

ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA
Y SOCIEDAD



Nº 11

AGOSTO 2013



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.

POLÍTICA	La patria soñada y la patria amañada	4
SOCIAL	Huelga docente: entre la coyuntura de las reivindicaciones y las causas estructurales	7
ECONOMÍA		
Sector Real	Transformación productiva y políticas públicas	10
Sector Fiscal	Baja efectividad de la reforma impositiva: más exenciones, menos recaudación	14
Sector Financiero	Hacia una mayor bancarización	17
Sector Externo	El Paraguay en la región: hablemos en serio	20

DIRECTOR DEL CADEP:
Fernando Masi

Equipo Editorial:

Carla Bogado, Dionisio Borda, Fernando Masi, Julio Ramírez, José Carlos Rodríguez, Verónica Serafini.

Diseño y diagramación:

Entre Paréntesis

Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura Mensual 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.

La publicación de *Economía y Sociedad* es posible gracias al apoyo del programa *Think Tank Initiative (TTI)* del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

PRESENTACIÓN

SOMOS UNA SOCIEDAD CON ESCASA MEMORIA DONDE EL DEBATE ES AÚN INSUFICIENTE, DESPUÉS DE HABER ATRAVESADO LOS LARGOS AÑOS DE LA DICTADURA Y UNA PROLONGADA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA. LA CONFRONTACIÓN DE IDEAS EN UN CONTEXTO DE TOLERANCIA A LAS DIFERENCIAS E INTERESES CONTRAPUESTOS ES TODAVÍA UNA EXPERIENCIA RECIENTE, CUYO DESARROLLO REQUIERE UN ESFUERZO MAYOR PARA EXPANDIR Y PROFUNDIZAR LA PRÁCTICA DEL DEBATE Y PARA TENER INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Las noticias son abundantes, pero no siempre nos ayudan a estar bien informados acerca de la realidad. Los medios masivos de comunicación y las redes sociales nos abruma con mensajes, pero cada vez disponemos de menos tiempo para procesar la información.

Sin embargo, la construcción de ciudadanía demanda que los actores sociales comprendan y dimensionen los acontecimientos para que estén en condiciones de asumir posiciones como protagonistas del proceso democrático y de la elaboración del bienestar colectivo.

ECONOMÍA Y SOCIEDAD pretende contribuir al ensanchamiento del espacio de debate, ofreciendo a sus lectores un análisis mensual del proceso económico y político del país. Esta revista digital del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP, incluye las áreas: política, social y económica. Esta última, desglosada en cuatro sectores: real, fiscal, financiero y externo. 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.

La elaboración de los artículos parte del seguimiento de las noticias difundidas por los medios de comunicación masiva. Cada autor procesa los datos del mes, selecciona los temas de mayor impacto en su sector y realiza un análisis crítico que aliena la reflexión y la discusión en nuestra sociedad.

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, agosto de 2013

LA PATRIA SOÑADA Y LA PATRIA AMAÑADA

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

SALVO ALGUNAS CUESTIONES CONCRETAS Y PUNTUALES, LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE PERIODO DE GO-BIERNO PRESENTADAS A LOS GOBERNADORES POR EL PRESIDENTE ELECTO TIENEN DOS LIMITACIONES: SON EL RESPALDO A FAVOR DE UN SECTOR DE LA SOCIEDAD PARAGUAYA QUE NO NECESITA NINGÚN RES-PALDO; Y, SON BUENOS DESEOS SIN MEDIOS PREVISTOS PARA SU REALIZACIÓN.

¿CUÁL ES LA VISIÓN DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS PERÍODO DE GOBIERNO 2013-2018?

“Un Paraguay ubicado entre los más eficientes productores de alimentos a nivel mundial, abierto y conectado al mundo, con elevados índices de desarrollo, ambientalmente sostenible, garante de la seguridad ciudadana y de la propiedad privada, con fuerte protagonismo de la mujer, con jóvenes emprendedores y entrenados para liderar el país, y con un Estado solidario, equitativo, transparente y sin tolerancia hacia la corrupción”.

El país está definido por su agro exportación, como productor de alimentos. Rubros exitosos, aunque con un gran costo ecológico, economía no contribuyente e incapaz de generar empleo. Excluyendo contadas aunque formidables excepciones –cuencas frutícolas, lecheras, azucareras- esta economía de alimentos es una economía de enclave, que usa al territorio paraguayo para que los grandes negocios del mundo se beneficien y crea una clase terrateniente local que reivindica los derechos anacrónicos de la nobleza feudal europea o de sus encomenderos americanos. O sea, el derecho a no pagar impuestos.

Los agroexportadores son más de 60 mil productores. Uno cada mil ciudadanos. Excluyen la industria, la agricultura familiar, los servicios públicos y privados, la cultura etc. El Paraguay no debería ser la cola de unos cuantos empresarios. Deberíamos ser una sociedad de ciudadanas y ciudadanos.

El desarrollo no es solo la eficiencia de estos señores y señoras del agro-negocio, es crecimiento con igualdad. La Visión de las Líneas Estratégicas, la Patria Soñada por el cartismo, incluye a uno por cada mil. Deja en el desierto a noventa y nueve por cada mil personas.

¿Serán promovidas las mujeres?, ¿con cuál mecanismo? Si habrá un Estado solidario, equitativo, transparente y sin tolerancia a la corrupción, ¿cómo se va a superar la tradición de Estado discriminador, injusto y corrupto? Aquí viene la respuesta:

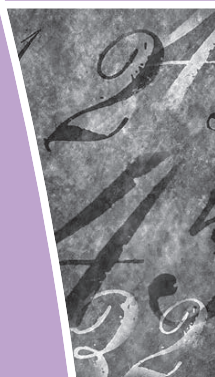
(1) Consenso político y ciudadano sobre Visión de largo plazo; **(2)** Inserción internacional plena y con dignidad **(3)** Afianzar bases para lograr mayor incorporación de la inversión privada **(4)** Estabilidad y previsibilidad económica y fiscal **(5)** Acelerar proyectos para dinamizar la economía y asegurar crecimiento económico **(6)** Servicios públicos eficientes. **(7)** Programas sociales efectivos, transparentes y sustentables **(8)** Reformulación de Programas de Salud y educación.

(1) Buscar consenso es sano. ¿Será posible crear consenso cuando tanto se insiste para tan pocos y se deja la mejor parte sin mecanismos concretos de ejecución? **(2)** Una inserción internacional plena y con dignidad ¿será posible con una línea internacional patrioter y trasnochada, que pretende imponer una verdad arbitraria contra la patria grande? **(3)** ¿Se debe basar la inversión privada en abrir más proyectos estatales al capital privado, cuando ya está privatizado el Estado? ¿Se va a limitar el desarrollo de los bienes públicos a la ganancia privada? **(4)** La estabilidad y la previsibilidad económica y fiscal se propone 'asegurar fondos para el funcionamiento efectivo del Estado', ¿del Estado de la sociedad más desigual del mundo, que gasta 60 dólares en educación por alumno y por año, o se trata de mejorar esta estatalidad? Y, ¿cómo hacerlo sin mayores y mejores ingresos y gastos? La transparencia, ¡formidable!, pero ¿qué tipo de propósitos deben ser cumplidos? **(5)** Proyectos para dinamizar la economía, está bien, pero, hay algo más que hacer. El crecimiento económico supone una política de diversificación productiva, no sólo hacer obras públicas. **(6)** Servicios públicos eficientes es una declaración de intenciones. Operadores privados con consenso y situaciones win-win, donde todos ganan, alianza público privada, todo aquello vale. ¿Y qué cuando intereses particulares se oponen al interés público -supongamos el caso del metro-bús? ¿Qué hacer en el win-lost? Cuando (casi) todos ganan y unos pocos pierden. De qué otra manera se puede plantear una reforma urbana, una reforma agraria, una reforma educativa primaria, secundaria y terciaria, de la salud, o reforma del Estado... ¿Ser eficiente para una educación de mala calidad o para mejorarla? **(7)** Eso de 'Programas sociales efectivos transparentes y sustentables', suena ambiguo. Se cuentan las viviendas que se quieren hacer, ¡excelente! Y, ¿cuánta ayuda para cuántos productores campesinos, con cuáles fondos, con qué metas? **(8)** ¿Reformulación de Programas de Salud y educación, como la medición de los beneficios de Tekopora?, estas son medidas, no son políticas. Llegar al 30% que no acude a los servicios de Salud, ¡Dios quiera! Y, ¿con cuáles medios?

Los resultados esperados caen del cielo, como el maná del viejo testamento. Un tasa de crecimiento de 6-7%, (estamos en 4%), inversión de 24% (estamos en +- 20%), ¿y cómo? La confianza está puesta en la 'responsabilidad fiscal' del país que menos recauda en América del Sur. En la nación Mau-mau. ¿Quién va a pagar esas cuentas? ¿Cuál es el tamaño de la misma y el origen de esos fondos? El peligro es seguir apostando al 'Paraguay - Paraíso Fiscal'. El país de la desigualdad y la exclusión, la patria amañada, que reduce la responsabilidad social del Estado al estrecho límite de la generosidad del empresario más egoísta de Sudamérica. Esos intereses colocados como motor del gobierno no le conducirán a cumplir las metas que el presidente se propone.

VERÓNICA SERAFINI

HUELGA DOCENTE: ENTRE LA COYUNTURA DE LAS REIVINDICACIONES Y LAS CAUSAS ESTRUCTURALES



LA HUELGA DOCENTE FUE UNA DE LAS NOTICIAS MÁS RELEVANTES DEL MES DE JULIO, POR EL IMPORTANTE NÚMERO DE NIÑOS Y NIÑAS QUE DEJARON DE RECIBIR EDUCACIÓN Y POR EL IMPACTO FISCAL DE LAS DEMANDAS EXIGIDAS, TANTO EN TÉRMINOS DE REMUNERACIONES COMO DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE JUBILACIONES.

Más allá de la coyuntura particular, la huelga y sus reivindicaciones ponen en el debate temas de carácter estructural en el sistema educativo paraguayo, que se entrecruzan con la ausencia de una carrera del servicio civil, en este caso docente.

La solicitud de incorporar a los docentes “ad honorem” tiene sus antecedentes en una mala planificación de las necesidades de recursos humanos, lo que hizo que el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) aprobara en el pasado la habilitación de institutos de formación docente en todo el país por encima de los requerimientos del crecimiento de la cobertura.

El resultado hoy es una oferta de trabajo sin la correspondiente demanda y, ante la incapacidad del sistema de reconvertir a dichos docentes para que trabajen en otros niveles, con brechas de cobertura importantes como el nivel inicial y el medio, estos docentes ejercen presión en el nivel básico generando la apertura de más secciones de las necesarias. El promedio actual de estudiantes por sección es de 17, en algunos departamentos de apenas 12, en los dos primeros ciclos de educación escolar básica, índices que solo algunos países europeos y Cuba reportan. Estas cifras estarían mostrando un alto nivel de ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

Esta es una típica falla del Estado, ya que éste proporcionó información errónea a la ciudadanía y la misma tomó decisiones también erradas: se abocó a estudiar magisterio cuando ya no era necesario. Esta ineficiencia afecta no solamente a quienes dedicaron tiempo y dinero a estudiar, sino que además se traslada a todo el Estado, considerando los recursos que actualmente el MEC destina al financiamiento del plantel docente.

El problema no sería tan grave si el sistema educativo hubiera contado con mecanismos que garantizaran una mínima calidad de los institutos de formación de maestros y que el acceso, la permanencia y la promoción en la carrera docente se produzcan con base en la idoneidad. Los escasos exámenes realizados para la selección docente muestran las muy limitadas competencias de los docentes evaluados.

La baja calidad docente afecta negativamente a la calidad del aprendizaje y, por tanto, contribuye también a la deserción escolar. Los niños y adolescentes que permanecen en el sistema aprenden poco y una parte de los que dejan de estudiar, lo hacen por esta razón. El bajo rendimiento desincentiva la permanencia en la escuela.

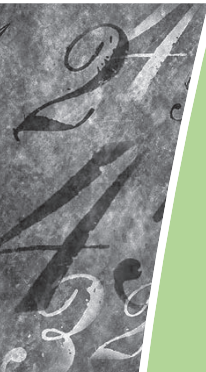
La ausencia de una carrera sustentada en la idoneidad y en los resultados educativos hace que los ingresos laborales de los docentes se construyan a partir de salarios y bonificaciones, pero sin incentivos económicos. En lugar de constituir un premio o un incentivo, las bonificaciones terminan convirtiéndose en parte del salario, complementando los bajos sueldos docentes. Esto mismo pasa en el resto del sector público. Mientras el Estado no valore el rol del docente, y el respeto a la carrera profesional no se refleje en salarios acordes con el valor social que genera, cualquier decisión en materia de remuneración será ineficiente.

Si a la inexistencia de incentivos económicos se suma el prebendarismo político, el resultado es un plantel docente más preocupado por mantener su cargo que por el aprendizaje de los alumnos y alumnas.

El segundo impacto fiscal importante de las reivindicaciones docentes es que agravarán el desequilibrio del sistema de jubilaciones o Caja Fiscal. Datos del Ministerio de Hacienda revelan que sólo en el primer semestre de este año, el déficit de la caja del magisterio nacional fue de G 39.000 millones. Aunque es menor a los saldos rojos de las cajas de los militares (G 156.000 millones) y de los policías (G 91.286 millones), constituye una carga para la ciudadanía, sobre todo para la que no cuenta con jubilaciones.

Si bien la evidencia empírica latinoamericana y paraguaya muestra que los resultados educativos dependen de una multiplicidad de factores, entre los que se encuentran el contexto familiar, la infraestructura escolar y la pobreza y desigualdad, el factor docente es uno de los más importantes. Su relevancia es mayor aún cuando se toma en cuenta que se trata del factor que puede ser afectado por la política y el sistema educativo.

El desafío de los próximos años no es menor. La inversión en educación deberá seguir incrementándose para garantizar el acceso universal, por lo menos hasta el nivel medio, y para elevar la calidad. Este incremento continuará siendo en gastos corrientes si se quiere atacar los determinantes del bajo rendimiento educativo y las causas de la deserción escolar. La política de educación debe cambiar radicalmente el sistema educativo y su financiamiento, pues de otra manera no solo no habrá cambios sino que además se deslegitimará el rol del Estado, lo que será la antesala de la fractura social y la ingobernabilidad.



TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

DIONISIO BORDA

EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS SE HAN REGISTRADO CAMBIOS SIGNIFICATIVOS EN LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN PRIMARIA DEL PARAGUAY, CON FUERTES IMPACTOS EN LA POBLACIÓN, EL EMPLEO Y EL MEDIO AMBIENTE. ESTOS CAMBIOS FUERON RESULTADO DE LA EXPANSIÓN DEL MERCADO CON POCAS O NULA INTERVENCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE, EN SU MOMENTO, PUDIERON HABER CORREGIDO LOS EFECTOS MÁS PERNICIOSOS Y DISTRIBUIDOS MEJOR LOS BENEFICIOS DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA.

EXPANSIÓN DE LA AGRICULTURA EMPRESARIAL

El debate público actual sobre la contribución tributaria del sector agrícola ha dejado al descubierto que las empresas agrícolas y las multinacionales no aportan en proporción al peso que tienen en la estructura económica. En el país existen cinco multinacionales –ADM, Cargil, Bunge, Dreyfus y Noble– que manejan el 80% de las exportaciones de granos y varias empresas agrícolas de gran porte dedicadas a la producción de cereales y oleaginosas. Ambos grupos generan riquezas pero se resisten a pagar impuestos para que el Estado pueda hacer frente a sus múltiples necesidades de inversión en infraestructura y en capital humano.

La agricultura empresarial ha crecido mucho en el país en la última década. El cultivo de la soja, que en 2002 cubría una superficie de 1.474.000 hectáreas, alcanzó en 2012 un pico de 3.158.000 ha, registrándose así un salto de 114% en la siembra (Cuadro 1). El trigo, cultivo muy asociado a la soja, también experimentó un extraordinario crecimiento de 93%, al pasar de 311.000 ha a 600.000 ha en dicho periodo. El cultivo de maíz, que también forma parte del complejo granelero, aumentó de 425.000 ha a 984.000 ha, con una expansión de 134%. A su vez, el cultivo de arroz aumentó 164% en diez años, pasando de 30.300 ha en 2002 a 80.000 ha en 2011. A estos cultivos que tuvieron un crecimiento ininterrumpido de área sembrada se suman el girasol, que tuvo una retracción en los últimos años, y la canola de más reciente introducción.

CUADRO 1. AGRICULTURA EMPRESARIAL. SUPERFICIE CULTIVADA (HA)

RUBROS	2002/03	2003/4	2004/5	2005/6	2006/7	2007/8	2008/9	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13*
Soja	1.474.148	1.870.000	1.970.000	2.200.000	2.400.000	2.463.510	2.570.000	2.671.059	2.805.467	2.920.000	3.157.600
Trigo	310.931	325.000	365.000	365.000	320.000	381.028	508.000	560.800	584.408	600.000	...
Maíz	425.465	449.270	507.660	616.002	725.250	858.101	774.100	794.034	853.592	995.000	983.899
Arroz	30.303	31.000	33.500	42.000	42.000	33.868	49.996	59.476	78.606	80.000	...
Canola	-	-	-	57.370	...	34.503	37.056	62.150	63.250	65.000	...
Girasol	24.722	29.700	43.000	46.000	109.000	99.139	194.000	168.103	69.607	50.000	53.758

(-) No se Cultivó.

(...) Sin Datos

(*) Datos de la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas. CAPECO. 2012/2013.

Fuente: Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

La acelerada expansión de los cultivos de granos y de la cría de ganados significó la reducción de la masa boscosa del país y el desplazamiento de la población rural a la ciudad. Según datos disponibles (Cuadro 2), en la Región Oriental tuvo lugar en el periodo 1986-2008 una deforestación estimada en 2.998.000 ha, una superficie mayor que el área de 2.264.000 ha de bosques existentes en 2008. Los departamentos con mayor nivel de desmonte son, precisamente, los que dan espacio a la región productora de granos y cría de ganados. En orden decreciente figuran Canindeyú con 562 mil ha, San Pedro con 554 mil ha, Alto Paraná con 449 mil ha, Caaguazú con 324 mil ha y Amambay con 317 mil ha, para citar solamente a los más importantes. En el mes de julio la organización internacional WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza) informaba que, según registros satelitales, en la Región Oriental desaparecen 1,5 ha de bosques cada hora. Así, el incumplimiento de las regulaciones está arrastrando al país a la modificación de su cuenca hídrica y régimen de lluvias, a la alteración de la biosfera y a la pérdida de la fertilidad de los suelos.

CUADRO 2. DEFORESTACIÓN REGIÓN ORIENTAL. PERÍODO 1986-2008

DEPARTAMENTOS	SUPERFICIE (HA)	
	BOSQUES 2008	DEFORESTACIÓN/1986-2008
Concepción	381.760	205.390
San Pedro	307.346	554.334
Cordillera	16.299	17.338
Guairá	42.556	34.318
Caaguazú	155.635	323.940
Caazapá	135.353	170.390
Itapúa	191.017	308.506
Misiones	11.011	10.312
Paraguarí	68.034	38.161
Alto Paraná	211.815	449.155
Central	11.978	6.574
Ñeembucú	23.651	1.052
Amambay	276.622	316.793
Canindeyú	419.843	561.517
Total Región Oriental	2.263.916	2.997.779

Fuente: Guyrá Paraguay y WWF Paraguay.

A la deforestación masiva se suma la migración del campo a la ciudad de campesinos e indígenas. El Paraguay seguía siendo un país rural hasta hace poco. Sin embargo, datos preliminares del último censo de 2012 adelantan que la población rural del país no excede de 41% vis a vis la población urbana (59%). Este desplazamiento de personas trae aparejado serios problemas de vivienda, acceso a servicios básicos y empleo, la aparición de asentamientos precarios en las ciudades y cuestiones de seguridad.

MARCHA LENTA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

En contraste con la agricultura empresarial, la agricultura familiar muestra un lento despegue. Por una parte, los rubros tradicionales de renta experimentaron una fuerte contracción en los últimos diez años. El algodón registró una caída desde 186 mil hectáreas a solo 50 mil en el periodo 2002-2011 (Cuadro 3). Asimismo, el cultivo de tabaco mostró una situación de estancamiento en el nivel de 3.000 ha; la banana registró una retracción de 12.554 ha a 7.727 ha y la piña tuvo una ligera expansión de 4.238 ha a 5.253 ha en el mismo periodo (Cuadro 3).

CUADRO 3. AGRICULTURA FAMILIAR. SUPERFICIE CULTIVADA (HA)

RUBROS	2002/03	2003/4	2004/5	2005/6	2006/7	2007/8	2008/9	2009/10	2010/11	2011/12
Caña de Azúcar	62.255	69.942	74.000	75.000	82.000	81.885	100.000	100.000	104.055	115.000
Sésamo	24.263	40.000	68.000	56.000	50.000	69.857	100.000	69.185	83.304	85.000
Stevia (Ka'a He'è)	509	603	850	1.000	1.300	811	830	1.158	1.734	2.200
Tártago	8.019	8.000	8.000	7.000	6.500	4.828	5.000	4.986	5.000	5.500
Tabaco	3.371	3.189	2.795	2.660	2.427	2.220	3.250	2.953	3.000	3.000
Algodón	186.405	320.000	225.000	245.000	110.000	66.256	30.000	13.727	24.845	50.000
Yerba Mate	31.118	28.006	27.350	30.480	...	18.305	18.320	18.299	18.299	20.000
Banana	12.554	12.843	12.610	12.970	...	7.434	7.500	10.607	7.651	7.727
Piña	4.238	3.524	3.900	4.975	...	5.004	5.100	5.048	5.203	5.255

(...) Sin Datos.

Fuente: Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

De otro lado están los rubros como la caña de azúcar, el sésamo y la stevia o "Ka'a he'e", en plena etapa de expansión, actúan de contrapeso a la caída de los rubros tradicionales de renta. La superficie cultivada de caña de azúcar experimentó un salto de 85%, desde 62 mil ha a 115 mil ha en 2002-2011; el área cultivada de sésamo se expandió 250%, de 24 mil ha a 85 mil ha; y el cultivo de la stevia tuvo un crecimiento de 332%, de solo 509 ha a 2.200 ha.

Pero la escasa incidencia de las políticas públicas y el avance sin pausa de la agricultura empresarial hacen que situación de la agricultura familiar no sea promisorio. Está allí el ejemplo de la fuerte retracción que sufrieron los cultivos tradicionales de algodón y tabaco por el cambio de la demanda de mercado y la ausencia de políticas públicas que pudieron haber ayudado a paliar esta situación con la incorporación de cambios tecnológicos. El Estado simplemente abandonó a su suerte a los pequeños productores que carecían de capacidad de adaptación rápida al mercado.

Si bien es cierto que existen señales de optimismo con otros rubros, es necesario diseñar y aplicar planes que den sostenibilidad a la agricultura familiar. La demanda de la caña de azúcar y la introducción de nuevos rubros como el sésamo y la stevia permiten avizorar nuevas perspectivas que deben ser acompañadas con acciones directas del Estado de apoyo a las pequeñas fincas campesinas. Entre los requerimientos más urgentes cabe citar el acceso a la tierra y la legalización de la misma, infraestructura física vial y de servicios básicos, acceso al crédito y al mercado en condiciones favorables, la asistencia técnica y la incorporación a cadenas de valor.

El Estado tiene el doble desafío de distribuir mejor la riqueza generada por la agricultura empresarial y aplicar las regulaciones que pongan límite a la destrucción del medio ambiente y al desplazamiento de la población rural. Asimismo, tiene el imperativo de diseñar políticas públicas que ayuden a la agricultura familiar a producir tanto rubros de renta en condiciones competitivas como cultivos de consumo que garanticen la seguridad alimentaria. Si el Estado no asume estos roles, se corre el riesgo de aumentar la pobreza extrema en el campo, generar mayor migración urbana, poner en peligro la vida de una parte importante de la población y transitar por un sendero de desarrollo no sustentable.

La tarea pendiente es, pues, la definición de una estrategia y el diseño de políticas públicas que redireccionen las transformaciones productivas agrícolas para responder al fin último del Estado que es el bienestar de todos los habitantes del país.

BAJA EFECTIVIDAD DE LA REFORMA IMPOSITIVA: MÁS EXENCIONES, MENOS RECAUDACIÓN

JULIO RAMÍREZ

EN LOS ÚLTIMOS MESES SE HA LLEGADO A UN CONSENSO GENERALIZADO SOBRE UN ASPECTO CLAVE DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL PARAGUAY: EL SECTOR AGROPECUARIO DEBE CONTRIBUIR MÁS. EN CONTRAPOSICIÓN A LA PROPUESTA INICIAL DE GRAVAR LAS EXPORTACIONES DE GRANOS, EL PODER EJECUTIVO Y LOS SECTORES DEL AGRO NEGOCIO HAN PLANTEADO UNA REFORMA DEL RÉGIMEN IMPOSITIVO, MODIFICANDO ARTÍCULOS DE LA LEY 125/91 QUE ATAÑEN AL IMPUESTO A LAS RENTAS DE LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS Y AL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA).

Con esta reforma el impuesto a las ganancias de las empresas agropecuarias, cuyo acrónimo cambia de "Imagro" a "Iragro" para marcar la diferencia, ya no se relaciona con el tamaño de la finca y con un sistema de superficie agrológicamente útil, sino con el nivel de facturación anual, estableciéndose una tasa del 10% sobre las utilidades. La reforma propone, por otra parte, la generalización del IVA, que supone la extensión del impuesto a los productos agropecuarios en estado natural (girasol, arroz, maíz, soja, canola y trigo).

Con estas medidas el gobierno pretende incrementar fuertemente la contribución impositiva del sector agropecuario por el efecto de la formalización de las operaciones de las empresas. Concretamente, debido al incentivo que tendrían los productores para solicitar facturas legales en sus compras, ya que podrán compensar el IVA de las compras con el de sus ventas y deducir el impuesto a la renta. La mayor recaudación, además, se daría por el pago directo del impuesto mediante la diferencia entre ingresos y gastos, aplicando todas las deducciones que establece el proyecto de ley.

Hasta este punto del análisis pareciera ser que esta reforma es ampliamente conveniente y que lograría su propósito. Sin embargo, sin necesidad de ser especialistas en tributación, resulta fácil encontrar en el proyecto de ley serias debilidades y complejidades que reducen la capacidad de recaudación del instrumento impositivo.

Por ejemplo, el proyecto de ley elimina la obligatoriedad de presentar la liquidación por el régimen contable¹, cuando éste es el más adecuado para lograr una

¹ Si bien la ley establece el régimen de liquidación para el contribuyente rural, para las empresas unipersonales incluye una línea donde claramente expresa que "las personas jurídicas podrán, igualmente, liquidar el impuesto por el presente régimen, con independencia al monto de sus ingresos".

mayor transparencia y formalidad y mejor control del fisco, ya que obliga al contribuyente a utilizar todos los libros de contabilidad como el de inventario, diario, mayor, de compras y ventas. El octubre del 2012, mediante una resolución del Ministerio de Hacienda, se obligaba a los contribuyentes del Imagro a utilizar este régimen justamente porque la Administración Tributaria no podía controlar adecuadamente la contabilidad de los mismos, que era una de las canales de evasión del impuesto.

Por otra parte, el proyecto de ley incluye varias deducciones. Es así como, para la determinación de la renta neta, que será la base imponible, se podrá imputar como gasto directamente la compra de bienes muebles², privilegio que actualmente no tienen los contribuyentes del IRACIS³; quienes deben depreciar sus activos conforme lo establece la ley y deducirlos anualmente. Asimismo, las Deducciones de Renta Negativa (pérdida de la empresa en ese año), se podrán deducir en posteriores ejercicios, hasta en cinco años; mientras en el IRACIS la pérdida de un año ya no se puede recuperar.

Asimismo, a las empresas unipersonales que usen el régimen de liquidación del contribuyente rural, y facturen por quinientos millones de guaraníes o más en forma anual, se les permite deducir todos sus gastos personales y de familiares a su cargo en rubros como manutención, educación, salud, vestimenta e, incluso, gastos de esparcimiento. Como este régimen está destinado a las medianas y grandes empresas unipersonales, por el monto de facturación, no se entiende por qué deberían deducir los gastos personales. Esto tendría lógica en el Impuesto a la Renta Personal pero no en un impuesto a actividades empresariales.

Por otro lado, el régimen del contribuyente rural les permite a los productores unipersonales deducir hasta un 20% de la renta neta "por egresos que incurra el contribuyente rural en apoyo de personas físicas que exploten, en calidad de propietarios de fincas colindantes o cercanas". O sea, además de todos los gastos personales de familiares a cargo, también podrán deducir los gastos realizados en apoyo a los productores vecinos. Y, para los que opten por el régimen contable, esta deducción se aplica sobre el 20% de la renta bruta. Así, además de ser elevado porcentaje a deducir, el control de estos gastos es prácticamente imposible, pues el proyecto de ley establece que sea el Ministerio de Agricultura y Ganadería el que certifique estos gastos. Conociendo la debilidad de este ministerio en materia de extensión rural, es técnicamente inaplicable cargarlo con la tarea de ser el contralor de los gastos de un gran número de productores agrícolas y ganaderos. Los contribuyentes del IRACIS tampoco tienen estos beneficios.

² Tractores, cosechadoras, etc.

³ Impuesto a las Rentas de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios.

La devolución del IVA es otro de los temas planteados, que ha dado lugar a dos posturas. Por un lado, la del equipo del gobierno entrante que propone la devolución del crédito fiscal solo a las empresas agroindustriales y, por otro, la de los productores agrícolas y del Ministerio de Hacienda del gobierno saliente, que proponen que la devolución sea para todos los sectores (productores agrícolas, ganaderos y agroindustrias). Si se aplicara la última propuesta, la sumatoria entre recaudación y devolución del IVA sería negativa, por lo que la reforma fiscal tendría efectos nulos sobre los ingresos del gobierno⁴. En el primer caso, considerando que la mayoría de las industrializadoras de granos son exportadoras, la principal dificultad radica en controlar efectivamente qué cantidad de granos se destina a la exportación y cuál a la industrialización. De todas formas la devolución este impuesto solo a los productos industrializados tendría la ventaja de ser equivalente a la exportación de los productos en estado natural, incentivaría la industrialización y mantendría la cantidad crédito fiscal a devolver a niveles aceptables.

Finalmente en cuanto a la formalización de las compras por parte de los productores, probablemente los mismos acumularan sus créditos fiscales hasta compensar el monto del IVA compra que hoy están pagando como consumidores finales, dejando esto de representar un costo para ellos como sucede actualmente. Por lo tanto, existen dudas de que esta medida podrá reducir la amplia informalidad reinante en el sector.

Con base en el análisis realizado se podría concluir que la reforma fiscal presenta muchos “agujeros” por los cuales podría fluir la recaudación esperada por sus propulsores. Es necesario, por lo tanto, que el gobierno entrante realice un análisis más profundo del verdadero impacto que podría tener la reforma tributaria propuesta y efectúe los ajustes requeridos exigiendo una contabilidad seria y real a los empresarios del agro, eliminar las exageradas exenciones, muchas de ellas imposibles de controlar, y mantener la devolución del crédito fiscal a niveles coherentes.

⁴ Según estimaciones primarias con la aplicación de 5% del IVA a los productos en Estado natural las devoluciones del IVA pasarían de los Gs. 100.000 millones actuales a Gs. 800.000 millones, por lo que con los recursos actuales sumamente complicado que se pueda manejar 8 veces más expedientes con la necesaria rigurosidad y transparencia que se requieren.

CARLA
BOGADO YUBI

HACIA UNA MAYOR BANCARIZACIÓN

EL 18 DE JULIO LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS APROBÓ UN REGLAMENTO PARA LA REGULACIÓN DE LAS CUENTAS BÁSICAS DE AHORRO. ESTA MEDIDA TIENE COMO OBJETIVO FINAL INCREMENTAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE LOS SECTORES ECONÓMICOS MÁS MARGINADOS. POR TANTO, LA CUENTA BÁSICA DE AHORRO TIENE ALGUNAS FACILIDADES COMO, POR EJEMPLO, QUE NO REQUIEREN MONTOS MÍNIMOS DE APERTURA, TAMPOCO ES OBLIGATORIO MANTENER EN ELLAS SALDOS MÍNIMOS. ADEMÁS, LAS MISMAS PUEDEN SER HABILITADAS A TRAVÉS DE UN MEDIO TECNOLÓGICO COMO EL TELÉFONO MÓVIL O LA BANCA MÓVIL Y MEDIANTE CORRESPONSALES NO BANCARIOS QUE HAYAN FIRMADO UN ACUERDO CON LAS ENTIDADES FINANCIERAS.

Visto así, este hecho constituye un importante hito para en el camino de la profundización financiera del Paraguay. Esto es, considerando que, de acuerdo con los parámetros manejados por ciertos organismos internacionales, el Paraguay se ubica en el grupo de países con bajo nivel de bancarización.

Por bancarización se entiende el uso masivo del sistema financiero formal por los agentes económicos, para la realización de transacciones financieras que no solo incluyen los tradicionales servicios de ahorro y crédito, sino también otros servicios como la transferencia de recursos y la realización de pagos.

La alta bancarización es una realidad en los países desarrollados, no así en Latinoamérica y en el Paraguay donde, al parecer, no se ha reconocido aún la relevancia del sector financiero formal en el desarrollo económico de las empresas y de los propios individuos. Y lo que podría ser aún peor, parecería existir una tremenda desconfianza del individuo hacia las entidades financieras. Una de las causas de esta desconfianza podría estar en el exceso de requisitos que solicitan las instituciones financieras que, justamente, la implementación de las Cuentas Básicas busca eliminar. La bancarización requiere del desarrollo de una relación de confianza entre los individuos y las instituciones financieras. Para ello, es fundamental que las partes involucradas tengan un pleno conocimiento de sus derechos y obligaciones, dentro de un marco legal claro y transparente y con la constante supervisión de la entidad reguladora.

Aunque algunos indicadores hablan de una bancarización de hasta 38% en el Paraguay, otros señalan que estaría solamente en el rango de 20% a 30%, sin olvidar que existen múltiples formas de medir la profundidad o difusión del uso de los servicios bancarios. Algunos indicadores toman en cuenta la cobertura geográfica, otros el número de usuarios. También existen indicadores que toman en cuenta el desempeño de los principales activos y pasivos de las entidades financieras (ahorros y créditos). Otra medida está dada por la relación Créditos/Producto Interno Bruto.

De acuerdo con los registros de la Superintendencia de Bancos, la cantidad de sucursales de los bancos, sin incluir la casa matriz, alcanza a 426 locales. El banco con mayor número de sucursales es Visión con 89; seguido por el Banco Nacional de Fomento con 55; Familiar con 54 y Continental con 52. Por otro lado, las sucursales de las empresas financieras totalizan 144, donde El Comercio es la entidad que posee el mayor número de filiales (49), seguida por Interfisa (43). La cantidad de sucursales, sobre todo de los bancos, ha experimentado un crecimiento sostenido en los últimos años, tanto que en junio de 2013 se ha duplicado el número de filiales que existía en 2008.

SUCURSALES	2008	2009	2010	2011	2012	JUNIO 2013
Bancos	215	276	342	392	422	426
Financieras	142	130	122	136	141	144

Otros indicadores muestran que las entidades financieras registraron también un sostenido incremento de la captación de ahorros. En el caso de los bancos, estos depósitos totalizaron G 49.850 billones en junio de 2013, frente a solo G 22.734 billones en 2008.

CAPTACIONES EN BILL GS.	2008	2009	2010	2011	2012	JUNIO 2013
Bancos	22734	29481	34835	39907	44582	49850
Financieras	1570	1454	1475	1522	1748	2021

Lo mismo se puede decir de las colocaciones, que en el caso de los bancos totalizaron G 41.046 billones en junio de 2013 contra G 15.072 billones en el año 2008.

COLOCACIONES EN BILL GS.	2008	2009	2010	2011	2012	JUNIO 2013
Bancos	15072	18395	26600	34009	38492	41046
Financieras	1687	1591	1796	1963	2234	2412

El aumento del nivel de bancarización tiene una estrecha relación con la educación financiera. En este sentido, cabe destacar el compromiso mostrado por el Banco Central del Paraguay al fomentar programas llevados a cabo con el Ministerio de Educación y Cultura, como el plan piloto de educación económica y financiera para niños, el proyecto Dinero y Ahorro, y las jornadas de capacitación a docentes (Plan Optativo Educación Económica y Financiera), entre otros.

Son diversos los beneficios derivados de la profundización financiera. Desde la perspectiva de los individuos, el proceso de bancarización fomenta el ahorro, da más acceso al crédito, reduce los costos de las transacciones y, finalmente, permite un mejor manejo de las finanzas. Por otro lado, potencia las capacidades productivas de los más pobres, impulsa el desarrollo económico y, en el caso del Paraguay específicamente, incorpora a la población en el circuito económico formal.

La profundización financiera promueve la formalización de la economía y puede evitar la evasión impositiva, lo que es de vital importancia para el Paraguay. Debería, pues, existir particular interés en alcanzar mayores niveles de bancarización, pues ello contribuirá, sin lugar a dudas, al crecimiento económico del país.

Cabe advertir, finalmente, que las estrategias impulsadas por los organismos reguladores no serán suficientes para lograr el objetivo de la profundización financiera, a menos que sean acompañadas de campañas intensivas de difusión sobre los beneficios de la bancarización, así como de los deberes de clientes y entidades financieras. Ello promoverá el clima de confianza que es necesario para alcanzar una real y sostenida bancarización.



EL PARAGUAY EN LA REGIÓN: HABLEMOS EN SERIO

FERNANDO MASI

EN LA DISCUSIÓN SOBRE QUÉ HACER CON NUESTRA SITUACIÓN ACTUAL EN EL MERCOSUR, HAN SURGIDO UNA SERIE DE INTERPRETACIONES Y SUGERENCIAS QUE SE BASAN EN SUPUESTOS ERRÓNEOS Y QUE HASTA DESAFÍAN EL SENTIDO COMÚN. EL PROBLEMA PRINCIPAL DE ESTAS INTERPRETACIONES ES QUE LAS MISMAS SE REALIZAN DESDE UNA MIRADA QUE SITÚA AL PARAGUAY COMO UN JUGADOR CENTRAL EN EL ESCENARIO REGIONAL, ANTES QUE COMO UN PAÍS PEQUEÑO Y DE ESCASO PESO.

Se pasará examen aquí a tres de esas interpretaciones.

La decisión de ser un Estado Asociado. Esta propuesta consiste en que el Paraguay se retire del Mercosur como miembro pleno y luego vuelva a negociar con sus ex socios del bloque un acuerdo de libre comercio que no le imponga compromisos adicionales del Mercosur. El supuesto de esta propuesta es que el Paraguay tiene la capacidad de negociar libremente con cualquier país del mundo, incluyendo bloques económicos como la Unión Europea y países desarrollados como los Estados Unidos.

Esta mirada “facilista” desde el Paraguay no toma en consideración los intereses y voluntad que puedan tener los países desarrollados o emergentes de celebrar un acuerdo de libre comercio con Paraguay. No hay en esta mirada un ponerse en los zapatos de los otros países para saber si a los mismos les conviene celebrar este tipo de acuerdo y qué ganancias obtendrían del mismo.

También se supone incorrectamente que los socios del Mercosur estarían dispuestos a firmar un nuevo acuerdo con el Paraguay bajo el status de país asociado, con el argumento falso de que la Argentina y el Brasil perderían una proporción importante de su comercio si no siguieran exportando al Paraguay. La verdad es que, aunque el valor de lo que importamos de esos países es considerable para el Paraguay, no constituye ni siquiera el 1% del total de exportaciones de nuestros vecinos al mundo. Es más, el Paraguay sería el perjudicado considerando que las importaciones desde el Brasil y la Argentina consisten, en buena parte, en insumos y bienes de capital cuyos costos serían mayores si tuvieran que ser importados de otros países.

La decisión de abandonar el Mercosur y luego vincularse con el mismo a través de un nuevo status es una decisión política del Paraguay. Y como tal, merecerá una respuesta política del Brasil y la Argentina que poco o nada tienen que perder comercialmente con la salida del Paraguay. Por el contrario, el Paraguay puede perder el mercado del 25% de sus exportaciones, principalmente industriales, como también inversiones que crecientemente llegan al Paraguay para la venta de bienes al Mercosur, incrementando así el potencial exportador del país.

Reemplazar el multilateralismo por el bilateralismo. Siguiendo la postura anterior, se argumenta al mismo tiempo que al Paraguay le conviene más realizar acuerdos bilaterales que participar de acuerdos multilaterales como el Mercosur, porque los beneficios serían mayores.

Este argumento se opone a la realidad histórica. Cuando el primer proyecto de integración multilateral latinoamericano de la ALALC se convirtió en acuerdos bilaterales bajo la ALADI, el Paraguay no lograba avanzar en ninguno de ellos para acceder preferencialmente a los mercados de otros países, principalmente de las economías mayores. Los tratados bilaterales para la construcción de hidroeléctricas (Itaipú y Yacyreta) fueron tremendamente perjudiciales para el Paraguay. La realidad es que, aun contando con un buen equipo negociador, un país pequeño no puede tener solitariamente una fuerza que sea capaz de sacar más réditos en tratos bilaterales que en multilaterales. En estos últimos, un país pequeño tiene poder de veto, y puede unirse a otros pequeños o medianos para hacer frente a los grandes.

Además de ello, no es fácil convencer a un país grande de que no se debe aplicar la reciprocidad en un acuerdo bilateral, tratándose el Paraguay de un país de menor desarrollo relativo. Sólo en el Mercosur se reconocen las asimetrías en América Latina, lo que le permite al Paraguay tener un trato diferenciado cuando negocia en bloque con Europa, Estados Unidos o cualquier otro país grande. Los acuerdos bilaterales no garantizan esa ventaja para el Paraguay. Dentro del Mercosur el Paraguay tiene un régimen de origen favorable, excepciones arancelarias para la importación de bienes de capital y materias primas y un fondo estructural que beneficia principalmente al Paraguay. Todo ello porque las asimetrías son consideradas.

Optar por la Alianza del Pacífico. Otra idea sin mucho fundamento es que un bloque como la Alianza del Pacífico es más conveniente para el Paraguay que el Mercosur. Esta aseveración tiene varias limitaciones. En primer lugar, la oferta exportable al Pacífico consiste principalmente en commodities agrícolas y no en productos industriales. El costo de logística y transporte que implica la mediterraneidad del Paraguay es más alto hacia los países del Pacífico que hacia el Mercosur. En tercer lugar, una pertenencia a la Alianza del Pacífico no implica automáticamente vía libre para negociar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, Europa y países asiáticos. Esta alianza no negocia en bloque, lo tiene que hacer cada país en forma bilateral con las desventajas ya demostradas para el Paraguay.

Finalmente, el hecho de que Uruguay y Paraguay se mantengan como observadores de esta alianza no significa que tengan asegurada su incorporación como miembros plenos, como siguiente paso. La Alianza del Pacífico recién se encuentra en sus comienzos y no se ha tomado hasta ahora una decisión de invitar a los países del Mercosur a la misma, es decir, a los países del Atlántico.

Por mucho tiempo se ha hablado de que el Paraguay debía aprovechar su ventaja geográfica para ser una bisagra para la integración del Atlántico con el Pacífico en la región sudamericana. Sin embargo, las principales vías de infraestructura bioceánicas no atraviesan hoy el territorio nacional, sino se ubican por arriba y por debajo del país, favoreciendo la integración de los países limítrofes. Y nadie espera al Paraguay.

Los diversos gobiernos instalados desde el inicio de la transición democrática han demostrado hasta ahora, poco interés en la integración del Paraguay en la región y han carecido de una política comercial externa con estrategias de inserción en cada uno de los bloques de integración del continente. El Ministerio de Relaciones Exteriores sigue careciendo de capacidad negociadora en el campo económico-comercial y, si no fuera por técnicos del área económica del gobierno, el Paraguay no habría logrado beneficiarse de estructuras como el FOCEM y tampoco hubiera negociado temas tan cruciales para un país pequeño y mediterráneo para evitar las externalidades negativas del proceso de integración.

En comparación con el Paraguay, el Uruguay no es un país de menor desarrollo relativo y no necesita de los beneficios derivados de las asimetrías. Es más, en términos de desarrollo y distribución de la renta, sus indicadores sociales y económicos son mejores que los de la Argentina y del Brasil. Pero el Uruguay sigue siendo un país pequeño, y como tal aplica una política pragmática dentro y fuera del Mercosur y obtiene ventajas bilaterales de la Argentina y el Brasil que el Paraguay nunca supo negociar.

Tenemos mucho que aprender del Uruguay en el Mercosur. Si se trata de sacar beneficios para nuestro desarrollo, del Mercosur y de otros procesos de integración, debemos actuar con mucho pragmatismo e inteligencia. Los mitos y argumentaciones falaces no sirven sino para alimentar un falso patriotismo y un concepto de soberanía perimido en pleno siglo XXI.



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



entre paréntesis
estudio de diseño
(0981) 145770
marina@entreparesis.com.py