

ECONOMÍA SUBTERRÁNEA

“ALGO TENEMOS QUE HACER”

Diciembre 2022
Asunción, Paraguay

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
SECCIÓN 1. Características y valor actual de la economía subterránea.	4
LA ECONOMÍA SUBTERRÁNEA.	4
LOS NUMEROS DE LA ECONOMÍA SUBTERRÁNEA EN PARAGUAY	6
FACTORES EXPLICATIVOS	6
SECCIÓN 2. Hallazgos en la experiencia de trabajo de campo	13
EL DESAFÍO DE FORMALIZAR LA INFORMALIDAD.	13
SECCIÓN 3. El compromiso a futuro	19
CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES	20
POLÍTICAS PÚBLICAS PROPUESTAS	20
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	26

INTRODUCCIÓN

Desde la organización ProDesarrollo venimos estudiando el fenómeno de la Economía Subterránea en Paraguay desde hace varios años (2015)

En los primeros informes, nos enfocamos en presentar los números de la misma y denunciar sus componentes vinculados a actividades ilegales que generan una competencia desleal con las empresas formales, así como reducen la competitividad y afectan negativamente a la imagen país.

Más adelante, además de seguir denunciando las actividades ilícitas, nos enfocamos en entender el fenómeno por el cual tantas microempresas que trabajan con actividades lícitas se encuentran completamente excluidas de la formalidad: sin inscripción en el RUC, sin acceso a seguridad social, y sin acceso a la banca formal. Nos preocupaba la falta de políticas públicas que incluyan a estas empresas (con actividades lícitas) a la economía formal.

Con la llegada de la pandemia por Covid-19 en el año 2020, esta preocupación se multiplicó al observar como con las medidas sanitarias adoptadas una gran cantidad de personas quedaba fuera del mercado laboral formal y generaba “emprendimientos” informales, y, a la vez, las personas que trabajaban en la informalidad y que no podían darse el lujo de “quedarse en casa” generaban una situación de riesgos para su salud en particular y para la salud pública.

En este contexto, el Gobierno promulgó la Ley N° 6524/2020 “Que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la organización mundial de la salud a causa del Covid-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras” y la Ley N° 6587/2020, “Que establece el programa Pytyvõ 2.0 como salvaguarda de los ingresos de los trabajadores en situación de informalidad con énfasis en ciudades de frontera, y otras medidas que impulsen la economía nacional”. Esto trajo un alivio temporal a los afectados y creímos que sería una oportunidad para generar datos sobre los micro emprendedores informales que posibilitarían la adopción de políticas públicas específicas.

En el año 2020, desde ProDesarrollo, nos comprometimos a buscar opciones para ayudar desde el sector privado formal, a la formalización a gran escala de las microempresas informales. Realizamos un sondeo de campo para comprender mejor el fenómeno, con unas consultas y entrevistas en mercados municipales de Asunción, sobre el costo y las dificultades de ser formal.

En dicho año decidimos centrar nuestro estudio de economía informal en tres ejes importantes:

1. El tamaño de la economía subterránea en el contexto de pandemia.

2. La distribución del gasto público.
3. Los costos y dificultades de la formalización.

Como resultado del tercer punto, encontramos que las personas no consideran un derecho ser formal, piensan que es algo que “excluye a los pequeños emprendedores”, muchos no conocen la exigencia y para la gran mayoría los procesos son “difíciles y costosos”

Ante esta evidencia iniciamos un proceso de buscar alternativas para simplificar los procesos de inscripción en la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y disminuir costos. Recurrimos a las TICS y nos concentramos en desarrollar un sistema que nos permita una inscripción masiva trabajando en conjunto con la SET.

En el año 2021, además de ahondar en la problemática de los micro emprendedores, demostramos como el contrabando continuaba con más fuerza luego de la apertura de las fronteras debido a que durante el cierre de las mismas no se adoptaron políticas públicas vinculadas a dicho fenómeno y analizamos como esta situación impactó en la productividad y competitividad del país.

Con el informe del 2022, buscamos actualizar la estimación de la Economía Subterránea en Paraguay y además aportar ideas de Políticas Públicas que deben ser implementadas si queremos disminuir el tamaño de la misma, que, si bien descendió tímidamente durante el cierre de fronteras, hoy sigue con la tendencia de crecimiento.

El informe está estructurado de la Siguiete Manera:

1. SECCIÓN 1. Características y valor actual de la economía subterránea.
2. SECCIÓN 2. Aprendizajes de la experiencia de trabajo de campo con micro emprendedores informales.
3. SECCIÓN 3. Desafíos a futuro.

Desde ProDesarrollo, nos comprometemos a seguir contribuyendo a encontrar alternativas que nos ayuden a ir disminuyendo las brechas que genera la informalidad en la economía, porque, utilizando las palabras de uno de los socios, creemos firmemente que ante esta problemática: “algo tenemos que hacer”.¹

SECCIÓN 1. Características y valor actual de la economía subterránea.

LA ECONOMÍA SUBTERRÁNEA.

La economía subterránea, según Smith, es definida como “la producción de bienes y servicios, legales o ilegales, que no son contabilizadas en las estimaciones oficiales del Producto Interno Bruto (PIB)” (Smith, 1994, citado en Peters, 2017, p. 9)

¹ Francisco Sanfurgo. Gerente General de Coca Cola Paraguay.

La economía subterránea comprende dos dimensiones principales, como se puede observar en la Tabla 1. Las actividades ilícitas deben ser combatidas y que las actividades lícitas que deben ser formalizadas.

Tabla 1. Tipos de Actividades Económicas Subterráneas²

		Transacciones Monetarias		Transacciones no monetarias	
Actividades ilegales		Comercio de mercancías robadas, tráfico de drogas, prostitución, juegos ilegales.		Drogas, mercancías robadas	
		Producción de drogas para consumo, robo para uso personal, contrabando.			
Actividades legales	Evasión de impuestos	Elusión de impuestos		Evasión de impuestos	
	Ingresos no reportados, sueldos y salarios no reportados	Descuentos a empleados, prestaciones, subsidios		Intercambio de bienes o servicios lícitos	
				Trabajos domesticos	

² *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact. Edited by Owen Lippert and Michael Walker. The Fraser Institute.*

LOS NUMEROS DE LA ECONOMÍA SUBTERRÁNEA EN PARAGUAY



La medición de la economía informal en Paraguay en el año 2021 resultó en un valor de USD 21.210 millones, lo que equivale al 44,3% del Producto Interno Bruto (PIB) de ese año, indicando una disminución del 1,9% con relación a las estimaciones del año 2020. Estos datos confirman las estimaciones realizadas al cierre del tercer trimestre de 2021 en donde destacábamos el hecho de que, con la reactivación gradual de la economía, parte de los desempleados, principalmente aquellos que quedaron fuera del mercado laboral, fueron reincorporados a las actividades formales.

Sin embargo, la estimación de la economía subterránea para el año 2022 vuelve a aumentar, con datos observados hasta el tercer trimestre de dicho año los resultados indican un aumento del 1,6% con relación a lo estimado para el año 2021. Así, la economía informal asciende a USD 22.019 millones, equivalente a 45,9% del PIB.

FACTORES EXPLICATIVOS

1. Crecimiento de Emprendimientos de Subsistencia durante la Pandemia por COVID-19

Es importante mencionar que el año 2022 fue el primer año de la vuelta real a la normalidad tras la pandemia de la COVID-19, y que la economía informal se relaciona de manera directa con la economía formal, es decir, la economía formal se nutre de la informal ya sea para reducir costos de producción intensiva en mano de obra, o empresas familiares. También ante un escenario de alta inflación, buscando mejores precios, el consumo de las familias se orienta al mercado informal.

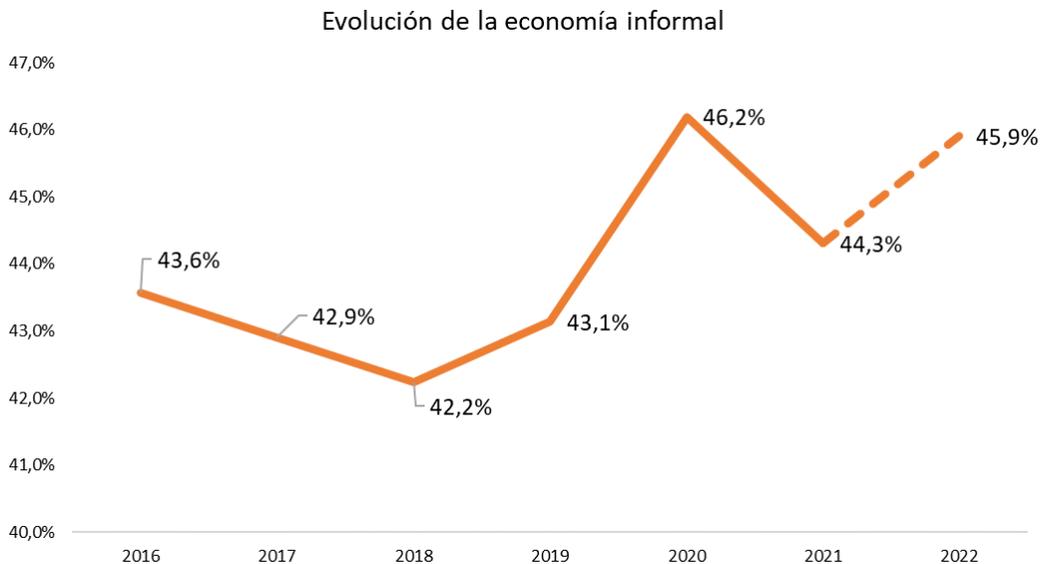
Se sabe que la economía informal se hace más evidente en los centros urbanos de países en desarrollo, donde se puede observar una importante cantidad de vendedores ambulantes, así como de puestos de venta de comidas, frutas y demás bienes de consumo básico para las familias, individuos que están presionados a inventarse cada día para subsistir. Además, como se podrá ver más adelante la economía informal está estrechamente relacionada con la ocupación informal, aunque tengan parámetros de medición diferentes.

De esta manera, se forma un círculo vicioso, que forma una especie de trampa de informalidad, haciendo un paralelismo con lo que se conoce en economía como trampa

de la pobreza, que parece sostenerse en el tiempo como un problema estructural tanto de la economía de mercado como en el mercado de trabajo. De esta manera, por más crecimiento económico o condiciones favorables que pueda tener la economía existe una masa laboral que no puede ser absorbida debido a las limitadas capacidades o por cuestiones de productividad que también deben ser atendidas.

La pandemia de COVID-19 fue un factor exógeno que demostró que existe un concepto que encaja todavía mejor dentro de nuestra experiencia con la informalidad y es que en Paraguay la economía informal es principalmente de subsistencia y está relacionada a la falta de empleo.

Gráfico 2. Sector informal en Paraguay.



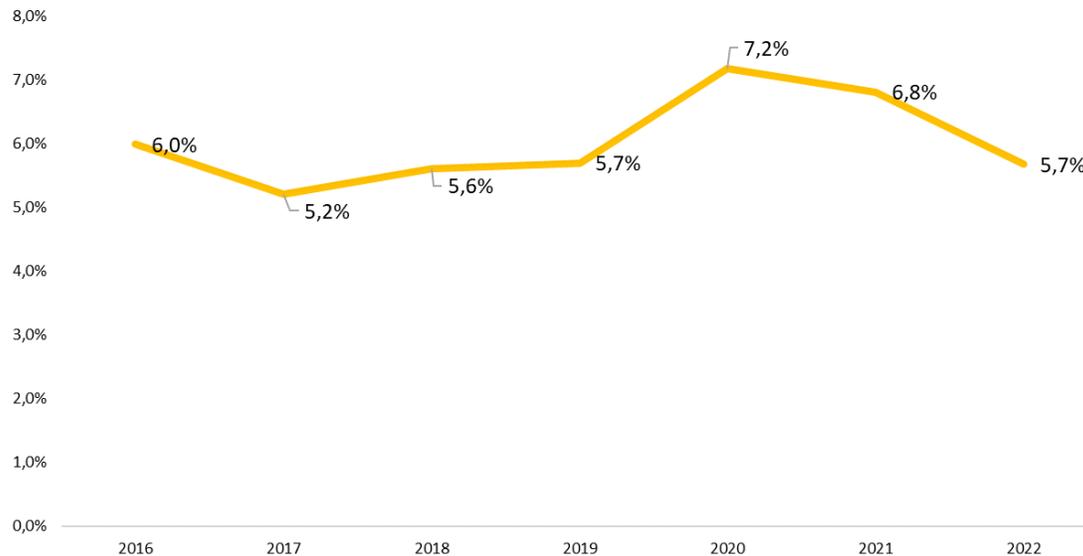
De acuerdo con los datos oficiales del INE, la ocupación informal aumentó durante la pandemia, mientras que la ocupación formal disminuyó, al tiempo que la tasa de desempleo aumentó. Estos comportamientos eran predecibles dadas las condiciones laborales y sanitarias de ese año.

Luego, en 2021 los niveles de ocupación formal junto con la tasa de desempleo comenzaron a mejorar, y la economía informal se redujo.

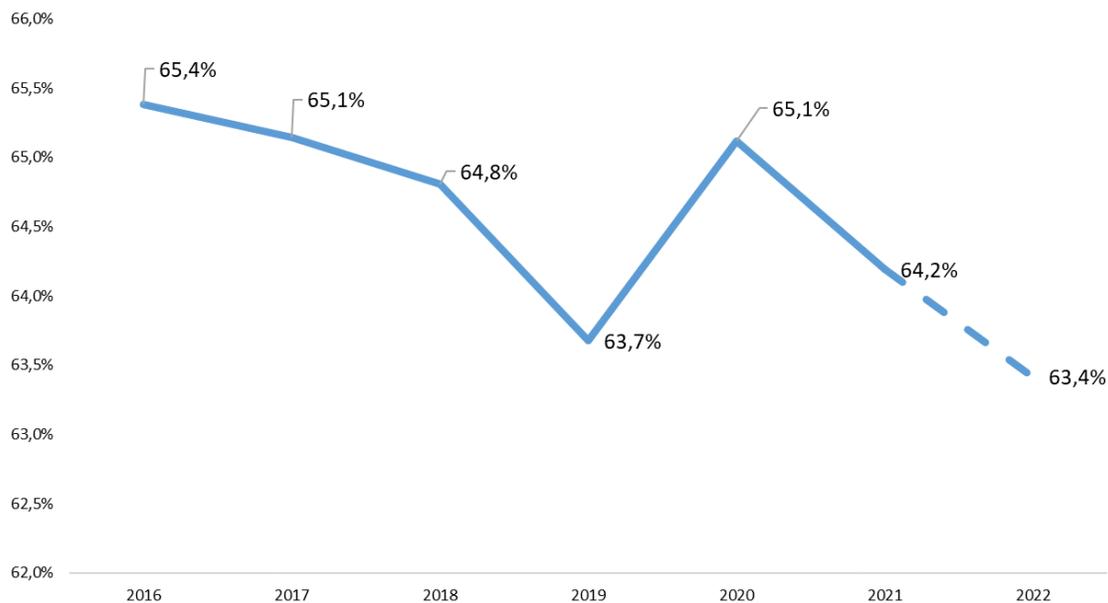
Sin embargo, en el año 2022 la economía informal volvió a aumentar mientras que la tasa de desempleo continuó descendiendo; los niveles de ocupación formal aumentaron y se estima que la ocupación informal descendió marginalmente.

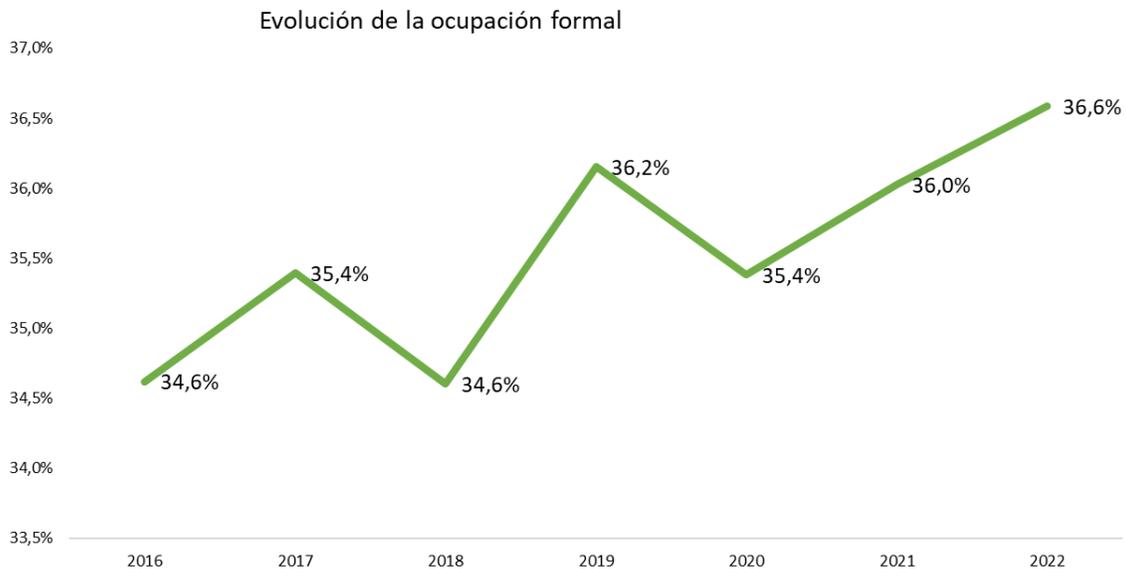
Gráfico 3. Indicadores de empleo en Paraguay.

Evolución del desempleo



Evolución de la ocupación informal



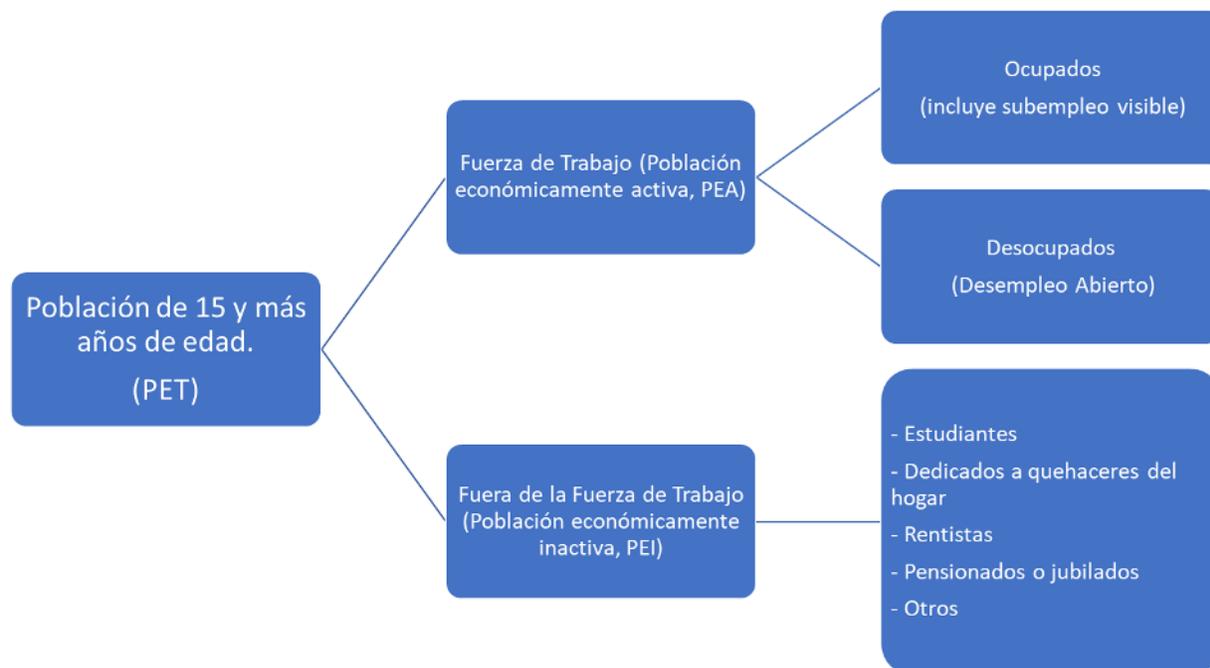


Entonces, la pregunta que surge es ¿qué pasó dentro del mercado laboral para que la economía informal aumente mientras el desempleo desciende? En este punto es importante mencionar los conceptos de cada uno, es decir, quienes conforman cada grupo y analizar a la población fuera de la fuerza de trabajo o inactivos, la cual aumenta de manera considerable después del año 2020.

Como puede observarse en el esquema de abajo, la población en edad de trabajar (PET) está compuesta por la Población económicamente activa (PEA) o Fuerza de trabajo y la Población económicamente inactiva (PEI) o Fuera de la fuerza de trabajo. La PET tuvo un aumento en valores absolutos de 95.430 personas, mientras que la PEA disminuyó 32.636 y la PEI aumentó 128.066.

Desde el punto de vista de la microeconomía los individuos son racionales y buscan maximizar su bienestar, es decir, aceptarían o estarían dispuestos a estar empleados o a buscar un empleo siempre y cuando la utilidad de tener empleo sea mayor a la utilidad que le genera no tener empleo o directamente salir del mercado de trabajo. Relacionado a esto último, la evidencia empírica muestra que también existe un cambio en la composición del trabajo, y que la economía demanda más trabajo calificado e incluso se contratan personas que estaban empleados en otras empresas.

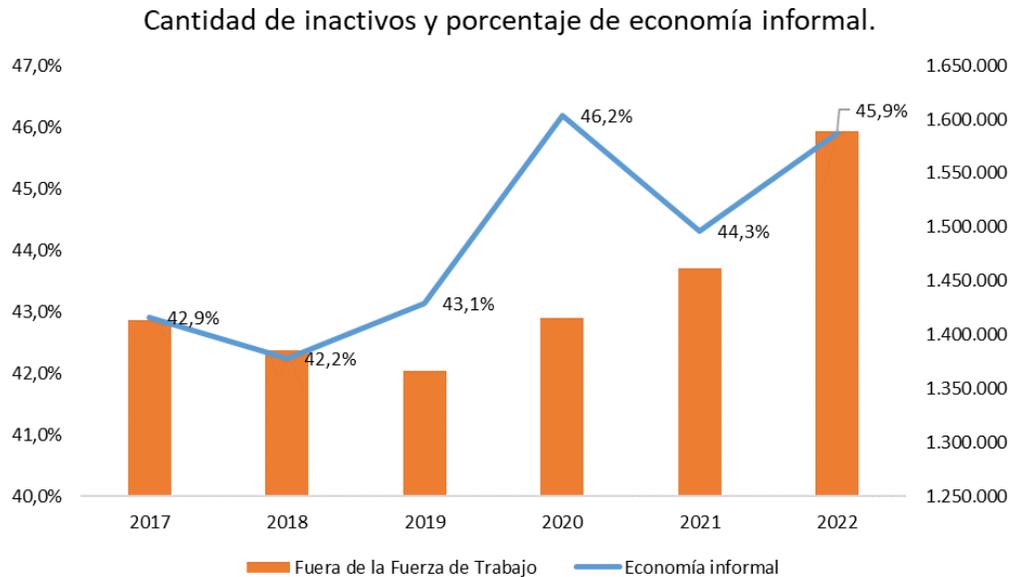
Clasificación de la población de 15 años y más de edad según su condición de actividad.



Fuente: Metodología INE

El aumento de inactivos con una población en edad de trabajar que aumenta teóricamente puede estar asociado con el salario ofrecido. Según la teoría de la búsqueda de empleo, a mayor salario ofrecido menor duración del desempleo. Como las personas ocupadas en el sector informal tienen menores salarios y menores calificaciones, pero al mismo tiempo necesitan de los ingresos, podrían tomar la decisión de salir del mercado de trabajo y dedicarse a actividades informales desde fuera del mercado de trabajo.

Gráfico 4. Relación entre PEI y Economía informal en Paraguay.



Finalmente nos parece interesante tener en cuenta el caso de Colombia, que en la Ley 129/2010 trata la problemática concebida desde el alto índice de trabajo informal en el país, especialmente para aquellas personas que, en situación de pobreza, tratan de satisfacer las necesidades primarias de vida, mediante el desempeño de actividades informales.

La norma define esta problemática en su artículo segundo desde dos ópticas:

- a) Informalidad por subsistencia: Es aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital.
- b) Informalidad con capacidad de acumulación: Es una manifestación de trabajo informal que no necesariamente representa baja productividad.

La informalidad por subsistencia debe entenderse como el conjunto de actividades de trabajo cuyo principal objetivo es la supervivencia de una persona u hogar a través de la producción o venta directa de bienes y servicios, tales como ventas callejeras ambulantes, en local fijo, entre otras. Este tipo de trabajos son generalmente realizados por trabajadores por cuenta propia de manera individualizada o en algunas ocasiones en grupos familiares, cuyos integrantes aportan su fuerza de trabajo, con el ánimo de generar ingresos, que generalmente son precarios e insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas de vida. Este fue el tipo de unidades económicas que se incrementaron con la Pandemia por COVID-19.

2. Reapertura de fronteras sin generación de una política pública vinculada a disminuir las actividades de contrabando.

Otro aspecto para destacar es que la vuelta a la normalidad con la apertura de las fronteras y la libre circulación de bienes y personas hizo que el contrabando se convirtiera nuevamente en una opción de generación de ingresos.

Recordemos que en Paraguay el programa PYTYVO, aprobado mediante la Ley de Emergencia, fue diseñado para brindar una ayuda económica temporal principalmente a trabajadores informales que realizaban actividades por cuenta propia o que estaban en dependencia de alguna MIPYME, y cuyos ingresos fueron afectados por la COVID-19. Este programa se amplió con una modificación en el artículo 8 de la ley para fortalecer la ayuda a trabajadores de 16 ciudades fronterizas con Argentina por el grado de afectación que tuvieron en sus negocios. Cuando las fronteras fueron habilitadas nuevamente los beneficiarios de estos programas volvieron a sus actividades prepandemia, con un peso argentino aún más devaluado que en 2019.

Los beneficiarios del PYTYVÓ representaron una excelente base de datos de emprendedores informales, una especie de censo a lo que no se le dio valor para elaboración de políticas públicas asociadas, más allá del momento de pandemia.

Beneficiarios por sectores



Fuente: Datos del Ministerio de Hacienda.

Realizando un resumen de lo ocurrido los últimos 3 años, desde la declaración de Pandemia, podemos decir que:

En el año 2020 observamos un crecimiento consecuencia de la migración del mercado laboral formal al informal, el cierre de empresas formales, la apertura de emprendimientos informales y las actividades de contrabando que seguían vigentes en el primer trimestre antes del cierre de fronteras.

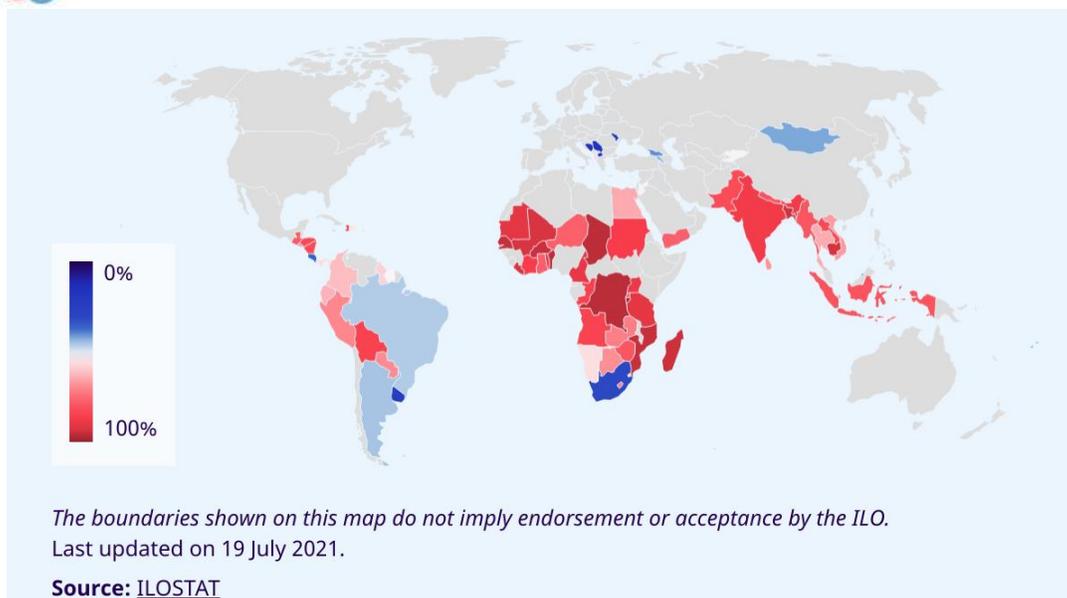
En el año 2021 se observa un leve descenso debido al cierre de fronteras, al programa pytyvó que absorbió la actividad informal de frontera, a la vuelta progresiva a la normalidad que restauró los empleos formales y la reactivación de algunas empresas formales.

Luego, en el año 2022 observamos nuevamente un repunte en los valores de la Economía Subterránea debido a que no se adoptaron políticas públicas específicas con relación a la reapertura de fronteras y el contrabando. También al crecimiento de los emprendimientos por subsistencia durante la pandemia de COVID-19, personas que ya no pudieron recuperar sus empleos y/o ya no pudieron volver debido a labores de cuidado, desarrollaron sus propios emprendimientos de subsistencia.

SECCIÓN 2. Hallazgos en la experiencia de trabajo de campo

EL DESAFÍO DE FORMALIZAR LA INFORMALIDAD.

Gráfico 1. Porcentaje de empleo informal por país.



A la fecha en Paraguay, no existen datos oficiales sobre cantidad y situación de las unidades económicas informales, ni políticas públicas específicas asociadas.

Con relación al empleo informal sí se cuenta con mayor cantidad de datos, como ocurre en toda LATAM, el foco se encuentra mayormente en la situación de informalidad laboral.

Según el INE en el año 2021, el 66,3% de las mujeres ocupadas trabajaba en un empleo informal, en tanto que 62,6 % de los varones estaba en la misma situación. En el grupo de jóvenes de 15 a 19 años, se presentó el mayor nivel de ocupación informal en el país, pues afectó a más del 90% de la población ocupada en ese grupo etario. La población adulta mayor, mostró valores de alrededor del 80%, es decir 8 de cada 10 adultos de 65 y más años de edad estaban ocupados en un empleo informal. En el periodo analizado, los niveles más bajos de ocupación informal se evidencian en los grupos de edad de 30 a 54 años.

