades y el desempleo aumentó 2,5 puntos porcentuales.

Así también, la pandemia provocó la desaceleración de la reducción de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini. Así, los individuos más afectados por la crisis sanitaria corresponden a los segmentos más vulnerables de la sociedad, donde la pobreza alcanzaría a 209 millones de ciudadanos (33,7% de la población total) en el 2021. Esta situación es preocupante considerando que los datos empíricos demuestran que los países con mayor desigualdad y menor integración social registran elevadas tasas de informalidad.

En general, el nivel de ingreso de los trabajadores independientes, así como el de aquellos que trabajan en pequeñas empresas y sectores de comercio, servicios, y de construcción disminuyeron debido a las medidas de confinamiento. Para contrarrestar la reducción del ingreso los trabajadores optaron por trasladarse al sector informal para obtener recursos que les permitieran sobrellevar la situación generada por la pandemia.

Además, la falta de cobertura de protección social en la región alcanza apenas al 60% de los trabajadores, y el porcentaje de empleados sin cobertura social es mayor para aquellos que se encuentran en la informalidad alcanzando al 65% de estos. Esta situación se ha agravado debido a la pandemia y las restricciones impuestas por los gobiernos afectando a más del 90% de los trabajadores que realizan actividades informales.

CAPÍTULO 2

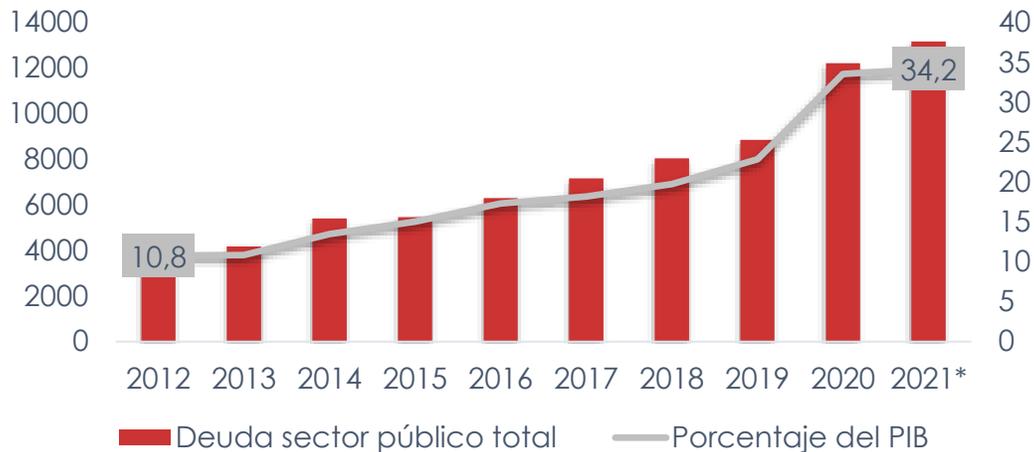
ENDEUDAMIENTO PÚBLICO E INFORMALIDAD

La pandemia agudizó la fragilidad de las economías latinoamericanas, entre ellas Paraguay. Con la finalidad de mitigar el impacto de la crisis social y económica, varios países recurrieron al endeudamiento público para mejorar la infraestructura de salud y compensar la caída del ingreso de la población.

Pese a que las medidas de endeudamiento contribuyeron a los países para atenuar los efectos negativos de la pandemia, las brechas estructurales de pobreza, desigualdad, informalidad y de género aumentaron. Además, los continuos aumentos de la deuda pública sumados a la caída de los ingresos tributarios ponen en riesgo la recuperación ya que podría generar mayor volatilidad de los flujos financieros de la región, lo que podría significar un menor crecimiento los siguientes años que dificultará la generación de empleos, reducción de la informalidad, de las tasas de pobreza y extrema pobreza, en especial en los países de ingresos bajos e ingresos medios bajos.

La deuda pública en Paraguay creció en promedio 16% anualmente en la última década, mientras que al cierre del mes de agosto de 2021 llegó al 34,2% del PIB, eso significa 8,1% más que en el 2020 (990,3 millones de dólares). Según proyecciones del Fondo Monetario Internacional, el nivel de endeudamiento seguirá elevándose en los siguientes años, lo cual pondría en riesgo las finanzas públicas dadas las dificultades para mejorar la eficacia recaudatoria, además de la rigidez de los gastos, y las limitaciones del actual modelo económico para generar producción adicional que contribuyan a mejorar los ingresos del Estado.

Gráfico 2. Evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB. Período 2012 a 2021.



FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA.

La deuda pública ha contribuido en parte a estabilizar la economía y mejorar los sistemas de salud y educación afectados por la pandemia, pero se debe mantener cautela con su incremento, principalmente en lo que se refiere a los gastos rígidos. Según estimaciones, este tipo de gastos aumentó 147,8% en la última década, representando el 77,6% del Presupuesto General de la Nación lo que limita la capacidad fiscal para asignar recursos a inversiones en áreas prioritarias, afectando a la generación de empleo en el sector privado, lo que desencadenaría en un aumento de la subocupación y las tasas de informalidad del país.

El excesivo aumento del pasivo fiscal crea un círculo vicioso de mayor endeudamiento y ralentiza el crecimiento económico a futuro, puesto que los recursos financieros que podrían utilizarse en el desarrollo de los sectores productivos se destinan en proporciones importantes al cumplimiento de los compromisos estatales.

