



implementada por:



Estudio

Políticas y programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa en Paraguay ante la crisis económica del COVID-19

Enma Duarte de Boscarino

Asunción – Paraguay

Septiembre – 2021

Proyecto “Fortalecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en Paraguay y Argentina”



Sparkassenstiftung Alemana Latinoamérica y el Caribe

Oficina Paraguay | Bernardino Caballero 1099 casi Sucre. Asunción, Paraguay

oficina.paraguay@sparkassenstiftung.de

www.sparkassenstiftung-latinoamerica.org

Políticas y programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa en Paraguay ante la crisis económica del COVID-19

Enma Noemí Duarte de Boscarino



Enma Noemí Duarte de Boscarino es Consultora en Políticas Públicas y Docente de Grado-Investigadora de la Universidad del Cono Sur de las Américas (UCSA)

Publicación de la Sparkassenstiftung Alemana Latinoamérica y el Caribe.

Copyright © DSIK, 2021.

Todos los derechos reservados.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Esta publicación debe citarse como: Sparkassenstiftung Alemana Latinoamérica y el Caribe (DSIK), E. Duarte de Boscarino, “Políticas y programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa en Paraguay ante la crisis económica del COVID-19”, Asunción, 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Sparkassenstiftung Alemana en Paraguay, oficina.paraguay@sparkassenstiftung.de

Contenido

Resumen ejecutivo.....	1
Introducción.....	3
Impacto económico-social de la pandemia en mipymes	4
Medidas para mipymes en Paraguay por la contingencia del Covid-19 e intereses, enfoques y planes de actores nacionales e internacionales que apoyan a las mipymes durante la pandemia	14
Conclusión y recomendaciones	21
Bibliografía	29
Anexos	31

Lista de tablas

Tabla 1. Evolución % del producto interno bruto por rama de actividad económica.	6
Tabla 2. Indicadores de resultados de cuentapropistas (CP), mipymes y Grandes Empresas del sector privado no agrícola de Paraguay, 2010.	9
Tabla 3. Principales medidas aplicadas en Paraguay con las mipymes ante la contingencia del Covid 19.	16
Tabla 4. Créditos de la AFD y otorgados por Entidades Financieras con Garantías del FOGAPY desde el inicio de la pandemia por COVID 19. Corte al 30/Set/21.	19

Lista de figuras

Figura 1. Comportamiento Covid-19 Paraguay versus vacunaciones (1 dosis y 2 dosis)	4
Figura 2. Estructura empresarial del Paraguay según tamaño y tenencia de RUC, 2020.	8
Figura 3. Retorno sobre capital operativo.....	10
Figura 4. Distribución de recursos aprobados a través de la Ley de Emergencia, incluye artículo 33 y 35, en millones de USD, Año 2.000.....	14
Figura 5. Garantías vigentes FOGAPY por tamaño de empresa con corte al 30 de setiembre de 2021.....	20
Figura 6. Proceso de formalización básica de Mipymes requisito para expedir Cédula Mipyme, instituciones encargadas de la fiscalización de registros y de la expedición de Cédula mipyme.	23

Lista de abreviaturas

AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
BCP	Banco Central del Paraguay
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CEN	Censo Económico Nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DSIK	Sparkassenstiftung Alemana para la Cooperación Internacional
DGFI	Dirección General de Financiación e Inversión de VMMIPYMES – MIC
DGCGAT	Dirección General de Capacitación en Gestión y Asistencia Técnica de VMMIPYMES - MIC
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
Fedemipyme	Federación de Mipymes
FOGAPY	Fondo de Garantía del Paraguay
FISALCO	Línea de Crédito del Fideicomiso administrado por la AFD por Ley Ley N° 6524/2020 "de Emergencia"
IFI's	Instituciones Financieras Habilitadas por AFD
IPS	Instituto de Previsión Social
IMAEP	Indicador Mensual de Actividad Económica
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MTESS	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
OMS	Organización Mundial de la Salud
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud

RUC	Registro Único de Contribuyentes
RENAMIPYMES	Registro Nacional de Mipymes
BM	Banco Mundial
SET	Subsecretaría de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda
SINAMIPYMES	Sistema Nacional de Mipymes
VICEMIPYMES	Vice Ministerio de Mipymes dependiente del Ministerio de Industria y Comercio

Resumen ejecutivo

El estudio de *Políticas y programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa en Paraguay ante la crisis económica del COVID-19* fue elaborado por la Sparkassenstiftung Alemana en Paraguay principalmente para conocer y profundizar los datos y estadísticas que visualizan la situación socioeconómica de las mipymes en Paraguay durante el periodo de mayor impacto de la pandemia del COVID-19, que fue el 2020.

Así mismo, con este estudio se espera evaluar y presentar ampliamente los intereses, enfoques y planes actuales de los distintos actores nacionales e internacionales en Paraguay, que hayan apoyado a la supervivencia, sostenibilidad y prosperidad de las mipymes durante la pandemia.

Se destacaran las posibles sinergias entre las medidas ofertadas y al mismo tiempo se pretende generar recomendaciones para las instituciones financieras y actores que apoyen el crecimiento y fortalecimiento a las mipymes en Paraguay, de acuerdo a las evidencias en diferentes cambios de actividades o ajustes realizados a consecuencia de la coyuntura que constituyo esta pandemia para las mipymes.

En particular, se podrá observar como en el Paraguay y en la región hubo cambios sustanciales no solo en las condiciones de las ofertas de productos financieros, si no también en la creación de nuevos programas de apoyo a las mipymes a manera de solventar y sobre llevar los desafíos que trajo este cambio mundial en varios niveles ya sea económico o social.

Finalmente, a través de las conclusiones según las evidencias encontradas, se pretende también puntualizar algunas recomendaciones para los actores involucrados en la oferta y demanda de las mipymes, tal es así se puede citar:

- Potenciar el canal de información oficial bi-direccional del VMMIPYMES- MIC con las Asociaciones y Gremios de Mipymes inscriptas en el Registro Nacional de Mipymes para impulsar en sus gremios las políticas de promoción, competitividad, desarrollo, formalización de las MIPYMES y otras que se puedan requerir

- Firmar convenios con entidades especializadas en áreas críticas (finanzas, innovación, mejora de procesos, costos, contabilidad y otros) para elaborar cursos especializados incorporados en la plataforma virtual del MIC
- Liderar una mesa de discusión desde la DGFI VMMIPYMES-MIC con participación de Instituciones Financieras (públicas, privadas, intermedias y de segundo piso) operando con líneas Mipymes y representantes del sector gremial para definir criterios de evaluación de solicitudes de crédito

Introducción

La Sparkassenstiftung Alemana Latinoamérica y el Caribe en el Paraguay lleva a cabo el proyecto de “Fortalecimiento de Micro, Pequeñas y Medianas empresas (Mipymes) en Paraguay y Argentina”, el mismo tiene como dos de sus metas: 1. Mejorar las competencias financieras en las mipymes, de modo que existan capacidades para tomar decisiones financieras adecuadas y se fortalezcan competencias claves para aplicarlas en las mipymes; y 2. Mejorar el acceso de las mipymes a servicios financieros, a fin de que éstas los usen de forma intensiva y experimenten una mayor calidad en los productos y la asesoría que reciben. Mejorar las competencias financieras.

En base a la coyuntura actual de la pandemia se crearon los términos de referencias para elaborar este Estudio y conocer de esta manera el impacto del COVID-19 en las Mipymes de Paraguay para poder elaborar actividades sostenibles para las metas mencionadas. Es necesario identificar y comprender el contexto actual, en adición a su impacto en la salud pública, la pandemia del COVID-19 ha ocasionado una fuerte recesión económica, con consecuencias profundas en todos los niveles, especialmente en el sector Mipymes. Muchas empresas han sido tremendamente afectadas, viéndose obligadas a buscar nuevas formas de readecuarse a modo de sobrevivir y sostenerse.

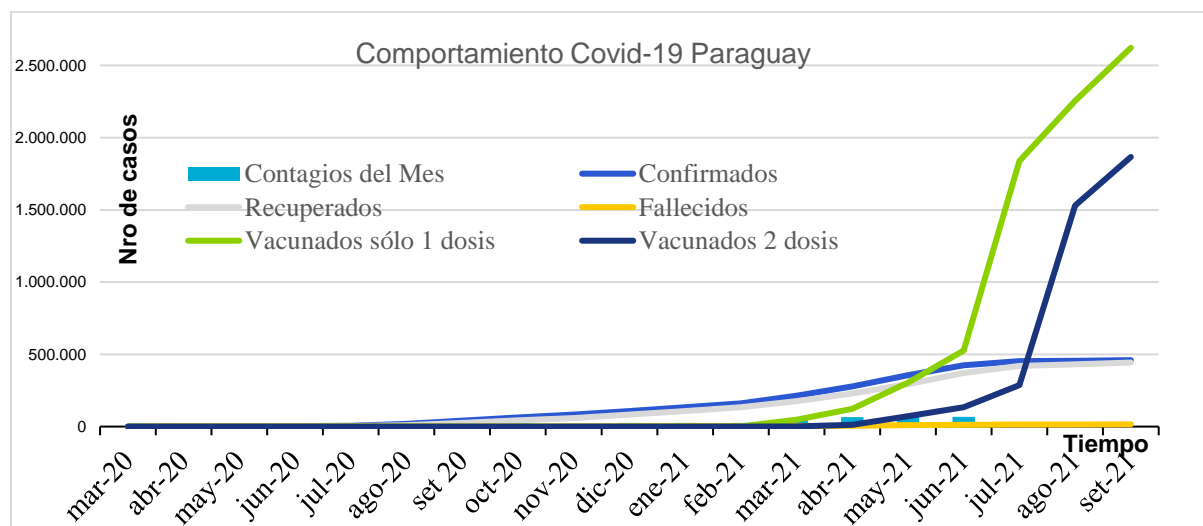
En este estudio se explora la situación socioeconómica y el impacto de la crisis del COVID-19 en Paraguay sobre el sector Mipymes. Primero, ¿cómo las micro, pequeñas y medianas empresas se ajustaron a las medidas de contención? Segundo, ¿de qué manera las políticas públicas o privadas destinadas a la búsqueda de estabilidad afectaron a las empresas?

Debido a que nuevos programas y regulaciones que fueron necesarias para resistir el impacto de la pandemia y mediante esta investigación, se podrán presentar conclusiones y recomendaciones para las instituciones públicas y privadas que se ocupan del fortalecimiento de las Mipymes, al igual que los desafíos y áreas de oportunidades. Finalmente, se espera que este estudio contribuya a la comprensión del impacto económico del COVID-19 en el ecosistema de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Impacto económico-social de la pandemia en mipymes

Ante la aparición del primer caso de Covid-19 en el país el 7 marzo del 2020, el Ejecutivo dispuso medidas preventivas ante el riesgo de su expansión al territorio nacional aún antes de que la OMS decretara la pandemia y el 16 de marzo con el decreto 3456/2020 declaró estado de emergencia sanitaria que incluyó el aislamiento general desde las 21:00 hasta 04:00 horas flexibilizándose desde el 4 de mayo del 2020 con la implementación de la fase 1 hasta llegar a la fase 3 del plan de levantamiento gradual del aislamiento preventivo general (cuarentena inteligente) a partir del 15 de junio aunque prorrogándose el desplazamiento indispensable de la población hasta el 4 de abril del 2021 en algunas zonas.

Figura 1. Comportamiento Covid-19 Paraguay versus vacunaciones (1 dosis y 2 dosis)



Marzo 2020 hasta septiembre 2021. Paraguay. Elaboración propia en base a datos de <https://www.mspbs.gov.py/reportes-covid19.html>. y <https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus-vacuna/paraguay>

La aplicación de las vacunas contra el Covid-19 se inició con el personal de blanco once meses y dos semanas después de detectarse el 1er caso local con cerca de 160.000 contagiados y más de 3.000 muertos con los casos en aumento, sin el sistema sanitario acondicionado para la situación ya cuando el sector empresarial más afectado entre los que se encontraban mipymes y cuentapropistas consideraba que les era insostenible seguir con el aislamiento por el impacto en sus economías reclamando retomar las actividades a la par que la sociedad civil reclamaba falta de vacunas, remedios y equipamiento para afrontar el colapso del sistema de salud generado por el aumento de contagios principalmente entre marzo-junio 2021 y pico

en mayo, situación que se fue reduciendo a partir de junio considerando que al 31-jul el 25,8% de la población ya había recibido la 1ra dosis (Fig. 1).

(CEPAL, 2020) había proyectado para Paraguay una caída de su PIB de -2,3% en el 2020 que sería la más baja de Latinoamérica, pero datos oficiales preliminares del BCP (Tabla 1) dan cuenta que la caída del PIB fue solamente de -0,6 %. La contracción del PIB¹ no fue homogénea por sectores, siendo el sector terciario (un sector intensivo en mano de obra) el más afectado en variedad de rubros (restaurantes y hoteles, servicio a las empresas y a los hogares y comercios) así como electricidad y manufactura. Sin embargo, los sectores primarios agricultura y ganadería tuvieron un importante crecimiento en el 2020 igual que el sector secundario construcción que hace que las proyecciones para el 2021 sean optimistas esperándose un aumento del PIB de 4,5% en relación al 2020².

¹ La recaudación impositiva 2020 reflejó la contracción de la economía con una reducción de -3,9% en relación al 2019 que ya se había reducido en relación al 2018.

² supeditado al comportamiento del clima (sector primario y eléctrico).

Tabla 1. Evolución % del producto interno bruto por rama de actividad económica.

Sector Económico	2018	2019	2020*	2021**
Sector Primario	1,9	-3,1	7,1	-2,5
Agricultura	3,4	-4,4	9,1	-7,0
Ganadería	-3,2	1,2	4,7	12,0
Explotación forestal, pesca y minería	1,1	-1,1	-4,3	5,5
Sector Secundario	1,9	-3,0	1,7	6,6
Manufactura	2,4	-1,2	-0,5	8,5
Construcción	0,3	2,5	12,6	14,0
Electricidad y agua	1,9	-11,5	-1,8	-6,0
Sector Servicios	4,5	2,5	-3,3	4,8
Comercio	4,6	-1,6	-7,8	9,5
Transporte	1,4	0,5	1,1	8,8
Telecomunicaciones	5,1	4,6	6,3	5,5
Intermediación financiera	4,5	4,8	4,0	4,0
Servicios inmobiliarios	3,3	1,8	0,5	2,7
Servicios a las empresas	3,0	1,0	-11,9	6,1
Restaurantes y hoteles	8,0	5,4	-30,7	6,5
Servicios a los hogares	7,3	5,7	-14,7	10,0
Servicios gubernamentales	4,3	4,3	5,2	-2,7
Valor agregado bruto	3,2	-0,2	-0,3	4,5
Impuestos a los productos	3,3	-2,7	-3,9	4,4
PIB a precios de comprador	3,2	-0,4	-0,6	4,5

* Cifras preliminares sujetas a revisión - ** Proyección

Fuente: Estudios Económicos - Departamento de Estadísticas del Sector Real. BCP. Paraguay.

Las exportaciones totales del Paraguay del 2020 se incrementaron en relación a las del 2019 y las importaciones se redujeron de manera que el saldo negativo de la balanza comercial que en 2019 era de -3.787 millones de USD se redujo a -967 millones de USD. La proyección de inflación para el 2021 se ajustó de 3,8% a 4,0% a converger hacia la meta en el 3er trimestre. 2022 manteniéndose hasta el horizonte relevante³. La Deuda total del Sector Público⁴ representó el 33,6% del PIB en el 2020 y 34,3% a agosto 2021 donde la proporción del endeudamiento en moneda extranjera (85,6% a 2021) pudiera representar riesgo por la fluctuación cambiaria igual que las tasas variables (31,1% al 2021).

³ El Informe de Política Monetaria del BCP junio 2021

⁴ Contiene Deuda de la Administración Central y Deuda de la Administración Descentralizada pagada por las Entidades Deudoras

La pandemia significó un duro golpe al mercado laboral en especial durante la aplicación de las medidas de aislamiento más estrictas (fines del 1er trimestre. y durante el 2do de 2020). El IMAEP registró la mayor caída interanual de -12,2% en abril-2020 con respecto a abril -2019 recuperándose en abril-2021 con una variación de 19,3% a abril-2020⁵ cayendo la tasa de ocupados con pico en el 2do trimestre. 2020. La pérdida de empleos afectó rápidamente los ingresos de las familias en especial de los grupos vulnerables y la informalidad de los sectores secundario y terciario de la economía aumentó durante el 4to trimestre 2020 y 1er trimestre 2021⁶. Para (PNUD, 2020) uno de los impactos sociales de la pandemia de COVID 19 será una nueva estratificación social caracterizada por la movilidad social descendente, caída de los ingresos y menor desempeño de indicadores multidimensionales de la pobreza.

El estudio (OIT, 2017) basado en los últimos 15 años de EPH y CEN identificó que las micro como pequeñas empresas son sumamente heterogéneas pudiendo encontrarse entre ellas desde microempresas de carácter familiar y básicamente de subsistencia a pequeñas empresas caracterizadas por el uso intensivo del factor trabajo asalariado, pero con baja productividad, reducida escala de producción y restringida por las estrecheces de los mercados locales a diferencia de las empresas medianas que ya están organizadas de manera empresarial donde algunas se orientan hacia los mercados internos aunque con escaso uso de tecnología, productividad por debajo de la media y otras orientadas hacia los mercados externos son muy innovadoras tecnológicamente y comercialmente. Para (MIC,2020) las mipymes al inicio de la pandemia representaban el 99,6% de un total de 870.598⁷ empresas que operaban en el país donde el 97% eran micro empresas y de este universo el 100% de pequeñas, medianas y grandes empresas y sólo el 27% de micros tenían RUC aportando al fisco (Fig. 2) y del total de empresas con RUC sólo 47.000 (17,8%)

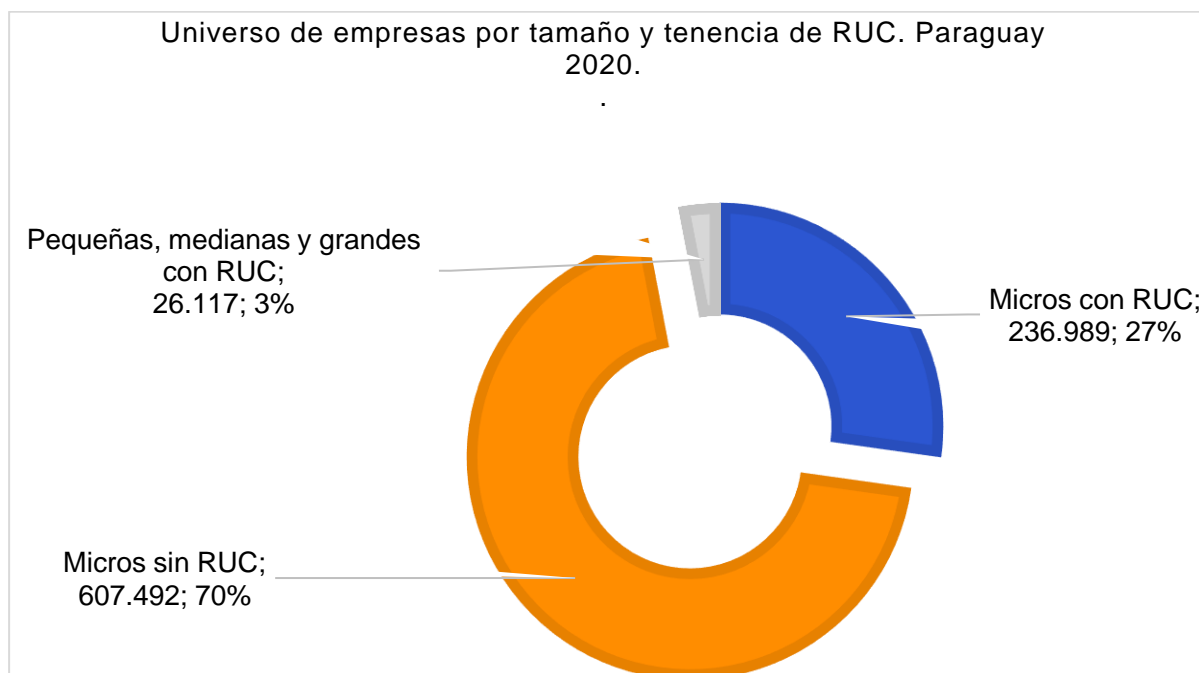
⁵ Entre 1er trimestre - 3er trimestre 2020 se invirtió la participación del trabajo asalariado que bajó y del no asalariado que fue superior generando la crisis una recomposición de las categorías ocupacionales

⁶https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/b826_Presentaci%C3%B3n_EPHC_2%20trimestre%202021.pdf

⁷ Difiere de la interpretación que hace (OIT, 2017) de una serie de 15 EIH que discrimina empresas de personas cuentapartistas aún que algunas puedan tener personal familiar no remunerado.

estaban inscriptas en IPS⁸ y (MTESS)⁹ registros todos obligatorios que conforman la "formalización básica¹⁰" a partir de su constitución como empresa (VMMIPYMES - MIC, 2020).

Figura 2. Estructura empresarial del Paraguay según tamaño y tenencia de RUC, 2020.



Fuente: (MIC,2020).

(OIT, 2017) realiza una clasificación diferente de las unidades económicas en Paraguay con al menos un trabajador (además del empleador) basándose en el análisis de EIH de los últimos 15 años que identifica en promedio 144.000 mipymes que se complementaba con cerca de 970.000 trabajadores por cuenta propia a quienes, por lo general, "no se les considera empresarios, aunque una parte de los mismos se podrían considerar negocios unipersonales o unidades económicas de carácter familiar que por lo general tienen de uno a cinco familiares no remunerados".

⁸ El Seguro Social de Salud de IPS será obligatorio para la mipymes conforme al régimen de seguridad social establecido para todas las empresas del país y sus trabajadores dependientes ocupados (Art. 47 Ley N° 4.457 para las mipymes).

⁹ Por Decreto 8304 del 27 diciembre 2017 todos los empleadores de la República deben inscribirse en la Dirección de Registro Obrero Patronal del MTESS, en un plazo máximo de 60 (sesenta) días, desde el inicio de la relación laboral.

¹⁰ La formalización básica comprende la formalización tributaria (inscripción en la SET) y la formalización del empleo (IPS y MTESS).

En base a esta estructura los trabajadores por cuenta propia¹¹ explicaban el 30,7% del empleo ocupando las mipymes cerca del 34% ¹² de la mano de obra privada asalariada, relación que está un poco por encima del nivel de ALyC que entre cuenta propia y microempresarios absorben el 56% de la mano de obra regional.¹³

Tabla 2. Indicadores de resultados de cuentapropistas (CP), mipymes y Grandes Empresas del sector privado no agrícola de Paraguay, 2010.

Índices	Cp	Mipymes	1-10 Ocupados	11-19 Ocupados	20-49 Ocupados	50 y Mas Ocupados
% De Unidades Económicas	71	28,3	25,4	1,7	1,2	0,7
% De Ocupados (Total 799.153 Ocupados)	30,2	42,5	26,1	6,7	9,8	27,3
Contribución Al VAB Corriente Total País	3,6	24,7	9,3	6,1	9,3	50,6
Índice De Productividad Laboral Por Hora	15,8	73,6	44,5	113,1	125,2	226,1
Índice De Productividad Sobre Ventas Brutas	13,9	77,1	43,4	127,8	132,0	231,2
Especialización De La Empresa Según Intensidad De Empleo	721,7	129,8	230,5	78,2	75,7	43,3
Convergencia De Los Salarios	0,7	1,1	0,8	1,3	1,4	2,4

Fuente (OIT,2017).

En el 2010 (Tabla 2) la productividad de las ventas brutas y laboral de las mipymes fue 0,33 veces la de las empresas grandes, así como la contribución al VAB del país representó la mitad de la de las empresas grandes y las mipymes son 3 veces más intensivas en mano de obra que las grandes. La productividad de las micros llega sólo al 20% de la de las grandes (50 o más ocupados), la de las pequeñas al 50% y la de las medianas al 55,3%. (CEN,2010) identifica que sólo el 19,7% del personal de micros y pequeñas recibía remuneración por su trabajo a partir de lo cual se

¹¹ El 22,5% se identifica como cuenta propia unipersonal y el 8,2% como cuenta propia con trabajadores no remunerados a su cargo –la mayoría familiares– y conforman unidades económicas microempresariales de carácter familiar

¹² 24,6% laboran en microempresas¹², 4,6% trabajan en unidades económicas con 11 a 20 ocupados y 4,8% con 21 a 50 ocupados

¹³ Completan la distribución los asalariados en empresas con más de 50 ocupados con 5,1%, el sector público que ocupa el 11,2% de la mano de obra, trabajadores domésticos que representan el 7,1% de los ocupados y los trabajadores familiares no remunerados con el 8% que si bien se encuentran en todos los estratos de tamaño de empresa, se concentran en las microempresas con 2 a 5 ocupados o vinculados, a cuenta propia, conformando unidades económicas microempresariales de carácter familiar, 4% no sabe no responde.

calculó la rentabilidad por tamaño en un escenario con personal ocupado 100% remunerado (Fig. 3) obteniendo que en esa situación el retorno sobre los gastos operativos (ROI) daría negativo para las micros y pequeñas (trabajarían a pérdida) lo que explicaría el bajo % de personal remunerado a lo que (Sparkassenstiftung, 2021) denominaría "microemprendimientos de baja rentabilidad o supervivencia" a diferencia de las unidades medianas y grandes donde el ROI no se ve mayormente afectado.

Figura 3. Retorno sobre capital operativo

Retorno sobre capital operativo de unidades identificadas en el (CEN,2011) y retorno en el escenario ideal en el que se remunera al 100% del personal ocupado.



Fuente: Elaboración propia.

Reconociendo la importancia de las mipymes en la estructura económica del país con el fin de mejorar la competitividad del sector se aprobó la Ley 4.457/12 para mipymes que crea SINAMIPYMES (órgano consultivo multisectorial) el) con la finalidad de planificar y ejecutar políticas y acciones de fomento para la competitividad de las mipymes liderado por VMMIPYMES - MIC creado por dicha Ley y entre otras funciones tiene la de "dirigir y coordinar las funciones establecidas en la Ley y poner en práctica políticas públicas adecuadas en materias de regulación,

así como programas de fomento"¹⁴ pero para que las mipymes puedan acceder a los beneficios deben contar con la cédula mipymes¹⁵ .

Las mipymes (EPH 2021) empleaban el 80,1% de la mano de obra ocupada en el sector privado durante el 4to trimestre 2020, 80,4% durante el 1er trimestre 2021 y 79,9% durante el 2do trimestre 2021 (éste último, periodo crítico de la pandemia) que cuantifica el rol social que siguen cumpliendo las mipymes como generadoras de empleo. (CEN, 2010) había identificado la pronunciada especialización que tenían las mipymes en el sector "comercio" (54,4%) y "otros servicios" (34,7%) que resultaron los más afectados por la pandemia en 2020: comercio se redujo en -7,8%¹⁶; servicios a las empresas en -11,9%, restaurantes y hoteles en -30,7% y servicio a los hogares en -14,7%, todos en relación al 2019 (Tabla 1).

(Gremios, Agos-2021, 8 gremios) priorizó los temas de asistencia en Gestión Empresarial de mipymes, que pueden ser de utilidad para apoyar la recuperación de sus actividades económicas resultado: Manejo financiero (construcción de flujo de caja, cálculo de capital de trabajo, etc.), Búsqueda de nuevos mercados (87,5%) seguido de Beneficios de la formalización de mipymes (75%). Sobre la predisposición que tendrían las mipymes agremiadas para recibir capacitación en el ámbito financiero para un mejor manejo de recursos 87,5% respondieron "Si" y 12,5% que "podría ser". Las valoraciones en (mipymes, Agos-2021, 21 mipymes) difieren levemente ya que si bien priorizaron búsqueda de nuevos mercados (71,4%), Beneficios de la formalización (52,4%) y Manejo Financiero y Adecuación del Negocio 42,9% fueron sus siguientes prioridades y sobre la predisposición para recibir capacitación en el ámbito financiero el 87,5% estaría dispuesta y el 12,5% podría ser.

¹⁴ Las políticas específicas dirigidas a las mipymes son de tiempo tan reciente como el marco normativo que las regula. Aun cuando su mención en las políticas de Estado nunca ha estado ausente, formando parte de toda macro planificación presentada en los últimos años, tanto política como económica, nunca han podido bajar a niveles de micro planificación por la ausencia de datos e instituciones dedicadas con exclusividad a estudiar el sector y enfrentar la problemática a nivel nacional y local (OIT, 2017).

¹⁵ Las cédulas mipymes se expidieron desde 2015 y al inicio de 2020 no llegaba a seis mil, muchas desactualizadas.

¹⁶ Ya venía con una reducción de -1,6 en relación a 2018

Las medidas de restricción afectaron fuertemente las ventas de las mipymes durante el 2020¹⁷ y muchas no logran aún recuperar su nivel de ventas, otras cerraron. Según la encuesta (CNCSP, marzo 2020, 375 mipymes) para el 47,33% las ventas se redujeron entre 10-70% y para el 48,13% del grupo encuestado se redujeron más de 70%; para la encuesta (UNA, FAEDPYME, feb-abril 2021, 360 mipymes) durante el 2020, el 70,6 % de micros, 71% de pequeñas y 64,6% medianas redujeron sus ventas y 18,7% de las mipymes aumentó su nivel de facturación y con respecto al efecto sobre la internacionalización para el 49,1% impactó negativamente en su facturación y al 40% se le redujo el número de países de destino de sus productos aunque un 12,3% incrementó su nivel de facturación en los mercados internacionales y el 12,7% amplió el número de países de destino. La encuesta reciente (ASEPY, abril-2021, 500 mipymes)¹⁸ da cuenta que el 70 % de los emprendedores venden entre 40 y 80 % menos que en pre-pandemia una leve mejoría considerando que la encuesta previa, realizada en septiembre del 2020, había arrojado que eran más los afectados (90%). Para la encuesta (mipymeCompite-UIP, abril-2020) la pandemia causó un alto impacto en los ingresos de las empresas del 55% de las empresas consultadas. Consultados (Gremios, Agos-2021, 8 gremios) sobre rubros de mipymes nucleadas en el gremio, que recuperaron o tienden a recuperar el nivel de ventas que tenían antes de la pandemia 7 respondieron algunos rubros y 1 ningún rubro y sobre las causas por qué las activas no recuperan su nivel de ventas pre-pandemia: el acceso al crédito seguido del bajo consumo. Sobre principales razones del estancamiento de mipymes activas lejos de recuperar su nivel de ventas pre-pandemia respondieron que se debería a la dificultad para el acceso a los créditos seguido del bajo consumo. Sobre el uso de los créditos: 100% capital de trabajo, 87,5% consolidación de deudas y/o ampliación de plazos y 62,5% adecuación tecnológica con periodo de gracia superior a 12 meses para el 87,5%.

Ante la pandemia del Covid-19 la internacionalización de las empresas encuestadas por (UNA, FAEDPYME, feb-abril 2021, 360 mipymes) redujo el nivel de facturación

¹⁷ El IMAEP un indicador global del desempeño de la economía registró caída interanual de marzo a y junio-2020 respecto al mismo mes del año anterior recuperándose recién a partir de abril-2020

¹⁸ <http://eonomiavirtual.com.py/web/pagina-general.php?codigo=29279>

del 49,1% y 40% se vio afectada en la cantidad de países de destino, 12,3% de las empresas señaló que su nivel de facturación en los mercados internacionales se incrementó y el 12,7% amplió el número de países de destino. En cuanto a innovación de productos, el 79,4% de las empresas encuestadas por (UNA, FAEDPYME, feb-abril 2021, 360 mipymes) realizó cambios o mejoras en productos o servicios y el 72,7% comercializó un nuevo producto o servicio: el 37,9% realizó innovaciones muy importantes en comercialización de nuevos productos o servicios, y un 30,2% respecto a cambios o mejoras en productos o servicios; el 32,1% adquirió nuevos bienes de equipo que han supuesto un cambio muy importante, frente a un 30% respecto a cambios o mejoras en los procesos y el 28,5% realizó innovaciones importantes en el área de dirección y gestión y un 25,6% en el área de comercialización y ventas. Para (MipymeCompite-UIP, abril-2020) el 76,79 % de las empresas tuvo que introducir cambios en los procesos o servicios de su empresa que repercutió en su balance.

La principal medida de mitigación de impacto que tomaron las mipymes según (MTEES-MIC, marzo 2020, 616 mipymes) fue la suspensión temporal de actividades para el 52,1% de encuestados y la segunda alternativa más demandada fue la obtención de préstamos en el 26,5% de casos seguido de reducción de horas de trabajo (24,4%), 12,7% no tomó ninguna medida y entre las medidas sugeridas para la protección de la actividad y mano de obra, la muestra priorizó los créditos blandos (63%), subsidio para mantener el empleo (54,1%) y exenciones fiscales (38,3%). La encuesta (UNA, FAEDPYME, feb-abril 2021, 360 mipymes) detectó que más del 50% de las mipymes registró reducción de empleo durante el 2020 (41% micros, 53,2 % pequeñas y 59,2% de las grandes). (PNUD, 2020) da cuenta que de un total de 5.952 empresas que utilizaron en 2020 la medida de suspensión de contrato ante MTES 75,2 % eran pequeñas y 13,8 medianas ¹⁹ y la medida afectó a 87.460 trabajadores 41,7% de los cuales provenían de empresas pequeñas y 24,5% medianas²⁰.

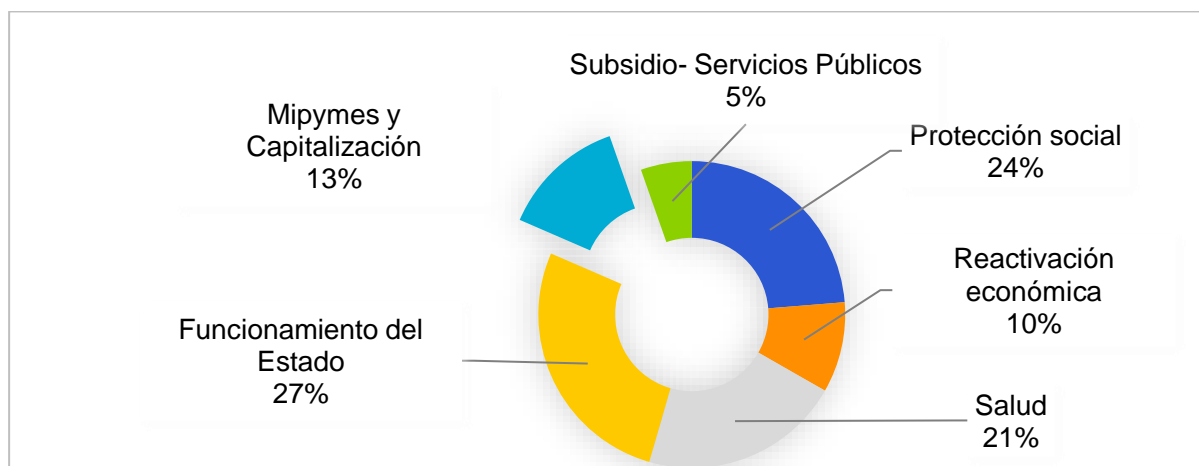
¹⁹ 10,9% eran empresas grandes o sin categorizar

²⁰ 33,8% eran trabajadores de empresas grandes o sin categorizar

Medidas para mipymes en Paraguay por la contingencia del Covid-19 e intereses, enfoques y planes de actores nacionales e internacionales que apoyan a las mipymes durante la pandemia

El Ejecutivo puso en marcha un paquete de políticas públicas a través de la Ley N° 6524 del 26-marzo-2020 "de Emergencia" de medidas excepcionales en el ámbito presupuestario, fiscal y administrativo, de protección del empleo así como de política económica y financiera (Cuadro 1) buscando amortiguar el impacto de las medidas de protección de salud sobre el funcionamiento del sistema de pagos conteniendo medidas generales y específicas para las Mipymes formalizadas²¹ para lo que aprobó la contratación de empréstitos por USD 1.990²² millones (Fig. 4) y emisión de bonos para fondeo del Estado. Sobre la difusión de estas medidas, la encuesta (MIC-MTESS, marz-2020, 616 Mipymes) identificó que 40,3% de las Mipymes conocían las medidas, 21,1% no y 38,6 % sólo algunas de ellas y sólo 11,3% consideraba que eran suficiente o medianamente suficientes.

Figura 4. Distribución de recursos aprobados a través de la Ley de Emergencia, incluye artículo 33 y 35, en millones de USD, Año 2.000.



Cuadros elaborados por la Dirección General de Presupuesto MH. Fuente: Primer Informe Financiero 2.020, <https://www.hacienda.gov.py/web-contabilidad/archivo.php?a=b7b7bac0cbc4cac5c985b7c4cbb7c2838886888685cac5c3c576bf84c6babc7056&x=adad04c&y=f2f2091>

²¹ El Ministerio de Hacienda debía iniciar un proceso sumario de inscripción y de actualización de las Mipymes a los registros de la SET, en coordinación con el MIC, IPS y MTESS.

²² Arts. 33 y 35 Ley N° 6524/2020.

Para asegurar la liquidez de las empresas destacan: la constitución del Fideicomiso (FISALCO) administrado por la AFD una línea de crédito para pago de salario y capital de trabajo con énfasis en las Mipymes y sectores mas afectados (como el gastronómico, entretenimiento, eventos, turismo entre otros), el fortalecimiento del sistema de garantía FOGAPY para facilitar el crédito con énfasis en las Mipymes, la capitalización del CAH entre otras. En el ámbito del trabajo MTESS implementó la suspensión temporal de contratos laborales de hasta 6 meses donde 87,6% correspondieron a las compañías de los sectores impactados²³ acompañando con una compensación del 50% del salario mínimo legal vigente para trabajadores formales activos en IPS²⁴, subsidio a las prestaciones económicas de reposo expedidas por el IPS; diferimiento temporal de pagos de facturas (electricidad, agua y telefonía fija), impuestos y del 60% del valor mensual del alquiler.

²³ Las comunicaciones de salida de personal superan a las entradas a partir abril-2020 hasta febrero-2021 desde donde se vuelve a invertir.

²⁴ Al trabajador informal dependiente de las Mipymes que no cotizaba en la seguridad social (IPS) otorgó un subsidio a través del programa "Pytyvõ" del 25% del salario mínimo legal pagado hasta 2 veces por beneficiario.

Tabla 3. Principales medidas aplicadas en Paraguay con las mipymes ante la contingencia del COVID-19.

Financiamiento	Apoyos fiscales y aplazamientos de pagos	Protección del empleo	Herramientas digitales y capacitación
PARAGUAY			
<ul style="list-style-type: none"> -Capitalización al FOGAPY²⁵ para facilitar el crédito preferentemente a MIPYMES. - Creación del Fondo Especial de Fideicomiso (FISALCO) ²⁶– para dotar de liquidez a instituciones como Cooperativas y otras entidades NoFI's a ser habilitadas, que atienden al sector de las microempresas (Decreto N° 3531/20). - Reducción de tasa de interés de Política Monetaria - Reducción del encaje legal en moneda extranjera y nacional -Aporte de capital a la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) con especial énfasis en MIPYMES, aporte estatal para el FOGAPY, AFD para reconversión de deuda y fondos para aumentar la oferta de productos crediticios, Fondo Fiduciario BNF/AFD y Fondo de Garantía. - Créditos de BNF para pago de hasta 10 meses de salarios (micro y pequeñas formales) -Aumento de Capital integrado del CAH - Refinanciamiento de las deudas, con un nuevo periodo de gracia, contraídas con el BNF y CAH - Reprogramación de créditos afectados por la cuarentena previo análisis. 	<ul style="list-style-type: none"> -Prórroga de presentación de declaraciones juradas y pagos de impuestos y facilidad de pago -Régimen especial transitorio en el IVA²⁷ sobre prestación de servicios de alojamiento en hoteles, restaurantes, abastecimiento de eventos, paquetes turísticos con destino en el país y arrendamiento de inmuebles para dichos fines. -Diferimiento temporal de pago de facturas (electricidad, agua y telefonía fija) y financiamiento de montos impagos sin recargos ni intereses, a Mipymes -Diferimiento del 60% del valor mensual del alquiler hasta junio/2020. 	<ul style="list-style-type: none"> -Compensación económica del 50% del Salario Mínimo Legal vigente para trabajadores formales activos en el IPS y subsidio a prestaciones económicas de reposo expedidas por el IPS. -Suspensión temporal de contratos laborales -Opción de utilizar las vacaciones adelantadas -Regulación del Teletrabajo como medida de contingencia. - Diseño del Programa e inicio del registro de trabajadores informales con pagos mensuales: set, oct y nov 2020, dic/2020. 	<ul style="list-style-type: none"> Plan 2019-2022 Trieno PYME impulsado por la OEA implementado por VMMIPYMES-MIC en colaboración con Kolau se alían para digitalizar las Pymes del país y hacerlas visibles en Google²⁸. -Habilitación de plataforma digital para crear una micro, pequeña y mediana empresa en 72 horas y sin costo alguno (EAS).

El BCP redujo la tasa de interés de política monetaria de 4% a 0,75% entre el 13-mar y 22-junio-2020²⁹ para estabilizar los precios y para garantizar la liquidez de las entidades financieras redujo el encaje legal en moneda extranjera y nacional además de aplicar medidas crediticias excepcionales complementarias de apoyo para el otorgamiento de créditos a sectores afectados por el Covid 19, transitorias sobre enajenación de bienes adjudicados o recibidos en pago por las entidades financieras, renovaciones, refinanciaciones o reestructuraciones de préstamos,

²⁵ Ley Ley 6524/2020 y Decreto N° 3530/20

²⁶Mecanismo creado con Ley de Emergencia con una inyección inicial del BNF de 60.000.000 Gs y el Gobierno amplía a 100.000.000 gs

²⁷ Liquidación del impuesto aplicando tasa del 10% sobre el 50% del monto previsto por la Ley 6380/2019, Decreto N° 3881/2020

²⁸ <https://www.kolau.es/mic-paraguay>

²⁹ <https://www.bcp.gov.py/medidas-de-politica-monetaria-i958>

exoneración de la sanción de inhabilitación para operar en cuenta corriente como medida excepcional y otras.

Por su parte el MIC a través del VMMIPYMES tomó medidas y realizó acciones como:

- Recategorización de las Mipymes con un factor de ajuste del 29% sobre la facturación anual para que las medidas destinadas a Mipymes pudieran alcanzar a más empresas ³⁰.
- Constitución de un Equipo Financiero de Emergencia Covid 19 liderado por la DGFI del VMMIPYMES- MIC, con participación de diversos sectores y proyectos del VMMIPYMES- MIC, que asesoró a Mipymes en la preparación de su solicitud de créditos (BNF y CAH).
- Inscripción de Asociaciones y Gremios de Mipymes en el RENAMIPYMES³¹ e interacción con los mismos para asistir a las Mipymes (Gremios, Agos-2021, 8 gremios).
- Seguimiento a la promulgación de la ley N° 6542/20 que regula el mecanismo de la factura cambiaria y de contrato de factoraje para obtener liquidez así como de la Ley 6480/20 que crea la Empresa por Acciones Simplificada (EAS)" en un tiempo máximo de 72 horas.
- El Proyecto PMCE adecuó su ROP en consenso con Gremios de Mipymes concentrándose en asesoramiento y cursos dirigidos a Mipymes en la plataforma virtual del MIC.
- El VMMIPYMES- MIC trabajó en forma conjunta intra-institucional (con direcciones generales, programas y proyectos del MIC) y extra-institucional (MTESS, CAH, BNF, Fedemipyme, Gremios, otros) principalmente en el ámbito del crédito, capacitación y asistencia a las Mipymes formalizadas apoyando indirectamente ante la emergencia de la pandemia a las no formalizadas intermediando ante Taiwán International Cooperation and Development Fund

³⁰ Decreto N° 3698 de junio-2020

³¹ Res. N° 275/2020 en concordancia con la ley n° 4.457/2012 y el Decreto n° 980/2018

(ICDF) para la concesión de financiamiento al programa de microcrédito de la Fundación Paraguaya orientado principalmente a micros.

Programas y proyectos ejecutados desde el VMMIPYMES- MIC trabajan con Mipymes formalizadas en temáticas de competitividad, inclusión financiera vinculada a algún tipo de asistencia financiera de entre los cuales Mipyme Compite tiene además un enfoque a la mejora del clima de negocios de las Mipymes, "Rediex" y "Exporta Fácil" se orientan a Mipymes consolidadas en condiciones de exportar; también organizaciones como la Asociación de Solidaridad y Servicio JOPOI y Fundación Paraguaya entre otras tienen programas dirigidos a población vulnerable y/o pequeños emprendedores y microempresas no formalizadas a quienes asisten con pequeños créditos donde el oficial de crédito acompaña para proyectar su flujo de caja y establecer la mejor modalidad de pago (Cuadro 3 en Anexo). Por su parte los Gremios de Mipymes cumplieron un rol importante en la intermediación Mipymes-Estado apoyando la difusión entre sus asociados de la importancia de formalizarse y/o capacitarse y canalizando sus necesidades ante el VMMIPYMES- MIC.

Acceso al crédito

- Las entidades financieras utilizaron recursos propios y/o fondeados por entidades como AFD, BID Invest³² (Bancop, Sudameris Bank S.A.E.C.A), (IFC) del Grupo BM (Itaú), para líneas de crédito Mipymes que si eran IFI's de AFD disponían de cobertura FOGAPY.
- BNF lanzó el producto "Pago de planillas de Salarios", disponible en 48 horas dirigido Mipymes, suspensión de cobros de Préstamos de Cuotas del periodo marzo-agosto 2020 a Mipymes y otros. CAH dispuso una línea nueva de créditos destinada a apoyar a micro emprendedores resultado del trabajo conjunto con el MIC, para actividades productivas u obtención de bienes; servicios diversos y actividades comerciales entre otras.

³² Parte de su respuesta institucional para apoyar la recuperación económica provocada por la pandemia COVID-19, BID Invest está priorizando el sector de las MIPYME en la región, impulsando el acceso al financiamiento a través de las instituciones financieras. <https://idbinvest.org/es/medios-y-prensa/bid-invest-emite-tercer-bono-domestico-en-paraguay>

- FOGAPY garantizó préstamos otorgados por IFIS´s de AFD con recursos propios o no destinados a salario, capital operativo e inversiones para Mipymes, profesionales independientes, cuentapropistas y empresas no Mipymes, con RUC y capacidad de pago que no tenían garantías o eran insuficientes de acuerdo a criterios de la IFI (Cuadro 2). FISALCO, línea de crédito del fideicomiso destinada a pago de salario y capital operativo de Mipymes, cuentapropistas y profesionales independientes, a baja tasa sin cobertura de FOGAPY canalizado a través de No IFI's³³.

Tabla 4. Créditos de la AFD y otorgados por Entidades Financieras con Garantías del FOGAPY desde el inicio de la pandemia por COVID 19. Corte al 30/Set/21.

Nombre del Producto	Instituciones intermediarias	Cantidad de Beneficiarios	Monto Desembolsado por AFD	Monto de Créditos con garantía FOGAPY
FISALCO	No IFI's *	9.066	70,2 ** millones de USD (para pago salario y capital operativo)	Sin cobertura
Créditos vigentes c/ FOGAPY	IFI's ***	26.489	508,8 millones de USD	681 millones de USD

* 45 Cooperativas 14 Casas de Crédito y CAH y 5 Centrales Cooperativas

** Recursos Propios y Proveídos por Ley N°6.524 de Emergencia, convertido a USD a cotización de Gs. 6.647,62 al 30/05/2020 (Ref. BCP)

*** 14 bancos, 6 financieras y 6 cooperativas que operan con la AFD

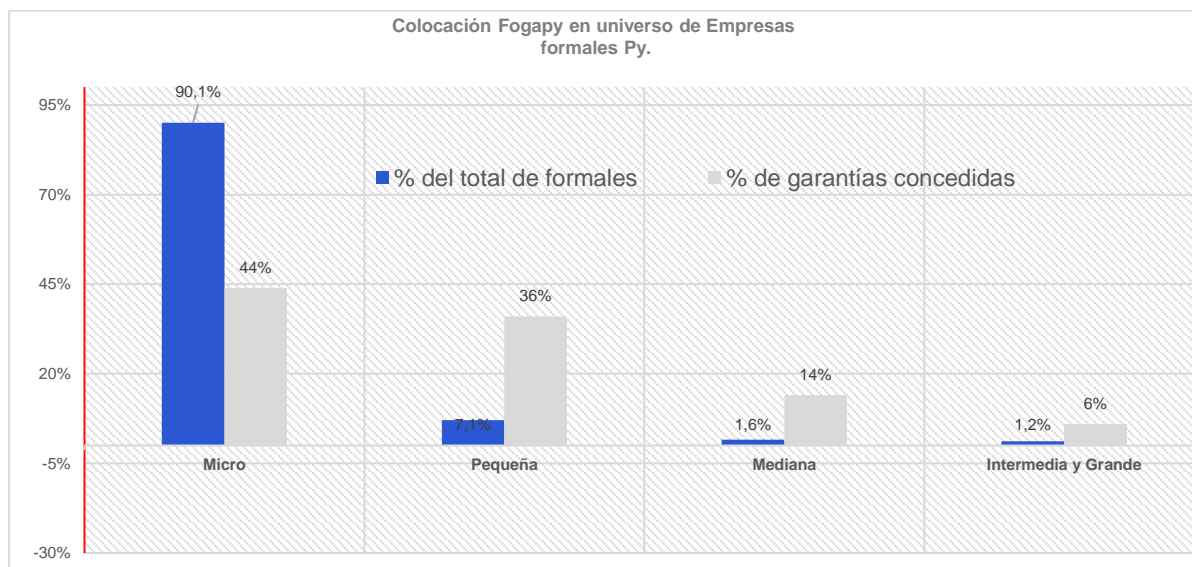
Fuente: <https://www.afd.gov.py/medidas-covid-19>.

De 26.489 garantías concedidas por FOGAPY para créditos canalizadas por las IFI´s hasta 30/09/2021, el 94% se adjudicó a las Mipymes sobre 81,4% del total de crédito concedido (Fig. 5)³⁴ sin guardar proporcionalidad con su participación que en la estructura empresarial formal del país saliendo desfavorecidas las micro empresas (brecha de 46,1%) Fig 5.

³³ Cooperativas, Centrales de Cooperativas y Casas de Créditos y CAH que no operaban con el AFD

³⁴ El 79,4 % fue colocada por 8 de 26 IFI´s (30,8%) destacando la participación del BNF (23,1%).

Figura 5. Garantías vigentes FOGAPY por tamaño de empresa con corte al 30 de setiembre de 2021



Fuente: <https://www.fogapy.gov.py/transparencia>

(Gremios, Agos-2021, 8 gremios) considera que las principales causas de rechazo de solicitudes de créditos de Mipymes con líneas de Garantía FOGAPY son la informalidad, falta de papeles y capacidad de pago, están en Inforconf, Infocheck, el sector de análisis mira al negocio sobre datos contables y ratios pero no reconoce la trayectoria y el potencial de desarrollar Mipymes que luego puede ser un gran negocio para ellos, aversión al riesgo, prejuicio. Las exigencias para las Mipymes son las mismas que para una empresa grande y la estructura de negocio es muy diferente, la alta informalidad, las tasas con que salieron los créditos no interesó al sector financiero privado (Fedemipyme, Agos-2021). En relación a la colocación de las líneas AFD para Mipymes canalizadas a través de las IFI's o en el caso de FISALCO canalizado excepcionalmente a través de entidades "No-IFI's", AFD no puede incidir para priorizar sus productos sobre los propios de las entidades. (ASEPY, abril-2021, 500 Mipymes) identificó que empresas consultadas que accedieron a un crédito durante la pandemia facturaron, en promedio, un 56% más que las no aunque el 44 % que asumió un compromiso crediticio requiere refinanciar además de que 8 de cada 10 personas consideran que no fue suficiente el monto que recibieron para la finalidad que tenían, 63% contó que ya tiene el tiempo de gracia vencido y 32 % tiene tres meses para empezar a pagar su crédito; 41 % puede pagar la cuota y 38 % no ; 44 % de los que accedieron a un crédito necesitan refinanciar.

Conclusión y recomendaciones

La experiencia del Covid 19 hizo mas visible las dificultades estructurales del sector de las Mipymes acentuadas en micros y pequeñas y parte de medianas: baja productividad, déficits en gestión empresarial, informalidad empresarial, informalidad del empleo³⁵, factores que en conjunto o por separado representan obstáculos serios para su desarrollo empresarial y explican el poco interés que generan en el sector financiero formal desde antes y durante la pandemia del Covid 19 que está concentrado en el segmento corporativo y créditos masificados de consumo con algunas entidades con microcrédito orientado al segmento con RUC con capacidad de pago. La informalidad en el sector Mipymes en sus diferentes facetas (constitución, tributaria, seguridad social, seguridad laboral) es un serio impedimento no sólo para que la mipyme pueda acceder a crédito privado o público en condiciones más favorables o a nuevos mercados; también lo es para que pueda recibir apoyo estatal³⁶ para sus actividades como ocurrió durante la pandemia Covid-19 con las medidas de asistencia a las Mipymes establecidas por la Ley 6524/21 "de Emergencia"

En Paraguay (MIC,2020) el 70% de las empresas no tienen RUC todas micro empresas y sólo 5,4% cumplen con la formalización básica (inscriptos en IPS y MTESS) y según (OIT, 2021) siete de cada diez³⁷ trabajadores son informales lo que hace que además de tener limitado el acceso a los derechos laborales, no tienen acceso a la seguridad social y aunque a medida que se asciende por los estratos de tamaño de empresa se reduce el empleo informal aún así afecta a más del 30% de la fuerza de trabajo de las grandes empresas (OIT, 2017). La informalidad afecta a las empresas formales, Enterprise Surveys, Perfil de país 2017 Paraguay (BM) da cuenta que el mayor problema que enfrentan las empresas formales son las

³⁵ Para OIT el empleo informal es el que no está sujeto a protección social y legal, en el caso de Paraguay no registradas en IPS y MTESS

³⁶ En 2012, reconociendo la importancia de las Mipymes en la estructura económica del país y con el fin de mejorar la competitividad del sector se aprobó la Ley 4.457/12 para Mipymes

³⁷ A medida que se asciende por los diferentes estratos de tamaño de empresa se reduce el empleo informal pero aun así en grandes empresas afecta a más del 30% de la fuerza de trabajo (OIT, 2017).

prácticas de competidores del sector informal (24,10%) ya que no permite un ambiente de competencia en igualdad de condiciones.

La productividad laboral de las empresas informales en promedio baja a la cuarta parte de la de las empresas formales pero también la de las empresas formales que enfrentan la competencia de informales se reduce al 75% de la productividad laboral promedio de las empresas formales que no experimentan competencia informal (Amin et. al, 2019) y coincidente con estos resultados (OIT, 2017) identificó que la productividad de las empresas paraguayas está asociada con el grado de formalización de los estratos de tamaño de empresas que aumenta con su tamaño tal que al comparar con la productividad de las grandes empresas, la de las microempresas equivale al 20%, la de las pequeñas al 50% y la de las medianas representa el 55,3% de la productividad de las grandes empresas.

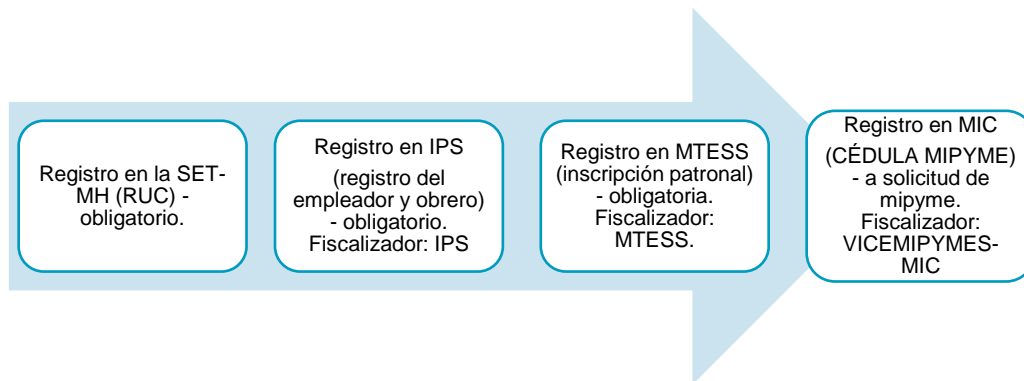
La Ley 4.457/12 para Mipymes requiere que las Mipymes se registren en RENAMIPYMES en el VMMIPYMES- MIC para contar con su Cédula Mipymes³⁸ y poder acceder a los beneficios de fomento y promoción para su desarrollo y competitividad. A inicios de la pandemia se contaba con 5.200 Cédulas Mipymes³⁹ algunas desactualizadas que representaba alrededor del 11% de las empresas con formalización básica del país dentro de las que se encontraban también empresas grandes. Existe un factor exógeno al VMMIPYMES- MIC que se convierte en impedimento importante para que pueda expedir la Cédula Mipymes el que está supeditado a la fiscalización que realizan IPS y MTESS sobre las Mipymes con RUC considerando la obligatoriedad de la inscripción de las Mipymes en sus registros a partir del inicio de su operación (formalización básica), necesario para la expedición de la Cédula Mipymes por parte de VMMIPYMES- MIC: (i) inscripción en la SET-MH para contar con RUC - (ii) registro obrero-patronal en IPS para garantizar la protección social del trabajador y (iii) registro patronal en MTESS para garantizar la

³⁸ Además de cumplir con todos los demás requisitos exigidos por los demás organismos que regulan la actividad a la que se dedican o giro comercial que realicen.

³⁹ La resolución N° 275/20 del MIC simplificó el registro en SINAMIPYMES a través del Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas a partir del RUC.

protección legal del trabajador, que limita las posibilidades de expedición de la Cédula Mipymes⁴⁰ (Fig. 6).

Figura 6. Proceso de formalización básica de Mipymes requisito para expedir Cédula Mipyme, instituciones encargadas de la fiscalización de registros y de la expedición de Cédula mipyme.



Paraguay. Fuente: Elaboración propia.

Para (OIT, 2017) las políticas orientadas a las mipymes en Paraguay deben priorizar tanto a la formalización de las unidades económicas como de la fuerza laboral vinculada a ellas⁴¹, con el fin de generar situaciones de competencia en igualdad de condiciones, principio que subyace en los requisitos previos que estableció el VMMIPYMES- MIC para expedir la Cédula Mipyme: formalización empresarial y laboral en los organismos correspondientes IPS y MTESS (formalización básica) para poder acceder a la Cédula Mipymes con la cual la Mipyme adquiere derecho de acogerse a los beneficios de fomento y promoción para su desarrollo y competitividad, para que la economía paraguaya pueda hacer la transición de trabajadores y unidades económicas desde la economía informal a la economía formal.

Las restricciones que se implementaron ante la pandemia de Covid-19 dispararon la demanda de crédito de las Mipymes que en 2017 aún no representaban el mayor problema que enfrentaban las empresas en Paraguay (8,4% debajo de la media de

⁴⁰ (OIT, 2017) asocia el desempeño del VMMIPYMES- MIC en la formalización y competitividad de las Mipymes con las múltiples funciones que las últimas leyes promulgadas obligan a llevar adelante a dicha Institución con escaso presupuesto además de su propia posición institucional para tratar un tema transversal a todos los Ministerios desde una posición jerárquicamente inferior de Viceministerio.

⁴¹https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/WCMS_376609/lang--es/index.htm

ALCyC de 9%)^{42 43} que se fue acentuando durante las restricciones de movilidad y luego por el descenso de la demanda que generó incluso que muchas de las que accedieron a un crédito no podían pagar y requerían refinanciación. Durante la pandemia de Covid 19 el sistema financiero formal ofertó diversas líneas de crédito orientadas a Mipymes con RUC y que podían demostrar capacidad de pago con sus declaraciones impositivas además no fueran morosas como ser la línea Ficalco a baja tasa sin garantía; líneas de crédito de IFS de AFC con garantía de FOGAPY si las garantías eran insuficientes con tasas fijadas por cada entidad financiera además de otros productos propios de entidades financieras públicas y privadas. Estas ofertas crediticias se limitaban al 30% de Mipymes que tenían RUC excluyendo a las Mipymes endeudadas y/o con declaraciones fiscales que no avalaban su capacidad de pago que explica el poco impacto que tuvieron los créditos sobre el segmento de Mipymes.

La facilitación del acceso al crédito a Mipymes representa un desafío importante para los diseñadores de productos crediticios orientados a ese sector que para ser apropiados requieren hacer una segmentación de las Mipymes por sus características de heterogeneidad de manera a caracterizarlas donde la "formalización básica" tiene que ser el denominador común (contar con la formalización básica o condicionar el crédito a su obtención) que además contemple sus flujos de caja para establecer el calendario de pago del crédito así como mejora de sus capacidades financieras (cursos de capacitación financiera) dependiendo de la situación particular del segmento de Mipymes a ser atendido, experiencia disponible localmente con los microcréditos del sector financiero formal y del informal que este caso debe condicionarse a la formalización básica.

La situación generada por la pandemia representó un desafío para las Mipymes para sobrellevar la situación creada que hizo que algunas desarrollaran nuevas capacidades relacionadas con incorporación de tecnologías de TICs, innovación de productos y procesos de producción y ventas, readecuación del negocio y

⁴² De un grupo de 119 empresas de entre 5-19 empleados, 127 de entre 20-99 empleados y 118 de 100 y más empleados mayores problemas eran las prácticas de competidores del sector informal (24,10%), corrupción (23,9%) y fuerza de trabajo inadecuada (12,9%).

⁴³ y siendo ubicado por debajo de los problemas relacionados con el transporte y las licencias y permisos de negocios entre las pequeñas y medianas empresas (OIT,2017).

representando una ocasión para que adquieran conciencia de la importancia de formalizarse y mejorar su gestión para acceder a créditos y ser más competitivos. (EPH 2021) da cuenta de que este sector siguió dando empleo a un importante segmento de la población ocupada en el sector privado de 80% entre el 4to trim 2020 y el 2do trim 2021, indicador del impacto que tienen en la generación de empleo privado local y se espera que el "Gobierno siga apoyando al sector con instrumentos de recuperación de la actividad productiva donde los bancos de desarrollo tendrán un papel importante en el apoyo financiero y la definición de las estrategias"⁴⁴.

Recomendaciones para las Instituciones Públicas que se ocupan de aspectos del fortalecimiento en las diferentes áreas de las Mipymes en Paraguay.

- Priorizar a través de las políticas públicas orientadas a las Mipymes no solamente la formalización de las unidades económicas sino que además la de la fuerza laboral vinculada a ellas (seguridad social de los trabajadores en IPS⁴⁵ y seguridad laboral en MTESS⁴⁶) iniciando la transición de una economía informal⁴⁷ a otra economía formal que garantice la competencia en igualdad de condiciones para todas las empresas que "eliminaría muchos de los obstáculos para el crecimiento de las Mipymes y ayudaría a aumentar el dinamismo del traspaso de empresas pequeñas a medianas, con ello se produciría un cambio estructural que elevaría la productividad, crearía empleos formales y reduciría la desigualdad" (OTI,2017). La formalización es un proceso multiinstitucional (como ilustra la Fig. 6) donde la salida de una etapa es la entrada de la siguiente sin que pueda alterarse su secuencia, por lo que los organismos de aplicación (IPS y MTESS) deben intensificar la

⁴⁴ <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/04/como-pueden-las-pymes-superar-la-pandemia/>

⁴⁵ El Seguro Social de Salud de IPS será obligatorio para la Mipymes conforme al régimen de seguridad social establecido para todas las empresas del país y sus trabajadores dependientes ocupados (Art. 47 Ley N° 4.457 para las MIPYMES).

⁴⁶ Por Decreto 8304 del 27 diciembre 2017 todos los empleadores de la República deben inscribirse en la Dirección de Registro Obrero Patronal del MTESS, en un plazo máximo de 60 (sesenta) días, desde el inicio de la relación laboral.

⁴⁷ Principios de la recomendación 2015 (núm. 204)⁴⁷ de la OIT, adoptada en la 104.ª reunión de la CIT aprobada por votación nominal donde Paraguay emitió su voto a favor, https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/WCMS_376609/lang--es/index.htm

fiscalización de las unidades económicas registradas en la SET (en una 1ra etapa) para aumentar el universo de Mipymes aptas para registrarse en VMMIPYMES- MIC que puedan contar con su Cédula Mipymes acreditándoles como entidad jurídica ante cualquier institución pública o privada⁴⁸ y partir de ello acogerse a poder acceder a la ayuda estatal para mejorar la competitividad de este sector de la economía (Ley N° 4.457 de Mipymes).

- Implementar el OBSERVATORIO LONGITUDINAL DE FORMALIZACIÓN DE MIPYMES a partir de vincular⁴⁹ las bases de datos de registros de las Mipymes en SET, MTES, IPS y MIC que permitirá contar con información del proceso de formalización facilitando el seguimiento continuo de las instituciones involucradas. Si bien el registro para obtener la cédula Mipyme no es obligatorio⁵⁰ a diferencia de los registros previos (SET;IPS; MTESS) esta información permitirá al VMMIPYMES- MIC direccionar las actividades de sensibilización sobre tenencia de Cédula Mipymes hacia aquellas con "formalización básica" logrando mayor impacto además de contribuir con estadística⁵¹ sobre el sector que le permita definir acciones basadas en segmentación de las Mipymes teniendo en cuenta su heterogeneidad.
- Realizar una evaluación conjunta de sectores estatales MIC-MTESS-IPS y representantes gremiales de Mipymes para evaluar la situación de "informalidad básica" de las Mipymes evaluando incluso los costos que conlleva para la mipyme directos e indirectos consecuencia de su registro en IPS (16,5% sobre el salario del trabajador) para la seguridad social así como los costos que pudieran derivar para la empresa a partir del reconocimiento de la relación laboral que tiene con el trabajador (indemnización por despido justificado o no, aguinaldo, vacaciones, bonificación familiar, otros), se

⁴⁸ Art 27 Ley Ley N° 4.457 de Mipymes

⁴⁹ Requiere desarrollo de interfase entre bases de datos de registros de SET- IPS- MTESS-MTESS

⁵⁰ Art 21 Ley Ley N° 4.457 de Mipymes

⁵¹ (OIT, 2017) recomienda fortalecer el sistema estadístico nacional en el ámbito de las estadísticas económicas y empresariales, con instrumentos que capten características y dinamismo temporal del fenómeno y grado de éxito de las políticas orientadas al sector.

compensan con los beneficios que pueden recibir las Mipymes en base a la Ley de Mipymes.

- Instalar el trabajo conjunto inter y/o extra interinstitucional incluido directivos de gremios⁵² empresariales desde el VMMIPYMES- MIC desarrollado durante la pandemia para definir necesidades de capacitación, asistencia técnica, extendible a otros aspectos como práctica habitual para identificar necesidades puntuales del sector.
- Potenciar el canal de información oficial bi-direccional del VMMIPYMES- MIC con las Asociaciones y Gremios de Mipymes inscriptas en el Registro Nacional de Mipymes⁵³ para impulsar en sus gremios las políticas de promoción, competitividad, desarrollo, formalización de las MIPYMES y otras que se puedan requerir.
- Orientar los cursos según demanda consensuando con los diferentes actores potenciando la Plataforma Educativa virtual del VMMIPYMES- MIC con metodologías didácticas y tecnologías fáciles de asimilar (celular, notebook) para los diversos sectores Mipymes en base a la experiencia adquirida por la DGCGyAT del VMMIPYMES- MIC.
- Fortalecer permanentemente las capacidades técnicas en el ámbito de la gestión financiera de la DGFI y DGCGAT del VMMIPYMES- MIC.
- Capitalizar la capacidad instalada en la Plataforma Educativa on-line del VMMIPYMES- MIC trabajando conjuntamente con Programas, Proyectos y Organizaciones intermedias que brindan apoyo crediticio a las Mipymes formales, para fortalecer su capacidad de gestión y mejorar competitividad, bajando los riesgos de la recuperación del capital.
- Firmar convenios con entidades especializadas en áreas críticas (finanzas, innovación, mejora de procesos, costos, contabilidad y otros) para elaborar cursos especializados incorporados en la plataforma virtual del MIC.

⁵² Contemplado en la Ley N° 4.457/2012 y el Decreto N° 980/2018

⁵³ Resolución N° 275/2020 en concordancia con la ley N° 4.457/2012 y el Decreto N° 980/2018

Recomendaciones para las Instituciones Financieras y su grupo meta (mipymes)

- Liderar una mesa de discusión desde la DGFI VMMIPYMES-MIC con participación de Instituciones Financieras (públicas, privadas, intermedias y de segundo piso) operando con líneas Mipymes y representantes del sector gremial para definir criterios de evaluación de solicitudes de crédito según tamaño (micros- medianas y grandes), rubro de actividad, necesidad de información requerida, etc para Mipymes formalizadas, que contemple potencial y debilidades en el ámbito del manejo financiero y de gestión que puedan ser derivadas/atendidas por instancias especializadas para su fortalecimiento.
- Capitalizar en VMMIPYMES- MIC y organismos interesados en operar con Mipymes formales la experiencia de Organismos (Bancos, Financieras, Cooperativas, Organizaciones intermedias) que operan con microcrédito en relación a asistencia y acompañamiento personalizado, incorporación de tecnología, modalidad de pago (semanal, quincenal, mensual, etc) y otras que puedan ser de utilidad.
- Conformar alianzas entre instituciones de capacitación y asistencia técnica e instituciones crediticias enfocadas a Mipymes condicionando si fuere necesario los créditos a recibir asistencia y/o capacitación de las mismas.
- Estimular la tenencia de la Cédula Mipyme con reducciones en el costo de los créditos como hizo FOGAPY al reducir en 0, 5% el costo sobre la porción garantizada (IVA Incluido).

Bibliografía

Amin, M., Ohnsorge, F. L., & Okou, C. (2019). Casting a shadow: Productivity of formal firms and informality. The World Bank.

CEPAL, Estudio Económico 2020: Políticas Macroeconómicas activas para la recuperación y transformación económica y social.

Cuestionario (Fedemipyme, Agos-2021)

Encuesta (MIC-MTESS,marz-2020,616 Mipymes)

Encuesta (CNCSP, marzo 2020, 375 Mipymes)

Encuesta (Gremios, Agos-2021, 8 gremios)

Encuesta (ASEPY, abril-2021, 500 Mipymes)

Encuesta (MipymeCompite-UIP, abril-2020)

Encuesta (UNA, FAEDPYME, feb-abril 2021, 360 Mipymes), Impacto económico de la crisis Covid-19 sobre las Mipymes en Paraguay.

MIC, 2019. Plan Estratégico de Mipymes. Promoción y Formalización para la Competitividad y Desarrollo de las Mipymes, 2018-2023. Primera Edición –

Disponible en:

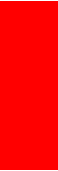
<https://www.mic.gov.py/mic/w/mic/pdf/PLAN%20ESTRATEGICO%20DE%20MIPYMES%202018.pdf>

MIC,2020. Nuevas medidas económicas para las Mipymes.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwipyeWQ66bzAhWJJbkGHUdGAf4QFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.mic.gov.py%2Fmic%2Fw%2Fmic%2Fpdf%2FNuevas_medidas_financieras_de_apoyo_para_las_Mipymes.pdf&usq=AOvVaw0iQnQF_LyTHmqf_3SCmNzl

OIT. 2017. Horacio Santander. Paraguay: Situación actual de las Mipymes y las Políticas de Formalización. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Informes Técnicos OIT Cono Sur, N° 3.

PNUD, julio 2020, Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay. estrategias de reactivación frente al COVID-19



Sparkassenstiftung Alemana Latinoamérica y el Caribe, Rodolfo José Monsberger, Mayo 2021, Estudio de la demanda y la oferta de la MiPyME en Paraguay y Argentina y como la aplicación de las mejores prácticas pueden contribuir a reducir las barreras de acceso”

VMMIPYMES- MIC, 2020, Formalización y Registro de Mipymes Beneficios e Incentivos.

Banco Mundial (2012). Enterprise surveys. Paraguay. Perfil de país 2010.

Disponible en www.enterprisesurveys.org

Anexos

Respuestas a Cuestionario: Situación rubro Mipymes Post-Covid Py. Visión de las Federaciones.

<https://drive.google.com/file/d/1W4mUTLnhSonnzpO75NqOLCqTqXC9ue8T/view?usp=sharing>

Respuestas a Cuestionario: Situación rubro Mipymes Post-Covid Py. Visión de los Gremios.

<https://drive.google.com/file/d/1F6aR Xu4Bz3lk0mE7VAOrHgh-zTL0LiZw/view?usp=sharing>

Respuestas a Cuestionario: Visión de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Situación rubro Mipymes Post-Covid Py.

<https://docs.google.com/forms/d/14RheAqoci-Q htGoREfV0JyvyQiK3jjULI6cOzSa3ls/edit?usp=sharing>

Cuadro 3. Adecuaciones que realizaron programas y proyectos vinculados a las Mipymes para ayudar a sobrellevar la situación de emergencia económica que creó la pandemia del Covid 19. Paraguay.

<https://docs.google.com/document/d/1vn6MYQbllNqCoOCQbUO9CnHAODdR5VEA/edit?usp=sharing&oid=113286568693078658947&rtpof=true&sd=true>

Directorio de Federaciones y Gremios que respondieron el cuestionario

Gremio	Año creación	Persona que responde	Cargo en la organización	Rango de asociados
Federación de Mipymes (Fedemipyme)	2020	Luis Tavella	Presidente	20 y más gremios
Asociación de Micros y Pequeñas Empresas (AMYPE)	2020	Miguel Amarilla	Presidente	500 o más asociados
Cámara Paraguaya de Comercio Electrónico (CAPACE)	2005	Gustavo Giménez Fernandez	Presidente	100 hasta 199 asociados
Asociación de Emprendedores de Paraguay (ASEPY)	2017	Bruno Defelippe	Presidente	500 o más asociados

Asociación de Mujeres Emprendedoras de Alto Paraná (AMEDAP)	2019	Graciela Vuille de Doutrelau	Presidente	100 hasta 199 asociadas
Asociación de Mipymes del Paraguay (ASOMIPYMES)	2018	Guillermina Imlach		200 hasta 499 asociados
Asociación Industrial Hotelera del Paraguay (AIHPY)	2003	Cecilia Cartes Wagner	Presidente	Menos de 100 asociados
Cámara de Comercio Industria y Servicios de Encarnación (CACISE)	1995	Valentín Fernández	Presidente	200 hasta 499 asociados
Cámara de Comercio Industria y Servicio de Lambaré	2014	Carlos Salinas	Presidente	100 hasta 199 asociados

La Sparkassenstiftung Aleman es una organización sin fines lucro para la cooperación internacional que busca impulsar el sector financiero local de países en vías de desarrollo. Mediante el diseño y la implementación de proyectos sostenibles con aliados estratégicos, adaptando las mejores prácticas del sistema alemán de cajas de ahorro (Sparkassen) a las necesidades y el contexto local, para promover el fortalecimiento institucional y la inclusión financiera, contribuyendo a la reducción de la pobreza. Desde diciembre de 2020 se tiene representación en el Paraguay para llevar a cabo el proyecto de “Fortalecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en Paraguay y Argentina.”



“Pensar globalmente, actuar localmente, cooperar internacionalmente“

Hace más de 200 años que las primeras Sparkassen se fundaron en Alemania como instituciones microfinancieras para personas de bajos ingresos. Desde ese entonces, las Sparkassen alemanas se han desarrollado para formar uno de los grupos financieros más grandes del mundo, combinando con éxito un alto nivel de profesionalidad con un fuerte mandato social. La Sparkassenstiftung Aleman Latinoamérica y El Caribe tiene el fin de facilitar el acceso a esas experiencias en los países en desarrollo y transformación.

