

Medición de costos administrativos de trámites ciudadanos y empresariales en Paraguay

Delia Rodrigo

Jônatas Luiz Dos Santos

Índice

Índice.....	2
Introducción	3
1. Medición de costos administrativos en Paraguay	4
1.1. Trámites seleccionados.....	4
1.2. Aplicación de la metodología de costos administrativos.....	5
Costos administrativos	7
Costos de oportunidad	7
1.3. Uso del Modelo de Costeo Estándar en Paraguay.....	9
2. Resultados	10
2.1. Renovación de la cédula de identidad.....	10
Mapeo del trámite y parámetros utilizados	11
Resultados de la cuantificación de costos administrativos	12
Propuestas de simplificación	14
2.2. Legalización de documento escolar.....	14
Mapeo del trámite y parámetros utilizados	15
Resultados de la cuantificación de los costos administrativos	16
Propuestas de simplificación	18
2.3. Obtención de pensión por antigüedad y edad	18
Mapeo del trámite y parámetros utilizados	19
Resultados de la cuantificación de los costos administrativos	20
Propuestas de simplificación	22
2.4. Matriculación y transferencia de vehículo automotor	23
Mapeo del trámite y parámetros utilizados	23
Resultados de la cuantificación de los costos administrativos	25
Propuestas de simplificación	27
2.5. Registro de persona jurídica en el S.I.P.E.	28
Mapeo del trámite y parámetros utilizados	29
Resultados de la cuantificación de los costos administrativos	31
Propuestas de simplificación	33
2.6. Obtención del RUC.....	33
Mapeo del trámite y parámetros utilizados	34
Resultados de la cuantificación de los costos administrativos	36
Propuestas de simplificación	38
2.6. Creación y registro de empresa en el SUACE.....	38
Mapeo del trámite y parámetros utilizados	39
Resultados de la cuantificación de los costos administrativos	41
Propuestas de simplificación	44

Introducción

Como parte de un proyecto piloto a nivel internacional, Paraguay fue seleccionado por el Banco Inter-americano de Desarrollo (BID) para participar en la medición de costos administrativos de algunos trámites que afectan a ciudadanos y empresas. El proyecto ha sido implementado en colaboración con la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs) y la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) de Paraguay.

Los trámites a ser analizados en este trabajo son: renovación de la cédula de identidad, legalización de documento escolar, beneficio de la jubilación por antigüedad y/o edad, matriculación y transferencia de vehículo automotor, inscripción en el Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE), obtención del Registro Único de Contribuyente (RUC) y apertura y registro de empresa a través del Sistema Único de Apertura y Cierre de Empresa (SUACE). Los primeros cuatro son trámites de ciudadanos, mientras los tres últimos son trámites para empresas.

Algunos de los trámites seleccionados han sido también medidos en otros países de América Latina, hasta ahora en cinco estados de Brasil. Eso permitirá cierta comparabilidad, aunque entendiendo que hay especificidades locales a ser consideradas en el análisis. Además, son trámites que tienen el potencial de ser simplificados (aún más en los casos donde ya se han realizado esfuerzos en ese sentido) y pueden ser automatizados.

El principal objetivo de este proyecto, por tanto, es hacer una evaluación de los costos administrativos asociados a trámites que afectan a ciudadanos y empresarios, utilizando una metodología que es innovadora en América Latina, aunque ampliamente utilizada en otros países del mundo: el Modelo de Costeo Estándar (*Standard Cost Model*). Se trata de medir y cuantificar los costos en los que incurren los ciudadanos y las empresas cuando tienen que realizar un trámite, considerando tanto las actividades administrativas y el tiempo de espera para la resolución del trámite, así como la tasa o valor que debe ser pagada por el trámite.

Para realizar dicha medición se realizó una misión a Asunción, Paraguay, entre el 5 y el 9 de junio de 2017 y otra entre el 22 y el 30 de enero de 2018. Se visitaron a las instituciones responsables de los trámites seleccionados, con las cuales se discutieron los pasos para la realización del trámite y se mapeó el procedimiento de manera detallada. Se realizaron también entrevistas con usuarios de cada uno de los trámites para obtener las informaciones necesarias por parte de quienes realizan el trámite.

1. Medición de costos administrativos en Paraguay

En esta sección se detallan los trámites que fueron seleccionados para el ejercicio de la medición de costos administrativos y se presenta la metodología utilizada para la cuantificación, basada y adaptada del Modelo de Costeo Estándar (MCE).

1.1. Trámites seleccionados

Este proyecto incluyó la medición de trámites que afectan a ciudadanos y a empresarios en el Paraguay. Son trámites a nivel nacional, en manos de instituciones de la administración central y que son aplicados en todo el país (y en contados casos en delegaciones en el interior, cuando las instituciones cuentan con representaciones a nivel local).

Los trámites seleccionados para este trabajo fueron:

Trámites ciudadanos	Trámites empresariales
Renovación de la cédula de identidad	Inscripción en el Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE), y
Legalización de documento escolar	Obtención del Registro Único de Contribuyente (RUC)
Beneficio de la jubilación por antigüedad y/o edad	Apertura y registro de empresa a través del Sistema Único de Apertura y Cierre de Empresa (SUACE)
Matriculación y transferencia de vehículo automotor	

Se buscó tener una representatividad en los trámites escogidos para entender cómo son afectados tanto ciudadanos como empresarios por los trámites y los costos administrativos asociados a ellos. La selección de los trámites a ser medidos fue decisión de las autoridades paraguayas con recomendación del BID.

El primer paso para el análisis de los trámites fue identificar, definir y mapear, junto a las instituciones responsables, el proceso de las actividades administrativas que los ciudadanos y los empresarios tienen que hacer para obtener los resultados esperados del trámite. Por actividades administrativas se entienden todas aquellas actividades donde el usuario tiene que hacer algo para poder dar información a la autoridad responsable, con el fin de obtener el resultado del trámite una vez concluido el proceso.

Un primer paso para conocer los trámites es entender la base legal que les da sustento. Para este ejercicio es importante conocer el fundamento legal vigente, donde generalmente están expuestos los requisitos y condiciones en las cuales el trámite se resuelve. La base legal, en principio, debe ofrecer una clara descripción de los requisitos con los que se debe cumplir para

la obtención del trámite. Aquellos requisitos que no están en la base legal del trámite deberían ser cuestionados por carecer de sustento legal.

En un segundo momento hay que conocer las informaciones referentes a las actividades que los usuarios deben realizar para obtener el resultado del trámite y poder cumplir con los diferentes requisitos que establece el trámite. Para ello primero se realizaron reuniones con las instituciones responsables de los trámites – las cuales detallaron las fases del proceso y explicaron los requisitos solicitados y para qué sirven, desde su perspectiva - y luego se hicieron entrevistas con usuarios que ya habían realizado el trámite, para conocer de viva voz qué tuvieron que hacer y los tiempos requeridos para cada actividad.

Finalmente, se tabulan y parametrizan los datos e informaciones obtenidos y se hace el análisis del proceso y se cuantifican los costos administrativos, usando ciertos supuestos que serán descritos en la siguiente sección, donde se presenta en detalle la metodología utilizada.

1.2. Aplicación de la metodología de costos administrativos

La metodología para medir los costos administrativos que ha sido utilizada en este proyecto se basa en el Modelo de Costeo Estándar (MCE)¹, que fue desarrollado en Holanda y es ampliamente utilizado a nivel internacional. El MCE surgió de adaptaciones hechas a otras metodologías que durante años fueron utilizadas por el gobierno de Holanda para medir los costos de las regulaciones que afectan directamente a las empresas, las cuales tienen que dedicar tiempo y recursos para cumplir con las obligaciones, requisitos y pedidos de información que hacen las instituciones, a fin de poder realizar sus actividades empresariales.

El principio de la metodología es básico: las empresas no deben ser cargadas en exceso con costos y tiempos innecesarios para cumplir con las obligaciones de dar informaciones a las instituciones. La regulación debe ser clara, precisa y transparente. Los requisitos deben ser mínimos para garantizar que la seguridad a la vida humana, la salud en la población, la protección al medio ambiente, etc., no se vean comprometidos y afectados, pero al mismo tiempo los usuarios puedan cumplir con dichos requisitos sin necesidad de esfuerzos adicionales que puedan colocarlos en desventaja de condiciones. De esta forma, esta metodología permite entender cuáles son los costos más elevados del proceso y en qué momento se presentan. Así, es posible identificar medidas de simplificación y mejoría en los procedimientos y en la regulación.

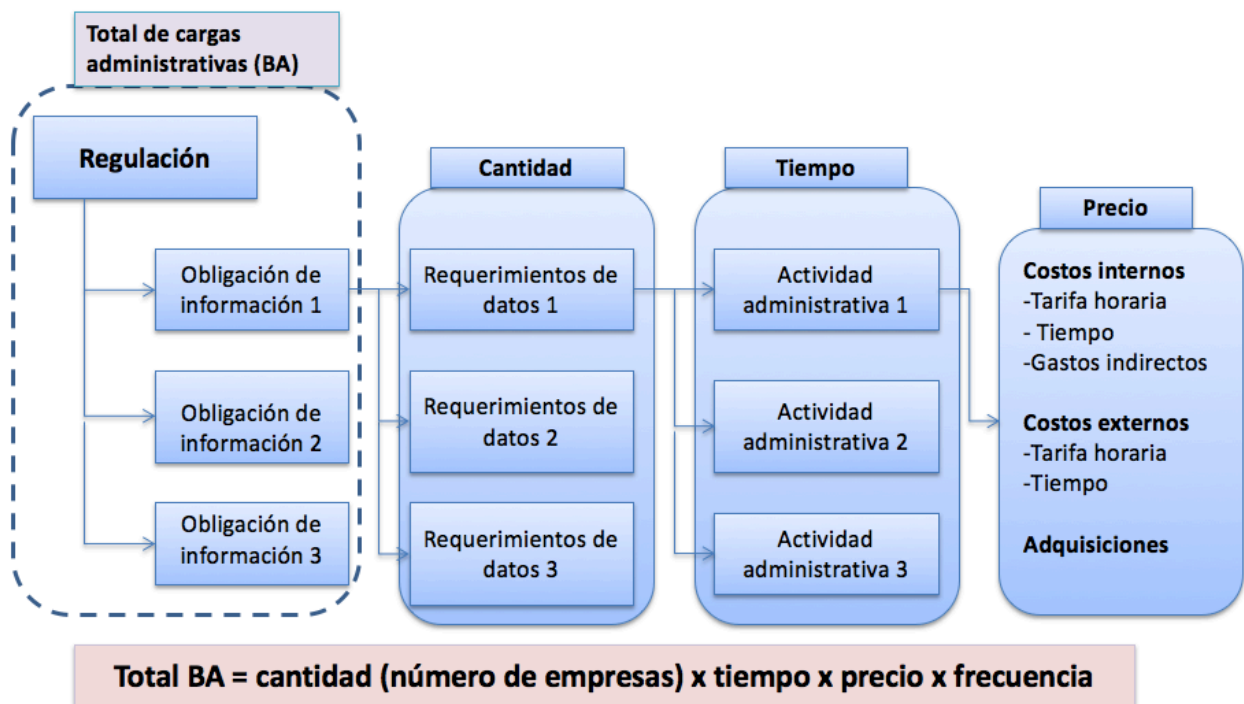
El punto inicial del MCE es desglosar una regulación en los componentes que puedan ser cuantificados, llamados obligaciones de información (OI). Las OI son el componente analítico básico de la metodología porque a partir de ellas se establecen cuáles son las actividades necesarias para poder cumplirlas, en función de los diferentes requisitos que las autoridades solicitan a los ciudadanos y a los empresarios. Los costos administrativos para ciudadanos o empresarios se definen como aquéllos que resultan del cumplimiento de obligaciones de

¹ *Standard Cost Model, SCM.*

información. Esto quiere decir, los costos que incurren las empresas y los ciudadanos por hacer actividades que les permitirán dar información a las autoridades con el fin de resolver un trámite.

La Figura 1 explica los elementos fundamentales de la metodología. Las obligaciones de información, en este caso los trámites, requieren de ciertos requerimientos de datos (requisitos) para poder ser obtenidos. Los usuarios deben realizar diferentes actividades administrativas para poder cumplir con cada uno de los requisitos.

Figura 1. Descripción de la metodología del MCE



Los parámetros de costos son:

- **Precio:** El precio se obtiene del salario de quien realiza la actividad administrativa y los costos generales (se recomienda agregar un 25%) de la empresa.
- **Tiempo:** La cantidad de tiempo requerida para completar la actividad administrativa.
- **Cantidad:** La cantidad es el tamaño de la población de empresas afectadas por los requerimientos de datos y la frecuencia indica el número de veces que la actividad debe ser realizada cada año.

Para poder aplicar correctamente la metodología, se hace un mapeo de las actividades que los usuarios tienen que realizar para poder conseguir los trámites. El mapeo es un paso fundamental para garantizar que se tiene conocimiento real de las actividades que los usuarios llevan a cabo.

Así, fue necesario discutir con las autoridades responsables de cada uno de los trámites analizados en este proyecto el mapeo del trámite, los procedimientos asociados, la base legal que le da sustento y los requisitos que se solicitan al usuario.

Para entender las actividades realizadas por los usuarios se deben realizar entrevistas o grupos focales para conocer, de viva voz, los procedimientos que están siendo analizados, los requisitos que les fueron solicitados, las diferentes actividades asociadas para juntar dichos requisitos y los costos y tiempos que gastaron durante cada una de ellas. En este proyecto solo fue posible conducir entrevistas, la mayor parte de ellas realizadas en las ventanillas donde se hacen los trámites y varias por teléfono a actores que habían hecho el trámite en el pasado reciente.

Para el uso de la metodología es necesario estimar algunas variables que son fundamentales en el proceso de cuantificación. En primer lugar, es necesario estimar los costos administrativos de cada usuario, ciudadano y empresario, y en segundo lugar, los costos de oportunidad también para cada actor.

Costos administrativos

La metodología original, desarrollada en Holanda, fue pensada para medir costos administrativos de regulaciones afectando a las empresas. Al inicio no hubo mediciones que incluyeran trámites para ciudadanos, aunque algunos países europeos comenzaron a expandir las mediciones a este otro tipo de usuario.

Cuando son considerados para regulación que afecta a empresas, los costos administrativos son entendidos como el tiempo que requiere una empresa para poder cumplir con las obligaciones de información. El tiempo se monetiza a partir del valor del salario que tiene la persona encargada de realizar el trámite dentro de la empresa. Y a ese valor, en la gran mayoría de los países que han usado inicialmente la metodología, se le agrega un 25% de gastos generales de la empresa (depreciación del local, electricidad, internet, teléfono, etc.)².

Algunos países han hecho adaptaciones para calcular los costos administrativos en todo tipo de usuarios (ciudadanos), para poder medir trámites de ciudadanos. Ciudadanos incluyen personas asalariadas y aquellas que no perciben un salario mensual (por ejemplo, las amas de casa). Para el cálculo de costos administrativos de ciudadanos se utilizan estimativas de salarios o de ingresos de la población, dependiendo de los datos que estén disponibles.

Costos de oportunidad

Los costos de oportunidad no fueron integrados en la metodología inicial que se utilizó en Holanda. De hecho, en prácticamente ningún país de Europa se incluyen costos de oportunidad, entendidos como tiempos de espera. La metodología captura solamente los costos

² Holanda, Suecia, Noruega y Dinamarca incluyeron un 25% de gastos adicionales, mientras que Reino Unido optó por un 30%.

administrativos. Sin embargo, la realidad de muchos otros países en otras partes del mundo es diferente y se han hecho esfuerzos por incluir el tiempo de espera en la cuantificación de los costos administrativos, por ser un elemento fundamental para entender realmente cuánto le cuesta a un usuario conseguir terminar un trámite.

Los tiempos de espera se miden, generalmente, a través de los costos de oportunidad. Es decir, cuánto pierde o de deja de ganar una persona o una empresa por no poder realizar un trámite determinado. Algunos países han adoptado las siguientes fórmulas para poder calcular los costos de espera:

- El territorio de Nueva Gales del Sur³ en Australia considera en la medición los costos de demora (*delay costs*) dentro del cálculo de costos administrativos. La fórmula para calcularlos es la siguiente: promedio del valor de los activos (tierra, capital, trabajo) a los que se aplican los costos de demora x (tasa de interés anual/365).
- En México, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) ha desarrollado una metodología que aplica en todos los niveles de gobierno para medir los costos administrativos de trámites y servicios que ofrecen las dependencias públicas. El programa, llamado SIMPLIFICA, identifica siete actividades intra-gubernamentales que generalmente realizan las dependencias para poder dar una resolución al trámite o servicio. El Modelo Simplifica supone que dichas actividades “retrasan” la actividad de ciudadanos y empresarios que se ven obligados a esperar la resolución para poder continuar con sus actividades. En ese tiempo de espera, los ciudadanos o los empresarios podrían haber hecho algo diferente, producir o hacer otra actividad.

El cálculo del costo de dichas actividades no se hace con el precio de la tarifa de los servidores públicos que trabajan en la administración, sino que está asociado al Producto Interno Bruto o producción del sector, sean trámites ciudadanos o empresariales, respectivamente. El costo del tiempo de resolución varía de acuerdo a si el trámite o el servicio es para empresarios o para ciudadanos. Se calcula, en el caso de los ciudadanos, estimando que cada día que pase sin respuesta representa un costo entendido como el PIB per cápita diario ajustado para la entidad federativa o municipio. En el caso de empresarios, se afecta directamente al sector económico al que pertenece, ya que la pérdida de tiempo representa una falta de actividad productiva en dicho sector.

- Algunos proyectos del Banco Mundial han incluido el costo de oportunidad dentro de la medición de costos administrativos, por tratarse de un costo relevante en la obtención de permisos o licencias económicas. En Kenia, por ejemplo, se incluyó el “costo por esperar respuesta” (*opportunity cost of waiting for reply from authorities*), calculado así: el costo se basa en la formación bruta de capital, es decir, en el gasto de inversiones en

³ Better Regulation Office (2012), *Guidelines for estimating savings under the red tape reduction target*, New South Wales Government

activos, que expresan los costos de las compañías que no pueden invertir debido a la falta de un permiso o licencia.

1.3. Uso del Modelo de Costeo Estándar en Paraguay

La aplicación de la metodología al caso de Paraguay requirió el uso de informaciones macroeconómicas y adaptación de algunas variables (ante la falta de ciertos datos). Los costos son presentados en Guaraníes, la moneda oficial del Paraguay, pero en algunos los montos más representativos se ofrece un estimado en dólares americanos⁴.

En el caso de los costos administrativos para los ciudadanos y empresas, se realizó una sola estimación considerando que no hay estratificación de puestos y trabajo por área de aplicación, por lo cual se utilizaron datos consolidados de los ingresos de los ciudadanos empleados / obrero privado en 2016, extraídos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE 2016) y de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). A partir de esta información, y considerando que el trabajador realiza 40 horas de trabajo por semana, se obtiene el resultado, al cual se le adiciona un 25% del valor, considerando gastos necesarios para poder cumplir con las actividades administrativas. De ahí surge la variable nominal del costo administrativo, expresado en valor por hora.

La estimación del costo de oportunidad para los ciudadanos utilizó datos consolidados, para el Paraguay, para el año 2016, de dos variables: población estimada y Producto Interno Bruto. Para el primero se obtuvieron datos de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Para el Producto Interno Bruto Corriente (PIB) se consultaron las Cuentas Nacionales Trimestrales del Paraguay y las informaciones establecidas por el Banco Central del Paraguay (BCP). A partir del PIB per cápita, relación entre la población estimada y Producto Interno Bruto Corriente, considerando 365 días en el año, se aplica una razón entre los datos y se reduce en un 20% el valor, como ajuste de la variable nominal de costo de oportunidad (valor / día), referente a la población desocupada o que no sea económicamente activa.

En el caso de empresas, el costo de oportunidad fue estimado considerando los datos consolidados, para el Paraguay, para el año 2016, de las Cuentas Nacionales Trimestrales del Paraguay y del Banco Central del Paraguay (BCP) para el caso del Producto Interno Bruto (PIB), la Formación Bruta de Capital Fijo a precios Corrientes y las Tasas de Depósitos y Préstamos para el año 2016. El número total de empresas en 2016 se obtuvo del Censo Económico Nacional 2011 (CEN 2011), de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). A partir de la media anual, ponderada para 2014/2015/2016, de la Formación Bruta de Capital Fijo a precios Corrientes, se aplica un valor per cápita medio anual en relación a la cantidad de empresas de 2016, y de éste, considerando 365 días en el año, se obtiene un valor per cápita promedio diario, al cual se le aplica una tasa de captación de recursos (por este se entiende la relación entre el stock, depósitos y retiros

⁴ US\$ 1 = Gs. 5,471.85, tipo de cambio al 15 de marzo de 2018.

financieros), resultando en la variable del costo de oportunidad diario para el empresario (correspondiente al retorno de la inversión).

Los resultados de las estimaciones de los costos para Paraguay se presentan en la siguiente tabla:

Costos estimados en 2016	Valores Gs 1,00
Costo de Oportunidad de los ciudadanos (Gs / Hora)	2.591,40
Costo Administrativo Ciudadano (Gs / Hora)	18.877,73
Costo de Oportunidad de las Empresas (Gs / día)	237.053,64
Costo Administrativo Empresa (Gs / Hora)	18.877,73

Fuentes: STP/CEN/ECE/DGEEC, CNTP/BCP, (Tabulación BID).

Con la aplicación del modelo fue posible obtener para cada trámite analizado, datos como:

- (i) Costo para el usuario realizar una sola vez el procedimiento, en guaraníes;
- (ii) Costo total de procesamiento por año, en guaraníes;
- (iii) Total de tiempo de procesamiento por año necesario para realizar el procedimiento sólo una vez, en días; y,
- (iv) Tiempo total del trámite por año, en días.

2. Resultados

En esta sección se presentan los resultados de la medición de los costos administrativos para los trámites analizados en Paraguay. Para mejor comprensión del proceso se incluye tanto el mapeo realizado para cada uno de los trámites, como la identificación de las actividades administrativas que los usuarios deben realizar. Por otro lado, se presentan los resultados del costo administrativo del trámite para el ciudadano o para la empresa que deba realizarlo. Finalmente se incorporan algunas recomendaciones de simplificación que resultan del análisis al aplicar la metodología.

2.1. Renovación de la cédula de identidad

La emisión de la cédula de identidad en Paraguay se rige por la Ley 222/93 Orgánica de la Policía Nacional que en su artículo 6º. establece que una de las atribuciones de la institución es expedir la Cédula de Identidad Civil, Pasaporte y Certificado de Antecedente Policial. El Departamento de Identificaciones es el área responsable, dentro de la Policía Nacional, de emitir el documento.

La renovación de la cédula de identidad se obtiene de manera presencial en los puntos que la Policía Nacional ha habilitado para tales fines en el territorio nacional. Todas las cédulas, sin embargo, son procesadas en Asunción. La Policía Nacional cuenta con 73 oficinas regionales y una permanente en el consulado de Buenos Aires, Argentina, donde también se realiza el trámite. Existen algunos puntos de atención con carácter especial: por ejemplo, hay un punto de atención

especial para los pueblos originarios; hay puntos en hospitales más importantes para que los bebés tengan la identidad al salir; o hay puntos móviles para ir a ver a las personas discapacitadas que no pueden desplazarse.

El trámite se debe realizar de manera presencial. Al acudir al sitio de atendimento se retira un número y se espera para ser atendido en el box correspondiente. En Asunción hay varios puestos donde se realiza el trámite y el tiempo de espera varía, de acuerdo a la demanda. Cada puesto de atención tiene una cámara fotográfica, receptores digitales para la captura de huellas dactilares y la firma, así como una computadora con el software utilizado por la institución, así como un funcionario capacitado para realizar el proceso.

Para la renovación de cédula de identidad es necesario presentar la cédula vencida o, en caso de robo o extravío, la denuncia policial que debe ser realizada en la Oficina de Guardia del Departamento de Identificaciones. El costo del trámite es de Gs. 8,500.

La renovación de la cédula de identidad es un procedimiento bastante demandado en Paraguay. La Policía Nacional estima que alrededor de 5,000 personas lo solicitan al día. Solo en 2016 se emitieron un total de cédulas (nuevas y por renovación) de 878.499.

Mapeo del trámite y parámetros utilizados

A pesar de las diferencias que pueden existir en el trámite a ser analizado en cada uno de los puestos que lo realizan, el mapeo del trámite para el ciudadano puede ser resumido de la siguiente manera:

Obtención de la renovación de la cédula de identidad		
Actividades y requisitos	Tiempo	Costo
1. Entender el trámite y los requisitos	15 min	Gs. 4,719.43
2. Trasladarse al punto de atención	60 min	Gs. 22,177.73
3. Pedir ficha y esperar	15 min	Gs. 4,719.43
4. Presentarse en el box con los siguientes documentos,	5 min	Gs. 1,573.14
4.1 Cédula de identidad vencida o a vencer / Denuncia policial		
4.2. En el box se llena formulario, toman digitales y fotografía, firma solicitud y hace el pago		
5. Pagar la tasa	5 min	Gs 8.500
6. Volver para recoger el documento	15 días después / 60 min	Gs. 488,629.88

El trámite fue mapeado en Asunción, en la sede de la Policía Nacional, en el punto de atención más importante de la capital. Para poder corroborar la conversación con las autoridades que

explicaron el trámite, se realizaron 5 entrevistas a usuarios que habían acudido esa mañana a renovar su cédula de identidad. Se asumió que las personas iban a renovar por vencimiento, no por robo y, por lo tanto, no llevaban la denuncia policial.

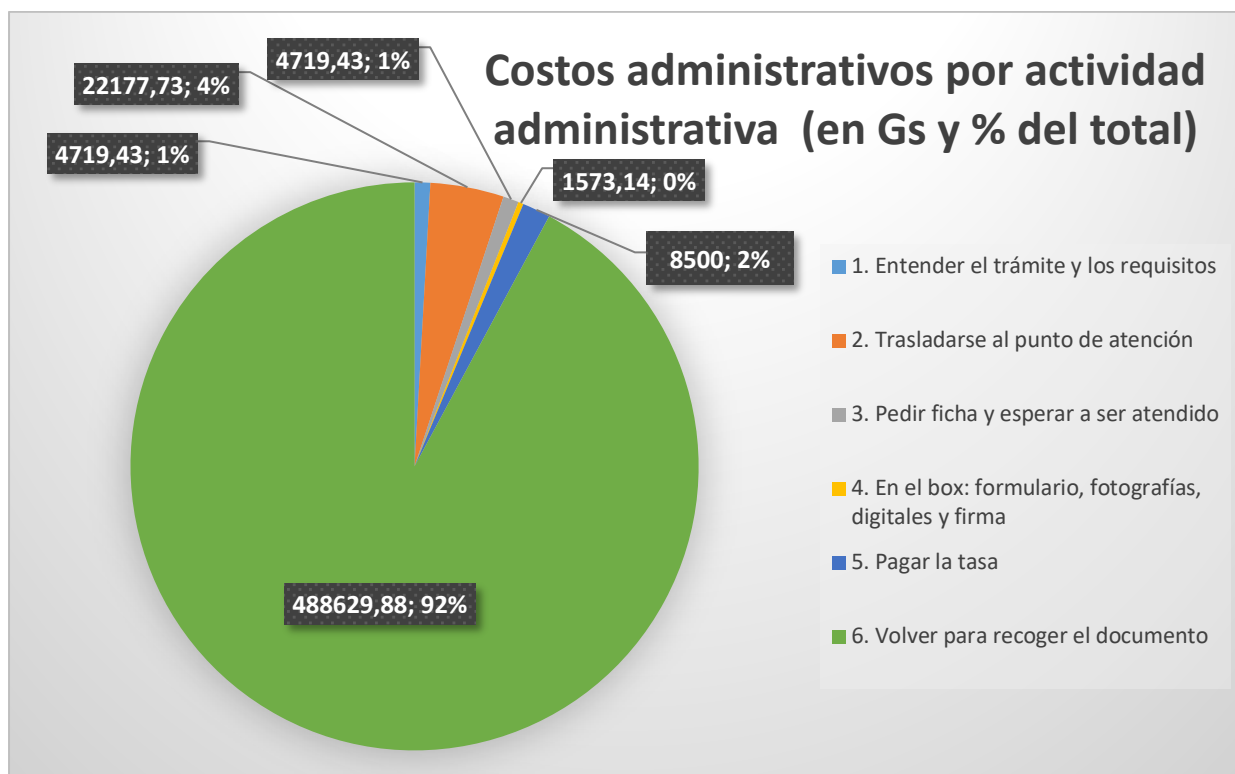
En general, el proceso de obtención de la cédula de identidad es relativamente fácil, salvo en días donde la demanda aumenta y los tiempos de espera para ser atendido se desbordan. Esos son casos atípicos y por eso se consideró una media de 15 minutos para aguardar a ser llamado, una vez la persona ingresa al punto de atención. Lo que puede resultar variable es el tiempo de desplazamiento hasta donde se realiza el trámite, pues para quienes viven en el interior, puede resultar difícil el desplazamiento si no cuentan con un sitio próximo para realizar el trámite. En el punto visitado, la mayoría de las personas se desplaza en transporte público (Gs. 3.300) y requiere de una hora para llegar desde su vivienda o lugar de trabajo al punto de atención.

El personal que atiende a los usuarios está altamente calificado para realizar el trámite en muy poco tiempo. En promedio, son 5 minutos para verificar que la persona debe renovar su cédula, hacer la solicitud en el sistema, tomar la fotografía, digitales y firma y entregar la orden de pago. Se paga directamente en el mismo punto de atención, y el monto por la renovación es de Gs. 8,500.

El usuario debe esperar, en promedio, 15 días para volver recoger su nueva cédula de identidad. Hay un tiempo de desplazamiento para regresar al punto de atención y en general esa fila es muy rápida y se le entrega el documento contra la presentación del comprobante del procedimiento realizado unas semanas atrás.

Resultados de la cuantificación de costos administrativos

El costo para realizar el trámite de renovación de la cédula de identidad en Paraguay es de Gs. 530,319.63 (US\$ 96.92). La composición del costo administrativo se presenta en la figura siguiente, mostrando los costos asociados a cada paso del proceso.



El paso 6, volver a recoger el documento, corresponde al 92% del costo administrativo total del proceso, pues supone un tiempo de espera de 15 días para que el documento esté listo y pueda ser entregado al ciudadano.

En 2016 se emitieron en el Paraguay un total de 878,499 cédulas de identidad, de las cuales 693,488 correspondieron a renovaciones. Esto representa el 79% del total de los trámites de este documento.

El costo administrativo del total de renovaciones de cédulas de identidad en 2016 tiene un valor de Gs. 367,770,297,105.24, lo cual equivale a 0.236% del PIB nacional.

El procedimiento para la renovación de la cédula de identidad es relativamente simple, pues está altamente automatizado y los requisitos que deben presentarse son mínimos. El punto medular del documento resulta la necesidad de garantizar su seguridad, por eso el tiempo de espera aumenta, representando un 92% del total de todo el costo administrativo del trámite. En este caso el tiempo de espera fue calculado como un costo de oportunidad para el ciudadano, pues potencialmente el usuario es privado de hacer otras actividades o no disfrutar de beneficios en caso de no tener consigo una cédula de identidad vigente.

El tiempo estimado para realizar el trámite es de 15 días. El costo de oportunidad, sin embargo, no fue calculado en su integridad y solamente se estimó un 50% de dicho costo para integrarse al valor del tiempo de espera, pues no todos los ciudadanos pierden alguna oportunidad durante el tiempo que están esperando la entrega de la nueva cédula de identidad.

De esta manera, los resultados más importantes de la medición de los costos administrativos de este trámite se presentan en la siguiente tabla:

Datos y costos del trámite de renovación de la cédula de identidad	Valores
Población objetivo (número de renovaciones de cédulas de identidad en 2016)	693,488
Costo para el usuario de realizar el trámite una vez	Gs. 530,319.63
Costo total del trámite por año	Gs. 367,770,297,105.24
Costo de espera por respuesta (92%)	Gs. 466,452.15
Tiempo para realizar el trámite una vez (días)	15
Tiempo total del trámite en 2016 (días)	10,626,259

Propuestas de simplificación

El gran desafío de este trámite lo constituye, por un lado, el costo relacionado con el tiempo de espera para el ciudadano. Por el otro, el trámite requiere garantizar la total seguridad en la elaboración del documento de identidad, para evitar fraude. Estos elementos deben ser considerados en futuras mejoras de simplificación.

El uso de tecnología puede ayudar a reducir los tiempos de espera, pero para ello es también importante poner al día todos los archivos existentes. Son esfuerzos que van en paralelo y que necesitan herramientas diferentes. Asimismo, la extensión del territorio y la necesidad de contar con las mismas facilidades en todo el Paraguay hacen que no sean tan fácil introducir nuevas propuestas de simplificación. Sin embargo, existen proyectos para reducir ese tiempo de espera que puede resultar costoso para el ciudadano.

2.2. Legalización de documento escolar

El Departamento de Legalizaciones de la Dirección de Certificación Académica de la Secretaría General del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) es la institución responsable de realizar la legalización de documentos escolares, tales como títulos universitarios, certificados de estudios, programas de estudio, antecedentes académicos, etc.), en función de lo establecido en la resolución 9396 de mayo de 2015 del MEC.

La legalización consiste, básicamente, en garantizar que los documentos escolares están firmados por el responsable de la institución que lo hizo (rector, director, coordinador, etc.) y corroborar la veracidad de la firma. En épocas pasadas, era el Ministro de Educación quien solía firmar los documentos más importantes, como títulos universitarios, pero hoy en día pueden ser firmados por diferentes personas responsables en los establecimientos bajo la supervisión del MEC. Por lo tanto, el Departamento de Legalizaciones legaliza, en realidad, la firma del documento, asegurándose de que corresponde a la persona que está registrada en los acervos de firmas del MEC.

Dicha legalización sirve para poder realizar otros trámites posteriormente, como inscripciones a otros centros de enseñanza, continuar con otro tipo de estudios en otras instituciones, poder realizar convalidación de títulos para poder hacer estudios en el extranjero, etc. Es un trámite ampliamente utilizado en Paraguay que tiene una demanda elevada de usuarios todos los días. En 2016 se realizaron 105,885 legalizaciones de documentos, pero en 2017 la cifra aumentó a 135,923 legalizaciones.

Mapeo del trámite y parámetros utilizados

El proceso de legalización de documentos escolares se compone de los siguientes pasos:

Legalización de documentos escolares		
Actividades y requisitos	Tiempo	Costo
1. Entender los trámites y los requisitos	10 min	Gs. 3,146.29
2. Presentarse en el MEC con el siguiente documento:	3 horas	Gs. 86,633.20
2.1. Documento para ser legalizado		
3. Hacer fila y esperar turno	10 min + 10 min	Gs. 6,292.58
4. Pasar al box y hacer el pago	5 min	Gs. 12,573.14
5. Esperar a recoger el documento legalizado	2.5 horas	Gs. 47,194.34

El proceso de legalización es relativamente rápido y ágil, realizándose el trámite el mismo día en que el documento es presentado frente a las autoridades. El interesado se presenta directamente en las instalaciones del Departamento de Legalizaciones y presenta el documento a ser legalizado. En la misma ventanilla donde le reciben el documento se paga el arancel de Gs. 11,000.

El trámite fue mapeado detalladamente con el Ministerio de Educación y Ciencia, con el propio responsable del Departamento de Legalizaciones. El tiempo estimado para dar atención a los usuarios es de alrededor de 20 minutos (10 minutos haciendo una fila inicial para obtener un número de atención y 10 minutos adicionales para esperar a ser atendidos). Una vez el número de atención es llamado, el proceso es de 5 minutos en el box, pues la persona únicamente recibe el documento a ser legalizado y cobra el arancel.

El usuario tiene entonces que esperar y el tiempo estimado de espera es de 2 horas y media, luego de las cuales el usuario es llamado por su nombre en otras oficinas y se le entrega el documento debidamente legalizado. Si la persona salió y no está en el momento de la entrega, puede acercarse a la ventanilla a preguntar si su documento ya salió cuando regrese.

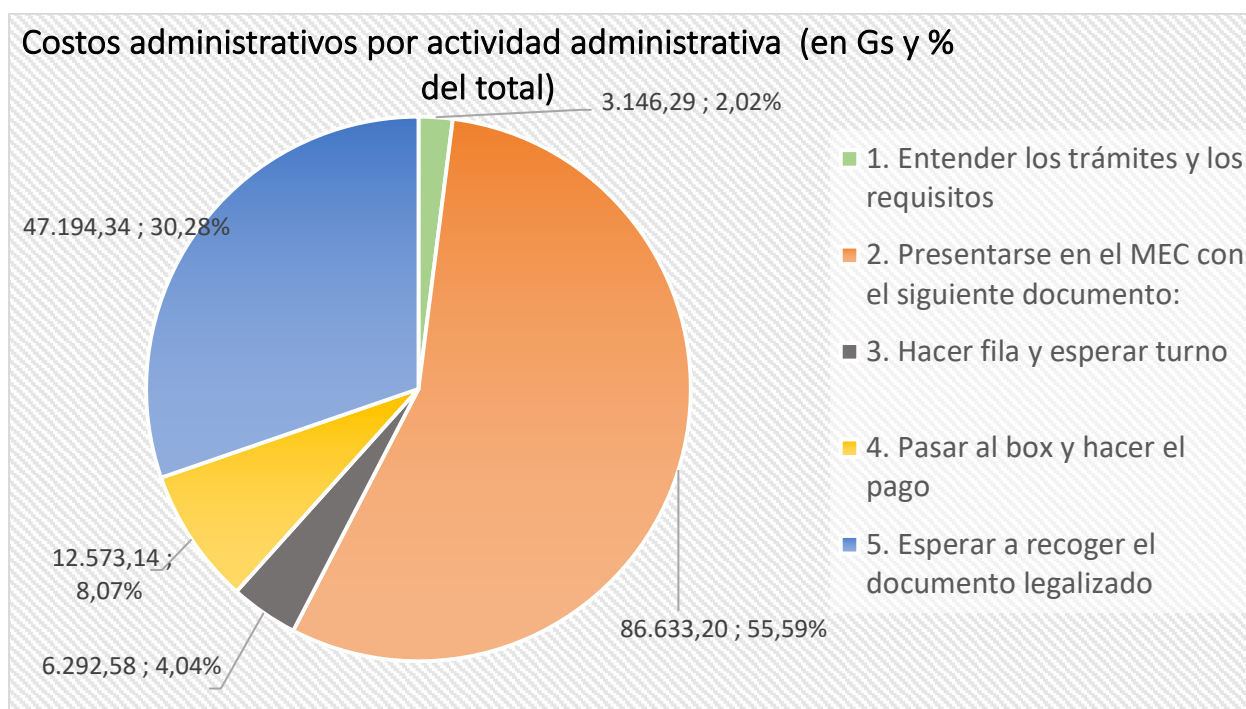
Para entender lo que los usuarios deben hacer para poder legalizar sus documentos se entrevistó a nueve personas que estaban esperando en la ventanilla la entrega de sus respectivos documentos legalizados. Es decir, ya habían realizado el proceso completo y solo aguardaban sus documentos.

El tema más relevante de este trámite es el hecho de que el Departamento de Legalizaciones no cuenta con delegaciones en el interior de Paraguay. Todo está centralizado en Asunción y cualquier interesado solo tiene dos opciones: o conseguir que alguien le haga el trámite en la capital (ya sea pagando, como el caso de un gestor o pidiéndole el favor a un familiar o amigo) o haciendo el viaje hasta Asunción para resolver el trámite personalmente.

De las nueve personas entrevistadas, cuatro de ellas venían de fuera de Asunción y zona metropolitana. Por ello se consideró un estimado de 3 horas para llegar a realizar el trámite y un costo de Gs. 30,000. La Dirección de Legalizaciones no cuenta con información detallada de cuál es el porcentaje de personas que vienen de fuera para realizar el trámite, pues la legalización únicamente consiste en mirar que el documento no esté alterado y se concentra en el análisis de la firma, para garantizar que fue firmado por alguien legalmente reconocido por el MEC. La Dirección no hace ningún otro trabajo ni sabe el motivo por el cual el usuario pide el trámite o a dónde llevará el documento legalizado. Tampoco sabe si la persona es foránea o vive en Asunción.

Resultados de la cuantificación de los costos administrativos

El costo administrativo para los ciudadanos de realizar la legalización de un documento escolar se eleva a Gs. 155,839.55 por trámite (US\$ 28.48). Las actividades administrativas necesarias para hacer el trámite son pocas, pero el usuario, generalmente, tiene un costo por el desplazamiento hasta la ventanilla de legalización y un tiempo de espera durante el trabajo interno de la Dirección de Legalizaciones. Los principales costos asociados al trámite se presentan en la siguiente figura:



El tiempo estimado para la realización del trámite es de 0.76 días, a pesar de que la persona únicamente requiere de 5 minutos en el box. Casi el 56% del costo del trámite proviene del traslado hacia la oficina de la Dirección de Legalizaciones y el otro casi 31% es por tener que esperar 2.5 horas para terminar el trámite.

Los datos más relevantes para la cuantificación de los costos administrativos para los ciudadanos relacionados con este trámite se presentan a continuación:

Datos y costos del trámite para legalización de documento escolar	Valores
Población objetivo (número de legalizaciones realizadas en 2016)	105,885
Costo para el usuario de realizar el trámite una vez	Gs. 155,839.55
Costo total del trámite por año	Gs. 16,501,070,834.55
Tarifas y tasas	Gs. 11,000.00
Costo asociado a tiempos de desplazamiento y espera (85.87%)	Gs. 133,827.54

Tiempo para realizar el trámite una vez (días)	0.76
Tiempo total del trámite en 2016 (días)	80,517

Propuestas de simplificación

Al analizar el trámite, es obvio que el alto costo administrativo se concentra en dos actividades: el traslado físico para realizarlo y el tiempo de espera en la propia ventanilla para concluirlo.

Siendo un trámite con un alto grado de solicitud por parte de la ciudadanía y el alto potencial de recaudación que implica para el Estado (el cobro de aranceles de Gs. 11,000 multiplicado por 105,885 documentos da un resultado de Gs. 1,164,735,000), quizás sería oportuno pensar en la posibilidad de tener sedes alternativas en el país para poder realizarlo, pues el costo de los usuarios para trasladarse es alto y suelen ser personas de todas las capas sociales, principalmente estudiantes.

Asimismo, podría intentar agilizarse el tiempo de respuesta para reducirlo a menos de 2.5 horas para entregar el documento legalizado. Eso podría suponer la contratación de más personal para ayudar en el proceso de legalización de las firmas.

2.3. Obtención de pensión por antigüedad y edad

El Instituto de Previsión Social (IPS), creado por el Decreto Ley N° 17.071 del 18 de febrero de 1943, tiene como objetivo garantizar el acceso oportuno a los beneficios del seguro social, difundiendo y otorgando prestaciones sociales, económicas y de salud en bienestar de sus asegurados.

Los trámites relacionados con la obtención de la pensión se realizan en la Dirección de Administración de Jubilaciones del IPS. Ahí se accede a todos los beneficios y los trámites son gratuitos. El artículo 3º de la Ley No. 427/73 dice que “ [...] Las pensiones serán liquidadas dentro del plazo de sesenta días a contar desde la fecha de presentación de la correspondiente solicitud, siempre que haya lugar a la concesión de tales prestaciones”. Sin embargo, esfuerzos para simplificar los procedimientos han sido realizados a lo largo del tiempo y hay programas establecidos con empresas. Tal es el caso del Programa “Prepare y ayude a sus trabajadores para la jubilación”, que posibilita la tramitación anticipada de beneficios, a través de alianzas estratégicas con las empresas, de tal manera a que éstas como parte de su responsabilidad social para con sus trabajadores se ocupen de la gestión y asuman los gastos indirectos que se pudieran acarrear (transporte y otros), y para que de ese modo los tiempos de concesión de beneficios sean reducidos a cero días, garantizando la continuidad de ingresos económicos de los beneficiarios en la transición que se da desde la actividad laboral al retiro y goce de la jubilación.

Existen diferentes variantes de jubilación. El trámite que fue seleccionado para este estudio es el de pensión ordinaria, que de acuerdo al artículo 60 de la Ley No. 98/92 consiste en lo siguiente:

Art. 60. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria, el asegurado que haya cumplido 60 (sesenta) años de edad y tenga 25 (veinte y cinco) años como mínimo de servicios reconocidos, debiendo corresponderle el 100% (cien por ciento) del promedio de los salarios de los 36 (treinta y seis) últimos meses anteriores al último aporte, o (cincuenta y cinco) años de edad y 30 (treinta) años como mínimo de servicios reconocidos, debiendo corresponderle el 80% (ochenta por ciento) del promedio de salarios de los 36 (treinta y seis) últimos meses anteriores al último salario. Este porcentaje aumentará a razón del 4% (cuatro por ciento) por cada año que sobrepasa los 55 (cincuenta y cinco) años de edad, en el momento de solicitarlo hasta los 59 (cincuenta y nueve) años de edad."

El proceso para la obtención de la pensión ordinaria ha sido simplificado a lo largo de los últimos años. De ser un proceso complejo y tardado, que demoraba hasta años en ser resuelto, ahora el trámite debe resolverse, una vez aceptados los documentos de la solicitud, en hasta 60 días. El IPS ha facilitado a los usuarios el procedimiento administrativo para conseguir la pensión, pero también se ha intentado cambiar la forma de abordar el tema: hoy en día se busca que quien está pensando en pensionarse se acerque al IPS lo más temprano posible, para poder consolidar su historia laboral y tener todas las informaciones necesarias para cuando llegue la fecha exacta de solicitar la pensión.

Mapeo del trámite y parámetros utilizados

El proceso para la obtención de la pensión ordinaria (por vejez y antigüedad) se compone de los siguientes pasos:

Pensión ordinaria (por vejez y antigüedad)		
Actividades y requisitos	Tiempo	Costo
1. Conocer el estatus de cotización y el trámite en IPS	120 min + 30 min	Gs. 50,494.34
2. Volver al IPS para hacer la solicitud con los siguientes documentos	120 min	Gs. 41,055..47
2.1. Fotocopia de cédula de identidad	3 min	Gs. 2,943.89
3. Pedir cita y pasar al box	15 min	Gs. 4,719.43
4. Hacer declaración verbal, llenar el formulario y firmarlo	15 min	Gs. 4,719.43
5. Esperar la Nota con Derechos	15 días	Gs. 466,452.15
6. Volver al IPS para recoger la Nota con Derechos para llevarla a la empresa	120 min + 30 min	Gs. 50,494.34
7. Dar entrada al proceso en la empresa	30 min	Gs. 9,438.87
8. Retirar la resolución final en el IPS y hacer el registro biométrico	120 min + 30 min	Gs. 50,494.34

9. Hacer contacto con el banco para abrir la cuenta		
10. Hacer visitas cada tres meses para confirmar el registro de supervivencia		

El mapeo del trámite fue realizado en el IPS, con el equipo técnico responsable del procedimiento. Asimismo, se visitó la ventanilla de atención a los usuarios, ubicada en la planta baja del propio edificio del IPS, donde se pudo entrevistar a siete usuarios que estaban realizando el trámite en ese momento.

El procedimiento requiere la presencia del usuario en el centro de atención del IPS en varias ocasiones. Primero para obtener información (120 minutos de desplazamiento + 30 minutos de atención y recibir la información + Gs. 3000 por el transporte) y saber el estados de la cotización que se ha realizado a lo largo de la vida. Si el IPS tiene información suficiente o la persona puede comprobar fácilmente sus años de cotización, ese proceso puede no ser demorado. El IPS ha hecho esfuerzos por facilitar ese proceso, pues la reconstrucción de la historia laboral dura aproximadamente 15 días. El IPS invita a las personas a que vengan antes de la fecha en que cumplirán con el número de semanas o años cotizados para adelantar ese proceso.

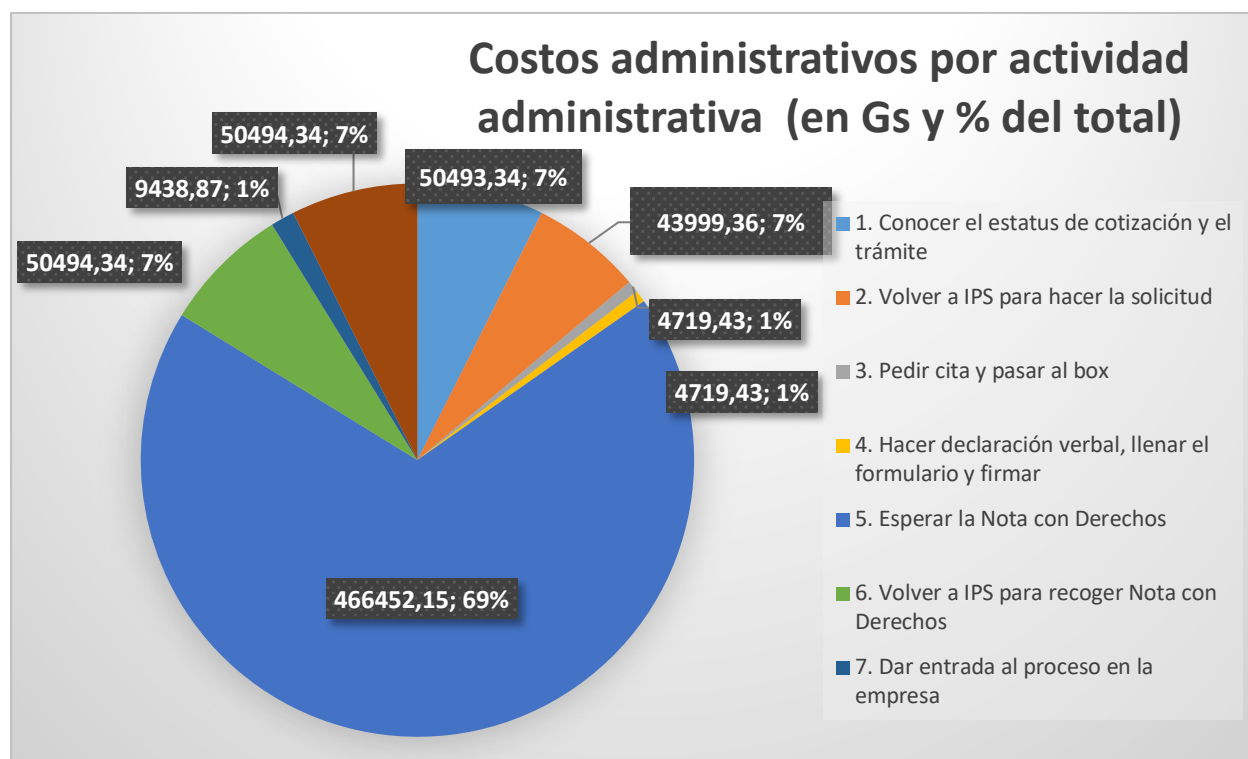
El usuario que desea pensionarse vuelve al IPS con su cédula de identidad y es atendido en un box, luego de esperar, en promedio, 15 minutos. La atención es rápida, en 15 minutos el usuario consigue hacer la declaración verbal, llenar el formulario de solicitud y firmarlo. Ahí el IPS inicia la reconstrucción de la historia laboral y ese procedimiento tarda alrededor de 15 días para poder recibir la Nota con Derechos.

El usuario necesita volver al IPS para recoger la Nota con Derechos (nuevo desplazamiento en tiempo y costo) y con ese documento vuelve a su empresa para dar entrada al proceso desde allá. La empresa entonces realiza el trámite de pensión frente a las autoridades competentes. El usuario debe volver al IPS para retirar la resolución final y hacer el registro biométrico.

El trámite con IPS finaliza ahí, pero el usuario deberá acudir a un banco para asegurarse que su pensión será depositada ahí. En la mayoría de los casos los usuarios ya tienen una cuenta de banco, pero pueden optar por otras que agilizan el proceso. Y el usuario tendrá que volver cada tres meses para confirmar su registro de supervivencia.

Resultados de la cuantificación de los costos administrativos

El costo administrativo para un usuario que desea pensionarse y cumple con los requisitos para solicitar una pensión ordinaria se eleva a Gs. 680,812.24 (US\$ 124.42). En el año 2016 se pensionaron un total de 4,046 ciudadanos, bajo el régimen de pensión ordinaria. Eso hace que el costo administrativo total de este procedimiento, para los ciudadanos que lo realizaron, se eleve a Gs. 2,754,566,337.74, equivalente a 0.00157% del PIB. Las diferentes actividades administrativas que el usuario debe realizar se presentan en la siguiente figura:



Dos elementos importantes intervienen en los costos asociados a este trámite. El primero tiene que ver con el número de visitas que el usuario debe realizar al IPS. Por lo menos, el usuario acude de manera presencial (siguen existiendo casos donde alguna persona ajena realiza el trámite en nombre del usuario, pero cada vez son menores) en 3 ocasiones al IPS para poder realizar el trámite. Son desplazamientos que tienen costo y requieren la inversión de tiempo exclusivo para ello. En este trámite ese tipo de movilizaciones representan el 22.88% del costo de todo el trámite.

El segundo aspecto tiene que ver con el tiempo de espera (68.51% de todo el tiempo asociado al trámite) para recibir la Nota con Derechos y que ha sido reducido considerablemente por el IPS en los últimos años, gracias a programas de sensibilización a los usuarios y de coordinación con las empresas, para facilitar que las historias laborales puedan hacerse de manera más rápida y eficiente. Aun con todas estas mejoras, el procedimiento tarda 15 días y es un tiempo de espera para el usuario que debe ser contabilizado en el costo administrativo.

La forma como se integró ese costo fue a través del costo de oportunidad del ciudadano. Es cierto que el ciudadano no deja de hacer otra actividad por no contar con la Nota con Derechos. En muchos casos, el ciudadano continúa trabajando y percibiendo un ingreso por ello. Sin embargo, sí hay una pérdida de bienestar porque el ciudadano no puede jubilarse antes. Es decir, el beneficio de la pensión se demora porque hay que esperar el documento. Para este estudio se incorporó el costo de oportunidad con un factor del 50%. Es decir, se asumió la mitad del costo

de oportunidad para reflejar el costo de espera y no poder jubilarse, pero no de manera completa.

Los datos más relevantes para la cuantificación de los costos administrativos para los ciudadanos relacionados con este trámite se presentan a continuación:

Datos y costos del trámite para la pensión ordinaria (por vejez y antigüedad)	Valores
Costo para el usuario de realizar el trámite una vez	Gs. 680,812.24
Costo total del trámite por año	Gs. 2,754,566,337.74
Población objetivo (número de personas que se jubilaron por antigüedad y/o vejez en 2016)	4,046
Movilizaciones a oficinas públicas y tiempo dedicado a dar información (22.88%)	Gs. 155,741.31
Costo de espera por respuesta (68.64%)	Gs. 466,452.15
Tiempo para realizar el trámite una vez (días)	16

Propuestas de simplificación

El trámite para obtener la pensión ordinaria, cuando el usuario cumple la edad debida y ha cotizado el número de años necesarios, ha sido simplificado por el IPS en los últimos años. Los usuarios entrevistados reportaron que el procedimiento estaba siendo relativamente simple, aunque tenían que desplazarse en varias ocasiones hasta una oficina del IPS. En Asunción la situación puede no ser complicada, para quienes viven relativamente cerca, pero en el interior del país puede resultar complejo para el futuro pensionista.

Las visitas de los usuarios podrían ser reducidas si se continúa con los procesos de automatización. La Nota con Derechos, por ejemplo, podría ser enviada por medio electrónico al usuario, sin necesidad de hacerlo venir a recogerla. El examen biométrico podría hacerse en una visita anterior, anticipando la casi seguridad de que el usuario obtendrá derecho a su pensión. Eso podría reducir una visita personal al IPS. Evidentemente, estos elementos de simplificación tienen que ser corroborados con la seguridad que el trámite debe garantizar, para evitar situaciones de fraude.

2.4. Matriculación y transferencia de vehículo automotor

La Dirección de Registro de Automotores, organizada y regulada por la Ley Nº 608/95, reglamentada por el Decreto Nº 21674/98, y las Leyes Nº 1685/01 y Nº 2405/04, y otras leyes modificatorias, es la responsable del registro de vehículos automotores en Paraguay. La Dirección del Registro de Automotores, dependiente de la Corte Suprema de Justicia, es el organismo de aplicación encargado de regir, organizar y ejecutar el sistema de matriculación y cedulación de los automotores.

La Dirección tiene su sede en Asunción, pero hay otras 19 Oficinas Registrales Regionales, las cuales se encargan de la matriculación, transferencia y todos los demás actos registrales relacionados al automotor a los efectos de la regularización del parque automotor.

El número de trámites que pueden realizarse en el Registro puede llegar a más de 300 casos diferentes. Para efectos de este proyecto, se midió el trámite de matriculación y transferencia de vehículo automotor. Este trámite es realizado, principalmente, por el usuario que adquiere un vehículo 0 km. y requiere de nuevas chapas. Puede realizar el trámite con una concesionaria o con un agente que importe autos nuevos. Para efectos de esta medición, se asumió que el valor del vehículo adquirido era de Gs. 70,000,000.00 Este dato es relevante, pues varios de los costos asociados estarán en proporción al valor del auto.

Bajo cualquier caso, el trámite, antes de presentarse al Registro, requiere de la preparación de una escritura que formalice la transacción, la cual debe ser realizada por un escribano, de acuerdo a la Ley. La inscripción al Registro solo puede realizarse a través de la presentación de una escritura pública, , instrumentos públicos que son autorizados por los escribanos públicos. El vendedor tiene hasta un plazo de 20 días para formalizar la escritura pública.

En virtud de ser el escribano quien hace la escritura, es práctica generalizada que el escribano (o un gestor, contratado por el escribano) realice el trámite de matriculación y transferencia ante el Registro. El propio Registro revisa que quien está presentando la solicitud esté acreditado para hacerlo, verificando que tenga la capacidad de representatividad que el ciudadano le ha conferido. Durante el trabajo realizado para este proyecto, se constató que no hay usuarios haciendo este trámite en específico. El Registro es visitado, principalmente, por los escribanos públicos y los gestores encargados de realizar los varios trámites relacionados con automotores.

Mapeo del trámite y parámetros utilizados

El proceso para la obtención de la pensión ordinaria (por vejez y antigüedad) se compone de los siguientes pasos:

Matriculación y transferencia de vehículo automotor		
Actividades y requisitos	Tiempo	Costo

1. Firmar el contrato de compra y obtener la factura	2 horas + 1 día	Gs. 103,249.09
2. Contratar a un escribano para hacer la escritura	10 días	Gs. 2,391,750.08
2.1. Cédula de vendedor y comprador		
2.2. Certificado de anotaciones personales		
2.3. Certificado de cumplimiento tributario		
3. Verificar el vehículo en verificadora	2 horas	Gs. 114,511.47
4. Una vez hecha la escritura, el escribano, gestor o abogado presenta los siguientes documentos al Registro:		
4.1. Original de la factura y dos copias autenticadas		Gs. 10,000
4.2. Certificado de verificación		
4.3. Dos fotocopias autenticadas del certificado de nacionalización		Gs. 10,000
4.4. Formularios		
4.5. Carátula rogatoria		
4.6. Comprobante de pagos (tasa judicial, chapa, cédula y grabado)		Gs. 518,000 + Gs 231,516 + Gs. 77,172 + Gs. 154,343
5. Volver al registro a recoger la cédula verde	10 días	Gs. 621,936.19

La verificación del proceso se realizó junto a la Dirección de Registro de Automotores y luego se entrevistó a personas que estaban realizando el procedimiento en la ventanilla del Registro. Se habló con 3 escribanos y con 2 gestores que realizaban el procedimiento en ese momento.

El proceso comienza con la firma del contrato y la obtención de la factura. Se estimó que hay dos traslados (cada uno de 1 hora + Gs. 3,300) para realizar esta actividad y un día de espera posterior a la firma para obtener la factura.

La contratación del escribano para hacer la escritura supone varias actividades administrativas. En primer lugar, hay que visitarlo para llevar la factura y hacer el trato de escrituración. El escribano se encargará de solicitar los certificados de anotaciones personales (Gs. 23,552 + Gs 4,400 de tasa bancaria) y de cumplimiento tributario (Gs. 166,228 + Gs. 4,400 de tasa bancaria) tanto del vendedor como del comprador, así como hacer una copia de cada una de las cédulas de ambas personas. El usuario debe volver a la escribanía para firmar la escritura.

El escribano va a cobrar dos valores diferentes. En primer lugar, la preparación de la escritura, que de acuerdo a la Ley de Aranceles de los Escribanos Públicos, dependiendo del valor del auto, será en este caso del 1.75% del valor del auto, equivaliendo a Gs. 1,225,000. Además, cobrará los costos administrativos de hacer todo el papeleo y vueltas necesarias, valor estimado, también en la Ley de Aranceles, en Gs. 337,790.

Mientras el escribano prepara la escritura, puede dar la orden de hacer la verificación física del vehículo, que consiste en llevar el vehículo a una verificadora certificada. En la actualidad hay algunas concesionarias que tienen sus propias verificadoras, pero hay una que tradicionalmente es la utilizada. El usuario lleva allá el vehículo para obtener un certificado de verificación que consiste en revisar que el vehículo descrito en la factura sea realmente el que se está tramitando su matriculación, que cumpla con las características descritas. Ese procedimiento tarda alrededor de una hora, con un desplazamiento del usuario y luego otro para llevar el certificado al escribano (2 horas). El costo de la verificación es de Gs. 70,156 más el costo de traslado (Gs. 6,600).

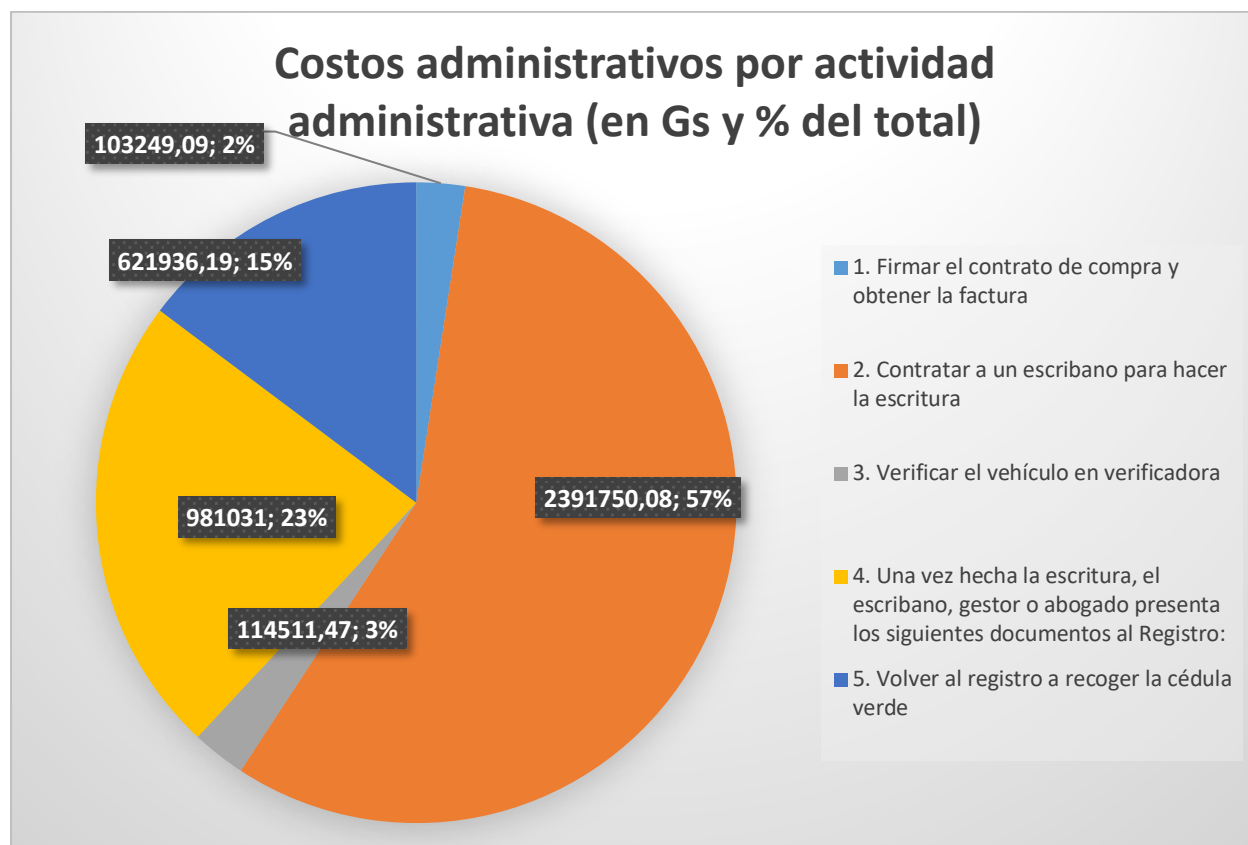
Luego las partes deben firmar la escritura y entonces el escribano (o el gestor comisionado por el escribano) se dirige a la Dirección de Registro del Automotor. Ahí presenta los documentos ya descritos (copias certificadas tienen un valor de Gs. 5,000 cada una), más un certificado de nacionalidad (que debió haber sido obtenido previamente por el importador del vehículo, sea concesionaria o particular y sirve para comprobar que se pagaron los derechos de aduanas) y todo se coloca en una carátula rogatoria, para presentar la solicitud. Asimismo, se hacen los pagos de tasas correspondientes: la tasa judicial de 0.74% del valor del vehículo (Gs. 518,000) + chapa (Gs. 231,516) + cédula verde (77,172) + grabado (Gs. 154,343).

En el momento de entrega de los documentos, el Registro del Automotor comprueba que quien haga el trámite está reconocido oficialmente para ello y revisa el expediente. Verifica los originales contra cualquier copia que se presente y se quede. Y ahí mismo se otorga un número de chapas del automóvil y se entregan las chapas correspondientes.

Diez días después el escribano o gestor vuelve para recoger la cédula verde que, en principio, es necesaria para poder circular legalmente en Paraguay.

Resultados de la cuantificación de los costos administrativos

El costo administrativo para un usuario que desea matricular y hacer la transferencia de un vehículo 0 km, valuado en Gs. 70,000,000 es de Gs. 4,212,477.83 (US\$ 769.85). En 2016 el mismo procedimiento fue realizado 103,112 veces. Esto supone un costo administrativo total para usuarios de Gs. 434,357,014.85, equivalente a 0.28% del PIB. Las diferentes actividades administrativas que el usuario debe realizar se presentan en la siguiente figura:



Varios elementos son relevantes en el costo administrativo de este trámite para el ciudadano. En primer lugar, hay un costo elevado por la contratación del especialista que debe hacer la escritura y termina haciendo el trámite completamente (56.51% del total de costos de todo el proceso).

Dicho especialista realiza, a su vez, varios otros trámites como parte de la escrituración del vehículo (principalmente obtención de diferentes certificados cuyo costo se eleva a Gs. 198,580). Y el especialista cobra por su trabajo, además del trabajo administrativo que implica hacer todas esas vueltas burocráticas (Gs. 1,225,000 + Gs. 337,790, respectivamente). De esta forma, el escribano termina imponiendo un costo elevado y relevante dentro del trámite. Además de que el proceso, en ese momento del trámite, también tiene varios días de espera que incrementan el costo para el usuario.

En segundo lugar hay otros costos relevantes dentro de las actividades administrativas del proceso. El tiempo de espera final, de 10 días, representa el 14.69% del total del costo del trámite. Aunado al tiempo de espera por el trámite dentro de la etapa de escrituración, la espera por respuesta corresponde a un 30.86% del total del costo administrativo del trámite. Para incluir este tiempo de espera se utilizó el costo de oportunidad al 100%. Esto no quiere decir que el usuario potencialmente deje de conducir el automóvil durante este tiempo de espera. Con mucha frecuencia el automóvil es utilizado aun cuando el procedimiento no ha sido concluido.

Pero si el usuario es detenido sin haber matriculado y transferido el automóvil, corre el riesgo de una fuerte multa por parte de las autoridades.

Asimismo, la presentación de los documentos al registro, incluido el pago de aranceles (por las chapas, el grabado y la cédula verde, así como la tasa judicial equivalente a Gs. 981,031), supone un 23.65% del costo administrativo total del procedimiento.

Los datos más relevantes para la cuantificación de los costos administrativos para los ciudadanos relacionados con este trámite se presentan a continuación:

Datos y costos del trámite para la matriculación y transferencia de vehículo automotor	Valores
Costo para el usuario de realizar el trámite una vez	Gs. 4,232,477.83
Costo total del trámite por año	Gs. 436,419,254,311.87
Población objetivo (número de personas que se jubilaron por antigüedad y/o vejez en 2016)	103,112
Aranceles (29.32%)	Gs. 1,240,967.00
Costo de espera por respuesta (30.86%)	Gs. 1,306,066.01
Tiempo para realizar el trámite una vez (días)	22

Propuestas de simplificación

Aunque la Dirección del Registro del Automotor reconoce que varias medidas han sido introducidas en los últimos años para reducir el costo administrativo del procedimiento de matriculación y transferencia, existen varias posibilidades de simplificación del trámite, principalmente pensando en formas menos onerosas para el ciudadano de cumplir, pues al final de todo se trata de que se haga el procedimiento y los automóviles que circulen en el país cumplan con el debido registro.

Sin duda, un elemento fundamental del costo es el rol del escribano. El tener que realizar la escritura pública en escribanía impone una fuerte barrera de entrada. El ciudadano se ve obligado, de acuerdo a la legislación vigente, a hacerlo de esa manera, no teniendo opción de otro tipo. Las personas asumen que si el escribano hace la escritura, entonces debe seguir con todo el procedimiento. La misma Dirección del Registro del Automotor está acostumbrada a recibir el trámite de parte de los escribanos y/o gestores enviados por estos, pues es

prácticamente impensable que un usuario haga el trámite directamente. La cuestión sería: si el escribano se concentra solo en la escritura, ¿es necesario que sea él quien termine el procedimiento?

Una serie de documentos que podrían eliminarse, si existieran bases de datos compatibles con otras instituciones dentro de la administración, podrían reducir el costo administrativo para el usuario. Cada solicitud de certificado impone un gasto relevante y sería bueno poder determinar si todos esos documentos son realmente necesarios para la matriculación y transferencia.

Los costos asociados a aranceles podrían ser revisados, pues en muchos casos debería prevalecer el principio de recuperación de costo para su monto. Hay varios que parecen elevados para lo que suponen. Eso también permitiría reducir el costo administrativo asociado.

Asimismo, los tiempos de espera podrían ser reducidos, aunque es entendible que ante una demanda tan grande de trabajo, las autoridades se vean muchas veces sobrepasadas por la realidad. Sin embargo, en la reducción de los tiempos de espera puede haber una reducción considerable de los costos administrativos.

2.5. Registro de persona jurídica en el S.I.P.E.

El Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE), a cargo de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), es un sistema que focaliza el manejo de los proveedores y todas sus informaciones y documentaciones relevantes desde una única base de datos disponible para todas las instituciones compradoras. Cuando un proveedor se registra en el SIPE se le otorga una constancia que detalla el estado de los documentos presentados y mientras tengan validez, puede participar en licitaciones públicas sin necesidad de presentar la misma documentación a varias instituciones.

El proceso de registro en el SIPE tiene dos momentos diferenciados: una primera pre-inscripción que debe realizarse via web, a través del portal de contrataciones (www.contrataciones.gov.py) y una visita a la institución para confirmar la pre-inscripción, mostrar originales de los documentos y luego subirlos al sistema. Queda a cargo del proveedor mantener actualizados los documentos que fueron ingresados. Sin esa actualización de vigencia, el proveedor no podrá participar en las licitaciones públicas.

Diferentes tipos de registros para proveedores son posibles en el SIPE, dependiendo de las características de cada uno. Para efectos de este proyecto se hizo la medición del registro de personas jurídicas nacionales. Es importante destacar que todos los interesados de hacer este registro en Paraguay deben acudir, en algún momento, a las oficinas en Asunción, pues la Dirección de Contrataciones no tiene oficinas o delegaciones en el resto del país. No es posible saber la proporción de empresas registradas con sede en Asunción y en el interior del país, así es que se asumió, para la medición, que la empresa estaría en Asunción. Costos adicionales para enviar los documentos a la capital deberían asumirse, en caso de que la empresa esté en alguna otra ciudad.

Mapeo del trámite y parámetros utilizados

El proceso para el registro de proveedores de personas jurídicas en el SIPE se compone de los siguientes pasos:

Registro de persona jurídica nacional en el SIPE		
Actividades y requisitos	Tiempo	Costo
1. Entender el trámite y los requisitos	10 min	Gs. 3,146.29
2. Hacer una pre-inscripción en el sistema SIPE e imprimir los documentos	30 min + 1 día	Gs. 246,492.50
3. Presentarse ante mesa de entrada del SIPE con el reporte impreso generado a través del sistema acompañado de la documentación obligatoria	30 min + 20 min + 1 día	Gs. 265,523.95
3.1. Formulario de Solicitud de Inscripción al SIPE		Gs. 2,000
3.2. Formulario de Datos del Contacto.		Gs. 2,000
3.3. Copia autenticada de Cedula de Identidad (C.I.) y/o Pasaporte de los principales Directivos de la Sociedad y/o Apoderados si los hubiere	30 min	Gs. 2,000 + Gs. 5,000 + Gs. 3,300
3.4. Constancia de R.U.C expedido por la (S.E.T.). (original digital o copia autenticada)		Gs. 2,000 + Gs. 5,000
3.5. Copia autenticada de Escritura Pública de Constitución de la Sociedad, con sus modificaciones si existieren.		Gs. 16,000 + Gs. 5,000
3.6. Copia autenticada de acta de Asamblea ordinaria o extraordinaria donde se verifique: Aprobación del Balance General del último ejercicio fiscal; Actuales miembros del Directorio de la Sociedad. Aprobación del Balance del último ejercicio fiscal.		Gs. 10,000 + Gs. 5,000

Actuales miembros del Directorio de la Sociedad.		
3.7. En caso que lo hubiere o fuere necesario el Poder Especial o General otorgado ante Escribano Público por el cual se designa al Representante Legal con facultad suficiente para representar a la Sociedad ante los procesos de contratación regidos por la Ley 2051/03.		
3.8. Declaración jurada de no hallarse comprendido en las prohibiciones o limitaciones para contratar establecidas en el artículo 40 de la Ley 2051/03 y de Integridad prevista en el artículo 20 inciso “w”, de conformidad a lo establecido en la reglamentación vigente.		Gs. 2,000
3.9. Declaración jurada por la cual el oferente garantiza que no se encuentra involucrado en prácticas que violen los derechos de los niños, niñas y adolescentes, conforme a la reglamentación vigente.		Gs. 2,000
3.10. Declaración jurada de conocer y estar de acuerdo con las disposiciones sobre el SIPE y la SBE.		Gs. 2,000
4. Una vez activado el usuario por parte del DNCP, el proveedor o solicitante debe cargar en el sistema los documentos digitalizados	3 horas	Gs. 56,336.20
5. Una vez hecha la verificación de cargado de los documentos, SIPE emite el certificado de inscripción	2 días	Gs. 474,107.27

Para conocer el procedimiento se visitó a la Dirección Nacional de Compras Públicas, con quienes se mapeó en detalle el proceso de registro de personas jurídicas nacionales. Luego se entrevistó,

via telefónica, a siete empresas que se registraron en el SIPE. Dos de ellas no estaban ubicadas en Asunción.

El proceso inicia con el entendimiento del trámite y los requisitos que deben presentarse (10 min). La información está detallada en internet, pero hay quien requiere ir a saber de viva voz qué debe presentar para poder registrarse. Luego hay que hacer una pre-inscripción que debe realizarse via internet. Se deben colocar algunas informaciones no complejas de la empresa y el sistema va a generar algunos documentos que deben ser impresos para poder después ser llevados de manera presencial a las oficinas de la DNCP. Se estimó que el proceso de pre-inscripción toma 30 minutos, pero solo 24 horas después el representante de la empresa se presenta de forma presencial ante la DNCP, una vez que el sistema del SIPE le envía un correo electrónico diciendo que está con una pre-inscripción abierta y puede presentarse con los documentos de forma presencial.

El representante legal o quien se designe para hacer el trámite debe presentarse ante el SIPE con una serie de documentos, detallados en la ficha de mapeo. La gran mayoría de los documentos debe ser presentada en copia autenticada, lo cual supone una visita al escribano para poder realizar esa actividad. El costo de la copia autenticada fue estimado en Gs. 5,000 y el costo de hacer las copias en Gs. 2,000. Se asumió que en este ejemplo para medición la escritura de la empresa consistiría en 8 páginas y el acta de asamblea que se presenta en la Abogacía del Tesoro, dependiente del Ministerio de Hacienda, tiene 5 páginas. El trámite del acta de asamblea, se supone, tuvo que ser realizado previamente y las empresas lo hacen al finalizar el año fiscal al 31 de diciembre.

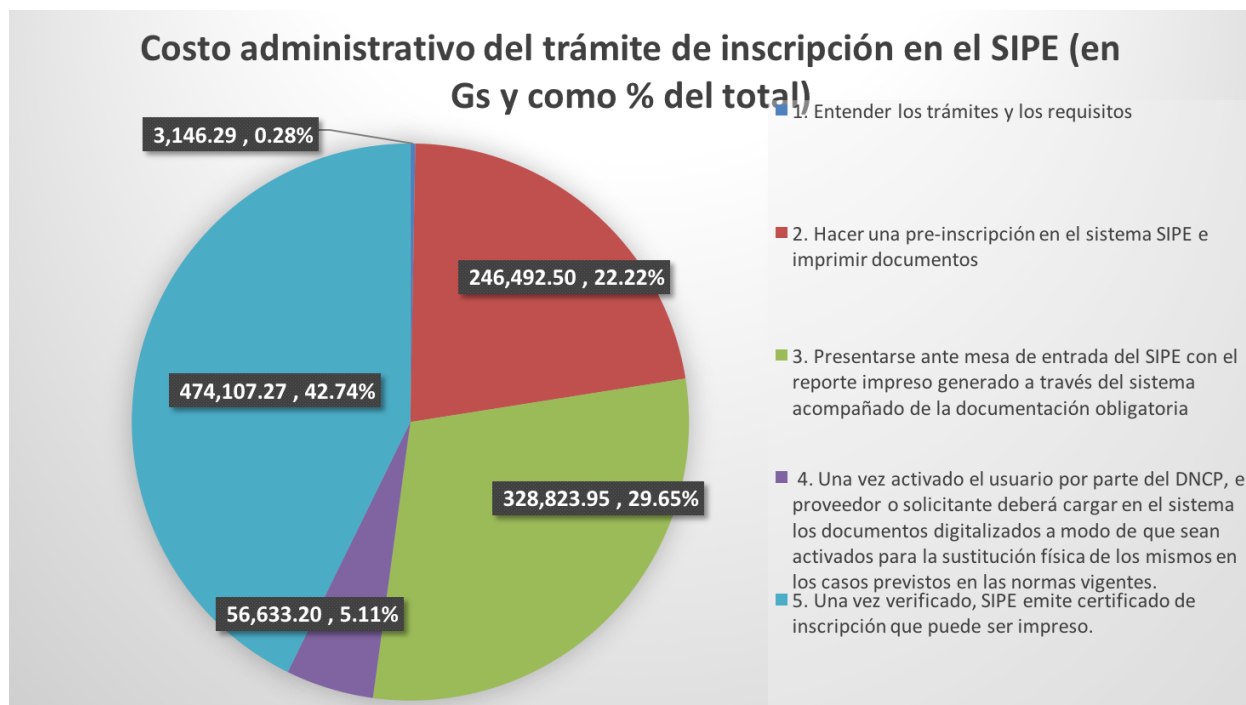
Con todos los documentos se presenta la empresa para que en la DCNP se coteje que las copias corresponden a los originales. Ese proceso de verificación es importante para garantizar que los documentos que van a subirse al sistema de registro son verídicos efectivamente. Una vez que el SIPE realiza la verificación, se activa la pre-inscripción y la empresa puede subir en formato pdf los documentos que fueron presentados. Ese proceso, dependiendo del tamaño de los documentos, puede variar, pues las velocidades de internet en Paraguay no son muy rápidas. Se estimó en 3 horas ese proceso de carga de los documentos en el sistema.

En algunos casos, cuando el empresario se presenta en el SIPE, la propia DNCP puede darle los archivos en pdf al empresario. Pero será responsabilidad exclusiva del empresario subir correctamente los archivos al sistema. La DNCP va a volver a hacer una verificación de que los archivos están correctamente subidos. En caso de error, el sistema lo comunica al empresario.

Solamente cuando se han verificado todos los documentos, entonces se genera la constancia del registro en el SIPE. Eso generalmente tarda dos días en suceder, luego de que los documentos hayan sido colocados en el sistema. La DNCP tiene, por ley, hasta tres días hábiles para emitir el certificado.

Resultados de la cuantificación de los costos administrativos

El costo de realizar el registro en el SIPE para una persona jurídica nacional es de Gs. 1,109,203.22 (US\$ 202.71). Si 671 empresas (personas jurídicas nacionales) se registraron en 2016, entonces el costo administrativo del procedimiento ascendió a un total de Gs. 744,275,360.78. Las diferentes actividades administrativas que la empresa debe realizar se presentan en la siguiente figura:



Aun cuando el registro en el SIPE supone la utilización de un sistema automatizado, donde muchos de los datos son cruzados entre las instituciones, principalmente con el Ministerio de Hacienda y contribuciones tributarias, principalmente, existen varios pasos en los cuales se mantiene la necesidad de que el trámite sea manual. Por ejemplo, aun cuando la pre-inscripción es virtual, la empresa debe presentarse de manera presencial en las oficinas de la DNCP para poder presentar la documentación original y poder hacer la validación de dichos documentos. Asimismo, una vez activada la cuenta del usuario éste debe subir al sistema los documentos en formato pdf, pero éstos deben ser verificados nuevamente para poder emitir el certificado de registro. Eso supone tiempos de espera importantes que al final suman cerca del 85% del costo administrativo del trámite, es decir, alrededor de Gs. 948,214.55

Hay también un costo estimado de Gs. 60,000 vinculado exclusivamente al fotocopiado y autenticación de las copias de los documentos requeridos.

Los datos más relevantes para la cuantificación de los costos administrativos para los ciudadanos relacionados con este trámite se presentan a continuación:

Datos y costos del trámite de registro de persona jurídica nacional en el SIPE	Valores
Costo para el usuario de realizar el trámite una vez	Gs. 1,109,203.22
Costo total del trámite por año	Gs. 744,275,360.78
Población objetivo (número de personas jurídicas nacionales registradas en 2016)	671
Costo de espera por respuesta (85.49%)	Gs. 948,214.55
Tiempo para realizar el trámite una vez (días)	5

Propuestas de simplificación

Las propuestas principales de simplificación de este trámite tienen que ver con la posibilidad de reducir aun mas los tiempos de verificación de los documentos, para poder acelerar la creación del usuario y luego la validación de la inscripción, para finalmente dar el visto bueno a la emisión del certificado de registro.

Asimismo, sería conveniente poder también cruzar informaciones con otras instituciones, como la Abogacía del Tesoro y los Registros Públicos, para no tener que solicitar las copias autenticadas de una serie de documentos que ya existen en estas entidades. Ante la imposibilidad de verificar la autenticidad del registro de las empresas, se solicitan los originales y las copias autenticadas para cotejar que los documentos sean válidos y las informaciones correctas en el SIPE.

Un elemento a considerar es también el hecho de dejar en manos del usuario la responsabilidad de que ellos mismos carguen los documentos en el sistema. Varios de ellos explicaron la complicación que significa subir documentos pesados en condiciones de una conexión de internet poco eficiente. Para varios usuarios esto resulta engorroso y tardado, pudiendo ser algo que la propia DNCP podría hacer.

2.6. Obtención del RUC

El Registro Único de Contribuyentes (RUC) es el número de identificación - personal e intransferible - de todas aquellas personas nacionales o extranjeras, y de todas las personas jurídicas (empresas, prestadoras de servicios, industrias, etc.) que realicen actividades económicas en Paraguay.

Todas las personas que necesiten un RUC deben inscribirse en el Departamento de Registro Único del Contribuyente de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), cuya sede central está en

Asunción, o en las agencias regionales de la Dirección de Recaudación en todo el país. Existen 15 oficinas en todo el país donde puede realizarse el procedimiento.

Desde el 1º. de marzo de 2016 la inscripción al RUC introdujo elementos automatizados, siendo obligatorio que el primer paso de inscripción se haga a través de la página de internet de la SET (<https://marangatu.set.gov.py/eset/>), de acuerdo a la Resolución General No. 77/16. La disposición también permitió el registro de datos biométricos y la obligatoria participación de una charla informativa sobre las obligaciones fiscales del solicitante, en la oficina impositiva correspondiente al domicilio fiscal del declarado.

A pesar de estos avances y de la información que la SET pone a disposición de los interesados para explicar paso a paso el proceso de inscripción, siguen existiendo cuellos de botella en el procedimiento por errores que generalmente cometen las empresas en los primeros intentos para hacerlo. Esto lleva a que en muchos casos el procedimiento sea rechazado a la primera vez y se le pida al interesado volver a hacerlo. En algunos casos, las personas jurídicas tienen que repetir el procedimiento hasta 5 veces, lo cual supone un tiempo importante destinado a verificar datos que fueron colocados equivocadamente en la pre-inscripción. Las empresas, por su parte, se quejan de que la información requerida no es clara y tampoco se les informa oportunamente sobre qué está mal. Eso implica visitas adicionales a las oficinas públicas para intentar resolver los pendientes de la pre-inscripción.

En este procedimiento aparece también la figura de escribanos, contadores y gestores, quienes pueden ser contratados por la empresa para realizar el trámite. Sin embargo, para esta medición se asumió que el trámite sería realizado directamente por la empresa, pues en los últimos años hay un aumento en empresas que realizan el trámite sin ayuda de un intermediario. Además, esta medición se refiere a las empresas que solicitan el RUC fuera del SUACE (ver trámite siguiente), pues continúa siendo la forma más común de solicitarlo.

Mapeo del trámite y parámetros utilizados

El proceso para la obtención del Registro Único de Contribuyente (RUC) se compone de los siguientes pasos:

Obtención del Registro Único de Contribuyentes (RUC)		
Actividades y requisitos	Tiempo	Costo
1. Familiarizarse con el procedimiento	60 min + 60 min	
2. Llenar la solicitud por internet para la pre-inscripción	20 min	
3. Hacer correcciones a la pre-inscripción		
3.1. Esperar verificación de la SET	3 días	
3.2. Visitar SET	60 min + 60 min + 1 día	

3.3. Hacer correcciones	20 min	
3.4. Volver a esperar que la SET revise	3 días	
3.5. Visitar SET	60 min + 60 min + 1 día	
3.6. Hacer correcciones	20 min	
3.7. Volver a esperar que la SET revise	3 días	
4. Se convoca a la empresa para que se complete la formalización	1 día	
5. Presentarse en la SET para una charla de inducción para nuevos contribuyentes	60 min + 60 min	
6. Pasar a ventanilla al registro biométrico	30 min + 15 min	
7. Pasar a ventanilla de inscripción del RUC	10 min + 10 min	
7.1. Escritura original		
7.2. Factura de servicios		
7.3. Cédula del representante		
8. Se aprueban los documentos, se hace firmar el acta de manifestación de voluntad y se genera clave de acceso (link es enviado al correo electrónico inscrito)		

Para mapear este procedimiento se acudió directamente a las ventanillas de atención que tiene la SET en Asunción. Se pudieron entrevistar ahí mismo a dos empresarios que estaban finalizando el procedimiento de inscripción para obtener el RUC para sus sociedades anónimas. Además, se entrevistó a un contador por teléfono posteriormente, para tener mayores informaciones sobre el procedimiento y los tiempos requeridos. Aun cuando muchas empresas solicitan a un contador que los ayude a realizar el trámite de inscripción en el RUC, en este caso se optó por calcular el costo para los empresarios que lo hacen directamente y por ello no se suma en esta estimativa el costo que podrían pagar al contador por el servicio de hacer el trámite.

Para obtener el RUC, la empresa debe estar formalmente constituida y registrada en los Registros Públicos, el de Comercio y el de Personas Jurídicas y Asociaciones. Sin esa condición previa, no es posible obtener el RUC. Para la medición se asume que eso ya fue realizado por la empresa y no se considerará este paso como parte del trámite de obtención del RUC.

La empresa que requiere el RUC generalmente acude a la SET o a alguna oficina local para informarse sobre los requisitos. Se asume que esto requiere una hora para obtener la información, más una hora de traslado hasta llegar al sitio donde obtendrá la información.

El procedimiento requiere la pre-inscripción en el sistema automatizado de la SET. El formulario incluye varias ventanas donde deben introducirse una serie de informaciones que, en teoría, la empresa debe tener a la mano para poder colocarlas correctamente. Ese procedimiento toma unos 20 minutos.

Sin embargo, como la misma institución reconoce, muchas veces la persona por parte de la empresa que hace el trámite no sabe bien qué tipo de información incluir y aunque existe una guía que describe paso a paso, no resulta fácil para el usuario, particularmente cuando se trata de una persona jurídica. En virtud de estas informaciones, y por lo reportado por las empresas entrevistadas, se estimó que se tenían que hacer dos correcciones a la pre-inscripción, antes de poder proseguir con el procedimiento.

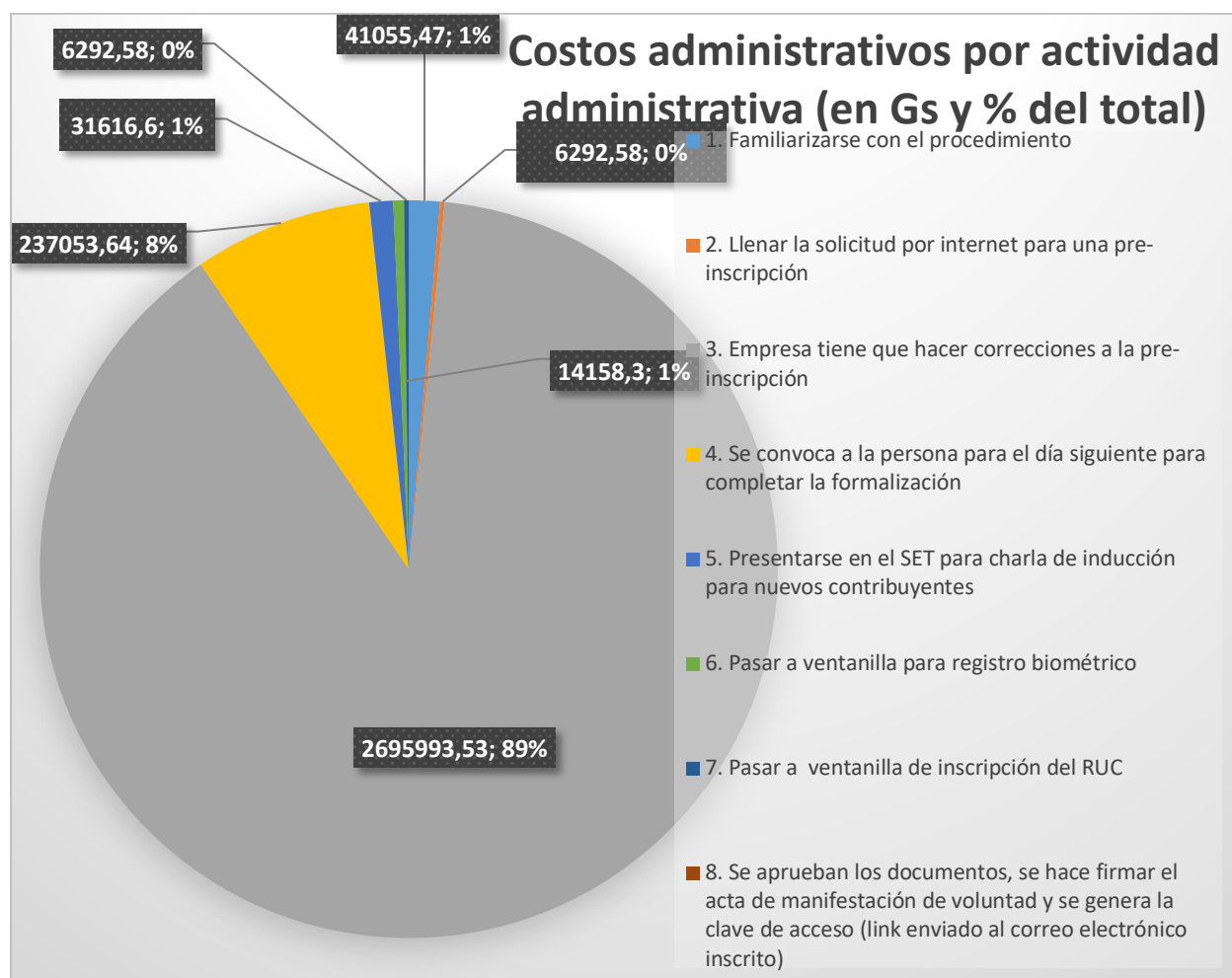
Eso supone esperar varios días (3 en promedio para recibir la notificación de la SET sobre si la pre-inscripción fue concluida con éxito), más un día para volver a tratar de resolver los errores que se cometieron directamente con la SET (60 minutos de traslado + 60 minutos para ser atendido y recibir la información sobre qué falló y cómo mejorar la pre-inscripción) y reiniciar la inscripción (20 minutos para corregir los errores en el sistema).

Una vez la empresa es notificada que la pre-inscripción fue concluida con éxito, se convoca a la empresa a presentarse en la SET con documentos requeridos (original de los registros de la empresa, un justificante de domicilio y la cédula de quien representa la empresa) para finalizar el proceso. Asimismo, el representante tiene que acudir a una charla de información (60 minutos) sobre deberes y obligaciones como contribuyente, que tiene lugar en horarios específicos que la SET establece.

Luego de pasar a la charla, el representante espera turno para que le sean tomados los datos biométricos (45 minutos) y en otra ventanilla se hace el cotejo de los documentos para finalizar la inscripción (20 minutos). Cuando se aprueban los documentos se hace firmar el acta de manifestación de voluntad y la SET genera una clave de acceso, que en automático le envía un link al correo electrónico que fue registrado para que la empresa pueda activar su RUC en la página de internet.

Resultados de la cuantificación de los costos administrativos

El costo administrativo para una sociedad anónima para realizar la inscripción se eleva a Gs. 3,032,462.69 (US\$ 554.19). En 2016 un total de 1914 sociedades anónimas solicitaron la inscripción al RUC, elevando el costo administrativo de realizar el trámite, para dichas empresas, a un total de Gs. 5,804,133,584.93. Las diferentes actividades administrativas que la empresa debe realizar se presentan en la siguiente figura:



Aun cuando la obtención del RUC incluye un paso de automatización, es bastante común que el empresario cometa errores en el llenado de la solicitud y tenga que acercarse a la SET en varias ocasiones para tratar de solventar las dudas y problemas asociados al rechazo de inscripción (89% del costo del trámite está asociado a la reparación de los errores en la pre-inscripción). Por eso, el trámite tarda más de 13 días en ser finalizado, principalmente por los errores que generalmente se cometen en la pre-inscripción y que deben ser subsanados a través de visitas a la SET. Cada espera para que la SET responda al usuario implica varios días de espera. Además, hay que esperar para ser llamado a la charla y la finalización del proceso. El tiempo de espera durante todo el proceso corresponde a un 93.81% del costo del trámite.

Los datos más relevantes para la cuantificación de los costos administrativos para los ciudadanos relacionados con este trámite se presentan a continuación:

Datos y costos del trámite de obtención del RUC para sociedades anónimas	Valores
--	---------

Costo para el usuario de realizar el trámite una vez	Gs. 3,032,462.69
Costo total del trámite por año	Gs. 5,804,133,584.93
Población objetivo (número de personas jurídicas nacionales registradas en 2016)	1914
Costo de espera por respuesta (93.81%)	Gs. 2,844,643.65
Tiempo para realizar el trámite una vez (días)	13.16

Propuestas de simplificación

La obtención del RUC ha sido objeto de mejoras importantes en los últimos años y continúa siendo un trámite muy relevante para personas físicas y jurídicas en Paraguay. La demanda del trámite es alta y por ello es importante que sea lo más ágil, rápida, eficiente y poco onerosa.

Para las sociedades anónimas hay algunos pasos en el proceso que podrían ser mejorados, ayudando con ello a hacer el trámite menos tardado y menos costoso.

Un primer punto de mejora podría ser el tratar de reducir el número de errores que las empresas realizan, a través de la información que se les puede dar en el momento de la pre-inscripción. Aunque la SET explicó que se hacen esfuerzos constantes por hacer más entendibles los requisitos que se solicitan, la información donde las empresas se equivocan suele ser no complicada y quizás se trata más de no entender exactamente lo que se está solicitando, más que equivocarse por desconocimiento. Por ejemplo, se reportó que cuando se solicita la fecha de inicio de la empresa, ésta se refiere a la fecha de los sellos de los registros, no a ninguna otra fecha. Si en el sistema automatizado se hicieran referencias explícitas a qué se está solicitando, se podría evitar que las empresas dieran información errónea que luego debe ser modificada varias veces. Estas revisiones constantes también implican recursos y tiempo para la propia SET que debe destinar varias horas-hombre en revisar la pre-inscripción realizada por las empresas.

Otro aspecto de mejora es el hecho de no poder verificar si el registro de la empresa es original, a menos que el usuario lo presente al final del proceso. Si hubiera un cruce de información en bases de datos con los Registros Públicos podría evitarse tener que revisar la autenticidad del documento original, justo al final del proceso, cuando la empresa ya hizo todo el procedimiento.

2.7. Creación y registro de empresa en el SUACE

El SUACE es el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas, creado por resolución No. 639/06 del Ministerio de Industria y Comercio, que opera como una ventanilla única de entrada a solicitudes y salida de autorizaciones y registros de las diferentes instituciones del Estado,

facilitando, agilizando y desburocratizando el proceso de formalización y legalización de empresas nacionales y extranjeras. El SUACE ofrece también asesoría para la formación de empresas.

En septiembre de 2006 se firmó el Convenio Inter-institucional del SUACE, con el objetivo de hacer obligatoria la participación de varias instituciones indispensables para facilitar la creación de empresas para garantizar su operatividad y sustentabilidad. Las empresas que forman parte del SUACE son: Ministerio de Industria y Comercio (institución coordinadora), Ministerio de Hacienda, Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Interior a través de la Dirección General de Migraciones, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Instituto de Previsión Social y municipalidad de Asunción.

Esta conexión entre varias instituciones permite la obtención de diferentes trámites, lo que supone facilitar la vida de las empresas. Entre ellos, el SUACE gestiona los siguientes documentos: obtención de carnet de radicación temporaria y permanente, la inscripción en los Registros Públicos de Comercio, la inscripción obrero patronal en el IPS, trámites frente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la patente comercial y licencia municipal en la ciudad de Asunción. En los últimos meses el Ministerio de Hacienda abandonó la ventanilla y el trámite de obtención del Registro Único de Contribuyente debe realizarse directamente con la institución.

Para un empresario que quiera crear una empresa en Paraguay, el SUACE es una opción relevante, pero falta convertirse en el único medio por el cual el trámite puede ser realizado. Hoy en día, los escribanos pueden continuar haciendo el trámite, dejando a la elección del propio empresario cómo crear la empresa. El proceso, a pesar de la simplificación que implicó la creación del SUACE, continúa siendo complejo y puede demorar varios meses.

Mapeo del trámite y parámetros utilizados

El proceso para la creación y registro de empresa (sociedad limitada) a través del SUACE se compone de los siguientes pasos:

Creación y registro de una empresa de sociedad limitada en el SUACE		
Actividades y requisitos	Tiempo	Costo
1. Contratar un escribano		Gs. 3,484,559.00
2. Estipular la denominación de la empresa	10 días	Gs. 2,536,764.37
3. Tramitar el Certificado de interdicción de los socios	2 días	Gs. 667,335.27
4. Solicitar los requisitos en SUACE	30 min	Gs. 9,438.87
5. Hacer la escritura con un escribano	15 días	Gs. 3,555,804.56
6. El escribano solicita el Dictamen de Constitución en la Abogacía del Tesoro en el Departamento de Registro y Fiscalización de Sociedades	8 días	Gs. 2,394,647.10
7. Hacer la publicación en dos diarios del resumen de la sociedad		Gs. 300.000.00

8. Llenar el Formulario Único Formato 2	30 min	
9. El gestor vuelve a la SUACE para dar entrada a la solicitud con los siguientes documentos:		
9.1. Formulario de Apertura para Sociedades No. 2		
9.2. Escritura Pública Original		
9.3. Carátula rogatoria		
9.4. Hoja de seguridad - Actuación Notarial Res. 106/90 CSJ		
9.5. Comprobante de pago de la tasa judicial y registral, con firma y sello del escribano		
9.6. 3 copias de Dictamen de Abogacía del Tesoro autenticadas		Gs. 249.342
9.7. Dos originales de la Minuta de Inscripción para Personas Jurídicas y Asociaciones, Registro Público de Comercio Formulario No. 14 Dirección General de los Registros Públicos		Gs. 332.456
9.8. Tres copias autenticadas de la Escritura Pública		Gs. 249.342
9.9. Una copia de cédula de identidad vigente del representante legal y los socios		
9.10. Factura de pago de servicio (agua, luz no mayor a 90 días)		
10. Contratar a un contador		Gs. 525.000
11. Hacer el trámite en Hacienda para conseguir el RUC	3 días	
11.1. Llenar el formulario	30 min	
11.2. Escritura pública		
11.3. Copia de cédulas de representante legal y socios autenticados por la escribanía		Gs. 166.228
11.4. Copia de la factura de servicios		
12. El empresario o representante legal va a Hacienda para obtener el RUC	15 días + 3 horas	
13. El representante legal o gestor remite a la SUACE el RUC con el dígito verificador		
14. Esperar para terminar con la inscripción al IPS y Ministerio de Justicia y Trabajo	7 días	

Para este ejercicio se realizó el mapeo del trámite de creación y registro de sociedades limitadas, el tipo más común de empresa que se abre en el Paraguay. La creación de una sociedad limitada no requiere de ningún monto mínimo de capital.

Se consiguió un mapeo exhaustivo del procedimiento, incluyendo actividades que el usuario debe realizar y la documentación que debe presentar, con el propio SUACE. En términos de entrevistas a usuarios, se habló con dos escribanos que proporcionaron información detallada sobre el procedimiento y pasos adicionales que no habían sido considerados en la conversación con el

SUACE, pero que son esenciales para poder crear y registrar una nueva empresa. También se entrevistó a una empresa que da asesoría legal a aquellas empresas que desean abrir en el Paraguay y hace de intermediario para realizar el proceso completo.

Algunos supuestos fueron utilizados para la medición de este trámite: el escribano cobra por costos administrativos, lo cual incluye sus diferentes desplazamientos al SUACE, los registros y otras instituciones que deban ser visitadas. Solo se consideraron tiempos adicionales que implican costos administrativos para el empresario, como tener que hacer una visita personal para obtener el RUC. Los costos de tiempo de espera fueron considerados en su totalidad.

El paso inicial es la creación de la empresa que debe realizarse frente a un escribano, quien es la persona que ayuda a estipular la denominación de la empresa (hay que verificar que el nombre no exista ya), procedimiento que lleva 10 días, y realiza la escritura de la misma (indicando quiénes son los socios y los detalles sobre directores, consejo o junta, etc.), proceso que toma alrededor de 15 días. La empresa debe quedar registrada en el Departamento de Registro y Fiscalización de Sociedades de la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda, para lo cual se solicita el Dictamen de Constitución, procedimiento que dura 8 días.

Una vez realizados estos pasos, el empresario puede optar por acudir al SUACE y hacer el registro de la empresa a través de dicha ventanilla. Si esa es la opción deseada por el empresario, generalmente se contrata a un gestor o secretario para que haga el procedimiento a través del SUACE. En otros casos, el empresario hace todo el procedimiento directamente con el escribano, quien puede o no utilizar el SUACE y en caso de optar por no hacerlo, realiza los trámites directamente en las diferentes instituciones, a nombre del dueño de la empresa.

A partir de este momento, el SUACE se encarga de procesar los documentos a los que dio entrada el empresario o el gestor. Como el Ministerio de Hacienda no está más en la ventanilla única, será necesario contratar a un contador para que tramite el Registro Único de Contribuyente (RUC), que tarda más de 15 días y requiere de varias visitas al Ministerio, incluida una para tener una capacitación al dueño de la empresa. Luego el SUACE ayuda a tramitar otros registros que son importantes para poder operar, tales como la inscripción al IPS de los trabajadores y al Ministerio de Justicia y Trabajo para la inscripción patronal.

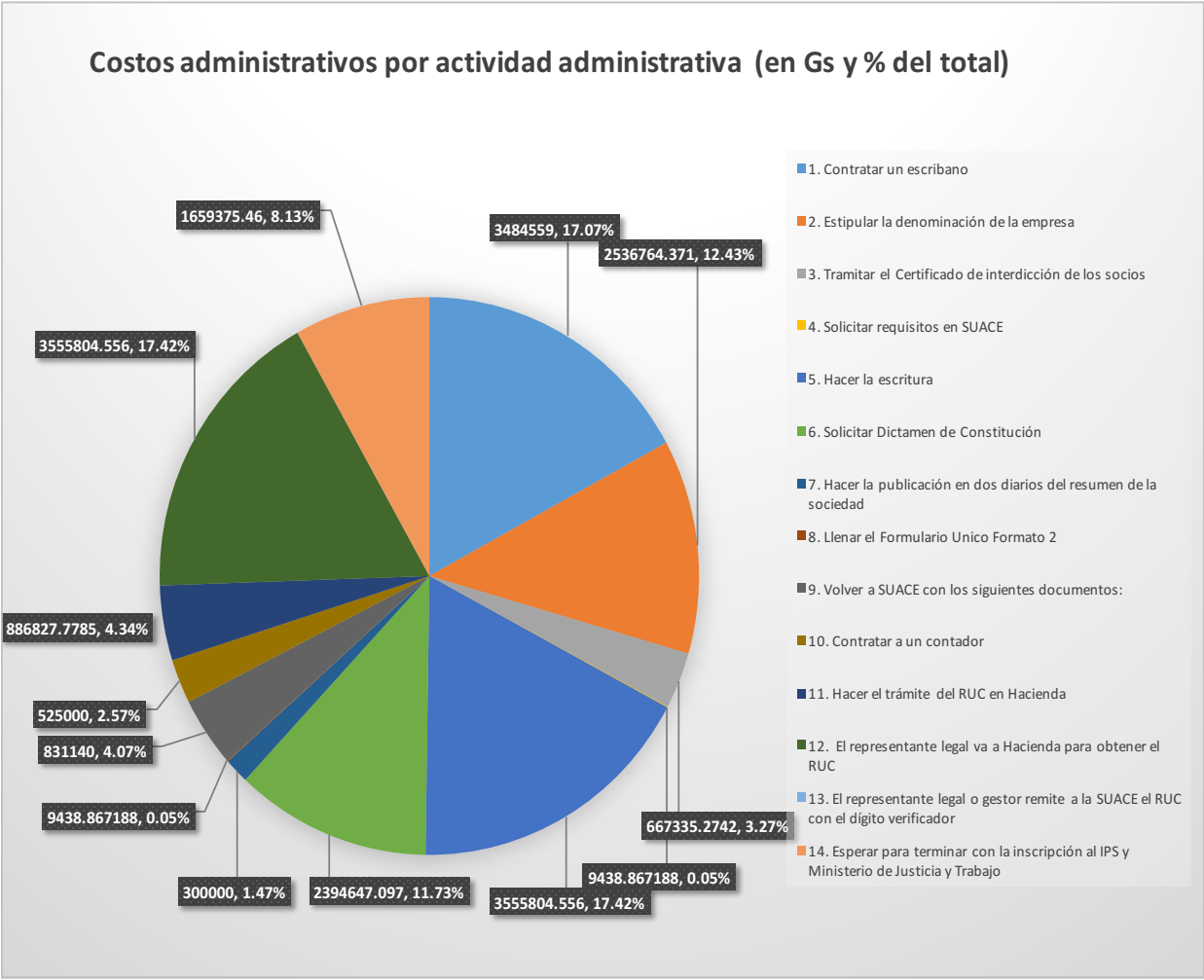
Luego hay otros permisos que deben ser obtenidos por la empresa, dependiendo de su giro económico. Las licencias de operación se obtienen en varios ministerios o en la municipalidad, dependiendo de qué se quiera hacer. Esos son procedimientos que están fuera del SUACE por ahora, pero que sin ellos, en algunos casos, la empresa no puede iniciar actividades.

Resultados de la cuantificación de los costos administrativos

El costo administrativo relacionado con la creación y el registro de una sociedad anónima en Paraguay asciende, en términos generales, a Gs. 20,416,135.83 (US\$ 3,731.12). El procedimiento se compone de, al menos, 14 pasos con actividades adicionales para conseguir documentos, firmar, visitar instituciones, etc. En todos estos costos hay tiempos de espera donde la empresa

no puede comenzar a operar, si no ha sido correctamente creada y registrada. Es decir, para una empresa formal, el costo de creación y registro implica múltiples actividades y tiempos de espera para poder avanzar en un siguiente paso.

Las diferentes actividades administrativas que el usuario debe realizar, con su correspondiente costo asociado, se presentan en la siguiente figura:



El costo administrativo de este procedimiento tiene varios elementos que hacen que su precio se incremente, potencialmente pudiendo ser revisados. En primer lugar, es evidente que el procedimiento requiere de innumerables documentos, firmas, visitas a instituciones, etc., donde el futuro empresario debe gastar tiempo y recursos relevantes, esperando tener respuestas a sus solicitudes. Casi el 70% del costo del trámite está compuesto por los tiempos de espera que deben pasar por esperar a tener respuesta de las autoridades en las innumerables relaciones con ellas.

En segundo lugar, el trámite requiere de la presencia de especialistas, a quienes hay que hacer pagos relevantes, pues ellos se encargarán de hacer cada uno de los procedimientos para la

obtención de documentos o trámites asociados. Los escribanos y los contadores, además de los gestores, son figuras de intermediarios que participan activamente en el proceso de creación y registro, incrementando el costo del trámite. El 17.07% del costo del trámite está asociado al pago de especialistas, cuyas tarifas están reguladas.

Finalmente, contrasta con los temas anteriores el hecho de que solo el 0.61% del costo del trámite está asociado al pago de algunas tasas que se mantienen. El procedimiento, por parte de las instituciones responsables, ha tratado de eliminar el cobro de tasas por diferentes actividades, pero aun así persisten algunos costos asociados.

Diversas estimaciones tuvieron que hacerse para poder realizar el cálculo de los costos administrativos asociados a este trámite. Las estimaciones de precios por los servicios de los escribanos se hicieron a partir de la Tabla de Costos aprobada por el Colegio de Escribanos del Paraguay, con base en la Ley 1307/87 de Arancel del Notario Público, basada en jornales mínimos.

Los tiempos de espera fueron estimados a partir del costo de oportunidad para empresas, entendido como el retorno de inversión. En este caso hay varios momentos en que el procedimiento se detiene por esperar la respuesta de alguna institución, representando un costo de oportunidad, pues la empresa no puede ser constituida ni puede comenzar a operar. El tiempo para la creación de una sociedad anónima está estimado en poco más de 60 días, como mínimo, sin contar la necesidad de tener licencias y permisos específicos, según el tipo de negocio, lo cual puede incrementar este tiempo.

Los datos más relevantes para la cuantificación de los costos administrativos para los empresarios relacionados con este trámite se presentan a continuación:

Datos y costos del trámite para la creación y registro de sociedad anónima a través del SUACE	Valores
Costo para el usuario de realizar el trámite una vez	Gs. 20,416,135.83
Costo total del trámite por año	Gs. 3,082,836,509.87
Población objetivo (2016)	151
Tarifas y tasas promedio (17.01%)	Gs. 3,484,559.00
Costo de espera por respuesta (69.67%)	Gs.14,223,218.23
Tiempo para realizar el trámite una vez (días)	60.2

Propuestas de simplificación

En este trámite, y aun con el establecimiento del SUACE que ha venido a contribuir a reducir el tiempo para la creación de empresas, hay innumerables posibles mejoras de simplificación que podrían introducirse gradualmente.

Un primer elemento lo constituye el hecho de que el SUACE no termina de estar bien integrado en el proceso de creación de empresa. Como una ventanilla única que intenta reducir tiempos y visitas a diferentes instituciones, es importante que todas aquellas instituciones relacionadas con el proceso participen activamente. La salida del Ministerio de Hacienda vino a incrementar el tiempo requerido, pues el Registro Único de Contribuyente (RUC) es un paso fundamental para poder operar. Con ese paso fuera del proceso, el empresario se ve obligado a contratar a otro especialista y a realizar otro trámite adicional como parte del proceso.

Asimismo, es importante que exista una mejor fluidez en el proceso de compartir datos e información sobre las futuras empresas. Fue relatado que todavía existen bases de datos independientes que no se comunican unas con otras y eso obliga, en muchos casos, a la solicitud de la misma información al futuro empresario por parte de varias instituciones. Compartir datos e información supone diferentes estrategias: entre otras, tener la infraestructura necesaria y suficiente, tener legislación adecuada de privacidad y manejo de datos, poder acceder en tiempo real a los datos que alguna otra institución ha recabado anteriormente, sin necesidad de repetir la solicitud. Mientras existan diferentes bases de datos que no se comuniquen unas con otras, será complicado reducir los tiempos requeridos para que el futuro empresario otorgue información a las instituciones.

Ante esa falta de información compartida, es entendible que el proceso actual obligue a diferentes visitas a cada una de las instituciones. Aunque el empresario termina pagando al especialista dicho trabajo, es obvio que si pudieran compartirse la información y los documentos no tuvieran que ser presentados en originales, se podrían reducir las visitas a las diferentes instituciones. El SUACE, en teoría, nace para facilitar dicha integración, pero falta perfeccionarlo aun más para que cumpla con la importante misión que tiene frente a sí.

De igual manera, y aun con la histórica tradición legalista que caracteriza los países latinoamericanos, sería importante revisar la necesidad o no de contar con la presencia del escribano a lo largo de todo el proceso. Muchos países han conseguido reducir la presentación de documentos legalizados y autorizados por notarios y escribanos, con el afán de reducir costos y tiempos. En Paraguay el procedimiento está altamente vinculado a la figura de los escribanos, lo cual puede ofrecer mejoras de simplificación.