El porcentaje de ocupados informales disminuye conforme aumentan los años de estudio y esta tendencia se da en todos los años del período 2016-2021. En el año 2021, el porcentaje de ocupados informales con 13 a 18 años de estudio fue de 37,4%, la proporción aumenta a 86,8% para aquellos que cuentan con 1 a 6 años de estudio y a 94% para aquellos que no tienen ninguna instrucción.

Entre los ocupados que tienen ingresos inferiores al salario mínimo, 78% eran informales. Conforme aumenta el tramo salarial disminuye el porcentaje de ocupados informales, tal es así que de la población con tramos de ingresos equivalentes a 3 y más salarios mínimos, aproximadamente 24% estaba en situación de informalidad laboral en el año 2021.

Con relación a la caracterización de las MIPYMES el bajo registro y la informalidad en la que se manejan hace que los datos sean pocos precisos. Los últimos datos confiables son del Censo Económico del 2011.

El Censo Económico Nacional 2011 registra un total de 224.242 unidades económicas radicadas en el territorio paraguayo, de las cuales 203.936 corresponden a micro y pequeñas, 13.314 a medianas, y 6.992 a grandes unidades económicas, por lo tanto, el 91% de las unidades económicas eran “micro y pequeñas empresas” y según se puede observar sobre todo en contexto urbano. Considerando lo observado en campo, la proporción correspondiente a este tipo de empresa podría mantenerse en un similar a la fecha.

La falta de registro formal de las unidades productivas pequeñas y medianas se refleja también en el acceso de las mismas al sistema bancario.

Con esta información, decidimos crear el Programa EXISTO que busca incluir a estos micro emprendedores al sistema formal, planteando en un inicio realizar este proceso a través de:

1. Uso de TICS para facilitar el proceso de inscripción a la SET.
2. Shock de información tributaria.
3. Capacitación en emprendedurismo y finanzas.
4. Inclusión financiera.

Para obtener insumos que posibiliten realizar ajustes y llevar adelante un proceso a gran escala, se implementó primeramente un proyecto piloto en un territorio bien acotado donde pudimos obtener evidencia de la problemática que nos daría una visión más completa de la problemática para realizar luego acciones escalables y de alto impacto.

Entre los motivos para ser informal según consulta realizada a los emprendedores, las respuestas más comunes se encuentran en la siguiente infografía.



Con la consulta realizada, se identifican las siguientes grandes causas:

- **INSTITUCIONALES:** vinculadas al costo y la complejidad de los procesos de formalización
- **DESCONOCIMIENTO:** de requisitos, procesos y exigencias
- **DEBILIDAD DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL:** que pone el acceso a IPS como una prioridad ante cualquier otra.

Prácticamente el 100% de los consultados manifestó no tener acceso al sistema financiero formal y que se financia a través de la usura (las excepciones eran los que estaban asociados a una cooperativa).

En base a estos datos y teniendo como otro de nuestros objetivos el identificar las dificultades en la brecha digital, realizamos una convocatoria vía web invitando a emprendedores informales que quieran formalizarse a completar un formulario web habilitado durante dos semanas. El público meta estaba conformado por emprendedores informales de un barrio, con ocupación informal del suelo y ubicado en Asunción.

PRO DESARROLLO PARAGUAY

EXISTO

CHACATOUR
Ver la ciudad el barrio más antiguo de Asunción

Feria Punta Karapa
Edición **Festival Guarania Poty**
¿Querés feriar? Sábado 27 de agosto 15 a 22 hs 0992 406 244

HERMOSO MANO LICHY CREATIVOS

Emprendiendo en Chacarita
www.pro.org.py

Socios de ProDesarrollo:



Organiza: **MENTU**
ALIADOS

Sobre un promedio de 735 familias que habitan el barrio encontramos:

- ✓ 79 emprendimientos inscriptos que significaban 71 personas emprendedores.
- ✓ 65 emprendedores asistieron a los 6 talleres realizados.
- ✓ 40 concluyeron capacitaciones con trabajos entregados.
- ✓ 40 solicitaron inscribirse en la SET.

De los 79 emprendimientos presentados más del 80% ingresa a la categoría de “informalidad por subsistencia”, es decir, emprendimientos que surgen según la necesidad económica, como fuente de ingreso familiar, sin un análisis mínimo de las necesidades del mercado. En algunos casos surge como respuesta a la falta de alternativas en el mercado laboral y otras debido a las labores de cuidado realizadas principalmente por las mujeres, que les imposibilita el cumplimiento de un horario laboral.

Estos emprendimientos nacen sin planificación en base a las posibilidades/oportunidades. No tienen estabilidad, no tienen ingresos periódicos y los emprendedores van cambiando de un rubro a otro cuando sufren algún shock externo que obliga a cerrarlas. Generalmente la recuperación no viene con la misma empresa o con el mismo rubro.

Muchas de estas empresas, al no tener una perspectiva de crecimiento o de estabilidad en el tiempo, no podrán ser formalizadas en el marco de este proyecto.

Ante la consulta del motivo por el cual querían formalizar a sus emprendimientos el 100% respondió que para poder justificar sus ingresos y poder acceder al sistema financiero formal y a los productos que este ofrece, así como también poder acceder al mercado formal.



Las razones identificadas en los talleres, de por qué estos micro emprendedores se encontraban llevando adelante un negocio informal fueron las siguientes:

1. Imposibilidad de acceso a empleo formal o bien remunerado, lo que genera la “informalidad por subsistencia”
2. Shocks externos, como accidentes, enfermedad, crisis económica, que obliga a salir del sistema formal y/o cambiar de emprendimiento.
3. Seguridad social: los cónyuges beneficiarios de IPS son expulsados del sistema al acceder al RUC y esto no es una opción ante la ausencia de seguridad social estatal.
4. Desconocimiento: se identificó a una importante cantidad de emprendedores que desconocían el concepto y la exigencia tributaria.
5. Labores de cuidado: muchas mujeres eligen salir del empleo formal debido a que siendo emprendedoras desde sus hogares pueden ejercer las labores de cuidado de su familia.
6. Costos de la formalización. Principalmente hablaban de la SET y del tributo IVA. No conocían el RESIMPLE ni demás exigencias de formalización empresarial.

Con esta actividad, nuevamente identificamos Causas Institucionales, Desconocimiento y la Debilidad del Sistema de Protección Social. Se suma una causa más estructural, vinculada al acceso a empleo formal. Todas ellas requieren de políticas y acciones concretas.



SECCIÓN 3. El compromiso a futuro

CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES.

Con los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de que existen 1.805.425 ocupados informales, y con nuestro estudio que indica que la economía informal habría representado el 45,9% del Producto Interno Bruto en el 2022, consideramos que el sector merece ser estudiado de manera más atenta por parte de las instituciones del gobierno, y con base en ello plantear propuestas orientadas a reducir su tamaño para mejorar la eficiencia de las empresas y la calidad de vida de las personas.

Volvemos a resaltar, las actividades ilegales deben combatirse, pero las actividades legales deben ser incluidas en la economía formal.

En tal sentido, creemos que la economía informal de subsistencia es la que persiste en el país y seguirá presente ante la falta de políticas públicas para permitir que estas personas puedan dejar de ocuparse en actividades lucrativas con la finalidad únicamente de sobrevivir.

Al respecto, es interesante mencionar aquí el trabajo publicado por la OIT, *Teoría del cambio: Formalización empresarial para el trabajo decente*. En el mismo se hace referencia a la Pirámide de la formalización, en cuya base se encuentran los “empresarios por supervivencia”, que para nosotros representan el foco principal de la economía informal. Para muchos de los integrantes de este segmento, las intervenciones deberían centrarse, a corto plazo, en la reducción de los déficits de trabajo decente, como un primer paso hacia una posible formalización a largo plazo.

También somos conscientes que la economía informal es algo que difícilmente pueda ser erradicada por completo y debe ser asumida en una discusión seria y profunda para avanzar en el camino de la formalización.

Como políticas públicas a implementar identificamos las siguientes:

AJUSTES AL SISTEMA RESIMPLE

Una de las medidas implementadas con éxito en varios de los países es el rediseño de las políticas fiscales. En este sentido, analizamos el caso de los regímenes tributarios especiales para pequeñas y medianas empresas, que les permite operar como entidades formales, mientras que se les otorga ciertos descuentos en sus obligaciones tributarias. Algunos ejemplos de regímenes tributarios especiales incluyen descuentos en los impuestos a la renta empresarial, exoneración del impuesto al valor agregado, entre otros.

En Paraguay la Ley Nro. 6.380 de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional clasifica a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) según su nivel de facturación, en los regímenes General o Simple, comprendidos en el Impuesto a la Renta Empresarial (IRE).

Con esto las MiPymes que realicen actividades gravadas por el IRE; cuando sus ingresos brutos devengados en el ejercicio fiscal anterior sean iguales o inferiores a G. 80.000.000 tendrán mayor participación en el régimen simplificado para Pequeñas Empresas (RESIMPLE), específicamente dentro de esta categoría no se tributa IVA, no está sujeto a anticipo ni retenciones, los contribuyentes disponen de una boleta para el registro de su movimiento comercial, que también es válido para reducir gastos del Impuesto a la Renta Personal.

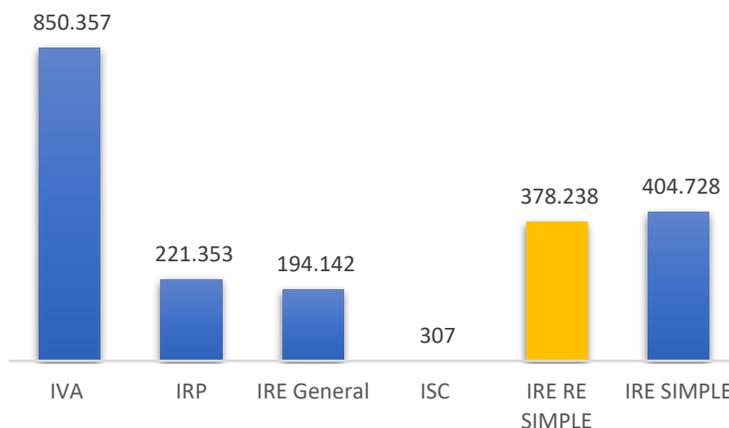
Tabla 2. Liquidación del Régimen RESIMPLE.

Regimen IRE Resimple	
Total de ingresos brutos del ejercicio anterior	Monto Trimestral a pagar
Hasta Gs. 20.000.000	Gs. 60.000
De Gs. 20.000.001 a Gs. 40.000.000	Gs. 120.000
De Gs. 40.000.001 a Gs. 60.000.000	Gs. 180.000
De Gs. 60.000.001 a Gs. 80.000.000	Gs. 240.000

Fuente: SET

Gráfico 3. Cantidad de contribuyentes por tipo de impuesto.

(Datos a diciembre de 2022)



Fuente: SET

El Sistema RESIMPLE es actualmente la mejor alternativa para el micro emprendedor. No obstante, este no logra aún la inclusión del sector más expuesto a la informalidad por varios motivos:

- Este sector no tiene conocimiento del RESIMPLE
- El proceso de inscripción sigue exigiendo presencialidad, lo que para alguien que subsiste con el día a día, significa pérdidas de ingresos esenciales.

- Las facturas son impresas y el costo es alto, incluso mayor al precio de algunos productos (hielo, yuyos, chipa)

Creemos que ajustando estos temas el sistema RESIMPLE es el más apropiado para impulsar una formalización a gran escala de micro emprendedores.

TICS PARA FACILITACIÓN DE PROCESOS

Desde PRODesarrollo hemos creado una plataforma digital que permite realizar en un solo lugar inscripción a la SET y derivar a otras instituciones para proseguir trámites (IPS/MIC)

En nuestra experiencia en territorio hemos comprobado el alcance de las TICS a través de los teléfonos celulares y la facilidad de uso que esto implica.

Si bien creíamos que la tecnología sería una barrera para el sector, identificamos que el acceso a teléfonos Smart, el conocimiento y uso de plataformas digitales, la utilización de redes sociales como canales de venta, forman parte de la vida cotidiana. Así, encontramos la tecnología digital como elemento democrático integrador y de inclusión.

En ese sentido las dificultades que identificamos son el acceso a internet, la disponibilidad de datos es escasa (por el costo) y la imposibilidad de contar con WIFI, ya que ninguna empresa cuenta con el servicio en barrios más vulnerables y menos aun a costos accesibles.

Creemos que el uso de las TICS será un elemento clave en la inclusión de las empresas a la formalidad, tanto para procesos de comunicación y capacitación como de facilitación de procesos de inscripción y registro en los diferentes organismos oficiales.

INCLUSIÓN FINANCIERA.

Si bien este es un tema largamente debatido, en el trabajo de campo corroboramos dos temas prioritarios que suponen un incentivo para la formalización:

1. La posibilidad de acceder al mercado financiero formal (acceso microcréditos que no tengan una tasa de interés de usura)
2. La posibilidad de contar con una cuenta bancaria y no cobrar en efectivo sus productos (acceso a cobro por transferencia o POS)

En los talleres hemos identificado como necesidades/intereses/incentivos los siguientes productos:

- Cuenta básica (sin monto mínimo)
- Plataforma para sistema de pagos
- Préstamos con condiciones especiales más flexibles
- Seguros varios.

Cabe destacar que ninguno de los incentivos ni los productos, ni los procesos institucionales de formalización pueden realizarse sin una anterior INTENSIVA capacitación en EMPRENDEDURISMO, en FINANZAS y en TRIBUTACIONES.

Coincidentemente, un estudio de la Organización Internacional del Trabajo llevado adelante también en el año 2021, con experiencias realizadas en Egipto y Chile, manifiesta que *“Hacer que la formalización sea financieramente atractiva puede ser un fuerte incentivo para que los empresarios formalicen gradualmente su negocio. Una forma de hacerlo es fomentar la formalización a través del financiamiento combinado donde el tamaño de los préstamos depende de la transición gradual a la economía formal y donde se brinda apoyo de formalización adaptado localmente, como capacitación o intercambio de información. Los proveedores de servicios financieros del sector público y privado pueden hacer que la formalización sea más fácil y financieramente atractiva...”*

Como lecciones aprendidas manifiesta que la conclusión clave es: *“brindar incentivos financieros a los empresarios, fue fundamental la capacitación y el apoyo específico, así como la adopción de un enfoque paso a paso para alentar a los empresarios a familiarizarse con las instituciones públicas y los procesos de formalización”*

Podemos ver que ambos estudios, con diferentes experiencias, en diferentes lugares del mundo y con organizaciones con diferentes visiones y objetivos, llegaron a las mismas conclusiones (OIT y PRODesarrollo).

Creemos factible realizar programas de Finanzas Sociales de manera a facilitar la formalización de empresas a través del sistema financiero. Las instituciones financieras tienen interés en ampliar su mercado.

Se podría iniciar con un programa de inclusión financiera desarrollando “productos financieros específicos” principalmente desde la banca estatal como el BNF, desde donde se podría pensar implementar cuentas personales especiales, microcréditos e incluso alguna plataforma digital para compra y venta de productos.

El Ministerio de Industria y Comercio tendrá que realizar alianzas con instituciones financieras a fin de ampliar el alcance del portal mipymes.gov.py con el objetivo de que sea un recurso permanentemente actualizado para aquellos que buscan opciones de financiamiento.

REGISTRO DE UNIDADES ECONÓMICAS POR SUBSISTENCIA

Realizar una actualización del registro de los trabajadores informales con el objetivo de clasificarlos según rubros y sectores para su posterior inserción laboral e iniciar el proceso de formalización dando continuidad a las acciones emprendidas en la pandemia. Para esto deberá coordinarse el trabajo conjunto del Ministerio de Hacienda, el Instituto de Previsión Social (IPS), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC).

Con relación a la normativa específica debe buscar generar un registro de las unidades económicas “de subsistencia”. La experiencia con PYTYVÓ sirve de base para poder generar un registro que ayude a la elaboración de políticas públicas específicas.

INCENTIVOS A LA CREACIÓN DE EMPLEOS FORMALES

Incentivos a empresas formales para la creación de puestos de trabajo para mano de obra no calificada

La OIT ve al sector empresarial como un medio para crear un trabajo decente y productivo, el desarrollo de habilidades específicas puede contribuir a la inserción laboral de estos trabajadores por lo que creemos que se debe incentivar al sector privado para proveer los medios para que estas personas aprendan habilidades y oficios.

La posibilidad de generar Programas similares al “primer empleo” pero dirigidos a personas que fueron expulsadas del sistema formal, generalmente con bajo nivel de formación académica, debe incluir incentivos fiscales para que grandes empresas puedan incluirlos en su grilla laboral. Implica un trabajo en conjunto con las grandes empresas formales.

Una de las maneras que consideramos más eficiente serían el de la exoneración de las contribuciones sociales y de subsidiar el salario de estos trabajadores durante el tiempo

que dure el proceso de aprendizaje condicionado a ciertos logros que debe obtener el trabajador.

CAPACITACIÓN EMPRESARIAL

Realizar una campaña más intensiva en formalización de emprendedores, no solo publicando cursos o incentivando desde la publicidad identificar y seleccionar a los emprendedores una vez analizado los perfiles que son factibles de formarse en emprendedurismo.

Nada de lo anteriormente descrito puede ser implementado sin un fuerte acompañamiento en formación y capacitación en emprendedurismo principalmente con apoyo del MIC.

Creemos que ya existe experiencia y la suficiente evidencia de la situación actual de las micro unidades económicas y la afectación que la situación de informalidad produce no solo en las familias afectadas sino a nivel país, tanto a la productividad sino a la competitividad de este. Volvemos a resaltar, "algo tenemos que hacer".

Diciembre, 2022.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2021). Consideraciones para el diseño de políticas fiscales para reducir la informalidad en América Latina y el Caribe.
- De Andrade, G. H., M. Bruhn y D. McKenzie. 2013. A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gasparini, L. y Tornarolli, L. (2009). Labor informality in Latin America and the Caribbean: patterns and trends from household survey microdata. Revista Desarrollo y Sociedad 63
- La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). Informality and development. Journal of Economic Perspectives, 28(3), 109-26.
- Ministerio de Hacienda, Paraguay ante la Pandemia. ¿Qué estamos haciendo?
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) Acceso progresivo a financiación y apoyo para fomentar la formalización empresarial.
[OIT Acceso progresivo a financiación y apoyo para fomentar la formalización empresarial.pdf](#)
- Perry et al, Banco Mundial (2008). Informalidad: escape y exclusion.
- World Bank Group. (2021). The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies