Nota Técnica DEE N° 002/2021 DIRECCIÓN DE ESTUDIOS ECONÓMICOS



MIPYMES EN PARAGUAY: AVANCE HACIA LA FORMALIZACIÓN

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) son los agentes económicos con mayor capacidad de crear empleo en América Latina y el Caribe; sin embargo, presentan bajos niveles de productividad, relacionados a mayores costos de formalizacióny a un importante déficit del trabajo decente (OIT, 2018). La estructura productiva en Paraguay no es distinta, caracterizada por el predominio de las unidades económicas unipersonales o trabajadores por cuenta propia, y de las de MIPYMES, muchas de ellas de carácter familiar. Este documento analiza la situación de aquellos trabajadores asalariados del sector privado que laboran en MIPYMES y los desafíos de su formalización.

Punto de partida

Las MIPYMES desempeñan un rol fundamental en el desarrollo productivo de los países de la región, dado que la gran mayoría de las empresas en Latinoamérica se encuentran dentro de esta categoría (99,5%), y casi nueve de cada diez compañías son clasificadas como microempresas (OECD/CAF, 2019).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018) señala que los bajos niveles de productividad de este sector, en particular el de los negocios unipersonales y las microempresas, en muchos casos, no permiten asumir los costos de la formalización, así como tampoco otras condiciones que implica el trabajo decente. Mientras que, los empleos en sectores de alta productividad son más reducidos, en sectores de baja productividad —con menores salarios, peores condiciones laborales y poco acceso a protección social— corresponden a una proporción mayoritaria de la fuerza laboral.

La magnitud y persistencia de los déficits de productividad es parte de la llamada heterogeneidad estructural, que caracteriza a América Latina y el Caribe e incide, negativamente, en la capacidad de desarrollo de las economías. La situación no es diferente en Paraguay, por lo que este documento analiza la realidad del sector durante el 2019. Se toma en cuenta este año, para mantener al margen los choques derivados de la pandemia del COVID-19 que afectaron abruptamente las condiciones del mercado laboral, y resultaron en un año atípico para la estadística nacional.

Definición de MIPYMES

En Paraguay, la Ley N° 4.457/2012¹ establece los criterios de clasificación para MIPYMES tomando en cuenta el número de trabajadores ocupados y el monto de facturación bruta anual del ejercicio fiscal anterior.

Los criterios señalados se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Clasificación de las MIPYMES

Clasificación de la empresa	Cant. de ocupados	Facturación anual (Decreto N° 3.698/20)
Microempresa	Hasta 10 personas*	Hasta G. 646.045.491 (USD 104 mil)
Pequeña empresa	Hasta 30 personas	Hasta G. 3.230.227.453 (USD 518 mil)
Mediana empresa	Hasta 50 personas	Hasta G. 7.752.545.886 (USD 1,2 millones)

^{*} Incluidos el propietario y familiares que trabajen en ella.

Fuente: Ley N° 4.457/2012, y Decreto N° 3.698/20

La legislacion vigente excluye de la definición de MIPYMES a las empresas de intermediación financiera, seguros, negocios inmobiliarios y el ejercicio de las profesiones liberales, siempre que estas actividades estén reguladas por leyes especiales.

Esta nota presenta una caracterización de los asalariados privados de las MIPYMES, con miras a analizar su situación desde el punto de vista de la formalización e ingreso a la seguridad social.

Participación de las MIPYMES en la estructura económica y principales características

Una de las características de la estructura productiva nacional es el predominio de unidades económicas caracterizadas como MIPYMES, las cuales adquieren importancia en la economía por su contribución a la generación de empleo, su participación en el número total de empresas y en menor medida, por su contribución al Producto Interno Bruto (PIB). En síntesis, estas empresas proporcionan empleos, ingresos, bienes y servicios dentro de la economía nacional.

Al analizar la estructura económica utilizando la EPHC 2019 del INE, encontramos más de 3,2 millones de personas de 15 años y más ocupadas. Las principales categorías de empleo se detallan en el Gráfico 1, la cual señala la preponderandia del trabajo independiente y asalariado (sobre todo privado).

¹ Reglamentada por el Decreto N° 11.453/2013

Encontramos trabajadores del sector MIPYMES al interior de cuatro categorías de empleo: los asalariados del sector privado, los empleadores o patrones de este segmento empresarial, los cuentapropia y los trabajadores familiares no remunerados. Al menos el 82,5% de los empleados del sector privado corresponden al sector MIPYMES, el cual a los fines de este documento será el grupo de interés.

Por otro lado, el 45,1% del empleo está concentrado en el sector independiente (1,4 millones de personas) que está conformado en mayor proporción por trabajadores por cuentapropia (71%), con más de un millón de ocupados en este segmento. El resto de los trabajadores (8%) se encuentran ocupados en labores vinculadas al empleo doméstico (259 mil personas).

Gráfico 1. Estructura económica, según categoría de empleo. Año 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 del INE.

Para fines analíticos, el grupo de MIPYMES hace referencia exclusivamente a los asalariados privados que trabajan en este tipo de empresas, quienes representan el 27,8% de la fuerza laboral de 15 años y más de edad; al incorporar a los trabajadores por cuentapropia (28,9%) la cifra asciende a 56,6% de la fuerza de trabajo. En esa misma línea, su participación dentro de la población ocupada es tal, que al menos, cuatro de cada diez ocupados del sector privado trabaja en una MIPYME (1.006.942 personas) y con los cuentapropistas conforman el 77,2% de los ocupados.

Cuadro 2. Estructura económica del empleo en la población ocupada de 15 años y más. Año 2019. Se excluye asalariados públicos y trabajadores familiares no remunerados en MIPYMES.

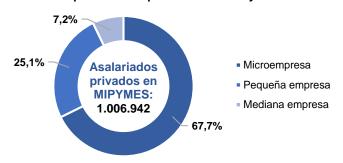
Estructura económica	Cant. de ocupados	Porc. (%)	Acum. (%)
Cuentapropia	1.046.362	39,3	39,3
Microempresa	681.730	25,6	64,9
Pequeña empresa	253.060	9,5	74,4
Mediana empresa	72.152	2,7	77,2
Empresa Grande	348.210	13,1	90,2
Empleo doméstico	259.633	9,8	100,0
Total	2.661.147	100	-
Solo MIPYMES*	1.006.942	37,8	-

^{*} Solo se incluye a los asalariados privados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 del INE.

En términos sencillos, de cada diez trabajadores del sector MIPYMES: siete trabajan en una microempresa (hasta diez personas), dos en una empresa pequeña (entre once y treinta personas) y, uno lo hace en una empresa mediana (hasta cincuenta personas).

Gráfico 2. Participación por tamaño de empresa de los asalariados privados ocupados de 15 años y más. Año 2019.

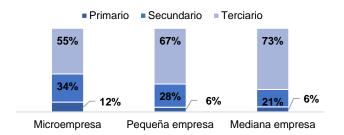


Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 del INE.

a) Sector de la economía y rama de actividad

En todos los estratos de empresas del sector, el empleo se encuentra relativamente especializado en el sector terciario o de servicios (59% del total de los ocupados de MIPYMES). Esta especialización se debe a que los servicios son actividades productivas intensivas en trabajo, y en cierta medida, sobre todo a nivel de MIPYMES, el contenido tecnológico y requerimiento de especialización es menor con relación al exigido en empresas de mayor tamaño (OIT, 2017).

Gráfico 3. Asalariados ocupados en MIPYMES, según tamaño de empresa y sector de la economía. Año 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 del INE.

En cuanto a la rama de actividad económica, el 34,8% de los asalariados privados de las MIPYMES se dedican a la actividad que más empleo genera en el segmento: comercio, restaurantes y hoteles (350.690 personas); el 17,5% a la construcción (175.786 personas), 13,8% trabaja en manufactura (138.926 personas); y, en menor proporción están empleados en empresas agropecuarias, de servicios comunales, sociales o personales, o del rubro del transporte y almacenamiento.

Cuadro 3. Asalariados ocupados en MIPYMES, según sector y rama de actividad económica. Año 2019.