Pese al aumento del déficit público y del correspondiente incremento de la deuda pública para financiarlo el desempleo continúa aumentando (Gráfico 3), por lo que sería recomendable aplicar medidas correctivas para atenuar el déficit fiscal y reducir la deuda pública. El financiamiento de la deuda debería ser por medio del ajuste del sistema tributario hacia la progresividad, tomando en consideración a las grandes riquezas, la formalización de las empresas y personas, y la reorientación de los gastos hacia usos más eficientes que incentiven la producción.

Gráfico 3. Evolución de la deuda de bonos, tasas de desempleo y subocupación.



(*) Al segundo trimestre

FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA E INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

Cabe mencionar que la informalidad económica no solamente es el reflejo del bajo nivel de desarrollo económico relacionado a la precariedad socioeconómica, sino también a que los contribuyentes no perciben un retorno de sus tributos en forma eficiente a través de inversiones en infraestructura de calidad, salud, educación y seguridad que son considerados relevantes para alcanzar el bienestar de la población.

Los agentes (trabajadores, empresas y familias) dependiendo de su valoración de los beneficios netos asociados a la formalidad deciden si permanecer en la informalidad o no. Entonces, la tasa de informalidad está relacionada a la gestión y la capacidad del Estado.

Adicionalmente, como se mencionó más arriba, la informalidad constituye una opción de generación de ingresos para los grupos más vulnerables, que no tienen capacidades para enfrentar los costos transaccionales (recursos financieros y tiempo) implicados en el proceso de formalización.

Considerando esta situación, dimensionar la magnitud de la informalidad es un paso previo a la elaboración e implementación de políticas orientadas a facilitar la formalización que contribuya al desarrollo económico y social.

CAPÍTULO 3 **POBREZA, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO.**

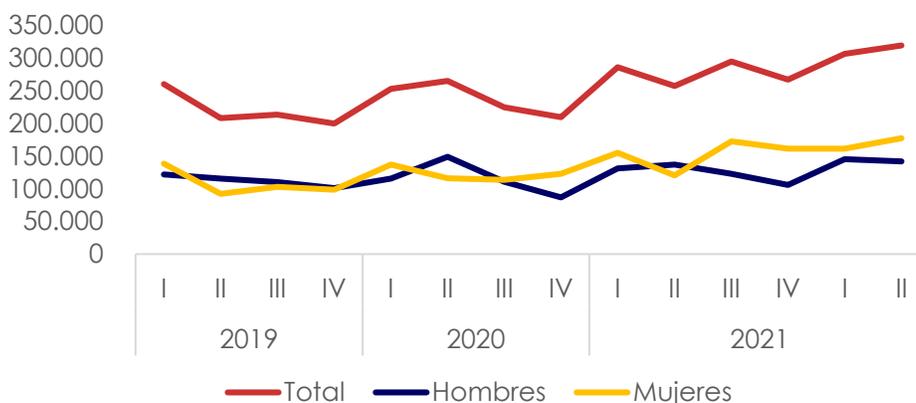
Paraguay es uno de los países que presenta mayores tasas de exclusión del mercado laboral formal en Latinoamérica. La pandemia ha dejado secuelas

sobre el mercado laboral paraguayo donde miles de trabajadores tanto del sector formal e informal se vieron obligados a abandonar temporalmente sus puestos laborales a causa de las restricciones sanitarias. Estas personas tuvieron dos opciones: buscar un nuevo empleo en el sector informal para compensar la caída de los ingresos o quedarse en casa para no exponer la salud familiar.

Con base en los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en el segundo trimestre del 2021 la población ocupada no agrícola estaba constituida por 2.673.270 personas, del cual solamente 37,3%, es decir, 996.454 ocupados son formales y el 62,7% restante, equivalente a 1.676.816 ocupados, realiza actividades no registradas por el Estado.

El INE indica que en el segundo trimestre la tasa de desempleo cerró en 8,6%, mientras que la tasa de subocupación fue de 7,9%, sumando ambas tasas se obtiene que 586.315 personas activas no tenían empleo o trabajaban menos horas de las que estaban dispuestas a hacerlo. Con relación al trimestre anterior, la tasa de subocupación por insuficiencia de tiempo aumentó 1,8 puntos porcentuales (pp) y la tasa combinada de subocupación y desocupación aumentó en 2,1 pp.

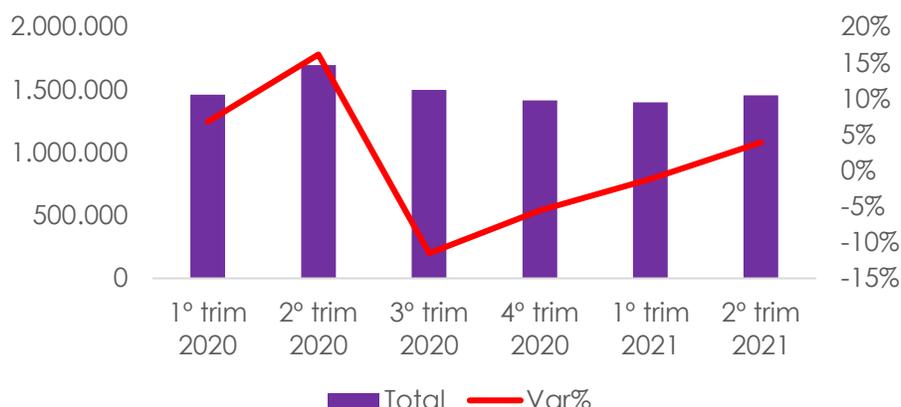
Gráfico 4. Evolución del desempleo abierto



Fuente: INE

Así también, según se observa en el Gráfico 5, la tasa de inactividad aumentó durante los dos primeros trimestres del 2020 por causa de las políticas adoptadas por el gobierno para contener los contagios de la Covid-19, esto significa que un elevado número de personas quedaron excluidas del mercado laboral. Posteriormente, se observa un descenso considerable del 11,5% de la tasa de inactividad en el tercer trimestre del 2020 con relación al trimestre precedente y esa tendencia decreciente continua hasta el 1er trimestre del 2021, para luego aumentar la tasa de inactividad en 3,9% en el 2do trimestre del 2021 lo que significa que 1.454.073 ciudadanos están fuera de la fuerza laboral.

Gráfico 5. Evolución y variación trimestral de la inactividad, 1er Trim 2020 a 2do Trim 2021.



FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE).

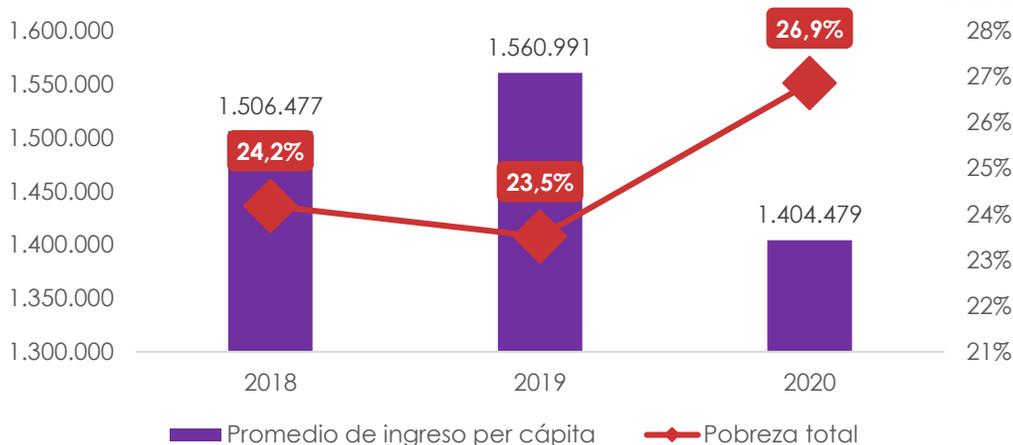
De esta manera, si bien la política aplicada por el Gobierno paraguayo permitió que el país redujera el número de contagios y muertes en el país, esta medida sanitaria tuvo un impacto significativo en los hogares desde inicios de la pandemia a través de pérdidas de empleo, aumento de la informalidad y reducción de ingresos.

La fragilidad del mercado laboral paraguayo se ha evidenciado con la pandemia, principalmente para aquellas personas cuyas tareas requieren la presencia física en sus puestos laborales, que pertenecen al sector informal y no tienen acceso a los sistemas de seguridad social.

Por otro lado, la tasa de pobreza total aumentó desde el inicio de la pandemia hasta 26,9% en 2020, eso significa que más de 1.900.000 personas están en situación de pobreza.

El aumento de la población pobre se ve reflejado en la disminución del ingreso promedio per cápita de la población (Gráfico 6). En ese sentido, muchas familias fueron golpeadas por la crisis sanitaria debido a que sus ingresos se redujeron y la ayuda estatal no fue suficiente para compensar la caída del ingreso familiar total y del consumo lo que podría tener efectos de largo plazo en la nutrición y salud de las personas.

Gráfico 6. Pobreza en porcentaje e ingreso promedio per cápita en guaraníes



FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

La pobreza y el desempleo se suman a las causas de la informalidad mencionadas en el apartado previo, pues en dichas condiciones desfavorables, la informalidad puede ser concebida como una respuesta alternativa al crear puestos de trabajo adicionales que absorben la mano de obra excedente que no logra hallar empleo en la economía formal, aliviando temporalmente las desigualdades de ingreso, pero sumiéndolos en una condición de alta vulnerabilidad y generando mayores brechas en cuanto a condiciones laborales, salario y protección social.

Tabla 1. Población ocupada informal según condición de pobreza

Condición de pobreza	Población ocupada			
	Total 1/	Ocupados informales		
		Valor absoluto	%(Fila)	%(Columna)
Total	2.696.897	1.754.295	65,0	100,0
Pobre	363.685	333.763	91,8	19,0
No pobre	2.333.212	1.420.532	60,9	81,0

Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares 2020

1/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay / No incluye empleados domésticos sin retiro

Esta mayor vulnerabilidad se puede observar en los siguientes gráficos y tablas donde se aprecia como los bajos niveles de formación, en los que incide la pobreza, aumentan la informalidad en el empleo, así como la brecha existente entre el ingreso de los trabajadores en situación de informalidad con el de aquellos que se encuentran empleados formalmente, en cada tipo de empresa según su tamaño.

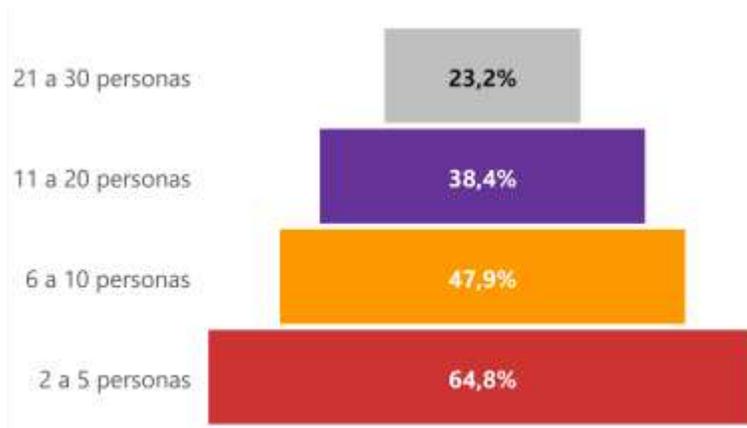
En ese sentido, en aquellas empresas que emplean de 2 a 5 personas, el salario informal es 64,8% inferior a la remuneración del sector formal, mientras que la brecha se reduce cuando aumenta el tamaño del negocio, de este modo, en las empresas que emplean de 21 a 30 personas y operan en la informalidad el salario es 23,2% menor al pagado por las formales.

Tabla 2. Población de 15 y más años de edad ocupada y ocupación informal no agropecuaria por año, según años de estudio. Periodo 2015-2020

Años de estudio	2018			2019			2020		
	Total ocupados	Ocupados informales ^{2/}		Total ocupados	Ocupados informales		Total ocupados	Ocupados informales	
		Valor absoluto	%		Valor absoluto	%		Valor absoluto	%
Total país ^{1/}	2.652.245	1.718.795	64,8	2.747.799	1.749.683	63,7	2.709.331	1.764.256	65,1
Sin instrucción	22.573	21.550	95,5	29.568	28.499	96,4	23.412	22.010	94,0
1 a 6 años	645.876	560.552	86,8	625.894	533.404	85,2	596.187	506.601	85,0
7 a 12 años	1.157.510	824.395	71,2	1.203.613	843.459	70,1	1.196.691	879.258	73,5
13 a 18 años	825.223	311.505	37,7	887.701	343.984	38,7	891.905	355.377	39,8
No disponible	1.063	793	74,6	1.023	337	32,9	1.136	1.010	88,9

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares 2015-2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2020.
1/ No incluye los departamentos, Boquerón y Alto Paraguay

Gráfico 7. Brecha salarial entre sector formal e informal, según tamaño de empresas. 4to trim 2020.



FUENTE: ELABORACIÓN MENTU CON DATOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)

Analizando las remuneraciones percibidas por la población ocupada en ambos sectores, se puede observar que las empresas que cuentan con 2 a 5 empleados y operan en la formalidad pagan un salario promedio que es 2,8 veces el del sector informal, lo que señala que en este último los trabajadores tienen menos posibilidades de cubrir sus necesidades.

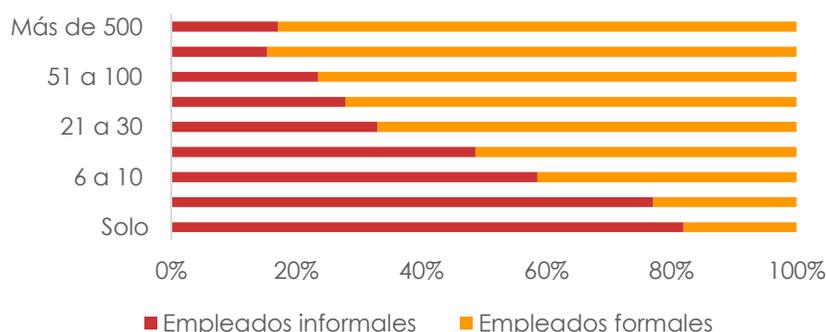
Tabla 3. Ingreso medio informal por actividad, según situación de informalidad tamaño de empresas. 4to trim 2020.

Cantidad de personas que trabajan en el negocio o empresa	Ingreso medio informal de la actividad principal	Ingreso medio formal de la actividad principal
Solo	1.177.605	2.897.154
2 a 5 personas	1.501.452	4.260.504
6 a 10 personas	2.127.914	4.086.921
11 a 20 personas	2.274.832	3.694.432
21 a 30 personas	2.547.018	3.315.310
31 a 50 personas	2.517.223	3.477.744
51 a 100 personas	3.047.440	3.478.878
101 a 500 personas	3.100.362	3.995.164
Más de 500 personas	2.624.610	4.754.870
Empleado doméstico	1.265.457	2.280.189

FUENTE: ELABORACIÓN MENTU CON DATOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)

Adicionalmente, el Gráfico 8 indica que a medida que el tamaño de la empresa es mayor, menor es el nivel de informalidad del empleo en esta. Así, en los negocios donde solamente actúa una persona la informalidad asciende al 81,9%, mientras que en aquellas empresas que emplean más de 500 personas la informalidad apenas llega al 17%. Las altas tasas de informalidad generan ineficiencias y baja productividad, lo que explica menor nivel salarial de los trabajadores informales.

Gráfico 8: Informalidad laboral según el tamaño de la empresa. 1er trim 2021



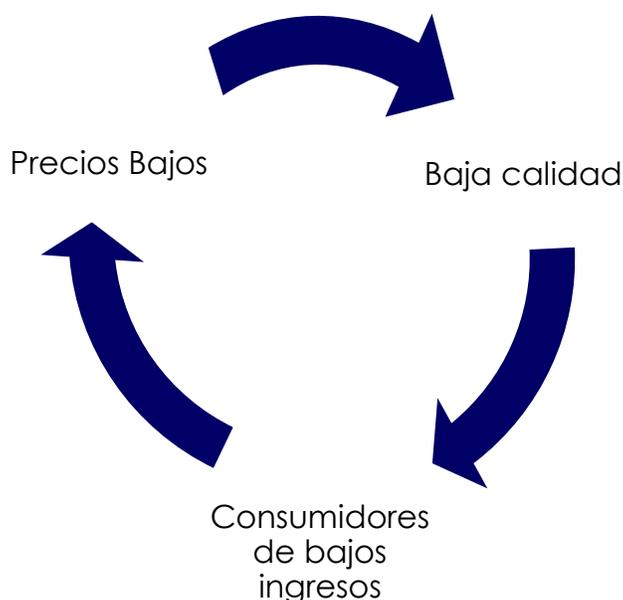
FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)

CAPÍTULO 4 EXPANSIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL Y PRODUCTIVIDAD.

El aumento de la informalidad acarrea múltiples consecuencias a la sociedad. Como explicamos antes, los trabajadores que actúan en este sector no gozan de las protecciones ni regulaciones que se aplican al sector formal, además de percibir un salario menor.

Si bien, en general, los precios de los productos ofrecidos desde el sector informal suelen ser menores, los riesgos que conllevan estos productos están vinculados a que no se puede contar con un control de calidad y cumplimientos de normativas.

Gráfico 9. Círculo de la producción informal



Además de los problemas de protección social, subempleo y pobreza ya desarrollados, la producción del sector informal afecta el crecimiento global de la economía debido a que las empresas operan por debajo de su escala óptima.

La Porta y Shleifer (2008, 2014), citados por Gonzalez, W (2020)⁴ establece la muy baja productividad como uno de los hechos críticos que caracterizan a las

⁴ González, W (2020) Obstáculos para la generación de competencia y el desarrollo Económico

empresas informales; lo que se mantiene incluso considerando las ventajas originadas por la evasión de impuestos y de regulaciones.

Por otro lado, las empresas no formalizadas tienen escasos incentivos a la innovación así como también podrían operar sin respetar los derechos intelectuales lo que desincentiva la innovación y desarrollo de nuevos productos del sector formal, además de desalentar la inversión de las empresas formales debido a la competencia ineficiente y desleal.

Tabla 4. Países más innovadores y países menos innovadores en LATAM 2020

PAISES MÁS INNOVADORES EN LATAM		PAÍSES MENOS INNOVADORES EN LATAM
<ol style="list-style-type: none"> 1. CHILE 2. MEXICO 3. COSTA RICA 4. BRASIL 5. COLOMBIA 6. URUGUAY 7. PANAMÁ 		<ol style="list-style-type: none"> 1. HONDURAS 2. BOLIVIA 3. GUATEMALA 4. EL SALVADOR 5. RCA. DOMINICANA 6. ECUADOR 7. PARAGUAY
		

FUENTE: INDICE GLOBAL DE INNOVACIÓN 2020⁵

Además, el difícil acceso al financiamiento contribuye a la baja productividad de las empresas informales y mientras que su condición de informalidad las deja excluidas de los beneficios que se pudieran adoptar en situaciones de shocks como ocurrió con la pandemia de la COVID-19. Situación en la cual, incluso las MIPYMES formalizadas tuvieron dificultades de acceso a dichos beneficios dadas sus debilidades de gestión y su falta de garantías reales.

⁵ Índice global de innovación (2020). <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-indicator>

CAPÍTULO 5. LOS NÚMEROS DE LA ECONOMÍA SUBTERRÁNEA

En la medición de la economía subterránea de la presente edición se observa que en el 2020 el valor de esta ascendió a USD 21.295 millones, lo que equivale al 46,2% del Producto Interno Bruto (PIB).

Así la proporción del PIB correspondiente a la economía informal aumentó en 3,1 puntos porcentuales (p.p.) con respecto a la edición 2019, lo que se condice con la situación vivida por causa de la pandemia que condujo a que parte importante de las personas perdieran sus empleos y/o sus fuentes de ingresos viéndose obligadas a migrar al sector informal o simplemente a permanecer en inactividad.



Posteriormente con la reactivación gradual de la economía, parte de los desempleados, principalmente de quienes quedaron fuera del mercado laboral, fue reincorporada a las actividades formales que volvieron a ganar espacio con las flexibilizaciones de las medidas sanitarias. Atendiendo dicha situación, la estimación de la economía subterránea para el 2021 disminuyó levemente en 0,5 puntos porcentuales (p.p.) con respecto a lo estimado para el 2020 y se ubica en 45,7%. El cálculo de la misma se realizó utilizando como base los datos preliminares cerrados hasta el primer semestre del corriente.

FACTORES EXPLICATIVOS

- Pérdida de fuentes ingresos formales e informales debido a las restricciones implementadas para contener la pandemia
- Limitado acceso a la seguridad social, que excluyó a trabajadores de los subsidios por pandemia y significó mayores gastos de bolsillo para los hogares cuyos miembros requirieron atención en salud
- Baja capacidad de innovación y dificultades de acceso a financiamiento que limitaron la restructuración de las actividades productivas de las empresas

Las elevadas tasas de informalidad que presenta Paraguay en comparación a la región, así como el menor nivel de industrialización, limitan su desarrollo económico y social.

Por otro lado, la persistencia del contrabando genera una competencia desleal debido a que los precios son menores, desincentivando la compra de productos de las empresas constituidas legalmente, lo cual afecta a la recaudación impositiva del Estado. Estos factores constituyen un obstáculo para el progreso económico y social.

Por tanto, la reducción de la economía subterránea mitigaría el impacto fiscal de las actividades no declaradas, además de aliviar la carga de los sectores que normalmente aportan al fisco, de tal manera que aumentaría la recaudación pública y habría menos distorsiones en la provisión de servicios básicos (salud, educación, asistencia social), además de obtener mayor margen de maniobra para la inversión y reacción ante una crisis como la causada por la Covid-19, entre otros.

Cabe aclarar que la economía subterránea comprende dos dimensiones principales como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 5. Dimensiones de la Economía subterránea

	Transacciones Monetarias		Transacciones No Monetarias	
Actividades Ilegales	Comercio de mercancías robadas, tráfico de drogas, prostitución, juegos ilegales		Drogas, mercancías robadas	Producción de drogas para consumo, robo para uso personal, contrabando
	Evasión de Impuestos	Elusión de Impuestos	Evasión de Impuestos	Elusión de Impuestos
Actividades Legales	Ingresos no reportados; sueldos y salarios no declarados	Descuentos a empleados, prestaciones, subsidios	Intercambio de bienes o servicios lícitos	Trabajos domésticos

Las actividades ilegales deben ser combatidas y es principalmente responsabilidad del Estado, las actividades legales deben ser formalizadas, y es en este punto donde desde el sector privado empresarial podemos contribuir.



CAPÍTULO 6 CONTRABANDO Y EVASIÓN

A todo lo mencionado previamente se suma un hecho de larga data en el país: el contrabando, que es un mal que afecta a toda la sociedad, genera desempleo en el sector formal de la economía (industrias, manufacturas, comercial, entre otros), induce a la competencia desleal, limitando el desempeño de las empresas constituidas legalmente, así como también eleva las tasas del empleo informal.

Este hecho puede considerarse como una defraudación al fisco, ya que las entradas y salidas de mercancías no pagan los impuestos y aranceles correspondientes, generando distorsiones a las empresas que sí lo hacen, ya que deben absorber la elevada carga tributaria a causa de la limitada capacidad del Estado para controlar este fenómeno.

El aumento del ingreso ilegal de mercaderías afecta no solamente a las empresas que operan formalmente, sino también al Estado y a todos los paraguayos, pues se dejan de generar empleos formales y disminuyen las recaudaciones del fisco. Esto perjudica con mayor intensidad a los más vulnerables ya que se dispone de menos recursos para destinar a la educación, salud y otros servicios públicos, así como protección a la población que se encuentra en la pobreza. Así también, el contrabando limita los resultados de los diferentes sectores económicos.

A continuación, se presentan las percepciones de gremios y asociaciones empresariales sobre los principales efectos del contrabando.

- Entre 30% y 80% es la reducción de la participación de los productos nacionales en el mercado interno.
- 90.000 toneladas de azúcar por año ingresan de contrabando, lo que representa 45% del mercado nacional
- 15 millones de pares de calzados son vendidos localmente. La industria nacional apenas representa el 20% de dicha cifra.

- El contrabando y la informalidad se traducen en:
 - Baja penetración de los supermercados en el interior del país.
 - Competencia desleal que limita la competitividad de los productos nacionales
 - Menos recaudación tributaria, y por ende menos recursos para inversiones en sectores prioritarios y para la prestación de servicios
 - Escasa participación de la industria nacional del calzado en zonas fronterizas y mercados barriales.
 - Limitada generación de empleo formal y precarización laboral
 - Reducción de beneficios de las empresas
 - Falta de seguridad jurídica que garantice el retorno de la inversión

Conforme a lo mencionado anteriormente, en general la presencia de informalidad genera distorsiones económicas debido al incumplimiento de las normas legales, donde el contrabando es un factor relevante que aumenta la inestabilidad una vez que las empresas y trabajadores formales se ven afectados.

Por tanto, se necesitan acciones concretas no solamente del Estado sino de la sociedad en general para erradicar el contrabando, ya que el impacto negativo es para todos. Mejorar la calidad del empleo y por ende los salarios a través de la promoción de la formalización de las empresas y empleados debería ser la normativa para luchar contra el mismo.

Es importante establecer las medidas necesarias para fomentar la formalización empresarial ya que esta genera beneficios para la sociedad, como la inserción de más trabajadores al sistema de seguridad social, pensión jubilatoria y otros beneficios laborales, mayor cumplimiento de las normas, así como mayores ingresos tributarios. Las medidas también deberían generar las condiciones para que las empresas tengan la posibilidad de acceder al sistema financiero y a la obtención de créditos, además de brindar seguridad jurídica.

Conscientes de que ello requiere del involucramiento de todos los sectores de la sociedad paraguaya, las empresas miembros de ProDesarrollo asumen el compromiso de ser factor de cambio que contribuya, no solo a través del ejemplo, si no con acciones concretas que ayuden a formalizar a las Mipymes dedicadas a actividades legales, que operan de manera informal debido a los costos transaccionales elevados del proceso de formalización y a la falta de acompañamiento técnico y financiero efectivo. Solo así se podrá avanzar hacia un desarrollo inclusivo que signifique un mayor bienestar de la población, considerando que el efecto multiplicador que podrían tener estas empresas dada su importancia en la economía nacional, y en el empleo, en particular.



"...leyes y justicia seria, que se cumpla. Que se organice realmente el proceso de incautación y pasos que no se tiren la pelota las instituciones. Que haya prisión para los que violan la ley para que sean castigos ejemplares y que se cambie esta idiosincrasia..."

Asociación Industrial de Confeccionistas del Paraguay
Generadora de empleo para más de 200.000 personas.



"El contrabando es un problema social y económico, cuando hablamos de contrabando debemos abordar desde ambas aristas: desde lo social es un gran freno al aumento de la calidad de vida de los paraguayos y un incentivo a la precarización laboral y a menores ingresos. Corroe el empleo formal, dado que el comercio formal y la industria nacional se ve afectada, pierde competitividad y no contrata en la medida que lo haría si esta situación de contrabando no era tal. Desde lo económico, una pérdida de competitividad enorme de los que trabajan de manera legal, versus los productos ilegales de contrabando, caída de las recaudaciones del estado y por lo tanto mediocre contraprestación de los servicios públicos, baja inversión extranjera en industria y comercio formal por falta de competitividad."

Cámara Paraguaya de Supermercadistas
Generadora de empleo para más de 30.000 personas de forma directa.



"Formalización YA de todos los actores en la cadena del comercio exterior.

(La falta de) controles reales y efectivos del Gobierno en combinación con las bajas deducibilidades actuales del IVA y el IRP aumenta la cantidad de compradores que optan por el contrabando

Se vulneran todos los controles sanitarios, no hay seguridad en la calidad de los productos y su cadena de abastecimiento.

Sugerencias al gobierno, hacer una cumbre de poderes dada la gravedad del caso y asegurar allí que cada sector haga lo suyo hasta que haya sentencias por contrabando y penas reales, no solo cierres temporales de algunos negocios."

Centro de Importadores del Paraguay
500 empresas asociadas en más de 70 rubros



El contrabando causa mucho daño al país en varios aspectos. En primer lugar, al introducir los mismos productos que otros comerciantes formales, sin pagar los tributos y las tasas aduaneras correspondientes causa una competencia desleal con aquellos. Este hecho, no solo afecta a los comerciantes formales como tales, sino también a aquellos que dependen de ellos, empleados suyos, proveedores, etc. y a la economía en general. Por otro lado, el Estado deja de percibir esos ingresos que son tan necesarios para cubrir las necesidades de nuestro país en los diferentes ámbitos de salud, educación, infraestructura, etc

Cámara Importadora de Perfumes y Cosméticos



El contrabando de azúcar en el Paraguay está estimada en 90.000 Toneladas (Gs. 243.000.000.000).

En vista a la falta de soporte a nivel gubernamental, en los últimos 20 años hemos visto varias empresas que terminaron por cerrar sus puertas. Otras tuvieron que adaptar su negocio, y actualmente se encuentran apostando al mercado internacional o invirtiendo más en otros rubros.

Centro Azucarero Paraguayo



El sector calzado se estima en 15 millones de pares de consumo interno a nivel nacional, de esto la industria nacional no llega al 20% del mercado.

Sobre el contrabando en nuestro sector no tenemos cifras solo la poca o nula participación de la industria nacional en zonas fronterizas y mercados barriales por la proliferación de los mismos.

Cámara de la Industria del Calzado Paraguayo – CICPAR

CAPÍTULO 7 INICIATIVA EXISTO

Por todo lo anteriormente expuesto, desde PRODESARROLLO planteamos la formalización como un derecho y estamos trabajando en conjunto con la SET en generar un sistema que ayude a la formalización de pequeños emprendedores.

Hoy ser formal es un lujo en Paraguay, las gestiones llevan tiempo y procesos costosos, por lo que estamos trabajando en un programa de formalización donde las empresas privadas socias de PRODESARROLLO acompañarán todo el proceso de formalización con asistencia en todos los momentos de dicho proceso, además acompañaremos con un programa de bancarización, un programa de microcréditos y una fuerte campaña de comunicación educativa.

Si bien solo llegaremos a un sector de la sociedad que cuenta con recursos como emprendedor, y estos programas se encuentran en sus inicios,

7.1. EL PROBLEMA A SER REVERTIDO.

Proceso de formalización complejo y con elevados costos transaccionales limita el acceso de emprendedores a la economía formal y los beneficios de la misma para su desarrollo económico y su integración total a la sociedad.

7.2. LA HIPOTESIS PLANTEADA.

Si el proceso de formalización y de consolidación en la formalización es accesible y los beneficios de la formalización son tangibles los emprendedores elegirían ser formales.

7.3. EL MARCO TEÓRICO UTILIZADO.

Se realizó un Proceso de Investigación Acción Participativa. La Investigación de Acción Participativa o IAP forma parte de una familia de metodologías de investigación (investigación-acción, aprendizaje-acción, etc.), cuyo objetivo es perseguir, al mismo tiempo, la acción y los resultados de la investigación. Esto último se logra mediante la participación de los sujetos sociales en la investigación, es decir, pasan de ser los “objetos” de estudio a “sujeto” o protagonista de la investigación.

En la Investigación Acción Participativa el enfoque es mejorar una situación, y la investigación es parte del proceso para desarrollar conocimiento público que se sume a las teorías de acción que darán pie a procesos de colaboración similares. El objetivo más importante de una Investigación de Acción Participativa es la transformación de las condiciones existentes de un estudio, teniendo como eje la problemática o demandas sociales.

Debido a que es un proceso de reflexión continua, necesita de la participación de los sujetos sociales, cuyas perspectivas diversas promoverán cambios al enfoque de la investigación y ello podrá generar cambios en el desarrollo del proyecto.

7.4. LA PROPUESTA.

Esta propuesta plantea afrontar el problema de la INFORMALIDAD ECONOMICA desde la CAPACITACIÓN, la INCLUSIÓN FINANCIERA y la FORMALIZACIÓN de los trabajadores informales, pues en su gran mayoría son emprendedores.

7.5. LA IMPLEMENTACIÓN

La implementación se realizará en base a 5 ejes que a su vez definen 5 momentos del proyecto:

1. PLATAFORMA DIGITAL
2. PROCESO FORMALIZACIÓN
3. SHOCK DE COMUNICACIÓN.
4. MICROCREDITOS
5. CAPACITACIÓN EN NEGOCIOS/EMPRENDEDURISMO

1. PLATAFORMA DIGITAL: consiste en una plataforma que concentre en un solo lugar todas gestiones necesarias para tributar en la SET. Además, se incorporarían funciones que deriven a otras instituciones que puedan otorgar apoyo a dicho proceso, por ejemplo, identificaciones. Diseño de cargo de TAXIT.

2. PROCESO DE FORMALIZACIÓN: pasos para llevar adelante la implementación con los preventistas.

- a. Mapeo de clientes identificando quienes podrían no ser formales (con cada socio)
- b. División por territorios
- c. Elaboración de rutas de formalización
- d. Comparación de rutas de diferentes socios
- e. Asignación de rutas a cada socio
- f. Identificación de preventistas
- g. Capacitación de preventistas
- h. Elaboración de metas por preventistas
- i. Asignación de incentivos
- j. Pasos para llevar adelante la implementación con Puntos de formalización
- k. Identificar los posibles puntos de atención al cliente
- l. Proveer de tablets con la aplicación
- m. Capacitar al personal asignado
- n. Identificar con cartelería el servicio
- o. Asignación de incentivos

3. SHOCK DE COMUNICACIÓN

Se plantea darle entidad propia al proyecto y comunicar principalmente a través de las redes sociales del PRODESARROLLO y empresas parte. programas de microcréditos ya existentes para MIPYMES.

4. CAPACITACIÓN.

Acompañamiento en todo el proceso de formalización y declaración jurada durante el primer año y luego avanzar en capacitaciones en negocios y emprendedurismo. Se plantean alianzas estratégicas con el MIC y con el MTESS.

5. MICROCRÉDITO:

La iniciativa se encuentra en proceso de generación de un fondo, con base en alianzas estratégicas con otros proyectos privados y con la intención de facilitar las gestiones para acceder a financiamiento de la banca pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Avendaño Velasquez, L. (2020). El Contrabando como una de las causas del desempleo en Santander en el año 2019 [Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD].
- Bosc, M., Pagés, C., & Ripani, L. (2021). El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2021). La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe.
- Colarte, C. O. (2019). La dimensión socio-política de la informalidad económica en Paraguay. *ACADEMO Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 6(1), 81–87.
- De la Roca, J., & Hernández, M. (2004). Evasión tributaria e informalidad en el Perú: Una aproximación a partir del enfoque de discrepancias en el consumo. En CIES.
- Fajnzylber, P., Perry, G. E., Maloney, W. F., Arias, O., Mason, A., & Saavedra-Chanduvi, J. (2008). Informalidad: Escape y Exclusion. En Banco Mundial. The World Bank.
- Gómez Sabaini, J. C., & Morán, D. (2012). Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad.
- González, W (2020) Obstáculos para la generación de competencia y el desarrollo Económico
- Índice global de innovación (2020). <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-indicator>
- Karla Arias Marín, Paul Carrillo Maldonado, & Jeaneth Torres Olmedo. (2020). Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador.
- Naranjo, L. G. G. (2007). La informalidad en la economía, algo incuestionable. *Semestre Económico*, 10(19), 47–67.
- Organización Internacional del Trabajo – OIT (2020), Panorama Laboral en tiempos de la COVID 19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe., Septiembre 2020
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2017). La formalización de las empresas.
- Perry et al, Banco Mundial (2008). Informalidad: escape y exclusión
- World Bank Group. (2020). Respuesta de los hogares al shock del covid-19 en Paraguay.
- World Bank Group. (2021). The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies.