

# El desafío de la formalización en Paraguay: causas, motivaciones y propuestas de política pública

Soledad Feal Zubimendi  
Juan Pablo Ventura

Sector de Instituciones  
para el Desarrollo

División de Competitividad,  
Tecnología e Innovación

NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-2667

# El desafío de la formalización en Paraguay: causas, motivaciones y propuestas de política pública

Soledad Feal Zubimendi  
Juan Pablo Ventura

Marzo 2023

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Feal-Zubimendi, Soledad.

El desafío de la formalización empresarial en Paraguay: causas, motivaciones y propuestas de política pública / Soledad Feal Zubimendi, Juan Pablo Ventura.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2667)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Informal sector (Economics)-Government policy-Paraguay. 2. Finance, Public-Paraguay.

3. Business enterprises-Paraguay. I. Ventura, Juan Pablo. II. Banco Interamericano de Desarrollo.

División de Competitividad, Tecnología e Innovación. III. Banco Interamericano de Desarrollo.

Representación en Paraguay. IV. Título. V. Serie.

IDB-TN-2667

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





# El desafío de la formalización en Paraguay:

Causas, motivaciones y propuestas de política pública



Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo por:

**Soledad Feal Zubimendi y  
Juan Pablo Ventura**

Marzo 2023

## Resumen\*

A través de entrevistas en profundidad, grupos focales y talleres de validación con referentes del sector público y privado, este estudio tiene por objetivo indagar en las principales causas de la informalidad empresarial en Paraguay y proponer una agenda de política pública para fomentar el proceso de formalización. Los principales obstáculos para la formalización empresarial están ligados a factores institucionales, culturales y económicos, cuya incidencia varía dependiendo del tamaño de las empresas, mientras que los beneficios se asocian con el acceso a mercados de factores y de bienes y servicios, y con el financiamiento. A partir de estos hallazgos, se proponen cuatro áreas de intervención bajo un instrumento de gobernanza y coordinación que integre agentes públicos y privados: i) adecuación de los marcos regulatorios; ii) digitalización y uso de las TIC; iii) desarrollo empresarial, y iv) financiamiento y bancarización. Las recomendaciones de política que surgen de este estudio tienen relevancia no solo para Paraguay, sino también para otros países de la región.

Códigos JEL: O17, D21, D24, E26, L25

Palabras clave: informalidad, formalización, economía informal, productividad, desarrollo productivo, desarrollo empresarial

---

\* Los autores agradecen a ICA Consultoría Estratégica por haber llevado a cabo el estudio de campo a través de los grupos focales, las entrevistas en profundidad y los talleres de validación. Asimismo, a los especialistas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que son parte de la gerencia de Instituciones para el Desarrollo (IFD) y de la gerencia de Países del Cono Sur, así como también a los investigadores Mariana Fernández Massi y Jorge Garicoche por sus valiosos aportes y comentarios.

## ÍNDICE

<b>1. Introducción</b> .....	4
<b>2. Informalidad, productividad y estructura empresarial en Paraguay</b> .....	6
<b>3. Principales causas de la informalidad en Paraguay</b> .....	11
<b>3.a. Causas institucionales</b> .....	12
<b>3.b. Causas culturales</b> .....	13
<b>3.c. Causas económicas y estructurales</b> .....	13
<b>3.d. La informalidad según el tamaño de las empresas</b> .....	15
<b>3.e. La percepción sobre los beneficios de la formalización</b> .....	16
<b>4. Incentivos para la formalización</b> .....	17
<b>4.a. Experiencias internacionales</b> .....	17
<b>4.b. políticas públicas orientadas a la formalización en Paraguay</b> .....	20
<b>4.c. La percepción sobre las instituciones y las políticas públicas de Paraguay</b> .....	24
<b>5. Aportes para una agenda de políticas públicas</b> .....	30
<b>5.a. Áreas de oportunidad y recomendaciones</b> .....	30
<b>5.b. Desafíos de implementación y gobernanza</b> .....	35
<b>6. Reflexiones finales</b> .....	38
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	41
<b>Anexo 1. Consideraciones metodológicas</b> .....	45
<b>Anexo 2. Políticas de formalización en América Latina y el Caribe</b> .....	47

## Siglas y abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
BCP	Banco Central del Paraguay
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CEN	Censo Económico Nacional
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
CODELESTE	Consejo de Desarrollo Económico, Social y Medioambiental de Ciudad Del Este
EAS	Empresas por Acciones Simplificadas
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FOGAMU	Fondo de Garantía para la Mujer
FOGAPY	Fondo de Garantías del Paraguay
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IRE	Impuesto a la Renta Empresarial
IPS	Instituto de Previsión Social
LabMTESS	Laboratorio Participativo para la Formalización del Empleo en Paraguay
ME	Mesas Ejecutivas
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
mipe	Micro y pequeñas empresas
mipyme	Micro, pequeñas y medianas empresas
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIB	Producto interno bruto
PYG	Guaraní paraguayo
pyme	Pequeñas y medianas empresas
RUC	Registro Único del Contribuyente
SENEPA	Servicio Nacional de Erradicación del Paludismo
SET	Subsecretaría de Estado de Tributación
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
SUACE	Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas
VUE	Ventanilla Única de Exportación

## 1. INTRODUCCIÓN

La informalidad empresarial se refiere a diversas situaciones como son organización y gestión de los negocios, empresas o emprendimientos que funcionan sin cumplir con ninguna o solo con alguna de las inscripciones y registros mínimos o que, aun estando registrados, incumplen parte de las obligaciones tributarias o las normativas laborales (Castells y Portes, 1989; De Soto, 1987; Ruppert Bulmer, 2018).<sup>1</sup> La informalidad empresarial constituye un problema de política pública por ser la expresión de problemas estructurales a nivel micro y macroeconómico y por las implicancias del incumplimiento o la transgresión de las normas vigentes en la economía y en las finanzas públicas.

En este sentido, la alta informalidad y la baja productividad generan un círculo vicioso. La parcialidad o los bajos niveles de registro generan desarticulación entre diferentes segmentos de la estructura empresarial, ya que la informalidad impide cumplir con algunos requisitos mínimos que demandan las instituciones financieras y las grandes empresas cuyas operaciones son en general más controladas, sumado a que la presencia de empresas informales distorsiona los incentivos de mercado, afectando la competencia. Así, aquellas empresas que operan en la informalidad –total o parcialmente– no tienen acceso al crédito para destinar a capital de trabajo o de inversión, lo que dificulta la innovación y la incorporación de tecnología y de capital humano. Por ello, se pierden de aprovechar oportunidades de negocio e insertarse en cadenas de valor, lo que incrementa su rezago productivo. De este modo, las unidades económicas informales no consiguen generar la rentabilidad necesaria para superar el umbral de costos que implica la formalidad. Además, un ambiente de negocios poco propicio para el surgimiento y crecimiento de empresas productivas atenta contra la creación de empleos de calidad y deriva en una mayor proporción de microemprendimientos informales y de baja productividad dado que, ante la ausencia de alternativas laborales, las personas que no cuentan con los recursos ni con la preparación adecuada se dedican al cuentapropismo o al trabajo independiente.

Esta dinámica negativa se repite tanto en Paraguay como en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC), con niveles de informalidad que no han experimentado mejoras significativas y con escasas ganancias de productividad en las últimas dos décadas. Si bien todavía es muy pronto para contar con evidencia robusta, esta trampa de informalidad y baja productividad se podría haber profundizado como consecuencia de la crisis generada por la pandemia de COVID-19. Entre 2020 y 2022, la opción de supervivencia de muchas empresas fue operar de manera informal en distinta medida, y así han surgido nuevos emprendimientos informales –muchos unipersonales– como alternativa ante la crisis del mercado de trabajo asalariado. Sin embargo, la reactivación de la economía no asegura un traslado de estas actividades hacia la formalización, lo cual perpetúa la precariedad de estas empresas y emprendimientos. Por consiguiente, es preciso acompañar la recuperación de la economía y la recomposición del tejido productivo con políticas públicas activas que promuevan y faciliten el desarrollo productivo y la formalización.

---

<sup>1</sup> Esto constituye una diferencia respecto de lo que ocurre con la informalidad laboral, que suele definirse de forma dicotómica (por ejemplo, con relación a la existencia o no de aportes patronales a la seguridad social). Por el contrario, la informalidad empresarial puede expresarse en distintos grados y, en consecuencia, su medición no es lineal ni inequívoca.

En este contexto, el objetivo del estudio es indagar en las motivaciones o causas y en las expectativas respecto del proceso de formalización por parte de los agentes económicos de Paraguay, y a partir de una comprensión cabal del problema, aportar elementos concretos para el diseño de una estrategia de formalización que tome en cuenta los incentivos e instrumentos adecuados para una implementación exitosa. A diferencia de la informalidad laboral, que en Paraguay ha sido abordada en diversos estudios (Ayala, 2016; Casalí *et al.*, 2018; Garicoche Centurión, 2020; Masi, 2002; Vargas, 2015), la informalidad empresarial es un problema menos analizado (Santander, 2017; Pisani, 2019; Pisani y Ovando Rivarola, 2019). En este sentido, los resultados de este estudio contribuyen a llenar un vacío de conocimiento en el tema y a abonar a la política pública a partir de una investigación cualitativa sobre las percepciones y perspectivas de los actores económicos en torno a la informalidad empresarial. Dados los desafíos compartidos por la mayoría de los países de ALC para diseñar e implementar políticas tendientes a la formalización de la economía, las recomendaciones surgidas de este estudio tienen relevancia para toda la región.

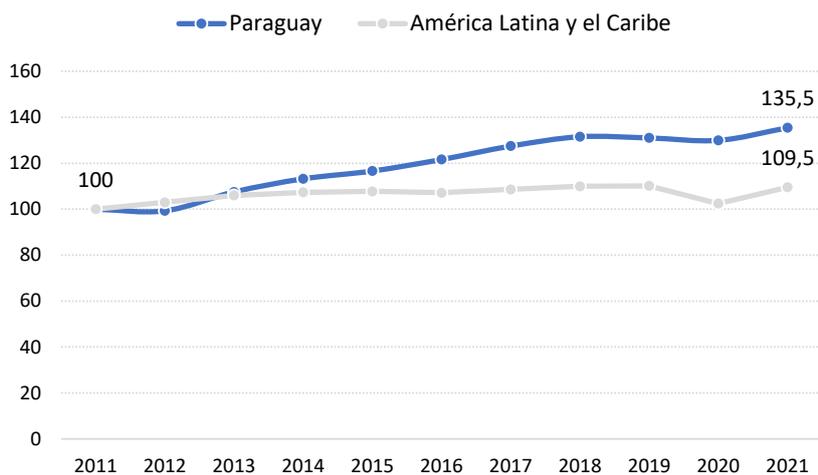
Con este propósito, durante el segundo semestre de 2021 se llevó adelante un trabajo de campo organizado en tres etapas. La primera consistió en 19 entrevistas exhaustivas –mediante videoconferencia– sobre la realidad empresarial paraguaya con actores clave de entidades públicas, asociaciones privadas, academia y líderes de opinión. En la segunda etapa, se organizaron 10 grupos focales que se reunieron de manera virtual y en los cuales participaron representantes de 70 empresas distribuidas según el tipo de actividad económica y tamaño. Por último, se validaron los resultados preliminares de las dos etapas anteriores en talleres presenciales con representantes de 10 entidades públicas y cinco asociaciones privadas y expertos en la materia (véase el anexo 1, donde figuran más detalles sobre la metodología). Este estudio presenta las regularidades que han surgido del análisis cualitativo.

El documento se estructura en seis secciones. Luego de esta introducción, la segunda sección destaca los principales hechos estilizados de la economía paraguaya con énfasis en los nexos entre informalidad, productividad y estructura empresarial. La tercera sección presenta los resultados que surgen de la investigación en cuanto a causas, motivaciones y formas de expresión de la informalidad en Paraguay, en línea con la literatura especializada. En la cuarta sección se identifican las principales políticas implementadas en los países de ALC y en Paraguay para incrementar la formalización, y se analiza la percepción de los actores entrevistados sobre las instituciones y las dificultades detectadas para el uso o mayor difusión de las herramientas de fomento de la formalización. La quinta sección detalla las propuestas de política pública que surgen de esta investigación. Por último, se presentan las reflexiones finales y las conclusiones del estudio.

## 2. INFORMALIDAD, PRODUCTIVIDAD Y ESTRUCTURA EMPRESARIAL EN PARAGUAY<sup>2</sup>

En la última década, Paraguay ha mostrado un crecimiento económico superior al promedio de los países de ALC. Entre 2011 y 2021, la economía paraguaya creció en términos reales a un promedio anual de 3,1%, triplicando el crecimiento anual promedio de ALC, de 0,9%. Esto significa que el producto interno bruto (PIB) real acumuló un crecimiento de 35,5% en este período, frente a 9,5% de ALC (gráfico 1). Este crecimiento se explica principalmente por la acumulación de factores productivos, sin experimentar ganancias importantes de productividad en la economía (Almeida *et al.*, 2018). En efecto, el país no logró reducir la brecha de productividad frente a Estados Unidos, que aún se encontraba 38% por debajo en 2019 y es inferior a la mayoría de los países del Cono Sur (gráfico 2). Esto resulta de la ausencia de varios factores que contribuyen al crecimiento de la productividad en los países, a nivel micro y macro. Desde la perspectiva de desarrollo productivo, donde se encuadra este estudio, se destacan la ineficiencia en el uso y la asignación de los factores productivos de las empresas y la falta de inversión en el área de innovación.

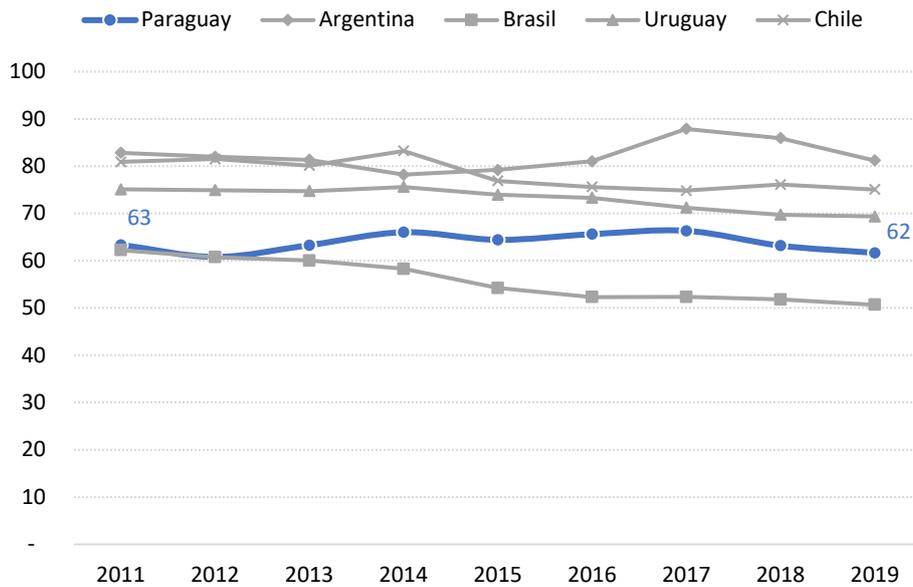
**Gráfico 1. Evolución del PIB en términos reales (base 2011 = 100)**



Fuente: elaboración propia con base en World Economic Outlook 2022, FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>.

<sup>2</sup> La mayoría de los datos utilizados para describir los hechos estilizados en esta sección provienen del Censo Económico Nacional de 2011, que es la fuente de estadísticas productivas con alcance nacional más reciente de Paraguay.

**Gráfico 2. Productividad relativa de los países del Cono Sur frente a Estados Unidos**



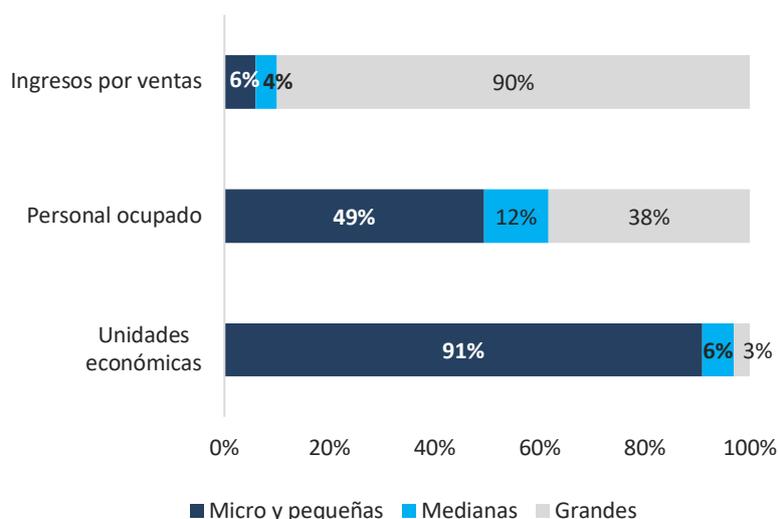
Fuente: elaboración propia con base en Feenstra, Inklaar y Timmer (2015).

Nota: se considera la productividad total de los factores medida a precios corrientes de paridad del poder adquisitivo (PPA). El indicador expresa el cociente de la productividad del país considerado respecto a Estados Unidos, multiplicado por 100.

