Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya



# ANÁLISIS DE COYUNTURA

# ECONOMÍA Y SOCIEDAD

## N°74

OCTUBRE/NOVIEMBRE/DICIEMBRE 2022



Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

Organismo no gubernamental dedicado a la investigación, difusión y capacitación en temas económicos sobre Paraguay y la región.


2

## POLÍTICA

LA EDUCACIÓN COMO TRAMPA ELECTORAL DE LA SOCIEDAD CONSERVADORA Y CON POCA INTEGRIDAD

JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ.

5

## SOCIAL

EVIDENCIA EMPÍRICA Y HONESTIDAD INTELECTUAL PARA ANALIZAR LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN

VERÓNICA SERAFINI

8

## ECONOMÍA

LA DEDUCIBILIDAD DEL IVA Y EL COMBATE A LA INFORMALIDAD

RODRIGO IBARROLA.

14

## ECONOMÍA

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN DIRECTA EN PARAGUAY: 2007-2021

RUBÉN ALDERETE.



**DIRECTOR DEL CADEP:**

Fernando Masi

**EQUIPO EDITORIAL:**

José Carlos Rodríguez, Verónica Serafini, Julio Ramírez y Fernando Masi.

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

Silvia Ramos y Eva López



Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura es la revista digital del CADEP, de acceso gratuito. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

Los análisis y las opiniones contenidos en los mismos no reflejan necesariamente la posición institucional del CADEP y son de responsabilidad exclusiva de sus autores.



# PRESENTACIÓN

ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AI ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS DEL PROCESO ECONÓMICO DEL PARAGUAY. PROFESIONALES COMPROMETIDOS CON EL PAÍS ABORDAN AQUÍ LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACONTECIMIENTOS Y BUSCAN PROMOVER SU DISCUSIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES Y AGENTES ECONÓMICOS.

Las respuestas y sugerencias de los lectores serán bienvenidas. Con esta iniciativa el CADEP, coherente con su principio de no reflejar intereses sectoriales ni políticos, espera aportar al debate público análisis objetivos que contribuyan a crear pensamiento crítico y a canalizar las demandas ciudadanas.

Asunción, diciembre de 2022

# LA EDUCACIÓN COMO TRAMPA ELECTORAL DE LA SOCIEDAD CONSERVADORA Y CON POCA INTEGRIDAD

José Carlos Rodríguez

El conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo (Cámara de Diputados) que quiso rechazar 38 millones de dólares para a la educación pública, ayuda de la Comunidad Europea (derogar la Ley 6659/20, convenio Paraguay con la Unión Europea), al final no resultó más que polvareda. El Congreso no lo puede hacer y punto. Pero es un síndrome cargado de sentido que ilustra la mala calidad de nuestra cultura política, con algunos políticos de poca sensatez, con algunos religiosos con poco entendimiento, algunos empresarios arcaicos, muchos ciudadanos de a pie indignados, pero engañados y la sospecha de una posible maniobra electoralista formidable, aunque sin ninguna integridad.

**No disparen contra la educación**

En primer lugar, se trata de la educación. Buena educación es sinónimo de mejor futuro. Mala educación es un presagio de atraso, corrupción, sacrificio de oportunidades, de la libertad, y de realización colectiva. Una persona es en gran parte lo que aprende, que los economistas llaman capital humano. Y bueno. Mientras que en todos los países con futuro el promedio educativo mejora, nosotros la empeoramos.

Nuestra calidad escolar primaria es mala, la secundaria empeora, la superior no converge con los niveles necesarios para acercarnos a los países con excelencia cultural. Mal estamos y, en términos relativos, empeoramos. Algo como una opción educativa contra el futuro

En segundo lugar, se trata de recibir o rechazar ayuda de los países con la mejor educación del mundo. Ayuda no reembolsable. Para mejorar infraestructura y gastos materiales. Que ni siquiera toca los contenidos del Plan de Desarrollo Educativo.

En tercer lugar. El ataque es irracional. El dinero es para infraestructura material. Se viene atacando lo que se desconoce, y se ataca porque se asume que no puede haber ningún cambio que no coincida con los dogmas de dos núcleos: uno confesional *fundamentalista* y otro empresarial *mercantilista* que sacralizan al interés particular y demonizan al bien común y al Estado. Los confesionales quieren que la fe y el Estado se sometan a su catequesis. Los empresarios neoliberales quieren que no haya (casi) más Estado, y, por lo mismo, menos educación pública. Nada de pedagogía.

**El matrimonio contra natura**

La unión de la codicia empresarial inmoderada o sobre-empoderada, y la religiosidad fundamentalista confesional levantó problemas que no existen para ignorar problemas reales de la educación. Un sistema que en buena parte es obra de ellos mismos y el resultado de un vínculo contra natura. Una alianza entre el patriarcalismo religioso de espíritu confesional y la codicia mercantil, cuyo corazón es la des-regularización, que conforman un excelente matrimonio de interés. Aunque sus relatos sean tramposos.

Sacan sus banderas a relucir cuando nada de lo que dicen tiene que ver con la ayuda de la Unión Europea. Confesionales y Neoliberales están en contra que la educación sea un bien público, democrático y secular. Y tienen ámbitos de preferencia: el patriarcalismo insiste más en la asimetría 'privada' entre el varón y la mujer (o la heterosexualidad y otras formas), mientras que el neoliberalismo insiste en la asimetría 'pública' entre el Estado y la sociedad. Lo demás no importa.

**Batahola y la mayor de las sospechas**

El colmo de toda ésta batahola, es que aparentemente no ocurrió nada. El presidente dijo que, de derogarse la *Ley 6659/20* (del tratado) esta sería vetada o, simplemente, desconocida. Y subrayó el absurdo que estos fondos se destinen a cuestiones materiales como kits escolares, o al arreglo de los locales escolares, no a contenidos escolares que se están detractando. Pero, al hacerlo si se posicionó en contra de la 'ideología de género' –la naturalización patriarcal de tema-. Los partidos conservadores se embanderaron también contra el 'género'. Y los mismos opositores salieron a denunciar a los 'reaccionarios'.

Todos bailaron/bailamos con la misma música en vísperas de las elecciones presidenciales, al no visibilizar los temas importantes: Corrupción, progreso de las mafias, desigualdad creciente, deuda pública, justicia tributaria, mercantilización electoral, problemas de la educación, de la salud, de la vivienda, de la energía y la ecología, por mencionar algunos. Justo lo que beneficiaba a 'HC', Honor Colorado o/y Horacio Cartes.

Se especuló por eso que la campaña colorada cartista, que necesitaba cambiar el tema de que ellos eran *significativamente corruptos* había logrado hacer una cortina de humo, o maniobra de distracción. Y para eso habrían creado un Tsunami informativo pro colorado - cartista. Este sacó del orden del día el tema corrupción-mafia, en las vísperas de los comicios. Ello ocurría cuando Santiago Peña, candidato a presidente que había estado en ventaja, se arriesgaba a perder esa ventaja ante el candidato del gobierno Arnoldo Wiens. Para ello, esa guerra florida, agitó a las bancadas parlamentarias que se propusieron derogar un tratado que no podían hacer, y alentaron cortes de carreteras y titulares de prensa inconducentes. Detrás se manifestaron diputados, periodistas y hubo sermones del clero en el 8 de diciembre –que según malas lenguas molestaron hasta a la propia Virgen de Caacupé con esa polémica sin ton ni son–.

**Allende las maniobras**

Si las sospechas son ciertas lo sabremos un día, pero otras cosas si son verdad hoy: el hábito de atentar contra la educación por razones partidarias o de sectores partidarios y en nombre de prejuicios; los parlamentarios significativamente ignorantes que hacen una acción ilegal; las personas razonables indignadas que creíamos que había polémica y no un carnaval electoralista fraguado por analistas del Big Data, que habrán cobrado buena plata por su asesoramiento exitoso; la captura del Estado por lobbies de grupos ultra-minoritarios y sobre-representados; los creyentes intolerantes y arcaicos que proponen el patriarcado, para reivindicar sus estructuras del poder discriminatorias; los sectores empresariales que buscan impedir el desarrollo educativo para desvalorizar la función estatal, o mejor, la justicia social que exige servicios públicos de calidad y más caros.

O sea, que la educación tiene en Paraguay interminables enemigos que quieren hacerla catequesis e injusticia.  En contra de la educación de calidad, igualitaria, laica y centrada en derechos. Y que ella, la educación, es rebajada a ser un instrumento de la maniobra electoral.

# EVIDENCIA EMPÍRICA Y HONESTIDAD INTELECTUAL PARA ANALIZAR LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN

Verónica Serafini

El debate sobre el Plan Nacional de Transformación Educativa se prestó a todo tipo de desinformación, entre ellos los datos sobre la inversión pública en educación. El primer dato que algunas personas están difundiendo es el aumento de la inversión entre 2003-2021 señalando que aumentó 7 veces en este periodo. Esto es cierto, pero viniendo de economistas o personas con conocimiento en economía resulta una falacia porque en estos casi 20 años hubo inflación. En realidad, si se considera en términos reales, el aumento fue de 2,6 veces.

El segundo factor que no consideran estos análisis es que la población creció, así como también la cobertura, por lo cual, parte del aumento fue exclusivamente para cubrir el crecimiento de la población. Entre 2003 y 2021, la cobertura de la educación formal creció en más de 400.000 personas si se tienen en cuenta a las personas de 5 años en adelante.

El tercer factor que hay que considerar es el grupo etario de 0-4 cubierta en educación inicial. A las 400.000 personas hay que agregar otros 200.000 niños y niñas en un nivel cuya cobertura era casi nula hace 20 años.

El cuarto factor es la disminución de la brecha urbana/rural. A medida que aumenta la cobertura en el área rural también aumentan los costos por la dispersión geográfica. Este comportamiento ocurre también con el acceso a agua en red, la vacunación, la extensión de la energía eléctrica, entre otros. La cobertura escolar en el grupo de jóvenes de 15 a 19 años pasó de 48,1% a 65,7% en el sector rural.

El aumento de las coberturas en educación inicial y secundaria y en el área rural tienen un costo promedio mayor que el de la educación escolar básica. Son los costos de la desigualdad. Por otro lado, nadie puede negar que la atención a la primera infancia y una transición escuela-trabajo pueden ser más costosa por el nivel de especialización y por las características particulares de la atención. La evidencia de los países más desarrollados también lo demuestra.

En quinto lugar, desde 2003, el sistema educativo ha implementado mejoras que es necesario considerar como la universalización de útiles y materiales educativos, la implementación del Programa de Alimentación Escolar y las becas. Desde 2013, la ley garantiza la gratuidad, por lo que el presupuesto incluyó transferencias a los establecimientos educativos para reemplazar el gasto de bolsillo de las familias. En el ámbito de la gestión en 2003 no existían las evaluaciones educativas. Esas evaluaciones no son gratuitas.

| Año | Gs. nominales | Gs. reales 2014 | Inversión en Educación/PIB |
|---|---|---|---|
| 2003 | 1.174.799.667.791 | 1.174.799.667.791 | 2,4 |
| 2004 | 1.565.709.543.938 | 1.400.017.410.295 | 2,7 |
| 2005 | 1.813.131.999.354 | 1.435.339.267.927 | 2,7 |
| 2006 | 2.133.541.216.664 | 1.551.581.085.705 | 2,8 |
| 2007 | 2.425.740.193.372 | 1.566.182.658.318 | 2,7 |
| 2008 | 2.865.777.270.916 | 1.648.738.936.328 | 2,7 |
| 2009 | 3.279.666.053.133 | 1.820.448.115.651 | 3,0 |
| 2010 | 3.559.906.783.426 | 1.888.097.488.441 | 2,8 |
| 2011 | 4.207.861.915.717 | 2.123.548.954.943 | 3,0 |
| 2012 | 5.040.079.468.501 | 2.427.079.734.955 | 3,4 |
| 2013 | 5.287.771.449.857 | 2.440.496.426.611 | 3,2 |
| 2014 | 5.588.574.832.452 | 2.507.683.315.642 | 3,1 |
| 2015 | 6.149.080.583.988 | 2.715.635.499.489 | 3,3 |
| 2016 | 6.152.070.311.328 | 2.609.076.936.480 | 3,0 |
| 2017 | 6.635.666.712.377 | 2.754.689.396.552 | 3,0 |
| 2018 | 7.464.194.384.393 | 3.039.065.983.608 | 3,2 |
| 2019 | 8.132.340.158.973 | 3.212.733.238.991 | 3,4 |
| 2020 | 8.689.638.356.895 | 3.358.870.603.037 | 3,6 |
| 2021 | 8.690.085.200.131 | 3.087.599.730.914 | 3,2 |

Fuente: elaboración propia con base en la plataforma BOOST del Ministerio de Hacienda y el anexo Estadístico del Banco Central del Paraguay.

Pero el dato más importante a considerar es que de 2003 a 2021, el esfuerzo fiscal es casi el mismo, con un promedio del 3% anual, siendo en 2003 de 2,4% y en 2021 del 3,2%. Con esos niveles, lo único a que se puede aspirar es a aumentar la cobertura. Le pedimos al Estado paraguayo educación de calidad mirando países como Uruguay o Costa Rica que invierten más que Paraguay.

Pero además de hacer comparaciones con otros países se puede comparar la diferencia entre lo que invierte el MEC y lo que invierte una familia en un colegio privado. En secundaria, el MEC invierte al año alrededor de 7.400.000[1], lo cual incluye docentes, útiles, alimentación escolar, evaluación, etc.

Una cuota anual en un colegio privado de nivel medio-alto (no incluye matrícula, útiles y alimentación)[2] está entre Gs. 12.000.000 y Gs. 30.000.000. Es decir, si se hace un cálculo lineal y se asume que todos los niños, niñas y adolescentes tienen el mismo derecho a contar con esa educación el país debería al menos duplicar el nivel de gasto, con lo cual se llegaría a los niveles que se estima a nivel mundial como el mínimo necesario con respecto al PIB.

El promedio anual gastado por Paraguay en educación media (secundaria alta en la clasificación internacional) sería equivalente a alrededor de US$ 1.050. Aun duplicando el gasto en educación con respecto al PIB, si se considera el gasto por persona en este nivel, Paraguay permanecería muy lejos de Chile (US$ 6.287), Finlandia o Irlanda (US$ 11.000). Luxemburgo gasta US$ 25.000[3].

En realidad, la inversión pública en educación por joven se encuentra entre 10% y 20% de lo que invierten los países que se ven en Paraguay como modelos en las redes sociales o en los debates.

¿Por qué Paraguay debería hacer un milagro y con esos montos pretender tener una buena educación? ¿Cuánto permitiría avanzar con mejoras de eficiencia con estos niveles de inversión? Plantear un debate con respecto a estos temas exige además de evidencia empírica y datos rigurosos, honestidad intelectual para superar falacias y mentiras.

[1] Este cálculo se hace actualizando con la inflación el monto estimado en 2018 por el Ministerio de Hacienda para el nivel de secundaria alta (CINE3) teniendo en cuenta la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE): Gs. 7.169.067.

[2] Si se incluyen gastos de alimentación y útiles sería necesario agregar anualmente alrededor de Gs. 4.000.000. Esto significaría que una familia en el sector privado invierte en sus hijos entre 2 y 5 veces más que el sector público.

[3] https://www.statista.com/statistics/238733/expenditure-on-education-by-country/

# LA DEDUCIBILIDAD DEL IVA Y EL COMBATE A LA INFORMALIDAD

RODRIGO IBARROLA

Un proyecto de ley que generó mucho debate en este último trimestre fue el que proponía incorporar la deducibilidad del «IVA a las compras de supermercado». Desde luego, esa conceptualización es algo coloquial, como es usual en las expresiones construidas para bajar a tierra una idea y difundirla mediáticamente. En realidad, consiste en la modificación de los artículos 88 y 89 de la Ley 6380/2019 de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional, que hubiera permitido a los proveedores de servicio la deducibilidad del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por compras de productos alimenticios, vestimentas y otros conceptos que usualmente no serían deducidos bajo la ley actual, salvo que se encuentren relacionados con el servicio proveído.

Luego de las idas y vueltas, el Poder Ejecutivo finalmente vetó por completo la Ley [1] En contrapartida, emitió un decreto posibilitando una deducción parcial de hasta el 30%.[2] El veto hoy cuenta con la aprobación de diputados. Queda el Senado para la defunción definitiva de este proyecto.

**Deducibilidad y "beneficios" al segmento de menores ingresos**

Inicialmente, la exposición de motivos que justificaba el proyecto mencionaba —entre otras cosas— que la no inclusión de facturas de supermercados entre los gastos deducibles «constituye un golpe contundente a la clase trabajadora», es decir, que la idea era apoyar al sector de menores ingresos. [3]

Sin embargo, esta argumentación tropieza con una imprecisión: los trabajadores suman unos 3,6 millones de personas, en tanto que los potenciales beneficiarios de esta ley constituyen apenas unos 273 mil (de los cuales, solo 65 mil tributan), por lo que la iniciativa parlamentaria privaría del beneficio al 93% de los trabajadores, lo cual atenta contra la equidad tributaria.

[1]Ejecutivo veta la deducibilidad del 100% del IVA y propuesta vuelva al Congreso. (17 de noviembre de 2022). *ABC Digital*. Recuperado de https://tinyurl.com/2p95c2p8
[2] Ejecutivo emite decreto para una deducibilidad de 30% del IVA. (17 de noviembre de 2022). *ABC Digital*. Recuperado de https://tinyurl.com/y8h29ue2
[3] Expediente D-2164401. Recuperado de http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124470

En la Tabla 1 se puede apreciar que aquellos contribuyentes que solo tributan el IVA, ya deducen el 96% del impuesto. En tanto que aquellos que además tributan el IRP (por lo que se entiende tienen mayores ingresos), lo deducen en un 63,8%. Un cambio como el propuesto haría menos progresivo aún el sistema tributario (cabe recordar que los que no tributan, no pueden deducir). Adicionalmente, la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) estimaba que la merma recaudatoria sería de unos US$100.000.000, en caso de implementarse esta medida.

**Tabla 1. Contribuyentes del IVA General por servicios personales, 2021**
**En millones de guaraníes**

| Obligación | Cantidad de contribuyentes | Ingresos brutos | Impuesto determinado | Impuestos pagados | Tasa efectiva promedio | Relación IVA Débito / IVA Crédito |
|---|---|---|---|---|---|---|
| IVA-IRP | 62.266 | 13.434.382 | 439.445 | 310.904 | 3,3% | 63,8% |
| IVA | 210.751 | 5.113.777 | 69.845 | 61.774 | 1,4% | 96,0% |
| **TOTAL** | **273.017** | **18.548.159** | **509.290** | **372.678** | **2,7%** | **73,3%** |

Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación.

## Deducibilidad y "boom" del consumo

Los datos revelados por la SET relativos a los contribuyentes no fueron mayormente rebatidos. No pasó lo mismo con respecto a la pérdida de recaudación, para lo cual, los promotores también pergeñaron una justificación: el ahorro generado a los consumidores generaría un «boom» en el consumo que compensaría lo resignado. Esta idea yace en la teoría económica y es conocido como el «efecto ingreso», donde al permitir la deducción del IVA se pone dinero en los bolsillos de los consumidores, y estos, a su vez, realizan compras adicionales, lo que estimula el gasto y la actividad económica.

Bajo la mencionada hipótesis, y asumiendo que todas las compras a deducir están gravadas a una tasa del 10%, se necesitaría de un impulso tal que el incremento general del gasto —dentro de la economía formal— sea de unos 1000 millones de dólares (2,5% del PIB), es decir, un efecto multiplicador de 10 veces lo deducido. Sin embargo, varios de los bienes afectados ya cuentan con la tasa reducida del 5%, por lo que, con toda seguridad, el efecto multiplicador deberá ser mayor a 10.

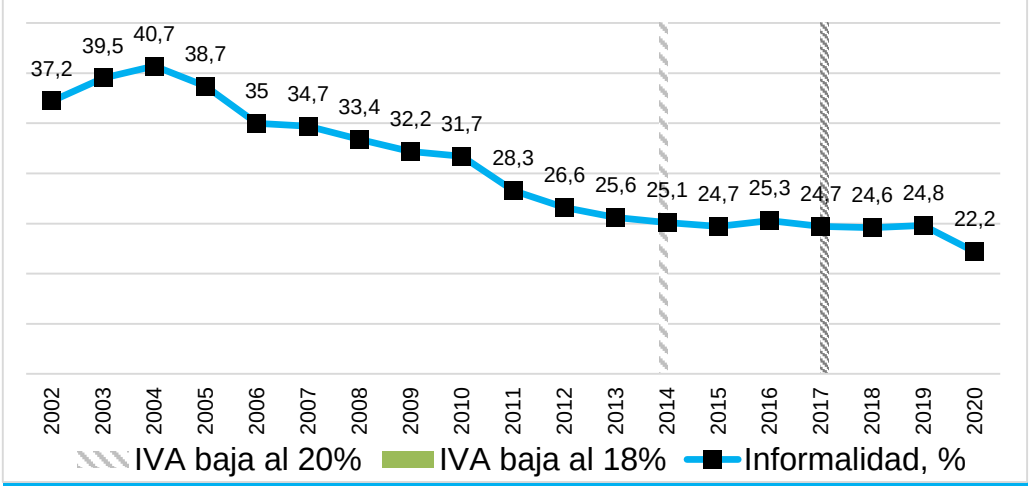
No obstante, esta idea tiene en contra la evidencia empírica, la cual —haciendo una rápida revisión, no exhaustiva— encuentra que los multiplicadores para variaciones del IVA oscilan entre 1 y 2,7[4] . Los factores que influyen para ello son varios: la apertura comercial, rigidez del mercado laboral, transferencias, impuestos, régimen cambiario, nivel de la deuda, el ciclo económico, la política monetaria, tasas de interés, etc., de cuya interacción dependerá el efecto multiplicador. Dada la evidencia sobre el tema, esperar a que el gasto se incremente en 10 veces carece absolutamente de sustento.

### IVA y el combate a la informalidad

Ante los cuestionamientos técnicos, los promotores privados de esta ley mutaron sus argumentos hacia el combate a la informalidad. El ejemplo puntual mencionado para sustentar la nueva hipótesis fue la política de Uruguay con relación al IVA a partir del 2014, calificada como exitosa. Pero notables aspectos distinguen a las medidas uruguayas de la actual propuesta de ley. En primer lugar, la tasa nominal del IVA en Uruguay es del 22% (más del doble que la tasa en Paraguay). En segundo lugar, la variación consistió en la reducción de la tasa nominal, y no en el aumento de la deducibilidad en la liquidación del impuesto. En tercer lugar, el objetivo buscado fue la inclusión financiera, no la reducción de la informalidad.

En ese orden de cosas, en 2014 se redujo la tasa del IVA en Uruguay del 22% al 20%. Luego, en 2017, la tasa bajó nuevamente hasta el 18%. No obstante, la reducción de la tasa impositiva y la disminución de la informalidad no guardan relación entre sí, ni siquiera coinciden temporalmente, algo que puede verificarse incluso gráficamente con mucha facilidad.

**Gráfico 1. Informalidad laboral en Uruguay, 2006-2020, en porcentaje**




Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Territorio Uruguay.

[4] IMF (2014). Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections. Technical Notes and Manuals. *International Monetary Fund*. Fiscal Affairs Department.

Esto es lógico, ya que la reducción de la tasa del IVA aplicaba únicamente a las transacciones por medios electrónicos, y de esa forma se promueve la inclusión financiera. De hecho, la misma normativa se denomina «Ley de Inclusión Financiera»[5] . Y es verdad, fue un éxito: el porcentaje de personas mayores de 15 años con cuenta bancaria pasó de 45% en 2014 a 64% en el 2017, para ubicarse en 74% en 2021[6] .

Cuando se habla de informalidad se puede hacer referencia a la proporción de trabajadores que no cumple con la legislación laboral o no cotiza en la seguridad social (en cuyo caso no queda claro cómo la tasa del IVA podría afectarla); o a la economía informal, que es el valor de la actividad económica que no se registra, y esta puede ser llevada a cabo por actores formales, como, por ejemplo, el contrabando o el tráfico de drogas que utilizan fachadas legales.

Ciertamente, Uruguay representa un caso exitoso en la reducción de la informalidad. Pero esta fue producto de una serie políticas adoptadas (que acompañaron el crecimiento económico impulsado por el super ciclo de los «commodities») que incluyó la implementación de la negociación colectiva de salarios supervisado por el Estado, una reforma tributaria amplia (no sectorial), incentivos a la inversión productiva a través de la exención del impuesto a la renta empresarial y la incorporación del concepto de calidad de puestos de trabajo, crecimiento económico sostenido y creación de espacio fiscal para la implementación de planes de seguridad social y creación de empleos.

También una política fiscal contra cíclica, la construcción de una nueva matriz de protección social con componentes de transferencia de ingresos a los sectores más desfavorecidos y de flexibilización de las condiciones de acceso a los servicios sociales y programas de seguridad. En resumen, el logro fue obtenido gracias a un crecimiento económico alto y sostenido, alineado con una serie de políticas que promueven la generación de empleo y protección adecuada. Y no a través del IVA[7].

## Conclusiones

Como se ha visto, ninguna de las justificaciones esgrimidas posee sustento sólido. Además, la informalidad no es un fenómeno que pueda abordarse, solamente, desde el esquema tributario.

---

[5] Ley 19210/14. De Inclusión Financiera. Centro de Información Oficial. Montevideo, Uruguay. 9 de mayo de 2014.
[6] IMF. (2021). The Global Findex Database. *International Monetary Fund*. Recuperado de https://tinyurl.com/42k8bbzy
[7] ILO. (2014). Reduction of informal employment in Uruguay: policies and outcomes. *International Labour Office*.

Debe ser entendido como un fenómeno complejo y multicausal, que es bastante extendido, especialmente, en los países menos desarrollados. Particularmente, en Latinoamérica, la media oscila hacia el 60% y produce el 31% del PIB[8] .Existen posiciones que la consideran como síntoma del subdesarrollo, resultado de la baja productividad tanto de los individuos como de las empresas, causado por factores estructurales como la carencia de capital, bajo nivel de educación y la estructura demográfica de la población[9]. Por otro lado, también se argumenta que es el resultado de una mala gobernanza, donde las empresas y personas eligen operar en el sector informal porque en el sector formal el costo del cumplimiento de las regulaciones excede los beneficios desde el punto de vista de los servicios públicos ofrecidos por el Estado[10] . La influencia de ambas fuentes varía de un país a otro.

Con esa realidad, este fenómeno tiene consecuencias positivas y negativas. Entre las primeras, se logra evadir la carga de la regulación ineficiente, donde las empresas hacen uso de la flexibilidad en la administración de su nómina en busca de mayor competitividad en el mercado. Sin mencionar que ayuda a paliar problemas sociales generando empleos durante recesiones (el trabajador preferirá trabajar a no hacerlo)[11] [12] [13].

Dadas estas condiciones, si no hubiera informalidad, habría mayor desempleo, pobreza, conflicto y delincuencia. Del otro lado, el sector informal sufre las consecuencias de carecer la protección y los servicios que el Estado puede ofrecer, de lo que resulta un alto grado de ineficiencia ya que las empresas son mayoritariamente pequeñas y permanecen en esa situación por su incapacidad de acceso a financiación[14].

La conclusión que se puede extraer de esto es que esta medida como instrumento de formalidad no tiene base empírica. Y lo que es más, puede generar una inequidad tributaria al otorgar beneficios a los sectores de mayores ingresos (el informal gana aproximadamente la mitad que el formal e igualmente tributa sin deducir).

---

[8] ILO (2018). Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (third edition). *International Labour Office*.
[9] La Porta, R., and Shleifer, A. (2014). Informality and Development. *The Journal of Economic Perspectives 28*(3), 109–26.
[10]Djankov, S., La Porta, R., López de Silanes, F., and Shleifer, A. (2002). The Regulation of Entry. *Quarterly Journal of Economics 117*(1), 1–37.
[11]Fiess, N., Fugazza, M., & Maloney, W. (2007). Informal Labor Markets and Macroeconomic Fluctuations. *Proceedings of the German Development Economics Conference*.
[12] Loayza, Norman, and Jamele Rigolini. (2011). Informal Employment: Safety Net or Growth Engine? *World Development* 39 (9): 1503–15.
[13] Kose, Ayhan, Franziska Lieselotte Ohnsorge, and Shu Yu. Forthcoming. “Chapter 3: Growing in the Shadow: Challenges of informality.” In *Global Economic Prospects*. Washington, DC: World Bank.
[14] La Porta and Shleifer (2014).

No tendrá incidencia sobre la informalidad, y el efecto multiplicador no compensará la merma en la recaudación tributaria. Una estrategia de formalización debería incluir un mercado de trabajo más flexible que permita mayor facilidad de contratación, una reforma de la protección social universal con contribuciones del propio Estado focalizado en los más vulnerables, un sistema de justicia más eficiente que dirima los litigios laborales y comerciales con mayor celeridad y un sistema tributario más progresivo (incluso para las empresas), que no menoscabe la eficiencia y elimine las distorsiones gravando toda la cadena de valor y mantenga al mínimo las exenciones y tasas diferenciadas (el IVA es un buen ejemplo). Si bien ya existen inequidades, lo correcto sería abordarlas integralmente y no de manera sectorial con iniciativas que socavan aún más la ya baja presión tributaria y, sobre todo —pero no menos importante—, utilizar argumentos razonables en la discusión.

# EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN DIRECTA EN PARAGUAY: 2007-2021

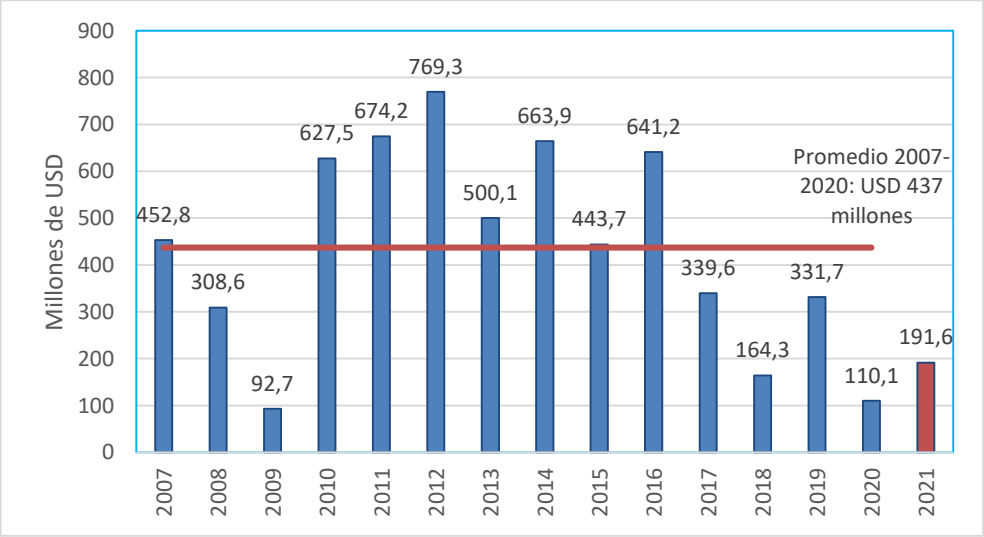
RUBÉN ALDERETE

La inversión extranjera viene siendo una de las principales herramientas que el gobierno utiliza a través de los años para intentar captar sus efectos positivos, como pueden ser la transferencia de conocimiento tecnológico, encadenamientos productivos y la provisión de divisas. Para esto, se han implementado diversas estrategias para atraer inversión, basadas principalmente en incentivos tributarios, aun cuando Paraguay se caracteriza por su ligera rigidez fiscal. En este sentido, cabe analizar la tendencia de la inversión directa a nivel global, y también considerando los países inversores y sectores relevantes.

## Cómo se comportan los flujos

La reciente publicación de los datos actualizados de Inversión Extranjera Directa (IED), señala que el flujo neto para el año 2021 fue 191,6 millones de dólares. Esto representa un incremento en comparación al año anterior, pero se encuentra por debajo del promedio de 437,1 millones de USD del periodo 2007-2020. De hecho, desde el año 2017 se observa una tendencia decreciente en los flujos netos de IED, con cifras bastante menores a las registradas en los años de mayor expansión, como lo fue en el periodo 2010-2012. Cabe resaltar que la actualización estadística llevada a cabo por parte del Banco Central del Paraguay tuvo como resultado un aumento en los flujos netos de IED para casi todos los años.

**Gráfico 1: Flujos de IED por año, en millones de dólares**



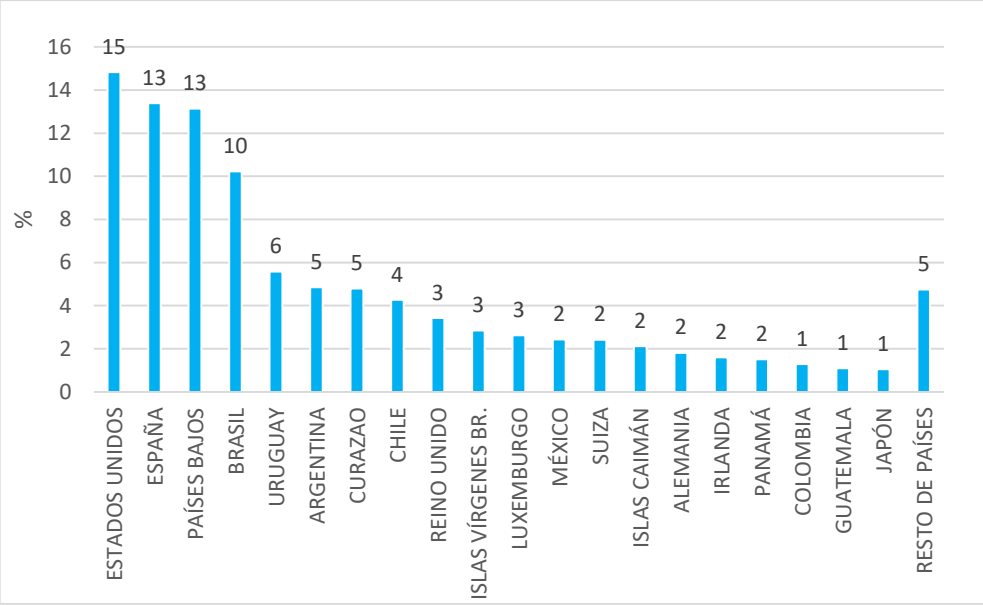

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay

Si se analizan los últimos 5 años, los menores flujos de IED que se visualizan desde este periodo se pueden explicar por el nulo crecimiento de los flujos brutos de entrada, que contrasta con la expansión de los flujos brutos de salida en torno al 5% anual en los mismos año[1]. De esta manera, se podría hablar de cierto estancamiento en la IED que recibe Paraguay, lo que coincide con el menor ritmo de crecimiento económico registrado en los últimos años.

## Quiénes invierten y en qué sectores se invierten

En cuanto a los países que invierten en Paraguay, en el Gráfico 2 se puede visualizar la participación promedio con los datos actualizados. Como se observa, el país con mayor peso es Estados Unidos, que cuenta con 15% de participación promedio entre 2007 y 2021. Le siguen España y Países Bajos, ambos con 13% de importancia relativa, mientras que Brasil se encuentra con 10% del total del stock de IED. Estos cuatro países acumulan más de la mitad del stock de IED de Paraguay (52%). Otros inversores relevantes que se pueden mencionar son Uruguay, Argentina, Curazao, Chile y Reino Unido.

**Gráfico 2: Participación promedio en los saldos de IED por países inversores, periodo 2007-2021.**

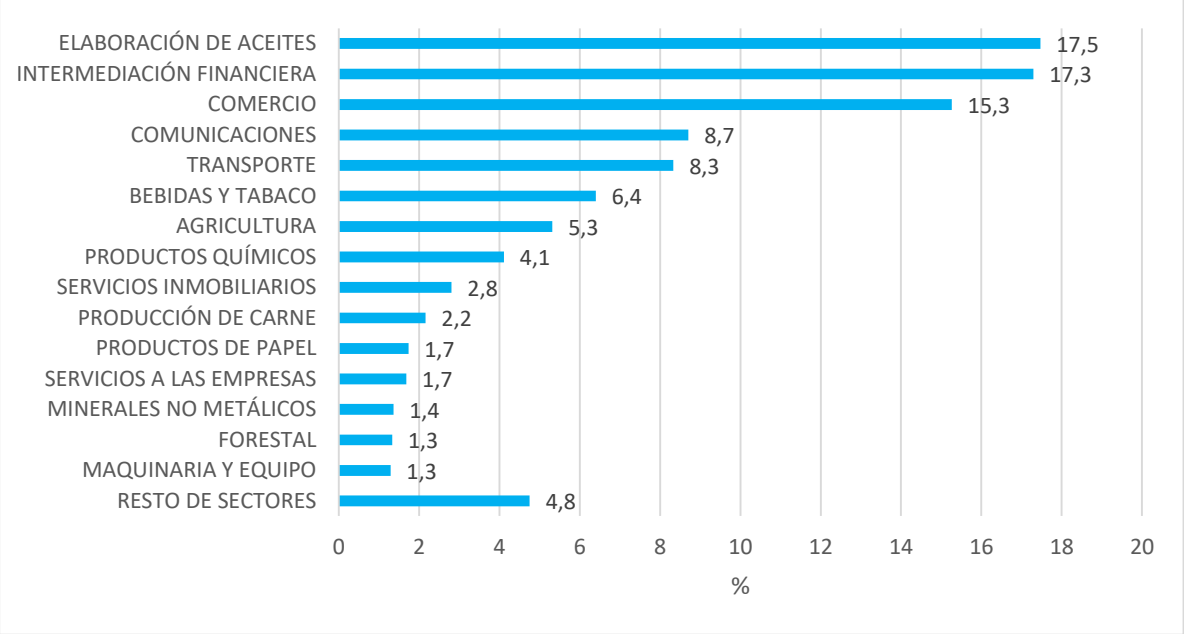



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay

[1] Para el periodo 2017-2021, los flujos brutos de entrada decrecieron -0,2% anual, mientras que los flujos brutos de salida crecieron 4,7% por año. Si se considera el periodo 2007-2021, los flujos brutos de entrada crecieron en promedio 7%, y los flujos brutos de salida lo hicieron en un 13% anual, en promedio.

La composición sectorial de la IED se presenta en el Gráfico 3, en el que se observa que el sector de mayor participación en promedio desde 2007 ha sido el de elaboración de aceites, con 17,5% del saldo total de IED. Por otro lado, la intermediación financiera tuvo 17,3% de participación total, mientras que el comercio representó en promedio el 15,3% del saldo en IED. Otros sectores económicos relevantes han sido las comunicaciones (8,7%), el transporte (8,3%), bebidas y tabaco (6,4%) y agricultura (5,3%). La mayor parte de la IED ha estado concentrada en el sector terciario, que totaliza 54% del saldo total en promedio. A su vez, el sector secundario acumula 38% de participación, constituido casi en su totalidad por actividades industriales como aceites, carne, bebidas y tabaco, productos químicos y productos de papel. El restante 8% corresponde al sector primario, que tiene como principales componentes a la agricultura y la actividad forestal.

**Gráfico 3: Participación promedio en los saldos de IED por sectores, periodo 2007-2021.**




Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay

También se pueden mencionar los principales sectores en los que invierten los países con mayores saldos de IED. En este sentido, en el año 2021, Estados Unidos invirtió principalmente en la elaboración de aceites, productos metálicos, transporte, intermediación financiera y comercio. España tuvo como sectores de inversión al transporte, el comercio, la actividad forestal, la construcción y bebidas y tabaco. A su vez, Países Bajos invirtió en la elaboración de aceites, el comercio, la intermediación financiera, los productos químicos y el transporte. Finalmente, Brasil realizó sus inversiones en intermediación financiera, maquinarias y equipos, productos químicos, textiles y comercio.

## Los incentivos para la IED en Paraguay

Se ha visto que los flujos netos de IED tienen una tendencia decreciente en los últimos años, por lo que cabe preguntarse por los motivos detrás de esta disminución, aún más considerando el amplio espectro de incentivos que Paraguay ofrece, en especial en el ámbito tributario. Al respecto, un estudio del Banco Mundial[2] señala que Paraguay ha implementado una serie de incentivos en el ámbito tributario pese a tener un esquema con tasas más bajas en comparación con los demás países de la región, y que el impacto de estos incentivos se ve reflejado en países con tasas relativamente altas, en torno al 23%.

Por lo tanto, existen factores con mayor peso para la determinación de la IED como la estabilidad política, la calidad de la infraestructura y el costo de la mano de obra. El nivel de actividad también opera como factor relevante, por lo que la ralentización del crecimiento influye en las decisiones de inversión. Algunos estudios señalan que los incentivos fiscales tendrían mayor efecto sobre la composición de la IED antes que en su nivel, y la efectividad de estos instrumentos variaría según las actividades que realicen las distintas firmas. Algunos gobiernos utilizan estas herramientas fiscales para atraer algún tipo específico de inversión o para influir en el comportamiento de los inversores, en vez de intentar elevar el volumen de la IED[3]. Al final, también se debe tener en cuenta la eficiencia administrativa para implementar los distintos incentivos, además de los costos que conllevan en términos de ingresos fiscales y sus consecuencias sobre la distribución de la carga tributaria.

[2] Lasagabaster, E. & Signoret, J. (2022). *Promoviendo la integración internacional de Paraguay: Políticas de comercio, inversión y competencia*. Banco Mundial.
[3] Morisset, J. (2003). Tax incentives: Using tax incentives to attract foreign direct investment.

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

Piribebuy 1058 entre
Colón y Hernandarias
Tel.: (595-21) 494 140 /
496 813 / 452 520
cadep@cadep.org.py /
prensa@cadep.org.py
www.cadep.org.py

¡Cumplimos 30 años de aporte a la discusión y el diálogo sobre economía paraguaya!

Pero ¿cuándo y por qué empezamos esto? En 1990 nacía una iniciativa orientada a investigar la economía paraguaya en sus diversos aspectos y a difundir los hallazgos en formas diversas. No deseábamos discutir tópicos de nuestra economía solo con expertos técnicos y académicos, nos interesaba hacer llegar nuestras opiniones y comentarios a los agentes económicos, actores sociales, comunicadores y la opinión pública en general.

Nos motivaba también el hecho que con nuestro trabajo podía ser posible influir sobre las decisiones de políticas públicas en el país. En el 2020 el CADEP celebra 30 años fiel a su propósito, generar "Conocimiento para el desarrollo y la equidad" del Paraguay.