Sector y rama de actividad	Ocupados	% del total
Primario	98.632	9,8
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	98.632	9,8
Secundario	314.712	31,3
Industrias manufactureras	138.926	13,8

Construcción	175.786	17,5
Terciario	593.598	59,0
Comercio, restaurantes y hoteles	350.690	34,8
Servicios com., sociales y personales	92.596	9,2
Transporte, almac. y comunicaciones	48.610	4,8
Otros	101.702	10,1
Total ocupados en MIPYMES*	1.006.942	100,0

^{*} Solo se incluye a los asalariados privados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 del INE.

b) Nivel de instrucción

En la medida que aumenten el acceso y la cobertura de educación, también se verá un incremento en los años de educación de la fuerza laboral. Por ello, adquiere importancia analizar el grado de instrucción de los asalariados ocupados en el sector de estudio, para entender los desafíos en términos de formación y fortalecimiento del capital humano de estas unidades económicas.

Una alta correspondencia entre formación y ocupación podría implicar un mejor desempeño y mayores ganancias. En otras palabras, las políticas educativas y la formación de capital humano, son importantes cuellos de botellas para el crecimiento de la productividad en las MIPYMES.

Los datos señalan que de cada diez asalariados del sector privado ocupados en MIPYMES: dos no han terminado la primaria (23,5%), cinco tienen entre siete y doce años de estudios, equivalente a primaria y secundaria completa (49,7%), y solo tres tienen más de doce años de estudio (26,8%). En términos generales, el promedio de años de estudio de estos trabajadores es de 10 años, mientras en las pequeñas y medianas asciende a cerca de 12.

No obstante, el nivel de educación de la fuerza de trabajo ocupada difiere conforme varía el tamaño de empresa. El 26,6% de las microempresas presentan niveles educativos menores o iguales a seis años de estudio, cifra que se reduce a 16,9% en las empresas medianas. En cambio, la participación de los empleados con más de doce años de estudio, es mayor en las empresas medianas (38,6%) y en las microempresas se reduce 21,6%.

Gráfico 4. Años promedio de estudio de asalariados privados ocupados en MIPYMES. Año 2019. (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 del INE.

Aun así, se verifica que en todos los estratos de empresas del sector, desagregadas por tamaño, el porcentaje de ocupados con siete a doce años de estudios es mayor con respecto a los demás niveles de formación.

La alta concentración del empleo en el rubro del comercio, restaurantes y hoteles (servicios), seguido de la construcción (sector secundario); denota la demanda relativamente baja de profesionalización de empleados. El bajo nivel de educación se traduce en baja productividad e ingresos y, por lo general, las condiciones de trabajo en que opera una buena parte de las MIPYMES desalientan las inversiones en capital humano o atraen mano de obra de menor calificación (OIT, 2017).

c) Informalidad y brechas salariales

La informalidad persiste, sobre todo en los segmentos de menor productividad, incluso si se analiza únicamente a los asalariados privados que se encuentran ocupados en una MIPYME. Este aspecto, caracteriza a las pequeñas empresas en la región. La informalidad es un fenómeno multidimensional donde intervienen factores económicos, estructurales, institucionales y políticos (OIT, 2018).

Para la definición de la Ocupación Informal, se han considerado las recomendaciones de la OIT, adaptándolas a la realidad y circunstancias del país. En el caso de los empleados u obreros privados, son informales aquellos que que no aportan al Sistema de Jubilación o pensión, independiente de la situación de la empresa donde trabaja. Para la estimación de la ocupación informal se tiene en cuenta la ocupación principal. No se incluyen a las actividades agropecuarias, conforme a las recomendaciones de la OIT (INE, 2021).

La formalización en este segmento de trabajadores toma en cuenta la contribución a la seguridad social, o en otras palabras, si aporta a alguna caja de jubilación. Según datos de la EPHC 2019, las microempresas concentran la mayor proporción del empleo informal de los asalariados privados: unas 520 mil personas, que comprenden el 86,4% de sus ocupados. En cambio, la formalización aumenta en la medida que el tamaño de empresa es mayor; en las empresas pequeñas, al menos la mitad de los trabajadores son informales (51,8% o 123.606 personas), sin embargo, en una empresa mediana, la cifra desciende a 40,1% (27.181 personas). En general, alrededor de 670.930 asalariados privados de las MIPYMES pertenecen al sector informal no agrícola (73,9%).

Cuadro 4. Informalidad en asalariados ocupados en MIPYMES. Año 2019.

Asalariados privados	Total -	Ocupados informales	
en MIPYMES	ocupados	Valor absoluto	%
Microempresa	601.928	520.143	86,4
Pequeña empresa	238.606	123.606	51,8
Mediana empresa	67.776	27.181	40,1
Total MIPYMES	908.310	670.930	73,9

^{*} No incluye empleo agrícola.

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 del INE.

En cuanto a la remuneración, al menos seis de cada diez asalariados privados informales perciben un ingreso inferior al salario mínimo legal vigente (SMLV). La cifra es mayor en las microempresas (64,3%) y, en empresas medianas, se encuentra entorno al 53.8%.

Cuadro 5. Remuneración de asalariados informales ocupados en MIPYMES, según tramos del salario mínimo. Año 2019. (%)

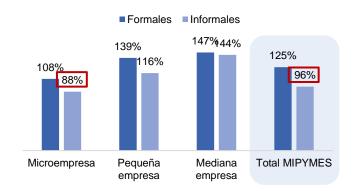
Informales	Menor a 1SMLV	Mayor/igual 1SMLV
Microempresa	64,3	35,7
Pequeña empresa	48,6	51,4
Mediana empresa	53,8	46,2(*)
Total MIPYMES	61,0	39,0

Nota: SMLV julio/ diciembre del 2019 = G. 2.192.839, de acuerdo a datos oficiales del Banco Central del Paraguay (BCP). (*) Menor a 30 casos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 del INE.

Tomando en cuenta el SMLV, es posible estimar la brecha entre la remuneración promedio de los asalariados privados en MIPYMES y este nivel de ingresos. En el sector formal, los datos señalan que en las MIPYMES, los trabajadores perciben en promedio un 25% más del salario mínimo (equivalente a al menos G. 2.741.049). Sin embargo, en el sector informal de los asalariados privados, no llegan a alcanzar el nivel del SMLV, sobre todo en la microempresas, donde en promedio perciben el 88% de ese ingreso (aproximadamente G. 1.929.698).

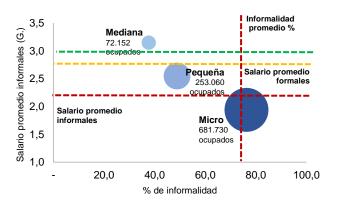
Gráfico 5. Remuneración promedio de asalariados privados ocupados en MIPYMES como porcentaje del salario mínimo. Año 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 del INE.

Al combinar la información precedente en un solo gráfico, se obtiene un resumen claro de la situación de los asalariados privados ocupados en MIPYMES.

Gráfico 6. Informalidad y remuneración de asalariados privados ocupados en MIPYMES. Año 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 del INE.

La mayor cantidad de informales se concentra en el sector de microempresas, cuyo nivel de informalidad y remuneración se encuentran por debajo del promedio de las MIPYMES. Si bien los trabajadores de empresas pequeñas tienen mejoras en términos de formalidad y remuneración, su ingreso promedio todavía es inferior al salario promedio de los formales. Por último, las empresas medianas están en una situación más favorable, con niveles de ingreso y formalización más auspiciosos en relación a las micro y pequeñas empresas.

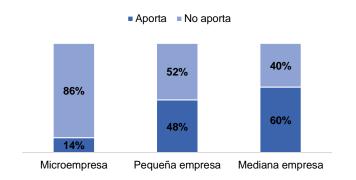
d) Seguridad social y salud

En materia de seguridad social, Paraguay es un o de los países con menor cobertura en la región.

Los datos de la EPHC 2019, señalan que del grupo de estudio, solo el 25,6% (249.582 personas) aporta a una caja de jubilación, apenas una cuarta parte de los asalariados privados ocupados en MIPYMES. Sin embargo, vale mencionar que, de los que aportan, el 96,8% lo hace al Instituto de Previsión Social (IPS), 249.582 personas. Visto desde otra perspectiva, siete de cada diez trabajadores están desprotegidos al no tener ningún tipo de cobertura de seguridad social.

De acuerdo a la categoría, se encuentra que apenas el 14% de trabajadores de microempresas aporta a una caja de jubilación, lo que se va revirtiendo a medida que aumenta el tamaño de empresa, entre las medianas, la tasa de aportantes esta en torno al 60%.

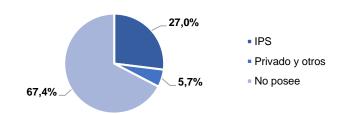
Gráfico 7. Asalariados privados ocupados en MIPYMES que aportan a una caja de jubilación, según tamaño de empresa. Año 2019. No incluye empleo agropecuario.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 del INE.

En cuanto a la tenencia de seguro médico, el 67,4% de los asalariados del sector privado MIPYME, no poseen cobertura de ninguna clase, el 5,7% tiene seguro privado u otros, y el 27% posee seguro médico de IPS (ya sea como titular, jubilado o familiar de un asegurado en IPS).

Gráfico 8. Asalariados privados ocupados en MIPYMES con tenencia de seguro médico. Año 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 del INE.

Los que poseen seguro médico de IPS son alrededor de 271.475 personas, y de acuerdo a su condición se encuentra que de este total: el 90% tienen seguro como titulares (244.049 trabajadores), el 8% son familiares (padres, cónyuge e hijos) y 2% por ser jubilados y/o familiar de éstos.

Los elevados niveles de informalidad son determinantes para la exclusión de los trabajadores de las instituciones del sistema de protección social, incluido el sistema de salud. La vulnerabilidad de los asalariados privados ocupados en MIPYMES, así como la de los demás trabajores del sector, requiere del diálogo social para avanzar hacia políticas y sistemas más inclusivos.

El marco normativo en materia de seguridad social para MIPYMES

Las MIPYMES cuentan con un marco normativo que regula diferentes aspectos del desarrollo de sus actividades (OIT, 2017), el cual se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Legislación específica de micro, pequeñas y medianas empresas en Paraguay (MIPYMES)

Leyes MIPYMES

Consumidor (IPC).

- Ley N° 2.051/03 de contrataciones públicas, artículo 7
- Ley N° 4.457/12 para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)
- Ley Nº 4.933/13 que autoriza la incorporación voluntaria de trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos al seguro social - Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social.
- Ley Nº 5.628/16 que crea el Fondo de garantía para las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Ley N° 5.741/16 que establece un sistema especial de beneficios del sistema de seguridad social (Instituto de Previsión Social, IPS) a los microempresarios.
- Ley N° 5.656/16 de Fomento de la Cultura Emprendedora.

Fuente: "Paraguay: Situación actual de las MIPYMES y las políticas de formalización." Santander, Horacio (OIT, 2017).

La Ley N° 4.457/12 establece la definición legal y las categorías de clasificación en cuanto al tamaño de las empresas considerando el número de trabajadores ocupados y el monto de facturación bruta anual, realizado en el ejercicio fiscal anterior (Ver Cuadro 1). Asimismo, considera MIPYMES a las unidades económicas que, según la dimensión en que organicen el trabajo y el capital, se ocupen del trabajo artesanal, industrial, agroindustrial, agropecuario, forestal, comercial o de servicio².

En lo referente a la seguridad social, la Ley N° 5.741/16 regula la incorporación obligatoria de los propietarios y/o responsables de las MIPYMES al Seguro Social del IPS tanto en calidad de asegurados como así tambien en calidad de empleadores. Como empleadores, los mismos están obligados a cotizar por sus empleados al régimen

² El Decreto N° 3.698/20 actualiza los parámetros del monto de facturación anual para la categorización de las MIPYMES, con un ajuste del 29% en

correspondencia con la variación acumulada del Índice de Precios del

general del IPS³; mientras que, como asegurados, deben cotizar el 23% sobre una base imponible igual al mayor salario mensual declarado y abonado a sus trabajadores. En ambos casos, la base mínima de cotización es el Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV).

Cuadro 7. Condiciones para la inscripción de los propietarios y/o responsables de MIPYMES como sujetos del seguro social del IPS

Condiciones IPS	Descripción		
Base imponible	Mayor salario mensual		
	declarado, no podrá ser menor al		
	salario mínimo legal vigente.		
Tasa de aporte	23% de la base imponible, aporte		
	empleado/empleador v		
	distribución conforme a recursos		
	del IPS señalados en la		
	normativa legal vigente al		
	respecto.		
Prestaciones	5.		
1 restaciones	enfermedad común, accidente y		
	enfermedad profesional,		
	maternidad, invalidez, vejez y		
	muerte conforme al Seguro		
	General Obligatorio (IPS)		
Periodo de referencia	Promedio de los últimos 120		
	salarios mensuales sobre los		
	cuales se cotizó el seguro social ⁴		

Fuente: Art. 4°, Ley N° 5.741/2016.

Conclusiones

Las MIPYMES tienen una fuerte presencia en el mercado laboral paraguayo, ocupando gran porcentaje de la fuerza laboral del pais. Sin embargo, a pesar de su contribución como fuente de empleo, aún carecen de capacidad suficiente para asegurar el trabajo decente a todos sus empleados.

En cuanto a los asalariados privados, el empleo se concentra en sectores de bajo nivel de profesionalización y con requerimientos técnicos menos específicos que en empresas de mayor porte: el comercio, los restaurantes y hoteles, además de la construcción e industria manufacturera, lideran la ocupación en las MIPYMES.

De momento, la formación de estos trabajadores es relativamente baja con promedios de escolaridad que rondarían la secundaria terminada —sobre todo en microempresas-. La adaptación de la oferta de capacitación a estos sectores es vital, para asegurar competencias técnicas que les permitan afrontar los desafíos con mayor productividad, innovación y mejora continua.

El alto grado de informalidad, sobre todo en las microempresas (86%), precariza el trabajo en la categoría de empleo de los asalariados privados. Si bien, en este estrato la brecha de ingresos de los informales con respecto al salario mínimo es de 88%, a medida que aumenta el tamaño de la empresa y el nivel de formalización, la situación mejora considerablemente.

³ Régimen General del IPS: aporte patronal del 14% y aporte obrero del 9% sobre una base mínima de aportes equivalente al Salario Mínimo Legal Vigente.

⁴ Sujeto de esta ley o en forma combinada con otras categorías de cotizante.

Un gran porcentaje de estos trabajadores no aporta a la seguridad social a través de ningún tipo de caja de jubilación, y tampoco, posee cobertura de seguro médico. Dos condiciones básicas, para asegurar el trabajo decente y el bienestar del trabajador.

Si bien existen, las políticas específicas dirigidas a las MIPYMES son de tiempo reciente como el marco normativo que las regulan. Aunque se han esbozado avances en materia de macroplanificación de acciones en favor del sector, en general, han sido débiles o insuficientes para asegurar empleo de calidad y saltos de productividad a las MIPYMES en un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenible.

Por último, es oportuno avanzar hacia la construcción de sistemas de información que permitan tomar decisiones de política sobre bases de datos que provean información oportuna, para un diseño cada vez más eficiente de la estrategia de desarrollo productivo.

En definitiva, las MIPYMES son parte de un universo heterogéneo de agentes económicos, con diferentes problemáticas y limitaciones para su crecimiento y desarrollo que deben ser tenidas en consideración al momento de diseñar e implementar políticas.

Bibliografía

- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2021).

 Ocupación informal EPHC 2015-2020. Asunción.

 Recuperado en Agosto de 2021, de https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/2079_BOLETIN%20Ocupaci%C3%B3n%20Informal_EPH%20%202015-2020.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Corporación Andina de Fomento (OECD/CAF) (2019). América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur. Paris: OECD Publising.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017).

 Paraguay: Situación actual de las MIPYMES y las políticas de formalización. Asunción: Santander, Horacio. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018).

 Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización.