

INFORMALIDAD EMPRESARIAL

IMPULSANDO LA TRANSICIÓN A LA FORMALIDAD

Estado de situación, causas, efectos y acciones posibles para disminuirla y/o facilitar el tránsito informalidad-formalidad.

Investigadora principal:

María C. Dopeso

Centro Nacional de Competitividad. Informalidad empresarial. Impulsando la Transición a la Formalidad.

María C. Dopeso (con la colaboración de Rosemary Piper). Panamá, junio de 2023.

Las opiniones, análisis y conclusiones expresadas por los autores no necesariamente reflejan el punto de vista de la Junta de Síndicos, del directorio ejecutivo ni de los donantes del Centro Nacional de Competitividad (CNC).

Agradecimientos

El Centro Nacional de Competitividad (CNC) reconoce y agradece el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la realización de este trabajo.

Asimismo, agradece la colaboración por la cortesía de entrevistas y puesta a disposición de información a:

- Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME);
- Caja de Seguro Social (CSS)
- Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)

Índice

Agradecimientos	3
Introducción.....	5
.....	7
SECCION 1. DE LA ECONOMÍA INFORMAL Y LA INFORMALIDAD EN GENERAL.....	7
a. Antecedentes de la economía informal	9
b. Conceptos claves: la economía informal y la informalidad	11
c. Causas de la informalidad.....	13
d. Caracterización y consecuencias de la informalidad.....	16
e. Cifras de la informalidad.....	21
SECCION 2. PRINCIPALES NORMAS ASOCIADAS A LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL	32
SECCION 3. ESTRATEGIAS PARA FACILITAR LA TRANSICIÓN	39
Bloque 1. La promoción de estrategias de desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y crecimiento inclusivo, como herramienta para impulsar o propiciar la formalización	43
Bloque 2. El fomento de un entorno empresarial y de inversión propicio	47
Bloque 3. El acceso a la educación, el aprendizaje a lo largo de la vida y el desarrollo de las competencias laborales.....	52
Bloque 4. El establecimiento de un marco legislativo y normativo apropiado; así como simplificar la normativa fiscal para reducir el costo de operar formalmente y aumentar el costo de operar informalmente	57
Bloque 5. El fortalecimiento de la aplicación de las normas laborales y la eliminación de los desincentivos al empleo formal.....	70
Bloque 6. Medición de parámetros.....	72
Bloque 7. Implementación de un Plan Integral	73
BIBLIOGRAFÍA	76

Introducción

El estudio desarrollado en las siguientes páginas se enmarca en el “Servicio de Consultoría para aportar insumos de conocimiento especializado en materia de competitividad, para generar análisis, evaluaciones y posibles acciones que permitan fortalecer la reactivación económica y fomentar la productividad en el sector público y el Estado” entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Centro Nacional de Competitividad (CNC). Este producto está enfocado en Identificar y contrarrestar la informalidad, mediante una investigación que repasa sus condiciones y características (incluyendo la revisión de leyes existentes), para generar recomendaciones que contribuyan a su disminución a través de medidas que estimulen la formalización.

El aumento de la informalidad, tanto laboral como empresarial, es una de las consecuencias del impacto de la pandemia del COVID-19 y por tanto, uno de los temas que se han identificado afecta gravemente el nivel de competitividad de nuestro país, siendo la competitividad nacional, una aspiración a que los ciudadanos gocen de una mayor calidad de vida, y se cuente con el clima propicio para crear negocios y que estos prosperen.

La metodología aplicada en esta investigación incluyó:

- Revisión de la bibliografía nacional sobre **las condiciones y características** de la informalidad tanto empresarial como laboral, identificando los límites entre ambas. De igual forma para conocer los puntos críticos del proceso de formalización empresarial que constituyen obstáculos para la misma, así como las principales políticas e instrumentos normativos que rigen la formalidad empresarial.

- Identificación y análisis de las **condiciones y características** de la informalidad tanto empresarial como laboral, validando la revisión de la literatura existente, y levantando nuevos insumos, a través de entrevistas y consultas con actores claves como la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) y la Caja del Seguro Social (CSS), entre otros.
- Identificación y análisis de las **principales políticas e instrumentos normativos** que rigen la formalidad empresarial, y los puntos críticos del proceso de formalización empresarial que constituyen obstáculos para la misma, validando la revisión de la literatura existente, y levantando nuevos insumos, a través de revisión de la normativa y bibliografía existente emitida por actores claves como la Dirección General de Ingresos, la Intendencia de Sujetos No Financieros Obligados y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
- Revisión de la bibliografía internacional sobre prácticas que estimulen la formalización empresarial.
- Identificación y/o propuesta de acciones que disminuyan la informalidad empresarial y faciliten la transición informalidad-formalidad.

SECCION 1. DE LA ECONOMÍA INFORMAL Y LA INFORMALIDAD EN GENERAL

Para adentrarnos en conocer las condiciones y características de la informalidad, es importante entender que el centro de la conceptualización debe ser el trabajo decente, como un estadio de evolución de un concepto predominante en el mundo, a lo largo de los tiempos, como lo es el trabajo o empleo, dentro de lo que ha sido la actividad productiva para la generación de riquezas que ha primado desde tiempos ancestrales. Y como todo, el concepto de trabajo es amplio, y evoca distintas formas o modalidades, incluyendo el trabajo por cuenta propia, o el trabajo para otro, con más o menos garantías, incluyendo la contratación de esclavos en tiempos antiguos.

Podemos decir por tanto, que si bien desde hace varias décadas ha sido frecuente el término empleo, en sus variaciones, o comercio, o empleador o patrono y empleado, es recientemente, hacia el siglo XX y XXI, que se ha hablado **fuertemente del trabajo decente, y en consecuencia de la informalidad.**

El compromiso del trabajo decente se sustenta en la afirmación de la Declaración de Filadelfia de que todos los seres humanos tienen derecho a desarrollarse “en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”.

Vale la pena recalcar entonces que la Organización Internacional del Trabajo se ha referido al trabajo decente como un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno.

Y ahondamos un poco más, como marco referencial en que un artículo justamente del organismo internacional hace referencia a que en julio de 2004, los ministros del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas declararon: "*Estamos convencidos de la urgente necesidad de crear un entorno a escala nacional e internacional que propicie el **logro del empleo pleno y productivo y el trabajo decente** para todos como base del desarrollo sostenible. Para la creación de nuevas oportunidades laborales es imprescindible contar con un entorno que fomente la inversión, el crecimiento y la capacidad empresarial. Es fundamental que hombres y mujeres tengan oportunidad de conseguir un empleo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana para lograr la erradicación del hambre y la pobreza, el mejoramiento del bienestar económico y social de todos, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo*

*sostenible de todas las naciones, así como una globalización plenamente incluyente y equitativa*¹ (las negritas son nuestras).

No podemos omitir además, que el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 se refiere al Trabajo decente y crecimiento económico, tendiente a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo, y productivo, y el trabajo decente para todos, entendiendo que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Globales, fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad².

Voces de todo el mundo, y organismos internacionales señalan que el **sector privado** tiene un rol claro en la consecución de este Objetivo, ya que lógicamente la actividad productiva y el comercio que hacen las empresas lleva aparejado el empleo. Las empresas o empleadores son quienes pueden asegurar las condiciones de sus trabajadores, primero por un lado, procurando ellas mismas su formalización, pero además ofreciendo una contratación clara, en condiciones dignas, y garantizando el pago de todos los derechos a sus trabajadores.

No obstante, como lo ideal es difícil de alcanzar, en el mundo entero, siguen existiendo casos incluso de trabajos forzoso o bajo presión, así como casos donde las empresas no están registradas, es decir no ejercen su actividad con los permisos requeridos, y donde los trabajadores no son contratos en debida forma, obligándonos a adentrarnos en los conceptos de **economía informal y de informalidad**.

a. Antecedentes de la economía informal

Buscando antecedentes del estudio de este concepto vemos que con mayor ímpetu es a partir de los años 70 cuando se entra en su revisión exhaustiva; e incluso se ha hablado de que existen dos

¹ ¿Qué es el trabajo decente? (ilo.org)

² Objetivos de Desarrollo Sostenible | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo (undp.org)

periodos de definición de lo que hoy conocemos como Economía Informal según la OIT: hablando de sector informal en 1993, y de economía y empleo informal, a partir de 2003.

Fue en 1972, en la conclusión de una misión de asesoramiento integral de la OIT en materia empleo en Kenia, cuando el organismo promueve una investigación sobre el empleo, utilizando el concepto de “**sector informal urbano**”. Luego entonces empezó a hablarse de **economía informal**, para diferenciar entre sector y la modalidad o forma de realizar actividades económicas, más asociado al fenómeno objeto de estudio.

De resaltar en dicho antecedente está el hecho de que para ese momento, la OIT indica que “la idea del sector informal no se originó en lo que los destacados aportaron a la misión, sino en el trabajo y el personal del Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Nairobi. En otras palabras, no fue la OIT quien inventó el concepto del sector informal, sino que este provino de pensadores y analistas del Tercer Mundo”.

En noviembre de 2002 tuvo lugar la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90ª reunión donde se adopta la **Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal**. Esta marcó un hito en cuanto a la materia objeto de estudio. La resolución recoge en términos generales lo que es la concepción de economía informal, reivindica los conceptos básicos del trabajo decente, y referencia los ámbitos prioritarios concretos del programa de trabajo y la asistencia técnica de la OIT para con los países.

Previamente, los estadísticos e investigadores en 2001 conformaron el Grupo de Expertos de Estadísticas del Sector informal (conocido como el Grupo de Delhi) y formularon guías y orientaciones sobre como trabajar en la recolección de estadísticas en los estados miembros, respecto de la economía informal, recopilado a partir del año 2013.

Más recientemente, pero enfocado en los mismos preceptos, la Conferencia General de la OIT, Convocada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, en junio de 2015, en su centésima cuarta reunión emite la **Recomendación 204 sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal**, donde no solo presenta una ampliación fundamentación para emitir una resolución de este tipo, y recoge el concepto de economía

informal, sino que describe lo que ha denominado los principios rectores, a tener en cuenta por los Estados Miembros, al momento de implementar acciones para facilitar la transición a la economía formal; de igual forma, se refiere a los aspectos que deberá abordar los países, en cuanto a las políticas públicas a desarrollar.

Podemos indicar que fue tanta la resonancia de la recomendación anterior, adoptada prácticamente de forma unánime que, en octubre de 2015, se emitió un documento que da seguimiento a la directriz anterior, para dar efectos a la resolución conexas, y establecer un Plan de Acción en el período 2016-2021.

b. Conceptos claves: la economía informal y la informalidad

Haciendo una revisión de diversas definiciones vemos que, según la Enciclopedia de Economía, la economía informal es *aquel conjunto de actividades que producen ingresos, pero que se mantienen ocultas de la administración del Estado*³. Otra definición se refiere a *la economía informal como aquella donde las condiciones laborales no siguen un marco legal*⁴. Es decir, que una condición o característica fundamental es la generación de ingresos, y la falta de regulación sobre dicha actividad.

La definición de **economía informal** dada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se refiere a ella como aquella donde todas las actividades económicas son realizadas ya sea por trabajadores y por unidades económicas que no están total o parcialmente cubiertas por acuerdos formales. Y agrega que, esta informalidad los lleva a dejar de cumplir con todas o algunas normas legales y a operar al margen de la ley, incumplir con algunos costos por considerarlos excesivos, pero sin poder ser productivos ni competitivos⁵.

Esta última definición amplía conceptos, y deja claro que puede referirse tanto a condición de trabajadores o de unidades económicas (es decir emprendimiento o empresas no formalizadas,

³¿Qué es la economía informal? - Características y ejemplos, www.encyclopediaeconomica.com).

⁴ Economía informal - Qué es, definición y concepto | 2023 | Economipedia.

⁵ Economía informal (ilo.org).

sea que tengan o no potencial de crecimiento); y que en todo caso operan o están al margen de la ley por diversas razones. También lleva implícito la sentencia de que esta condición no les permite expandirse.

La OIT a través de las resoluciones y recomendaciones emitidas también aclara que el concepto de economía informal abarca una enorme diversidad de situaciones y fenómenos, es decir que si bien hablamos de un tipo de economía, ésta puede impactar otras economías u operar dentro de ellas, con diversas variaciones, por tanto entendemos que puede abarcar diversidad de trabajadores, empleadores, y empresas, en el área rural o urbana, y en diversos rubros o actividades productivas. Lo que si queda explícito es que las empresas que así operan, o trabajadores contratados, producen bienes y servicios lícitos.

Con ligeras diferencias en la definición vemos por ejemplo el análisis de su concepto desde un punto de vista estadístico, revisando el Manual estadístico sobre el sector informal de la OIT, se dice que la **informalidad** *“actualmente se utiliza en un sentido más amplio, para referirse a un concepto que define actividades que no están cubiertas por las fuentes estadísticas convencionales existentes”*⁶.

También puede definirse la informalidad *“como empleos o actividades económicas de baja calidad que se ejercen en condiciones precarias, que no están amparados bajo la ley, o lo están parcialmente, lo cual normalmente se refleja en bajos salarios y poca estabilidad laboral, así como la ausencia de garantías básicas relacionadas con la seguridad social”*.

Esencialmente, según el Centro Nacional de Competitividad de Panamá, la informalidad surge cuando los trabajadores se ganan la vida de forma no asalariada a través de actividades que no se registran oficialmente ni pagan tributos ni seguridad social. Pero también responde a que muchos ciudadanos prefieren ser empresarios con sus microempresas para ejercer su propia iniciativa con las mismas condiciones ya mencionadas. La formalidad ocurre cuando los trabajadores reciben una serie de beneficios que incluyen por ejemplo seguro social, contrato de

6 Manual de la Informalidad. SPvp (ilo.org) La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal, Organización Internacional del Trabajo 2013 Primera edición 2013.

trabajo, así como un programa de pensiones, y por supuesto los correspondientes salarios e indemnizaciones varias⁷.

c. Causas de la informalidad

Corresponde analizar las causas de la informalidad, una vez definida y caracterizada, es fundamental. Pero las causas son tan complejas, como compleja es la economía. La propia **OIT** refiere que entre las causas de base de la informalidad se incluyen elementos relacionados con *el contexto económico, los marcos jurídicos, normativos y políticos, y ciertos determinantes de nivel microeconómico, como bajo el nivel de educación, discriminación, pobreza y falta de acceso a recursos económicos, a la propiedad, a los servicios financieros y de otra índole, como también a los mercados*⁸.

Expertos coinciden en básicamente, de forma general, en indicar que las causas son entre otras, la rigidez de los marcos legales y regulatorios sobre todo en el ámbito laboral; y, en el caso de las empresas, las altas exigencias en la contratación y en la desvinculación posterior de mano de obra, así como en la inscripción y operación de dichas organizaciones. Pese a que en Panamá puede obtenerse un permiso de operaciones de forma relativamente ágil, tanto para personas naturales, como jurídicas, y en principio, a un costo no tan elevado, asumir ese costo, y los tributos posteriores, puede resultar elevado sobre todo para emprendedores, o empresas de la micro e incluso de la pequeña empresa.

Luego, la operación y todo lo que ello acarrea, incluyendo en un espacio físico (alto costos de alquiler), subida de precios en servicios, e incluso requisitos bancarios para apertura de cuentas, resulta un escollo para la formalización.

Y esto por una premisa simple: el costo de operar no debe exceder a los ingresos generados.

⁷ La informalidad, un obstáculo para para la competitividad y la productividad, CNC, 2016.

⁸ Economía informal (ilo.org).

Es decir, si un país no funciona adecuadamente en cuanto a sus perspectivas económicas, se va a encontrar con empresas sin crecimiento, y que se van a desarrollar por naturaleza propia, pero sin potencial. Si a eso le sumamos por ejemplo, altas tasas impositivas, incluyendo los porcentajes de seguridad social, o falta de marcos normativos que propicien la seguridad jurídica en general, e incluyendo la regulación salarial, o que en los planes de desarrollo nacional, no hay prioridad en la educación, desarrollo de competencias fundamentales, fomento de innovación e investigación, el panorama se vuelve crítico a la hora de palear la informalidad.

Por supuesto que en la ecuación hay que incluir otros aspectos como la inflación, que hace que se encarezcan los costos funcionales para una unidad económica, como por ejemplo adquisición de materia prima, o alquileres, valor de la tierra, u otros. También lo serían las olas migratorias que bien encarecen el costo de la vida, y ofrecen mano de obra más económica a las empresas, aún fuera de la legalidad.

Cuando estas condiciones se suman al panorama de un país con baja tasa de desarrollo, o con un desarrollo no equitativo, primordialmente, la economía informal es la respuesta a trabajadores desempleados (alta tasa de desempleo en el país), e incluso muchas veces, la informalidad viene a ser la única oportunidad de parte de la población para lograr generar algo de ingresos y satisfacer así necesidades básicas.

No obstante, y en el contexto actual, podemos decir que adicional al panorama nacional, el mundial tiene una alta incidencia en la informalidad.

El reporte de la OIT titulado **Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo, Tendencias 2023** indica y se extrae literalmente por lo potente de lo que indica el informe, que *“las perspectivas mundiales de los mercados de trabajo se deterioraron considerablemente durante el año 2022. Las nuevas tensiones geopolíticas, el conflicto de Ucrania, una recuperación desigual tras la pandemia y la obstrucción de las cadenas de suministro han creado las condiciones propias de un*

episodio de estanflación, el primer periodo de inflación alta y bajo crecimiento simultáneos desde la década de 1970”⁹.

La grave crisis laboral y económica generada por la pandemia por la COVID-19, que 3 años después sigue haciendo estragos, con una difícil recuperación de empleo y horas trabajadas en los países, pero no limitado directamente a ella, sino como se indica en el párrafo precedente, las tensiones de geopolítica, y las perturbaciones en la oferta, sobre todo en materia prima y alimentos, nos han llevado a una situación de la que es necesario tomar consciencia sobre acciones a realizar para evitar el desempleo, o evitar un empleo sin calidad, y en consecuencia, el aumento de la informalidad, como se ha venido dando en los últimos años.

Los ingresos reales del trabajo disminuyen cuando los precios son superiores a los ingresos nominales, y esto se está dando en el mundo, como consecuencia de los factores mencionados, sobre todo porque existe una baja demanda en los países de ingresos altos que repercute en los países de ingresos bajos y medianos a través de las cadenas mundiales de suministro. Con el endurecimiento de la política monetaria, no solo se restringen las condiciones de financiación de las economías avanzadas, sino que sus efectos indirectos repercuten en las economías emergentes y en desarrollo, nos comentan también los expertos en el reporte de Tendencias 2023 sobre empleo.

En definitiva, analizar la informalidad, pasa por saber que tres son los grandes problemas, que la alimentan en el contexto actual:

- **el impacto de la pandemia,**
- **la crisis del costo de la vida con los niveles de inflación más alto en decenios, y**
- **la crisis geopolítica.**

A esto debemos sumar para la región de América Latina y el Caribe que, según el Banco Mundial, el ritmo de crecimiento para este y los próximos años será bajo, de apenas 1.4% en 2023 y 2.4%

⁹ wems_865368.pdf (ilo.org) Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo, Tendencias 2023

en 2024 y 2025, no solo debido a la crisis sanitaria, sino a las deficiencias estructurales que arrastra la región, unido a la alta inflación y al fenómeno de la subida de tasa de intereses bancarios.

d. Caracterización y consecuencias de la informalidad

Si bien hablar de las características propias de la informalidad es tan retador, como abarcador el concepto, lo es también definir sus consecuencias, que están estrechamente ligadas a su caracterización.

Caracterización

La literatura al respecto relaciona el término con las siguientes características (si bien no exhaustivas):

Desde el punto de vista del empleo informal:

- Encontramos actividades productivas donde los empleadores no ofrecen un trabajo por tiempo indefinido en el tiempo, con perspectivas de crecimiento, sino más bien ocasional, y en todo caso no formalizado mediante un documento contractual, que suponga garantías laborales formales. Esto sea que fuere un trabajador por cuenta propia, ocasional, familiar o por amistad u otro.
- Se considera que los asalariados tienen un **empleo informal** si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo. Pueden trabajar tanto en el sector informal como en la economía formal (sociedades y/o administraciones).
- Según el Informe sobre Informalidad del CNC, ¿Cómo afecta la informalidad en Panamá?
Empleo informal: Comprende a la población ocupada de 15 y más años no agrícola, tanto en el sector formal como en el sector informal o en hogares durante un período de referencia determinado; considerando todas las ocupaciones a excepción de los gerentes, administradores(as) y profesionales, siempre y cuando trabajen por cuenta propia o como

- patronos. Esta información se basa en el trabajo principal¹⁰.
- Los trabajadores por tanto, viven en una cierta vulnerabilidad básica, es decir, que deben satisfacer sus necesidades y depender de los acuerdos informales.
- Tampoco cuentan con los denominados derechos adquiridos, como pago de vacaciones proporcionales, décimo tercer mes proporcional (en el derecho laboral panameño), prima de antigüedad, e incluso preaviso o indemnización de despido injustificado.
- Trabajadores con condiciones de **falta de afiliación a la seguridad social**, e incluso que trabajan en lugares en condiciones no adecuada e inseguras. No tienen por tanto derecho a atención médica (al menos desde la seguridad social), ni a pago de jubilación, ni a reconocimiento de pensiones u otro por accidentes laborales o enfermedades limitantes. Esto les limita además en el acceso a bienes y servicios en general.
- Es decir no cuentan con los llamados **beneficios “contributivos”** que son aportados una parte por ellos, y otra por el patrono.
- Las horas de trabajo no están claramente delimitadas, y por ende, no existe reconocimiento de horas pagadas por trabajo fuera de horario.
- Pago bajo o no acorde al trabajo desempeñado, o fuera del rango salarial para iguales funciones desempeñadas en la economía formal, y en todo caso, por debajo del salario mínimo.
- Falta de acceso a información o herramientas laborales que hagan más productivo el trabajo desempeñado. Puede ser que haya baja productividad.
- No acceso a oportunidades de formación laboral o inversión por parte del empleador, en desarrollo del talento humano.
- No pueden acceder a financiación bancario personal.

No podemos dejar de mencionar que según recoge el Manual de la Informalidad, la definición del sector informal adoptada por la resolución de la OIT, no captó el empleo informal en toda su

10 ¿Cómo afecta la informalidad a Panamá? 2019 Centro Nacional de Competitividad.

extensión, indicándose que no incluyó los empleos no tradicionales, atípicos, alternativos, ocasionales o precarios en el sector formal¹¹.

Según el Banco Mundial, con cifras de 2021, debido a la pandemia por COVID-19 nos indica que la informalidad laboral no solo repercute en la evasión de impuestos o regulaciones, sino que se traduce en baja productividad, bajos salarios y, más evidentemente durante la pandemia, en la exclusión del sistema de seguridad social de personas que necesitan apoyo económico en situaciones de emergencia.

Desde el punto de vista de las unidades económicas informales¹²:

- Partimos de que la OIT define en su Manual de la Informalidad a estas unidades económicas como “un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad”, es decir más vinculado al autoempleo, o empresa familiar.
- Es decir que la generación de empleo se reduce a algo ocasional o a la contratación o empleo de personas familiares o amistades al dueño del negocio. Las relaciones de empleo - en los casos en que existan - se basan más bien en el empleo ocasional, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales.
- Además, suelen ser unidades productivas que no se formalizan, es decir, no tramitan, ni obtiene los permisos para ejercer legalmente el comercio en el país donde se establecen.

11 Manual de la Informalidad. SP. vp (ilo.org) La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal, Organización Internacional del Trabajo 2013 Primera edición 2013.

12 Resulta interesante que el Manual de la Informalidad. SP (ilo.org) denominado La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector y el empleo informales, Organización Internacional del Trabajo 2013 Primera edición 2013, utiliza el término ‘unidad económica’ en lugar de ‘empresa’ porque sigue comentando, el consenso clásico sobre el término ‘empresa’ que generalmente está restringido a unidades en locales fijos visibles que están fuera de las viviendas.

- A nivel societario, no suele entonces haber separación entre la empresa y el dueño, lo que hace que además de no contar con los debidos permisos, el dueño tenga que responder con su propio patrimonio por eventos que se susciten dentro del negocio.
- Estas unidades entonces no adquieren compromisos laborales, pero tampoco, fiscales o legales.
- Puede ser que funcionen a pequeña escala, porque entonces tienen limitaciones a la hora de buscar financiamiento formal bancario o de otro tipo, que les permita crecer.
- Puede que operen desde el propio domicilio del propietario, o en un establecimiento visible o no.
- Normalmente no tienen una organización estructurada en su funcionamiento, lo que también limita su crecimiento.
- Es probable que no lleven una contabilidad completa, que les permita identificar adecuadamente, la rentabilidad del negocio.
- En ocasiones no cuentan con cuentas bancarias a nombre de la empresa, e incluso no diferencian las cuentas personales, de las empresariales.
- Sus transacciones normalmente son pequeñas.
- No evolucionan, por la propia caracterización de la informalidad, a otras etapas de crecimiento empresarial.
- Lo anterior no está ligado al hecho de que tengan un modelo de negocios que no sea escalable, o innovador. Sino a características propias de su operabilidad.

Consecuencias de la informalidad

La propia caracterización de la informalidad arroja las terribles consecuencias de ella. Pero en términos más generales, o marco, podemos decir que la alta tasa de informalidad constituye un desafío enorme para un crecimiento sostenible ya que, por un lado, los trabajadores no tienen garantías, y las empresas informales tampoco, porque no logran crecer de forma competitiva; y que decir de los gobiernos que ven afectada su recaudación con la que deben generar garantías sociales a quienes sí pagan impuestos. Un cuarto actor que sufre las consecuencias son las propias empresas formalizadas que, en ocasiones, encuentran una competencia no justa con relación en quienes no se formalizan.

En general, todas las partes realmente se ven afectadas de alguna manera, pero en un sentido amplio, al haber pérdidas de ingresos por parte del Estado, se limita el crecimiento económico y por ende, el producto interno bruto del país. Debiendo contemplarse además que un crecimiento no equitativo hace que el Estado tenga que palear esa crisis, muchas veces recurriendo a aumentar subsidios.

Desde el punto de vista del desempeño económico, según el CNC *“podemos decir que cuanto más formalidad tengan las economías, las mismas son más competitivas; ya que la formalidad permite mayor organización de las empresas, con mayor disponibilidad de financiamiento para innovar, que les ayuda a ser más productivos y a generar mayores ganancias. No solo son beneficiados las empresas, también los trabajadores de las empresas formales cuentan con mejores condiciones y son más productivos en las empresas y asimismo en sus propios hogares. Aparte de, contribuyen a la economía del país al pagar los impuestos, lo que se traduce en inversión pública (educación, salud e infraestructura) dando como resultado bienestar social y económico^{13”}.*

Realmente, la informalidad está asociada a resultados económicos más débiles que incluyen menores recursos gubernamentales para combatir las recesiones, ingresos per cápita más bajos, mayor pobreza, menor desarrollo financiero y baja inversión y productividad. Pero también los menores ingresos promedio que se observan en el sector informal, conducen a su relación con la pobreza.

Los altos niveles de informalidad suelen traducirse en resultados de desarrollo más deficientes. Los países con sectores informales de mayor tamaño tienen un ingreso per cápita más bajo, más pobreza, mercados financieros menos desarrollados y niveles de inversión más bajos, y están más lejos de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. La marcada desigualdad de ingresos se origina principalmente en la expansión de actividades informales con baja productividad.

La informalidad también se asocia con una menor movilidad social (que aspira a una mejora de la condición socioeconómica de las personas) ya que los trabajadores de ocupaciones informales

13 La informalidad, un obstáculo para para la competitividad y la productividad, CNC, 2016.

tienen menos probabilidades de desplazarse a las formales, donde la educación y formación juega un papel importante.

e. Cifras de la informalidad

Un estudio del Fondo Monetario Internacional¹⁴, al analizar el vínculo entre las variaciones del producto interno bruto y del desempleo, observa que el mercado informal cumple una función importante durante el ciclo económico. Este demuestra que las tasas de desempleo son menos sensibles a las fluctuaciones del producto interno bruto en las economías de mercados emergentes, incluidas las de América Latina, que en las economías avanzadas.

Algo que llama la atención es que la respuesta del desempleo a las variaciones cíclicas del producto es más débil cuando los niveles de informalidad son más altos. Además, se observa que la informalidad en la región disminuye en los períodos de fuerte crecimiento y aumenta en los de bajo crecimiento.

Contexto Global

El documento del Banco Mundial titulado “De la Informalidad a la Oportunidad” hace énfasis en que “la informalidad es un fenómeno extendido en los países en desarrollo, **en donde se calcula que el 70% de los trabajadores y el 30% de la producción se encuentran fuera de la economía formal**”¹⁵.

Dicho de otra manera, más de 6 trabajadores entre 10, y 4 empresas entre 5 en el mundo operan en la economía informal. Contrariamente a las antiguas previsiones, la informalidad no ha disminuido con el tiempo e incluso está aumentando en muchos países.

La OIT plantea de paso que en los países en vías de desarrollo, en promedio, **la mitad o tres cuartas partes de los empleos** son generados a nivel del sector informal.

14 El dilema de la economía informal en América Latina (imf.org) por Samuel Pienknagura, Jorge Roldós, 12 de marzo de 2020.

15 De la informalidad a la oportunidad (bancomundial.org).

No obstante, estas son cifras generales, pero que debemos contextualizar en el marco de la pandemia por la **COVID 19**. Se puede decir categóricamente que esta **augmentó los niveles de informalidad y de pobreza de los trabajadores en el mundo**.

El reporte titulado Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo, Tendencias 2023, de la OIT, indica que “a pesar de la recuperación iniciada en **2021**, la actual escasez de oportunidades para mejorar las condiciones de empleo probablemente se agravará con la desaceleración prevista, desplazando a los trabajadores hacia empleos de peor calidad y privando a otros de una protección social adecuada.

Vale mencionar que según datos de la OIT la situación de crisis por COVID19 no tiene precedentes, quizás únicamente a la gran depresión de 1929, ni siquiera la crisis del 2008. Esto en cifras a 2020-2021, representó contracción a nivel global, en horas trabajadas de **10.5%**, equivalente a 305 millones de empleos a tiempo completo; y que en América Latina esto aumenta a un **12.4%**.

El Informe de la OIT continúa indicando que “en 2022, **unos 2000 millones de trabajadores** tenían un empleo informal en el mundo. La incidencia del empleo informal se redujo en 5 puntos porcentuales entre 2004 y 2019, pero la recuperación del empleo tras la crisis de la COVID-19 se ha visto impulsada principalmente por el empleo informal, lo que ha provocado un ligero aumento de la incidencia de la informalidad. Es decir, luego de un punto álgido de pérdida global de empleos, se anuncia la tan esperada recuperación, pero con matices de informalidad en muchos casos.

Se prevé que el empleo mundial crezca un 1,0 por ciento en 2023, lo que supondrá una desaceleración notable con respecto a la tasa de crecimiento del 2,3 por ciento de 2022. No se prevé ninguna mejora importante para 2024, cuando el crecimiento del empleo subirá tan solo al 1,1 por ciento.

Ahora bien, surge un elemento de medición que la OIT ha adoptado con fuerza, y es conocer el déficit mundial de empleo, entendido como la necesidad insatisfecha de empleo en el mundo, es decir cantidad de personas en el mundo con condiciones para trabajar, que no encuentran una

adecuada oferta, o que no acceden a trabajar por motivos variados, siendo que muchos de ellos se instalan entonces en la informalidad.

En el informe de la OIT sobre Tendencias de Empleo se indica que el déficit de empleo ascendió a 473 millones de personas en 2022, lo que corresponde a una tasa de incidencia de déficit de empleo del **12,3** por ciento. Esto representa 205 millones de desempleados (lo que equivale a una tasa del 5,8 por ciento de desempleo) y de 268 millones de personas que, aun teniendo una necesidad insatisfecha de empleo, no forman parte de la población activa al no cumplir los criterios para inscribirse en la categoría de desempleados.

Esta tasa varía según región, porque los países de ingreso bajo están ante la mayor tasa de déficit de empleos, con un **21,5%**, mientras que la tasa en los países de ingreso mediano se sitúa ligeramente por encima del **11%**. Los países de ingreso alto registran las tasas más bajas, con un 8,25%.

Esto evidencia carencias significativas en materia de políticas de protección social en los países en desarrollo y aporta nuevas pruebas de que mayores inversiones en este ámbito aportarían beneficios económicos, sociales y del empleo, y reducirían la brecha mundial de empleo.

Como punto de referencia, para luego analizar a la luz de recomendaciones para reducir la informalidad, que se desarrolla más adelante, debemos mencionar que la OIT sostiene que **invertir en las personas a través del empleo y la protección social** contribuirá a reducir la brecha entre las naciones. Es por este motivo que la OIT está lanzando la Coalición Mundial para la Justicia Social. Esta coalición reunirá una gran diversidad de organismos multilaterales y partes interesadas. Ayudará a posicionar la justicia social como la piedra angular de una recuperación mundial, y hará que se convierta en una prioridad de las políticas y acciones nacionales, regionales y mundiales”, declaró el director general de la OIT, Gilbert Houngbo¹⁶.

16 La tasa de desempleo mundial caerá en 2023, prevé la OIT (laestrella.com.pa).

A mediados del mes de junio de 2023 se desarrolló la Cumbre sobre el Mundo del Trabajo, cuya temática principal ha girado en torno a la justicia social, con el lema “Justicia social para todos”. En ese marco se debatió sobre la **Coalición Mundial por la Justicia Social**, una propuesta que fue bien acogida por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en marzo de 2023. Y se ha discutido sobre tres temas centrales: el aprendizaje de calidad, la protección social y la transición justa.

Contexto latinoamericano y del Caribe

Para completar este análisis de cifras, debemos hacer foco en **América Latina y el Caribe** que tiene uno de los mayores porcentajes de informalidad del mundo, siendo entonces que abordar el tema se ha convertido en una cuestión urgente en las circunstancias actuales.

Según el Banco Mundial, en su análisis sobre la informalidad en 2021, en países como Guatemala y Honduras, hasta **cuatro de cada cinco trabajadores** se desempeñan en el sector informal. En aquellos de mayores ingresos, como Uruguay, Chile y Costa Rica, las tasas son menores, pero llegan a ser de un tercio¹⁷.

No obstante, en América Latina y el Caribe, la tasa de desempleo bajó del 8% en 2019 al 7% en 2022 y se reducirá al 6,7% en 2023.

Según el Fondo Monetario Internacional una característica interesante de los mercados laborales de América Latina es que la tasa de mujeres con empleo remunerado no fluctúa mucho con los altibajos del ciclo económico. No obstante, la participación femenina en la fuerza laboral tiende a aumentar durante las crisis, probablemente para reforzar los ingresos de los hogares durante los períodos de dificultad económica.

Contexto Nacional

Es importante conocer como antecedente, que no existen en Panamá registros sobre las empresas informales en Panamá, sino tan solo para el empleo informal, sea en el sector formal e

17 Formalizar la informalidad tras la pandemia en América Latina (bancomundial.org).

informal. Los datos oficiales son obtenidos en el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) a través de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) o Encuesta del Mercado Laboral, a desde que en el año 2004, se definió la estadística del empleo informal adoptado por la 15ta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo del 2003.

Para el caso de las empresas informales, se han utilizado datos recabados por el **Programa de Apoyo a la Inclusión Económica del Sector Informal en Panamá** (PASI) que ejecutó el CNC para el período 2010-2014, y que mapeó por primera vez en el país a las empresas informales¹⁸.

Es importante mencionar que para medir la informalidad se excluye la población ocupada agrícola (si se considera a los agrícolas la cifra aumentaría) y a los profesionales y gerentes que trabajan por cuenta propia o como patronos.

Analizando entonces la informalidad, desde el punto de vista del empleo informal en Panamá, podemos tal vez describir tres periodos marcados en la tendencia nacional, a saber:

- **Período 2004-2011** que reflejó una disminución, desde un 46.9% en el 2004 hasta llegar a su punto más bajo de 36.9% en el 2011 en relación con la informalidad.
- **Período 2011-2018**, donde la tendencia cambió, aumentando el porcentaje de informalidad, pasando de 36.9% en 2011 a 43.6% en el 2018, lo que representó un incremento de 6.7 puntos porcentuales.
- **Período 2018-2023**, donde la informalidad ha ido en aumento, impulsada además por la crisis de pandemia por COVID2019, y otros elementos como el alza de la inflación y la situación geopolítica, para estar en un 47.1% a 2023, pero habiendo alcanzado un 53% en 2020.

Destacamos a efectos de análisis posterior que para el 2011, la informalidad llegó a su punto histórico más bajo de 36.9% que, desde los inicios de su medición sería la reducción más significativa de 10%.

18 ¿Cómo afecta la informalidad a Panamá? 2019 Centro Nacional de Competitividad

Estos son datos de manera general sobre la informalidad, pero consideramos que resulta importante mostrar acá otros análisis, como por ejemplo, cómo se movió la informalidad, al menos en el último periodo, por sector económico, dentro del sector formal. En el año 2018, el sector secundario mostró una tasa de 53.8% y para el terciario de 40.7%, mostrando un incremento de 8.6 y 6.2 puntos porcentuales respectivamente con relación al año 2011. En el periodo 2011-2018, si se vio afectado por el incremento del empleo informal, creciendo en 44.6% el sector secundario y 47.5% en el sector terciario¹⁹.

También es importante conocer los datos de la informalidad según provincia y áreas indígenas evidenciando que la misma se acentúa precisamente en esta última (áreas indígenas) con una tasa grave que alcanzó un 84% en promedio en el periodo 2004-2018, siendo la más alta a nivel nacional, seguida de Darién 59% y Los Santos con 55%. En el caso contrario, las provincias con menor tasa de informalidad en promedio en el periodo analizado son: Panamá con 37%, seguida de Colón con 42% y Veraguas con 46%.

Al analizar la informalidad por provincia en el periodo 2011-2018, cuando subió a nivel nacional, los mayores incrementos se registran en Bocas del Toro con un 115.4%, Veraguas con 76%, Áreas Indígenas con 62.9% y Darién con 53.1%.

De igual forma, es importante resaltar los datos de la informalidad con relación a los ingresos percibidos. Para el año 2018 el salario de las personas contratadas como informal, encontramos que el 55.1% con ingresos menores de B/. 399.00; el 36.5% se ubica en el rango de B/. 400.00 a B/.999.00 y el 8.4% con ingresos mayores de B/. 1,000.00. Es decir podemos analizar, lo que gana el personal en la informalidad.

Lógicamente estos porcentajes, tanto generales como específicos, se incrementan si los analizamos por género, y por nivel educativo, donde estudios e investigaciones como la del CNC de 2019 evidencian que el grueso de los informales cuenta con niveles educativos entre 4to grado de primaria a 6to año de secundaria, representando el 77.6%, es decir 527,362 personas.

¹⁹ ¿Cómo afecta la informalidad a Panamá? 2019 Centro Nacional de Competitividad.

En cuanto a Empresas Informales, y habiendo indicado ya que el Programa de Apoyo a la Inclusión Económica del Sector Informal en Panamá (PASI), fue el que realizó un mapeo con la finalidad de conocer la magnitud de la informalidad y caracterizar a las empresas y a los empresarios de ésta, podemos indicar que en dicha medición se identificó que existían 194,714 empresas informales (micro 94% y pequeñas empresas 6%), distribuidos principalmente en las provincias de Panamá y Colón.

El estudio mostró que el porcentaje de MYPE que no cumple alguno de los requisitos varía entre el 60 al 79%. El requisito que se cumple con mayor frecuencia es el permiso de la alcaldía y el de menor cumplimiento es el pago de la seguridad social.

Cifras en el marco de la pandemia por COVID-19

Hemos mencionado las cifras históricas de informalidad en Panamá, incluyendo el último período 2018-2023 de forma general.

No obstante, esas cifras deben ser analizadas más a fondo, y contrastadas también con las cifras de desempeño, en el contexto de la pandemia por COVID-19 y sus consecuencias, así como en el marco de otros procesos globales de gran complejidad.

Si nos vamos a cifras de 2020-2021 en plena crisis por la pandemia COVID 19 que arrojó graves consecuencias para la economía y por supuesto, para las relaciones económicas, tenemos que según datos de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al 15 de junio de 2020 había **253,077** contratos laborales suspendidos. En los meses siguientes las plazas perdidas rondaban unas **327340** a nivel nacional, y se registraba una caída de los ingresos de la Caja de Seguro Social, por el orden del **40%**, llegándose a afirmar que la pandemia “**borró**” 16 años de generación de empleos formales en el sector privado.

Ello hizo que en términos de proyecciones sobre contratación y desempleo en Panamá para el año 2020 se hablaba entonces de una tasa de desempleo casi rozando el **20%** (siendo el pico más bajo en el año 2012 con 4.2% y la más alta de 16.4% en 1989). Es decir una situación sin precedentes.

Para el año 2021, el MITRADEL tramitó **40%** menos contratos laborales que en 2019. Para el año 2022, se tramitaron unos **36.753** contratos menos, que representa un **47%** inferior a los **69.404** procesados en el mismo período de 2019. Y en los primeros tres meses del año 2023 se firmaron, en forma preliminar, **66,789** contratos de trabajo, lo que equivale a 5,169 contratos más que en el mismo periodo de 2022.

Es decir que el mercado laboral todavía no está a los niveles prepandemia, aunque los contratos nuevos han mejorado en comparación con 2021 y las **cifras son similares a los tres primeros meses de 2020**, cuando se generaron 69,642²⁰.

En cuanto a la tasa de desempleo, esta disminuyó 8.6%, es decir de **18.5%** en septiembre de 2020 a **9.9%** en abril de 2022; y las proyecciones laborales siguen positivas para 2023, previéndose que disminuya a un **8,5%**.

La Encuesta de Mercado Laboral de octubre 2021 del INEC, el desempleo se concentra más en Panamá Oeste, Panamá y Colón. Las tasas más bajas estuvieron en Los Santos, Darién y Coclé. Los sectores más afectados son las mujeres (11,8%) más que los hombres (11,0%). Mientras que los sectores más afectados siguen siendo las mujeres y los jóvenes entre los 15 a 29 años²¹.

No obstante, el **III Informe del Trabajo en Panamá**, presentado por el Instituto del Trabajo de la Universidad Especializada de las Américas, en mayo de 2023, se dan algunos otros referentes para entender el escenario del trabajo en nuestro país.

Por un lado, plantea como positivo el que se ha visto un crecimiento **“significativo”** del sector de la construcción, así como un **“aumento”** en el sector terciario, básicamente, en todas las actividades de comercio y servicio. De igual manera, en el sector secundario predomina un escenario favorable con las actividades mineras, como también ocurre con la evolución del sector agropecuario.

20 Contratos de trabajo muestran desaceleración desde febrero | Panamá América (panamaamerica.com.pa).

21 Informalidad y desempleo, síntomas de un alto grado de incertidumbre laboral (laestrella.com.pa).

Por otro, el Informe plasma los retos más evidentes del país en materia laboral, como es el **reducir las brechas de género entre hombres y mujeres**, así como apoyar a los más **jóvenes**. Todo esto tomando en cuenta que con la pandemia en 2020, el desempleo afectó más a las mujeres y a los jóvenes, por lo que en materia de disparidad de género, el desempleo femenino alcanzó entre un **12% y 13% más**. La recuperación del deterioro salarial también las afectó más, como también ocurrió con el teletrabajo, ya que tuvieron que asumir la carga familiar y la del trabajo.

Otro retroceso es que la mayoría de los contratos que se reanudaron en virtud de las normas que se aprobaron en la pandemia, fueron más para los hombres y menos para las mujeres. El informe también confirmó que durante la caída de los ingresos con la pandemia, los más golpeados fueron los grupos vulnerables, incluyendo los llamados trabajadores de la tercera edad que siguen vigentes en el sistema, porque la pensión no les alcanza o simplemente necesitan un trabajo para sentirse útiles.

Pese a signos de recuperación, teniendo como referencia el año 2019, la recuperación está marcada por la informalidad, entendiendo que esos contratos no reactivados, o esa mano de obra no vuelva a contratar, está en la informalidad, para subsistir de algún modo.

Si se consideran los saldos de los créditos bancarios panameños, éstos se situaron en \$33.974.479.924, hasta abril de 2023, habiendo crecido la cartera de los préstamos personales (\$7.668.346.523), seguidos de las tarjetas de crédito (\$2.496.330.635), así como de los préstamos para autos (\$1.860.022.531) y el resto (\$1.942.458.129). Es decir, que si bien algunas cifras pueden ser reflejo de recuperación, en algunos casos pueden ser los créditos personales o de tarjetas de crédito un reflejo de endeudamiento ante la falta de trabajo.

Es un hecho entonces que la informalidad es un problema de arrastre en el país, el cual se agudizó con la aparición de la COVID-19, y ha provocado la caída de la tasa de empleos formales, un descenso que va del **53% al 33%**, y se estiman que serán necesarios unos **6 años** para poder recuperar los niveles óptimos. Esto dependiendo de las políticas y medidas que se adopten.

Diversos gremios del sector empleador, y sindicatos advierten que aunque el estado de pandemia ha sido levantado en Panamá y en el mundo, la situación económica del país deja muchas dudas,

especialmente en materia de trabajo, e incluso se aduce que el aumento de la informalidad se debe a la falta de una estrategia para recuperar los trabajos perdidos con la pandemia, y que ha llevado a la planilla estatal a ser vista como un mecanismo para mantener a flote la economía.

Incluso durante la fase crítica de la pandemia, en la que se señalaba que se producía más informalidad y desempleo, como respuesta, se instauró la **Mesa Tripartita Diálogo por la Economía y Desarrollo Laboral**, un espacio convocado desde el Gobierno Nacional en mayo de 2020, con la finalidad de que los interlocutores sociales y actores de las relaciones laborales y la producción del país dialogaran. Esto, para juntamente para acordar medidas, soluciones y propuestas para recuperar y, en la medida de lo posible, mejorar las condiciones laborales existentes en el país antes de la pandemia del COVID-19 y acordar lineamientos para ejecutar acciones de carácter laboral en los siguientes seis meses como mínimo.

Se estableció mediante Resolución No. DM 150 de 27 de abril de 2020 y acogió las ocho (8) organizaciones “más representativas” (de acuerdo con el uso de la OIT) de los sectores de trabajadores y empresarios, junto con una representación del Gobierno Nacional. Este dialogo sentó a los tres sectores de las relaciones laborales y escogió un facilitador externo (y académico), con su equipo, para dirigir el proceso de dialogo que fue el Rector de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS).

Parte de la metodología de la mesa de diálogo, fue la instalación de tres comisiones de trabajo, a saber: Comisión 1, Asuntos Sociolaborales; Comisión 2, Asuntos Laborales, Económicos y Jurídicos para el Trabajo y Preservación del Empleo; y Comisión 3, Retorno Gradual Laboral Sanitario, y entre algunas de las decisiones más relevantes está el Acuerdo para Reglamentar la Ley de Teletrabajo No. 126 de febrero de 2020.

Pero reiteramos, en medio de la reactivación económica, en materia de trabajo se plantea al 2023 el reto de “**formalizar esa informalidad**” que aumentó luego que las personas quedaran cesantes en el mercado laboral, como un hecho categórico.

Adicionalmente, merecen especial atención otros fenómenos que se desprenden de la crisis por la pandemia COVID-19 en nuestro país, y siguen repercutiendo en la incidencia de la informalidad a hoy:

- El ofrecimiento de subsidios sin caducidad efectiva, a los que se sumó el denominado Vale Digital. A marzo de 2022, había 416 mil beneficiarios, que indicaban no encontrar trabajo, pero que sin mayor requerimiento demostrable. Aunque paulatinamente se fue regulando el acceso, a inicios de 2023 más de 156,000 personas (de las cuales el 70% eran mujeres) seguían obteniendo el beneficio. A mayo de 2023 cerca de 40 mil panameños que estaban trabajando antes de la pandemia del COVID-19, hoy todavía son beneficiarios del pago de Vale Digital.
- El acceso limitado a las redes de seguridad social fue un problema notorio en el momento álgido de la pandemia, ya que al no tener una cobertura, ni haber un tipo de seguro por desempleo con cobertura sanitaria (aunque esto en general aplica cuando pierden el empleo o existen graves pérdidas de ingresos por crisis económicas) hace que muchas personas que trabajan en el sector informal no se quedaran en casa, y salieran a cumplir con su trabajo informal, o a recurrir a la informalidad bien para trabajar, o para desarrollar su emprendimiento pero por subsistencia.
- Otro tema, no tangible en el corto plazo, pero con incidencia a largo plazo, son los altos niveles de deserción escolar a raíz de la crisis por pandemia, así como el traslado de estudiantes del sector privado al sector público (lo que genera carga para la educación estatal) e incluso, la calidad de la educación impartida para ese periodo. Esto último considerando que Panamá fue uno de los países donde el sistema educativo más tardó en retornar a la presencialidad, entendiéndose que las clases virtuales debieron tener una adaptación acelerada a la tecnología, para adecuar plataformas, en los casos donde fue posible, y en otros se redujo a módulos o clases a través de un teléfono celular. Si sabemos que con baja formación académica, es difícil encontrar un trabajo de calidad, y las cifras ya nos mostraban que en Panamá la informalidad está asociada con bajos niveles educativos, e incluso salarios más bajos, el escenario que se puede visualizar en este contexto, no puede ser nada halagador.

SECCION 2.
**PRINCIPALES NORMAS
ASOCIADAS A LA
FORMALIZACIÓN
EMPRESARIAL**

Programa de Apoyo a la Inclusión Económica del Sector Informal (PASI)

De las iniciativas país para pelear la informalidad, tal vez la de mayor relevancia haya sido la ejecución del **Programa PASI** (MEF-BID-CNC) que buscó mejorar el acceso al crédito de los microempresarios y promover los encadenamientos con empresas más grandes, brindándoles también la oportunidad de formalizarse (a bajo costo) con importantes beneficios.

El PASI, entre varias acciones, realizó el primer mapeo nacional de la informalidad empresarial²² lo que permitió obtener información estadística para los análisis que se lograron. Además, para cumplir con su objetivo produjo cuatro anteproyectos de leyes que eventualmente fueron aprobadas siendo estas:

1. Ley 132 'Que crea la **Microempresa de Responsabilidad Limitada**' (MRL).
2. Ley 130 'Que establece el marco normativo prudencial para las Instituciones de Microfinanzas y modifica disposiciones de la Ley 10 de 2002'.
3. Ley 135 'Que modifica la Ley 24 de 2002, que regula el servicio de información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes'.
4. Ley 129 'Que promueve el acceso al crédito y moderniza el sistema de garantías mobiliarias a través de la hipoteca sobre bien mueble y dicta otras disposiciones'.

Se esperaba que estas leyes ayudarán a disminuir la economía informal, a aumentar la recaudación fiscal, las cuotas obrero patronal, la estabilidad laboral, y la creación y formalización de mypes, favoreciendo directa e indirectamente a la economía panameña. En el apartado referente a soluciones, volveremos sobre ellas para conocer su implementación o no, y las razones.

La Ley No. 132 de 31 de diciembre de 2013 fue reglamentada a través del Decreto Ejecutivo No. 157 de 11 de junio de 2014, en la cual se establece el procedimiento para la inscripción de una MRL. En 2018, la AMPYME a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

²² Con la orientación del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

(PNUD), procedió a hacer un ejercicio de revisión de la normativa, de mapeo de los procesos, y de levantamiento de los formularios y otros documentos correspondientes, estableciendo un plan de acción para su implementación.

En entrevista con la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa se indicó que dado que estas leyes, y sobre todo, la que crea la Microempresa de Responsabilidad Limitada se mantiene vigente, teniendo ya la ventilla única implementada para las Sociedades de Emprendimiento, se evalúa la forma de incorporar la MRL. Está claro que son dos figuras jurídicas distintas, la MRL con la ventaja que aplica para aquel emprendedor que desee actuar en solitario, es decir sin socios, y que de esta manera pueda actuar respaldado por un marco legal que le permite desvincular su patrimonio personal del de su emprendimiento, algo que representa un riesgo para aquel empresario que utiliza la figura de la persona natural para poder operar legalmente. A la fecha se cuenta con los formularios propios y se avanza en la parametrización de estos, con el sistema de ventanilla única.

Sociedades de Emprendimiento

De igual forma, en el año **2020** surge otra ley enfocada en apoyar los emprendimientos, a través de la creación de una nueva forma jurídica denominada **Sociedades de Emprendimiento**.

En la Gaceta Oficial de la República de Panamá fue publicada la Ley No. 186 del 2 de diciembre de 2020 denominada **Ley de Emprendimiento** que regula las sociedades de emprendimiento. No obstante, no entró en vigor hasta que se promulgó su reglamentación, lo cual tuvo lugar mediante el Decreto Ejecutivo No. 933 de diciembre de 2021.

La declaratoria del **Artículo No. 1** claramente indica que el fin de dicha figura jurídica es fomentar la formalización de empresas en Panamá, a través de un registro simplificado, y otorgar incentivos fiscales a los emprendedores que la crean. Su **Artículo No. 2** indica que va destinada a emprendedores, siendo que en su glosario lo describe como toda aquella persona que realiza actividades económicas creadoras, innovadoras y otras formas de crear e identificar las oportunidades de negocio.

El Artículo No. 8 que recoge el procedimiento para establecer la sociedad de emprendimiento, nuevamente se refiere a que esto debe ser expedito, con el fin de contribuir a la formalización de las empresas. También aplica para aquellas empresas, que a la entrada en vigor de la ley, estén dentro del margen establecido para la misma, como micro y pequeñas empresas.

Es importante indicar que la ley crea una nueva forma jurídica, donde el emprendedor responde únicamente en relación con el monto aportado como capital (**Artículo 6**).

Entre las características propias de las sociedades de emprendimiento, podemos mencionar:

- Se otorga mediante un documento llamado **Estatuto Tipo**, que viene a ser un pacto social simplificado, y es presentando en formato digital en la Ventanilla Única de la Sociedad de Emprendimiento. Pasa entonces a Registro Público.
- **Los otorgantes** son las personas naturales (1 a 5 socios) que constituyen una sociedad de emprendimiento. Se prohíbe que una persona natural forme parte de otra sociedad de emprendimiento existente, y a una persona que ha sido socio de una sociedad de emprendimiento de responsabilidad limitada que ha sido disuelta le estará prohibido crear una nueva sociedad de emprendimiento con la misma actividad. En el mismo proceso de constitución estas personas deben declarar que son los beneficiarios finales de la sociedad.
- No requieren tener un **Agente Residente**.
- El capital social mínimo requerido es de quinientos dólares (US\$ 500.00), y en todo caso, estará constituido por los aportes de cada uno de sus socios, representados en cuotas o participaciones.
- Cada socio obtendrá un certificado de participación.
- Como órganos se tendrá a la asamblea de socios y a un administrador, que ejerce la representación legal.
- Los Estados Financieros de la entidad deben presentarse una vez al año a través de la Ventanilla Virtual de Emprendimiento de la AMPYME.

- Existe un límite de un millón de dólares (US\$ 1,000,000) de ingresos brutos al año. Si los ingresos de la sociedad de emprendimiento sobrepasan ese límite, tendrá la obligación de formalizar su transformación a otro tipo de persona jurídica dentro del plazo de seis (6) meses.
- La ley establece limitaciones específicas en cuanto al objeto social y las actividades que puede desarrollar la sociedad de emprendimiento.
- Durante un plazo de (2) dos años después de la fecha de la inscripción de la entidad en el Registro Público, la sociedad tendrá los siguientes beneficios fiscales:
 - Exoneración del pago de la tasa única anual
 - Exoneración del Impuesto Sobre la Renta
 - Exención del uso de Impresoras Fiscales
 - Establecimiento de un recargo del 1% en caso de que se haya contratado con el Estado y los pagos se dilaten más allá de los 30 días.

Vale la pena destacar que en entrevista con la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) hicieron énfasis que en el proceso de registro de una Sociedad de Emprendimiento, no debe tomar más de 10 días y no debe tener un costo mayor a B/. 150.00.

De igual forma, señalaron que el procedimiento para su constitución comienza con un asesoramiento por parte de la AMPYME, donde se analiza sobre todo la actividad comercial a ser desempeñada, a fin de determinar que es permitida de acuerdo con la Ley de Sociedades de Emprendimiento, que establece una excepción a aquellas actividades que por la Ley No. 124 requieren de un visto bueno previo, por la especialidad de la actividad.

Si se está en condiciones de poder inscribir la Sociedad de Emprendimiento, se completa el Estatuto Tipo, y se le da al emprendedor el mismo en formato digital para que lo lleve a la notaría de su preferencia. Una vez levantada la escritura pública, se vuelve a AMPYME para que continúe el trámite ante el Registro Público, donde se le asigna folio registral, luego se emite el Aviso de Operación y el registro ante la Dirección General de Ingresos.

En el caso de las sociedades vinculadas con el sector agro, que están exceptuadas de tener aviso de operación, pero que se registran como Sociedades de Emprendimiento, se está recomendando

la emisión de este, para efectos de acompañar el estatuto tipo, aun cuando no tengan que pagar por él.

Un aspecto por destacar es que la Sociedad de Emprendimiento lleva aparejada de antemano, una declaratoria de beneficiario final ante la Intendencia de Sujetos No Financieros Obligados, siendo entonces que luego el emprendedor no tendrá que someterse al cumplimiento de este requisito.

Finalmente, se hace el registro en el Registro Empresarial de AMPYME, según el Decreto No. 133 del 2020. Toda vez que este registro es el que permitirá el otorgamiento de la exoneración del Impuesto sobre la Renta, se distingue entre las Sociedades de Emprendimiento y las microempresas que no están registradas como Sociedades de Emprendimiento. Para el caso de las primeras, se emite una certificación en cuanto se da el registro, y sabiendo que son sociedades de emprendimiento no tienen mayor problema al presentar su declaración de renta. y se presenta con su declaración de renta. En el resto de los casos si se tiene que buscar la certificación correspondiente a la AMPYME, que será presentada ante la DGI.

Según datos de la AMPYME, a la fecha **188** Sociedades de Emprendimiento fueron aprobadas y están en funcionamiento, desde la entrada en vigor de la Ley, es decir durante **el periodo 2022-2023**.

De igual forma están en trámite **64** nuevas sociedades de emprendimiento, y existen **147** nuevas solicitudes de gestión, siendo que se tiene una proyección de cerrar el año 2023, con un total de **300** nuevas Sociedades de Emprendimiento. Esto es un avance en relación con la proyección realizada para el año 2022 de inscribir alrededor de **50** sociedades, para un registro de **38**.

Analizar estas cifras resulta de suma importancia para conocer la acogida de la medida, una de las principales para transitar hacia la formalidad en el país. No obstante, siendo un primer ejercicio, dichas cifras no puede analizarse sin entrar a abordar aspectos más de subjetivos, como pueden ser los escollos en su implementación.

Al respecto, la **AMPYME** reporta que en efectos existieron escollos, no principalmente por parte de los usuarios, quienes más bien han estado abiertos a su utilización, sino de las propias entidades. Al inicio de la implementación de la ley, era común la consulta por parte de los notarios públicos, que entendía era la figura del pacto social y no del estatuto tipo. De igual forma, fue necesario capacitar al personal de AMPYME para que los formatos de Estatuto Tipo llegaran fortalecidos al trámite registral, donde se tienen calificadores estrictos en el cumplimiento normativo que quiere una inscripción ante el Registro Público.

De igual forma, muchos bancos desconocían la figura, y por ende mostraban reticencia al momento de efectuar el emprendedor, trámites bancarios, bajo la nueva figura jurídica.

Hoy en día estos temas han sido solventados, y se avanza por tanto con mayor celeridad en cuanto a la cantidad de sociedades de emprendimiento inscritas. Incluso, se ha asignado un abogado al Departamento de Sociedades de Emprendimiento de la AMPYME para reforzar las consultas preliminares.

Otro punto medular es el monitoreo que tiene previsto la AMPYME para el mes de septiembre de 2023 de hacer seguimiento por medio de llamadas a las sociedades de emprendimiento para conocer cómo ha sido la utilización de esta nueva figura jurídica.



SECCION 3.
**ESTRATEGIAS PARA
FACILITAR LA
TRANSICIÓN**

Luego de analizar las características de la informalidad, sus causas y consecuencias, podemos reafirmar que el tema tiene que ser prioritario tanto a nivel local, como regional y mundial.

Al igual que a nivel global, la informalidad en Panamá limita nuestra competitividad, produce competencia desleal para aquel que está trabajando fuertemente para crecer, y además hace que el sector formal tenga mayor carga tributaria, siendo que todos tenemos que usar la infraestructura pública al final del día, que es mantenida con los tributos de quienes aportan. También limita la posibilidad de mejoras salariales para quienes están empleados en el sector formal, porque de alguna manera se limita la generación de ingresos de la empresa y repercute en el crecimiento sostenible del país.

Para responder a esta situación emergente, de forma enérgica, se impone implementar acciones y políticas a nivel estatal con el apoyo de la empresa privada, que sean contundentes y bien enfocadas, adaptadas a cada realidad.

Esto en un escenario global donde se dice que el paso de la pandemia de la COVID-19 y la invasión rusa a Ucrania pondrán un **“límite de velocidad”** a la economía mundial para 2030. Advirtió el Banco Mundial en su más reciente informe denominado **'Caída de las perspectivas de crecimiento a largo plazo: Tendencias, expectativas y políticas'**, *que dichas proyecciones harán que la tasa máxima a largo plazo a la que puede crecer sin provocar inflación caiga a los niveles más bajos de los últimos 30 años*²³.

Las conclusiones del informe se centran en que se necesita un ambicioso impulso de las políticas para aumentar la productividad y la oferta de mano de obra, incrementar la inversión y el comercio, y aprovechar el potencial del sector servicios, frente a esta preocupante tendencia, donde casi todas las fuerzas económicas que impulsaron el progreso y la prosperidad en las últimas tres décadas se están disipando.

23 La economía mundial caerá a sus niveles más bajos para 2030, alerta BM (laestrella.com.pa).

En base a dichas recomendaciones, debemos partir del hecho que la formalización de la economía es un proceso complejo y a largo plazo que a menudo requiere **combinar fórmulas**, es decir, no solo se trata de normativa enfocada en fomentar la formalización, como puede ser desburocratizar trámites, sino ir de la mano con otras medidas más generales, de fomento de la economía en general, el Estado de Derecho, e incluso de la productividad de las personas.

En las siguientes líneas, presentamos algunas recomendaciones para transitar hacia una mayor formalidad, en base a la opinión de expertos, de las directrices de entidades internacionales, y del análisis de factores o causas puntuales nacionales, y las formas de intervención con relación a ellas. De igual forma, se vinculan estas recomendaciones con lo actuado por algunos países de la región que, con las adecuaciones pertinentes, pueden servir de referencia de buenas prácticas.

Partiremos de dos premisas generales, recomendadas por el Banco Mundial:

- 1) Adoptar un enfoque integral, ya que la informalidad es reflejo de un problema de desarrollo con múltiples aristas que no puede abordarse de forma aislada; y
- 2) Adaptar las medidas a las circunstancias de cada país dado que las causas, enfoques y soluciones de la informalidad varían considerablemente de una realidad a otra.

De igual forma, es importante mencionar que en cualquier plan de recomendaciones para transitar de la informalidad a la formalidad, a nuestro juicio se debe tener en cuenta lo señalado por la Recomendación No. 204 de 2015 de la OIT, y en particular tener en cuenta los principios rectores recogidos en su Capítulo II, a saber:²⁴

Al formular estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición a la economía formal, los Miembros deberían tener en cuenta:

²⁴ Recomendación 204 de octubre de 2015 OIT, Capítulo II.

- a. La diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, así como la necesidad de abordar esa diversidad mediante enfoques específicos;
- b. Las circunstancias, leyes, políticas, prácticas y prioridades específicas de cada país en materia de transición a la economía formal;
- c. El hecho de que es posible aplicar diversas y múltiples estrategias para facilitar la transición a la economía formal;
- d. La necesidad de coherencia y coordinación entre un amplio rango de áreas de políticas para facilitar la transición a la economía formal;
- e. La promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todas las personas ocupadas en la economía informal;
- f. El logro del trabajo decente para todos, mediante el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en la legislación y en la práctica;
- g. Las normas internacionales del trabajo actualizadas que proporcionan orientaciones en ámbitos de políticas específicos;
- h. La promoción de la igualdad de género y la no discriminación;
- i. La necesidad de prestar especial atención a las personas particularmente vulnerables ante los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal, incluyendo, aunque no únicamente, a las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las personas mayores, los pueblos indígenas y tribales, las personas que viven con el VIH o que están afectadas por el VIH o el sida, las personas con discapacidad, los trabajadores domésticos y los agricultores de subsistencia;
- j. La preservación y el aumento, durante la transición a la economía formal, del potencial empresarial, la creatividad, el dinamismo, las competencias laborales y la capacidad de innovación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal;
- k. La necesidad de contar con un enfoque equilibrado que combine incentivos y medidas de cumplimiento de la legislación, y

- I. La necesidad de prevenir y sancionar la conducta de evitar o abandonar deliberadamente la economía formal con el fin de evadir el pago de impuestos y el cumplimiento de la legislación social y laboral.

En el marco de dichas recomendaciones y principios rectores, se ha realizado una evaluación y diagnóstico adecuado a los factores, características, causas y circunstancias de la actividad informal en el contexto de nuestro país, a fin de fundamentar adecuadamente las recomendaciones generales o líneas de acción que se proponen.

En adición a algunos datos y caracterización realizada a propósito de la situación de la informalidad en el país, haciendo un recuento de áreas estratégicas, las recomendaciones se han dividido por bloques (congruentes con la Recomendación No. 204 de la OIT, Punto 11, Capítulo III), permitiendo conocer si Panamá ha realizado algo al respecto, que repercuta de forma positiva o negativa para ese ítem.

Bloque 1. La promoción de estrategias de desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y crecimiento inclusivo, como herramienta para impulsar o propiciar la formalización

Esto tiene que ver con mejorar la gobernanza y el clima para los negocios de manera que el sector formal pueda prosperar y emplear a un mayor número de personas cumpliendo con los requisitos que esto conlleva.

Tasa de crecimiento económico versus formalización

Según artículo de análisis del CNC, si relacionamos la informalidad y la tasa de crecimiento económico, se nota que a mayor crecimiento la tasa de informalidad disminuye y en periodos de fuerte crecimiento se reduce. En nuestro país, a partir del año **2012**, que se empieza a desacelerar el crecimiento económico, no solo se incrementa la tasa de desocupación, sino que incrementa

la informalidad²⁵. Por tanto, en cuanto el país analice sus factores de crecimiento, y en general, se vuelva más competitivo, definitivamente se tendrá un impacto notable en cuanto a la formalización en general. Siendo entonces altamente recomendable el fomento de todas las políticas que mejoren nuestra competitividad, la inversión, y en general, contribuyan al crecimiento económico.

Además, se debe promover la creación de empleos decentes de manera sostenida, que hagan que Panamá crezca de manera más uniforme, pero ello dependerá de la confianza, y por ende de la inversión, y el consumo para el sector interno. Esto es una trilogía, donde se debe generar leyes y contar con sistema judicial efectivo, que las haga cumplir, para con ello fomentar la inversión, y por ende, empleo, y mayor consumo, como un ciclo.

Para Panamá es importante además, que se generen y retomen proyectos a nivel nacional, que fomentan la contratación formal de mano de obra panameña, tales como: carreteras, puentes, contratos portuarios, infraestructura pública, entre otros.

También se tiene que estar muy al tanto de temas globales que impacten nuestra economía, como por ejemplo, la inflación persistente, como la denominan los expertos, que además, podrían endurecer las políticas monetarias restrictivas en países como Estados Unidos. De igual forma, podemos mencionar acá, en el contexto en que se genera el presente informe, el alza constante de los tipos de interés para controlar la inflación, que podría ocasionar una mayor volatilidad en los mercados financieros globales y tensiones de liquidez, presiones que al mismo tiempo pueden provocar una salida de depósitos de los bancos y la desaparición de otras formas de financiamiento a corto plazo²⁶.

25 Artículo “Se desacelera la economía y se acelera la informalidad, Roger Durán, La Estrella de Panamá, 2018.

26 Primer reporte de estabilidad financiera de Estados Unidos. La Fed alerta sobre volatilidad financiera por alza de tasas: ¿Cómo impactaría en Panamá? (laestrella.com.pa).

Aunque expertos y economistas panameños sostienen que la economía está preparada para hacer frente a fenómenos como este, se debe velar por mermar sus impactos, y estimular el crecimiento económico y la generación de empleo.

Se debe trabajar incluso, en convertir a nuestro país, en un centro de innovación, negocios y emprendimiento de la región latinoamericana, una idea que viene resonando desde diversos ámbitos, hace ya algún tiempo.

Un aspecto que también tiene relevancia para fomentar un buen clima de negocios es fortalecer la prestación de servicios básicos, ya que una empresa se enfrenta al pago de una alta tasa de luz, que además en algunos casos es ineficiente, así como acceso a internet, en ocasiones deficiente.

En síntesis, y aunque se entiende que este es un tema por demás complejo, donde entran en juego factores políticos, recomendamos tratar de impulsar espacios público/privados desde los cuales se pueda analizar el modelo económico del país, en sus oportunidades, pero también sus amenazas, retomando e impulsando todas las políticas e instancias articuladas en temas de competitividad, para como país, seguir crecimiento pero de manera equitativa.

Inclusión financiera

La inclusión financiera, bajo su conceptualización multidimensional, es un medio para lograr que las personas, las familias y las empresas puedan tener un mayor bienestar o salud financiera.

La informalidad empresarial, en particular, es una limitante del crecimiento de las empresas generándoles sobrecostos financieros al no poder acceder a la banca formal. La bancarización puede ayudar a disminuir la informalidad empresarial ya que permite a las empresas acceder a servicios financieros formales.

En el caso de las MYPE, y la situación de la oferta de créditos, Panamá refleja una brecha de financiamiento del 78% cifra que está por encima de la región, donde Perú y Chile, por ejemplo,

están en un 25% y 28% respectivamente. Esto demuestra que hay un mercado a servir muy amplio que se podría ampliar aún más si se incrementa la formalización de empresas²⁷.

Panamá, a través de la Superintendencia de Bancos, está trabajando por un lado en la implementación de la Estrategia Nacional de Educación Financiera y por otro, en el diseño de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera.

No obstante, los gobiernos no son los únicos responsables del diseño de un adecuado marco de políticas para incentivar el acceso a servicios financieros, sino que también las instituciones que ofrecen estos servicios deben jugar un rol determinante. El trabajo entre las partes es fundamental.

Corrupción

Otro aspecto que causa informalidad, y que contrarrestarla va de la mano de un crecimiento económico robusto, es la corrupción.

A nivel del país, al ser encuestada la población en mayo de 2023 por medio de la Encuesta de Gallup Panamá, se evidencia que ésta deja a un lado sus problemas económicos y coloca a la corrupción, como el principal elemento corrosivo de la sociedad.

Actualmente, existe una percepción de descontento y falta de confianza hacia las instituciones gubernamentales y los líderes políticos, en general. Lo que implica en el primer caso, que sea difícil realizar trámites gubernamentales, donde su costo sea elevado, debido a las denominadas “coimas” que se deben pagar por realizar sin fin de trámites, lo que afecta la competitividad del país, y por ende, fomenta la informalidad²⁸.

En general, muchos ciudadanos son de la opinión que el principal obstáculo para el desarrollo y el progreso del país es la corrupción ya que socava la transparencia, la eficiencia y la equidad en

²⁷ Centro Nacional de Competitividad. Estudio de la Oferta de Servicios Financieros al Sector MYPE. 2021.

²⁸ Alto costo de la vida y desempleo, peores dolores de cabeza | Panamá América (panamaamerica.com.pa).

la administración pública. Y aunque por ejemplo se ha avanzado en el tema de la digitalización de muchos trámites gubernamentales, se puede ir por más.

En consecuencia, se deben trabajar políticas que fomenten la transparencia, la digitalización de los trámites pendientes, como parte de un plan macro y el arraigo en el servicio público, entiéndase una ley robusta de carrera administrativa, con un importante régimen sancionatorio.

Bloque 2. El fomento de un entorno empresarial y de inversión propicio

Trabajar de la mano del sector productivo y crear estímulos

En ese mismo orden de ideas, el estudio del Banco Mundial de 2021 sobre informalidad²⁹ analiza que en los países emergentes, aunque la informalidad sigue siendo muy elevada, habían mostrado una tendencia descendente durante tres décadas antes de la pandemia de COVID-19.

Entre **1990 y 2018**, la informalidad se redujo, en promedio, unos **7** puntos porcentuales hasta ubicarse en el 32 % del PIB. Y continúa indicando que este descenso reflejó, en parte, las reformas políticas implementadas para aumentar los beneficios de trabajar en el sector formal o para reducir los costos de dichas actividades.

Esto entendiendo lo ya mencionado de que no solo existen empresas informales, sino que el sector informal y el empleo informal interactúan estrechamente con el sector formal, en condiciones de servicios profesionales, o subcontratación. En términos más generales, los establecimientos del sector formal pueden depender del sector informal y del empleo informal para asegurar flexibilidad y menores costos y generar mayores ingresos. Por lo tanto, estableciendo políticas al respecto, y de la mano con el sector formal, esto podría mermarse.

29 The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies (La larga sombra de la informalidad: Desafíos y políticas), de Banco Mundial, 2021.

Una relación interesante de ello puede apreciarse en la aseveración “el desempleo disminuye porque los informales aumentan”³⁰ como síntoma de un proceso severo de precarización y estatización del empleo. Para contrarrestarlo, se requiere de inversiones, tanto locales como extranjeras, para generar un mayor número de empleos formales fuera del ámbito gubernamental.

Se trata acá de establecer esa sinergia con el sector privado, a través de sus gremios empresariales, y de forma conjunta plantear incluso planes de promoción conjunta, sensibilización de la temática e incluso, iniciativas para fortalecer la gobernanza y el crecimiento empresarial, de empresas nacionales en principio, pero también extranjeras, que se establezcan en Panamá.

Fomento de la innovación y la investigación

Un aspecto importante que tomar en cuenta, y que están utilizando países vecinos en la región latinoamericana, es la **adoptación de tecnologías digitales o también llamada transformación digital** por parte de las empresas, como una herramienta fundamental para reducir brechas de productividad y generar desarrollo sostenible.

En el documento denominado **Mediación de la economía del internet en América Latina** de la CEPAL, se nos indica claramente que “las tecnologías digitales son una herramienta fundamental para la diversificación y sofisticación de los sectores productivos, y la inclusión social. Por este motivo, la adopción de estas tecnologías es un factor crítico y esencial para el funcionamiento de la economía y la sociedad. América Latina y el Caribe afronta el reto de impulsar la transformación digital para dar respuesta a desafíos estructurales como el bajo crecimiento económico, los bajos niveles de inversión y los crecientes niveles de pobreza, además de reducir las brechas de productividad con países más avanzados. Para esto se deben diseñar políticas basadas en evidencia que puedan impulsar la innovación y el cambio tecnológico”³¹.

³⁰ Quevedo, René. Consultor laboral. La Estrella de Panamá. 8 de junio de 2023.

³¹ Medición de la economía de Internet en América Latina: los casos del Brasil, Chile, Colombia y México (cepal.org)

Es interesante que mientras que hablamos de economía informal, avanzamos como mundo en analizar la denominada **economía del internet**, e incluso en el citado documento se hace un ensayo de clasificación de empresas, en función al uso que realizan de Internet. Esta caracterización se realizó en cuatro países de América Latina: Brasil, Colombia, Chile y México, entre 2019 y 2021.

Se considera por tanto que el crecimiento económico sostenible de Panamá dependerá de **la innovación** ya que contrario a épocas anteriores, donde se apostaba por inversión de capital, hoy en día justamente la economía del internet (o el denominado mundo de los intangibles) y la demanda de talento hace que las inversiones que generan progreso estén enfocadas hacia modelos no tradicionales.

Ello se constata en que la región latinoamericana asigna pocos fondos en relación con otras económicas de países emergentes. Por casi 20 años, la inversión en materia de Investigación y Desarrollo no ha pasado de 0.8% del producto interno bruto, mientras que los países emergentes están casi doblando lo que invertían a principios de siglo.³²

Es recomendable poder formular una política nacional de innovación y desarrollo, que nos permita ese posicionamiento real como *hub* de innovación y el establecimiento de políticas normativas al respecto.

La promoción del emprendimiento, de las microempresas, las pequeñas empresas y las medianas empresas y de otras formas de modelos empresariales y unidades económicas, como las cooperativas y otras unidades de la economía social y solidaria.

A nivel global, el emprendimiento reviste hoy en día de gran relevancia, como un dinamizador del crecimiento económico, sobre todo a través de la incorporación de actividades productivas basadas en nuevos conocimientos, que redundan en sociedades más incluyentes, sobre todo en tiempos de nuevos paradigmas, en la era de las tecnologías de la información y la comunicación.

32 Crecimiento económico de Panamá dependerá de la innovación (ecotvpanama.com).

De ahí que se hace fundamental crear cultura emprendedora, desarrollar el capital humano emprendedor, y fomentar el emprendimiento en general.

El rol que juegan las MIPYME y por supuesto el emprendimiento, se refleja con los compromisos aprobados y adquiridos por Panamá, en los escenarios internacionales, como lo es la Agenda de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el 2030, principalmente en cuanto al Objetivo No. 8 referente al Trabajo Decente y Crecimiento Económico donde se propone, entre otras metas, el promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación.

Con la crisis por la Pandemia por COVID-19 se evidenció la importancia del emprendimiento, siendo que muchas personas decidieron emprender.

En tal sentido, es fundamental el rol que juega la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), como entidad del Estado panameño rectora en materia de MIPYME y Emprendimiento, pero también la asignación de importancia de estos temas dentro de la agenda de desarrollo nacional, y del propio modelo económico.

El enfoque debe ser propiciar emprendimientos por oportunidad, y gestionar el conocimiento requerido para que estos emprendimientos se vuelvan sostenibles y crezcan, superando el llamado Valle de la Muerte. Al volverse micro o pequeñas empresas, se les debe impulsar también mediante políticas de expansión.

Bajo esa lógica el día 5 de octubre de 2017 se presentó formalmente la **Primera Política de Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la República de Panamá**, con la visión de adoptar una serie de directrices que orienten la actuación del Estado y sus instituciones en materia de fortalecimiento e impulso del sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del país, enfocados en su crecimiento y sostenibilidad.

Presenta 7 ejes estratégicos, con una serie de líneas de acción, considerados por los actores en su formulación, los de mayor relevancia para un apoyo efectivo a este importante sector, como

son lo referente al: (1) Sistema de Información, (2) Formalización, (3) Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE), (4) Acceso a Mercados, (5) Emprendimiento, (6) Servicios Financieros, y el (7) Fortalecimiento de la AMPYME (a fin de que pueda implementar todas las acciones planteadas, coordinar todos los esfuerzos que deriven del accionar de otras instituciones del Estado, y dar voz a las necesidades del sector, impulsando el pasar a un modelo real de desarrollo).

De igual forma, el 14 de noviembre de 2017, se presentó oficialmente la **Política Nacional de Emprendimiento en Panamá**, denominada **“Panamá Emprende y Crece”**, conceptualizada como un documento con un conjunto de directrices que orientaran la actuación del Estado y del ecosistema de Emprendimiento de Panamá en los siguientes años, en materia de fomento del emprendimiento y el crecimiento empresarial, para lograr posicionarnos como un país atractivo para crear y hacer crecer empresas.

Siendo la primera política pública debían tenerse como un tema de política de estado, y de diálogo nacional para mejorar las condiciones que permitan una mayor creación y crecimiento de iniciativas empresariales en todo el territorio nacional.

Esta presenta a 5 ejes estratégicos, con una serie de líneas de acción, considerados por los actores en su formulación, los de mayor relevancia para un apoyo efectivo al Emprendimiento, como son el referente a (1) Educación, Mentalidad y Cultura; (2) Servicios para el Crecimiento; (3) Financiamiento para el Crecimiento; (4) Identificación de Oportunidades y Fomento de la Inversión; y (5) Gobierno y Contexto Nacional.

De igual forma, se emitió el Decreto Ejecutivo No. 177, publicado en Gaceta Oficial No. 28408, del 17 de noviembre de 2017, que crea el **Consejo Nacional de Emprendimiento**, constituido por los firmantes del Pacto Nacional por el Emprendimiento, y quienes se vayan adquiriendo al mismo, con un Comité Coordinador y con las funciones de coordinar y dar seguimiento a la implementación de las acciones planteadas en el marco del Pacto Nacional por el Emprendimiento, así como la evaluación y presentación de resultados a la sociedad en general.

Si bien estos son elementos de gran importancia, es recomendable poder revisar ambas políticas que han cumplido su vigencia de 5 años, así como evaluar el accionar del Consejo Nacional de Emprendimiento, para renovar y avisar su accionar.

Adicional, y enfocado en fomentar el emprendimiento pero con orientación a la formalización, podemos observar que en diversos países de la región la intervención con programas robustos de fomento del emprendimiento es importante, pero lleva aparejados componentes para que la empresa tenga un buen modelo de negocio, sea sostenible y crezca, sobre todo generando cadenas de valor o encadenamiento productivos robustos.

Otra forma es establecer enfoque en la atención a la empresa o emprendedor, a través de programas focalizados como lo es el **Programa Formalízate de Chile**, que viene a ser un fondo concursable que apoya la formalización y puesta en marcha de nuevos negocios con oportunidad de participar en el mercado. Específicamente se financia un plan de trabajo destinado a implementar un proyecto de negocio. Este plan de trabajo incluye acciones de gestión empresarial (acciones de marketing y gastos para formalización de la empresa) e inversiones en bienes necesarios para cumplir el objetivo del proyecto. Este programa es ejecutado por el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) una corporación de derecho privado, aunque dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile.

Bloque 3. El acceso a la educación, el aprendizaje a lo largo de la vida y el desarrollo de las competencias laborales

Con ello nos referimos a mejorar el acceso a la educación, y por ende el acceso a los mercados laborales y el financiamiento para que los trabajadores y las empresas informales puedan ser lo suficientemente productivos como para formalizar sus actividades.

Una de las causas identificadas para el empleo informal, es la baja formación del recurso humano o baja productividad, o la nula formación que hace que las personas no puedan contar con un empleo formal, en muchas ocasiones.

La **CEPAL** en varios informes reconoce que *“la falta de productividad en América Latina es un problema muy serio”*. Y definitivamente la falta de mano de obra calificada es un problema para la empresa privada, así como lo es peor aún, el tener que contratar personal, a alto costo, y baja productividad.

Generar mejores empleos y recurso humano productivo, aumenta la productividad de las empresas, y garantiza espacios fiscales, que a su vez, permiten generar riqueza en los países.

Atender el rezago producto de la pandemia por COVID-19

Como se mencionó en el apartado referente a las cifras de la informalidad en Panamá en el marco de la situación post pandemia, el rezago en materia de educación se ha hecho mayor, debido al tiempo que se estuvo con clases virtuales, sin las debidas condiciones, y en muchos casos la importante deserción escolar.

Crear una preparación adaptable a las nuevas tendencias laborales

En la reciente investigación denominada Tendencias Laborales 2023³³ presentada en el marco del Foro Económico Mundial celebrado en Davos, Suiza, se identifican 14 tendencias que están impactando el futuro del trabajo e impactan a los empleadores de hoy y al empleado, incluidas en cuatro fuerzas fundamentales que son: cambios demográficos, elección individual, adopción de tecnología e impulsores competitivos.

Como descubrimiento clave el reporte encontró que *“la creciente escasez de talento ejerce aún más presión sobre la atracción y retención del talento de cada generación”*. Así identificó que, por ejemplo, para 2025 la generación Z constituirá el **27%** de la fuerza laboral, y el **88%** de los

33 Resumen: Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2023 (ilo.org).

trabajadores de la generación Z dice que la pandemia ha afectado lo que quieren de su trabajo versus el **65%** de los trabajadores mayores de 55 años.

Otros datos que arroja el estudio son que en 2022, el **75%** de las empresas reportó una escasez de talento. Y para ampliar sus grupos de talentos, más empleadores están reduciendo o eliminando los requisitos de títulos universitarios y, en cambio, se centran en las habilidades adquiridas a través de la experiencia laboral y de vida.

El informe evalúa el impacto de una variedad de nuevos factores, como: cambio generacional en las expectativas de empleo, la reducción de los requisitos de títulos universitarios para los solicitantes, la creciente división que enfrentan las mujeres en la fuerza laboral, la evolución continua del trabajo híbrido y mitigar el riesgo en una economía global en constante cambio. El trabajo también brinda orientación sobre cómo los empleadores pueden atraer y retener talento en esta nueva era.

Adaptación de la normativa a las nuevas formas de trabajo o al trabajo híbrido

Por otro lado, el estudio denominado *Talento TI: Competitividad STEM en América Latina* elaborado por PageGroup en la región latinoamericana a finales del año 2022, indica que el **40%** del Producto Interno Bruto (PIB) en América Latina está digitalizado. Particularmente en cuanto a la digitalización en Panamá, ésta se encuentra en una etapa de crecimiento, ya que el 60% de las empresas en el país están invirtiendo en digitalización y transformación tecnológica³⁴. Pero esto lleva aparejado que se deba contar con recurso humano con formación en STEM y el mismo estudio refiere que en 2021, unas **7244** personas se graduaron en STEM en Panamá, esto representa el 4% del total de egresados en el país.

Además se sostiene que **“El futuro será híbrido”** es decir que la tendencia del teletrabajo llegó para quedarse, es decir que el modelo híbrido, en el que los empleados trabajan tanto de forma

34 Artículo “El 60% de las empresas panameñas están invirtiendo en digitalización y transformación tecnológica” (laestrella.com.pa).

remota como presencial, se volverá mucho más común. En la región, el **40%** de las empresas tiene más del **80%** de su estructura trabajando de forma remota, liderando el ranking la industria de TI ya sobre 80% y Finanzas con 84%. En Panamá un **48%** trabaja de forma remota.

En Latinoamérica, Colombia (57%) y Argentina (55%) son aquellos que tienen más organizaciones con más del 80% de su personal bajo esta modalidad. Brasil está sobre un 46%, mientras que Chile y Perú se mantienen bajo el 25%³⁵.

Es decir que nos encontramos en un cambio de paradigmas no solo para encontrar talento, sino también en la forma de retener el que escasea, generando una brecha de dimensiones desconocidas en su gravedad.

Por parte del **MITRADEL** se ha reportado el desarrollo de iniciativas como el **Proyecto Formación ocupacional e Inserción Laboral**, el cual se encuentra enmarcado en el Programa Regional Centroamericano que incluye a los seis países del área más la República Dominicana, así como el desarrollo de un portal para búsqueda de empleo, desde la plataforma web del propio Ministerio, en alianza con la empresa privada.

Fomento de la formación vocacional y de competencias laborales

Otra acción importante es la que promueve la formación vocacional o formación de profesionales con carreras técnicas especializadas de ciclo corto. En Panamá contamos con el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE) que *surge como una contribución a la mejora del sistema educativo, siendo una oferta educativa atractiva, en la cual estudiantes que hayan finalizado su educación media o bachillerato, tengan la oportunidad de realización personal, con una educación profesional y técnica basada en la calidad, inclusiva y que responda al crecimiento y desarrollo económico*³⁶.

35 Artículo “El 60% de las empresas panameñas están invirtiendo en digitalización y transformación tecnológica” (laestrella.com.pa).

36 www.itse.ac.pa, Acerca del ITSE,

No obstante, se requiere de una intervención integral para identificar hoy más que nunca, esas falencias del sistema educativo y desarrollar programas que incrementen la productividad del recurso humano panameño. La educación que apueste a la creatividad, la innovación, la ciencia y la tecnología es necesaria en Panamá. Además, debería replicarle el modelo ITSE en otras partes de la geografía nacional.

Es necesario fortalecer la **educación y capacitación de los trabajadores informales**. Es esencial implementar programas de capacitación y educación dirigidos a los trabajadores informales, para mejorar sus habilidades y conocimientos y facilitar su inserción en el sector formal de la economía.

En México se cuenta con el **Programa de Apoyo al Empleo / Capacitación para la Empleabilidad** de la Secretaría del Trabajo y Prevención Social, enfocado específicamente en dar apoyo a buscadores de trabajo que requieren capacitarse para facilitar su inserción en un empleo formal. Los cursos esencialmente prácticos, orientados a la adquisición, fortalecimiento o reconversión de competencias laborales³⁷.

Así mismo, pero con un enfoque más estratégico tal vez, en Chile está disponible el **Bono por Formalización del Trabajo**, el cual es un beneficio monetario no postulable, que se facilita por una sola vez a todas las personas que hayan obtenido un empleo formal, mayores de 18 años, usuarios o integrantes de una familia-usuaria del Subsistema Seguridades y Oportunidades, que estén activas en su proceso de Acompañamiento Sociolaboral (ASL), de los programas Familias, Abriendo Caminos o Calle. Es decir, un proceso de incentivo al empleo más bien joven, pero con un enfoque estructurado para no depender de subsidios.

³⁷ Datos Abiertos de México - Programa de Apoyo al Empleo / Capacitación para la Empleabilidad - Programa de Apoyo al Empleo / Capacitación para la Empleabilidad

Bloque 4. El establecimiento de un marco legislativo y normativo apropiado; así como simplificar la normativa fiscal para reducir el costo de operar formalmente y aumentar el costo de operar informalmente

De acuerdo con un estudio del CNC, la razón principal en que las empresas formales caen en la informalidad es el incumplimiento de la legislación laboral, específicamente en los relacionados al pago de la seguridad social, debido a que no pueden afrontar el pago porque “probablemente operan a escala reducida, tienen baja productividad y perciben limitados ingresos”.

Otros costos afectan de igual forma la posibilidad de formalizarse son, continua el informe, los servicios legales, la tasa única para sociedades anónimas que no distingue tamaño, ni el nivel de la operación de la empresa, impuesto anual de licencia, impuestos municipales (que varían según la actividad), entre otras erogaciones que debe cubrir el empresario y, si sus operaciones están débiles, evitará afrontar.

Realmente dependiendo del modelo de negocios, la inflación y la preparación de una empresa, así como su margen de ganancias proyectado, operar formalmente puede ser altamente costoso, o difícil de asumir.

Considerando los resultados del estudio citado y del proyecto PASI, como recomendación se indica que es vital retomar la figura de la Microempresa de Responsabilidad Limitada (MRL; Ley 132) y las otras normativas aprobadas (leyes 129, 135 y 129 de 2013), y aprovecharlas en beneficio del sector, para facilitar la transición de la informalidad a la formalidad.

En cuanto a simplificación de normativa fiscal, pudiéramos indicar que la ley que implementó las **Sociedades de Emprendimiento**, previamente abordada, en cierta medida, ha abierto la puerta para que emprendedores puedan formalizarse, con una exoneración de impuesto sobre la renta por dos años, que les permita crecer para luego poder tributar. Es decir, contribuye a reducir el costo de operar formalmente, porque además el costo de constitución de la figura jurídica es menor. No obstante, al respecto de este tema y de otras cargas que viene de la mano de la formalización, inclusive con las Sociedades de Emprendimiento, es importante analizarlas.

En esa línea se plantea una primera reforma a la ley Sociedades de Emprendimiento para reforzar puntos de mejora que se han identificado en el camino, como el poder suscribir Acuerdos entre la AMPYME y entidades municipales, para de forma bilateral, poder pactar algún tipo de escalonamiento en el cobro de los tributos para estas nuevas formas jurídicas.

La tenencia de derechos de propiedad jugaría un papel importante considerando no solo la protección del usufructo del bien, sino también contribuiría a que el propietario disponga de un activo que pueda aportar como garantía, facilitando su acceso al crédito tanto para capital de trabajo, como para inducir inversiones de mejoras en la propiedad.

Por tanto, acelerar los programas de titulación y la aplicación de las regulaciones sobre el uso de la tierra (para evitar dar ventajas competitivas con la evasión, por ejemplo) apoyarían la transición informalidad-formalidad.

Régimen especial fiscal

Rápidamente, repasando las tasas impositivas actuales, vemos que específicamente el **Impuesto sobre la Renta**, que aplica sobre la ganancia obtenida por las ventas de bienes y servicios que ofrece un negocio (restando los costos, gastos y otras deducciones necesarias para el funcionamiento de la empresa), es decir para la **Renta Neta gravable**, existen tasas diferentes si se trata de una persona natural o de una persona jurídica.

Considerando que la mayoría de las empresas operan como persona jurídica, o que al menos esto sería lo óptimo, tenemos entonces que el impuesto sobre la renta para personas jurídicas se realiza directamente a un **25%** sobre la renta neta gravable. No hay un límite de exoneración, ni rangos como aplica por ejemplo en el caso de persona natural. Si bien existen una exoneración para microempresas que facturen anual debajo de los B/. 250,000.00 y para las Sociedades de Emprendimiento, inclusive esta exoneración aplica por dos años, siendo que aún con intervención adecuada, no sabemos si el emprendimiento esté listo para tributar a esos niveles.

En tal sentido podría proponerse un **régimen especial fiscal** en forma de cascada por años para al menos el empresario de la microempresa, por la **AMPYME**, en conjunto con el Consejo Nacional

de Emprendimiento, y otros entes, con los debidos sustentos, sabiendo además que el mundo globalizado implica hoy en día formas cada vez más virtuales de trabajo, y de negocios como las Startups.

Solo como referencia podría ser un régimen parecido al de persona natural, que establece que

- Si la renta neta gravable dentro de un año o periodo fiscal es entre B/. 0 a 11 mil está exento de pagar el impuesto.
- Si la renta neta gravable de B/.11mil a B/. 50mil el porcentaje a aplicar es de 15%.
- De más de B/. 50,000.00 se pagará B/. 5850.00 por los primeros B/. 50,000.00 y el 25% sobre el excedente.

Sería cuestión de revisar los porcentajes, pero digamos que esté exonerado el que tenga una renta gravable de B/. 15,000.00 en el caso de emprendedores al tercer año que se vecen la exoneración, y en delante de los B/. 15,000.00 y hasta los B/. 50,000.00 sea del 20%, analizando los márgenes que manejan las microempresas durante los primeros cinco años de operación.

En los casos en los que la **Microempresa de Responsabilidad Limitada** vigente, se indica que estas empresas que tenga una renta gravable superior a los B/. 11,000 anuales, y ventas anuales hasta B/. 150,000.00, quedará exento del pago del impuesto sobre la renta durante los dos primeros años fiscales contados a partir de su inscripción en AMPYME (Artículo No. 21 de la Ley No. 132).

Régimen especial municipal

Si bien el tema de excepción fiscal o trato o régimen especial en la tasa de impuestos municipales un tema de autonomía municipal, que viene dada por la Ley de Descentralización, también es cierto que sucede que muchas empresas emiten su Aviso de Operación, y automáticamente quedan inscritas en el Municipio del domicilio declarado, siendo entonces que inicia a generarse una obligación tributaria que, en muchas ocasiones desconocida por el emprendedor, o en otros casos es altamente onerosa para las ganancias o excedentes que da el negocio. A esto debemos abonarle que cada municipio tiene sus propias tasas impositivas, y unas multas sumamente elevadas.

Adicional, el emprendedor debe pagar diversos tributos adicionales, como el de letrero (cuando hoy en día pocas son las empresas que lo utilizan) para un total de **17 tributos**.

Unidos todos estos elementos, lejos de una recaudación fiscal efectiva, se genera un pasivo en el municipio correspondiente, que difícilmente llega a ser efectivo, pues las personas dejan la deuda allí por años. Como emprendedores, mantienen una deuda que les hace daño, pero inician otro(s) negocio(s) en la informalidad. Esta fórmula parece carecer de sentido.

En cambio, hacer una normativa al respecto, permitiría que por un lado, cada municipio tuviera cifras financieras reales con relación a su recaudación, realizando una depuración de las denominadas cuentas ficticias o irreales en los municipios, pudiéndose además aplicar la prescripción de cuentas de más de 5 años que establece la Ley.

Por otro lado, al establecerse una tributación basada en el **principio de proporcionalidad** a los ingresos generados por el empresario durante un lapso, daría paso no solo a mayor formalidad, sino a contribuir a robustecer las empresas a nivel nacional, estando las mismas a su crecimiento, en mejores condiciones, de pagar tributos de forma efectiva.

Esto tendría que ir acompañado de una fuerte capacitación a las entidades municipales, y la estructuración de unos flujos financieros robustos.

En tal sentido, se sugiere recobrar algunas propuestas del primer borrador de la Ley de Sociedades de Emprendimiento referente a beneficios para este tipo de figura jurídica como por ejemplo la exoneración del pago de impuestos municipales por dos años, o crear una mesa de trabajo con la guía de la Secretaría de Descentralización, y facilitación de actores técnicos, que permitan materializar financieramente lo arriba explicado, y el beneficio de ofrecer un incentivo al sector para su formalización.

Régimen especial para el pago de la cuota obrero patronal

En cuanto al **pago de la cuota obrero patronal ante la Caja del Seguro Social**, puede hacerse similar analogía, a través de fomentar la afiliación a la seguridad social de los trabajadores

informales, con la creación de sistemas de seguridad social flexibles y asequibles que se adapten a las necesidades y capacidades de los trabajadores informales.

Si bien es conocida la situación financiera de la entidad, también es cierto que con el alto grado de informalidad existente, tanto desde el punto de vista de unidades económicas que operan al margen de la ley, como del empleo informal, en el sector formal e informal, la CSS tiene que invertir recursos para dar seguimiento a ese empleo informal, en vez de ir a la razón del mismo, y analizar financieramente las ventajas de otorgar cierto régimen especial, para poder finalmente incorporar a las empresas en la informalidad al pago de la cuota correspondiente.

De hecho, según la OIT “sólo una de cada cinco persona en el mundo dispone de una cobertura adecuada en materia de seguridad social, y en los países de ingresos medios, entre los que podría incluirse a Panamá, la cobertura de la seguridad social por lo general oscila entre el 20 y 60 % de la población”.

Actualmente en Panamá, el trabajador debe aportar el **9,75%** de su salario, por concepto de cuotas de la Caja del Seguro Social, los cuales serán descontados por el empleador, al momento de pagar el salario. Por su parte, el empleador debe realizar un aporte equivalente al **12,25%** del salario del trabajador.

Respecto al Seguro Educativo, el empleado pagará el **1,25%** de su salario, mientras que el empleador pagará el **1,50%** por el mismo concepto.

Es decir que por ejemplo de un salario de **B/. 1500.00**, que puede ser un salario promedio para una empresa que requiera personal, con cierto nivel de competencias, tendría que pagar B/. 206.25 adicionales, en cuanto a este rubro, siendo entonces un salario de **B/. 1706.25** mensual, más lo que posterior corresponderá a vacaciones y décimo proporcional, así como prima de antigüedad. A esto debemos sumarle el aumento rápido del salario mínimo en Panamá en los últimos años. Se genera un costo salarial que no todas las empresas puedan pagar, menos si son micro y pequeñas empresas.

Si el empleador no paga la cuota correspondiente del seguro social, nuestra legislación permite que el trabajador presente renuncia justificadamente de la empresa y reclame una indemnización por despido tácito o indirecto. Además, tendrá derecho a reclamar los salarios y demás beneficios dejados de percibir, más los intereses moratorios, equivalentes al **10%** anual, desde el momento en que hubiesen sido exigibles tales obligaciones. Es decir, el no cumplimiento está sancionado, además de que no podrá gestionar paz y salvo alguno de la CSS que es solicitado en diversos trámites, requerido incluso a nivel privado y por supuesto, en compras con el Estado.

Según reportes suministrados por la Caja de Seguro Social, en el marco del Diálogo por la Caja del Seguro Social, se conformó la Comisión Temática Independiente (formal e informal) que en octubre de 2021, presentó a la Plenaria su informe al respecto.

Esta Comisión creó a su vez dos subcomisiones, una para revisar todas las normativas relativas al trabajo independiente (formal y no formal) en todas las instituciones vinculadas, y otra encargada de definir y clasificar la informalidad en Panamá. Una tercera subcomisión entonces entraba en el análisis de la oferta de servicios que pueda brindar la CSS a los trabajadores informales.

La Comisión reporta que fueron realizadas **33** reuniones con la participación de 18 organizaciones, habiéndose trabajado un total de 37 propuestas, con **5** aprobadas, y otras que no tuvieron consenso, otras que tuvieron observaciones, y 11 recomendaciones para la Plataforma Ágora que fue creada en el marco del Bicentenario de la República para la participación ciudadana.

Como puntos relevantes podemos indicar que se llegó al consenso sobre la definición del concepto de “independiente”, de “independiente contribuyente” e “independiente no contribuyente”; así como a la admisión dentro del régimen de afiliación voluntaria, indicando taxativamente quienes puede incorporarse a dicho régimen, que en síntesis son todas las personas naturales que no estén sujetas al régimen obligatorio y los independientes contribuyentes nacionales o extranjeros que no estén sujetas al régimen obligatorio, así como lo que se dediquen al cuidado del hogar y miembros de organismos internacionales y misiones diplomáticas. Dispone la norma que se verificará la contribución a hacerse en base a la determinación del salario que se haga, así como los derechos a lo que ha de tener lugar.

Incorpora este trabajo una nueva norma referente a contribuyentes independientes que puedan afiliarse al régimen de seguridad social siguiendo el modelo asociativo cooperativismo al que pertenece; esto a través del IPACOOOP para que los miembros de cooperativas se puedan afiliar al sistema.

Entre las propuestas que no tuvieron consenso están la definición de términos como emprendedor y emprendimiento, trabajador por cuenta propia, sector informal y trabajador informal, sin indicar las causas del disenso. Tampoco fue acogida una propuesta de permitir el establecimiento de un Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de afiliación por pago voluntario para emprendedores e independientes, así como la propuesta de establecer oficinas especiales a nivel nacional para captar a todo independiente contribuyente o no, formal o informal por un periodo de 2 años, donde se les daría cobertura médica y de medicamentos y al final del cual, se deberá decidir si adquiere una afiliación completa a la seguridad social. La CSS decidiría sobre la cobertura pero en todo caso, el afiliado debería gozar de un estándar mínimo de salud.

Interesante resulta que la propuesta va incluso hacia la exigencia de afiliación a la seguridad social de las personas que brinden servicios profesionales para el Estado, o la empresa privada, así como la posibilidad para personas de lo que denominan “contribuyentes excepcionales”, que son quienes por impedimento físico o mental no pueden obtener una afiliación, cosa que no fue aprobada tampoco.

En definitiva todas las propuestas iban en el sentido de encontrar la fórmula para incorporar al sector informal dentro de su estructura de ingresos, la cual sería una excelente medida para la recuperación económica y social de este importante sector productivo, y oxigenar los distintos programas de la seguridad social del país, señala una noticia de 2021 de la propia entidad³⁸.

Sin embargo, se desconocen avances posteriores, y tampoco el informe remitido da cuentas de las razones para el disenso de propuestas que pueden ser muy interesantes. En una de las observaciones a recomendaciones planteadas por los ciudadanos en la plataforma ágora, la CSS

38 Trabajo informal en Panamá – CSS Noticias

indica que se está en proceso de implementación de un módulo de afiliación voluntaria, que indican agilizaría este trámite, que hoy en día puede tomar hasta 4 meses.

Es importante dejar acá sentado que el primer borrador de la Ley de las Sociedades de Emprendimiento indicaba lo siguiente con respecto a la seguridad social:

Artículo 36. Facilidades para la seguridad social.

Las siguientes personas gozarán de un régimen especial de seguridad social durante el primer año de inicio de operaciones de la sociedad de emprendimiento, consistente en la exoneración completa de la cuota patronal del Seguro Social:

1. Los socios que no hayan cotizado la seguridad social dentro de los cinco (5) años inmediatamente anteriores a la inscripción de la sociedad de emprendimiento en el Registro Público, que será comprobable por la Caja de Seguro Social.
2. Los empleados que sean contratados por las sociedades de emprendimiento.

El presente incentivo no será aplicable dos veces a una misma persona. El Estado compensará dichas exenciones para no afectar ninguno de los programas de la Caja de Seguro Social.

Al respecto, sería altamente recomendable un grupo técnico de análisis del tema de las cuotas de la seguridad social, ensayando fórmulas similares a la planteada por ese borrador de ley, que busque el pago de la cuota obrero patronal de acuerdo con la riqueza real generada por la empresa; o bien, dando seguimiento al trabajo ya efectuado.

Un escollo que ha sido mencionado desde la CSS es que para poder cumplir con el requisito de un estándar mínimo de salud, se requeriría atención de evaluación de la propia entidad, cosa que en la práctica podría tomar de 4 a 6 meses. Se hace referencia a una buena práctica en **México** donde se han destinado policlínicas exclusivas para hacer estas evaluaciones, y atender este requisito de manera expedita.

Migración al régimen de facturación electrónica

Otro aspecto que a la par debemos analizar es la actual migración al régimen de factura electrónica. Un aspecto que bien implementado, puede ayudar o no a la formalización y simplificación de trámites fiscales a considerar es la migración al régimen de factura electrónica.

Siendo una iniciativa que nació en América Latina, el **Sistema de Factura Electrónica de Panamá** (SFEP) tiene su sustento jurídico en la Ley 256 que modifica artículos de la Ley 76 de 1976, sobre medidas tributarias.

Desde la Dirección General de Ingresos se indica que es una herramienta que ayuda en la relación contribuyente-administración tributaria porque se genera data que a su vez analizada, releva matrices de riesgo bajas sobre el contribuyente.

Además, ratifican que entre sus beneficios permiten potenciar y facilitar el funcionamiento de muchos negocios, apalancados en el comercio electrónico, reduciendo costos de impresión, a la vez que facilita el cálculo de pago de tributos y reducción de costos de cumplimiento, pero sobre todo, disminuye la competencia desleal, al poder identificar la autoridad tributaria más fácilmente por ejemplo, facturas falsas.

En términos de digitalización, señala la DGI, que se aspira que en el mediano plazo, la emisión de la declaración de rentas sea casi automática, bajando o consolidando automáticamente la data del sistema.

Es importante resaltar que como obligatoriedad en la expedición de factura o de documento equivalente para acreditar toda operación relativa a la transferencia, venta de bienes y prestación de servicios por parte de las personas residentes en el territorio panameño, el SFEP dispone de dos alternativas, siendo la primera, el facturador gratuito enfocado a los emprendedores o empresas que tengan ingresos brutos de hasta B/.1,000,000.00 y un volumen de facturación de hasta 200 facturas mensuales. Esto es un impulso importante al aportar una herramienta de relevancia para emprendedores.

A la fecha, el **Decreto No. 3 de enero de 2023**, establece el calendario de implementación a nivel nacional, que en sus primeras fases incluyó a las entidades privadas debidamente autorizadas por la Autoridad Marítima de Panamá, los servicios de transporte de carga de derivados del petróleo, los hostales que tengan menos de siete cuartos, la actividad de arrendamiento de bienes inmuebles bajo contratos notariados o inscritos en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, realizada por personas naturales o jurídicas que administran sus propios bienes sin la intervención de terceras personas.

Luego a los servicios de transporte público de pasajeros internacional por vía terrestre, aérea o marítima, no exceptuados mediante Ley, los servicios de transporte público de pasajeros nacional por vía aérea, las operaciones y servicios en general realizados por los bancos y otras instituciones financieras, incluidas las empresas de arrendamiento financiero y los fondos de inversión, así como las actividades realizadas por las instituciones bancarias de crédito, fiduciarias o financieras regidas por leyes especiales, las cooperativas, las instituciones y fondos de ahorros, los fondos de pensión, los fondos de retiro y previsión social y las entidades de ahorro y préstamo.

A partir del 31 de agosto de 2023 (Tercera Fase) las operaciones realizadas por la bolsa de valores y de productos autorizadas para operar en Panamá, las operaciones realizadas por el sector Seguros y las operaciones realizadas por otras entidades financieras previamente no tipificadas. Se adelantan conversaciones para su implementación también en la Zona Libre de Colón y en las zonas francas. La entidad tributaria adelanta que próximamente se incluirán también las actividades de profesiones liberales.

En base a esa normativa, la DGI hace operativos de verificación de cumplimiento tributario, evidenciando negocios que no cumplen a quienes se les debe poner la sanción correspondiente.

Según cifras de la DGI a la fecha existen cerca **40000** usuarios de la factura electrónica, lo que representa el 14% de los contribuyentes, habiéndose generado **65** millones de documentos electrónicos, y habiéndose generados **B/. 298 millones** en concepto de Impuesto de Transferencia de Bien Mueble (ITBM).

En tal sentido es recomendable que la aplicación de dicho régimen, vaya aparejado de programas conjuntos por la DGI y la AMPYME u otras entidades rectoras, de fortalecimiento de las capacidades de emprendedores, y de micro y pequeñas empresas, que con la trazabilidad de la información, y un registro no adecuado, pueden verse afectados.

Declaración Jurada Simplificada

La Ley 280 del 30 de diciembre de 2021 estableció que a partir de B/.11,000.00 ingresos anuales brutos, las declaraciones deben ser firmadas por un Contador Público Autorizado, cuando el Art. 712 Código Fiscal establece que las declaraciones de las rentas serán preparadas y refrendadas por un Contador Público Autorizado (CPA) cuando los contribuyentes tengan ventas de bienes o servicios mayor de B/. 50 mil anuales.

En virtud de dicha nueva normativa, y a pesar del Código Fiscal parece no haber sido modificado, la DGI aplica la nueva normativa que no cumple con criterios de economía en procedimientos, ni sustento administrativo, más bien añade costos y barreras a la formalización.

En tal sentido, el CNC juntamente con la Federación de Cámaras de Comercio de Panamá, vienen trabajando al respecto, y se sugiere con carácter de urgencia, poder modificar dicha ley, para hacerla cónsona con lo que establece el Código Fiscal, y en todo caso, analizar el monto porque la exigencia fue bien drástica al pasar de un monto como B/. 50,000.00 a B/ 11,000.00.

Registro Único de Beneficiarios Finales (RUBF)

Otro aspecto que se considera fundamental analizar a la luz de sus resultados es las solicitudes a Panamá por el **Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)**, y al plan de acción trazado para salir de la lista gris y continuar fortaleciendo el sistema de prevención de blanqueo de capitales en Panamá.

Habiendo avanzado en 13 de las 15 acciones solicitadas (a la fecha de preparación de este documento), el país ha entrado en una serie de procesos estrictos de cumplimiento para documentar operaciones diversas incluido en el sector bancario, que si bien es visto por buenos ojos por el grupo internacional, genera contratiempos por ejemplo, al momento de la apertura

de una cuenta bancaria, más si es empresarial, y el sostenimiento en el tiempo, de sustentos de movimientos de ingresos.

Adicional ha llevado a la creación del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUBF), que lleva un avance del **70%** en el proceso de carga de la información de las personas jurídicas y sus beneficiarios finales.

En consideración del grupo internacional, la creación del registro único de beneficiarios finales y el registro de información contable de las sociedades anónimas es clave en las investigaciones de blanqueo de capitales y de sus delitos precedentes, entre los que están la evasión fiscal o la corrupción.

Y si ciertamente tiene sus ventajas, sobre todo en cuanto a prevención de la corrupción, ha generado un impacto en el sistema de creación de sociedades anónimas, una figura que ha sido utilizada por muchas empresas dado su velo corporativo y su agilidad en la creación.

Hoy en día se ha reducido la cantidad de abogados que están fungiendo como agentes residentes de sociedades anónimas en el país, y en todo caso, los que ejercen este rol, han encarecido sus honorarios profesionales, al ser mayor el trabajo a realizar, de reportar ante el registro único, la información de la empresa.

Digitalización, pero con docencia

Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo completar un solo trámite lleva en promedio 5.4 horas en la región latinoamericana, pero en algunos países tarda más de 11 horas. En Panamá, hay más de **3 mil** trámites distintos, el **31%** de estos requiere tres o más interacciones para su conclusión, alcanzando el **4to lugar** entre 18 países de Latinoamérica, donde más pasos deben darse para concluir un trámite.

Según informe del CNC, Panamá ha avanzado en la digitalización de sus trámites, contando en la plataforma **Panamá en Línea**, trámites como el pago de Boletas de Tránsito, solicitud del Récord Polícivo, Certificación de Crédito, pago de la tasa obrero patronal a través del sistema SIPE, e incluso pago del impuesto sobre la renta y generación de paz y salvo por el sistema E-tax.

Estos avances debieran disminuir la dificultad de hacer trámites. Sin embargo, en muchos casos el usuario no necesariamente está familiarizado con esta digitalización, y simplemente no sabe cómo proceder, creando en vez de una agilización, una especie de tabú.

Sugerimos poder establecer un plan periódico y recursivo de formación empresarial en estos sistemas, para que el empresario pueda dominarlos plenamente.

Llama la atención que en el caso de Costa Rica, se hace referencia a la utilización de una **Guía para la formalización PYME** elaborado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) con la colaboración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como herramienta que facilita el proceso de formalización. **Chile** también cuenta con una **Guía para la Formalización**, muy didáctica, además editadas en 2021, luego de pandemia; sin embargo, si bien es cierto que una herramienta de este tipo ayuda al conocimiento de emprendedores y empresarios, en Panamá contamos con un documento similar denominado el **ABC del Emprendedor**, elaborado por la AMPYME que a los efectos viene a ejercer la misma función, que debería ser reeditado, y puesto al alcance masivamente.

Sin embargo, se han dado recomendaciones aisladas que pudieran dar fruto, pero siguiendo el patrón de asimilar buenas prácticas podría explorarse un sistema articulador, dedicado de forma conjunta, con todos los actores, a realizar ejercicios de identificación de barreras, y sugerencias de eliminación de estas, y agilidad en los trámites.

En Colombia se ha creado **Estado Simple, Colombia Ágil** que se identifica como una campaña de eliminación de trámites y mejora regulatoria con el propósito de trabajar con gremios, organizaciones y empresas en la identificación de las barreras que dificultan la labor empresarial de una forma más diligente. Esta es una iniciativa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Cuenta la iniciativa con una página web abierta al público, que literalmente solicita la cooperación de la siguiente forma: *“Nuestro reto es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y los empresarios. Para ello, necesitamos su participación. Ayúdenos a identificar trámites engorrosos o inútiles, normas obsoletas y normas que dificultan su interacción con el Estado o*

encarecen su actividad empresarial"³⁹. Además de ello, da reportes dinámicos respecto de los trámites o intervenciones que han logrado realizar, por sector, incluyendo una amplia cantidad de sectores, incluso transversales al accionar de la empresa.

Consideramos merece la pena mencionar que Colombia cuenta con una **Ventanilla Única Empresarial**, que si bien parece similar a la Ventanilla Única creada para las Sociedades de Emprendimiento, verificamos que el concepto colombiano incluye todos los trámites requeridos al registrar una empresa, incluyendo por ejemplo, la afiliación a la Seguridad Social.

Es el mismo caso de Chile, pero que ha nombrado a su plataforma **Tu Empresa en un Día**, una iniciativa que lidera el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo del Gobierno de Chile, que integra en un solo portal toda la tramitología referente y de forma sencilla, para crear cualquier tipo de empresa en el país.

Llama la atención un análisis realizado a las iniciativas de incentivo a la formalización en **Perú**, donde ciertamente ha ensayado diversas fórmulas, y parecen apuntar según este informe, a lo que ha denominado la **e-formalización**, que no es más que la aplicación de nuevas tecnologías y la digitalización en las iniciativas públicas, programas y políticas que facilitarían la transición a la formalidad, robusteciendo el proceso de transformación digital, con ese enfoque integrador.

Bloque 5. El fortalecimiento de la aplicación de las normas laborales y la eliminación de los desincentivos al empleo formal

En el marco del respeto, la promoción y la puesta en práctica de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; así como la organización y la representación de los empleadores y de los trabajadores para promover el diálogo social, sí se debe considerar que la literatura indica que los altos salarios mínimos en relación a la productividad y las regulaciones laborales relativamente más estrictas en la región son factores importantes que explican los altos niveles

39 Vivienda | Colombia Ágil (colombiaagil.gov.co).

de informalidad observados, sobre todo en momentos de recesión económica global. Esto a su vez incide en el crecimiento a mediano plazo, sencillamente porque los niveles de productividad no van de la mano por el alto precio que debe pagar la empresa.

Según la OIT incluso la diferencia en la velocidad de ajuste entre los países con regulaciones laborales rígidas y flexibles sobre todo en tiempos de crisis es de **10 puntos** porcentuales cuando los gobiernos presentan un alto grado de eficacia. Esto se traduce en tasas de crecimiento económico que son **0,5 puntos** porcentuales más bajas en los países con regulaciones más rígidas.

En este aspecto, nos referimos a, sin menoscabar el derecho básico de los trabajadores, establecer una **mayor flexibilidad de las normas laborales** que facilite la contratación de mano de obra, particularmente de jóvenes sin experiencia, que es donde se concentra el mayor desempleo e informalidad.

Además poder revisar de alguna manera, la **forma de desvinculación** de trabajadores, que en comparación con otras legislaciones laborales, generan una carga enorme para muchas empresas, y por ende, propicia la informalidad, al no querer contratar de forma alguna, trabajadores formales.

Y también, el **capacitar al emprendedor** fuertemente en el régimen requerido para operar, incluyendo aspectos como el debido registro del Contrato de Trabajo en el MITRADEL. Por ignorancia no se hace y se refuta indefinido, con mayor costo al momento de la desvinculación.

Otra opción es el plantearnos como país el **establecimiento de un fondo de desempleo**, que puede ayudar en situaciones de crisis, y no tener que estar desembolsando fuertes sumas de dinero en calidad de subvenciones o subsidios.

En Latinoamérica son pocos países los que consideran el seguro o fondo de desempleo, y en todo caso, cada país tiene características y alcances distintos, acorde a los medios de financiación de cada Estado y las características de sus sistemas de seguridad social. **Brasil, Chile y Uruguay** lo tienen y lo adecuan a sus formas de contribuir y seguros establecidos.

Hasta el momento, el **MITRADEL** ha comenzado a crear una serie de estrategias que reactiven el sector laboral, entre esos el programa “Empleo solidario de incentivo para la contratación laboral”, una colaboración público-privada para la reactivación laboral de poblaciones en condición de vulnerabilidad.

Como buena práctica podríamos analizar el caso de **Colombia** que ha desarrollado un Programa de Formalización Laboral, que lidera la Subdirección Formalización y Protección del Empleo del Ministerio de Trabajo, bajo el enfoque de promover el empleo decente y de calidad, desde una perspectiva general, abarcando todas las expresiones y circunstancias en las que se produce el fenómeno humano, social, jurídico y económico del trabajo. El propósito de su accionar es garantizar, por una parte, el acceso a todas las personas al disfrute y ejercicio de los Derechos Fundamentales asociados con la Seguridad Social, y por otra, dignificar y formalizar las diversas modalidades del trabajo, entendido como actividad humana libre generadora de ingresos⁴⁰.

Modelo similar, pero en forma de Centro, denominado **Centro Integrado Formaliza Perú**, es un servicio del Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo del Perú, que tiene como objetivo promover y facilitar el ingreso y permanencia en la formalización laboral, ello mediante orientaciones, capacitaciones y asistencia técnica para conocer los pasos hacia la formalización, acompañando en la realización de los trámites y acceso a beneficios⁴¹.

Bloque 6. Medición de parámetros

El poder medir la informalidad, en toda su extensión es de gran importancia para la toma de decisiones. En tal sentido, la OIT avanzó con recomendaciones al respecto, generando un Manual guía para esto, en respuesta a la resolución de la 15ª.CIET sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, que instó a la OIT a elaborar un manual con directrices técnicas sobre los contenidos de la resolución basada en las lecciones aprendidas de las experiencias de los países.

40 Formalización y Protección del Empleo - Ministerio del trabajo (mintrabajo.gov.co).

41 Formaliza Perú - Inicio (trabajo.gob.pe).

Uno de los objetivos principales de la elaboración de estadísticas en el sector informal es proporcionar información para la ejecución, el seguimiento y el análisis de las políticas macroeconómicas y de las políticas de desarrollo conexas. Las estadísticas del sector informal ofrecen estimaciones más precisas y exhaustivas del tamaño del sector informal en el producto interno bruto (PIB).

También sirven para analizar las fuentes de crecimiento del PIB y la relativa vulnerabilidad del sector informal a las políticas económicas.

Desde la adopción de esta resolución, la OIT, en colaboración con el Grupo de Expertos sobre Estadísticas del Sector Informal, conocido como el Grupo de Delhi, ha apoyado la labor nacional para diseñar e implementar encuestas sobre el empleo informal y el sector informal y ha divulgado y evaluado la información sobre las lecciones aprendidas de esta experiencia.

En tal sentido, sería altamente recomendable repasar esta guía con el Instituto Nacional de Estadísticas (INEC) a través del Consejo Nacional de Estadística para que se realicen las mediciones correspondientes, incluyendo la del sector informal como unidad económica para que sea insumo del Plan Integral que se plantea a continuación.

Sería también interesante poder disponer de información del sector informal a la luz de las modernas tendencias de virtualidad, donde las empresas realmente no necesitan o no requieren de un establecimiento fijo, e incluso donde siendo formales, pueden optar por trabajadores en teletrabajo. Actualmente Panamá cuenta con una ley del año 2022 que rige los temas de teletrabajo.

Bloque 7. Implementación de un Plan Integral

De acuerdo con la Recomendación No. 204 de la OIT se recomienda contar con un **Plan Integral** y un **ente articulador**, que permita desarrollar sugerencias planteadas u otras, de la mano entonces de:

- 1) una campaña promocional de concienciación y defensa;
- 2) desarrollo de capacidad entre los mandantes tripartitos;
- 3) desarrollo y divulgación de conocimientos; y
- 4) cooperación y alianzas internacionales que nutran de información y retroalimentación.

Siguiendo buenas prácticas en la región, justamente el modelo de Colombia, aunque segmentado en las dos aristas de la informalidad, pero trabajando en forma articulada cuenta con la **Red Nacional de Formalización Laboral del Ministerio del Trabajo** dedicada a promover estrategias para que los colombianos cuenten con condiciones dignas de trabajo y puedan acceder a la seguridad social. El trabajo de la red incluye a todas las instituciones y entidades públicas y privadas relacionadas a la temática y se encarga de generar un plan de acción, que va desde la capacitación a trabajadores y empresas, hasta la generación de incentivos.

Está además el denominado **Comité Mixto de Formalización**, que tiene por objeto de estudiar las estrategias y acciones para promover la formalización empresarial y laboral en el país. Esta instancia es liderada por la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad en el marco del Sistema Nacional de la Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación. La Secretaría Técnica del Comité, como un instrumento operativo del Comité Técnico, es ejercida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en cabeza de la Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Mipymes)⁴².

Sobre todo teniendo Panamá ejercicios similares en otras áreas, pero más directamente en cuanto a emprendimiento, con el Consejo Nacional de Emprendimiento pareciera de mucho provecho poder articular esfuerzos, que hasta el momento parecen disgregados, como parte de un todo, y particularmente, como parte de una política de Estado que eleve el debate sobre el tema, y desarrolle un plan integral.

⁴² Formalización empresarial | MINCIT - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Por otra parte, en países como Perú se han implementado estrategias o programas tendientes a visibilizar la formalización, como lo es **Chequea tu contratista**, una plataforma web que se creó en el 2021 y busca que las organizaciones empresariales y entidades públicas puedan conocer si las empresas que contratan para los servicios de tercerización o aquellas que brindan personal (intermediación laboral), tienen a sus trabajadores en la planilla electrónica. Uno de los objetivos del aplicativo es que las empresas tercerizadoras, por lo general, grandes demandantes de empleo (vigilancia, seguridad, reparaciones, limpieza, call centers, etc.) cumplan con formalizar a sus trabajadores⁴³.

43 [wems_858850.pdf \(ilo.org\)](#).

BIBLIOGRAFÍA

- Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. 2017. Política Nacional de Emprendimiento en Panamá, denominada “Panamá Emrende y Crece”.
- Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. 2017. Primera Política de Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la República de Panamá.
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). 9 de marzo de 2023. CAF apoya el fortalecimiento de la estrategia nacional de inclusión financiera en Panamá. Recuperado de <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2023/03/caf-apoya-el-fortalecimiento-de-la-estrategia-nacional-de-inclusion-financiera-en-panama/>
- Banco Mundial. Junio 29, 2021. De la informalidad a la oportunidad-Desafíos para repensar el futuro del empleo y la economía en América Latina y el Caribe. Recuperado de bancomundial.org.
- Banco Mundial. 2021. Formalizar la informalidad tras la pandemia en América Latina. Recuperado de bancomundial.org.
- Banco Mundial. 2021. The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies (La larga sombra de la informalidad: Desafíos y políticas).
- Centro Nacional de Competitividad. 2012. Inclusión Económica del Sector Informal en Panamá: su aporte a la competitividad Segunda Parte,
- Centro Nacional de Competitividad. 2016. La informalidad, un obstáculo para para la competitividad y la productividad.
- Centro Nacional de Competitividad. 15 de junio de 2018. Competitividad al Día #354: Se desacelera la economía y se acelera la informalidad.
- Centro Nacional de Competitividad. 2019. ¿Cómo afecta la informalidad a Panamá?
- Centro Nacional de Competitividad. 4 de enero de 2019. Competitividad al Día #368: comportamiento de la informalidad en los periodos 2004-2011 y 2011-2018.

- Centro Nacional de Competitividad. 16 de agosto de 2019. Competitividad al Día #383: La informalidad en detalle.
- Centro Nacional de Competitividad, José B. Sokol. 2019. Análisis de las Fuentes de Crecimiento de Panamá (La desaceleración, perspectivas y políticas de recuperación).
- Centro Nacional de Competitividad. 2021. Estudio de la Oferta de Servicios Financieros al Sector MYPE.
- Centro Nacional de Competitividad. 2022. Generar Empleo es Clave para la Recuperación.
- Durán, Roger. 2018. La Estrella de Panamá Se desacelera la economía y se acelera la informalidad. Caja de Seguro Social. Trabajo informal en Panamá – CSS Noticias.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2022. Informalidad laboral en América Latina-Propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mayo 2023. Medición de la economía de Internet en América Latina: los casos del Brasil, Chile, Colombia y México. Recuperado de cepal.org.
- Decreto Ejecutivo No. 177, Gaceta Oficial No. 28408, 17 de noviembre de 2017, que crea el Consejo Nacional de Emprendimiento.
- Decreto Ejecutivo No. 3, Gaceta Oficial No. 29706 de 20 de enero de 2023, que reglamenta la Ley 109 de 12 de noviembre de 2019.
- Eco TV. Eco News. 1 de junio de 2023. Crecimiento económico de Panamá dependerá de la innovación. Recuperado de ecotvpanama.com.
- Economipedia. Economía informal - Qué es, definición y concepto www.economipedia.economica.com. 2023.
- Enciclopedia Económica. ¿Qué es la economía informal? - Características y ejemplos. www.encyclopediaeconomica.com.
- Freije, Samuel. 2001. El Empleo Informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política. Primer Seminario Técnico de Consulta Regional sobre Temas Laborales.
- Instituto del Trabajo de la Universidad Especializada de las Américas. Mayo de 2023. III Informe del Trabajo en Panamá.

- Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE). Acerca de. Recuperado de itse.ac.pa.
- Gobierno de México. Datos abiertos. Programa de Apoyo al Empleo / Capacitación para la Empleabilidad - Programa de Apoyo al Empleo / Capacitación para la Empleabilidad. Recuperado de <https://www.gob.mx/stps/documentos/programa-de-apoyo-al-empleo>.
- La Estrella de Panamá. 15 de abril de 2022. Informalidad y desempleo, síntomas de un alto grado de incertidumbre laboral Recuperado de www.laestrella.com.pa.
- La Estrella de Panamá. 16 de mayo de 2023. Primer reporte de estabilidad financiera de Estados Unidos. La Fed alerta sobre volatilidad financiera por alza de tasas: ¿Cómo impactaría en Panamá? Recuperado de www.laestrella.com.pa.
- La Estrella de Panamá. 22 de mayo de 2023. El 60% de las empresas panameñas están invirtiendo en digitalización y transformación tecnológica”. Recuperado de www.laestrella.com.pa.
- La Estrella de Panamá. 31 de mayo de 2023. La economía mundial caerá a sus niveles más bajos para 2030, alerta BM. Recuperado de www.laestrella.com.pa.
- La Estrella de Panamá. 1 de junio de 2023. La tasa de desempleo mundial caerá en 2023, prevé la OIT. Recuperado de www.laestrella.com.pa.
- Ley 256 de 26 de noviembre de 2021, Gaceta Oficial No. 29242, que modifica artículos de la Ley 76 de 1976, sobre medidas tributarias-Sistema de Factura Electrónica de Panamá (SFEP).
- Ley 280 de 30 de diciembre de 2021, Gaceta 29445 de 30 de diciembre de 2021, que regula el ejercicio de la profesión de Contador Público Autorizado.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Colombia). Proyecto Estado Simple-Colombia Ágil: Vivienda. Recuperado de <https://www.colombiaagil.gov.co>.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Colombia). Formalización empresarial. Recuperado de <https://www.mincit.gov.co/minindustria/estrategia-transversal/formalizacion-empresarial>
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (Chile). Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec). Recuperado de <https://www.sercotec.cl/formalizate/>
- Ministerio de Trabajo (Colombia). Formalización y Protección del Empleo. Recuperado de <https://www.mintrabajo.gov.co>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Perú). Formaliza Perú. Recuperado de <https://www.trabajo.gob.pe/>

Organización Internacional del Trabajo. 2013. **Manual de la Informalidad**. SPvp. La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal, Primera edición 2013. Recuperado de www.ilo.org

Organización Internacional del Trabajo. Recomendación 204 de octubre de 2015, Capítulo II.

Organización Internacional del Trabajo. ¿Qué es el trabajo decente? Recuperado de www.ilo.org/americas/saladeprensa.

Organización Internacional del Trabajo. Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo, Tendencias 2023. Recuperado de www.ilo.org/wcms_865368.pdf (ilo.org).

Panamá América. 26 de mayo de 2023. Alto costo de la vida y desempleo, peores dolores de cabeza. Recuperado de www.panamaamerica.com.pa.

Panamá América. 2 de junio de 2023. Contratos de trabajo muestran desaceleración desde febrero. Recuperado de www.panamaamerica.com.pa.

Pienknagura, Samuel y Roldós, Jorge. 12 de marzo de 2020. El dilema de la economía informal en América Latina (imf.org).

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. Objetivos de Desarrollo Sostenible. www.undp.org.es/