

Paraguay Formal



Estudio de la Economía Informal en Paraguay

Hoja de Ruta para Políticas Públicas



ECONOMIA INFORMAL EN PARAGUAY

Hoja de ruta de propuestas de políticas
públicas para la formalización de la Economía
Informal

Octubre, 2022



UNIÓN INDUSTRIAL PARAGUAYA

CONSULTORES PRINCIPALES:

Jorge Garicoche Centurión

Jazmín Suárez Pérez

ÍNDICE

Introducción	8
El establecimiento de una hoja de ruta	10
Diagnóstico de la Economía Informal en Paraguay.....	11
Baja productividad media de trabajadores.....	13
“Solo el 10% de los trabajadores se llega a jubilar”	14
Competencia desleal en el mercado	15
Emprendimientos de subsistencia	16
Menor recaudación impositiva	17
Conclusiones del diagnóstico	19
Diagnóstico cualitativo.....	21
Identificación de medidas para transitar hacia la formalidad	22

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Cálculo del Valor Agregado del sector informal en Paraguay, 2008 – 2020 (en billones de guaraníes corrientes).	12
Tabla 2: Ingresos mensuales medios según ocupación formal e informal por tipo de actividad económica, 2021 (en guaraníes - PYG)	13
Tabla 3: Tasa de ocupación informal por ramas de la actividad económica, 2021 (en porcentajes).....	14
Tabla 4: Porcentaje de valor agregado de hogares sobre el PIB para cada actividad económica, 2020.	15
Tabla 5: Ocupación informal no agropecuaria, niveles de ingresos y años de educación por tamaño de empresas, 2021	16
Tabla 6: Cálculo de la evasión tributaria del sector informal, 2008-2021	17

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Participación del sector informal en el PIB (promedio 2008-2020) y porcentaje de ocupación informal (2021).....	11
Gráfico 2: Evolución de la cantidad de personas físicas contribuyentes en Paraguay, 2010 – 2022.....	18
Gráfico 3: Evolución de la cantidad de personas jurídicas contribuyentes en Paraguay, 2010-2022	19

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Esquema de la propuesta de la hoja de la ruta	10
Ilustración 2: Causas de la informalidad empresarial	22
Ilustración 3: Relación entre medidas propuestas y objetivos del Plan Nacional de Empleo	26

Introducción

La Unión Industrial Paraguaya (UIP) se ha trazado el objetivo de desarrollar, desde la perspectiva industrial y empresarial, una metodología para la medición de la Economía Informal y las implicancias de esta, permitiendo la identificación de políticas públicas, y la sensibilización a la sociedad sobre sus efectos negativos.

Así pues, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la UIP ha avanzado en el proyecto. Realizando primeramente una revisión bibliográfica del tema y experiencia de países de la región que se han embarcado en la medición de la Economía Informal.

Posteriormente, se realizó la medición del valor agregado la Economía Informal en Paraguay, arrojando el resultado un promedio de 20,5% de participación del sector informal en el Producto Interno Bruto (PIB) del país. Las implicancias de esta se ven reflejadas en la baja productividad media de los ocupados, en la poca cantidad de trabajadores que se logra jubilar, en la competencia desleal que se genera en el mercado, en emprendimientos de subsistencia y una menor recaudación tributaria. Los hallazgos de esta investigación forman parte del diagnóstico de la hoja de ruta de las políticas públicas para fomentar la formalización.

El Plan Nacional de Desarrollo 2030 de Paraguay contempla como uno de sus objetivos estratégicos al crecimiento económico inclusivo. En el mismo se resalta que “el combate a la informalidad debe mantenerse como un tema preponderante en la agenda pública, contemplado también en las recomendaciones de la OCDE en el Estudio Multidimensional de Paraguay”.

Por su parte, el Plan Nacional de Empleo elaborado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) con apoyo de la OIT plantea como meta contar con más empleos de calidad, para lo cual se requiere disminuir la tasa de informalidad laboral. Además, estipula también la meta de más productividad y mejor empleabilidad, lo cual requiere potenciar actividades económicas más sostenibles y productivas.

Para el logro de los objetivos de estos planes y en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 “Trabajo decente y crecimiento económico” se requiere transitar hacia la formalización. En línea con estos planes y objetivos varios actores públicos y privados (entre ellos la UIP) vienen impulsando algunas medidas que son recopiladas en este trabajo.



El documento presenta, primeramente, la idea general de la importancia de establecer una hoja de ruta. Posteriormente, se elabora un diagnóstico de la informalidad en Paraguay con los resultados hallados de la medición de la Economía Informal en el marco de este proyecto. Así también, se recopilan medidas de políticas que apuntan a la formalización de la economía y se encuentran siendo implementadas; se agregan a estas aquellas que se han propuesto en el marco de procesos participativos pero que aún no están implementadas.

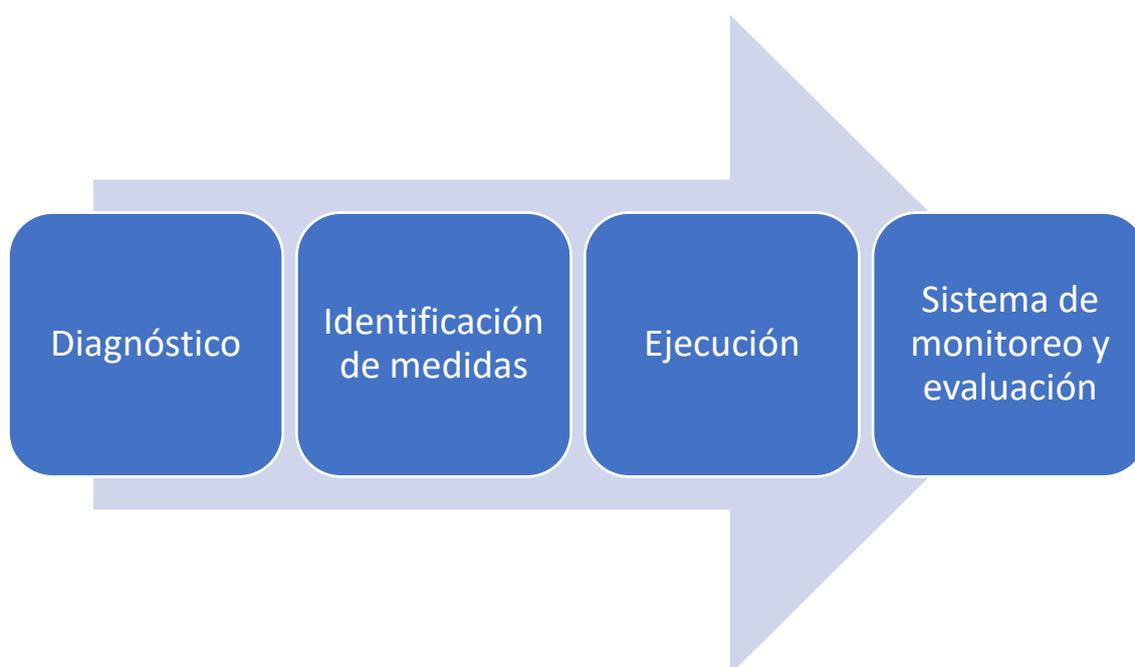
Por último, se proponen actividades de socialización de los resultados hallados en la medición de la Economía Informal junto con la difusión de las políticas que se vienen trabajando de manera participativa.

El establecimiento de una hoja de ruta

La Economía Informal tiene implicancias en el crecimiento y desarrollo de la economía de un país, lo que termina afectando el bienestar de la población. Se habla de que la informalidad termina siendo una alternativa de generación de empleo para países en desarrollo. Sin embargo, la realidad ha demostrado que la misma genera una competencia desleal que crea restricciones para el crecimiento de una economía.

La necesidad de quebrar el círculo vicioso de una economía que no crece con todo su potencial y empujar a buscar alternativas en la informalidad, lo que a su vez de vuelta genera restricciones en el crecimiento, justifica la importancia de establecer una hoja de ruta clara basados en diagnósticos, el diálogo participativo y con medidas que combatan las causas de la informalidad.

Ilustración 1: Esquema de la propuesta de la hoja de la ruta



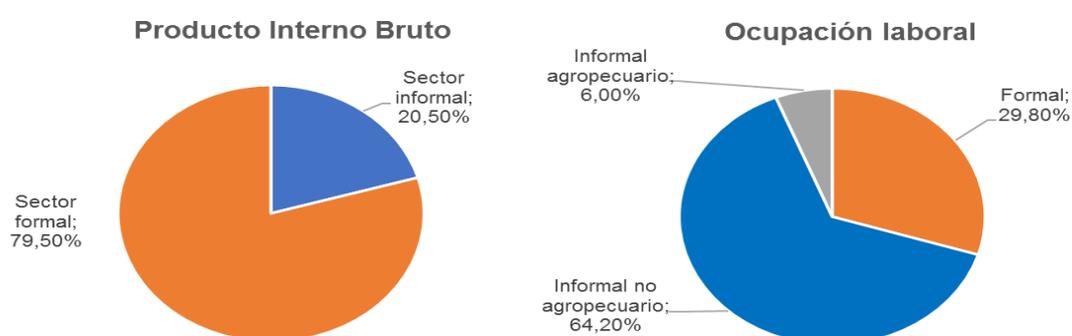
Para la elaboración de la hoja de ruta se propone un esquema, en el que se contemple el diagnóstico de la Economía Informal en Paraguay. Posteriormente, se debe proponer medidas para combatir las causas de la informalidad que luego puedan sumar o incorporarse a aquellas que se han elaborado en el marco de procesos participativos. El planteamiento tiene que considerar algún plazo de ejecución y la forma en que será monitoreada y evaluada.

La hoja de ruta propuesta será divulgada con actores públicos y privados, quienes aportarán comentarios, observaciones y otras propuestas que constituirán como insumos para el establecimiento final de las medidas.

Diagnóstico de la Economía Informal en Paraguay

La Economía Informal¹ en Paraguay se compone, por un lado, de un sector informal que produce alrededor del 20,5% del PIB; por otro lado, el 70,2% de los trabajadores se encuentran en ocupaciones informales.

Gráfico 1: Participación del sector informal en el PIB (promedio 2008-2020) y porcentaje de ocupación informal (2021)



Fuente: cálculos propios y datos del INE – EPH

En cuanto a la ocupación laboral informal, a diferencia de las mediciones del Instituto Nacional de Estadística de Paraguay (INE), el trabajo también incorpora a los trabajadores agropecuarios. Existe la característica particular de trabajo estacional en el sector agropecuario, es por esto que sus dificultades para insertarse a esquemas tradicionales de seguridad social motivan su exclusión de las mediciones de informalidad laboral. No obstante, se justifica su incorporación por la importancia que tiene el sector en la economía paraguaya y la necesidad de dimensionar la informalidad laboral total, con el fin de que la visualización de esta ponga en el debate la necesidad de encontrar propuestas de solución.

Por otro lado, para la medición del Sector Informal se consideran los planteamientos establecidos en el capítulo 25 “Aspectos de la Economía Informal” del manual del

¹ En el Producto 2 desarrollado en el marco de este proyecto se tiene el detalle del trabajo de la “Medición de la Economía Informal”. En el mismo se describe la metodología y los principales resultados hallado para la cuantificación de la Economía Informal de Paraguay.

Sistema de Cuentas Nacionales del año 2008 (SCN). Dicho documento fue elaborado por el Grupo Intersecretarial de Trabajo sobre Cuentas Nacionales (GITCN), conformado por cinco organizaciones: la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Naciones Unidas y el Banco Mundial.

Siguiendo dicha metodología, y con los datos de las Cuentas Nacionales del Paraguay y de la EPH del INE, se calcula el valor agregado del sector informal en Paraguay y su participación en el PIB, para el periodo 2008 - 2020.

Tabla 1: Cálculo del Valor Agregado del sector informal en Paraguay, 2008 – 2020 (en billones de guaraníes corrientes).

Año	VA de Hogares	VA Excedente de explotación – Hogares	Ingresos Mixtos formales	VA de la Economía Informal	PIB nominal	Economía Informal (% del PIB)
2008	30,9	5,2	2,5	23,2	107,4	21,6%
2009	34,0	5,6	3,1	25,3	111,0	22,8%
2010	38,1	6,1	4,4	27,6	129,1	21,4%
2011	41,4	6,6	5,6	29,3	141,5	20,7%
2012	42,5	7,3	3,3	31,8	147,2	21,6%
2013	49,5	8,3	4,9	36,3	166,4	21,8%
2014	52,7	9,2	7,2	36,3	180,2	20,2%
2015	53,8	10,3	6,7	36,9	188,5	19,6%
2016	57,7	11,4	6,3	40,0	204,6	19,6%
2017	61,8	12,3	5,4	44,1	219,1	20,1%
2018	64,1	12,9	6,0	45,2	230,6	19,6%
2019	65,2	13,6	7,0	44,6	236,7	18,8%
2020	64,7	14,0	5,5	45,2	239,9	18,9%

Fuente: elaboración propia con datos del BCP y EPH - INE

El sector informal representó un promedio del 20,5% del PIB total, alcanzando un valor de 45,2 billones de guaraníes en el año 2020. Utilizando el tipo de cambio de guaraníes a dólares promedio de dicho año, el valor equivale a 6,6 mil millones de dólares.

Para dimensionar el valor hallado para el año 2020 se debe mencionar que este es 24,2% más de todo el valor agregado que generó la industria y más del doble de lo que generaron los sectores de agricultura y ganadería juntos. Si bien el año 2020 puede ser considerado como un año atípico por la aparición de la pandemia de la COVID-19, se ha observado que la proporción hecha del dimensionamiento persiste en todos los años de estudio.

Algunas de las implicancias de la Economía Informal como la baja productividad de trabajadores, bajo acceso a la jubilación, la competencia desleal en el mercado, emprendimientos de subsistencia y una menor recaudación impositiva, son analizadas en esta sección.

Baja productividad media de trabajadores

Con la metodología aplicada es posible que existan empresas del sector formal que posean empleados en condiciones de informalidad, por lo que no necesariamente deba atribuirse toda la ocupación laboral informal a la producción del sector informal.

Ahora bien, utilizando los datos de la EPH es posible aproximarse a la productividad media de los trabajadores a partir del promedio de ingreso laboral declarado.

Tabla 2: Ingresos mensuales medios según ocupación formal e informal por tipo de actividad económica, 2021 (en guaraníes - PYG)

Actividad económica	Ingreso medio (PYG) de ocupados formales [a]	Ingreso medio (PYG) de ocupados informales [b]	Ratio [a/b]
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	7.260.357	1.140.145	6,4
Industrias Manufactureras	3.371.315	1.678.160	2,0
Electricidad, y Agua	8.491.790	2.082.808	4,1
Construcción	4.277.723	2.190.900	2,0
Comercio, Restaurantes y Hoteles	3.364.310	1.412.582	2,4
Transporte, Almac. y Comunicaciones	3.634.537	2.686.817	1,4
Finanzas, Seguros, Inmuebles	4.030.360	2.481.335	1,6
Servicios Com., Sociales y Personales	4.122.904	1.604.716	2,6

Fuente: elaboración propia con datos del INE - EPH

La mayor diferencia entre ingresos promedios se observa en el sector primario, donde los ocupados formales tiene en promedio ingresos que son 6,4 veces más que los ocupados informales. En orden de importancia sigue el sector de electricidad y agua. En los demás sectores, a excepción del Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones y Finanzas, Seguros e Inmuebles, se verifica que los ingresos promedios en ocupaciones formales son cuanto menos el doble de los ingresos en ocupaciones informales.

Varios factores como la formación de capital humano, la experiencia, la actividad económica, el tamaño de la empresa, entre otros, podrían incidir en la gran diferencia de ingresos promedios entre los ocupados formales e informales. Sin embargo, Garicoche (2020) a través de varios métodos econométricos estima la diferencia entre ocupados formales e informales que poseen características similares y encuentra una diferencia menor de 27% en el ingreso por hora para aquellos trabajadores que se ocupan en condiciones de informalidad.

“Solo el 10% de los trabajadores se llega a jubilar”²

La alta ocupación informal no solo tiene impacto en la actualidad como el bajo ingreso, sino también posee implicancias en el futuro. Trabajadores que hoy no cotizan en la seguridad social eventualmente se convertirán en adultos mayores que requerirán apoyo de subsistencia económica, lo cual podría significar mayores presiones sobre las finanzas públicas.

En la siguiente tabla se verifican los altos niveles de participación de trabajadores en ocupación informal por ramas de la actividad económica.

Tabla 3: Tasa de ocupación informal por ramas de la actividad económica, 2021 (en porcentajes)

Actividad económica	Tasa de ocupación informal
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	94,3%
Industrias Manufactureras	62,7%
Electricidad y Agua	23,3%
Construcción	87,0%
Comercio, Restaurantes y Hoteles	69,4%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	56,2%
Finanzas, Seguros, Inmuebles	35,8%
Servicios Comunes, Sociales y Personales	59,5%

Fuente: elaboración propia con datos del INE - EPH

Actividades económicas como la construcción y las ramas del sector primario encabezan los niveles de ocupación informal. Ambas ramas se caracterizan por la contratación de trabajadores de manera temporal lo que dificulta la inserción en esquemas tradicionales de cotización de seguridad social. No obstante, estos datos deben ser visibilizados para poner el tema en discusión e impulsar la búsqueda de soluciones a la misma.

La rama de comercio, restaurantes y hoteles también debe ser tomada con una especial consideración, ya que en ella se ocupan el 27,0% del total de trabajadores de Paraguay.

La inserción de trabajadores al sistema de cotización de seguridad social cobra importancia ya que la edad promedio de trabajadores viene en aumento. Según los

² Declaración de la Ministra de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) Carla Bacigalupo replicado en medios de comunicación. Ver <https://www.lanacion.com.py/negocios/2021/12/03/antiguedad-laboral-90-de-los-trabajadores-no-llega-a-jubilarse-es-indemnizado-antes-de-los-10-anos/>

datos de la EPH – INE del 2021 la media de edad de los trabajadores fue de 40 años; lo cual manifiesta la necesidad de poner énfasis en la formalización del mercado laboral.

Competencia desleal en el mercado

El trabajo no ha logrado desagregar el valor agregado que produce el sector informal por ramas de la actividad económica. Sin embargo, se puede llegar a una aproximación de estas tomando la participación que tiene el sector institución de hogares por cada rama de la actividad económica, dado que la construcción de la valoración de la informalidad surge de la misma.

Tabla 4: Porcentaje de valor agregado de hogares sobre el PIB para cada actividad económica, 2020.

Actividad económica	Hogares/ PIB	Actividad económica	Hogares/ PIB	Actividad económica	Hogares/ PIB
Servicios inmobiliarios	89,1%	Molinería y panadería	35,7%	Otros alimentos	9,4%
Servicios a los hogares	69,3%	Construcción	35,2%	Lácteos	7,0%
Servicios a las empresas	51,7%	Maquinaria y equipo	34,0%	Químicos	6,4%
Restaurantes y hoteles	51,5%	Industria de la madera	32,2%	Metales comunes	5,6%
Otras industrias manufactureras	45,5%	Metálicos	27,9%	Carne	4,4%
Ganadería	45,4%	Minería	26,2%	Bebidas y tabaco	3,5%
Comercio	44,7%	Cuero y calzado	20,0%	Elaboración de aceites	1,6%
Forestal	41,9%	Minerales no metálicos	18,6%	Intermediación financiera	0,7%
Agricultura	39,1%	Telecomunicaciones	17,9%	Azúcar	0,0%
Textiles y prendas de vestir	38,6%	Transporte	17,5%		
Pesca	35,9%	Productos del papel	10,9%		

Fuente: elaboración propia con datos del BCP

A partir de la tabla anterior se tiene que entre las ramas de la actividad económica con básicamente una nula incidencia en el valor agregado del sector informal se encuentran la producción de azúcar y la elaboración de aceites, dos sectores que son sumamente afectados por el comercio de productos de contrabando. En el año 2014, según la nota metodológica del SCN ambos formaban parte de los 5 productos con mayor valor

incautado por parte de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), representando el 14% de total.

Debe notarse, además, la importante proporción que tienen los sectores de hogares en el valor agregado de la industria manufacturera y el comercio. Dicha situación aumenta la probabilidad de mayor participación en el sector informal, escapando de los registros administrativos y tributarios, lo que finalmente se traducen en distorsiones de precios en el mercado que generan una competencia desleal para las empresas formales.

Emprendimientos de subsistencia

La existencia de pocos empleos de calidad ha impulsado a muchos trabajadores a buscar alternativas en emprendimientos, ya sean como auto empleados o estableciendo microempresas.

Los emprendimientos que se basan en la subsistencia más que en la identificación de oportunidades de negocios terminan operando, por lo general, con niveles muy bajos de productividad.

Tabla 5: Ocupación informal no agropecuaria, niveles de ingresos y años de educación por tamaño de empresas, 2021

Tamaño de empresa	Participación en la ocupación informal	Ratio ingreso laboral informal/ ingreso laboral formal	Años promedio de estudios - ocupados informales	Diferencia de años promedio de estudios con relación a ocupados formales
Solo	26,5%	0,39	8,84	4,49
2 a 5	37,1%	0,40	9,34	3,08
6 a 10	9,3%	0,58	10,3	3,39
11 a 20	3,7%	0,58	10,63	2,88
21 a 30	2,3%	0,72	11,34	2,22
31 a 50	1,6%	0,81	11,98	1,87
51 a 100	2,2%	0,68	12,35	1,37
101 a 500	1,9%	0,99	12,49	0,26
Más de 500	0,4%	0,51	14,93	-0,5
Doméstico	12,5%	0,53	8,3	-0,76
No sabe	2,4%	0,83	11,62	2,06

Fuente: elaboración propia con datos del INE-EPH

En la tabla anterior se puede observar claramente cómo unidades económicas de menor tamaño presentan bajos niveles de ingresos laborales y concentran mucha informalidad. Casi 2 de cada 3 ocupaciones informales no agropecuarias se dan en el auto empleo y en microempresas que no poseen más de 5 empleados.

Además, en la tabla anterior se observa que a menor tamaño de empresa con ocupaciones informales, menores años de escolaridad promedio presentan sus trabajadores. Además, cuanto más pequeña es la unidad económica, la diferencia de escolaridad es mayor con relación a los trabajadores en ocupaciones formales de empresas con el mismo tamaño.

Las microempresas juegan un rol importante en la generación de empleos en Paraguay por lo que requieren ser fortalecidas apuntando a su desarrollo y crecimiento productivo.

Menor recaudación impositiva

Un sector de la economía que opera fuera de los registros administrativos y tributarios evade completamente al sistema impositivo generando una mayor exigencia fiscal sobre el sector formal. Es decir, la presión tributaria³ debe considerar al PIB del sector formal para un correcto dimensionamiento. El resultado de dicho ajuste permite que al multiplicar por el valor agregado de la Economía Informal se obtenga la evasión del sector. Estos resultados se pueden observar en la siguiente tabla.

Tabla 6: Cálculo de la evasión tributaria del sector informal, 2008-2021

Año	Sector informal	Presión tributaria	Presión Tributaria ajustada	Evasión del sector informal (millones PYG)	Evasión del sector informal (millones USD)
2008	21,6%	8,1%	10,3%	2.383.733	548
2009	22,8%	8,3%	10,7%	2.715.230	548
2010	21,4%	8,8%	11,2%	3.102.562	655
2011	20,7%	9,3%	11,8%	3.444.374	823
2012	21,6%	9,4%	12,0%	3.827.632	866
2013	21,8%	8,9%	11,4%	4.130.598	960
2014	20,2%	9,7%	12,2%	4.418.985	990
2015	19,6%	9,6%	11,9%	4.404.717	846
2016	19,6%	9,5%	11,8%	4.737.031	835
2017	20,1%	9,9%	12,4%	5.481.080	975
2018	19,6%	10,0%	12,5%	5.637.859	984
2019	18,8%	10,0%	12,3%	5.473.598	877
2020	18,9%	9,5%	11,7%	5.282.705	780

Fuente: elaboración propia con datos del BCP y MH

La presión tributaria que soporta el sector formal es en promedio 2,4 puntos porcentuales más cuando en el cálculo se considera solo al PIB formal. Con esto la

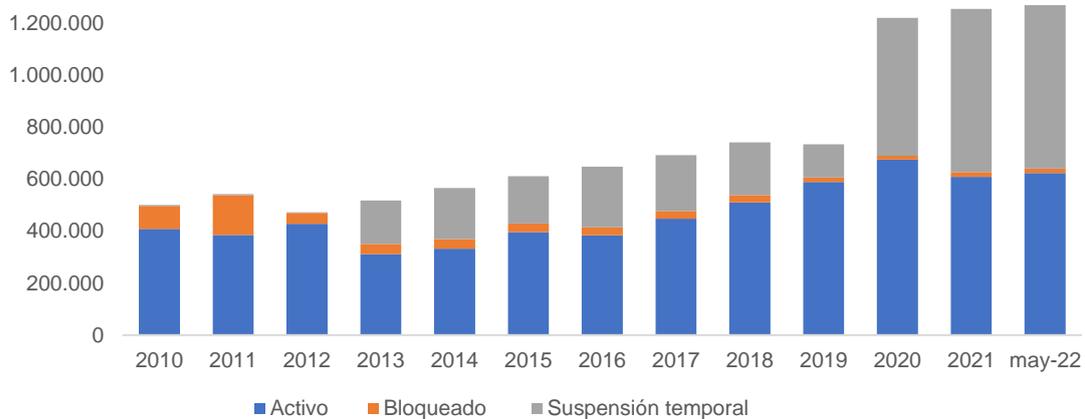
³ La presión tributaria es el total de recaudaciones tributarias sobre el Producto Interno Bruto total en un año dado

presión tributaria en la economía del Paraguay sería, en promedio, 11,7% en lugar de 9,3%.

Con el cálculo de la presión tributaria y del valor agregado del sector informal, se obtiene la serie de valores de evasión tributaria en el periodo estudiado. El promedio anual resulta 882 millones de dólares, monto que por ejemplo sería más que suficiente para cubrir el servicio de la deuda externa del Paraguay. El monto total de evasión tributaria del sector informal en el periodo 2008 – 2020 alcanza los 10.688 millones de dólares.

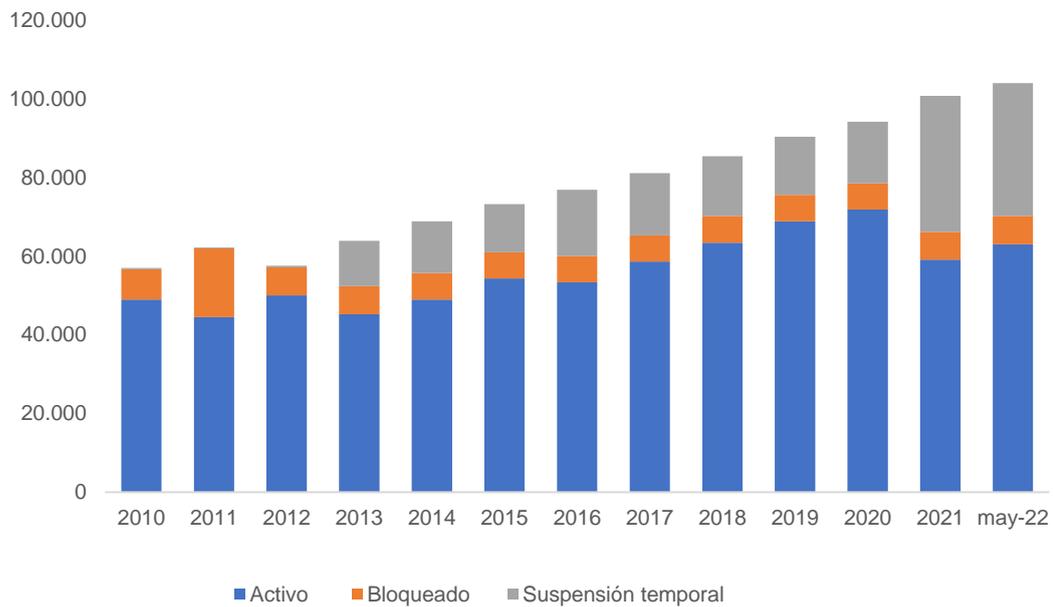
La cantidad de contribuyentes activos, tanto en personas físicas como jurídicas, venía en aumento hasta el año 2020, así se observa en el siguiente gráfico que un importante incremento en el registro de contribuyentes de personas físicas y jurídicas se da a partir del año 2020, esto con la motivación de acceder a los beneficios sociales e incentivos establecidas en las medidas para la recuperación económica de los impactos de la aparición de la pandemia de la COVID-19.

Gráfico 2: Evolución de la cantidad de personas físicas contribuyentes en Paraguay, 2010 – 2022



Fuente: elaboración propia con datos de la SET

Gráfico 3: Evolución de la cantidad de personas jurídicas contribuyentes en Paraguay, 2010-2022



Fuente: elaboración propia con datos de la SET

Ahora bien, en los gráficos anteriores también se observa que la gran cantidad de aumento de contribuyentes no resultó en más contribuyentes activos. De hecho, muy por el contrario de lo esperado, la cantidad de contribuyentes activos decrece con relación a la cantidad existente en el año 2020. A mayo del 2022, la cantidad total de personas físicas contribuyentes con suspensión temporal superaban a la cantidad de contribuyentes activos.

La experiencia lleva a reflexionar sobre los procesos de formalización de la economía y que estos no solo se componen de ingresar a empresas y trabajadores a registros administrativos y tributarios, sino que también requieren de acompañamiento en el desarrollo productivo.

Conclusiones del diagnóstico

Los datos analizados encuentran que el porcentaje de ocupación informal en el mercado laboral alcanza el 70,2% (incluyendo a trabajadores agropecuarios) y presenta bajos niveles de escolaridad. Además, la mayor ocupación informal se presenta en el auto empleo y microempresas.

Los resultados hallados para el periodo 2008 – 2020 indican que el sector informal participa en el 20,5% del PIB total. Para el año 2020, en términos corrientes el PIB del

sector informal alcanzó 6.679 millones de dólares. Para dimensionar esto, se debe mencionar el valor hallado es mayor al PIB industrial, como así también representa más del doble de lo que generaron los sectores de agricultura y ganadería juntos.

En cuanto a las implicancias analizadas, se verifica que el ingreso promedio de los ocupados formales supera ampliamente a los ocupados informales en todas las ramas de la actividad económica, dando cuenta de la baja productividad media de los trabajadores en ocupaciones informales.

La alta tasa de informalidad laboral destaca la importancia de iniciar procesos acelerados de formalización. Muchos trabajadores eventualmente llegarán a la edad de adulto mayor y no obtendrán pagos por jubilación, lo que podría significar mayores presiones a las finanzas públicas. Así también, gran parte de los trabajadores se ocupa en sectores como el agropecuario y la construcción, donde en el caso del primero predominan los trabajos estacionales, y en el caso del segundo los trabajos temporales, por lo que no se adecuan a los esquemas tradicionales de seguridad social.

Se encuentra también que industrias con baja o nula probabilidad de producción en el sector informal son quienes más sufren de una competencia desleal. Tal es el caso de los sectores de la producción de azúcar y la elaboración de aceites que se destacan por contar con empresas constituidas y registradas pero que se enfrentan en el mercado a la competencia de productos que ingresan de contrabando.

Por otra parte, la existencia de pocos empleos de calidad ha impulsado a muchos trabajadores a buscar alternativas en emprendimientos de subsistencias ya sean como auto empleados o estableciendo microempresas. Estos emprendedores no siempre cuentan con las capacidades y/o habilidades para el crecimiento del negocio. De hecho, el trabajo verifica que a menor tamaño de empresa con ocupaciones informales, menores años de escolaridad promedio presentan sus trabajadores. Además, cuanto más pequeña es la unidad económica, la diferencia de escolaridad es mayor con relación a los trabajadores en ocupaciones formales de empresas con el mismo tamaño.

A partir de los cálculos realizados, el estudio plantea que la presión tributaria ajustada en Paraguay es de 11,7% en lugar de 9,3%, el ajuste considera solo al PIB formal. Además, el resultado del cálculo de la evasión tributaria indica que el sector informal evade en promedio alrededor de 882 millones de dólares, por lo que en el periodo 2008-2020 esto representaría unos 10.688 millones de dólares.

Diagnóstico cualitativo

El BID (2022)⁴ ha realizado un estudio cualitativo sobre la informalidad empresarial en el Paraguay. En el mismo ha realizado entrevistas a 19 actores referentes de la economía paraguaya. Además, realizó 10 grupos focales con un total de 70 empresas de diversos sectores y tamaños que brindaron detalles de las dificultades para la formalización. Los resultados fueron validados a través de talleres que contaron con la participación de 11 entidades públicas y 5 organizaciones privadas (entre ellas la UIP).

Los participantes del estudio mencionan como principal razón de la informalidad empresarial la percepción de la relación costo beneficio de ser formal. El trabajo clasifica a las causas entre: económicas, institucionales y culturales.

Así, el estudio define como causas económicas a aquellas en el que el costo de la regulación excede la capacidad de pago de las empresas, mientras que las causas institucionales refieren a normativas y el relacionamiento entre instituciones públicas y privadas. Por su parte, las causas culturales tienen que ver con las ideas, costumbres o tradiciones de los involucrados respecto a la formalización.

El estudio relata que la visión respecto a las causas de la informalidad empresarial difiere según el tamaño de la empresa. Las visiones se resumen en la siguiente ilustración.

⁴ El estudio, a la fecha de elaboración de este informe no se ha publicado. El resumen transcrito parte de la presentación realizada en mayo de 2022 por Soledad Feal y Juan Pablo Ventura.

Ilustración 2: Causas de la informalidad empresarial

CAUSAS DE LA INFORMALIDAD: PERCEPCIÓN COSTO/BENEFICIO

Causas	Económicas			Institucionales			Culturales
Tamaño	Económicas			Institucionales			Culturales
	Altos costos de entrada y de mantenimiento	Presión tributaria alta	Costos de seguridad social elevados	Regulaciones relativamente complejas	Falta de enforcement	Percepción de mala calidad de la oferta de bienes y servicios públicos	
Micro y pequeñas	■	■	■	■			■
Medianas			■	■		■	■
Grandes			■		■		

Fuente: Feal, S. y Ventura, J. (mayo de 2022). *Formalización de las empresas paraguayas: motivaciones y recomendaciones de política*. Banco Interamericano de Desarrollo

Identificación de medidas para transitar hacia la formalidad

Habiendo dimensionado el tamaño del sector y el empleo informal, sus principales causas y algunas implicancias, es posible planificar de manera estratégica las medidas que permitan transitar hacia la formalidad.

El foco de las medidas propuestas apunta a las unidades económicas, ya que si las mismas se encuentran plenamente formales no solo cumplirán las cuestiones administrativas y tributarias, sino que también contemplarán aquello relacionado a lo laboral. En línea con esto, Paraguay posee varios planes y medidas vigentes que buscan la formalización de las unidades económicas. Una profunda revisión de políticas, medidas y acciones ha identificado las siguientes:

- **Plan Nacional de Promoción y Formalización para la Competitividad y Desarrollo de las MIPYMES.** El mismo es un documento estratégico orientador y en su eje 7 se encuentra la formalización de MIPYMES. El plan fue por el Ministerio de Industria y Comercio.
- **Fondo de Garantía del Paraguay (FOGAPY).** Es un instrumento de garantía que permite mejorar el acceso al crédito. Es un incentivo directo para formalizar

unidades económicas, debido a que solo pueden ser beneficiarias del mismo aquellas que participan en el sector formal de la economía. En la página web se menciona que el instrumento apunta a “las MIPYMES formalizadas, generadoras de empleo y creadoras de riquezas” (FOGAPY).

- **Cédula MIPYMES.** Es un documento que certifica que una MIPYME se encuentra en regla al momento en que se expide, el mismo permite acceder a beneficios como exoneraciones de multas o descuentos de aranceles que se establecieron como incentivos para la recuperación económica en el marco del combate a la pandemia del COVID-19. Así también, el MIC beneficia a los tenedores de la cédula con capacitación gratuita, beneficios en contrataciones públicas, posibilidad de acceder a fondos concursables no reembolsables, diseño y alojamiento gratuito de páginas web, descuentos en aranceles sectoriales (alimentos, sanitarios, domisanitarios, etc.), entre varios otros.
- **Ajustes tributarios** que entraron en vigencia desde enero del 2020 con la implementación de la Ley 6380/19. Esta normativa crea una división en el Impuesto a la Renta Empresarial (IRE), categorizándolos en IRE General, IRE Simple e IRE Re Simple. Estas dos últimas pretende insertar en circuito de la formalidad de manera más simple a unidades económicas pequeñas.
- **Empresa de Acciones Simplificadas (EAS).** La EAS es un tipo de personería jurídica que apunta a agilizar los procedimientos para la constitución de una empresa a través de un portal en línea. En dicho portal se encuentra de manera unificada todos los procedimientos de las instituciones involucradas en la apertura de una empresa.
- **Plan Nacional de Empleo.** Fue elaborado por el MTEES con apoyo de la OIT. El objetivo es fomentar el empleo decente impulsando políticas y acciones que contribuyan a la reactivación y el crecimiento económico, la estimulación de la demanda, la reconversión laboral, el fortalecimiento de adecuadas, habilidades y competencias, la intermediación laboral y el fortalecimiento institucional en un contexto inclusivo y sostenido.
- **Estrategia de formalización de empleo del MTEES.** Posee un horizonte para el periodo de gobierno 2018-2023. Su principal meta es el crecimiento del 5% anual del empleo formal en el sector asalariado.
- **Laboratorio Participativo para la Formalización del Empleo en Paraguay (LabMTESS).** El Laboratorio es una iniciativa del MTESS con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y OIT. Busca fortalecer la Estrategia Integral de Formalización del Empleo (2018-2023), la

implementación de esta busca detectar e incentivar la formalización de empresas, cuentapropistas y auto empleados, poniendo énfasis en la población más vulnerable.

- **Campaña “Formalizate para crecer”**. Es una iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en conjunto con actores locales como el MTESS y MIC por parte del Gobierno, sindicatos y gremios (entre los cuales se encuentra la UIP) por parte del sector privado. La información apunta a llegar tanto a los empleadores como a trabajadores.
- **Programa de Fortalecimiento de Capacidades Empresariales y Competitividad para Empresas del departamento de Alto Paraná**. El programa fue llevado a cabo por el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) y consistió en brindar capacitación a emprendedores. Aquellos que culminaban el proceso de capacitación y se formalizaban podían acceder a capital semilla con bienes de inversión (herramientas y maquinarias) y un monto máximo de hasta PYG 3.000.000.

Así también, el reciente diagnóstico coordinado por el BID y con la participación de actores públicos y privados derivó en varias medidas para apuntar a la formalización de las unidades económicas.

En cuanto a estas medidas propuestas, Feal, S. y Ventura, J. (mayo de 2022) presentaron 4 áreas de mejoras para impulsar la formalización empresarial, las cuales son:

1. **Adecuación de los marcos regulatorios**. Esta incluye revisión y reforma en el sistema de seguridad social, la ampliación de cambios en el IRE Simple y Re Simple, simplificar normativas sectoriales y ajustar normativas para compartir información entre instituciones públicas.
2. **Facilitación del relacionamiento con el sector público**. Esta área busca reducir costos de transacción para empresas por medio de simplificación y digitalización de las operaciones, registros compartidos entre instituciones, emisión automática de certificados y articulación con gobiernos subnacionales.
3. **Desarrollo empresarial**. Generar una red de servicios no financieros (capacitación y asistencia técnica), crear o fortalecer los centros de desarrollo y/o adopción de conocimiento y tecnologías orientadas al sector público, facilidades para acceso a mercados (bienes finales, intermedios y exportación).
4. **Mejora del acceso al financiamiento**. Generación de información que permita caracterizar mejor la demanda y oferta de financiamiento, mejorar coordinación

entre instituciones públicas y entidades de la sociedad civil, fomentar el financiamiento no tradicional (Fintech, mercado de valores, crowdfunding, etc.)

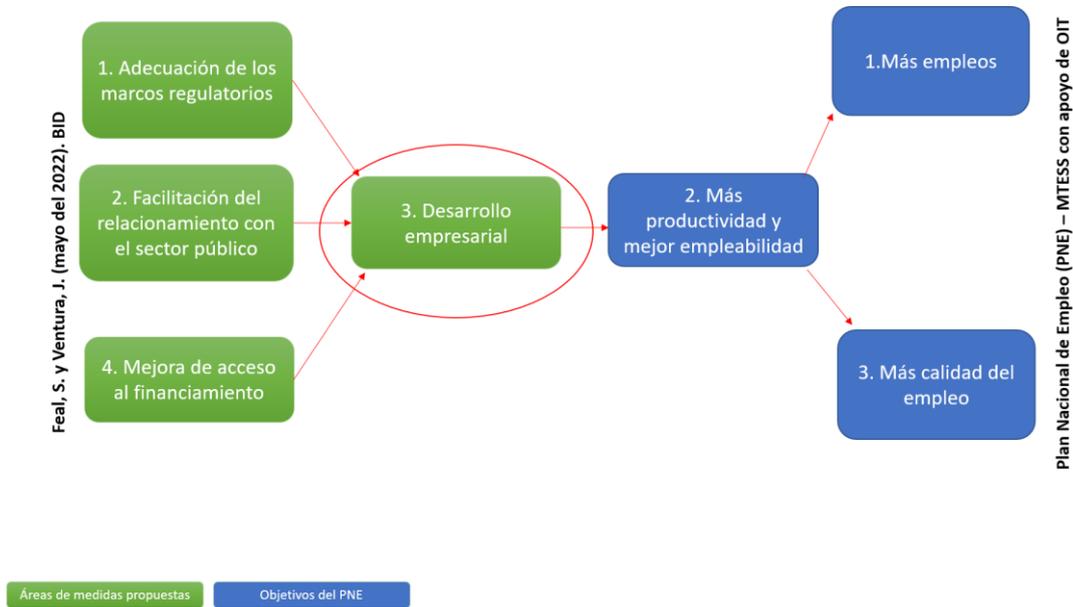
Se espera que las medidas posean un mejor impacto desde un enfoque de facilitación a la formalización. No obstante, estas deben ser complementadas con acciones que mitiguen la economía informal; de nada serviría potenciar el desarrollo productivo de empresas locales si no se **combate el contrabando**. Para el efecto se requiere implementar tecnología en la vigilancia fronteriza, control exhaustivo de tráfico vehicular en puestos claves, verificación de productos en mercados locales, despensas y supermercados.

Como se ha verificado en los párrafos precedentes, existen esfuerzos para el combate a la informalidad. Se han comenzado procesos participados que deben ser fortalecidas y que deriven en articulaciones de colaboración público privada.

Aún dentro de los esfuerzos aislados se encuentran ideas comunes, lo que hace cobrar fuerza al establecimiento de un esquema que permita la coordinación de las medidas a implementar. La experiencia de colaboración público privado se ha venido fortaleciendo y han tenido logros importantes, como el funcionamiento del Consejo de Inversiones y la instalación de la Estrategia Nacional de Innovación.

En ese sentido es importante que el dialogo coordinado combine esfuerzos en la búsqueda de un objetivo común. Así pues, en la siguiente ilustración se puede observar como las medidas presentadas por Feal, S. y Ventura, J. (2022) pueden impactar positivamente en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Empleo.

Ilustración 3: Relación entre medidas propuestas y objetivos del Plan Nacional de Empleo



Como el foco de formalización se encuentra en la unidad económica, el desarrollo empresarial es fundamental. Esto en vista a que la formalización no solo se trata de tener los papeles al día, también de productividad. Es importante pensar en la sostenibilidad de unidades económicas formales.

Marcos regulatorios adecuados, facilidades en el relacionamiento empresarial con el sector público, mejoras de acceso en el financiamiento impactan el desarrollo de las unidades económicas. En la medida que las empresas se desarrollan, generan mayor productividad y demandas más empleos y brindan condiciones de calidad a sus colaboradores.

Queda pendiente detallar las acciones que permitan la implementación de cada medida, así como también el establecimiento de metas e indicadores que permitan su monitoreo y evaluación.