La reducida productividad de la economía paraguaya se da en el marco de una profunda heterogeneidad en el entramado empresarial. En efecto, la polarización entre pequeñas y grandes empresas es una característica saliente de la estructura empresarial paraguaya. Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme) representan el 97% de las unidades económicas y emplean al 61% del personal ocupado.<sup>3</sup> La participación del estrato de micro y pequeñas empresas (mipe) es particularmente relevante, dado que representa 91% de las unidades económicas y 49% del empleo. Sin embargo, el ingreso generado se concentra en una minoría de empresas grandes que, a pesar de representar solo 3% de las unidades económicas, absorben el 38% del empleo y el 90% de los ingresos totales. En contraste, las mipyme representan solo 10% de los ingresos totales por ventas (Baruj *et al.*, 2017).

<sup>3</sup> La estratificación de las empresas está basada en rangos de facturación y personal ocupado de acuerdo con el Censo Económico Nacional (CEN) 2011, que establece la siguiente clasificación: micro y pequeñas (mipe) son aquellas unidades que emplean entre 1 y 10 personas y tienen ingresos anuales de hasta PYG 300 millones; medianas, aquellas que emplean entre 11 y 49 personas y cuentan con ingresos anuales entre PYG 300 y PYG 2.000 millones; y grandes, aquellas con más de 50 empleados e ingresos anuales superiores a PYG 2.000 millones. EL CEN no establece una diferenciación entre micro y pequeña empresa (Baruj *et al.*, 2017).

**Gráfico 3. Participación en los ingresos por venta, personal ocupado y cantidad de unidades económicas según el tamaño del establecimiento**



Fuente: Baruj *et al.* (2017) sobre la base del Censo Económico Nacional 2011–Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Esta polarización de la estructura empresarial también se traslada a los niveles de productividad de las empresas. Según la información del último CEN, de 2011, la productividad de las empresas grandes equivale a 8,4 veces la de las micro empresas, lo que implica una brecha de productividad más elevada que la que se evidencia a nivel internacional. A modo comparativo, en Chile, la brecha de productividad entre las empresas micro y las empresas grandes es de 1,8 veces; en México, de 4,1, y en Reino Unido, se reduce a solo 1,2 veces (cuadro 1).

**Cuadro 1. Diferencias en la productividad por tamaño de empresa (base microempresas = 1)**

Tamaño	Paraguay	Chile	México	Reino Unido
Micro	1,0	1,0	1,0	1,0
Pequeña	4,7	0,9	2,2	1,0
Mediana	4,8	1,0	2,7	1,1
Grande	8,4	1,8	4,1	1,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CEN 2011 y BID (2014).

Nota: la clasificación de las empresas según su tamaño corresponde a la normativa correspondiente de cada país.

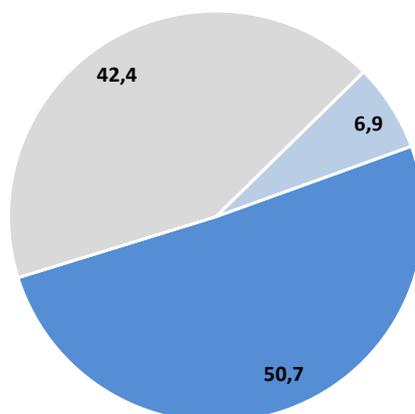
Este alto porcentaje de empresas mipe con bajos niveles de productividad incide directamente en los niveles de informalidad de la economía paraguaya, sin ser exclusivos de este segmento. Según datos del CEN 2011, 65% de las mipe operan sin estar registradas como empresas, mientras que el 34% han sido constituidas formalmente como empresas unipersonales. En contraste, solo 12% de las unidades productivas medianas no se encuentran registradas, mientras que en el estrato superior la totalidad de las empresas en actividad se encuentran

registradas.<sup>4</sup> Asimismo, se destaca la elevada incidencia del trabajo no remunerado en las mipe (75% de la fuerza laboral de este segmento no recibe remuneración). Esto da cuenta del carácter unipersonal y/o familiar de este estrato de unidades productivas y del alto grado de informalidad laboral en Paraguay.

En efecto, la preponderancia de las unidades productivas unipersonales guarda coherencia con datos más recientes referidos a la estructura ocupacional paraguaya, que revelan una baja tasa de asalariados (51% del total de ocupados) y, como contracara, un elevado protagonismo del trabajo independiente (42%). Además, según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el año 2021, el 55% de la ocupación se encontraba por fuera del sector formal<sup>5</sup>, mientras que la tasa de informalidad laboral<sup>6</sup> ascendía a 69%.

**Gráfico 4. Población ocupada según categoría ocupacional (tercer trimestre de 2022)**

■ Asalariado/a ■ Independiente ■ Trabajador/a doméstico/a



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INE 2022.

En términos de sectores económicos, aquellos donde la participación de empresas informales es mayor son: construcción (62%); servicios comunales, sociales y personales (56%), y comercio, restaurantes y hoteles (44%), de acuerdo con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (gráfico 5).<sup>7</sup> Esto se explica en parte porque son los sectores donde la preponderancia de la mipe –que son las que presentan niveles de informalidad más altos– es mayor (las mipe

<sup>4</sup> Cabe advertir que esta forma de captar la informalidad –a través del no registro de la empresa– solo capta una parte del problema, ya que no considera formas de informalidad parcial, vinculadas a la subdeclaración de ventas y/o trabajadores. En efecto, la informalidad parcial está difundida, en mayor o menor medida, en todos los estratos de empresas.

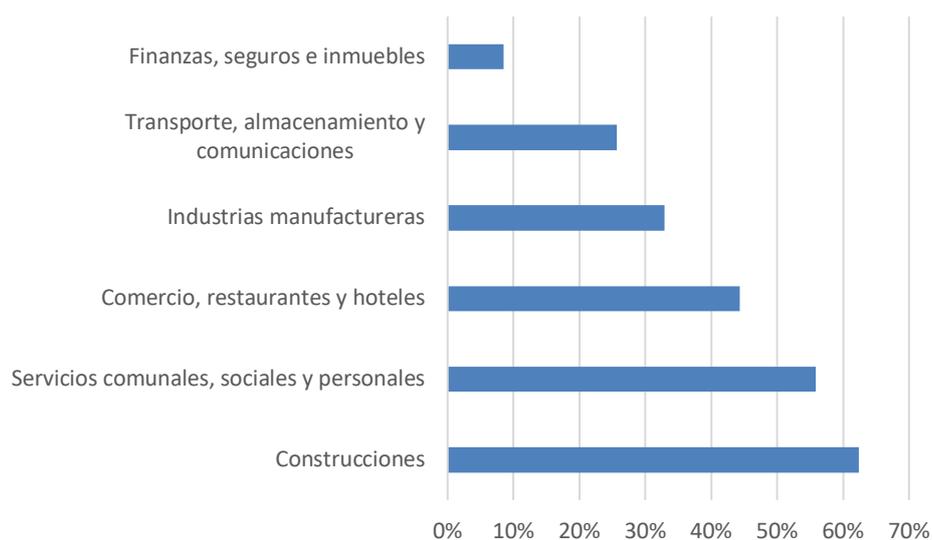
<sup>5</sup> La ocupación fuera del sector formal incluye a personas que están empleadas en el sector informal y en los hogares (este último compuesto incluye principalmente a trabajadores domésticos remunerados). La ocupación en el sector informal se refiere a personas empleadas en al menos una empresa del sector informal, que son aquellas empresas no constituidas en sociedad que producen –al menos en parte– para el mercado y no están registradas.

<sup>6</sup> La cantidad de ocupados informales en este caso abarca a personas empleadas no protegidas por la legislación laboral nacional en ese trabajo, lo que incluye: empleados no afiliados a un régimen de seguridad social relacionado con el puesto de trabajo (o como fondos de pensiones sustitutivos) y empleados que no tienen derecho a ciertas prestaciones laborales, como son vacaciones anuales pagas y bajas por enfermedad pagas; empresarios en una unidad de producción considerada informal, donde los empresarios se refieren a los empleadores, a los miembros de las cooperativas de productores y a los trabajadores por cuenta propia (solo si lo que se produce es para la venta), y trabajadores familiares colaboradores.

<sup>7</sup> Se consideran empresas informales aquellas que no cuentan con el Registro Único del Contribuyente (RUC) de acuerdo con datos de la EPH, excluido el sector primario.

representan 93%, 66% y 92% del total de compañías en esos sectores económicos, respectivamente). Asimismo, los sectores de construcción y de comercio, restaurantes y hoteles son los que presentan mayor participación de trabajadores informales (87% y 69%, respectivamente). Por el contrario, los sectores como el de finanzas y seguros, que están sujetos a mayores regulaciones, requerimientos y controles para poder operar y donde la participación de empresas de mayor tamaño es más elevada, presentan menores tasas de informalidad.

**Gráfico 5. Empresas informales por sector económico (tercer trimestre de 2022)**



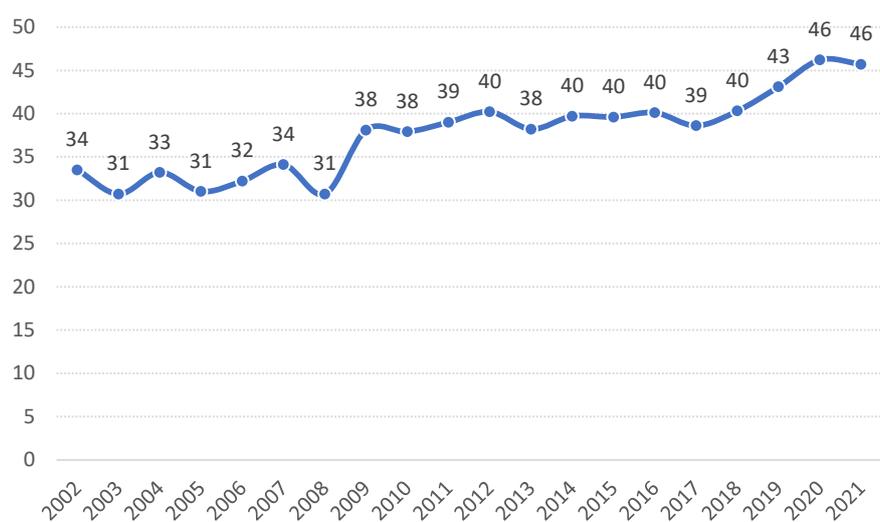
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INE 2022.

Nota: se consideran empresas informales aquellas que no cuentan con el RUC.

Por su parte, de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, la economía informal ha representado en promedio 37% del PIB durante el período 2004-18. Otras estimaciones como las reportadas por el informe anual de PRO Desarrollo sugieren que el tamaño de la economía informal, estimada como economía subterránea<sup>8</sup>, es aún mayor, y alcanzó 46% del PIB en el año 2021, con una marcada tendencia creciente durante el período mencionado, particularmente a partir de 2009. Esto sugiere, por un lado, que el ritmo de crecimiento de la economía informal podría haber sido mayor que el de la economía formal; por el otro, que ante contracciones económicas como las que atravesó Paraguay en 2009, 2012 y más recientemente en 2019 y 2020, la economía informal aumenta significativamente pero que, una vez que se retoma el sendero de crecimiento, esa proporción no retrocede a los niveles previos a las crisis, perpetuando los patrones de informalidad.

<sup>8</sup>Se define a la Economía Subterránea como toda actividad económica que permanece oculta para evitar su medición y por ende evadir impuestos. Puede ser tanto legal (lo que se considera “informalidad económica”) o ilegal (actividades como tráfico de drogas, falsificaciones, etc.).

**Gráfico 6. Evolución de la economía subterránea en Paraguay (% del PIB)**



Fuente: elaboración propia con base en informes Pro Desarrollo de 2019, 2020 y 2021.

Por último, según los hallazgos de la Encuesta Empresarial, que llevó a cabo la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial en el año 2017, el 72% de las empresas paraguayas compite con negocios informales. Por otra parte, 24% de las empresas identifica a las prácticas del sector informal como su mayor obstáculo y 30% señala a las prácticas de los competidores en el sector informal como una limitación importante. En efecto, según este estudio, la economía informal constituye el principal desafío para el ambiente de negocios de Paraguay. Con respecto a dónde afecta más esta competencia con el sector informal, 46% respondió “Evasión impositiva”, seguido por la consecuente capacidad de hacer “corte de precios”, con 29%.

En suma, Paraguay enfrenta la dificultad que supone la predominancia de unidades productivas de reducido tamaño y productividad, con un elevado grado de informalidad. Se trata de una estructura polarizada, en la cual un gran universo de pequeñas empresas convive con un puñado de empresas grandes con niveles marcadamente superiores de productividad. Dado el elevado peso relativo de las mipe en términos de cantidad de unidades productivas y empleo generado, las características propias de las unidades económicas de menor tamaño tienen un peso muy relevante para explicar las tendencias observadas para el conjunto de la economía paraguaya.

### **3. PRINCIPALES CAUSAS DE LA INFORMALIDAD EN PARAGUAY**

En esta sección se presentan los resultados de las entrevistas y los talleres, que contribuyen a comprender mejor las causas de la informalidad desde la perspectiva de las empresas en Paraguay. Tal como señala la literatura económica que pretende identificar las principales causas de la informalidad empresarial, se combinan diferentes factores, con mayor o menor peso explicativo según el contexto específico (en términos geográficos y temporales), el tipo de actividad y las características propias de las empresas (Krakowski, 2005; OECD/ILO, 2019).

Primero se abordan las causas institucionales, referidas a las normativas y la interacción entre instituciones públicas y privadas. En segundo lugar, se presentan las causas culturales, vinculadas con las ideas, costumbres o tradiciones de los involucrados respecto a la formalización. En tercer lugar, se enumeran las causas económicas y estructurales, entendidas como aquellas referidas a la capacidad de las empresas para afrontar el costo de la regulación. Luego, se pondera la relevancia de esas causas para diferentes segmentos de empresas. Por último, se indaga en los beneficios que encuentran las empresas al formalizar su actividad.

### **3.A. CAUSAS INSTITUCIONALES**

Una de las explicaciones más habituales de la informalidad empresarial está vinculada a la calidad del sistema normativo, que comprende la eficacia del control gubernamental, por la eficiencia de los registros y las instancias burocráticas que deben cumplimentarse y por la calidad de los bienes y servicios públicos ofrecidos (Dabla-Norris, Gradstein y Inchauste, 2008). Otro aspecto que hace a la calidad institucional refiere a la legitimidad de los gobiernos para regular la economía (Pisani y Rivarola, 2019). En efecto, la desconfianza en las autoridades y la percepción general de un Estado poco transparente e ineficiente son aspectos que se asocian directamente a la evasión impositiva (Abdixhiku *et al.*, 2017).

Las causas institucionales detectadas por el sector empresarial de Paraguay que surgen de esta investigación refieren a las debilidades institucionales de los organismos del Estado y pueden resumirse en los siguientes puntos:

- *Legitimidad de las leyes e instituciones reguladoras:* se releva una pérdida de legitimidad y autoridad de las instituciones del Estado que desincentiva la formalización. Existe una percepción de asimetría en los controles, siendo mayor para quienes son más formales, aumentando así el beneficio relativo de la informalidad. Además, se considera que varias normativas están desactualizadas, y en algunos casos generan costos excesivos, por lo que resultan inaplicables y generalizado su incumplimiento.
- *Administración de los recursos públicos:* existe una percepción generalizada de un gasto público poco eficiente y eficaz, con bajo control de las erogaciones, lo que deriva en la inadecuada o limitada provisión de bienes y servicios públicos. A esto se suma la percepción de un uso poco transparente de los recursos públicos y una opinión de la ciudadanía preponderantemente negativa en cuanto a la administración financiera de las entidades públicas en general.
- *Accesibilidad y calidad de los bienes y servicios públicos:* se percibe una alta insatisfacción con la infraestructura y los servicios públicos orientados a las empresas. Se detecta además un nivel bajo de interacción entre el sector empresarial y las instituciones públicas recaudadoras, así como de apoyo para realizar consultas en cuanto a los diversos trámites requeridos, y de servicios de respaldo al desarrollo empresarial. A su vez, también se recoge una percepción similar respecto de las prestaciones de los servicios de salud y del sistema previsional al que acceden los trabajadores registrados. Las deficiencias del sistema de salud y la percepción de bajas probabilidades de contar con una pensión en el futuro desincentivan el pago de los aportes correspondientes.

### **3.B. CAUSAS CULTURALES**

Más allá de la calidad de los sistemas normativos, que tiene que ver con la pertinencia de las normas y la efectividad en su implementación, resulta relevante evaluar la conducta generalizada respecto a ellos. Así, es posible identificar una “cultura de la informalidad” cuando en una sociedad en su conjunto se naturalizan las conductas infractoras (Olmedo Colarte, 2019). Del estudio de campo surgen causas que refieren específicamente a la idiosincrasia de la clase empresarial y emprendedora, provenientes de raíces históricas, educativas y de contexto geográfico, entre otros elementos que conforman la identidad colectiva. Las principales expresiones de estas causas son las siguientes:

- *Ética empresarial:* las reglas del juego están establecidas en gran medida por las prácticas de los competidores, frente a un Estado de derecho débil. Lo percibido como correcto se deriva de la práctica de la mayoría, y se da poca relevancia a las normativas.
- *Motivaciones para el emprendimiento:* la motivación principal de la mayoría de las empresas y emprendedores que participaron de la consulta es la generación de ingresos. Los emprendimientos no surgen en general como respuesta a una oportunidad de mercado, sino que, por el contrario, nacen motivados por la necesidad económica y la falta de alternativas en el mercado laboral, con poca planificación y capacidad productiva y de gestión, capital escaso, y generalmente sobre la base de una actividad o saber ancestral de la familia u hogar, con bajas posibilidades de establecer una empresa competitiva y sostenible. Esto deriva en que muchas de estas unidades económicas no tengan perspectivas de crecimiento, por lo que un eventual proceso de formalización resulta inviable e irrelevante para el segmento.
- *Educación empresarial:* no existe la gestión profesionalizada en áreas vinculadas a la innovación y el desarrollo de productos, producción y comercialización. A su vez, el conocimiento sobre leyes y normativas por parte de los principales tomadores de decisiones en las empresas es escaso. En general, se depende en gran medida de los contadores, quienes asesoran sobre cuestiones tributarias y laborales, pero el involucramiento en estos aspectos por parte de quienes gestionan cotidianamente la empresa es menor. Se releva interés en capacitaciones ejecutivas, pero poca disponibilidad de tiempo y organización para participar.
- *Agremiación y activismo:* es bajo el nivel de involucramiento en asociaciones, gremios y grupos de empresarios donde compartir, colaborar, aprender y generar sinergias y espacios para la revisión y propuesta de políticas públicas, lo que también podría conformar un ámbito donde fomentar la formalización y difundir los procedimientos para los diferentes niveles de registro. Si bien muchos de los participantes en el relevamiento tienen contacto con alguna agrupación empresarial, estas no cuentan con una oferta de servicios adecuada o suficiente para los usuarios.

### **3.C. CAUSAS ECONÓMICAS Y ESTRUCTURALES**

La formalización de las empresas implica diferentes costos económicos y, por tanto, las dificultades para afrontarlos son una causa importante de la informalidad. Los costos pueden ser recurrentes (por ejemplo, impuestos, aportes patronales y otras tasas) o también de los que se incurren por única vez, relacionados con la apertura del negocio. Aquí pueden agruparse

tanto las causas referidas al nivel de esos costos, como también a las condiciones de las empresas para generar ingresos suficientes para afrontarlos. Este segundo aspecto ha sido una de las explicaciones más estudiadas en la literatura, en la que se identifican la baja productividad o las pocas oportunidades de negocio como un factor determinante de la falta de formalización –incluso, más relevante que el nivel de las tasas impositivas aplicadas (Machado, 2014; Williams y Windebank, 2015)–. En efecto, al operar parcial o totalmente de manera informal, muchas empresas logran reducir costos y mantener ciertas ventajas relativas frente a sus competidores, lo que les permite alcanzar determinados niveles de rentabilidad que no podrían conseguir de otra manera.

Los principales factores mencionados en las entrevistas, los grupos focales y los talleres son los siguientes:

- *Costos de gestión de permisos, patentes y otros:* incluye especialmente a los múltiples costos de gestión para obtener y actualizar registros, patentes, licencias, permisos y trámites requeridos en las instituciones públicas, y para contratar apoyo especializado de gestores y profesionales, contadores, escribanos, abogados, entre otros, que en muchos casos aún requieren presencialidad. Los costos son altos tanto en términos monetarios como –fundamentalmente– en relación con el tiempo que demanda completar cada trámite, porque no hay sistemas unificados, y deben realizarse en los diferentes niveles de gobierno y en las diferentes oficinas de forma presencial.
- *Presión tributaria:* se presenta como un obstáculo a la formalización especialmente en el caso de propietarios de micro y pequeñas empresas (mipe), quienes suelen estar registrados bajo el régimen tributario del Impuesto a la Renta Empresarial (IRE) General y no pueden acceder a beneficios similares a los de los regímenes simplificados IRE SIMPLE o IRE RESIMPLE<sup>9</sup> por el tipo de persona jurídica que les corresponde. Además, se menciona el alto costo de financiación del pago del IVA, debido al descalce de plazos entre la emisión de la factura y el cobro, ya que una práctica muy difundida es vender a crédito, y debe pagarse el IVA correspondiente al mes de facturación cuando en realidad el cobro ingresa recién 45-60 días más tarde. Además de las tasas impositivas, también se ha mencionado la confusión que generan los cambios recurrentes en las reglamentaciones del ente recaudador.
- *Tasas de aporte a la seguridad social:* las empresas consultadas perciben que la tasa de aporte obrero-patronal del 25,5%<sup>10</sup> sobre los salarios contractuales es muy alta y, en consecuencia, condiciona la cantidad de personal que se puede contratar y sus

---

<sup>9</sup> La tasa impositiva del IRE general es 10%. El IRE SIMPLE está destinado a emprendimientos unipersonales y a entidades específicas como comisiones vecinales y comités de producción, que no superen una facturación de PYG 2.000 millones. La tasa impositiva es la que resulte menor entre el 10% de la renta o el 30% de la facturación total. El IRE RESIMPLE apunta a las microempresas unipersonales que no superen una facturación de PYG 80 millones al año. El impuesto se paga trimestralmente teniendo en cuenta el nivel de facturación, variando el rango de pago entre PYG 60.000 y PYG 240.000. Quienes se encuentran en este último régimen no son contribuyentes del IVA. El IRE General está enfocado en empresas con persona jurídica, a excepción de aquellas mencionadas anteriormente.

<sup>10</sup> El Aporte Obrero Personal se calcula como 25,5% del salario que percibe el trabajador. De esa tasa, el 9% es abonado por el trabajador y el 16,5%, por el empleador. Del total aportado, 9% corresponde al programa de salud; 12,5%, al fondo de jubilaciones y pensiones; 1,5%, al gasto administrativo; 1,5%, al “Servicio Nacional de Erradicación del Paludismo” (SENEPA), y 1%, al “Servicio Nacional de Promoción Profesional” (SNPP) y al “Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral” (SINAFOCAL).

remuneraciones cuando se intenta sostener la rentabilidad del negocio. Como resultado, una tasa de aporte del 25,5% deriva en un porcentaje bajo de cobertura de seguridad social, menores remuneraciones y subregistros “cuasi formales” de empleados que figuran en el sistema con un salario inferior al percibido. Además, esto incide en la preferencia por la tercerización de tareas (*outsourcing*) o la contratación individual, que permiten al empleador hacer frente a los costos relacionados con la rotación de personal, lo cual es característico en el caso de la fuerza laboral joven.

### 3.D. LA INFORMALIDAD SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS EMPRESAS

La informalidad es un problema multidimensional, y, por tanto, requiere de explicaciones que contemplen diferentes aristas: las causas identificadas hasta aquí no compiten entre sí, sino que se complementan. Sin embargo, la forma y la intensidad con la que se presentan varían según el tamaño de las empresas y los emprendimientos. El cuadro 2 resume la incidencia de las causas mencionadas de acuerdo con el tamaño de las empresas, con información que surge de las entrevistas y grupos focales.

**Cuadro 2. Causas de la informalidad empresarial por tamaño de empresa**

Causas Tamaño	Económicas	Institucionales	Culturales
<i>Micro y pequeñas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos de gestión</li> <li>• Presión tributaria muy alta</li> <li>• Costos de seguridad social elevados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulaciones relativamente complejas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umbral de integridad bajo</li> <li>• Poca ética y educación empresarial</li> <li>• Motivaciones del emprendimiento</li> </ul>
<i>Medianas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos de seguridad social elevados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja accesibilidad y calidad de los servicios públicos*</li> <li>• Regulaciones relativamente complejas</li> <li>• Poca interacción entre entidades públicas</li> <li>• Percepción de mala calidad del gasto público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ética empresarial</li> </ul>
<i>Grandes</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos de seguridad social elevados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepción de mucho control a los formales y poco control a los informales</li> </ul>	

Fuente: elaboración propia con información relevada de los grupos focales.

Nota: \*Especialmente se menciona el Instituto de Previsión Social (IPS).

En los tres segmentos de empresas se destacan, entre las causas económicas, los costos de seguridad social elevados. Por su parte, las causas culturales se mencionan como relevantes fundamentalmente en las mipyme, pero no así en las grandes empresas. Las causas institucionales son relevantes para los tres grupos, pero en particular para las empresas medianas. Este resultado es importante, pues este segmento se encuentra, en términos económicos, en mejor situación para afrontar los costos de formalización frente a las empresas pequeñas; por ende, la simplificación en materia burocrática y regulatoria podría ser una vía importante para fomentar la formalización de este grupo. En efecto, la literatura sugiere que las ventajas de la formalización no son las mismas para todos los segmentos de empresas. McKenzie y Seynabou Sakho (2010) encuentran que la formalización incrementa las ganancias de las empresas de tamaño medio, pero tiene un impacto menos evidente en las pequeñas y grandes empresas. De manera similar, una diferencia central entre las grandes empresas y las mipyme es que la carga burocrática, en términos de tiempo y de conocimientos específicos necesarios, tiene un impacto relativo muy superior en las segundas, que cuentan con una estructura administrativa y contable mucho más pequeña y, por tanto, no especializada.

### **3.E. LA PERCEPCIÓN SOBRE LOS BENEFICIOS DE LA FORMALIZACIÓN**

Hasta aquí se han discutido las principales causas que inducen a las empresas paraguayas a operar parcial o totalmente de manera informal. Como contrapartida de estos obstáculos, en el estudio de campo también se han abordado las motivaciones que perciben las empresas para formalizarse. En efecto, la decisión de formalización de las empresas no depende de forma aislada de los costos que implica cumplir las normativas vigentes, sino del balance entre esos costos y los beneficios –monetarios y no monetarios, actuales o potenciales– que puede generar la formalización en el corto y largo plazo. Más aún, las expectativas de crecimiento son un factor importante para comprender la decisión de formalizar –o no– la actividad empresarial. La literatura sugiere que las empresas que tienen intenciones de crecimiento más ambiciosas son las que deciden formalizarse en primera instancia (Krasniqi y Williams, 2020), mientras que aquellas con baja perspectiva de crecimiento y pocas expectativas de mejorar sus ganancias con la formalización deciden no hacerlo (Jaramillo, 2009). Una empresa formal suele tener mejor acceso a los programas públicos de apoyo y capacitación, a financiamiento y a mercados de factores y de bienes intermedios y finales (incluido el Estado), en los cuales no podría participar si operara de manera informal.

En este sentido, los actores entrevistados destacan que una de las principales motivaciones de ser formal en Paraguay es la posibilidad de acceso al crédito en el sistema financiero regulado, con mejores condiciones y tasas de interés. Asimismo, en las entrevistas se ha apuntado el hecho de que en la medida en que las empresas crecen en acceso e interacción, el mercado exige contar con mayores niveles de registro. Por ejemplo, para ser proveedor de una empresa mediana y grande, se requiere contar en general con comprobantes de venta (factura). En línea con lo anterior, para operar en el mercado exterior es necesario no solo cumplir con mayores normativas y regulaciones, sino también interactuar con más instituciones gubernamentales, locales e internacionales. Si bien en general se asume que son las empresas grandes las que acceden a mercados en el exterior, se ha notado el interés de las empresas de menor tamaño en la posibilidad de sumarse a dichas cadenas o incluso de acceder a mercados internacionales con productos especializados, lo que representa un incentivo importante para la formalización.

Sin embargo, la magnitud y el alcance de las ventajas o ganancias derivadas de operar formalmente no son obvias para todas las empresas. En efecto, la percepción de las empresas sobre los beneficios de la formalización puede ser limitada debido a la ausencia o debilidad de vínculos con mercados, proveedores, instituciones públicas de apoyo, consultores y capacitadores, entre otros. La evidencia revelada por la Encuesta de Innovación Empresarial de Paraguay 2016 indica que solo 5,4% de las empresas que no innovan tienen vínculos con instituciones de apoyo, mientras que el 100% de las empresas innovadoras los tienen. Lo anterior sugiere que las empresas más aisladas no perciben el valor de invertir en innovación, un factor importante para mejorar su productividad, y lo mismo podría suceder con la formalización.

#### **4. INCENTIVOS PARA LA FORMALIZACIÓN**

En las dos últimas décadas, Paraguay ha desplegado esfuerzos en materia de fortalecimiento de su gestión macroeconómica y fiscal; capacidades institucionales y gobernanza; y, en menor medida, desarrollo productivo. Todos los aspectos están directamente ligados a la formalización de la economía e incluyen desde reformas tributarias y la mejora del ambiente de negocios hasta la promoción de las mipyme y la inclusión financiera. Se trata de iniciativas similares a las desplegadas por otros países en desarrollo, las cuales han tenido relativa incidencia en los indicadores de informalidad y dan cuenta de que aún queda mucho camino por recorrer.

En esta sección se presenta, en primer lugar, un resumen de las experiencias internacionales en materia de políticas de formalización y las lecciones aprendidas a partir de ellas. Seguidamente, se describen las políticas públicas tendientes a propiciar la formalización que se han implementado en Paraguay. Por último, con base en los resultados del estudio de campo, se detalla el balance que hace el sector privado sobre la efectividad de estos programas y el desempeño de las instituciones que los promueven.

##### **4.A. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

Los países en desarrollo han aplicado una amplia variedad de medidas para disminuir la informalidad con efectos heterogéneos en términos de aumento de la formalidad y del desempeño de las empresas (el anexo 2 presenta un resumen de las políticas implementadas en ALC). Por un lado, la mayoría de los países de ALC ha simplificado, en distinto grado y con diverso alcance, los trámites administrativos para la conformación y operación de las empresas, disminuyendo los tiempos de registro y los costos de gestión, incluidos los procedimientos relacionados a la tributación y las cotizaciones sociales. Entre las medidas más comunes se destacan: ventanillas únicas, simplificación y digitalización de procesos administrativos, sincronización de pagos, reformas de los permisos y licencias, establecimiento de plazos administrativos límite y silencio administrativo positivo, reducción o eliminación del capital mínimo pagado y nuevas formas jurídicas para microempresas (Deelen, 2015). En la mayoría de los casos, estas medidas han estado acompañadas por campañas de información y difusión.

Por otro lado, los países de la región también han adoptado incentivos tributarios para la formalización de las empresas, ya sea reduciendo las tasas impositivas o la complejidad del proceso de cumplimiento con las obligaciones tributarias. En este sentido, se destaca la creación

de regímenes especiales para pequeños contribuyentes con elementos comunes, tales como menores tasas impositivas; base gravable definida en base a métodos presuntivos; monotributos y reducción de la multiplicidad de tributos, y regímenes simplificados en materia de contabilidad y declaración de impuestos (Deelen, 2015).

Además de incentivos tributarios, los países también han implementado una serie de instrumentos orientados a brindar apoyo financiero y no financiero a las empresas formales, con el objetivo de aumentar los beneficios de la formalización. Entre ellos se encuentran las herramientas de desarrollo empresarial, como la creación de centros empresariales que proveen asesoramiento, asistencia técnica, entrenamiento y seguimiento. Análogamente, los países han tomado medidas que promueven la inclusión financiera y la facilitación del acceso al crédito. Ejemplos de estas medidas son la conformación de fondos de garantías y productos financieros específicos para mipyme, y la facilitación de la apertura de cuentas bancarias.

Los países de ALC también han llevado a cabo iniciativas para fomentar la formalización del empleo. Uno de los principales desafíos radica en la baja rentabilidad de las mipe y la inestabilidad de sus ingresos, lo que dificulta el cumplimiento de las obligaciones laborales. En consecuencia, los países han optado por distintos modelos que incluyen cotizaciones diferenciadas para las empresas más pequeñas, contribuciones a la seguridad social progresiva, subsidios a las cotizaciones, disminución de costos administrativos y simplificación del registro y otros trámites. Otras iniciativas han estado orientadas a aumentar la calidad de los servicios de salud y del sistema de pensiones y jubilaciones, a fin de incentivar el registro de los trabajadores.

Más allá de las iniciativas tendientes a fomentar la formalización y disminuir las barreras de acceso, muchos países de la región han acompañado estos esfuerzos con medidas relacionadas con la fiscalización, el control y el monitoreo del cumplimiento de las normas y regulaciones. Entre ellas se encuentran el aumento de las inspecciones a empresas con una mayor cantidad de inspectores y de visitas, y el envío de notificaciones por parte de la autoridad tributaria.

En cuanto al impacto de estas medidas en los niveles de formalización (entendidos como el aumento del número de empresas registradas), la evidencia disponible indica que en general es limitado, aunque hay lecciones aprendidas que deben tenerse en cuenta al momento de diseñar una política de formalización (el anexo 2 presenta un resumen de las evaluaciones de las políticas implementadas en ALC). Los análisis de impacto y las evaluaciones muestran que en general las medidas de simplificación de trámites tienen un impacto nulo o reducido en el registro de empresas (Jessen y Kluve, 2019; Ulyssea, 2020; Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018; Bruhn y McKenzie, 2013). Del mismo modo, las iniciativas que solamente buscan difundir información sobre los procesos de formalización tienen efecto escaso (Bruhn y McKenzie, 2018). En este sentido, si bien la simplificación de trámites es una condición necesaria para la mejora del ambiente de negocios, no es suficiente para disminuir la informalidad de manera significativa. Por el contrario, las medidas relacionadas con los incentivos para mantenerse operando de manera formal, como las tributarias, parecieran ser más efectivas (Ulyssea, 2020; Jessen y Kluve, 2021). Sin embargo, en ambos casos los efectos suelen ser transitorios; es decir, se observa un pico en el número de registros de las empresas al momento del lanzamiento del programa, pero luego no se mantiene (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018).

Por otro lado, en general la evidencia muestra que las intervenciones relacionadas con la fiscalización y el fomento del cumplimiento de normas tienen mayor efecto en el registro de empresas y de trabajadores (Jessen y Kluve, 2021; Alcázar *et al.*, 2010; de Andrade, Bruhn y McKenzie, 2013; Pomeranz, 2015; Bruhn y McKenzie, 2018). Sin embargo, Ulyssea (2020) señala que es importante distinguir entre el margen intensivo y extensivo de la formalización: en el margen extensivo es donde estas medidas pueden tener mayor incidencia.<sup>11</sup>

Con relación a las medidas de formalización laboral, aquellas orientadas a simplificar el registro de trabajadores suelen tener un impacto positivo, especialmente en los nuevos trabajadores, mientras que aquellas destinadas a disminuir las cargas sociales tienen resultados mixtos. Estos dependen del tamaño y el sector de las empresas, y el impacto más importante se da en las de menor tamaño.

En conclusión, de las experiencias internacionales surgen algunos patrones que contribuyen a mejorar el diseño y la efectividad de las políticas de formalización. La primera regularidad es que las medidas aisladas no suelen tener efecto en la disminución de la informalidad. Por el contrario, el impacto sobre la formalización de las empresas es mayor cuando se implementa un paquete integral de medidas (Elgin, Kose, Ohnsorge *et al.*, 2021; Deelen, 2015; Van Elk y de Kok, 2014). En este sentido, las políticas destinadas a disminuir los costos fiscales y de gestión son más efectivas si vienen acompañadas de campañas de comunicación y difusión, servicios de desarrollo productivo, ampliación de beneficios sociales y fiscalización (Floridi, Demena y Wagner, 2021; Hsu Rocha y Farias, 2021). Asimismo, una política de formalización laboral que no contemple como prerrequisito que en primer lugar las empresas deben estar registradas para luego poder inscribir a sus trabajadores no prosperará (Jessen y Kluve, 2019).

Otro patrón que surge de las experiencias internacionales es que las medidas que se toman en contextos macroeconómicos favorables suelen tener más probabilidades de éxito (Jessen y Kluve, 2019; Elgin, Kose, Ohnsorge *et al.*, 2021). Los períodos de bajo crecimiento, alta inestabilidad y desempleo suelen estar asociados a una mayor informalidad.

Además, las medidas deben adaptarse al contexto y las características específicas de cada país, su idiosincrasia y su tejido empresarial. En efecto, medidas que en algunos países han funcionado han sido un fracaso en otros, o incluso dentro de cada país hay circunstancias diferentes a nivel subnacional que requieren intervenciones específicas (Elgin, Kose, Ohnsorge *et al.*, 2021). Por lo tanto, es fundamental contar con un buen diagnóstico y con datos estadísticos que permitan una adecuada caracterización de la informalidad en cada país.

En línea con lo anterior, la mayoría de las iniciativas tienen el desafío de la focalización en sus diseños. Bruhn y McKenzie (2018) argumentan que la decisión de ser formal o no de las mipe se basa en la comparación de los costos y los beneficios percibidos, lo cual tiene un componente intrínseco a la empresa, relacionado con su productividad. En consecuencia, las medidas tendientes a disminuir los costos de operar formalmente solo benefician a las empresas que ya hayan decidido formalizarse sobre la base de su propia rentabilidad. Estas empresas suelen ser las medianas y grandes, y aquellas que ya cuentan con cierto grado de formalidad. Galiani, Meléndez y Ahumada (2017) señalan que la disminución de costos de gestión no es

---

<sup>11</sup> El margen extensivo se refiere a aumentar la cantidad de empresas no registradas que adquieran el estatus formal, mientras que el margen intensivo hace referencia a aquellas empresas que ya son formales por estar registradas pero que aumentan su grado de formalización, por ejemplo mediante el registro formal de sus trabajadores.

determinante en la decisión de formalización, y que es también la razón por la que esas medidas no tienen efectos duraderos. Ghezzi y García Carpio (2022) también consideran que hay un grupo de empresas pequeñas que tienen mayor potencial de insertarse a la formalidad de acuerdo con su capacidad de superar la “valla de calidad”<sup>12</sup>. Por lo tanto, los esfuerzos deberían enfocarse en identificar cuáles son estas empresas y los factores que inciden en las limitaciones para lograr un mejor diseño de políticas públicas y generar los incentivos para aquellas empresas con perspectivas de crecimiento, para las cuales la formalización puede ser atractiva. Por el contrario, las empresas de baja productividad y menor tamaño probablemente no inicien el proceso de formalización, aunque los costos fiscales y de gestión sean bajos.

Del mismo modo, algunos instrumentos pueden estar destinados a empresas nuevas, mientras que otros a empresas que ya están operando. Por ejemplo, Bruhn (2011) señala que las ventanillas únicas tienen efecto en el registro de empresas que comienzan a operar por primera vez, pero no fomentan la inscripción en los registros de las empresas que ya están desarrollando sus actividades productivas. Análogamente, Deelen (2015) señala que las medidas de fiscalización deben adaptarse a cada segmento, dado que, ante un alto porcentaje de microemprendimientos de subsistencia, impulsar la formalización por medio de sanciones no es efectivo ya que estas unidades productivas simplemente no generan ingresos suficientes.

Otro desafío que se repite en las experiencias internacionales está relacionado con la sostenibilidad del impacto de las medidas. Algunas iniciativas han mostrado resultados positivos al momento de su implementación –en general durante el primer año desde que entran en vigor–, pero no se sostienen en el tiempo (Mullainathan y Schnabl, 2010; Galiani *et al.*, 2017). Esto implica que las empresas hacen el registro, pero luego no continúan operando de manera formal, lo que podría estar relacionado con el diseño del programa y los incentivos generados. Por ejemplo, la temporalidad del impacto está relacionada con el hecho de que los permisos deben renovarse periódicamente, o que cuando se lanza una nueva iniciativa se brindan servicios adicionales de asesoría para que las empresas se registren, pero luego se abandonan.

Por último, un componente transversal a muchas de las medidas tendientes a la formalización es la digitalización y el uso de tecnología. Se trata de un factor clave no solo para la simplificación de trámites y la disminución de los costos de gestión, sino también para la elaboración de bases de datos interconectadas y de estadísticas que permitan diseñar mejores intervenciones. En efecto, el puntaje promedio del índice de desarrollo del gobierno electrónico para países con bajas tasas de informalidad es más del doble que el de los países con altas tasas de informalidad (Chacaltana, Leung y Lee, 2018). Asimismo, la adopción de tecnologías digitales por parte de las empresas para mejorar su gestión administrativa y productiva contribuye a su rentabilidad, y de esta forma podría generarse un mejor equilibrio entre los costos y los beneficios de la formalización (Onyima y Ojiagu, 2017).

#### **4.B. POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA FORMALIZACIÓN EN PARAGUAY**

El Ministerio de Industria y Comercio (MIC) ha elaborado el “Plan Nacional de Promoción y Formalización para la Competitividad y Desarrollo de las MIPYMES 2018-2023”, en el marco del “Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030” y la “Ley Nro. 4457/12 para las Micro,

---

<sup>12</sup> “La valla de calidad” se refiere al hecho de distinguir un grupo de unidades productivas que tiene el potencial de superar un umbral mínimo de capacidades asociado a su nivel de productividad, pero que, para lograrlo, requiere intervenciones públicas (Ghezzi y García Carpio, 2022).

Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)”, cuyo objetivo es el diseño de las políticas públicas para el sector, con énfasis en la disponibilidad y calidad de la información pertinente.

El Plan es el documento estratégico orientador cuya finalidad es delinear las políticas públicas para las mipyme. Está organizado en 11 ejes estratégicos, entre los que se encuentra el “Eje Formalización”, que prevé las siguientes acciones:

- Información: Implementar políticas de acceso a la información en beneficio de las mipyme.
- Registro Nacional de mipyme: Impulsar el registro oficial de las mipyme, implementando los criterios de la Ley sobre mipyme para reconocer la cédula mipyme como documento de acceso a incentivos y beneficios.
- Asesoría en formalización: Proponer acciones dirigidas a formalizar la actividad de las mipyme conforme a las normativas legales vigentes.
- Acceso a beneficios de la Ley 4457/12: Establecer una política de ejecución y obtención de beneficios a los que se refiere la Ley sobre mipyme para las mipyme que acceden a la certificación de la existencia formal y legal con la cédula mipyme.
- Acceso a incentivos de formalización: Apoyar y promover una política de incentivos en beneficio de las mipyme.
- Promoción empresarial: Formalizar y promover a las mipyme en el acceso o ampliación de mercados para su desarrollo y competitividad.

En línea con este plan integral de apoyo a la formalización de las mipyme, se han implementado distintas iniciativas para promover la formalización. En general, estas medidas se enfocan en superar los obstáculos institucionales y económicos a la formalización; en particular, la simplificación de trámites y regulaciones, la disminución del costo de gestión y el acceso a servicios de apoyo por parte de las entidades públicas. Dentro del primer grupo se destaca la plataforma del “Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas” (SUACE), creada en 2013, que consiste en una ventanilla única para la apertura o formalización de empresas físicas y jurídicas, con la finalidad de simplificar, agilizar y transparentar los trámites para la constitución de nuevas empresas. El MIC es el órgano coordinador y responsable de la plataforma, también integrada por el Ministerio de Hacienda (Subsecretaría de Estado de Tributación), el Ministerio del Interior (Dirección General de Migraciones), el Poder Judicial (registros públicos), el Instituto de Previsión Social (IPS), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y la Municipalidad de Asunción.

Entre las iniciativas implementadas más recientemente se destaca la figura de creación de Empresas por Acciones Simplificadas (EAS), que entró en vigor a mediados de 2020. Se trata de un tipo de personería jurídica que apunta a agilizar los procedimientos normativos de creación de empresas, y a integrarlos en un portal web unificado. A diferencia de otros tipos societarios, esta figura puede ser constituida incluso por una sola persona y no requiere capital mínimo. Además, resulta atractiva porque la empresa puede crearse en 72 horas y sin costo mediante la inscripción en línea ante el SUACE. Estas particularidades hacen que resulte más atractiva para el sector emprendedor y de mipe, que identifican los costos de gestión y la complejidad de las regulaciones como principales obstáculos a la formalización.

Otra iniciativa de reciente implementación es el régimen del Impuesto a la Renta Empresarial (IRE), que entró en vigor en enero de 2020. El IRE abarca tres regímenes impositivos simplificados conocidos como: i) IRE Resimple; ii) IRE Simple, y iii) IRE General. El IRE Resimple apunta a las microempresas unipersonales que no superen una facturación de PYG 80 millones al año, y establece un impuesto trimestral de entre PYG 60.000 y PYG 240.000 según el nivel de facturación. El IRE Simple apunta a unipersonales y a entidades específicas como comisiones vecinales y comités de producción, que no superen una facturación de PYG 2.000 millones. En este caso, la tasa impositiva es la que resulte menor entre el 10% de la renta o el 30% de la facturación total. Por su parte, el IRE General está enfocado en las empresas con persona jurídica, a excepción de aquellas mencionadas anteriormente. Esta es una de las pocas medidas orientadas a disminuir la carga tributaria, un obstáculo identificado por las mipes.

Existen también otras herramientas relacionadas con la disminución de los costos de gestión del proceso de formalización. Un ejemplo es la Plataforma Móvil de Atención al Contribuyente (PAC Móvil) de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET). La SET cuenta con un móvil que recorre distintos puntos del país, brindando información y asesoramiento tributario gratuito; de esta forma también se realizan la inscripción y actualización de datos del Registro Único de Contribuyentes (RUC), persona física y jurídica, y la Solicitud de Clave de Acceso Confidencial del Usuario. Actualmente este servicio se desempeña en las principales ciudades del país: Asunción y su área metropolitana, Ciudad del Este, y en menor medida, Encarnación.

Otro de los elementos tendientes a formalizar las operaciones de las empresas mediante la disminución de los costos de gestión y el control de la evasión fiscal es la emisión de la factura electrónica. La SET ha comenzado el proceso de implementación gradual de la factura electrónica con un piloto en 2022, que entrará completamente en vigor en 2024. Entre los beneficios para las empresas se cuentan los siguientes: i) automatización de los procesos contables; ii) reducción de los costos de cumplimiento indirecto y de los costos de impresión; iii) almacenamiento y adquisición de papel; iv) reingeniería de los procesos de venta, optimizando tiempos y recursos; v) aumento de la transparencia y la trazabilidad de los procesos de comercio, y vi) estandarización de las relaciones electrónicas entre las empresas. A su vez, esta herramienta presenta los siguientes beneficios para el agente de control: i) disminución de la evasión fiscal; ii) incremento de la recaudación tributaria; iii) formalización del registro de operaciones; iv) reducción o mitigación de la falsificación o alteración de documentos; v) facilitación de los controles en los procesos de declaración impositiva y pago de impuestos, y en la devolución de crédito fiscal; vi) incremento en la sensación de control, y vii) facilitación del cumplimiento voluntario.

Por otro lado, se cuenta con una serie de instrumentos e iniciativas cuyo objetivo es mejorar la interacción con las entidades públicas y la oferta de servicios para las empresas haciendo que la formalización sea más atractiva. Entre ellos se destaca la Cédula MIPYMES expedida por el MIC y que está vigente desde 2012. Se trata de un documento con vigencia de un año que acredita el cumplimiento de los parámetros establecidos en la “Ley 4457/12 para las micros, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)”. Certifica que la empresa se encuentra registrada en el registro público, lo tributario, lo laboral y la seguridad previsional, y permite acceder a capacitación gratuita y beneficios (contrataciones públicas, acceso a fondos concursables no reembolsables, diseño y alojamiento gratuito de páginas web, descuentos en aranceles sectoriales, etc.). Habilita el acceso a atención permanente por parte del MIC, capacitaciones, asistencia técnica, apoyo en promoción empresarial, y a otros programas de apoyo a mipyme,

como por ejemplo el “Programa de Formalización para Acceso a Mercados” y el “Programa de Competitividad de las MIPYMEs”. Este último consiste en fondos concursables para la compra de bienes de uso, adecuación edilicia, servicios profesionales, tasas y gestorías. Asimismo, el Viceministerio de MIPYMEs del MIC lanzó en 2022 un piloto del programa “Exporta Fácil”, que consiste en un régimen de exportación simplificado para las mipyme formales por medio de envíos postales, con el objetivo de propiciar la formalización e internacionalización de este segmento.

Otros programas de apoyo a empresas y emprendedores que avancen en el proceso de formalización se dan a través del “Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral” (SINAFOCAL) del MTESS. Ejemplo de esto es el programa “Fortalecimiento de Capacidades Empresariales y Competitividad para Empresas del Departamento de Alto Paraná”, que consiste en proveer capital semilla destinado a bienes de inversión (herramientas y maquinarias) para emprendedores que culminan el proceso de formación y formalización.

Otra iniciativa que opera como un incentivo a la formalización es el “Fondo de Garantías del Paraguay” (FOGAPY), un instrumento financiero desarrollado con el fin de mejorar el acceso al crédito de las mipyme. Consiste en el otorgamiento de garantías adicionales o complementarias al momento de solicitud de un crédito en caso de que las ofrecidas por las mipyme sean insuficientes a criterio de las entidades financieras. Para ser sujeto de crédito y acceder a este instrumento es necesario operar de manera formal. Fue creado en 2016 pero su uso era reducido hasta 2020, momento en que empezó a cobrar notoriedad ante la necesidad de apoyar a las empresas afectadas por la pandemia de la COVID-19.<sup>13</sup>

A su vez, existe un conjunto de medidas orientadas a disminuir la informalidad laboral lideradas por el MTESS bajo la Estrategia Integral de Formalización del Empleo 2018-23. Tiene como meta incrementar en 5% anual la formalización de trabajadores asalariados registrados en ese período. Se basa en seis ejes: i) diseño y aplicación de normativa laboral específica; ii) detección y disuasión de actividades informales; iii) desarrollo de nexos para la transición de la población más vulnerable hacia el empleo; iv) sensibilización para la formalización; v) generación y uso de información para formalizar, y vi) monitoreo del proceso de formalización.

Una de las medidas que resulta particularmente atractiva para las mipyme es la de modalidades contractuales especiales, tales como trabajo por jornal, trabajo a tiempo parcial, trabajo a plazo determinado y contrato de aprendizaje. Estas normativas presentan mayor flexibilidad que la modalidad permanente y contribuyen a mitigar las razones económicas que impiden la formalización, reduciendo el costo de contratar empleados.<sup>14</sup> Sin embargo, las medidas tendientes a la formalización laboral implementadas hasta el momento no están orientadas a la revisión de las cargas de seguridad social, las cuales se identifican como el principal obstáculo a la formalización del empleo por parte de todas las empresas independientemente de su tamaño.

---

<sup>13</sup> La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) –la banca de segundo piso–, el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y el MIC también cuentan con productos financieros y programas de microcrédito orientados exclusivamente a mipyme y emprendedores. Uno de los subproductos del FOGAPY, creado en 2022, es el “Fondo de Garantía para la Mujer” (FOGAMU), orientado a mujeres propietarias de empresas o a aquellas que desean iniciar un negocio.

<sup>14</sup> Bajo estas modalidades, es posible pagar a los trabajadores un importe menor al salario mínimo legal (60% en el caso de contrato de aprendizaje, 80% en el caso de contrato a plazo determinado) y se omiten obligaciones de indemnización, entre otras.

Asimismo, se han llevado a cabo iniciativas para difundir los beneficios de la formalización laboral, a través de distintas campañas de comunicación. Un ejemplo es la campaña “Formalízate para crecer y estar protegido”, una iniciativa conjunta de la OIT, el MTESS y el MIC lanzada a fines de 2021. A través de esta se busca sensibilizar tanto a los trabajadores como a los empleadores, promoviendo la transición hacia el empleo formal.

Por último, hay algunas medidas adicionales que se encuentran bajo análisis. En 2021, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto de Ley de Transparencia e Inclusión Financiera para la economía paraguaya promovido por el Banco Central del Paraguay (BCP). Este proyecto, aún en discusión en el parlamento a la fecha de publicación de este informe, tiene por objetivos: i) acelerar la formalización y el acceso a servicios financieros básicos por parte de la población de más bajos ingresos y de empresas de menor porte; ii) incentivar el uso de medios de pagos electrónicos, y iii) transformar y eficientizar el sistema de pagos. Asimismo, el MIC ha avanzado en la construcción de una base de datos actualizada de mipyme a partir de la interconexión con las bases de la SET, el IPS y el MTESS, con indicadores que permitan realizar una mejor caracterización de las empresas informales.

#### ***4.C. LA PERCEPCIÓN SOBRE LAS INSTITUCIONES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARAGUAY***

Uno de los objetivos del estudio de campo ha sido evaluar cuáles son los obstáculos que enfrentan las políticas públicas para contribuir a los procesos de formalización. Por ello, se indagó cuáles son las limitaciones que encuentra el sector privado en las políticas de promoción de la formalización implementadas y, además, cómo evalúan los entrevistados la interacción de las empresas y los emprendimientos con las principales instituciones públicas a cargo de las iniciativas.

Al relevar el grado de conocimiento y uso de diferentes herramientas de política pública, surgieron diferentes obstáculos y aspectos que deben mejorarse en los programas vigentes, presentados en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Principales obstáculos para el éxito de las políticas implementadas en Paraguay**

Organismo ejecutor y política pública	Obstáculos detectados
<b>Ministerio de Industria y Comercio (MIC)</b>	
<p>Empresa de Acciones Simplificadas (EAS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Para las empresas chicas, que no pueden contratar un gestor, completar los procesos de regularización suele ser engorroso, ya que son los propios dueños-trabajadores quienes deben ocuparse de esto.</li> <li>✓ Persisten algunas desarticulaciones con el sistema financiero dado que los bancos aún dificultan la apertura de una cuenta bancaria a empresas bajo esta modalidad.</li> <li>✓ Quienes han logrado constituir una EAS mencionan que la aprobación lleva entre 5 y 8 días, y no las 72 horas establecidas; sin embargo, esto no representa un obstáculo relevante para las empresas de mayor tamaño.</li> <li>✓ Falta articulación con el régimen tributario de IRE SIMPLE e IRE RESIMPLE.</li> </ul>
<p>Cédula MIPYMES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La desarticulación con otras instituciones como el IPS, el MTESS y las municipalidades genera que su obtención pueda derivar en multas o penalidades, debido al incumplimiento en alguna de ellas; por ejemplo, si se solicita un periodo mayor al de gracia para las inscripciones en las instituciones mencionadas.</li> <li>✓ Las empresas lo consideran un trámite adicional innecesario ya que podría generarse automáticamente a partir del cruce de datos entre instituciones.</li> <li>✓ La mayoría de los empresarios entrevistados no conoce sus beneficios.</li> </ul>
<b>Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)</b>	
<p>Impuesto a la Renta Empresarial (IRE) Ley 6380/19 de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Existen complicaciones para ser exportador estando en el régimen IRE SIMPLE: para ingresar a los registros de Aduanas se requieren los estados financieros.</li> <li>✓ El IRE RESIMPLE se debe abonar cada tres meses, lo que implica cuatro transacciones al año en lugar de una transacción anual como en el régimen general, lo que genera fricciones por las gestiones de pago necesarias.</li> <li>✓ Los tipos de persona jurídica que pueden registrarse al IRE SIMPLE y acceder a los beneficios especiales para mipyme son limitados a consorcios, entes religiosos y unipersonales, entre otros, dejando de lado a otros tipos de personerías que utilizan las mipyme.</li> <li>✓ Las personas jurídicas tales como SA, EAS, SRL, aunque sean mipyme, se encuentran únicamente bajo el régimen del IRE General. Este régimen exige mayores restricciones que el IRE SIMPLE y el IRE RESIMPLE y no contempla ninguno de sus beneficios y consideraciones.</li> </ul>
<p>Plataforma Móvil de Atención al Contribuyente (PAC Móvil) de la SET</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se cuenta con un solo móvil.</li> <li>✓ Atiende solo en horarios de oficina.</li> <li>✓ Generalmente se queda poco tiempo en la localidad que visitan.</li> </ul>

---

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)**

Modalidades contractuales de trabajo especiales	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ La mayoría de los empresarios y emprendedores no conocen estas normativas.</li><li>✓ Se requiere mayor difusión y asesoramiento para su implementación.</li><li>✓ No hay coordinación interinstitucional entre el MTESS y el IPS.</li></ul>
---	---

---

**Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)**

Fondo de Garantía del Paraguay (FOGAPY)	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ El proceso de aprobación de la financiación es bastante largo (3-4 meses, según se manifiesta en las consultas) y dificultoso.</li><li>✓ Los bancos priorizan a sus clientes habituales.</li><li>✓ Se percibe una alta tasa de rechazo teniendo en cuenta las experiencias mencionadas por empresarios.</li><li>✓ En general, surge de las entrevistas que las empresas medianas han accedido a este instrumento con mayor facilidad que las mipe.</li></ul>
---	--

---

Fuente: elaboración propia con información relevada de los grupos focales.

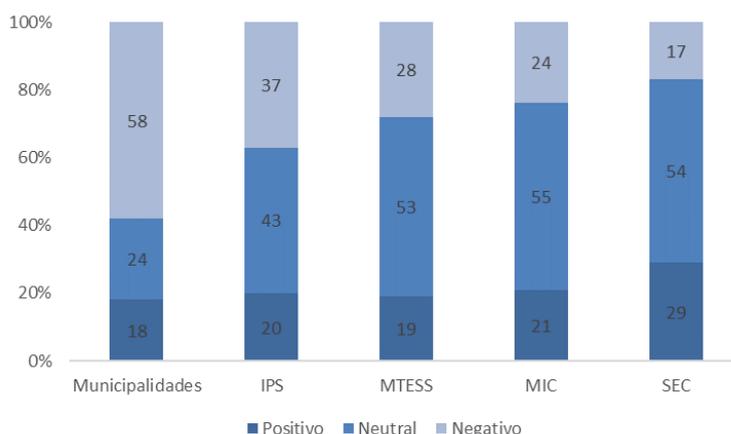
Los obstáculos identificados sugieren que la orientación de las políticas implementadas es la adecuada, pero que los problemas están asociados fundamentalmente con la escasa difusión de las políticas –ya sea del instrumento en sí o de los trámites o pasos que deben cumplimentarse para poder utilizarlo– y con deficiencias en la implementación, que dificultan el acceso de las empresas más pequeñas y sobrecargan las áreas de gestión de las empresas medianas o grandes.

Más allá de las herramientas específicas, en el relevamiento se indagó en la percepción respecto de las instituciones públicas consideradas clave en el proceso de formalización, en particular: i) las municipalidades; ii) el IPS; iii) el MTESS; iv) el MIC, y v) la SET.<sup>15</sup> Se solicitó a los entrevistados que evaluaran el grado de satisfacción con cada institución, usando escalas de Likert del 1 al 5, siendo 1 lo más negativo y 5 lo más positivo –quienes presentan desconocimiento o indiferencia con la institución, se sitúan en el nivel de respuesta “Intermedio” (valor 3)–. Las instituciones fueron evaluadas con las mismas preguntas y escalas de respuesta, y en el gráfico 7 se ordenan según el nivel de satisfacción detectado.

---

<sup>15</sup> En las encuestas y grupos focales se mencionaron también otras instituciones. Entre las más mencionadas están los Registros Públicos de la Corte Suprema de Justicia, respecto de los cuales los entrevistados expresaron que los trámites de compra-venta de inmuebles y rodados a cargo de esta institución, entre otros, son excesivamente largos y burocráticos. En este sentido, también se han mencionado instituciones sectoriales como el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE). Estas instituciones son las encargadas de habilitar y controlar la venta de productos y servicios relacionados con el sector de alimentos y gastronomía. En estos casos, se percibe un excesivo control hacia quienes participan en el circuito formal, sin enfocarse en aquellos que están fuera.

**Gráfico 7. Calificación de las instituciones públicas**



Fuente: elaboración propia con información relevada de los grupos focales.

Nota: se agruparon los puntajes 1 y 2 como negativo; 3 como neutral, y 4 y 5 como positivo.

Tamaño muestral: N Municipalidades: 45; N IPS: 45; N MTESS: 43; N MIC: 53; N SET: 60.

- **Municipalidades:** fueron las instituciones con más comentarios negativos. Si bien su potestad para formular políticas públicas que fomenten directamente la formalización es limitada, sí resultan un actor clave, pues otorgan los permisos municipales y cobran el impuesto inmobiliario, entre otras funciones. Se mencionó que el proceso de obtención de la habilitación y patente comercial no es complicado, siempre y cuando se deje en manos de gestores, pero que cualquier otro trámite es muy burocrático, y que casi todos se gestionan de manera presencial. Algunos ejemplos citados son los trámites de obtención del permiso para cartelería, que llegan a tardar más de ocho meses, o la habilitación de oficinas en edificios corporativos, que a pesar de contar con aprobación municipal previa, para su usufructo deben presentarse nuevamente los papeles de aprobación. Además, la falta de digitalización de la gestión municipal genera la pérdida de expedientes físicos, lo que obliga a reiniciar trámites, generando sobrecostos y retrasos. Otro de los problemas planteados radica en la falta de transparencia de las inspecciones municipales. Por ello, una de las principales demandas ha sido que las municipalidades apunten a implementar procesos de digitalización, así como también a brindar mayor atención y a facilitar los procesos a las empresas.
- **Instituto de Previsión Social (IPS):** las empresas mostraron opiniones diversas con relación al IPS, con diferencias entre empresas grandes y pequeñas. Las primeras en general expresaron que debe mejorarse la atención de la salud, y han destacado el sistema solidario que permite la atención de enfermedades catastróficas de trabajadores de menores ingresos. Por su parte, las empresas más pequeñas expresaron que la tasa del aporte obrero patronal (25,5% del salario) representa un costo imposible de sustentar en muchos casos al considerar las ganancias de las empresas. Además, se mencionó la impertinencia de incluir dentro de este aporte otros rubros como son: i) el 1,5% que originalmente se destinaba a la medicina preventiva y a la lucha contra el paludismo, y que en la actualidad se destina al “Servicio Nacional de Erradicación del Paludismo” (SENEPA), y ii) el 1% que se destina al “Servicio Nacional de Promoción Profesional” (SNPP) y al SINAFOCAL. Asimismo, los entrevistados mencionaron que algunos

trabajadores solicitan la integridad del salario sin que sean incluidos en el IPS para obtener un mayor ingreso, pues no perciben un buen servicio de salud y no consideran que percibirán una jubilación por este medio. En particular, empresas asentadas en el interior del país plantearon que no tienen buena cobertura del servicio de salud obligatorio del IPS en sus territorios, por lo que terminan recurriendo a seguros de salud privados para sus trabajadores.

En términos propositivos, se expresó la necesidad de impulsar una reforma del sistema de aportes al IPS, partiendo de la regulación de las cajas de jubilaciones y pensiones, y de la división de los aportes para los servicios de salud y de pensiones, que hoy están unificados. Dentro de los puntos que deben tenerse en cuenta dentro de una potencial reforma se expresó repetidamente la posibilidad de la inserción completa del patrón y el profesional independiente (jubilación y servicios de salud) al IPS. Los trabajadores independientes no están obligados a tributar a la seguridad social, lo cual genera inequidades respecto a los trabajadores en relación de dependencia; a su vez, esto permite observar la elevada participación del trabajo independiente sin seguridad social. Se expresó también la necesidad de que los gastos patronales en seguridad social sean deducibles de los impuestos mensuales. Algunas empresas y actores clave insistieron en reformar la gobernanza del IPS, manifestando la necesidad de que la designación del Presidente del Consejo sea una decisión conjunta entre empresas y trabajadores.

- *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS):* se evidenció poca interacción con la institución y desconocimiento acerca de las normativas y programas por parte de los empresarios. De todas las empresas participantes en los grupos focales, solo una mencionó que tiene un convenio con el MTESS para el desarrollo de un programa de primer empleo, orientado a la contratación de jóvenes. En muchos casos, las empresas desconocen que deben registrar su planta de personal en el IPS y luego en el MTESS. La mayoría de los entrevistados descubrieron esto cuando ya habían recibido una multa por el retraso, lo cual evidencia un problema de coordinación entre las instituciones que repercute en mayor carga burocrática para las empresas. En líneas generales, no se visualiza al MTESS como un ministerio que ofrece servicios y programas que podrían asistir también a los empresarios, sino más bien como un ente indistinto y sesgado hacia los empleados. Así, se evidencia la necesidad de subsanar las falencias comunicacionales y de procedimientos.
- *Ministerio de Industria y Comercio (MIC):* se evidenció un grado bajo de conocimiento de los programas que lleva a cabo el ministerio. Quienes sí mostraron conocimiento manifestaron que son ellos los que se acercan a la institución y no la institución a ellos, y expresaron descontento respecto a la burocracia para acceder a los servicios vigentes. En particular, se mencionó que los trámites y la documentación requerida para la obtención de la cédula MIPYMES no son sencillos para las empresas con menor grado de formalización, aunque sí se reconoció que la cédula presenta beneficios a la hora de participar en una licitación pública o de obtener créditos en el mercado financiero. Algunos entrevistados obtuvieron la cédula mediante la agremiación a la cual pertenecen (aquí se mencionó a la Unión Industrial Paraguaya -UIP- Joven).

Las empresas medianas, por su parte, señalaron que, si bien el MIC posee muchos programas para las mipyme y para las empresas grandes y exportadoras –por ejemplo, a través la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX) para estas últimas–, no cuenta con programas específicos para el estrato medio. En efecto, se ha destacado el papel que juega REDIEX<sup>16</sup> y las facilidades que genera para el acceso a los mercados internacionales. También se ha destacado la cantidad de capacitaciones lanzadas por el MIC, aunque en general el tiempo no alcanza para participar en todas.

Con relación a la constitución de EAS se verificó que muchos no conocen el instrumento. Quienes sí lo conocen expresaron su preocupación debido a que no se cumple con el plazo máximo de constitución de 72 horas que se promociona. Si bien los tiempos de constitución de todas formas se han reducido a 5-8 días, el incumplimiento de los plazos anunciados genera desconfianza.

- *Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)*: la mayoría de los entrevistados destaca que uno de los principales obstáculos en la interacción con la SET es la actualización recurrente de las normativas, y que se van tornando muy complejas cuando inicialmente eran sencillas: la ley es relativamente fácil, el decreto aclara, pero las constantes resoluciones de la SET complican los procedimientos. Los empresarios expresaron que perciben a la SET como una institución con fines de recaudación y no como un ente formalizador, ya que mencionan que solo se controla a las empresas formales. Además, señalaron que la SET debería enfocarse en aumentar la cantidad de contribuyentes en vez de exigir mayores aportes a quienes ya están registrados, es decir, ampliar el margen extensivo como destacan las experiencias mencionadas en la sección anterior. Resaltaron también que el costo de financiamiento del pago de impuestos es alto, debido al descalce de plazos entre la emisión de facturas por venta a créditos –fecha a partir de la cual se calcula el impuesto– y su cobro.

En general, se considera que el proceso en línea para la generación del RUC es fácil, pero que la clave de los sistemas de la SET se debe gestionar presencialmente, lo que implica una fricción y afecta seriamente a las empresas del interior del país. Además, estas ventajas de digitalización no son aprovechables para quienes tienen menores niveles de acceso y de capacidades en el uso de herramientas digitales. Una cuestión que fue destacada como positiva es la facilidad en la obtención del certificado de cumplimiento tributario a través de los sistemas de la SET, ya que se trata de un documento clave para la obtención de créditos.

Por su parte, las microempresas mencionaron que el costo de estar registrado en la SET es considerable, principalmente porque para el proceso de liquidación requieren de los servicios de un contador y esto suma a los gastos administrativos de las empresas, así como el pago del IVA, que debe efectuarse mensualmente. Estos costos de gestión tienen un peso –en términos relativos– superior cuanto menor es la escala del establecimiento,

---

<sup>16</sup> REDIEX cuenta con estatus de viceministerio dentro del MIC. Su misión es la promoción y atracción de inversiones y el apoyo a la internacionalización de las empresas paraguayas.

de modo que se penaliza a las empresas más pequeñas; por ello en muchos casos no se tercerizan estas tareas, lo cual dificulta la formalización. En líneas generales, se percibe de los grupos focales falta de involucramiento y de conocimiento sobre las especificidades de las leyes tributarias, dejando gran parte del trabajo y la responsabilidad en manos de los contadores contratados para aquellos que pueden costearlo. Por el contrario, los entrevistados comentaron que muchas empresas presentan errores en sus declaraciones por no contar con el respaldo de un contador.

En conclusión, el balance de los resultados evidencia la combinación de un bajo grado de conocimiento sobre los programas disponibles, cierta desconfianza en las instituciones públicas que los promueven y la ausencia de mecanismos de atención de consultas efectivos que faciliten el acceso, particularmente de las empresas más pequeñas. Estos resultados están en línea con lo señalado por Santander (2017), quien analiza las políticas públicas orientadas a las mipyme en Paraguay y encuentra que los principales desafíos son: i) promocionar los instrumentos y beneficios disponibles; ii) expandir las iniciativas de digitalización y simplificación de trámites a los gobiernos departamentales y municipales, iii) mejorar la coordinación interinstitucional para potenciar la oferta de servicios, y iv) aumentar los fondos destinados a facilitar el acceso al crédito. Otro de los temas que destaca este autor y que también se repite en las consultas realizadas para los fines de este estudio es la falta de información detallada o desagregada sobre las empresas. Esto permitiría llevar a cabo un seguimiento de los instrumentos para evaluar si los incentivos propuestos están alineados con las necesidades de las empresas y de esa forma poder diseñar programas más efectivos.

## **5. APORTES PARA UNA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

El proceso de formalización empresarial desde un enfoque de desarrollo productivo –tal como se propone aquí– busca avanzar hacia la inserción de empresas con habilidades y capacidades que contribuyan al aumento de la productividad. Con este objetivo, a partir de la identificación de las causas más relevantes para explicar la informalidad empresarial en Paraguay, de los beneficios que se perciben cuando se opera de manera formal y del balance sobre los avances realizados en materia de política pública, se ha extraído de las entrevistas, grupos focales y talleres de validación una serie de recomendaciones y orientaciones para fomentar la formalización. Se identificaron cuatro áreas de oportunidades de mejora en cuanto a las políticas públicas: i) adecuación de los marcos regulatorios; ii) digitalización y uso de la tecnología de la información y comunicación (TIC); iii) desarrollo empresarial, y iv) financiamiento y bancarización. Asimismo, se propone una estrategia de implementación. Lo anterior está en línea con las prácticas internacionales descritas en la sección 4, si bien se adapta al contexto local.

### **5.A. ÁREAS DE OPORTUNIDAD Y RECOMENDACIONES**

A continuación, se describen las recomendaciones de política pública que surgen del estudio a partir de la identificación de las barreras a la formalización y de las brechas en los programas existentes, que a su vez se resumen en el cuadro 4.

## Cuadro 4. Áreas de oportunidades de mejora de la formalización en Paraguay

### 1. Adecuación de los marcos regulatorios

- Reformar el sistema de seguridad social.
- Ampliar el impacto de cambios ya efectuados (por ejemplo EAS).
- Simplificar normativas por sector/área.
- Ajustar normas para compartir información entre instituciones públicas.

### 2. Digitalización y uso de TIC

- Simplificación y digitalización de trámites.
- Ventanilla única.
- Articulación con gobiernos subnacionales.
- Difusión y capacitación en TIC.

### 3. Desarrollo empresarial

- Capacitación y asistencia técnica.
- Creación y fortalecimiento de centros para el desarrollo o adopción de conocimiento y tecnologías.
- Cobertura nacional y esfuerzo público-privado.
- Desarrollo y facilitación del acceso a mercados.

### 4. Financiamiento y bancarización

- Generación de información desagregada sobre crédito.
- Mejora de la coordinación interinstitucional.
- Desarrollo del mercado de crédito.
- Promoción del financiamiento no tradicional.

Fuente: elaboración propia.

#### ***j) Adecuación de los marcos regulatorios***

Uno de los principales obstáculos a la formalización que identifican las empresas paraguayas – en especial las mipyme– es la complejidad, y en algunos casos la inadecuación u obsolescencia, de las regulaciones existentes, sumada a actualizaciones frecuentes por parte de las instituciones reguladoras. Este proceso de cambios no parece orientado a facilitar la inserción de las empresas al sector formal y el cumplimiento de las distintas obligaciones, sino a atender necesidades de las propias instituciones. En este contexto, se propusieron las siguientes áreas de intervención:

- Reestructurar el sistema de seguridad social: una de las regularidades entre las percepciones de las empresas que surge de este estudio es el alto costo y la baja calidad de los servicios del sistema de pensiones y de salud. Entre las propuestas se destacan:
  - ✓ Reforma integral del sistema de pensiones, que incluya la creación de un ente regulador de los fondos de pensiones y jubilaciones, la revisión de porcentajes de aportes y la generación de competidores en el sistema, entre otros aspectos.
  - ✓ Separación de los sistemas de salud y de pensiones, y creación de opciones de cobertura para ambos servicios.
  - ✓ Aumento de la inversión en infraestructura para mayor cobertura en salud, especialmente en el interior del país.
  - ✓ Mejora de los mecanismos de gobernanza de la seguridad social.
- Revisar normativas tributarias:
  - ✓ Habilitar a las mipyme que están conformadas como persona jurídica a ser aportantes del IRE SIMPLE y del IRE RESIMPLE, según corresponda por su nivel de

facturación y basando las adecuaciones en cálculos de impacto en la economía y su efecto por tamaño de empresas y sectores productivos.

- ✓ Articular la conexión entre EAS e IRE SIMPLE y RESIMPLE.
- ✓ Verificar la generación de créditos fiscales que podrían tener efectos positivos en los procesos de formalización, tales como el impacto en el IVA del cliente que procesa materiales de una empresa afectada por el IRE RESIMPLE, o la posibilidad de deducir los gastos de seguridad social.
- Ajustar normativas que permitan compartir información entre instituciones públicas, preservando la privacidad y confidencialidad de los datos mediante la regulación de los protocolos de manejo de información, así como establecer cuáles son los datos sustanciales (sin excederse en el “deber” de informar de empresas y emprendedores).

## **ii) Digitalización y uso de TIC**

Un componente fundamental de las políticas de formalización es la simplificación de los trámites e instancias burocráticas, y la reducción de sus costos transaccionales, tanto en lo que respecta a la apertura de empresas como a su posterior interacción con las entidades del Estado. Para ello, es clave agilizar las instancias de interconsulta dentro mismo del sector público y de las empresas con las instituciones. Como ya se señaló, Paraguay ha desplegado esfuerzos en esta dirección, pero queda espacio para seguir avanzando con los procesos de digitalización y uso de TIC, así como para diseminar y capacitar en el uso de las herramientas digitales disponibles. Puntualmente, se proponen las siguientes medidas vinculadas tanto a la administración central como a los niveles subnacionales de gobierno:

- Gobierno digital:
  - ✓ Elaboración de inventarios y diagnósticos, y digitalización de registros operativos públicos para explotar datos administrativos.
  - ✓ Creación de una herramienta o plataforma que permita compartir datos de empresas y emprendedores entre las instituciones para identificar el cumplimiento de los trámites asociados con la formalidad. Esto facilitaría el uso descentralizado y entre niveles de gobierno de la información sobre gestiones realizadas por las empresas ante diferentes instituciones, abriendo la puerta a la generación en línea de turnos, comprobantes, certificados de formalidad, etc.
  - ✓ Simplificación y digitalización de procesos a través de plataformas/TIC que permitan administrar la interacción entre instituciones y empresas; y digitalización del proceso de pagos de habilitaciones, de consultas y de emisión de documentos. La experiencia exitosa de la Plataforma de Ventanilla Única de Exportación (VUE) es un buen augurio en este sentido.<sup>17</sup>
- Capacitación en el uso de TIC destinada a mipe, y sistemas de atención de consultas y apoyo en línea, con el objetivo de reducir la necesidad de gestores y los costos asociados.

---

<sup>17</sup> La VUE es el sistema a través del cual se entregan de forma electrónica los documentos para cumplir con todos los requisitos de la administración pública relacionados con las operaciones de comercio exterior.

- Difusión y simplificación del uso de portales y aplicaciones digitales existentes con una estrategia de articulación con instituciones intermedias representativas o cercanas a las mipyme.

### **iii) Desarrollo empresarial**

Entre las motivaciones citadas para lograr mayor formalidad se encuentra el acceso a mercados formales y competitivos, para lo cual se requieren mayores capacidades empresariales, entre otros factores. Sin embargo, del análisis presentado surge la percepción de que faltan programas de apoyo y asistencia técnica a las empresas, ya sea por desconocimiento de las iniciativas existentes, por baja cobertura o fallas de diseño, o por dificultades para acceder a los beneficios de las entidades públicas. Estas iniciativas están orientadas no solo a promover que las empresas se vuelvan formales, sino también a que sigan siéndolo. En este sentido, se recomiendan las siguientes acciones:

- Desarrollar una red de servicios no financieros para mejorar la productividad y el desempeño de las empresas, particularmente las pyme:
  - ✓ Crear o fortalecer centros para el desarrollo y/o adopción de conocimiento y tecnologías orientados al sector productivo: para esto se propone la creación de una red nacional de “Centros de Negocios” (conocidos en inglés como *Small Business Development Centers*, SBDC) públicos o privados que amplíe la oferta actual de programas no financieros orientados a las mipyme.
  - ✓ A partir de esa red, capacitar y brindar asistencia técnica y mentoría a las empresas en las áreas financiera, tributaria, productiva, comercial, digital y de gestión estratégica.
- Alentar el desarrollo de servicios públicos o privados que faciliten las operaciones administrativas de las empresas –como sistemas de pagos de salario, cobranzas, liquidación de impuestos, etc.–. Orientar al cliente con acciones masivas y estandarizadas de sensibilización y capacitación.
- Generar alianzas territoriales que permitan la descentralización de trámites (para reducir los costos de transacción de empresas del interior del país) y la oferta de algunos servicios de extensionismo, a partir de alianzas entre distintos niveles de gobierno (fortaleciendo fundamentalmente las áreas correspondientes de las municipalidades) y el desarrollo de organizaciones intermedias, como asociaciones y gremios.
- Promover el acceso a los mercados, ya sea de bienes finales, intermedios o exportaciones, a través de:
  - ✓ Mejoramiento de las estadísticas productivas y la información sobre las empresas, regiones y mercados (regionales, nacionales y externos). A su vez, esto permite mejorar las políticas públicas y facilita la elaboración de estudios para identificar oportunidades regionales, nacionales e internacionales a nivel de sectores y empresas.
  - ✓ Implementación de un piloto de observatorio mipyme con estas funciones. Las actividades realizadas por REDIEX fueron bien ponderadas y podrían tomarse como ejemplo.

- ✓ Desarrollo de programas de compras públicas para las mipyme (“reserva de mercado”), considerando la reglamentación y normativas de la recientemente aprobada ley de contrataciones públicas.<sup>18</sup>
- Fomentar sistemas que premien y promuevan la formalización de empresas, especialmente de las mipyme, potenciando herramientas existentes como las cédulas MIPYMES. En este sentido, se señaló la necesidad de automatizar la emisión y renovación del certificado y de difundir sus beneficios.

#### **iv) *Financiamiento y bancarización***

El acceso al financiamiento en condiciones más favorables es otro de los motivos fundamentales que identifican las empresas paraguayas para operar de manera formal. En consecuencia, se identifican acciones tendientes a facilitar la incorporación de las empresas al sistema financiero y aumentar los recursos disponibles para las mipyme:

- Generación de estadísticas e información desagregada y detallada sobre el mercado de crédito que permita mejorar la caracterización de la demanda y oferta de financiamiento productivo: esto es fundamental para mejorar la calidad de las regulaciones y el desarrollo de productos financieros para diferentes segmentos de empresas.
- Desarrollo del mercado de crédito: promover el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la oferta de crédito y de los clientes:
  - ✓ Ampliar el alcance del FOGAPY y potenciar su uso como instrumento para incentivar la formalización; por ejemplo, seleccionando sus beneficiarios a partir de las empresas que participan en los programas de capacitación o con cédulas MIPYMES.
  - ✓ Crear o fortalecer áreas especializadas en atención a las mipyme dentro de los bancos y cooperativas de crédito que cuenten con análisis de riesgo que incorporen elementos particulares del segmento (como referencias de clientes y proveedores, historiales de pagos en casas de créditos y otros prestamistas) e indicadores cuantitativos y cualitativos para dar seguimiento a la cartera de clientes.
  - ✓ Facilitar la apertura de cuentas bancarias a las empresas aprovechando las experiencias positivas con aperturas de cuentas personales digitales. Un ejemplo reiterativo que dieron las empresas en los grupos focales fue que el Banco Nacional de Fomento (BNF) podría otorgar de manera simple una cuenta bancaria básica a las empresas que terminen el proceso de registro bajo la modalidad EAS.
  - ✓ Crear productos bancarios para las mipe, específicamente aquellas que se inscriben bajo la figura societaria de EAS.
  - ✓ Promover productos financieros condicionados para empresas en transición a la formalización, con desembolsos por tramos.
- Financiamiento no tradicional: fomentar el crecimiento de nuevos mercados y sus instrumentos de financiamiento (Fintech, mercado de capitales, etc.). Una opción que

---

<sup>18</sup> En diciembre de 2022 se aprobó la nueva ley de contrataciones públicas que simplifica los procedimientos de contratación en dos tipos: i) licitación pública (contrataciones superiores a 5.000 jornales mínimos), y ii) licitación de menor cuantía (contrataciones inferiores a 5.000 jornales mínimos) que estará reservada preferentemente para las mipyme.

se mencionó es la regulación del *crowdfunding* (micro mecenazgo o financiación colectiva) en Paraguay.

#### **5.B. DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GOBERNANZA**

Las propuestas descriptas tienen como elementos subyacentes la minimización del impacto de aquellas cuestiones que desincentivan el registro y la maximización de las oportunidades asociadas a operar en la formalidad. Sumado a esto, el éxito de una política de formalización no depende solamente de un buen diseño, que considere los incentivos adecuados, sino también del modo en que las políticas se implementan y de la efectividad del Estado para hacerlo (Ulyssea, 2020; Vargas, 2015). Por ello, las políticas de formalización deben contemplar que las empresas tendrán diferentes necesidades y enfrentarán obstáculos diversos según sus características y, por lo tanto, las herramientas deben diseñarse de manera diferenciada, atendiendo además a los distintos grados de formalidad de cada una y estableciendo objetivos graduales para moderar los costos.

En este marco, se propone el establecimiento de una mesa interinstitucional para facilitar la gobernanza de una política que promueva la formalización. Para complementar esta función de gobernanza, se propone la creación de cuatro comisiones ejecutivas que trabajen para implementar los bienes públicos y atiendan las fallas de mercado, agrupadas en los cuatro ejes mencionados anteriormente en este estudio. Este esquema de trabajo está basado en las mejores prácticas derivadas de la experiencia internacional, como por ejemplo las Mesas Ejecutivas (ME) en Perú (Ghezzi, 2019), que también se han implementado en otros países de la región (recuadro 1). Las ME son una herramienta de desarrollo productivo para resolver problemas de coordinación bajo un enfoque de acción y ejecución. Su objetivo es identificar restricciones que limitan la productividad de un sector específico de la economía e implementar soluciones para destrabar los obstáculos. Desde el punto de vista operativo, las ME funcionan como un grupo de trabajo interinstitucional que concentra a las principales partes interesadas públicas y privadas. Estas se reúnen periódicamente y cuentan con equipos dedicados exclusivamente al funcionamiento de las ME, que coordinan y organizan las tareas necesarias para asegurar el cumplimiento de los objetivos. Paraguay también cuenta con experiencias de plataformas e instancias de coordinación público-privada que resaltan la importancia de este tipo de instrumentos para abordar distintos desafíos que requieran esfuerzos mixtos (recuadro 2).

### **Recuadro 1. Mesas Ejecutivas: experiencias internacionales**

#### **Perú**

Perú es pionero en implementar este tipo de iniciativas. En 2002 se creó el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), una instancia que integra el sector público y la sociedad civil para lograr acuerdos y compromisos orientados a aumentar la productividad de las empresas. En 2016, los alcances e instrumentos del CNC se ajustaron para incluir la formalización bajo su órbita, y como un área de trabajo, al entender que la informalidad afecta la productividad de las empresas y sus posibilidades de competir en mercados nacionales e internacionales. A partir de 2016, los instrumentos de articulación estratégicos se complementaron con la creación de un conjunto de Mesas Ejecutivas (ME), cuyo objetivo principal es identificar las restricciones que limitan la productividad de un sector o un factor para implementar soluciones que las eliminen. Se trata de un instrumento liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas que ejecuta planes de trabajo sectoriales o temáticos coordinando actividades entre sectores público-público, público-privado y privado-privado. Como instrumento de política, las ME permiten desarrollar soluciones concretas para sectores o temas a partir de planes de trabajo consensuados. Las soluciones pueden incluir la mejora de estadísticas; la creación o modificación de instituciones; el diseño, rediseño y lanzamiento de programas públicos; la creación o ajuste de normas, etc. Se encuentran activas 11 ME, 8 de las cuales tienen carácter sectorial (forestal, acuícola, pesca, minería/energía, turismo, gastronomía, industria naval y textil), 2 son transversales (innovación y micro y pequeñas empresas [mipe]), y la restante apunta al impulso y desarrollo de los mercados de abastos.

#### **Chile**

En mayo de 2022, Chile implementó las ME para la Productividad, lideradas por el Ministerio de Economía. En una primera etapa, se identificaron cuatro sectores prioritarios para trabajar: i) turismo; ii) economía creativa; iii) construcción, y iv) alimentos. Las mesas se reúnen mensualmente, pero entre los encuentros pueden realizarse reuniones bilaterales público-privadas para avanzar con alguna solución específica. A fines de 2022 se habían logrado solucionar 16 trabas y otras 18 soluciones estaban en proceso de implementación. Dada la importancia del instrumento y los resultados alcanzados, se incorporaron al presupuesto general de la nación 2023 y se está considerando la ampliación a nuevos sectores.

#### **Argentina**

El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene implementadas cuatro ME en los siguientes sectores: i) gastronomía; ii) audiovisual; iii) salud, y iv) turismo. Están orientadas a simplificar regulaciones o trámites administrativos; fomentar la inserción internacional; incentivar la innovación y el acceso al financiamiento, y orientar la capacitación y formación a las necesidades del mercado.

## **Recuadro 2. Experiencias de coordinación público-privada en Paraguay**

### **Mesa de financiamiento de las mipyme**

Un antecedente relevante en Paraguay es la mesa de financiamiento de las mipyme conformada en 2022 y coordinada por el MIC conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y con el acompañamiento técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Convocó a representantes de otras entidades públicas (BCP, AFD, BNF, CAH), gremios y asociaciones de mipyme, instituciones financieras y representantes de la cooperación internacional. El propósito es identificar las barreras en el acceso a crédito por parte de las mipyme, y proponer soluciones concretas para superarlas, que se agrupan en cuatro ejes temáticos: i) información; ii) desarrollo del mercado de créditos; iii) normativas, y iv) financiamiento alternativo. A continuación, se resumen los principales avances en 2022:

- Información: el MIC, en coordinación con otras instituciones públicas, avanzó en la interconexión de sus bases de datos a fin de obtener información estadística de las mipyme que acceden a créditos y sus características, datos que no estaban disponibles hasta entonces. Los resultados preliminares se presentaron en el V Foro de MIPYME, que tuvo lugar en noviembre de 2022. Un primer producto de estos esfuerzos será un boletín estadístico que se publicará periódicamente.
- Desarrollo del mercado de crédito: como resultado de un trabajo conjunto entre la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y el MIC, se diseñó e implementó el “Fondo de Garantía para la Mujer” (FOGAMU), que cuenta con financiamiento del Gobierno de Taiwan. Además, a partir de un trabajo conjunto con la Fundación Sparkassentiftung se desarrolló una plataforma de educación financiera en el Portal de Servicios del Viceministerio de MIPYME del MIC para brindar capacitación a las empresas en el área de Finanzas.

### **Laboratorio Participativo para la Formalización del Empleo en Paraguay (LabMTESS)**

A fin de fortalecer la Estrategia Integral de Formalización del Empleo 2018-2023, en 2020 el MTESS, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OIT, creó el LabMTESS en Paraguay. Se trata de un espacio colaborativo compuesto por actores del sector público y privado, de la sociedad civil y de los organismos internacionales. Su objetivo es identificar los obstáculos y oportunidades para la formalización del empleo y plantear soluciones basadas en evidencia a partir de ciclos de aprendizaje que involucran etapas de descubrimiento, exploración, experimentación y crecimiento de soluciones validadas. Se utiliza el enfoque de la cadena de valor, considerando las dinámicas laborales, productivas y contractuales dentro de una cadena de valor específica. Los sectores analizados hasta el momento son: construcción, corte y confección y trabajo doméstico.

### **Consejo de Desarrollo Económico, Social y Medioambiental de Ciudad Del Este (CODELESTE)**

CODELESTE se creó en 2015 y está conformado por instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil organizada. CODELESTE actúa como órgano consultivo de asesoramiento al gobierno municipal, departamental y nacional, articulando acciones interinstitucionales y formulando y proponiendo políticas de desarrollo económico, social, laboral, medioambiental y cultural. Cuenta con 83 instituciones-miembro con voz y voto. Además, puede sumar profesionales idóneos –como voluntarios– para que aporten sus conocimientos y habilidades en proyectos específicos. Está organizado bajo una comisión directiva interinstitucional y, en términos operativos, cuenta con cámaras técnicas de acción que son grupos de trabajo conformados por temas específicos; por ejemplo, turismo, desarrollo económico, salud, educación e infraestructura.

La creación de una mesa interinstitucional permitiría establecer acuerdos básicos y estratégicos entre instituciones públicas y el sector privado con el objetivo de encarar un proceso de formalización a largo plazo, pero con acciones específicas que deben llevarse a cabo en el corto y mediano plazo. Esto obedece a que en los espacios abiertos de entrevistas, grupos focales y talleres de validación se resaltó la necesidad de espacios de debate y de acción conjunta entre el sector público, el sector privado, la academia y las organizaciones de la sociedad civil, a fin de mejorar el desarrollo económico.

La mesa debe integrar instituciones públicas y entidades de la sociedad civil que representan grupos o intereses vinculados con la formalización. Para asegurar que se mantenga el compromiso con la acción transformadora, la mesa requiere una instancia ejecutiva más reducida, así como una secretaría técnica, que tiene entre sus funciones gestionar las comisiones temáticas.

Estas comisiones ejecutan una agenda de trabajo concentrada en proveer o mejorar los bienes públicos (por ejemplo, el fortalecimiento de las estadísticas mencionadas en las recomendaciones, o la propia coordinación que surge de la comisión) y corregir las fallas de mercado que afectan la formalidad. Sus acciones son más concretas y de corto plazo y requieren un equipo de trabajo con dedicación exclusiva.

Para ambos niveles –la mesa y las comisiones–, es importante adoptar indicadores, fijar metas y medir el progreso. Al respecto, se recomiendan algunos indicadores de medición: cantidad de empresas registradas, porcentaje de empresas registradas que se mantienen en el sistema, porcentaje de empresas formales que son bancarizadas o cantidad de empresas que expiden facturas según datos del INE o la SET, por citar algunos ejemplos que se señalan en la literatura específica. Si bien la falta de disponibilidad de estadísticas productivas desagregadas representa un desafío para estos fines, a la vez puede constituir un incentivo para la construcción de datos que sirvan de insumo para la toma de decisiones en materia de política productiva.

Un elemento clave de respaldo al éxito de las acciones que han de implementar la mesa y las comisiones es la estrategia de comunicación y toma de conciencia dirigida a los diferentes actores a fin de combatir la mala percepción sobre los servicios y la gestión administrativa del Estado, y también orientada a mejorar la respuesta del Estado a los problemas del sector productivo. La estrategia debe contemplar un monitoreo que permita conocer una línea de base, así como los cambios que se generan en los conocimientos, las percepciones y las actitudes del sector empresarial.

## **6. REFLEXIONES FINALES**

Durante los últimos años, Paraguay ha crecido a un ritmo superior respecto a muchos de sus pares de la región partiendo de niveles de ingreso inferiores, lo que le ha permitido ir cerrando paulatinamente sus brechas de desarrollo. No obstante, al igual que la mayoría de los países de América Latina, ha caído en una trampa de baja productividad y alta informalidad, con una economía poco dinámica más allá de los sectores tradicionales, en la cual el crecimiento estuvo apuntalado por la acumulación de factores productivos más que por ganancias de productividad. Todo esto representa un obstáculo importante para la dinamización del sector productivo, la generación de empleos de calidad y la mayor disponibilidad de ingresos fiscales.

A nivel micro, se refleja en la alta polarización de la estructura empresarial, con una gran mayoría de empresas unipersonales o pequeñas con niveles de productividad muy limitados, empleados con habilidades y remuneraciones bajas y perspectivas de crecimiento prácticamente nulas. La informalidad es, en este contexto, la manifestación de diferentes obstáculos que impiden el desarrollo empresarial y la transición de ideas o emprendimientos a negocios.

Este trabajo tuvo por objetivo, por un lado, ahondar en los motivos que impiden que las empresas se formalicen o incrementen su grado de formalidad en Paraguay. El relevamiento presentado evidencia que las causas de la informalidad empresarial son múltiples, y que se

conjugan razones institucionales, culturales y económicas. Por otro lado, el estudio se propuso comprender cuál es la percepción acerca de la política pública tendiente a impulsar procesos de formalización en Paraguay y, a partir de ese diagnóstico, esbozar propuestas para mejorarlas.

En la región pueden encontrarse diferentes experiencias vinculadas a las propuestas que aquí se presentan. En particular, diversos países han desplegado esfuerzos para racionalizar los trámites de creación formal de las empresas y diseñar regímenes tributarios simplificados, tal como lo ha hecho Paraguay. Las experiencias más exitosas no solo han acelerado los tiempos de registro, sino que fundamentalmente han simplificado los procedimientos relativos a la tributación y las cotizaciones sociales, sincronizando pagos y unificando ventanillas. Sin embargo, las medidas tendientes a disminuir los costos tributarios y de gestión no han sido suficientes por sí mismas para incidir en las tasas de informalidad. En consecuencia, la evidencia internacional revela que es necesario adoptar una estrategia integral para la formalización de las empresas, adaptada a las particularidades propias de cada país y de su tejido empresarial, y teniendo en cuenta factores como tamaño, productividad y perspectivas de crecimiento de las empresas.

Por ello, contar con diagnósticos como el que aquí se presenta constituye una herramienta clave. En este marco, las medidas de simplificación de trámites y reducción de costos transaccionales deben complementarse con programas de desarrollo empresarial que mejoren la productividad de las empresas, campañas de difusión y comunicación y medidas tendientes a favorecer el cumplimiento de la reglamentación.

Un elemento importante de los programas orientados a mejorar la productividad de las empresas y, por lo tanto, de la política de formalización, es la identificación del grupo en el que se focaliza el tratamiento. Desde el punto de vista del uso de recursos públicos escasos, la recomendación en base a mejores prácticas internacionales sugiere concentrarse en aquellas empresas con mejores perspectivas de crecimiento e integración a mercados más exigentes. No obstante, este tipo de práctica puede excluir un gran número de emprendimientos de baja rentabilidad surgidos por necesidad que no cuentan con una alternativa viable para generar ingresos, al menos en el corto plazo. Así, también resulta necesaria la elaboración de programas masivos basados en soluciones estandarizadas que mejoren el ingreso disponible generado por este tipo de emprendimiento (por ejemplo, mediante la mejora de la compra de insumos y la gestión financiera, incorporando tecnologías de información para la comercialización).

Más allá de las iniciativas tendientes a simplificar los procesos y reducir los costos de la formalidad, resulta fundamental incrementar los beneficios para las empresas que conlleva operar formalmente y mejorar la percepción que de ellos tiene el sector privado, buscando un equilibrio entre incentivo y fiscalización. Dicho esto, las iniciativas en este sentido son más escasas, tanto en Paraguay como a nivel internacional (Chacaltana, 2009).

Por otra parte, la evidencia internacional sugiere que el éxito de las políticas de formalización depende también del diseño de los marcos regulatorios, la capacidad para ejecutar las políticas públicas y la efectividad del Estado (Ulyseas, 2020; Vargas, 2015). En este sentido, se torna fundamental, por un lado, la construcción de capacidades públicas, tanto para diseñar como para implementar determinadas políticas. Estas capacidades comprenden tanto habilidades técnicas como también recursos financieros para llevar adelante las políticas. Por otro lado, es

crucial contar con el compromiso e involucramiento de todos los actores: del sector público en diferentes niveles de gobierno, de los emprendedores y empresarios, y de las organizaciones y asociaciones que los nuclean, así como también de otras representaciones de la sociedad civil.

Del relevamiento realizado se desprende que las medidas tendientes a la formalización aplicadas hasta el momento en Paraguay han tenido una implementación heterogénea, pues se han recogido experiencias disímiles ante un mismo instrumento, siendo su alcance limitado. A raíz de ello, los indicadores de informalidad no han experimentado mejoras significativas en las últimas dos décadas. Además, existe una amplia heterogeneidad entre las empresas de la que poco se conoce más allá de su tamaño. En este sentido, del trabajo surge la necesidad de: i) incrementar la información para mejorar el diseño de las políticas públicas y el proceso de toma de decisiones de empresas y mercados (por ejemplo, el financiero), y ii) mejorar la coordinación a través de espacios público-privados que generen agendas de trabajo efectivas. El fortalecimiento de estos dos bienes públicos es fundamental para que el conjunto de medidas aisladas se conforme como un cuerpo articulado de política que, integrado a una estrategia de desarrollo productivo, permita romper el círculo vicioso de informalidad y baja productividad.

Por último, una estrategia de desarrollo productivo más amplia también debe incluir políticas orientadas al fomento de un ambiente de negocios y programas que favorezcan el crecimiento de las empresas productivas y la generación de empleos formales que constituyan una alternativa laboral para un conjunto de trabajadores independientes informales con escasas posibilidades de formalizarse, aun cuando las barreras a la formalización sean mitigadas dadas las bajas perspectivas de alcanzar ciertos umbrales de rentabilidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abdixhiku, L., B. Krasniqi, G. Pugh *et al.* 2017. Firm-level determinants of tax evasion in transition economies. *Economic Systems*. 41(3): 354–366. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2016.12.004>.
- Alcázar, L., R. Andrade y M. Jaramillo. 2010. Panel/tracer study on the impact of business facilitation processes on enterprises and identification of priorities for future business enabling environment projects in Lima, Peru. Report 5: impact evaluation after the third round. Report to the International Finance Corporation. Mimeo.
- Almeida, E., F. Bastos, A. Quijada *et al.* 2018. Paraguay: Rutas para el Desarrollo. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ayala, D. 2016. Ocupación informal en Paraguay. Evolución, características y acciones de políticas públicas. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [https://www.mtess.gov.py/application/files/3515/7850/2421/Empleo\\_Informal\\_en\\_Paraguay.pdf](https://www.mtess.gov.py/application/files/3515/7850/2421/Empleo_Informal_en_Paraguay.pdf).
- Baruj, G., J. Jara, J. P. Ventura *et al.* 2017. Consultoría para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para las MIPYMES en Paraguay. Diagnóstico del sector, lineamientos estratégicos y áreas generales de intervención recomendadas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2014. Nota Sectorial sobre Competitividad e Innovación: Hacia un Sistema de Innovación Inclusivo. IFD/CTI.
- Bernal, R., M. Meléndez, M. Eslava *et al.* 2017. Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms' Employment and Wages after the 2012 Colombian Tax Reform. *Economía*. 18(1):41–74.
- Bruhn, M. 2011. License to sell: the effect of business registration reform on entrepreneurial activity in Mexico. *Review of Economics and Statistics*. 93 (1):382–6.
- Bruhn, M. y D. McKenzie. 2013. Entry regulation and formalization of micro enterprises in developing countries. Policy Research Working Paper 6507. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Casalí, P., E. Vezza, D. Sanabria *et al.* 2018. Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay (Núm. 6; Informes técnicos). OIT Cono Sur.
- Castells, M. y A. Portes. 1989. World underneath: The origins, dynamics, and effects of the informal economy. En: Portes, A., M. Castells y L. Benton. *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Págs. 11–37. John Hopkins University Press.
- Chacaltana, J. 2009. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua (Núm. 88; Macroeconomía y desarrollo). CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5458>.
- Chacaltana J., V. Leung y M. Lee. 2018. New technologies and the transition to formality: The trend towards e-formality. Employment Policy Department, WP 247. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cárdenas, M. y S. Rozo. 2007. La informalidad empresarial y sus consecuencias: ¿Son los CAE una solución? Disponible en: [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/802/WP\\_2007\\_No\\_38.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/802/WP_2007_No_38.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein. 2014. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dabla-Norris, E., M. Gradstein y G. Inchauste. 2008. What Causes Firms to Hide Output? The Determinants of Informality. *Journal of Development Economics*. 85(1–2): 1–27. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jdevec.2006.05.007>.
- 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. Policy Research Working Paper 6435. Washington, D. C: Banco Mundial.
- De Soto, H. 1987. *El otro sendero: La revolución informal*. Sudamericana.
- Deelen, L. 2015. Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Dini, M. 2019. Centros de desarrollo empresarial en América Latina: Lecciones de política de cinco experiencias institucionales.
- Elgin, C., M. A. Kose, F. Ohnsorge y S. Yu. 2021. Understanding the Informal Economy: Concepts and Trends. En: Ohnsorge F. y S. Yu. *The Long Shadow of Informality. Challenges and Policies*. Págs. 35–91. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Fajnzylber, P., W. F. Maloney y G. V. Montes-Rojas. 2011. Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES program. *Journal of Development Economics*. 94(2): 262-276.
- Feenstra, R. C., R. Inklaar y M. P. Timmer. 2015. The Next Generation of the Penn World Table. *American Economic Review*. 105(10): 3150-3182. Disponible en: [www.ggdcc.net/pwt](http://www.ggdcc.net/pwt).
- Floridi, A., B. Demena y N. Wagner. 2021. The bright side of formalization policies! Meta-analysis of the benefits of policy-induced versus self-induced formalization. *Applied Economics Letters*. 28:20: 1807-1812.
- Furtado, J. E. 2012. Desarrollo empresarial en Brasil. FINEP, apoyo a la innovación y el emprendimiento. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. Nro. 5. Caracas: CAF. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/368>.
- Gaarder, E. y J. Van Doorn. 2021. Formalización de empresas: Una Introducción. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_768032.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_768032.pdf).
- Galiani, S., M. Meléndez y C. N. Ahumada. 2017. On the effect of the costs of operating formally: New experimental evidence. *Labour Economics*. 45: 143-157.
- Garicoche Centurión, J. 2020. El sector informal en el ingreso laboral en el Paraguay. Año 2018. *Población y Desarrollo*. 26(50): 29–41.
- Ghezzi, P. 2019. Mesas ejecutivas en Perú: Una tecnología para el desarrollo productivo. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de discusión Nro. idb-dp- 711. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0001856>.
- Ghezzi, P. y J. García Carpio. 2022. Las MYPE en Perú: saltando la valla de la calidad para contribuir al crecimiento y al desarrollo. Monografía del BID, 993.

- Gray, S. y J. Black. 2003. Small Business Development Centers: Challenges and Opportunities. *Journal of Small Business Strategy*. 14(2).
- Hsu Rocha, R. y A. de Farias. 2021. Formality Cost, Registration and Development of Microentrepreneurs: Evidence From Brazil.
- Husmanns, R. 2004. Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment. Working paper Núm. 53. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Jaramillo, M. 2009. Is there demand for formality among informal firms? Evidence from microfirms in downtown Lima (Núm. 12; Discussion Paper). DIE.
- Jessen, J. y J. Kluge. 2019. The effectiveness of interventions to reduce informality in low and middle income countries. *Global Employment Policy Review*. Background Paper Nro. 1. International Labour Organization.
- Kaplan, D., E. Piedra y E. Seira. 2011. Entry regulations and business start-ups: Evidence from Mexico. *Journal of Public Economics*. 95 (11-12): 1501–15.
- Kenechi Onyima, J. y N. Cordelia Ojiagu. 2017. Digital Technology and Formalization of Informal Businesses: A Case of African Traditional Spiritualists. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*. 7(11): 599–609.
- Krakowski, M. 2005. Determinants of the Informal Economy: The Importance of Regional Factors Núm. 313; HWWA Discussion Paper. Hamburg Institute of International Economics (HWWA).
- Krasniqi, B. A. y C. C. Williams. 2020. Does informality help entrepreneurs achieve firm growth? Evidence from a post-conflict economy. *Economic Research-Ekonomiska Istraživanja*. 33(1): 1581–1599. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1331677X.2020.1756369>.
- Machado, R. 2014. The Informal Economy in Peru: Magnitude and Determinants, 1980-2011. *Apuntes*. 41(74): 191–227.
- Masi, F. 2002. Sector informal y cuentapropismo en el Paraguay. *Economía & Sociedad*. Vol. 7.
- McKenzie, D. y Seynabou Sakho. 2010. Does it pay firms to register for taxes? The impact of formality on firm profitability. *Journal of Development Studies*. 91: 15–24.
- Mullainathan, S. y P. Schnabl. 2010. Does less market entry regulation generate more entrepreneurs? Evidence from a regulatory reform in Peru. International differences in entrepreneurship (Págs.159-177). University of Chicago Press.
- Naritomi, J. 2016. Consumers as tax auditors. Documento de trabajo. London School of Economics. Disponible en: [http://www.iipf.org/papers/Naritomi-Consumers\\_as\\_tax\\_auditors-151.pdf](http://www.iipf.org/papers/Naritomi-Consumers_as_tax_auditors-151.pdf).
- OECD/ILO. 2019. Tackling Vulnerability in the Informal Economy. OECD Publishing.
- Olmedo Colarte, C. A. 2019. La dimensión socio-política de la informalidad económica en Paraguay. Explorando la cultura del incumplimiento. ACADEMO (Asunción): *Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*. 6(1): 81–87.
- Perry, G., W. Maloney, O. Arias et al. 2007. *Informality: Exit and exclusion*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Pignatti, C. 2018. Enforcement and Compliance with Labour Legislation: The Effect of the Colombian “Action Plan”. Mimeo.

- Pisani, M. 2019. The Business Impact on Formal Enterprises in the Metropolitan Region of Paraguay (Working Papers Series). Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Pisani, M. y F. Ovando Rivarola. 2019. Understanding the Determinants of Economic Informality in Paraguay. A Kaleidoscope of Measures. Palgrave Macmillan.
- Pomeranz, D. 2015. No taxation without information: Deterrence and self-enforcement in the value added tax. *American Economic Review*. 105(8): 2539-2569.
- PRO Desarrollo. 2019. La eficiencia del Gasto Público y su relación con la informalidad. Asunción: MENTU Aliados. Disponible en: <https://pro.org.py/wp-content/uploads/2021/11/Pro-Desarrollo-2019-La-eficiencia-y-el-gasto-publico-y-su-relacion-con-la-informalidad.pdf>.
- . 2020. Economía Subterránea en Paraguay, el contexto COVID y el derecho a ser formal. Asunción: MENTU Aliados. Disponible en: <https://pro.org.py/wp-content/uploads/2021/12/Pro-Desarrollo-2020-Economia-Subteranea-en-Paraguay-el-contexto-COVID-y-el-derecho-a-ser-formal.pdf>.
- . 2021. Economía Subterránea en Paraguay y el desafío de la formalización. Asunción: MENTU Aliados. Disponible en: <https://pro.org.py/wp-content/uploads/2021/12/Pro-Desarrollo-2021-Economia-Subteranea.pdf>.
- Rocha, R., G. Ulysea y L. Rachter. 2018. Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil. *Journal of Development Economics*. 134: 28-49.
- Ronconi, L. y J. Colina. 2011. Simplificación del registro laboral en Argentina: Logros obtenidos y problemas pendientes (No. IDB-WP-277). IDB Working Paper Series.
- Ruppert Bulmer, E. 2018. Defining informality vs mitigating its negative effects. *IZA World of Labor*. Vol. 442. Disponible en: <https://doi.org/10.15185/izawol.442>.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y J. Chacaltana. 2018. Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Lima: OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. FORLAC.
- Santander, H. 2017. Paraguay: situación actual de las mipymes y las políticas de formalización. Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para el Cono Sur de América Latina. Informes Técnicos OIT Cono Sur Nro. 3.
- Souza, P. y V. Tokman. 1976. El sector informal urbano en América Latina. *Revista Internacional del Trabajo*. 94(3): 385–397.
- Ulysea, G. 2020. Informality: Causes and Consequences for Development. *Annual Review of Economics*. 12: 525–546.
- Van Elk, K. y J. de Kok. 2014. Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies. GIZ, OIT, BMZ.
- Vargas, J. P. M. 2015. Informality in Paraguay: Macro-Micro Evidence and Policy Implications. IMF Working Papers. Washington, D. C.: FMI.
- Williams, C. y J. Windebank. 2015. Evaluating competing theories of informal employment: Some lessons from a 28-nation European survey. *International Journal of Business and Globalisation*. 15(1): 45–62.

## ANEXO 1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Para llevar a cabo las entrevistas se contactó a 21 entidades públicas y privadas, de las cuales 19 participaron. En cada entrevista participaron de 1 a 3 actores clave por entidad. Las entrevistas se realizaron en formato virtual y su duración aproximada fue 60-90 minutos. En el cuadro A1.1 figura la lista de participantes.

**Cuadro A1.1. Participantes en las entrevistas**

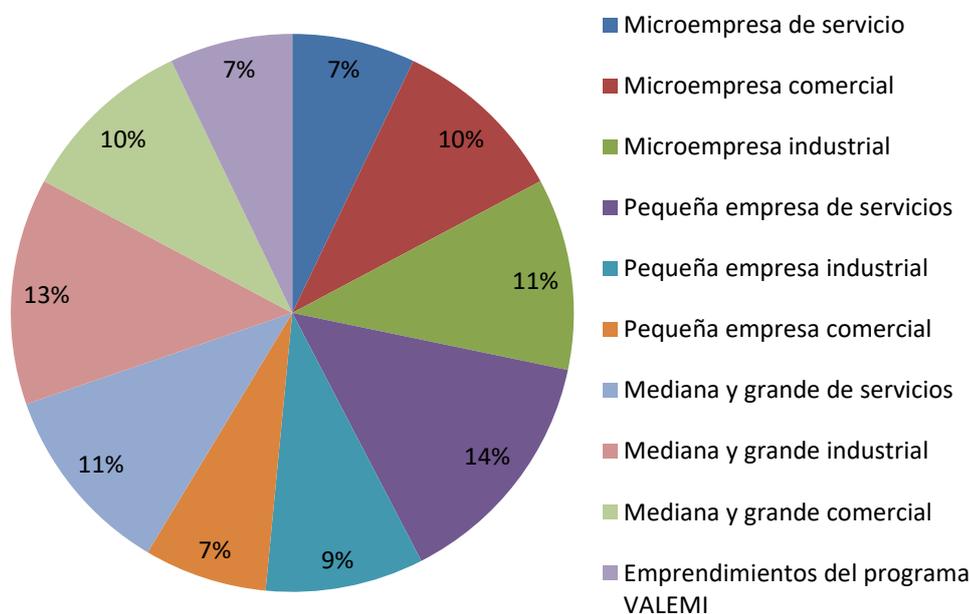
Sector público	Sector privado, academia y sociedad civil
Banco Nacional de Fomento (BNF)	Unión Industrial Paraguaya (UIP)
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)	Universidad Nacional de Asunción (UNA)
Instituto de Previsión Social (IPS)	Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO)
Municipalidad de Asunción	Club de Ejecutivos
Ministerios de Industria y Comercio (MIC)	Asociación de Emprendedores del Paraguay (ASEPY)
Instituto Nacional de Estadísticas (INE)	Federación MIPYMES
Subsecretaría de Estado y Tributación (SET)	Consejo de Contadores del Paraguay
Secretaría Técnica de Planificación (STP)	Colegio de Contadores del Paraguay
Dirección Nacional de Aduanas (DNA)	
Ministerio de Hacienda	
Comisión Nacional de Valores	

Fuente: elaboración propia.

Para los grupos focales se contactaron a 414 empresas, de las cuales 127 confirmaron su participación. Los grupos focales se realizaron en formato virtual y en total se conectaron 70 empresas. Los participantes fueron contactados por medio de entrevistas telefónicas asistidas por computadora CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*), en las que se les entregó un cuestionario para identificar perfil y sector. Se llevaron a cabo un total de 10 conversatorios con una duración aproximada de 90 minutos, distribuyendo a las empresas participantes en función de su tamaño y de la clasificación del MIC y sector (industria, servicios o comercio), tal como se detalla en el gráfico A1.1.

Del total de empresas que confirmaron su participación, si se toma en cuenta el número de empleados, 59% eran microempresas (1-10 empleados); 23%, pequeñas empresas (11-30 empleados); 8%, empresas medianas (31-50 empleados), y 10%, empresas grandes (más de 50 empleados).<sup>19</sup>

**Gráfico A1.1. Tamaño y sector de las empresas participantes en los grupos focales**



Fuente: elaboración propia con información relevada de los grupos focales.

Nota: los beneficiarios del programa VALEMI son mipempe o los emprendedores que reciben un *voucher* para ejecutarlo con un proveedor de servicios digitales o creativos.

### *La convocatoria*

Finalmente, se realizaron dos talleres de validación, uno con el sector público y otro con el sector privado, en formato presencial. En el primero participaron funcionarios de 10 instituciones públicas: MTESS, IPS, MIC, INE, Ministerio de Hacienda, SET, DNA, BNF, MITIC, STP. En el segundo, participaron representantes de cinco gremios, asociaciones y federaciones: UIP, CAPECO, ASEPY, Consejo de Contadores del Paraguay y Colegio de Contadores del Paraguay.

<sup>19</sup> Estratificación en base a la Ley 4.425, que establece el marco regulatorio para promover la creación, el desarrollo y la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme).

## ANEXO 2. POLÍTICAS DE FORMALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Cuadro A2.1. Incentivos a la formalización en América Latina y el Caribe**

Países	Reducción de trámites	Desarrollo empresarial	Tributarias	Empleo	Crediticias
Paraguay	SUACE			Modalidades contractuales especiales	FOGAPY
	EAS	Cédula MIPYMES			Cédula MIPYMES
	Cédula MIPYMES	Programas a través de SINAFOCAL	IRE Simple/ IRE Resimple	Campañas de comunicación	Ley de inclusión financiera (pendiente)
	PAC Móvil			Laboratorio MTESS	
Brasil		FINEP firmó un Convenio de Cooperación General con SEBRAE, a fin de definir acciones conjuntas para la promoción de innovación en mipe.		Ley del Micro-emprendedor Individual (MEI).	
	SIMPLES Nacional o Súper SIMPLES		SIMPLES Nacional o Súper SIMPLES	Gran impulso para la formalización de las microempresas y de los trabajadores independientes o por cuenta propia. Además, esto ha significado una ampliación de la protección social para trabajadores en pequeñas empresas brasileñas.	Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO).
	Ley del Micro-emprendedor individual (MEI)	A fines de 2005, FINEP lanzó el programa <i>Inovar Semente</i> (INNOVAR Semilla), destinado a apoyar a empresas en etapa preoperativa.	Ley del Micro-emprendedor individual (MEI)		
	REDESIM				

					BancoEstado Microempresas
<b>Chile</b>	Ley 20.494 referente a la Agilización de Trámites para la Iniciación de Actividades de Nuevas Empresas.  Ley 20.659/ plataforma "Tu Empresa en un Día"	Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional (OPEN)  Centros de Desarrollo de Negocios (SERCOTEC) (2015)	Régimen de Tributación Simplificada (Nuevo artículo 14 de la Ley del Impuesto a la Renta)	Programa de Buenas Prácticas Laborales en mipyme	Lanzamiento del producto "Cuenta Emprendedor", un medio de gestión financiera para mipe recién constituidas bajo la modalidad de persona jurídica.
<b>Colombia</b>	Centros de Atención Empresarial (CAE)  Ley 1.429 de 2010  Decreto Antitrámites (Nro. 19 de 2012)  Portal Nacional de Creación de Empresas  Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)	Política de Formalización Empresarial (CONPES 3956), 2019  Política Nacional de Emprendimiento (CONPES 4011) (2021)  Centros de Desarrollo Empresarial (MinCIT) (2013)	Ley 590 o Ley MIPYME  Ley 1.429 de 2010  Reforma Tributaria 2013 (Ley 1607 de 2012)	"Colombia se Formaliza" es un programa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) para la formalización de empresas informales, con el propósito de generar más empleos formales y de mejor calidad, con mayores ingresos tanto para poblaciones vulnerables que operan en la informalidad como para pequeños empresarios.	Fondo Nacional de Garantías (FNG), que facilita el crédito formal a micro, pequeñas y medianas empresas.

<b>Costa Rica</b>	Ley 8.220 de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos	Política Nacional de Empresariedad 2030 (Enero 2020)	Ley 9.024 de exención del impuesto a las personas jurídicas para las mipe	Información no disponible	PRONAMYPE
	Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE)	Política de fomento de PYME y al emprendimiento (2010-2014)	Ley 7.092 sobre tasas preferenciales del impuesto a la renta		
		Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras (RNIA)	Ley de Sociedades Anónimas		
<b>Guatemala</b>	Ventanilla Ágil (2006) (registro mercantil, tramites SAT, IGSS y diario oficial)	Política Nacional para el desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	Régimen especial del pequeño contribuyente (IVA y exoneración de renta)	Información no disponible	Fondo para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (2022)
		Promipyme, Viceministerio del Desarrollo de la Mipyme, Ministerio de Economía (2012)			
<b>Honduras</b>	Ley de simplificación administrativa (2002)	Política Nacional de Fomento y Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	No existen diferencias tributarias	Información no disponible	Información no disponible
	Comité para Simplificación Administrativa de Empresas (Honduras Compite)	CDE Mipyme, Secretaría de Desarrollo Económico (2016)	Proyecto de Ley Antievasión		

<b>Nicaragua</b>	Registro único para las Mipyme (en Mific)	Delegaciones Regionales a cargo del Ministerio de Economía Familiar (2007)	Ley de equidad fiscal: cuota fija de 75 córdobas (1,5 años para ME y 1 año para PE)	Información no disponible	Información no disponible
	Ventanilla única en varias localidades				

Fuente: elaboración propia en base a Deelen (2015), Dini (2019), Furtado (2012) y Gaarder y Van Doorn (2021).

**Cuadro A2.2. Impacto de los programas de formalización en países seleccionados**

<b>Instrumento</b>	<b>País</b>	<b>Estudio</b>	<b>Resultado</b>
<b>Ventanilla única</b>	<b>Colombia</b> Centros de Atención Empresarial (CAE)	Cárdenas y Roza (2007)	Aumento de 5% del registro de nuevas empresas
	<b>México</b> Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE)	Kaplan <i>et al.</i> (2011) Bruhn (2011)	Aumento de 4%-5% del registro de empresas Aumento solo en los primeros 15 meses
	<b>Perú</b> Reforma de licencias municipales en Lima	Mullainathan y Schnabl (2010)	Aumento de licencias solo en el primer año
	<b>Brasil</b> Minas Fácil Expresso	Bruhn y McKenzie (2013)	Leve reducción del número de empresas registradas
<b>Incentivos económicos</b>	<b>Perú</b> Cercado de Lima	Alcázar, Andrade y Jaramillo (2010)	Aumento de 10%-12% de la probabilidad de operar con licencia
	<b>Brasil</b> Programa do Microempreendedor Individual	Rocha <i>et al.</i> (2018)	Aumento de 4,8% en formalización de empresas existentes, transitorio
	<b>Brasil</b> SIMPLES	Fajnzylber, Maloney y Montes-Rojas (2011)	Aumento de 6,4% del registro de empresas formales
	<b>Colombia</b> Eliminación de costos de registro	Galiani <i>et al.</i> (2017)	Aumento de 5,5% del registro, pero solo el primer año
	<b>Brasil</b> Lotería con facturas	Naritomi (2016)	Aumento del 23% en recaudación tributaria

<b>Cumplimiento</b>	<b>Chile</b> Cartas del servicio de impuestos internos	Pomeranz (2015)	Aumento de 12% de los ingresos declarados
	<b>Chile</b> Visitas de inspectores municipales	de Andrade, Bruhn y McKenzie (2013)	Aumento de 3% en registro municipal de empresas
	<b>Perú</b> Inspecciones municipales	Alcázar <i>et al.</i> (2010)	Un cuarto de las empresas visitadas se registraron
	<b>Brasil</b> Inspecciones municipales	Bruhn y McKenzie (2013)	Aumento de 21%-27% del registro de empresas visitadas
<b>Laboral</b>	<b>Argentina</b> Simplificación del registro laboral y pago de contribuciones	Ronconi y Colina (2011)	Aumento del 2% del registro laboral y 9% para los nuevos
	<b>Colombia</b> Reducción de costos laborales	Fernández y Villar (2013) Bernal, Meléndez, Eslava <i>et al.</i> (2017)	Reducción de 1,2-2,2% de la tasa de informalidad general Mayores efectos en empresas pequeñas
	<b>Colombia</b> Inspecciones laborales	Pignatti (2018)	Impacto pequeño

Fuente: elaboración propia en base a Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018), Bruhn y McKenzie (2013), Deelen (2015) y Jessen y Kluve (2019).