



Organización  
Internacional  
del Trabajo

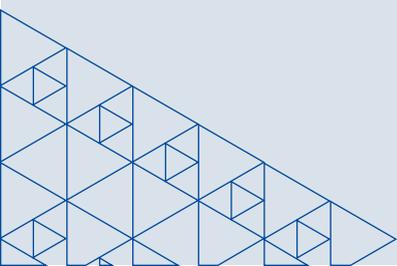
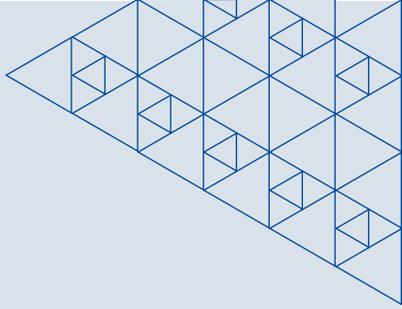
## ► Consideraciones para la definición de un régimen tributario y de aporte a la seguridad social simplificado en Paraguay

---

Oscar Cetrángolo

OIT Cono Sur – Informes Técnicos / 35 - 2022





# Consideraciones para la definición de un régimen tributario y de aporte a la seguridad social simplificado en Paraguay

Oscar Cetrángolo<sup>1</sup>

## Resumen

---

Algunos países de América Latina han implementado regímenes tributarios simplificados con contribuciones a la seguridad social para grupos de trabajadores y empresas específicos y así avanzar su formalización. Esto permitió ampliar la cobertura de la seguridad social. Este artículo considera las lecciones que se pueden extraer de la experiencia de estos esquemas en Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay para la implementación de un régimen simplificado en Paraguay. Destaca, en particular, definir el universo de contribuyentes que serían incorporados a un nuevo régimen, facilitar la transición entre el régimen simplificado y la plena formalización, evaluar el impacto de un nuevo esquema en el financiamiento de la seguridad social y tomar medidas para su sostenibilidad, evitar la fragmentación de la seguridad social, considerar el régimen simplificado como parte de un proceso de reformas que apunten a la protección social universal, incorporar mecanismos de participación y diálogo social en su diseño y ajustes, y asegurar su alineamiento con el Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

**Palabras clave:** Monotributo, Régimen simplificado, Paraguay, Informalidad, Seguridad Social

**Códigos JEL:** H55, J32, J46

---

1. Oscar Cetrángolo: Investigador del Instituto de Economía Política de la Universidad de Buenos Aires y profesor de Finanzas Públicas en la misma universidad.

El autor agradece los comentarios y sugerencias de Julián Folgar y Guillermo Montt, Especialista en Protección Social de la OIT para el Cono Sur, así como la información, comentarios y generosos intercambios con diferentes funcionarios del Ministerio de Hacienda y del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Paraguay, y con representantes de centrales sindicales de Paraguay.

# Considerations for the definition of a simplified tax and social security contributions scheme in Paraguay

Oscar Centrángolo<sup>2</sup>

## Abstract

---

Certain Latin American countries have implemented simplified tax schemes with social security contributions for specific groups of workers and firms, advancing their formalization enabling the extension of social security coverage. This article considers lessons that can be drawn from Argentina, Brasil, Colombia and Uruguay's experience with these schemes for such an implementation in Paraguay. It highlights, among others, the importance to define the universe of potential contributors in a new scheme, facilitate the transition between the simplified regime and full formalization, evaluate the impact of a new scheme in social security financing and include measures for its sustainability, avoid fragmentation of the social security system, consider the simplified regime as part of a broader reform process that points towards universal social protection coverage, include social dialogue and social participation mechanisms in its design and adjustments and ensure alignment with the Social Security (minimum standards) Convention, 1952 (núm. 102).

**Key words:** Monotributo, Simplified regime, Paraguay, Informality, Social Security

**JEL Codes:** H55, J32, J46

---

2. Oscar Cetrángolo: Researcher at the Instituto de Economía Política of the Universidad de Buenos Aires y Public Finances professor at the same university.

The author is grateful for the comments and suggestions offered by Julián Folgar and Guillermo Montt, ILO Social Protection Specialist for the Southern Cone of Latin America, as well as the information, comments and generous exchange with staff from the Paraguayan ministries of Finance and Labour, Employment and Social Security and with representatives from workers organisation.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022

Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones se pueden reproducir sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifro.org](http://www.ifro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Centrángolo, Oscar. 2022. Consideraciones para la definición de un régimen tributario y de aporte a la seguridad social simplificado en Paraguay. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°35 (Santiago, OIT).

ISSN 2523-5001 (pdf web)

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT la sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: [biblioteca\\_santiago@ilo.org](mailto:biblioteca_santiago@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/santiago](http://www.ilo.org/santiago)

Editor general Informes Técnicos OIT Cono Sur: Fabio Bertranou

Producción: Sonia Alvarez

Diseño y diagramación: Paulina Manzur M.

▶	Introducción	<b>08</b>
▶	1. Antecedentes en la región	<b>11</b>
	1.1. Los regímenes impositivos simplificados en América Latina	<b>12</b>
	1.2. Incorporación de las contribuciones a la seguridad social a los regímenes simplificados de tributación	<b>14</b>
	1.3. Principales lecciones aprendidas a partir de esquemas de monotributo en la región	<b>21</b>
▶	2. Condiciones para la construcción de un esquema virtuoso en Paraguay	<b>24</b>
	2.1. Información macroeconómica básica del Paraguay necesaria para evaluar una propuesta de régimen simplificado de aporte a la seguridad social	<b>26</b>
	2.2. Introducción al espacio fiscal para reformas	<b>29</b>
▶	3. Informalidad y limitaciones de la seguridad social contributiva en Paraguay	<b>32</b>
	3.1. Dificultades provenientes de un mercado laboral con elevada y persistente Informalidad	<b>32</b>
	3.2. Limitaciones de la seguridad social con cobertura baja y fragmentada	<b>34</b>

- ▶ 4. Posibilidades de expansión de la protección social en Paraguay mediante la introducción de un régimen impositivo simplificado **38**
- ▶ 5. Reflexión final: recomendaciones para el debate futuro para la definición de un régimen simplificado que incluya aportes a la seguridad social en Paraguay **42**
- ▶ 6. Referencias bibliográficas **46**

## ► Introducción

Uno de los rasgos estructurales que definen a las economías de América Latina y que constituye el eje central de las dificultades para ampliar el acceso a los diferentes componentes de la protección social y su financiamiento es la informalidad de sus economías y, en particular, sus mercados laborales (OIT, 2021a). Es así como la búsqueda de soluciones para la ampliación de derechos a la protección social, el fortalecimiento de los esquemas contributivos de seguridad social y la consolidación de sus pisos de protección social es una preocupación central para la Organización Internacional del Trabajo, los gobiernos y los actores sociales en la región (OIT, 2021b). En ese sentido, el *Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)* establece normas mínimas y principios de sostenibilidad y buena gobernanza para las nueve ramas de la seguridad social allí definidas. A su vez, la *Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202)* complementa el Convenio brindando pautas para el establecimiento de sistemas de seguridad social integrales. Se trata de promover esquemas de protección social que aseguren cobertura universal y prestaciones adecuadas en un marco de sostenibilidad financiera, económica y fiscal, guiadas por consideraciones relativas a la igualdad de género y el diálogo social, en un marco coherente que permita la transición desde la economía informal a la economía formal <sup>3</sup>.

En Paraguay, que es una de las economías con mayor informalidad y menor cobertura de la protección social en la región, se está desarrollando un debate para introducir reformas orientadas a mejorar y normalizar la situación de amplios sectores de la economía que se desarrollan en la informalidad. Este debate incluye la consideración de regímenes especiales de cotización y beneficios para grupos específicos de trabajadores y empresas y la simplificación y conjunción de regímenes tributarios y de aportes a la seguridad social <sup>4</sup>. El debate se da en el contexto de la reciente ratificación y entrada en vigor del Convenio 102 <sup>5</sup>.

---

3. Más recientemente, la OIT adoptó la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

4. Véase, por ejemplo, Casali et al. (2018a),

5. El Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) fue ratificado el 25 de octubre de 2021 y entró en vigor el mismo día del año 2022.

En paralelo, el sistema de seguridad social contributivo del Paraguay enfrenta desafíos estructurales asociados a la baja cobertura (concentrada en trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas y casi nula cobertura para trabajadores independientes) y a su sostenibilidad financiera y económica en el largo plazo. A estos desafíos estructurales se le suman aquellos propios de las dinámicas del futuro del trabajo que tienden a aumentar la prevalencia de relaciones no estándar de trabajo, disminuyendo la capacidad contributiva de los trabajadores. Sin duda, el impacto de la pandemia por COVID-19 y las necesarias respuestas de las políticas públicas frente a la emergencia también deben ser considerados en el diagnóstico.

En ese sentido, en algunos países de la región se incorporaron reformas mediante la introducción de componentes de la protección social dentro de sus regímenes impositivos simplificados, incluyendo los aportes también simplificados de pequeños contribuyentes a la seguridad social bajo el nombre de *monotributo* (Cetrángolo et al, 2018). Se trata de esquemas que no están exentos de dificultades ya que, dependiendo de su diseño, pueden dar lugar a efectos no deseados. Como se verá, los problemas derivados de la introducción de iniciativas que no han tomado oportuna y debida nota de la necesidad de considerar estos esquemas como transitorios hacia una mayor formalización laboral y ampliación de la cobertura de protección pueden ser de difícil solución. Es por ello que resulta sumamente relevante que en el caso del debate en Paraguay (como en cualquier otro país que intente recorrer ese camino de reforma) resulta conveniente anticipar esas dificultades mediante la consideración de la experiencia de otros regímenes simplificados y su aplicación al contexto específico del país.

En particular, un régimen simplificado de contribuciones puede ser una alternativa para aumentar la cobertura de trabajadores por cuenta propia y trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), de tal manera que se pueda fomentar la inclusión en la seguridad social de dichos trabajadores. Pero, como existe la posibilidad de que estos trabajadores accedan a beneficios y prestaciones que pueden no corresponderse con su cotización efectiva, se deben tener en cuenta los incentivos, desincentivos e inequidades que pueden generar estos regímenes simplificados y diferenciados, tanto para trabajadores como empresas. Con el objeto de evitar abusos en el régimen, cuidar los efectos distributivos y la sostenibilidad de los sistemas contributivos resulta necesario anticiparse y evaluar los efectos de estas medidas sobre el mercado de trabajo y sus implicancias para la inclusión de más trabajadores a la seguridad social.

Este estudio compila la evidencia que existe en América Latina de regímenes simplificados, con especial referencia a aquellos que incorporan componentes que tienen por objetivo la ampliación de la cobertura de la protección social. Se espera que esta revisión y análisis brinde elementos que serán relevantes para el diseño de regímenes simplificados en Paraguay. Se prestará especial atención tanto a su potencial de ampliar el acceso a la seguridad social a independientes, micro, pequeñas y medianas empresas, como al impacto fiscal (y en las instituciones de seguridad social), y las posibilidades de segmentar el mercado laboral, generando incentivos adversos sobre la productividad.

Entonces, el presente documento tiene como objetivo central contribuir al debate respecto a la extensión de la cobertura de la protección social en Paraguay a través del fortalecimiento del sistema de seguridad social y las transferencias no contributivas con atención a grupos de difícil cobertura (por ej. trabajadores independientes y micro, pequeñas y medianas empresas). De manera específica se espera poder proveer de insumos que permitan conocer las fortalezas y dificultades de un eventual régimen simplificado en Paraguay que contemple la cobertura de la seguridad social. Entre esos insumos, en la sección 1, que sigue, se analizarán e identificarán las ventajas y desventajas de estos esquemas donde fueron incorporados, con especial énfasis en la experiencia argentina, brasileña, colombiana y uruguaya. La sección 2 presentará una introducción a las condiciones macro-fiscales para el desarrollo de una propuesta de este tipo en el Paraguay, al tiempo que la sección 3 completará esa necesaria contextualización con las características del mercado laboral y los programas de seguro social contributivo. A partir de esos elementos, la sección 4 retoma los argumentos de las secciones previas para concluir con las virtudes y dificultades es la introducción de regímenes tributarios simplificados con acceso a la protección social en Paraguay. Por último, la sección 5 resume una serie recomendaciones que se espera sean de utilidad para un futuro debate correspondiente.

## ► 1. Antecedentes en la región

La informalidad en las economías latinoamericanas es uno de los problemas de mayor complejidad que deben enfrentar las políticas públicas de sus países. Por un lado, existe una estrecha relación entre informalidad -definida como la ausencia de contribuciones a la seguridad social- y el empleo independiente. Un gran número de los trabajadores independientes desarrolla sus actividades en condiciones precarias, con bajos e irregulares ingresos, sin acceso a los beneficios de la seguridad social y sin protección frente a contingencias (como accidentes laborales, enfermedad, maternidad, desempleo, invalidez, vejez y sobrevivencia). Por otra parte, en muchos países, en especial Paraguay, se presenta una elevada informalidad en empresas de menor tamaño (Casalí et al, 2018b).

El cuentapropismo (y el trabajo informal en general) presenta un comportamiento contracíclico, lo que sugiere que estas actividades se desarrollan ante la falta de oportunidades de acceso a un empleo asalariado (Dirección de Estudios Económicos, 2021a) <sup>6</sup>. Esta situación ha determinado serias dificultades tanto para la política tributaria como para la protección social de esos sectores. Con relación a la primera de esas temáticas, ello ha motivado la necesidad de incorporar esquemas donde la simplificación de normas legales y trámites administrativos posibilite la rápida normalización frente al fisco de un grupo importante de pequeños contribuyentes, con la esperanza de su paulatino ingreso a la economía formal. Este camino ha sido compartido por casi todos los países de la región. Además, y con distintos diseños y estrategias, algunos países han incorporado a esta simplificación tributaria la correspondiente a los aportes sobre los salarios con el objetivo de crear un régimen de transición que amplíe la cobertura de la seguridad social y promueva el tránsito a la formalización completa.

---

6. Si bien esta aseveración resulta muy pertinente en el contexto actual de la economía paraguaya, bajo otras circunstancias el cambio técnico, los nuevos hábitos laborales y otras mutaciones que se están observando y profundizado durante la reciente pandemia por COVID-19 podrán modificar parcialmente esta percepción.

## 1.1. Los regímenes impositivos simplificados en América Latina

La introducción de tratamientos especiales para gravar a los pequeños contribuyentes (personas físicas o empresas) excluyéndolos de las normas generales del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y/o del Impuesto sobre la Renta (ISR) mediante métodos presuntivos de determinación del impuesto (como se explica más adelante) y/o imponiéndoles tasas más reducidas ha sido uno de los principales caminos adoptados por los países de América Latina para “descomprimir” la carga de trabajo de las administraciones tributarias y mejorar así sus capacidades de fiscalización. Asimismo, para los pequeños contribuyentes estos procesos simplificados también se suelen adecuar mejor a sus ritmos y escalas productivas, ayudando a facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Con estos regímenes, se ha buscado facilitar el pago de impuestos a personas y empresas mayormente informales que: i) tienen bajos ingresos, ii) son muy numerosas, lo que dificulta el control oficial, iii) tienen una pobre estructura organizacional y iv) su movilidad de entrada y salida es alta. De esta manera, se busca simplificar las normas legales y trámites administrativos necesarios para cumplir con las obligaciones tributarias. Así, se apunta a brindar un “puente” para atraer a la formalidad a los agentes económicos y, al mismo tiempo, mejorar el manejo de los recursos de la administración tributaria. De esta manera se espera poder facilitar y fortalecer el tránsito de los contribuyentes hacia el régimen general.

Particularmente en América Latina, los regímenes de tributación simplificada se hallan ampliamente difundidos <sup>7</sup>, y, por lo general, se aplican sobre personas físicas que realizan actividades económicas, aunque en países como Brasil, Costa Rica, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay se extienden o se focalizan exclusivamente en personas jurídicas de tamaño económico reducido (micro, pequeñas y medianas empresas, MIPYMES).

La mayoría de estos regímenes prevén la adhesión voluntaria y la autocategorización, y están dirigidos principalmente a los sectores de comercio y prestación de servicios donde las posibilidades de fiscalización y control por parte de las administraciones tributarias es más débil. En algunos casos también puede

---

7. Una presentación de los diferentes esquemas introducidos en casi todos los países de la región se puede consultar en Cetrángolo et al (2018).

alcanzar a otros sectores (industria manufacturera, la producción de artesanías, la ganadería, la agricultura, el transporte de personas, entre otros).

Al no contarse con información fehaciente de las actividades de estos contribuyentes, las administraciones tributarias deben definir las cuotas a pagar recurriendo a mecanismos indirectos que, a partir de la información disponible que muchas veces es brindada por los propios contribuyentes, permite determinar el monto de las obligaciones tributarias. Entre estas técnicas, denominadas “presuntivas”, aplicadas en la región se destaca la denominada “cuota fija”: el pago de una suma determinada de dinero que establece la legislación por categoría, el cual reemplaza una o más obligaciones tributarias para el contribuyente y que debe abonarse, generalmente, de forma mensual. Esta técnica permite la máxima simplificación en la liquidación del impuesto y, por lo tanto, reduce significativamente el costo indirecto administrativo del cumplimiento de las obligaciones fiscales. Otros pocos países de la región aplican la técnica presuntiva de un porcentual fijo sobre los ingresos brutos del contribuyente, aunque en estos casos las administraciones tributarias enfrentan mayores dificultades de control.

Existen criterios para establecer umbrales y limitar la aplicación de los regímenes simplificados. En América Latina la variable más utilizada es el ingreso del contribuyente (ingresos brutos o ventas totales), aunque también se observan otras restricciones para acotar la aplicación de estos esquemas: la cantidad de tierra bajo explotación, el número de establecimientos, el consumo de electricidad, el número de empleados y el capital disponible. En Argentina, Colombia y Perú, por ejemplo, se aplica más de un criterio simultáneamente. En lo que hace a los aspectos formales, la mayoría de los países coincide en exigir dos obligaciones: la presentación periódica de una declaración jurada de ingresos y la realización de procesos de facturación. Adicionalmente, cada país tiene regulaciones específicas en función de los requisitos del impuesto. La aplicación de estos regímenes suele implicar la sustitución de algún gravamen del sistema tributario vigente en cada país.

Como parte de una nueva generación de reformas con mayor preocupación por ampliar los pisos de protección social, esta modalidad permite incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales a través del otorgamiento de ciertos beneficios como el acceso a un plan de jubilaciones o a un seguro de salud, y, en consecuencia, aumenta la cobertura de la protección social.

En definitiva, aun cuando la recaudación sea poco significativa <sup>8</sup>, se suele destacar la utilidad de estos regímenes simplificados como herramientas para viabilizar la transición de una gran cantidad de contribuyentes que desarrollan sus actividades económicas en la economía informal hacia su inclusión efectiva en el régimen general de tributación vigente en cada país.

## 1.2. Incorporación de las contribuciones a la seguridad social a los regímenes simplificados de tributación

Con el objeto de incrementar la cobertura de la protección social y alcanzar a trabajadores que estaban al margen de sus prestaciones, algunos países de América Latina (Argentina, Brasil y Uruguay fueron, con diferencias, los primeros) han incorporado las obligaciones relacionadas con los aportes a los sistemas de jubilaciones y seguros de salud contributivos dentro de su régimen tributario simplificado para pequeños contribuyentes. En esos casos, el esquema, conocido como “monotributo”, ha tenido un rápido y amplio desarrollo desde su inauguración a fines del siglo pasado.

### 1.2.1. El esquema simplificado en Argentina

En Argentina el esquema, denominado “Monotributo”, dirigido especialmente a los pequeños contribuyentes (ya sean trabajadores independientes o micro-emprendedores) fue introducido en julio de 1998. Comprende a las personas físicas que se dediquen a la venta de cosas muebles, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria, los integrantes de cooperativas de trabajo, las sucesiones indivisas, así como las sociedades de hecho y las irregulares en los términos de la Ley General de Sociedades (Número 19.550) siempre que no tengan más de tres socios.

Se trata de un régimen simplificado integrado que reemplaza, con una cuota fija mensual, el pago de los impuestos a las ganancias (renta) e IVA, al que se adicionan los aportes personales para la seguridad social (previsión y salud) <sup>9</sup>. Tanto para adherirse como para permanecer en el ámbito del Monotributo los contribuyentes deben satisfacer algunos requisitos en función de los ingresos

---

8. Pecho Trigueros, M. (2012).

9. En los últimos años algunos gobiernos subnacionales adhirieron al régimen, incorporando impuestos provinciales.

brutos anuales declarados, ciertas magnitudes físicas (superficie afectada a la actividad y energía eléctrica consumida anualmente) y el precio unitario de las ventas, obras, locaciones o prestaciones de servicios realizadas.

Precisamente, el monto de la cuota mensual para cada contribuyente se determina sobre la base de dichos parámetros (son ocho categorías generales más tres adicionales solo para la venta de bienes muebles) y se obtiene de la suma de dos componentes: uno impositivo y otro de seguridad social, que engloba la parte correspondiente a los aportes personales al sistema previsional y el aporte a una obra social (institución de la seguridad social destinada a brindar cobertura de salud a los trabajadores formales y sus familias). La adhesión al régimen es de carácter voluntario y prevé la autocategorización por parte de los contribuyentes.

El Monotributo, a su vez, lo complementa una serie de regímenes especiales relacionados con sectores económicos, con el carácter de los trabajadores, con la relación que el monotributista tiene con un determinado tipo de sociedad o con su situación ante los programas de ayuda estatal. Dichos regímenes son: i) Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente, ii) Régimen simplificado para Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (también denominado “Monotributo Social”) <sup>10</sup>, iii) Régimen Especial para Trabajadores Asociados a Cooperativas de Trabajo y iv) Régimen Simplificado para Trabajadores de Casas Particulares.

La organización del aseguramiento en salud por parte de la seguridad social en Argentina es sumamente fragmentada tanto institucionalmente, como en su financiamiento y derechos de los asegurados. En ese contexto, los monotributistas acceden con sus aportes fijos a la mínima cobertura médico-asistencial asegurada por el Subsistema de Obras Sociales a través del denominado Programa Médico Obligatorio (PMO). Para recibir prestaciones deben estar al día con el pago del tributo establecido por la AFIP. Estos pueden optar por las obras sociales <sup>11</sup> inscriptas en el régimen de Monotributo, por unificar aportes con otros miembros del grupo familiar o por acceder a planes superadores o complementarios al PMO realizando

---

10. Régimen complementario destinado específicamente a trabajadores en condición de vulnerabilidad social, es decir, a aquellos hogares e individuos con escasos activos materiales y no materiales. Requiere la aprobación del Ministerio de Desarrollo Social y de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

11. Instituciones de la seguridad social proveedoras de servicios de salud vinculadas a los sindicatos de cada sector de actividad.

aportes adicionales voluntarios por encima de la cuota del Monotributo. El acceso a la cobertura total del PMO es progresivo, pudiendo acceder en forma inmediata a todas las prestaciones del nivel ambulatorio y de urgencias y emergencias.

Por su parte, con relación a la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, la legislación establece que los monotributistas por medio de un aporte –que desde 2017 crece en función de la categoría de cada contribuyente– tienen derecho a la Prestación Básica Universal (PBU) que brinda el Sistema Previsional Argentino (SIPA). No obstante, dado que siempre es inferior a la jubilación mínima, terminan percibiendo esta última prestación. De este modo, se genera un “desacople” entre la evolución de las prestaciones y la evolución de los aportes previsionales de los monotributistas. De hecho, de acuerdo con información de principios de 2022 se requieren cerca de 15 aportes de monotributistas (en promedio) para financiar el haber al que tiene acceso un trabajador al jubilarse después de 30 años de aportes al monotributo.

De manera adicional, debe notarse que a partir del 2016 una parte sustancial de los inscriptos al monotributo en las categorías pueden acceder a las asignaciones familiares formales, que incluyen la asignación familiar prenatal, la asignación familiar por hijo o hijo con discapacidad y la asignación familiar por ayuda escolar anual, cuyo monto dependerá de la categoría a la que cada titular esté aportando. En cuanto a los regímenes complementarios, cabe señalar que los inscriptos en el Monotributo Social gozan de los mismos beneficios que otorga el Monotributo general teniendo que aportar únicamente el 50 por ciento del monto correspondiente al seguro de salud por su persona y por cada familiar adicional. Teniendo en cuenta que los seguros de salud en Argentina no están a cargo del Estado, el restante 50 por ciento es transferido por este a la obra social elegida por el monotributista.

En el régimen simplificado para trabajadores y trabajadoras de casas particulares, el aporte que debe efectuar el empleador para una trabajadora, de jornada completa otorga acceso a una cobertura previsional básica (PBU), al retiro por invalidez o pensión por fallecimiento, a una cobertura de salud (PMO) a través de una obra social del Sistema Nacional del Seguro de Salud y una cobertura médico-asistencial del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) al retirarse. Asimismo, comprende el pago de cobertura ante accidentes laborales (ART).

### 1.2.2. El SIMEI en Brasil

Brasil ha sido un país pionero en la región en el tratamiento tributario diferenciado para pequeños contribuyentes. Desde su consideración temprana en la Constitución Federal (1988) y la creación del Simples Federal en 1996, este país ha priorizado e intentado promover su desarrollo mediante distintos instrumentos, sabiendo reconocer la gran relevancia de las pymes en la economía brasilera. En particular, la sanción de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa en 2006 y la posterior implementación del Simples Nacional han representado un hito trascendental en la historia tributaria de Brasil.

Gracias a la existencia del Simples, las micro y pequeñas empresas en Brasil tienen la posibilidad de efectuar un pago mensual unificado para cancelar un conjunto de ocho obligaciones tributarias federales (seis: entre ellos, el Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas), estatales (ICMS) y municipales (ISS).

De manera complementaria al Simples Nacional, y de especial interés aquí, desde el 1 de enero de 2009 también se encuentra vigente el denominado Régimen del Micro Emprendedor Individual (SIMEI), dirigido a emprendedores individuales, con una facturación anual hasta el límite permitido, monto que ha variado a lo largo del tiempo.

El SIMEI (Sistema de Recolección en Valores Fijos Mensuales de los Tributos del Simples Nacional) funciona también como un esquema simplificado a través del cual el contribuyente debe pagar una cuota fija mensual destinada a las contribuciones personales a la seguridad social, y un adicional (también fijo en reales) en el caso de que fuera contribuyente del ICMS estatal y/o del ISS municipal. Además, y a diferencia de lo que ocurre con los contribuyentes adheridos al Simples Nacional, los inscriptos en el SIMEI están exentos de una serie de impuestos como el IRPJ, la CSLL, PIS/Pasep, Cofins, IPI (excepto para importaciones) y la contribución patronal al sistema previsional.

En Brasil, teniendo en cuenta que el Sistema Único de Salud (SUS) presta servicios a toda la población de manera descentralizada a través de sus redes de clínicas, hospitales y otro tipo de instalaciones, y excepcionalmente mediante contratos con establecimientos privados, no existe una cobertura especial para los aportantes al régimen SIMEI.

En cambio, con relación al sistema de jubilaciones y pensiones, Brasil cuenta con tres regímenes contributivos, un plan semicontributivo para los trabajadores

rurales y beneficios no contributivos (el BPC). La parte contributiva comprende el Régimen General de Seguridad Social (Regime Geral de Previdência Social, RGPS), el Régimen Propio de Seguridad Social (Regime Próprio de Previdência Social, RPPS) y la Seguridad Social Complementaria. Los dos primeros son de carácter obligatorio para todos los trabajadores formales y cuentan con un financiamiento mixto (con contribuciones hechas por los empleadores y por el Estado); son administrados públicamente por el INSS e incluyen mecanismos de solidaridad para enfrentar las desigualdades entre las áreas urbanas y rurales e intergeneracionales. El régimen general brinda cobertura a los trabajadores del sector privado formal, en tanto que el Régimen Propio cubre a los trabajadores públicos y militares. Por su parte, la Seguridad Social Complementaria es voluntaria y de capitalización y la administra el sector privado a través de entidades con y sin fines de lucro. En cambio, el subsistema de aseguramiento rural es de naturaleza semicontributiva, puesto que para recibir sus beneficios no es necesario contar con un historial de contribución.

En conclusión, el régimen SIME asegura el acceso a prestaciones previsionales del Régimen General mediante el pago de una contribución proporcional al salario mínimo, tanto para el contribuyente como su grupo familiar.

### 1.2.3. El monotributo en Uruguay

El régimen del Monotributo en Uruguay ha sido incorporado con posterioridad a los antes nombrados e integra el pago de impuestos y de contribuciones a la seguridad social. El régimen está dirigido a sujetos que realizan determinadas actividades económicas y de reducida dimensión económica. Se trata de las empresas unipersonales (incluso aquellas conformadas por matrimonios con no más de un trabajador empleado) y las sociedades de hecho integradas por hasta un máximo de dos socios (o tres si son familiares) y sin trabajadores en relación de dependencia. De este grupo de contribuyentes únicamente podrán optar por el régimen simplificado aquellos que cumplan simultáneamente con las siguientes condiciones: los ingresos derivados de la actividad no superen en el ejercicio ciertos montos establecidos por la legislación; desarrollen actividades de reducida dimensión económica (existe un tope en el monto de activos registrados por cada contribuyente) y no realicen la explotación en forma simultánea de más de un puesto o de un pequeño local; ejerzan una única actividad sujeta a afiliación patronal (salvo productores rurales), y enajenen bienes y presten servicios exclusivamente a consumidores finales.

Desde la perspectiva del contribuyente, la aplicación del Monotributo implica la sustitución de las contribuciones de la seguridad social y de todos los impuestos nacionales, con excepción de los que gravan la importación. El monto mensual del Monotributo resulta de sumar las alícuotas de los tributos recaudados por el Banco de Previsión Social sobre un sueldo ficto equivalente a 5 Bases Fictas de Contribución (BFC), cuyo monto es establecido por la autoridad de aplicación. La existencia de cónyuge o concubino colaborador, en el caso de las empresas unipersonales, o de socios en las sociedades de hecho, determinará una aportación patronal adicional idéntica por la actividad de cada uno de tales integrantes.

Adicionalmente, e inspirado en el modelo argentino, el Gobierno decidió crear en diciembre de 2011 (Ley 18.874) el denominado Monotributo Social MIDES: un régimen especial para emprendimientos personales o asociativos integrados por personas de hogares por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En ningún caso podrán tener empleados dependientes y los límites de facturación anual son idénticos a los del Monotributo convencional.

De manera similar a lo observado en los demás casos estudiados, el paquete de instrumentos tributarios dirigidos específicamente a los pequeños contribuyentes en Uruguay se completa con el Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa, que está dirigido a toda pequeña empresa radicada en Uruguay que desarrolle alguna actividad comercial o industrial con utilización concreta de capital y trabajo, cuya facturación anual no supere cierto límite establecido por la norma y se actualiza periódicamente. A dichos contribuyentes se les exige un pago mínimo mensual en concepto del IVA, cuyo monto se actualiza todos los años, y Contribuciones Especiales de Seguridad Social. En cambio, quedan exentos del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) y del Impuesto al Patrimonio Empresarial.

En Uruguay, la cobertura previsional de los monotributistas no es obligatoria, sino optativa. Para los monotributistas, la aportación es fija y los profesionales universitarios que ejercen libremente su profesión pueden incluso tener cobertura de la seguridad social realizando aportes a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios y a la Caja Notarial de la Seguridad Social. En lo que concierne al Monotributo Social MIDES, este permite incluir en el sistema de seguridad social a sus integrantes únicamente con un aporte reducido al BPS (bajo la misma fórmula de cálculo que el Monotributo), el cual se paga en forma progresiva: comienza con un 25 por ciento del aporte total, pasando al 50 por

ciento y posteriormente al 75 por ciento. Después de transcurridos 36 meses de actividad se comienza a pagar el total del aporte.

Por su parte, dado que el sistema de salud uruguayo, desde 2008, se estructura en torno al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), que implicó la universalización de la cobertura, los trabajadores independientes (a través del Monotributo) pueden contribuir al sistema mediante el pago de una cuota que les permita afiliarse tanto a la provisión pública a cargo de la Administración de Servicios de Salud (ASSE) o a una IAMC (instituciones privadas sin fines de lucro). Una característica distintiva del Monotributo uruguayo consiste en que la prestación del seguro de salud por parte del Estado es de carácter opcional para el contribuyente. Aunque debe señalarse que aquellos que no optan por la cobertura del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) están obligados a aportar adicionalmente un 8 por ciento sobre una Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) por concepto de seguro de enfermedad.

Por su parte, los beneficiarios del denominado Monotributo Social (MIDES) pueden optar por la cobertura médica a través de Fondo Nacional de Salud (FONASA), haciéndose cargo del pago adicional. Este beneficio alcanza al emprendedor, sus hijos menores de edad a cargo o mayores de edad con discapacidad y al cónyuge o concubino sin cobertura dentro del sistema y con uno o más hijos a cargo. Al igual que los monotributistas convencionales, en caso de no hacer uso de esta opción, además del aporte jubilatorio también se adiciona el 8 por ciento de una BPC por concepto de seguro de enfermedad.

#### **1.2.4. Una reforma más reciente en Colombia**

Por último, en Colombia fue introducido un régimen de monotributo en la reforma tributaria de 2016 con el objeto de impulsar la formalidad en la economía mediante la reducción de cargas formales, sustanciales y la facilitación del cumplimiento de las obligaciones tributarias de ciertas personas naturales como tenderos y propietarios de peluquerías. Este régimen ha sido previsto como un impuesto anual voluntario y alternativo con respecto al impuesto sobre la renta; e incluye, asimismo, el acceso a algunas prestaciones de la seguridad social.

De manera especial, interesa el posible acceso de los contribuyentes a las prestaciones de la previsión social al incorporarse a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) a través del denominado “Monotributo BEPS”. Se trata de un

esquema que fue integrado como parte de las reformas al sistema de protección de las personas mayores en el año 2012 y está destinado a quienes tengan ingresos inferiores a un salario mínimo y estén afiliados al sistema subsidiado de salud. Para atender la situación de aquellas personas con capacidad de ahorro limitada y que no consiguen acceder a un beneficio del Sistema General de Pensiones, se introducen los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Este sistema, reglamentado mediante Decreto núm. 604/2013, consiste en un incentivo equivalente al 20 por ciento de los aportes de aquellos trabajadores cuyos ahorros no alcancen para financiar una pensión (por ser inferior al salario mínimo). Con ello se pretende que accedan a una prestación mínima vitalicia las personas naturales que cumplan ciertas condiciones relacionadas con sus ingresos anuales y tipo de actividad, mediante el pago de una tarifa anual fija relacionada con el monto de los ingresos de cada contribuyente. Si bien el Monotributo realiza aportes para la vejez, a diferencia de los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, los monotributistas no ingresan al sistema previsional general, sino a un esquema semicontributivo especial para trabajadores que no pueden mantenerse permanentemente en la formalidad. Adicionalmente, como rasgo especial de este caso, existe la posibilidad de realizar aportes a riesgos laborales mediante el denominado Monotributo Riesgos Laborales.

### 1.3. Principales lecciones aprendidas a partir de esquemas de monotributo en la región

Desde el punto de vista de la protección social, la introducción de este tipo de esquemas responde a la necesidad que tienen los países de cumplir con los derechos a la seguridad social incorporado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1944. A partir de allí, la OIT ha asumido la obligación de fomentar programas que permitan extender la seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesitan, así como otras acciones de seguridad y protección sociales. Consecuentemente, pocos años después de esa Declaración, en 1952, la OIT promovió el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102), donde se definen normas mínimas, principios de sostenibilidad y buena gobernanza para los sistemas que considera las nueve ramas de la seguridad social.

Más recientemente, la Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202) ofrece pautas esenciales para la promoción de esquemas que aseguren cobertura universal y prestaciones adecuadas en un marco de sostenibilidad financiera, económica y fiscal, con la coherencia necesaria que permita la transición

desde la economía informal a la economía formal. Precisamente, la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) profundiza sobre este aspecto central para el efectivo cumplimiento de estos derechos de manera sostenible.

Es en este sentido que cobra especial relevancia la experiencia recogida por estos esquemas en los casos revisados. A continuación, se ofrecen algunas de las principales lecciones aprendidas:

- En economías con alta informalidad, como las predominantes en América Latina, es conveniente facilitar el tránsito a la formalidad de los pequeños contribuyentes que, por razones económicas o administrativas, muestran serias limitaciones para ese desarrollo.
- Los regímenes simplificados han sido una respuesta de emergencia, pero adecuada a esa necesidad, y la novedad de incorporar los aportes a la seguridad social una innovación prometedora que, adicionalmente permitió incrementar la protección social de un sector importante de la sociedad.
- La consolidación de esta iniciativa requiere que se mantengan los incentivos a la formalización completa y se asegure que no afecta la sostenibilidad fiscal.
- Más allá de las condiciones propias del régimen, su virtuosismo asociado al crecimiento del empleo formal y la mayor inclusión social dependerá, en última instancia, de que formen parte de una estrategia donde se consolide el proceso de crecimiento económico.
- De manera especial, un régimen concebido como un puente de emergencia a la formalización económica debe evitar convertirse en un refugio de contribuyentes que intentan evitar su completa formalización y desarrollo.
- Lo anterior dependerá, además de las condiciones del entorno macroeconómico y del mercado laboral, de la normativa propia del nuevo régimen (en especial sus requisitos a la entrada y salida); de los beneficios diferenciales que obtengan en relación con la protección social, y de las brechas entre las obligaciones tributarias de los monotributistas y el resto de los contribuyentes.

- Uno de los principales inconvenientes que han debido enfrentar los países que han introducido estos esquemas remite a la dificultad en clasificar a los pequeños contribuyentes (o a algún grupo de ellos en particular) en distintas categorías por tamaño, y en determinar de qué forma imponer sobre estos uno o varios de los gravámenes vigentes en el régimen general de tributación de cada país.
- En consecuencia, debe considerarse la importancia de contar con equipos técnicos sólidos y coordinados en las áreas de seguridad social y tributación, capaces de analizar la información relevante y promover los ajustes necesarios en los esquemas introducidos, para evitar situaciones inequitativas y abusos, asegurando su sostenibilidad.

El principal logro de esta modalidad de esquema tributario simplificado que incorpora componentes de la protección social es la inclusión de un sector importante del empleo con dificultades para alcanzar la formalidad plena a las prestaciones del sistema previsional contributivo y a los seguros de salud. Ello, en adición a las mejoras en los registros administrativos y la regularización frente a las obligaciones tributarias, podrá facilitar el desarrollo de estos trabajadores en la economía formal.

Las principales dificultades que los países de la región deben enfrentar para promover la formalidad se refieren a los problemas que se evidencian en la inserción de este esquema especial dentro de cada sistema tributario y los esquemas de protección social contributivos. Los países que han introducido estos esquemas de emergencia evidencian importantes dificultades para consolidar sistemas tributarios y de protección social maduros. En el primero de los sentidos, suelen presentar una elevada dependencia de instrumentos tributarios de emergencia; alta evasión y elusión impositiva, y dificultad para la administración de tributos sobre las rentas y la propiedad, además de una baja presencia de cargas sobre los salarios para financiar la seguridad social. En relación con la protección social, y por las mismas razones, se nota una insuficiente y fragmentada cobertura y acceso a las prestaciones de la seguridad social contributiva.

Si el monotributo no logra articularse con los esquemas contributivos para trabajadores formales y las ventajas relativas de permanecer en este régimen (que debiera ser un puente a la formalidad) son demasiado grandes, puede generar que sean pocos los trabajadores a los que les conviene transitar ese puente y deciden permanecer en el monotributo, a costa de no desarrollarse o hacerlo parcialmente al margen del cumplimiento completo de las normas. Como consecuencia, será

esperable la aparición de fuertes inequidades horizontales donde, dependiendo el régimen laboral de cada caso, tendrá obligaciones tributarias distintas, accediendo a beneficios (de la seguridad social, por ejemplo) similares. La experiencia argentina ofrece importantes enseñanzas al respecto. En estos casos, se corre el peligro de consolidar sistemas tributarios y de protección social defectuosos, costosos e inequitativos. Es por ello que la introducción de este esquema deberá prestar especial atención a su diseño, toda vez que se quieran evitar estos problemas manteniendo sus ventajas en relación con la expansión de la protección social.

De todos modos, resulta crucial resaltar que la mayor formalización dependerá de las posibilidades de que la economía resuelva sus problemas estructurales y, de manera específica, de la evolución del mercado de trabajo, las reformas tributarias y la cobertura de ingresos y riesgos de salud para la población que no logre acceder a los seguros contributivos.

## ► 2. Condiciones para la construcción de un esquema virtuoso en Paraguay

En economías con una alta participación de los sectores no formales, la introducción de un esquema tributario simplificado que, al estilo del monotributo, permita un más fácil acceso a las prestaciones de la protección social de ingresos y salud puede ser muy beneficioso. No obstante, como se comentó en la sección anterior, debe evitarse que este mecanismo consolide un círculo vicioso de la informalidad y, en su lugar, contribuya a revertirlo en un círculo virtuoso donde los atractivos de la incorporación a la protección social trabajen como incentivos a la paulatina formalización de la economía.

La experiencia recogida en países donde se ensayaron esquemas similares permite identificar algunas condiciones que se deben cumplir con el objetivo de mejorar la cobertura de la protección social al tiempo de consolidar la posición macro fiscal de los países.

En primer lugar, las ventajas que pueda ofrecer el nuevo esquema simplificado a los trabajadores no pueden ser tales que restrinjan las posibilidades de alcanzar la formalización. Sea mediante medidas de regulación y control, sea mediante el establecimiento de plazos máximos para permanecer en la situación especial o sea a través de otros mecanismos que sean apropiados para cada caso debe evitarse que el esquema simplificado se transforme en una situación permanente. Por supuesto, las posibilidades de que se trate de una experiencia virtuosa, en este sentido, también dependerá de la evolución de la economía en su conjunto.

En segundo lugar, con relación a la cobertura del sistema de pensiones, no debieran comprometerse prestaciones que no puedan ser financiadas, afectando la sostenibilidad de mediano plazo. En todo caso, si existiera algún subsidio implícito en relación con estas prestaciones, es recomendable que, después de hacer el correspondiente estudio actuarial, se hagan explícitos esos subsidios provenientes del presupuesto de la Administración Central, que deberá ser evaluado a la luz de las diferentes prioridades de intervención pública. Asimismo, deberá ser evaluado si la introducción de este esquema simplificado pudiera afectar, de alguna manera, la sostenibilidad del sistema contributivo existente.

En tercer lugar, en relación con la cobertura de riesgos de la salud, asumiendo que la cobertura debe alcanzar a la totalidad de la población de cada país, lo ofrecido por este esquema debe ser entendido como un paso en el camino hacia la cobertura universal y equitativa. Sin duda, ello demanda que esto sea considerado como parte de reformas más abarcadoras.

Con el objeto de evaluar la pertinencia de un esquema de este tipo en el Paraguay, la presente sección incorporará una introducción a las condiciones del entorno macroeconómico, con especial referencia al espacio fiscal para reformas. En la sección siguiente, la introducción a las condiciones para esta reforma se completará con una breve presentación de las características del mercado laboral sobre las que debiera operar un nuevo eventual régimen y las limitaciones de los componentes de la protección social contributiva que podrían ser complementados por un eventual sistema que aquí se analiza.

## 2.1. Información macroeconómica básica del Paraguay necesaria para evaluar una propuesta de régimen simplificado de aporte a la seguridad social

Paraguay se ha destacado por ser de los países de América Latina con mejor performance macroeconómica en las últimas décadas. La implementación de reformas económicas e institucionales, junto con los efectos positivos del super ciclo de *commodities* agrícolas y agroindustriales, confluyeron en un proceso virtuoso de crecimiento con estabilidad de precios y reducción de la pobreza durante las primeras dos décadas del nuevo milenio (Gráfico 1).

En materia de actividad económica, la tasa de crecimiento anual del PBI real de Paraguay entre el año 2000 y el 2019 ha sido de 3,3 por ciento en promedio, por encima de la media de América Latina de 3,2 por ciento.<sup>12</sup> Dado el acelerado crecimiento demográfico <sup>13</sup>, el ingreso por habitante también mostró una mejora notoria, aunque algo por debajo del promedio regional. El producto por habitante de Paraguay aumentó en promedio 1,7 por ciento por año entre 2000 y 2019, mientras el promedio regional fue cercano al 2 por ciento anual.

Asimismo, y en línea con la mayoría de los países de la región hasta 2020, Paraguay logró combinar crecimiento económico sostenido con una notable estabilidad de precios. A inicios de los años 2000, como parte del proceso de reformas, Paraguay adoptó el régimen de metas de inflación, con el propósito de brindar previsibilidad y anclar expectativas respecto a la estabilidad del valor de la moneda. Así, la inflación anual promedio, que fue de 15,3 por ciento durante los años 90, bajó a 8,1 por ciento durante los 2000 para estabilizarse en un promedio de 4,0 por ciento durante los 2010, justamente en línea con la meta fijada por el Banco Central de Paraguay (BCP).

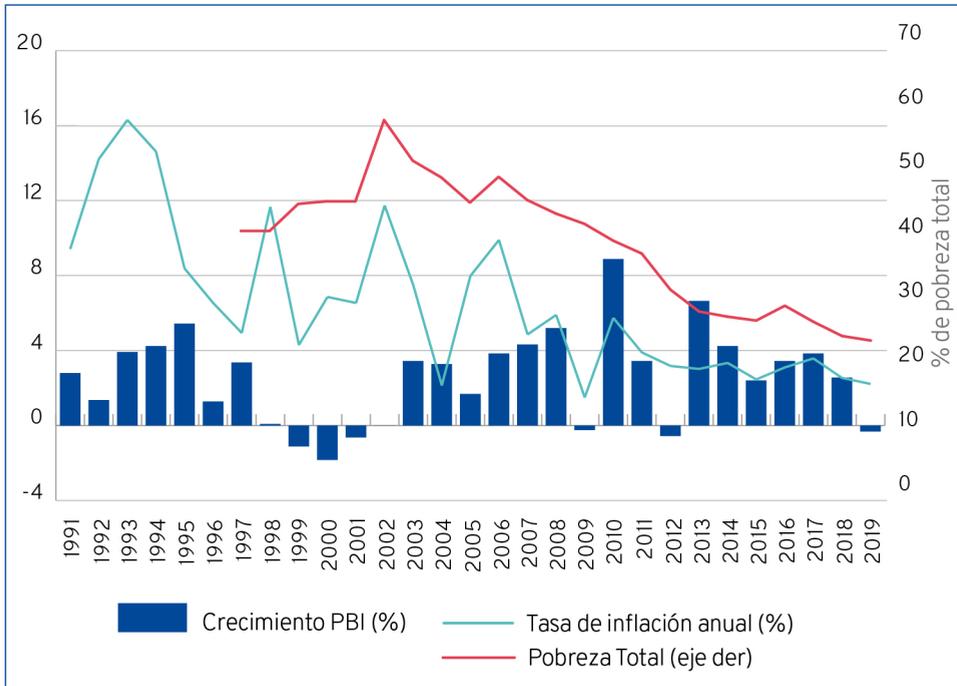
---

12. Promedio simple del crecimiento real anual del PBI entre 2000 y 2019 de Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay, Chile, Perú, Ecuador, Costa Rica, El Salvador, Colombia y México. Si se incluyera Venezuela el promedio bajaría a 2,6%. Fuente: FMI WEO Database.

13. La población creció en Paraguay a una tasa promedio anual de 1,6%, bastante por arriba del promedio regional que estuvo en 1,1% en el mismo periodo.

Gráfico 1

Crecimiento del PBI y evolución de la inflación y pobreza (1991-2019)



Fuente: Banco Central de Paraguay e Instituto Nacional de Estadística.

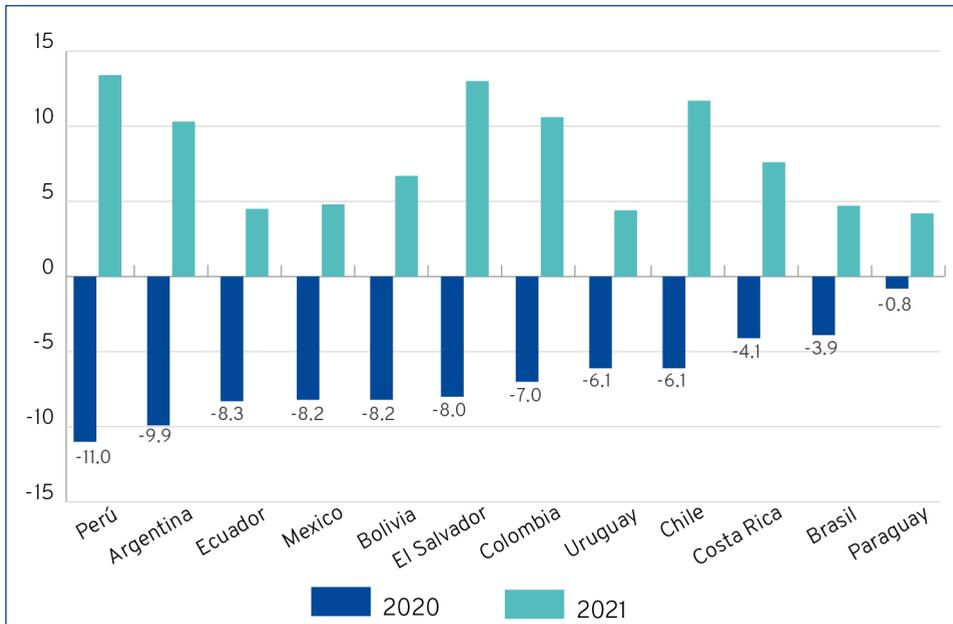
Este proceso virtuoso de crecimiento con estabilidad de precios contribuyó a una reducción en la incidencia de la pobreza total. En efecto, según la medición local, el índice de pobreza (población en situación de pobreza total) ha pasado de un pico de 57,7 por ciento en 2002 a un mínimo de 23,5 por ciento en 2019, logrando sacar de la pobreza a más de 1,4 millones de personas. Asimismo, el porcentaje de población bajo pobreza extrema se redujo de un pico de 16,2 por ciento en 2002 a mínimos de 4,0 por ciento en 2019. Es importante destacar las distintas realidades dentro del país, toda vez que las condiciones de vida en las poblaciones rurales son sensiblemente inferiores a aquellas en zonas urbanas. Por ejemplo, la incidencia de la pobreza total en las poblaciones rurales (que también siguió una tendencia a la baja en las últimas décadas) es en promedio, casi 11 puntos porcentuales (p.p.) mayor al promedio total.

En este contexto, Paraguay ha sido de los países que mejor pudo afrontar la crisis de la COVID-19. Fue la economía que menos se contrajo en 2020, registrando

una caída del PBI de solo 0,8 por ciento, muy por debajo del promedio de la región, que se contrajo 7,6 por ciento (Gráfico 2).<sup>14</sup> En 2021, el PBI real aumentó 4,2 por ciento, recuperándose fuertemente luego de dos años de recesión. Asimismo, en 2021 la inflación subió al 6,8 por ciento (en línea con la aceleración de la inflación global) y la pobreza trepó al 26,9 por ciento. El país actualmente enfrenta una aceleración inflacionaria, junto con una sequía significativa y un escenario global más incierto producto del conflicto bélico en Ucrania, la inflación global y la suba de tasas de interés en EE.UU. que, típicamente, tiene impacto negativo sobre la perspectiva de crecimiento de países emergentes.<sup>15</sup>

► Gráfico 2

Crecimiento del PBI real 2020 y 2021 en América Latina (%)



Fuente: Banco Central de Paraguay e Instituto Nacional de Estadística.

14. Si se incluye a Venezuela (cuya contracción se estimó en 30% en 2020), el promedio regional aumenta a 9,9%.

15. Para más detalle, véase: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/paraguays-severe-drought-weakens-2022-growth-prospects-10-05-2022> and [imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/06/16/Paraguay-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-519691](https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/06/16/Paraguay-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-519691)

## 2.2 Introducción al espacio fiscal para reformas

En materia de política fiscal, Paraguay también ha mostrado un desempeño que, comparativamente, se destaca por su estabilidad en las últimas décadas. En efecto, entre 2003-2010, la Administración Central registró, en promedio, un superávit de 0,6 por ciento del PBI. Luego, entre 2010 y 2019, se implementó una importante expansión del gasto público (principalmente en el gasto salarial) que llevó el gasto público de un promedio de 10 por ciento del PBI en los años 2000, a 14 por ciento del PBI en 2019 y 2021<sup>16</sup>.

Como consecuencia, el gobierno pasó a registrar un déficit fiscal promedio de 0,9 por ciento del PBI entre 2011 y 2019. Adicionalmente, para contener este mayor déficit, desde 2014 Paraguay cuenta con la Ley de Responsabilidad (Ley 5.098/13) que, entre otras cosas, establece un máximo al déficit fiscal anual de la Administración Central en no más de 1,5 por ciento del PBI, el cual fue sistemáticamente cumplido hasta 2018, inclusive (Gráfico 3). En 2019 el déficit superó los límites establecidos por la normativa, haciendo uso de sus cláusulas de escape (con aprobación del Poder Legislativo), producto de mayores gastos en inversiones físicas para dinamizar la economía, en un año de recesión. Más aún, como consecuencia del impacto de la COVID-19, el déficit se expandió a 6,8 por ciento del PBI en 2020 y se contrajo parcialmente a 3,6 por ciento del PBI en 2021. Vale aclarar que si bien desde su implementación se ha respetado el límite de déficit fiscal (haciendo uso de modificaciones normativas desde 2019), no ocurrió lo mismo con el crecimiento de los gastos públicos. En efecto, el tope de incremento de gasto de 4 por ciento más inflación ha sido superado en reiteradas ocasiones.<sup>17</sup>

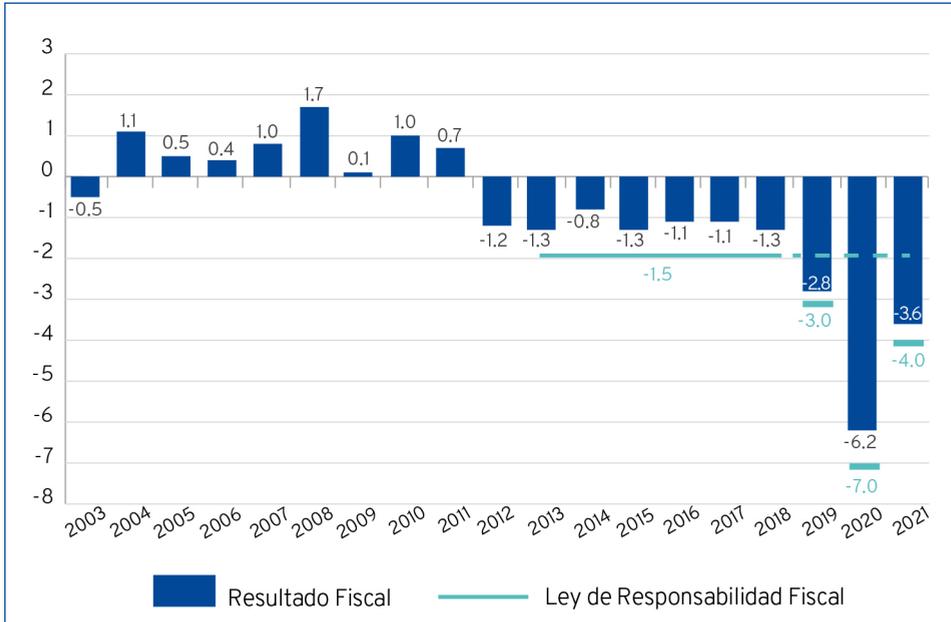
---

16. En 2020 el gasto se expandió adicionalmente hasta 16.1% PBI como consecuencia de los gastos de emergencia por COVID-19.

17. Véase Borda, D. y Masi, F. (2021), pag.73.

### Gráfico 3

Resultado Fiscal (Administración Central; en % del PBI)



Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de la Economía.

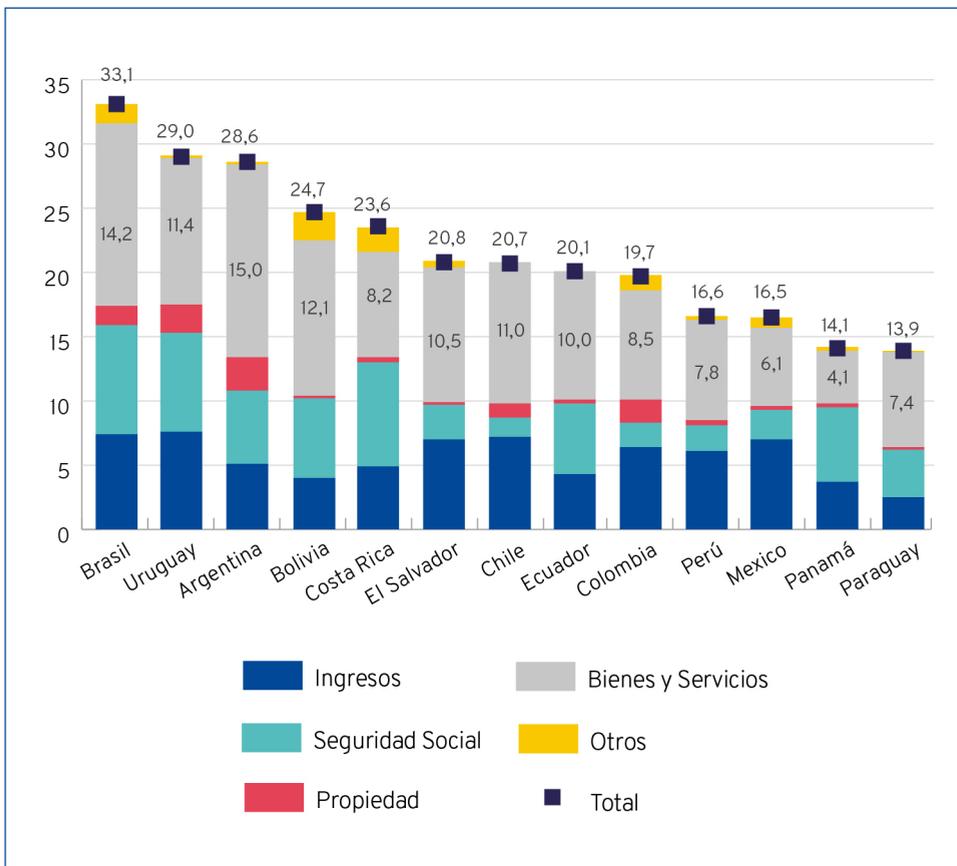
En base a los planes presupuestarios, el gobierno de Paraguay se comprometió a implementar un proceso gradual de convergencia fiscal hacia los límites de la normativa corriente. Es decir, el espacio fiscal de Paraguay en el mediano plazo resulta limitado, hasta tanto no se logre volver a los márgenes que establece la Ley de Responsabilidad Fiscal. Cualquier reforma fiscal, tanto por el lado de los ingresos como de las erogaciones (principalmente aquellas de naturaleza corriente), deberán ser estudiadas minuciosamente para evitar desviar el sendero de consolidación vigente.

Adicionalmente, para una más completa evaluación de las posibilidades de expansión de la protección social en el mediano plazo, debe tenerse en cuenta que la presión tributaria total (en porcentaje del PBI) es la más baja de la región, por debajo de 14 por ciento del PBI, comparado con un promedio regional simple que se ubica en 21 por ciento del PBI (Gráfico 4). A su vez, en términos de su composición, Paraguay replica las características de la región. Esto es, una estructura tributaria mayormente volcada sobre la imposición al consumo de bienes y servicios, típicamente con sesgo más regresivo, relegando sensiblemente la tributación sobre

las rentas. Además de estos patrones, se caracteriza por su muy simplificada y acotada estructura tributaria. Así, indudablemente el país enfrenta un serio desafío en materia de política tributaria, máxime en un contexto de consolidación fiscal y crecientes demandas de prestaciones sociales (no contributivas). Vale aclarar que adicionalmente, Paraguay recauda ingresos no tributarios provenientes de las represas hidroeléctricas binacionales (promediaron 2 por ciento del PBI en la última década).

► Gráfico 4

Nivel y estructura de la recaudación tributaria en países de América Latina (2019)



Fuente: Estadísticas tributarias de América Latina, OCDE-BID-CEPAL.

En síntesis, superada la crisis de la pandemia por COVID-19, Paraguay se encuentra en una situación propicia para encarar reformas que mejoren el tránsito a la formalidad de los pequeños contribuyentes, al tiempo que los incluya en los esquemas de seguro social. La estabilidad y el crecimiento de su economía es el marco requerido para que este tipo de innovaciones tenga efectos positivos y, por otra parte, se puede esperar que futuras reformas fiscales permitan el incremento necesario del gasto público y su financiamiento necesarios para la consolidación de la protección social.

### ► 3. Informalidad y limitaciones de la seguridad social contributiva en Paraguay

#### 3.1. Dificultades provenientes de un mercado laboral con elevada y persistente Informalidad

A pesar de las mejoras evidenciadas en su situación macro fiscal (exceptuando la restricción fiscal coyunturalmente operando como respuesta a la crisis por la COVID-19), Paraguay sigue mostrando una situación desafiante en relación con su mercado laboral. Más allá de ciertos avances en las últimas décadas, la tasa de informalidad en la población ocupada (no agrícola)<sup>18</sup> es cercana al 64 por ciento y ha fluctuado en torno a este nivel al menos en los últimos tres años (Tabla 1)<sup>19</sup>. En términos de la composición de la población ocupada, los empleados del sector privado y los trabajadores por cuenta propia representan más del 70 por ciento del total de la ocupación (cerca del 40 por ciento empleados del sector privado y 31 por ciento trabajadores por cuenta propia). Entre ambas categorías se ven diferencias significativas. Por ejemplo, mientras el 38,5 por ciento de los empleados del sector privado son ocupados formales, solamente el 21,2 por ciento de los trabajadores por cuenta propia están formalizados, lo que refleja una situación particularmente frágil del empleo independiente. Estos registros se han mantenido virtualmente

18. Por su parte, el 69,6 por ciento del total de la población paraguaya ocupada trabajaba en la informalidad (Reinecke et al. 2020).

19. Fuente: Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2022), <https://www.mtess.gov.py/observatorio/principales-indicadores-del-mercado-de-trabajo-al-1er-trimestre-2022>

estables (con leves subas y bajas alrededor de estos valores) al menos desde inicios de 2017<sup>20</sup>. Algo similar ocurre en términos de ingresos, dado que los empleados del sector privado tienen ingresos por su ocupación principal que son en promedio 60 por ciento mayor al de los trabajadores por cuenta propia.

► **Tabla 1**  
Población ocupada y ocupación formal\* no agropecuaria

Categoría ocupacional	Año 2022		
	1er Trimestre		
	Total ocupados	Ocupados formales	
Valor absoluto		%	
<b>Total **</b>	2.821.033	1.025.108	36.3
<b>Empleado / obrero público</b>	345.200	270.655	78.4
<b>Empleado / obrero privado</b>	1.235.094	475.059	38.5
<b>Empleador o patrón</b>	158.196	106.522	67.3
<b>Trabajador por cuenta propia</b>	751.143	159.225	21.2
<b>Trabajador filiar no remunerado</b>	80.386	-	-
<b>Trabajador/a doméstico/a</b>	251.014	13.647	5.4

Fuente: INE, Encuesta permanente de hogares 2022.

\* Son ocupados formales los asalariados que cotizan al sistema de jubilación y pensión y los trabajadores independientes que están inscriptos en el Registro Único de Contribuyentes. \*\* No incluye a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

La informalidad se presenta de manera generalizada en la mayoría de los sectores económicos, aunque destacan algunos por su mayor peso. Por ejemplo, cerca del 70 por ciento de los asalariados informales provienen de solo tres grupos de sectores (que combinan una alta informalidad y son los principales empleadores): Servicios comunales, sociales y personales; Comercio, restaurantes y hoteles; y, Construcción. Asimismo, en términos de la incidencia de la informalidad por sector, se observa que la Construcción (92%), la Agricultura y ganadería (86%) y el Comercio, restaurantes y hoteles (66%), son los sectores con mayor tasa de empleo asalariado informal (Casalí 2018).

20. Véase el Anexo Estadístico INE, Encuesta Permanente de Hogares continua 2022: Población ocupada por año y ocupación formal no agropecuaria, según categoría ocupacional en la ocupación principal. Años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 y 2022. <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=3>

Respecto de las causas, estas se vinculan a una estructura económica donde predominan la concentración productiva de un modelo primario exportador, sometido a permanentes fluctuaciones por el cambio en condiciones climáticas y por el impacto de economías vecinas.

La heterogeneidad productiva con pocas empresas de alta productividad y bajo empleo, y la mayoritaria presencia de empresas de menor tamaño junto con la significativa importancia del empleo informal, configuran un contexto que impone severos límites para la ampliación de la cobertura de la seguridad social contributiva en el país (Casalí y Velásquez, 2016). Adicionalmente, trabajos recientes han identificado ciertos obstáculos institucionales, ausencia de un sentido subjetivo de derechos y obligaciones, alta penetración de una racionalidad individualista e información imprecisa respecto a las prestaciones de seguros sociales y su consiguiente subvaloración y desconfianza hacia las instituciones (Montt, Setrini y Arce, 2022). Esto estaría señalando que la incorporación de esquemas simplificados que mejoren la cobertura de la protección social no puede ser una medida aislada de otras reformas más amplias.

### 3.2. Limitaciones de la seguridad social con cobertura baja y fragmentada

Paraguay es uno de los países de América Latina con mayor participación del trabajo independiente (empleadores y trabajadores en cuenta propia), alcanzando el 38,9 por ciento de su estructura ocupacional, con diferente tipo de participación entre hombres y mujeres. Estas presentan una mayor participación entre los cuentapropistas (influidos por el trabajo doméstico) que, entre los empleadores, donde representan menos de la cuarta parte del total (Dirección de Estudios Económicos, 2021a).

El elevado porcentaje de población en empleos por cuenta propia (incluyendo trabajos domésticos y familiares), contribuye a consolidar un universo amplio de trabajadores con ingresos bajos/nulos y más volátiles, y por ende con posibilidades muy remotas de contar con acceso a la seguridad social. Debe señalarse que, al igual que en otros países de la región, la mayor proporción de empleo informal dentro de los asalariados privados se concentra en las microempresas (Dirección de Estudios Económicos, 2021b).

Esto se traduce en una cobertura de la seguridad social muy acotada, siendo incluso de las más bajas de la región. Solo el 24,5 por ciento de la población

está cubierta por la seguridad social (11 p.p. corresponden a la cobertura del sistema contributivo, mientras 13,5 p.p. responden a programas de cobertura no contributiva) (Montt, Schmidlin y Recalde, 2021) <sup>21</sup>. El promedio regional es sensiblemente superior y cercano a 61,4 por ciento, ubicando a Paraguay en un claro rezago en materia de cobertura de la protección social. La baja cobertura del sistema responde principalmente al hecho de que está centrado en el trabajador asalariado formal, dejando por fuera al resto de las modalidades de ocupación que, en el caso de Paraguay, son muy significativas.

### 3.2.1. Cobertura previsional

En particular, la cobertura de la previsión social resulta muy baja y presenta una elevada fragmentación. En términos de aportantes, en promedio el 60 por ciento del personal ocupado aporta a la caja de jubilaciones del Instituto de Previsión Social (IPS), mientras que cerca del 30 por ciento restante lo hace a otras cajas, en especial para empleados en diferentes áreas del sector público, predominando la “Caja Fiscal”. Entre las restantes, deben señalarse la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal, El Fondo de Jubilaciones y Pensiones para Miembros del Poder Legislativo, la Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios. Adicionalmente, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de ANDE <sup>22</sup> y la Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de ITAIPU Binacional operan como esquemas previsionales complementarios (Montt y otros, 2021b).

Los distintos subsistemas muestran, asimismo, diferencias sustanciales en cuanto a sus parámetros principales, como la edad de retiro, tasa de sustitución (reemplazo) y base salarial para el cálculo de las prestaciones, y problemas comunes como deficiencias en materia de gestión y supervisión que incluyen la consideración de las mejores prácticas en materia de gobernanza y la gestión de la recaudación e inversión de los fondos jubilatorias (Casalí y Velásquez, 2016). Con el objeto de solucionar parcialmente los efectos de dicha fragmentación, en el año 2009, la Ley No. 3.856 estableció la acumulación del tiempo de servicios en las distintas Cajas de Jubilaciones y Pensiones existentes, lo cual representa un avance para asegurar la protección de los beneficios adquiridos por los aportantes

---

21. “La seguridad social en Paraguay y sus desafíos en contexto del COVID-19”. Se define como cobertura efectiva de la protección social al porcentaje de personas que cotizan a un régimen de seguro social o que reciben al menos una prestación.

22. Administración Nacional de Electricidad.

a lo largo de los años, dentro del régimen contributivo. Posteriormente, en 2013, la Ley No. 4.933 permitió la incorporación de beneficiarios voluntarios y, en 2015, la Ley No. 5.407 amplió la cobertura legal hacia el trabajo doméstico.

Asimismo, dentro de los aportes al IPS, resalta que más del 92 por ciento lo hacen desde el sector privado, y solo el 8 por ciento lo hacen desde el sector público (éstos aportan prioritariamente a la Caja Fiscal). Adicionalmente, en términos distributivos la cobertura de la población ocupada muestra un sesgo hacia los grupos poblacionales de mayores ingresos, reflejando nuevamente la debilidad del mercado laboral en Paraguay. Esto es, el porcentaje de aportantes a la previsión social de los 4 deciles de menores ingresos es virtualmente nulo (en promedio menor al 6 por ciento), mientras que más del 40 por ciento del decil de mayores ingresos realiza aportes (Serafini 2021). Por su parte, el sistema de pensiones también se destaca por su reducido porcentaje de aportantes que logra cumplir los requisitos para alcanzar la pensión. Se estima que apenas el 35 por ciento de los aportantes logra finalmente jubilarse con una jubilación completa o proporcional a los 65 años (Bai y Zelko 2022). Esto estaría determinando un subsidio cruzado desde los sectores de empleo más informal a los formales y pone dudas sobre la sostenibilidad de mediano plazo si hubiera alguna modificación que permita la incorporación de algún esquema semicontributivo.

Los patrones demográficos también se presentan como un desafío a futuro, especialmente para la seguridad social. Actualmente el país está transitando el proceso de “bono” demográfico (e.g. periodo de baja dependencia o alto porcentaje de población en edad activa), cuyo agotamiento se estima para la década de 2040. Si bien el “bono” demográfico debiera permitir sentar las bases sólidas de un sistema contributivo de largo plazo, la evidencia muestra que, a pesar de un proceso de crecimiento virtuoso en las últimas décadas, en materia de formalidad del mercado laboral, el país sigue teniendo un desafío significativo <sup>23</sup>.

Adicionalmente, existen en Paraguay una serie de programas de protección de ingresos para sectores más vulnerables de diferentes grupos etarios. Entre ellos, se debe mencionar la “Pensión Alimentaria”, destinada a otorgar una asistencia monetaria mensual a los ciudadanos paraguayos mayores de 65 años que viven en condiciones de pobreza y no reciben sueldo, pensión o jubilación pública o privada. Se trata de un programa a cargo del Ministerio de Hacienda, que tuvo un crecimiento considerable en los últimos años.

---

23. El reciente estudio actuarial del IPS incorpora recomendaciones de reforma para mejorar su sostenibilidad de largo plazo. Véase IPS (2021).

### 3.2.2. Cobertura del seguro de salud

El acceso a un seguro médico en la población también refleja una precariedad significativa, a pesar de importantes avances en las últimas décadas. Solo el 28,1 por ciento de la población tiene acceso a un seguro médico (en el año 2019). Si bien es casi 10 p.p. mayor que el registro de hace dos décadas (18,9%), los datos muestran un estancamiento desde 2015. A su vez, en términos del tipo de seguro médico, del 28,1 por ciento de la población cubierta, cerca de 20 p.p. lo explica el IPS (que fue el componente que explicó la expansión durante los años 2000), dejando a los seguros privados individuales, familiares o laborales el restante 8 por ciento de la población. Asimismo, algo menos de la mitad de la población que accede a seguro médico a través del IPS, lo hace como familiar beneficiario (y no como titular), lo cual refleja la relevancia que todavía tiene para los hogares el hecho de contar con algún miembro titular de seguro de salud (Serafini 2021).

Entre los trabajadores independientes, el 31,3 por ciento de los empleadores poseen seguro médico mientras que esa proporción sólo alcanza al 12,5 por ciento en el caso de los trabajadores por cuenta propia (Dirección de Estudios Económicos, 2021a).

La población que no accede a la cobertura contributiva tiene acceso a los servicios de salud que brinda el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) que se financia con recursos provenientes del Tesoro Público, cooperación externa y el pago de aranceles por el uso de algunos servicios. La cobertura se realiza a través de 18 regiones sanitarias (1 por cada departamento del país y 1 en la capital del país, Asunción) que incluye los diferentes centros de salud nacional. A partir de 2008 con la declaración de gratuidad en los servicios de salud, se eliminó el pago de las prestaciones médicas, odontológicas, insumos, medicamentos y servicios de ambulancia en todas las dependencias del MSPBS.

## ► 4. Posibilidades de expansión de la protección social en Paraguay mediante la introducción de un régimen impositivo simplificado

En los últimos años, el desempeño de la protección social ha adquirido un mayor protagonismo dentro de las políticas públicas, considerándose como un instrumento que promueve las oportunidades y capacidades para la integración social de las personas y el desarrollo productivo. Ya hace setenta años que la OIT promovió la firma del Convenio No. 102 sobre normas mínimas y principios de sostenibilidad y buena gobernanza para los sistemas de seguridad social.

Habida cuenta de las dificultades para lograr cobertura universal de la protección social a través del empleo formal, la Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202) ofrece pautas esenciales para la promoción de esquemas que aseguren cobertura universal y prestaciones adecuadas en un marco de sostenibilidad financiera, económica y fiscal.

Como se vio en la sección anterior, las características del mercado laboral en Paraguay imponen serias limitaciones para el rápido incremento de la cobertura de la seguridad contributiva tanto en la protección social de ingresos de la población adulta mayor como en la de los riesgos de salud. Precisamente, considerando esas restricciones, cobra especial relevancia la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) asegurando la cobertura universal y prestaciones adecuadas en un marco de sostenibilidad financiera, económica y fiscal, guiadas por consideraciones relativas a la igualdad de género y el diálogo social.

Las estrategias de extensión de la seguridad social deben aplicarse a las personas que forman parte de la economía formal e informal, compatibles con los planes de desarrollo social, económico y medioambiental. Debe reconocerse, en ese sentido, la responsabilidad del Estado en la aplicación de los principios de solidaridad en la financiación, consideración de una diversidad de métodos y enfoques de financiamiento, gestión financiera y administrativa clara y transparente, sostenibilidad financiera, fiscal y económica y coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo, entre otras.

Teniendo en cuenta que existen algunas experiencias en la región que han desarrollado alternativas de inclusión a la protección social de ingresos y cobertura de salud mediante esquemas innovadores de tributación para pequeños contribuyentes, se han evaluado los resultados y dificultades allí donde estas alternativas fueron aplicadas y las circunstancias que predominan en el Paraguay para su implementación.

Es en respuesta a estas inquietudes y demandas sobre las políticas públicas que, durante las últimas décadas, se ha puesto la lupa sobre la posibilidad de que algunas modalidades de regímenes tributarios simplificados que, incluyendo facilidades para el pago de cargas sobre los salarios, pudiera ayudar a cumplir con esas recomendaciones y aumentar la inclusión social sobre sectores de la economía informal que requieran mayores facilidades para su tránsito a la formalidad.

En relación con esas preocupaciones, el principal logro de esta modalidad ensayada en Argentina, Brasil, Uruguay y, más recientemente, en Colombia es la incorporación de esos sectores de la población a las prestaciones del sistema previsional contributivo y a los seguros de salud. No obstante, la introducción de esta reforma debe tomar nota de la necesidad de que el nuevo esquema logre articularse con los esquemas contributivos para trabajadores formales, y las ventajas relativas de permanecer en este régimen (que debiera ser un puente a la formalidad) no sean tan grandes como para generar incentivos negativos y permanentes que obstaculicen el tránsito de ese puente. Adicionalmente, debe resaltarse que la mayor formalización dependerá de las posibilidades de que la economía resuelva sus problemas estructurales y logre consolidar un proceso de desarrollo con crecimiento del empleo decente.

Como se ha expuesto en las secciones previas, la experiencia recogida en países donde se ensayaron esquemas similares ha permitido identificar algunas condiciones que se deben cumplir con el objetivo de mejorar la cobertura de la protección social al tiempo de consolidar la posición macro fiscal de los países. En primer lugar, ya sea mediante medidas de regulación y control, mediante el establecimiento de plazos máximos para permanecer en la situación especial o a través de otros mecanismos que sean apropiados para cada caso debe evitarse que el esquema simplificado se transforme en una situación permanente. Como se expresó en el párrafo anterior, las posibilidades de que se trate de una experiencia virtuosa, en este sentido, también dependerá de la evolución de la economía en su conjunto.

En segundo lugar, no debieran comprometerse prestaciones previsionales que afecten la sostenibilidad de mediano plazo de los sistemas previsionales. Si existiera algún subsidio implícito en relación con estas prestaciones, es recomendable que, después de hacer el correspondiente estudio actuarial, se hagan explícitos esos subsidios provenientes del presupuesto de la Administración Central.

En tercer lugar, en relación con la cobertura de salud, lo ofrecido por este esquema debe ser entendido como parte de reformas más abarcadoras que tiendan a lograr en el mediano plazo cobertura universal y equitativa.

En consecuencia, puede decirse que en Paraguay las dificultades que enfrentaron los países pioneros en la introducción de un régimen de tributación y aporte a la seguridad social simplificado son mayores. La informalidad laboral es mayor y reconoce múltiples causas, y la cobertura de la protección social es muy inferior y se encuentra con un grado mayor de fragmentación. Adicionalmente, la disponibilidad actual de recursos tributarios requeridos para la expansión de la cobertura no contributiva es mucho más baja.

Como se mencionó más arriba, un 64 por ciento de los asalariados privados y la casi totalidad de los trabajadores independientes no aporta a la seguridad social. Como consecuencia, y de acuerdo con Bai y Zelko (2022), apenas un 35,3 por ciento de los trabajadores alcanzaría una jubilación proporcional en el IPS a la edad de 65 años, un 6,9 por ciento acumularía 25 años de aporte entre los 60 y los 64 años de edad para acceder a una jubilación ordinaria y tan solo un 0,5 por ciento cumpliría el requisito de 30 años de aporte entre los 55 y los 59 años de edad.

Por su parte, en el caso del seguro médico, los cubiertos son menos de la mitad de los asalariados privados y el 15 por ciento de los independientes. Para el resto, la cobertura y acceso que brinda el sector público resulta insuficiente.

Teniendo en cuenta lo anterior, las alícuotas sobre los salarios para financiar las prestaciones de la seguridad social, si bien pueden parecer elevadas, resultan extremadamente bajas en comparación con las prestaciones que reciben aquellos que logran acceder a ellas. Pero resultan infinitas para quienes no logran ser cubiertos por la seguridad social.

En consecuencia, cualquier propuesta de reforma debe comenzar por una evaluación de la situación del Paraguay con relación al mercado de trabajo, la protección social y el espacio fiscal para reformas. De manera particular, debe

considerarse la organización, cobertura y financiamiento de los componentes contributivos de la seguridad social. Será a partir de cotejar cada alternativa de reforma con el punto de partida existente que se podrá evaluar las posibilidades de consolidar un sistema de protección social que cumpla con los requerimientos de los pisos de protección social, en coincidencia con la Recomendación 202 de la OIT.

Adicionalmente, una eventual reforma deberá considerar la situación excepcional derivada de la pandemia por COVID-19. De manera especial, se deberán contemplar los eventuales costos fiscales en relación con la trayectoria que adopte el país en su retorno a las reglas fiscales abandonadas durante la crisis presente. Se trata, en definitiva, de presentar argumentos y elementos que permitan la definición del mejor esquema que pueda ser adoptado por el país a partir del imprescindible diálogo social con los diversos sectores involucrados.

Ciertamente, y de acuerdo con lo analizado en la sección 2 del presente informe, superada la crisis de la pandemia por COVID-19, Paraguay se encontraría en una situación propicia para encarar reformas que mejoren el tránsito a la formalidad de los pequeños contribuyentes, al tiempo que los incluya en los esquemas de seguro social. El esperado crecimiento de la economía, con estabilidad de precios y cierto margen para el incremento de espacio fiscal resultan condiciones favorables para que este tipo de innovaciones tenga efectos positivos sobre la protección social.

En relación con las posibilidades de tránsito hacia la formalidad, en línea con la Recomendación No. 204 de la OIT, no puede esperarse que la sola introducción de las facilidades incluidas en estos esquemas para los pequeños contribuyentes sea suficiente. Solo puede ser considerada como parte de un grupo de reformas más amplio que incluya diversos sectores de las políticas públicas. A los problemas derivados de la heterogeneidad productiva con pocas empresas de alta productividad y bajo empleo, y la mayoritaria presencia de empresas de menor tamaño, deben sumarse las restricciones provenientes de una institucionalidad caracterizada por ausencia de un sentido subjetivo de derechos y obligaciones, como fuera señalado más arriba (Montt, Setrini y Arce, 2022).

Nuevamente, se debe recordar que la incorporación de esquemas simplificados que mejoren la cobertura de la protección social no puede ser una medida aislada de otras reformas más amplias. Entre estas, no debe olvidarse que, dado que la situación actual en materia de cobertura y sostenibilidad de los seguros sociales contributivos dista de estar exenta de dificultades, un programa amplio de reformas debe contemplar también esos componentes, máxime cuando

el desarrollo de eventuales esquemas simplificados, como los que aquí se discuten, pueden agravar la sostenibilidad financiera de los mismos.

## ► 5. Reflexión final: recomendaciones para el debate futuro para la definición de un régimen simplificado que incluya aportes a la seguridad social en Paraguay

Este documento se ha ocupado de analizar alternativas de reforma para el financiamiento de la protección social en Paraguay que permita la expansión de la cobertura hacia sectores hoy excluidos, basándose en las disposiciones del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204). En tal sentido, la resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2008 destaca que “...la protección social es un medio importante para reducir la pobreza y la vulnerabilidad, así como para mejorar la salud, la alimentación y la tasa de alfabetización de las poblaciones, y aumenta mucho las oportunidades de lograr un crecimiento sostenible y equitativo, bienestar y una elevada productividad”. Igualmente se analizan los márgenes (espacio fiscal) para la implementación de políticas de ampliación de la cobertura en línea con los instrumentos internacionales del trabajo.

En función de los antecedentes recogidos y los debates sobre esta temática, resulta pertinente considerar una serie de recomendaciones y limitaciones para la determinación de una política de reforma que intente introducir esquemas tributarios simplificados que, simultáneamente, amplíen la cobertura de la protección social.

A continuación, se presentarán algunas ideas preliminares para ser contempladas en relación con el caso paraguayo:

1. Definir con claridad el universo de contribuyentes que serán incorporados al nuevo esquema y el período de tiempo en el que pueden permanecer. Este requisito resulta indispensable para evitar la consolidación como permanente de situaciones que debieran ser consideradas como excepcionales. La definición del período de permanencia puede ser diferente por tipo de actividad o por características personales, incluso pueden existir casos donde no resulte conveniente incorporar límites temporales, pero en todos los casos, la situación debe presentar una adecuada justificación. Ello evitará consolidar situaciones en una pseudo-formalización.
2. La transición desde el nuevo esquema a la efectiva y plena formalización no debe presentar obstáculos innecesarios. En cambio, resulta necesario introducir reformas complementarias que tiendan a facilitar por todos los medios esa transición.
3. Debe evaluarse el impacto del nuevo esquema propuesto sobre el financiamiento de la seguridad social. En relación con la cobertura previsional, debe considerarse de manera especial si la introducción de un nuevo esquema simplificado afecte la sostenibilidad del sistema preexistente, al definir un nuevo destino para los aportes de quienes en la situación previa aportaban sin lograr beneficios.
4. Si lo anterior es cierto, y con independencia de la introducción o no de un nuevo esquema simplificado, resulta conveniente programar las reformas necesarias en el sistema previsional para hacerlo sostenible en el tiempo. El sistema paraguayo de pensiones aparece hoy como inequitativo, fragmentado, de baja cobertura y con serios problemas de sostenibilidad. A su vez, promete haberes de retiro sumamente elevados para quienes logran cumplir con todos los requisitos (tasa de reemplazo del 100 por ciento), pero que se financian parcialmente con los aportes de quienes no lo logran. Esta situación puede resultar sumamente inequitativa. Incorporar un esquema simplificado que resulte proporcional al que se entiende como no sostenible en el largo plazo, sumaría tensiones futuras para las cuentas públicas, poniendo en riesgo el cumplimiento de las prestaciones prometidas.
5. En el caso de la cobertura de salud, se evidencia una fragmentación extrema entre los que logran tener un seguro y aquellos que, desempeñándose en la informalidad, no logran acceder a seguros

de salud. En el mismo sentido que para la lógica previsional, resulta conveniente que la introducción de un régimen simplificado sea parte de una reforma general al sistema de salud para asegurar una cobertura y acceso universales, suficientes y equitativos.

6. En todos los casos, la introducción de cualquier esquema de este tipo debiera ser considerado como parte de un sendero de reformas tendientes a lograr en el mediano plazo una protección social universal, sostenible y equitativa. En este sentido, sería conveniente incorporar esquemas complementarios para mejorar la cobertura de los pisos de protección social para población infantil y en edad de trabajar.
7. Más allá de lo anterior, seguramente un eventual esquema simplificado introduciría algún tipo de subsidio implícito a un sector de la población. Si ello sucede, resulta conveniente evitar la existencia de subsidios cruzados implícitos que carezcan de evaluación sobre su pertinencia. En su lugar, resulta relevante su incorporación en el Presupuesto, desarrollando una estimación de ese subsidio para mejorar la programación presupuestaria de mediano plazo y evaluar el mejor destino de esos subsidios o “gastos tributarios”.
8. En el mismo sentido que las modificaciones relacionadas con la organización de la protección social propiamente dicha, la reforma propuesta no puede ser concebida en sentido contrario a la consolidación de un sistema tributario moderno y eficiente, que asegure la solvencia fiscal y mejore la distribución del ingreso. De hecho, teniendo en cuenta la escasa carga tributaria que presenta el país, así como su particular estructura, no puede dejar de contemplarse la existencia de cierto margen para aumentar el espacio fiscal destinado a facilitar la transición de corto plazo y la consolidación en el mediano plazo de los necesarios pisos de protección social y extensión de la seguridad social contributiva.
9. Sea cual fuere el tipo de reforma seleccionada, una vez definidas sus características, costos y beneficios, debería evaluarse y consensuarse un sendero de cambios que incorpore los aspectos específicos del nuevo esquema y los cambios en otras políticas y en el entorno que acompañen la reforma y asegurar que es un régimen transitorio, complementando con políticas para apoyar el tránsito al régimen general.

10. Esta, como cualquier otra reforma, debe ser sumamente cuidadosa al definir las características de las políticas durante el período de transición, que debe ser monitoreado de manera permanente para introducir los cambios que requiera un entorno mutable.
11. Evaluar las condiciones del mercado laboral en que operaría este nuevo régimen de contribución. Dada la alta proporción de empleo en MIPYMES y de empleo por cuenta propia, este régimen podría convertirse, de hecho, en el régimen general.
12. Analizar la implementación de mecanismos complementarios para evitar que empresas grandes se dividan en pequeñas y medianas empresas y así favorecerse de un régimen intencionado para otras empresas.
13. Incorporar mecanismos de participación y diálogo social en el diseño, implementación y ajustes a toda reforma.
14. Analizar el alineamiento del esquema con las disposiciones del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) en vigor en Paraguay a partir del 25 de octubre de 2022.

Lo aquí expresado debe tomar especial cuidado con los efectos directos e indirectos sobre el crecimiento de la economía y la introducción de componentes contracíclicos en las políticas públicas. Ninguna reforma será exitosa si no forma parte de una estrategia que, de manera paulatina, mejore las condiciones del empleo decente y de la protección social.

## ► Referencias bibliográficas

Bai, H. y B. Zelko (2022) “La densidad de cotizaciones al IPS en Paraguay”, OIT, Santiago de Chile.

Borda, D. y Masi, F. (2021). *Políticas Públicas en Paraguay. Avances y desafíos 1989-2020*, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, Asunción.

Casalí, P., y Velásquez, M. (2016). *Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento*, OIT Cono Sur, Santiago de Chile.

Casalí, P., Vezza, E., Recalde, M. y Sanabria, D. OIT (2018a). “Paraguay. Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización”, *Informes Técnicos/5*, OIT Cono Sur, Santiago de Chile.

Casalí, P., Vezza, E., Recalde, M. y Sanabria, D. OIT (2018b). “Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay”, *Informes Técnicos/6*, OIT Cono Sur, Santiago de Chile.

Cetrángolo, O., J. C. Gómez Sabaini, A. Goldschmit y D. Morán (2018) “Regímenes Tributarios Simplificados”, en Salazar-Xirinachs, J. y Chacaltana, J. *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, Lima.

Dirección de Estudios Económicos (2021a), “Caracterización de Trabajadores Independientes”, *Nota Técnica DEE No 001/2021*, Ministerio de Hacienda, Asunción.

Dirección de Estudios Económicos (2021b), “MIPYMES en Paraguay: avance hacia la formalización”, *Nota Técnica DEE No 002/2021*, Ministerio de Hacienda, Asunción.

Dirección General de Seguridad Social – Dirección de Observatorio Laboral (2021), “Análisis de propuestas para incorporación de micro empresas a la Seguridad Social”, *Presentación en PPT*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Asunción, agosto.

Instituto de Previsión Social (2021) *Estudios y Proyecciones Actuariales del régimen de Jubilaciones y Pensiones 2021 – 2100 del Instituto de Previsión Social*, Asesoría Actuarial del IPS, Asunción.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2022), *Principales Indicadores del Mercado de Trabajo al 1er. Trimestre 2022*, Asunción.

Montt, G., Schmidlin, C. y Recalde, M. OIT (2021a). “La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19”, *Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°18*, OIT, Santiago de Chile.

Montt, G., Setrini, G. y Arce, L, M. OIT (2021b). “Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores”, *Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°21*, OIT, Santiago de Chile.

OIT (2021a). *Panorama laboral 2021 América Latina y el Caribe*. Lima.

OIT (2021b). *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia*. Lima.

Pecho Trigueros, M. (2012), “Regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina”, *Documento de Trabajo N2-2012*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Ciudad de Panamá.

Serafini, V. (2021). *El pilar contributivo de la protección social en Paraguay. Principales características y desafíos*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, PROCENCIA, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.

## ► Otros títulos de nuestra serie

**Informe Técnico N°33:** Evolución y desafíos del sector servicios globales en Uruguay: condiciones laborales, brechas de género y orientaciones de política

Vivian Couto, Álvaro Lalanne

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°32:** La densidad de cotizaciones al IPS en Paraguay

Hugo Bai, Braulio Zelko

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°31:** Uruguay: Dificultades de acceso y sostenimiento de las mujeres jóvenes en el trabajo en el contexto pandémico

María Julia Acosta, Gastón Díaz, Cecilia Gazzano, Juan Rivas

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°30:** El impacto de la pandemia y las políticas de empleo juvenil en Paraguay

Juan Jacobo Velasco, Gerhard Reinecke

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°29:** Análisis de los datos que surgen del Registro Obrero Patronal de Paraguay: El desafío para la producción de estadísticas a partir de registros administrativos

Horacio Santander

Para revisarlo haga clic aquí

---

- 
- Informe Técnico N°28:** Cuidados y mercado laboral en Uruguay
- Verónica Amarante
- Para revisarlo haga clic aquí
- 
- Informe Técnico N°27:** Informalidad laboral en tiempos de la COVID-19: análisis del mercado laboral chileno
- Andrés Bustamante, Marcela Cabezas, Andrés Gutiérrez, David Niculcar, Joaquín Nilo
- Para revisarlo haga clic aquí
- 
- Informe Técnico N°26:** Cadenas de Suministro Mundiales y Trabajo Decente en los países del Cono Sur: Upgrading económico y social.
- Análisis de las cadenas textil, vestuario y automotriz en Paraguay.
- José Veláztiqui, Juan Cresta y Julio Ramírez
- Para revisarlo haga clic aquí
- 
- Informe Técnico N°25:** Situación y perspectivas de la jornada de trabajo en América Latina
- Andrés Marinakis
- Para revisarlo haga clic aquí
- 
- Informe Técnico N°24:** Diálogo social tripartito en seguridad y salud en el trabajo. Marcos regulatorios, avances y desafíos en seis países de América Latina.
- Carmen Bueno, Paula Álvarez
- Para revisarlo haga clic aquí
-

---

**Informe Técnico N°23:** Transferencias no contributivas y su aporte a los procesos de formalización: Experiencias y lecciones del Cono Sur para Paraguay.

Guillermo Montt, Camila Schmidlin, Valentina Jorquera

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°22:** Desafíos para el trabajo decente: El trabajo en plataformas digitales en Paraguay.

Dionisio Borda, Ignacio González, Verónica Serafini, Robert Marcial González, María Luz Rodríguez

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°21:** Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores.

Guillermo Montt, Gustavo Setrini, Lucas Arce

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°20:** Aportes de la experiencia internacional para el diálogo social sobre la reforma de la seguridad social en Uruguay.

Guillermo Montt, Charles Knox-Vydamov y Valentina Jorquera.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°19:** El trabajo en plataformas durante la pandemia por COVID-19: Los derechos fundamentales y el caso chileno.

Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

---

---

**Informe Técnico N°18:** La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19.

Guillermo Montt, Camila Schmidlin, Mónica Recalde.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°17:** Economía de plataformas y transformaciones en el mundo del trabajo: el caso de los repartidores en Santiago de Chile.

Antonia Asenjo, Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°16:** Consideraciones para una Constitución Laboral.

Francisco Tapia.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°15:** Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica.

Guillermo Montt, Félix Ordóñez e Ignacio Silva.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°14:** El derecho de la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución.

Guillermo Montt, Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°13:** El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870 - 2013).

David Velázquez.

Para revisarlo haga clic aquí

---

---

**Informe Técnico N°12:** La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: el caso de Chile.

Carmen Bueno.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°11:** Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile.

Lysette Henríquez.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°10:** Rotación ocupacional e informalidad laboral: El caso de los trabajadores independientes en América Latina.

Roxana Maurizio.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°9:** ¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino.

Fabio Bertranou, Pablo Casalí y Oscar Cetrángolo.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°8:** Upgrading económico y social en las Cadenas Mundiales de Suministro de Servicios Globales: El caso de Uruguay.

Vivian Couto.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°7:** Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización.

Carlo Ferraro y Sofía Rojo.

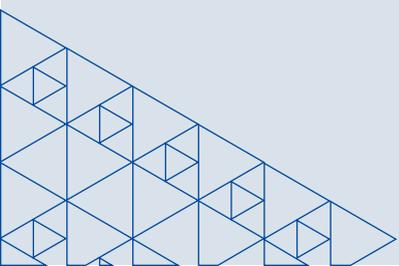
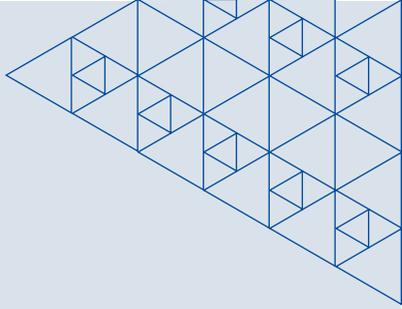
Para revisarlo haga clic aquí

---

---

<b>Informe Técnico N°6:</b>	<p>Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay.</p> <p>Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria.</p> <p>Para revisarlo haga clic aquí</p>
<b>Informe Técnico N°5:</b>	<p>Paraguay. Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización.</p> <p>Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria.</p> <p>Para revisarlo haga clic aquí</p>
<b>Informe Técnico N°4:</b>	<p>El mercado laboral en Chile: Una mirada de mediano plazo.</p> <p>Juan Jacobo Velasco, Gerhard Reinecke.</p> <p>Para revisarlo haga clic aquí</p>
<b>Informe Técnico N°3:</b>	<p>Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización.</p> <p>Horacio Santander.</p> <p>Para revisarlo haga clic aquí</p>
<b>Informe Técnico N°2:</b>	<p>Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados.</p> <p>Carmen Bueno y Pablo Páramo.</p> <p>Para revisarlo haga clic aquí</p>
<b>Informe Técnico N°1:</b>	<p>El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo.</p> <p>Fabio Bertranou.</p> <p>Para revisarlo haga clic aquí</p>

---



Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT  
para el Cono Sur de América Latina

---

Tel: +56-2 2580-5500  
E-mail: [santiago@ilo.org](mailto:santiago@ilo.org)  
[www.ilo.org/santiago](http://www.ilo.org/santiago)

---

Santiago de Chile

