

# Midiendo el Sector Informal en Paraguay

## Breves Consideraciones

Michael J. Pisani\*

Fernando G. Ovando†

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)

Febrero, 2019

### ¿Por qué Medir?

La medición del sector informal es un proceso naturalmente difícil cualquiera sea el contexto donde se realiza. Varios instrumentos son utilizados para esta medición, desde simples suposiciones pasando por estimaciones y hasta el uso de proxies o mecanismos representativos del fenómeno. En cualquier caso, no existe una única manera de medir la informalidad a la perfección. Pero ¿qué es lo que se quiere medir?, ¿el número de la población económicamente activa involucrada en el sector informal?, ¿o el valor total de las transacciones económicas informales en un país?

El proceso de medición se complica aún más cuando se observan actividades económicas que simultáneamente operan tanto en el sector formal como informal. Así, por ejemplo, las operaciones básicas de un negocio como las ventas de bienes o servicios pueden hacerse en parte formalmente, desde el punto de vista contable-fiscal, como informalmente, es decir sin ser pasibles de tributos. De la misma forma, y en términos de empleo, el trabajador de una empresa puede estar ganando un salario que en parte lo percibe formalmente, y en parte informalmente.

La pregunta que surge inmediatamente es porque entonces se debe insistir en medir la informalidad, desde el momento en que no existe un método científico exacto y apropiado para hacerlo. La respuesta es que este hecho no es una razón suficiente para abandonar el desafío que implica esta medición. Todavía hay mucho que aprender sobre la informalidad a partir de estudios concretos.

Hasta el advenimiento de la era moderna, la informalidad ha sido el modo predominante de hacer negocios en el mundo. El surgimiento del Estado moderno y burocrático, principalmente en el siglo XX, requirió de ingresos para su propio funcionamiento y, por lo tanto, de un mecanismo sistemático de generar estos ingresos, dando lugar al nacimiento del sistema impositivo y la formalización del mercado. En las economías más desarrolladas, la formalidad predomina en los negocios y en el empleo, aunque persisten ciertos grados de

---

\*Profesor de Negocios Internacionales de la Central Michigan University (Mt. Pleasant, Michigan, USA), académico Fulbright en Paraguay 2019 como investigador visitante del CADEP.

†Economista e Investigador del CADEP.

informalidad en economías altamente desarrolladas. En cambio, en los países en desarrollo predomina un sector informal bastante extendido, tanto en el mercado laboral como en las transacciones de bienes y servicios.

En general, el nivel de informalidad en los Estados Unidos, por ejemplo, es relativamente pequeño, quizás un poco por debajo del 8% del producto total (Medina and Schneider, 2018). Sin embargo, existen zonas dentro de los Estados Unidos, como el sur de Texas, donde la informalidad puede constituir hasta el 25% de todas las actividades económicas (Richardson and Pisani, 2012). En América Latina, el nivel de informalidad es aún más alto y para ciertos países como Nicaragua, más del 50% del empleo y la producción se encuentran en la franja de la informalidad (Pisani, 2015). Definitivamente, es el tamaño de la informalidad aquel que determina la relevancia de un estudio de este fenómeno, especialmente para los decisores de políticas públicas en los mercados emergentes.

### **¿Cómo Medir?**

Definir la informalidad es una tarea mucho más fácil que medirla. Hay un consenso general sobre el carácter de por sí legítimo del trabajo en actividades informales, aunque el mismo se mantenga fuera del campo de detección del gobierno en términos de regulación, control y/o pago de tributos (Portes and Schauffler, 1993). Es justamente el acto de evitar el control gubernamental lo que convierte en informal a este tipo de actividades laborales. Así, se pueden citar algunos ejemplos simples e inocuos, a la vez, de trabajo informal, como la venta ambulante, los talleres mecánicos y los lavaderos de automóviles. Además, por defecto, la definición de informalidad excluye a actividades consideradas criminales como el lavado de dinero, la falsificación de productos, el tráfico ilegal de personas y el narcotráfico.

Siendo que entonces, la informalidad es fácil de definir, ¿en dónde reside la dificultad de medirla? Las personas que participan del mercado informal, buscan constantemente el anonimato frente a la inspección tributaria y a los que elaboran las estadísticas oficiales, y se mantienen ocultas frente a las autoridades, aun cuando se encuentren trabajando en lugares públicos. Para muchos, la informalidad se trata simplemente de un análisis costo-beneficio (Prahalad, 2010). Es decir, se trata de saber si los beneficios de la formalización exceden o son mayores que sus costos. Si no es así, la decisión económica de seguir permaneciendo en la informalidad se considera óptima. Por lo tanto y como resultado de su naturaleza oculta, la economía informal solo puede ser medida en forma indirecta.

Las formas de medir indirectamente la informalidad se orientan a aquellos aspectos soslayados por este tipo de actividad como las contribuciones a las pensiones de jubilación u otros beneficios sociales (seguro médico, vacaciones pagas, etc.), el registro público de las empresas, la presencia o ausencia de sindicatos en las empresas, la legalidad de las empresas y la facturación de las mismas a sus clientes. Otras formas de medición indirecta de la informalidad se obtienen a través del tamaño de las empresas, definido como cantidad de personas que emplean<sup>1</sup>, de manera tal que las grandes empresas no pueden permanecer escondidas o fuera del control gubernamental. En todos los casos, la intención de la medición indirecta es encontrar un método simple de calcular la informalidad.

---

<sup>1</sup>En América Latina, es muy tradicional el uso del número de empleados de una firma como método de calcular la informalidad. Ver, por ejemplo, los trabajos de Tokman (1992), Funkhouser (1996), y Pisani y Pagán (2003).

## ¿Qué se mide en Paraguay?

Ante la ausencia de un censo o encuesta representativa a nivel nacional que revele la informalidad económica de una forma directa, la segunda mejor alternativa es el uso de las encuestas de hogares. Estas últimas ofrecen pistas a través de las cuales es posible detectar actividades informales. A nivel global, el Banco Mundial provee cooperación a los países para la medición de informalidad a través de la Encuesta de Medición de Calidad de Vida o Living Standards Measurement Survey (LSMS). Mientras que, a nivel nacional, estas encuestas son elaboradas e implementadas por las oficinas de censos y encuestas de los respectivos países. En el caso de Paraguay, la institución responsable de encuestar, calcular e informar sobre la informalidad es la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), a través de las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH). Aunque esta medición de la informalidad en Paraguay resulta bien amplia, sigue siendo de niveles múltiples y con ciertos grados de complejidad. La misma se construye a partir de la inclusión de los siguientes elementos (DGEEC, 2018, p. 9):

1. Empleados públicos que no contribuyen al sistema de pensiones o jubilaciones;
2. Empleados del sector privado que no son contribuyentes del sistema de jubilaciones;
3. Empleados o empleadores sin Registro Único de Contribuyentes (RUC);
4. Autoempleados o cuentapropistas que no cuentan con RUC;
5. Personal familiar no remunerado;
6. Empleo doméstico sin contribución al sistema de jubilaciones; y
7. Se excluye a trabajadores rurales

A partir de esta definición, la DGEEC considera que el 65,2% de la población económicamente activa no rural, se encontraba en el sector informal en 2017. En cuanto a remuneraciones, y de acuerdo a la misma fuente, el 76,1% de los trabajadores informales urbanos ganaban menos que el salario mínimo. A pesar de que a menudo la informalidad es vista como una necesidad para la población pobre, la DGEEC reporta que solamente el 17,6% de los trabajadores informales urbanos se encuentra por debajo de la línea de la pobreza. Para el mismo año 2017, Pro Desarrollo Paraguay estima que la economía informal representaba el 38,6% del producto interno bruto (PIB) paraguayo (Pro Desarrollo Paraguay, 2018).

En algunos contextos, la informalidad puede ser entendida como una elección inteligente de parte de los trabajadores, de manera a maximizar sus ganancias (Pisani and Pagán, 2004) o como una condición impuesta por el marco legal vigente que hace que la formalización se convierta en una tarea muy costosa y gravosa al mismo tiempo (De Soto, 2000). En muchos otros contextos, sin embargo, la informalidad es considerada como un requisito para la sobrevivencia de los hogares (Rakowski, 1994).

Como se ha visto, la informalidad es difícil de medirla. Existen varias aproximaciones metodológicas utilizadas para esta medición y en la medida que varias de ellas sean examinadas, se puede lograr cierta convergencia que permita simplificar el análisis de la informalidad. Al utilizar la EPH 2017 se constatan aproximaciones diferentes y a la vez fáciles de entender para medir la informalidad. Las mismas se encuentran ubicadas dentro de los límites de las preguntas contenidas en el cuestionario de la encuesta, incluyendo a las siguientes: tenencia de seguro médico; ser parte de sindicatos; inscripción en el RUC; emisión de facturas a los clientes; dos semanas o más de vacaciones pagas; contribución a un sistema

de pensiones; inscripción legal de la empresa y número de empleados. La literatura sobre la informalidad económica está llena de estudios que utilizan estas aproximaciones, a las cuales aquí se agregan los resultados de la DGEEC. De este modo, estas aproximaciones ayudan a estimar el número de población económicamente activa que se encuentra en la informalidad.

Para calcular el tamaño de la población económicamente activa que se encuentra en la franja de la informalidad en el Paraguay, se utilizan varias medidas basadas en lo que la EPH considera son las condiciones de esa informalidad (Tabla 1). Para ello, la EPH elabora los cuestionarios con los siguientes indicadores: i) tener seguro médico; ii) estar sindicalizado; iii) el trabajo en empresas que poseen RUC; iv) el trabajo en empresas que expiden facturas; v) ser beneficiario de vacaciones pagas por dos semanas o más, como exige el código laboral; vi) ser parte de un sistema de jubilación. Si los encuestados responden negativamente a cada una de estas preguntas, se considera que los mismos se encuentran en el sector informal; así como también si los encuestados responden positivamente a la pregunta de ser cuentapropista o único dueño o integrante de un negocio. En cuanto al número de empleados de una firma y su relación con la informalidad, existen, según la literatura, diferentes formas de medición que varían de un país a otro. En el caso de Paraguay, si los encuestados trabajan en firmas de 5 o menos empleados, o en firmas de 10 o menos empleados, los mismos son considerados informales.

En la Tabla 1 se observa el porcentaje de trabajadores informales por tipos de medición que se extienden desde un rango del 49,4% (la organización o empresa carece de RUC) hasta un máximo del 94,1% (ausencia de sindicatos en las empresas). En promedio, los 9 tipos de medición de la DGEEC constituyen una buena forma de validar y acercar esta metodología a la medición de informalidad. De todas maneras, es posible pensar en varias aproximaciones alternativas que pueden simplificar el método utilizado por la DGEEC y ser utilizadas como mediciones en los cuestionarios, de manera a reducir el número de preguntas o quizás introducir preguntas menos sensibles a los encuestados, de forma a obtener resultados similares.

**Table 1. Cálculo de la Informalidad en Paraguay (2017)**

<b>Medidas/Indicadores</b>	<b>Nivel de informalidad (%)</b>
1. Tenencia de un seguro médico	67,4
2. Miembro de sindicato de empresas	94,1
3. Trabajar en una empresa con RUC	49,4
4. Trabajar en una empresa que expide facturas a sus clientes	50,3
5. Gozar de dos semanas o más de vacaciones pagas	61,9
6. Ser parte de un sistema de jubilación	76,5
7. Propietario único de la empresa	54,3
8. Empresas con 5 empleados o menos	62,5
9. Empresa con 10 empleados o menos	72,5
<b>Promedio (1-9)</b>	<b>65,4</b>
DGEEC	65,2

Fuente: Cálculo de los autores en base a la EPH 2017, utilizando variables ponderadas.

## Evasión Tributaria e Informalidad

Las preocupaciones del gobierno paraguayo en términos de informalidad también tienen relación sobre cómo se mide la informalidad, de manera a aumentar el proceso de legalización de negocios y, por lo tanto, de los ingresos tributarios. Estas preocupaciones se encuentran en marcado contraste con las prácticas de la mayoría de los ciudadanos paraguayos que históricamente evitan el pago de impuestos, cuando y donde sea posible. La causa de esta falta de convergencia entre ambas posiciones reside en la poca capacidad del Estado paraguayo en hacer efectivo el pago de impuestos a una gran parte de los negocios, y a la característica reacia de los ciudadanos de contribuir voluntariamente al fisco frente a un Estado que lo consideran como ineficiente en el uso de los recursos públicos y corrupto<sup>2</sup>.

Utilizando las tipologías de la capacidad regulatoria de los países y de las intenciones de regulación, se califica al Estado paraguayo como "frustrado" en su intento de regular el mercado informal (ver Tabla 2). Este caso puede ser comparado con otros ejemplos o tipologías en otros países y regiones. Si las condiciones para la regulación tributaria no se vuelven más estrictas y no cambia el sentir público sobre el pago de impuestos, Paraguay seguirá atrapado en un estadio de frustración permanente en su intento de caminar más rápidamente hacia la formalización (y hacia una mayor recolección de impuestos) en el futuro cercano.

**Table 2. Capacidad Regulatoria e Intención Regulatoria**

Capacidad Regulatoria	Intención Regulatoria del Estado			
		Baja	Media	Alta
	Alta	Estado Liberal (USA)	Estado de Bienestar (Alemania)	Estado Totalitario (Corea del Norte)
Baja	Estado Ausente (Somalia)	Estado Enclave (Belize)	<b>Estado Frustrado (Paraguay)</b>	

Fuente: Adaptada de Centeno and Portes, 2006.

Con estas breves consideraciones, se han dado los primeros pasos frente al desafío de medir la informalidad, teniendo en cuenta varias alternativas de medición de este fenómeno en Paraguay. Los próximos pasos nos deben llevar al uso de estas varias aproximaciones de medición de manera a descubrir los determinantes de la informalidad y entender mejor las relaciones entre la informalidad y sus bases potenciales. En el mismo sentido, las futuras investigaciones sobre el tema deberán explorar también la compleja naturaleza no dicotómica que resulta de la participación combinada de la población en actividades, al mismo tiempo, formales e informales.

<sup>2</sup>Transparencia Internacional clasifica al Paraguay casi al final de la lista de países en términos de transparencia (29 de 100) ubicándolo en el puesto 132 de un total de 180 países (ver <https://www.transparency.org/country/PRY>).

## Referencias Bibliográficas

Centeno, Miguel A. and Alejandro Portes (2006), "The Informal Economy in the Shadow of the State," In *Out of the Shadows: Political Action and the Informal Economy in Latin America*, Patricia Fernandez-Kelly and Jon Shefner (Eds.), University Park: The Pennsylvania State University Press, pp. 23-48.

De Soto, Hernando (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York, NY: Basic Books.

DGEEC (La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2018), "Ocupación Informal: Encuesta de Hogares EPH 2012-2017", available at: <http://www.dgeec.gov.py>.

Funkhouser, Edward (1996), "The Urban Informal Sector in Central America: Household Survey Evidence," *World Development*, 24(11), 1737-1751.

Medina, Leandro and Friedrich Schneider (2018), "Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?" IMF Working Paper 18/17, January, available at: <https://www.imf.org>, accessed on February 6, 2019.

Pisani, Michael J. (2015), "Does Informality Impact Formal Sector Firms? A Case Study from Nicaragua," *Journal of Developing Areas*, 49(2), 317-334.

Pisani, Michael J. and José A. Pagán, (2004), "Sectoral Selection and Informality: A Nicaraguan Case Study," *Review of Development Economics*, 8(4), 541-556.

Pisani, Michael J. and José A. Pagán (2003), "Sectoral Queuing in a Transitional Economy: The Case of Nicaragua in the 1990s," *LABOUR: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 17(4), 571-597.

Portes, Alejandro and Richard Schauffler (1993), "Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector," *Population and Development Review*, 19(March), 33-60.

Prahalad, C.K. (2010), *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits*, revised and updated 5th anniversary edition, Upper Saddle River, NJ: Wharton School Publishing.

Pro Desarrollo Paraguay (2018), *Paraguay y el Reto de Formalizar la Economía Informal*, 6th edition, Pro Desarrollo Paraguay: Asunción, Paraguay.

Rakowski, Cathy A. (Ed.) (1994), *Contrapunto: The Informal Sector Debate in Latin America*, Albany, NY: State University of New York Press.

Richardson, Chad and Michael J. Pisani (2012), *The Informal and Underground Economy of the South Texas Border*, Austin, TX: University of Texas Press.

Tokman, Víctor (Ed.) (1992), *Beyond Regulation: The Informal Economy in Latin America*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.