



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE COYUNTURA MENSUAL

ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Nº 12

SEPTIEMBRE 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	Cartes sin estado de gracia: las urgencias de siempre ya lo acosan	4
SOCIAL	El vacío de un Estado social está siendo ocupado por un Estado punitivo y represor	7
ECONOMÍA		
Sector Real	Infraestructura y logística para el desarrollo	10
Sector Fiscal	La reforma fiscal: aspectos positivos y aspectos adversos	13
Sector Financiero	Tasas de interés e inclusión financiera	16
Sector Externo	¿Cuál es la balanza comercial real del Paraguay?	18

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, setiembre de 2013

CARTES SIN ESTADO DE GRACIA: LAS URGENCIAS DE SIEMPRE YA LO ACOSAN

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

EL PRESIDENTE CARTES NO TENDRÁ ESTADO DE GRACIA. ESE TIEMPO DE INDULGENCIA QUE SE DA A TODO NUEVO MANDATARIO ANTES DE CRITICARLO. HAY VARIOS FRENTES ABIERTOS, MEJOR, INCENDIOS QUE APAGAR, APENAS INICIADO SU MANDATO: EL DEL PARTIDO COLORADO, EL DEL PARLAMENTO Y LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL, EL INTERNACIONAL, EL SINDICAL Y LA INSURGENCIA... EL PRESIDENTE CARTES ESTÁ TOMANDO EL TORO POR LAS ASTAS. CONCURRE, CONVENCE, VENCE O RETROCEDE, ESPERANDO MEJOR MOMENTO PARA SU CONTRA OFENSIVA. PERO NO ES BAJA LA COMPLEJIDAD DE LA HERENCIA QUE DEBE ADMINISTRAR PARA IMPRIMIR ALGÚN NUEVO RUMBO. LAS URGENCIAS DE SIEMPRE ESTÁN MÁS ACTUALES QUE NUNCA.

En primer lugar, lo que se llama responsabilidad fiscal es, en realidad, menos que eso. No es irresponsabilidad fiscal, es el derecho al chantaje parlamentario para obtener favores partidarios o personales a cambio. Comenzó con Wasmosy hace unos 20 años y no cejó desde entonces. El parlamento entiende que la democracia consiste en la búsqueda insaciable y sin escrúpulos de incidencia, a costa de lo que sea, eso incluye el derecho a impedir gobernar al Ejecutivo. El fracaso de los gobiernos ha sido el ideal de los opositores. Y como desde la democratización del país hay una oposición poderosa, predominó el fracaso de los gobiernos y, con ellos, de nuestro Estado fallido o paraíso fiscal. Si las iniciativas de los presidentes han tenido buenos momentos, liderazgo, éxitos más y éxitos menos, en general los gobiernos democráticos han podido hacer poco por el país, aparte de no violar los derechos humanos elementales. Esta aparente 'guerra florida' entre los poderes del Estado, y la impotencia estatal resultante, parecen ser la manera de mantener al Paraguay sin cambios. Sirve para que el Estado no se haga cargo de invertir ni en su gente ni en su infraestructura. Es el río revuelto por el mismo pescador que gana con ello.

La restauración de los vínculos internacionales –quebrados por el golpe parlamentario– es otra carga pesada. El gobierno saliente realizó tanto daño, con tan poca responsabilidad, en nombre de un libreto tan chauvinista, que es difícil sacar ahora la pata que fue metida. La realidad urge: por ejemplo, el Paraguay deberá pagar próximamente millones de dólares a PDVSA. Entonces, el soberanismo diplomático resulta oneroso, al menos si se quiere gobernar –como

aparenta Cartes- y no simplemente hacer una pasantía, a lo Franco. Mercosur y Unasur son vecinos, no se puede cambiar de geografía y de vecinos, ni de océano, el Pacífico está al otro lado. La fantasía de mudarnos de alianza no es factible. Además, los vecinos lo tienen claro: con un presidente electo no hay problemas. Con uno golpista no hay trato. Cartes no puede permanecer eternamente fiel a la pifiada de los que le antecedieron, si quiere defender intereses nacionales.

El conflicto sindical no tiene mayores decibeles. El problema no está en que los sindicalistas pidan demasiado, sino, en realidad, en que piden demasiado poco. Es una demanda excesivamente corporativa, quieren aumentos y el resto no interesa. No hay intereses del asalariado, sino un conjunto incontable de centrales y sindicatos fragmentados, lo que suscita poca simpatía. El gremio docente es indiferente al contenido de su trabajo, cuando se trata del destino de los niños y niñas. La mala educación no aflige a los maestros, a pesar de ser ellos, no los culpables, pero sí los protagonistas del mal. La prensa pudo hacer notar que las huelgas dañan a la educación. Los docentes no pueden probar que lo que hacen tiene como uno de sus fines el mejorarla.

La insurgencia del E.P.P. comparte y se reparte, con la mafia y con los latifundistas, los espacios donde hay ausencia del Estado y quiebre de la ciudadanía. En el Norte la gente no piensa que el Estado es mejor que la mafia, los latifundistas y el E.P.P. Los ven muy parecidos. Para el norte el Estado fue el fracasado 'Eje Norte de Colonización', fue la marginación de los planes de desarrollo, fue la violenta disolución no sólo de las Ligas Agrarias, que eran instituciones, sino de las Comunidades, como Jejuí, colonias arrasadas por las Fuerzas Armadas, con armas de guerra, convirtiendo en refugiados a su desvalida e indefensa población. No es sólo la ausencia del Estado, es el perjuicio del Estado lo que creó el clima del EPP, con la ayuda de la mafia y del poder terrateniente que sabe exportar pero no sabe pagar impuestos. Las víctimas dicen que hay cerca de un centenar de campesinos muertos en manos de los latifundistas en los últimos años. Llevar tanques de guerra a la zona del Norte, militarizar el territorio, es como usar cañones para matar mosquitos. Los daños colaterales pueden ser más contundentes que los daños al adversario.

La protesta colorada contra su propio gobierno desde la misma largada es un síntoma quizás auspicioso pero también peligroso. Es auspicioso porque pone en evidencia que el clientelismo resulta ya impagable. Una cosa era el clientelismo de antes, otra es el que exige un partido que tiene al 60% de los afiliados. Antes un voto costaba 10 mil guaraníes, hoy puede sobrepasar los 100 mil. Y son más y más numerosos lo que piden 'ayuda', en dinero o en cargos. El clientelismo es la política social facciosa de un país con déficit de política social. Es la peor manera de ayudar a la gente. Pero hay algo peor que eso: no hacer nada por ellos en un país de menesterosos. El temor colorado es que Cartes desmantele el clientelismo y no haga política social. Que no haya

ni siquiera clientelismo, sino, pura y simplemente, una nueva y más egoísta privatización del Estado. Esta vez no se privatizaría lo público a través de las seccionales, como es lo tradicional. Sino que se privatizaría y colonizaría el Estado con empresas. Lo que puede ser todavía peor.

VERÓNICA SERAFINI

EL VACÍO DE UN ESTADO SOCIAL ESTÁ SIENDO OCUPADO POR UN ESTADO PUNITORIO Y REPRESOR

DURANTE LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS EL PAÍS HA SIDO TESTIGO DE LO QUE PARECIERA SER UN INCREMENTO DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL REFLEJADO EN EL ASESINATO DE DIRIGENTES CAMPESINOS VINCULADOS A LA LUCHA POR LA TIERRA, ATAQUES DE UN GRUPO ARMADO, VARIOS SECUESTROS, VIOLENCIA JUVENIL EN LAS ESCUELAS Y CANCHAS DE FUTBOL Y EN LA INSEGURIDAD CIUDADANA.

Según la evidencia empírica latinoamericana, todos estos hechos están vinculados, de alguna u otra manera, con los altos niveles de desigualdad y la consecuente exclusión que hay en el país. Estas desigualdades tienen como base una cultura de la negación del otro, que se traduce en la desvalorización y el desprecio a las características propias de quienes son diferentes: campesinos, indígenas, jóvenes, pobres. Las desigualdades tienen como principal consecuencia la violación de los derechos humanos: a la alimentación, a la salud, a la educación, a la seguridad social, a las libertades políticas, entre otros. No es de extrañar, entonces, la emergencia de sentimientos de frustración, manifestaciones que reivindican derechos y hasta conductas anómalas y violentas.

Para hacer frente a estas desigualdades, y a la inestabilidad social y política que se genera en ellas, los países han implementado, básicamente, dos tipos de estrategias. Una dirigida a las causas, que pone énfasis en las políticas públicas que buscan disminuir la desigualdad ampliando la cobertura de los programas sociales y económicos y mejorando su calidad. La otra ataca las consecuencias, que privilegia políticas de seguridad que tratan de reprimir las diversas formas en que la conflictividad social se manifiesta.

El Estado paraguayo pareciera que viene llenando el vacío que deja el Estado social con un Estado punitorio y represor donde, en lugar de solucionarse con la vigencia de los derechos fundamentales, las consecuencias de las profundas desigualdades acumuladas por décadas se castigan aún más con represión y prisionización.

La ejecución presupuestaria de la última década da pistas para confirmar la hipótesis anterior. Las siguientes escandalizarían en cualquier país medianamente desarrollado. Mientras que en 2012 gastamos G 153.000 por persona en atención primaria de la salud, G 1.590.000 por niño y niña en la escuela y G 1.864.000 en la niñez que sufre hambre; una persona privada de libertad (en la cárcel) le cuesta al país G 16.135.000 sólo en materia penitenciaria (sin incluir los gastos del sistema judicial). Este altísimo gasto, además, se da en un contexto de vida infrahumana de las personas reclusas.

GASTO POR PERSONA EN LA POBLACIÓN META DEL PROGRAMA (GUARANÍES)

GASTO POR PERSONA	GASTO PROMEDIO 2012
Una persona privada de libertad (MJT)	16.135.000
Una persona con atención primaria de la salud (MSPBS)	153.000
Una familia con Tekoporá (SAS)	1.864.000
Una finca con asistencia técnica agropecuaria (MAG)	2.831.000
Un niño/a en la EI y EEB (MEC)	1.590.000

El gasto en 2012 es el resultado de años de aumento del gasto en áreas que poco contribuyen a erradicar las causas de la desigualdad y la pobreza. Y que, por el contrario, podrían estar contribuyendo a empeorar la situación de desigualdad. No hay más que leer los periódicos para darse cuenta de que quienes van a la cárcel no son los grandes delincuentes o corruptos, sino la población que cuenta con menos oportunidades de lograr asistencia jurídica de calidad y sin relaciones personales para conseguir que la aplicación de la ley se ajuste a su condición socioeconómica.

Así, el Poder Judicial, aumentó su gasto por persona en 496,6% mientras que los de seguridad nacional (principalmente Ministerio de Defensa) y seguridad interior (Ministerio del Interior) lo hicieron en 276,6% y 315,9% respectivamente. Se puede observar que el gasto dirigido a la lucha contra la pobreza (SAS, SNNA) de manera directa apenas aumentó 122,6%, el de educación (MEC) lo hizo en 193,9% y el de agricultura familiar campesina (MAG) en 180,2%. Si bien el gasto en Relaciones Laborales tuvo un fuerte incremento, como se podrá ver, es porque en 2003 tenía un presupuesto prácticamente inexistente y aún hoy es así. ¿Qué política laboral se puede realizar gastando G 11.647 por persona? Nuevamente podemos ver que gastamos más en prisionización por persona (G 16.943) que en política laboral (G 11.647). El gasto en salud fue el único que superó el promedio general de aumento, pero aún se mantiene relativamente bajo para las necesidades de un país como el Paraguay, que se ubica entre los de mayor mortalidad materna e infantil en América Latina.

EVOLUCIÓN DEL GASTO POR PERSONA ENTRE 2003 Y 2012 (GUARANÍES CORRIENTES)

FUNCIÓN/MINISTERIO	2003	2012	AUMENTO 2003/2012
Judicial	55.321	330.050	496,6%
Seguridad nacional	51.834	195.183	276,6%
Seguridad interior	67.835	282.150	315,9%
Reclusión y corrección	5.995	16.943	182,6%
Salud	121.371	808.500	566,1%
Promoción y acción social	271.681	604.877	122,6%
MEC	249.495	733.376	193,9%
Relaciones laborales	2.254	11.647	416,8%
MAG (AFC)	37.443	104.901	180,2%

Mirando estas cifras no debería sorprendernos la situación actual del país. Lo peor es que no estamos aprendiendo de estos resultados y vamos a cerrar el año 2013 con la misma estrategia para solucionar problemas cuyas respuestas están en las políticas sociales y de generación de empleos y no en la militarización ni la prisionización.

INFRAESTRUCTURA Y LOGÍSTICA PARA EL DESARROLLO

DIONISIO BORDA

LA ESCASA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA, PRINCIPALMENTE VIAL, Y LOS ALTOS COSTOS DE LOGÍSTICA, BÁSICAMENTE ALMACENAMIENTO Y TRANSPORTE, CONSTITUYEN SERIOS OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE E INCLUSIVO DEL PARAGUAY. LA SUPERACIÓN DE ESTAS BARRERAS DEMANDARÁ UN CONJUNTO DE MEDIDAS, MÁS ALLÁ DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA.

OBSTÁCULOS PARA EL DESPEGUE

En el último informe sobre Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, el Paraguay descendió de la posición 116 al puesto 119, lo que significa un empeoramiento de las condiciones de competitividad del país. Como en años anteriores, entre los cuatro obstáculos más importantes para hacer negocios en el Paraguay, aparece en el cuarto lugar el suministro inadecuado de infraestructura física, según la percepción del sector empresarial. Este hecho no resulta nada extraño, es parte del discurso cotidiano.

Recientemente un experto de un organismo multilateral indicaba que de los 32 mil kilómetros de la red vial del Paraguay, solo el 15% está pavimentado. A este muy bajo índice se suma el hecho que las rutas no pavimentadas no son caminos de todo tiempo. La proporción de vías de todo tiempo y de rutas asfaltadas es de 3 a 1 en la región, mientras que en el Paraguay es de apenas 1 a 1. El informe señala, además, que el Paraguay asigna pocos recursos para nuevas rutas y trabajos de rehabilitación y casi nada para los trabajos de mantenimiento.

El gran despegue económico del último decenio no hizo que el Estado destine más recursos financieros al mejoramiento de la red vial, el que ni siquiera prestó atención al mantenimiento de las rutas existentes. La falta de acceso vial de todo tiempo es más grave para los pequeños productores agrícolas que se encuentran prácticamente aislados físicamente de los centros comerciales.

Otro problema recurrente es el descenso del nivel de las aguas de la principal vía de acceso comercial: el Río Paraguay. La Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP) enfrenta este problema crónico todos los años con un trabajo realizado a medias y sin sentido de previsión, y mucho menos con la intención de encontrar una solución estructural. Esta falta de plan y estrategia del Estado en el manejo de la hidrovía constituye otro escollo para el desarrollo.

La mediterraneidad es también otro sobrecosto para producción, debido a la escasa infraestructura y a los altos costos de logística. Según una encuesta nacional de logística recientemente aplicada, el costo en el país es de 11,9%, conformado principalmente por almacenamiento y transporte. El Paraguay debe hacer el esfuerzo de bajar este elevado costo al promedio de la región que es de 6,5%.

Los países que lograron un desarrollo económico reciente, como los asiáticos, encararon un sostenido aumento de la inversión bruta de capital, llegando a niveles del 40% del Producto Interno Bruto (PIB) frente a un promedio de América Latina que está en el orden de 20%. Nuestro país tiene un coeficiente más bajo, de alrededor de 18%, ligeramente superior en los dos últimos años. Pero, si separamos la inversión por su origen público o privado, encontramos que en el Paraguay la inversión pública ronda el 3% del PIB, la mitad del promedio de la región latinoamericana.

SOLUCIONES POSIBLES

Está visto que el gran desafío para el desarrollo de nuestro país y de la región, junto con la acumulación de capital humano, es la inversión de capital físico. La integración interna y externa requiere de un esfuerzo continuo de inversiones de capital. Una respuesta a este desafío es la asociación público-privada para financiar las obras de infraestructura con capitales privados. Este mecanismo ha sido usado por la mayoría de los países de la región que tienen niveles de inversión pública mucho más elevados que el nuestro.

Pero no se debe perder de vista que en esta modalidad de hacer políticas públicas hay experiencias positivas y negativas. En primer lugar, debe cuidarse muy bien que los términos de los contratos concilien adecuadamente el carácter de bien público de las obras y la razón privada de generar ganancias, aprendiendo de los casos de pérdidas para el Estado y la sociedad cuando no se puso la debida atención a la naturaleza de estos emprendimientos. Hay que saber, en segundo lugar, que la preferencia de las inversiones estará dirigida a los proyectos que generen mayor rentabilidad, dejando de lado los proyectos socialmente necesarios. Y, en tercer lugar, que la iniciativa privada nunca va a ser suficiente para satisfacer los déficits de infraestructura; la misma puede complementar pero no sustituir las inversiones públicas.

Otro mecanismo de financiamiento de las inversiones puede ser el endeudamiento público. El Paraguay tiene un bajo coeficiente de deuda, fácil acceso a los préstamos de los organismos multilaterales y bilaterales y, más recientemente, la opción de colocar bonos en los mercados bursátiles internacionales.

Además de cuidar que las condiciones de financiamiento sean convenientes para el país, se debe prestar mucha atención a la capacidad de pago en el tiempo, considerando que la baja presión tributaria limita el poder de endeudamiento del Paraguay. En efecto, la presión impositiva de sólo 13% del PIB, muy por debajo de la carga tributaria del 20% del PIB en la región, pone un techo bajo a la capacidad de endeudamiento de nuestro país.

Las necesidades de financiamiento de las obras de infraestructura, en una perspectiva de mediano plazo, nos obliga a pensar en un nuevo arreglo fiscal para que aumente sustancialmente los ingresos tributarios haciendo que quienes ganan más -que por general son también los que más se benefician de las inversiones públicas- contribuyan más.

En definitiva, las soluciones posibles a la escasa inversión pública pasan por destinar a ellas más recursos genuinos del Tesoro, por aumentar en forma prudente el endeudamiento vis a vis la presión tributaria y por emplear con criterio patriótico la asociación público-privada.

JULIO RAMÍREZ

LA REFORMA FISCAL: ASPECTOS POSITIVOS Y ASPECTOS ADVERSOS

FINALMENTE TUVIERON ECO POSITIVO LAS CRÍTICAS Y OPINIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE REFORMA FISCAL¹ APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LA CÁMARA DE SENADORES INTRODUJO CAMBIOS Y MEJORAS SUSTANCIALES A DICHO PROYECTO LEGISLATIVO, PERO ¿TENDRÁ DICHA LEY LA POTENCIALIDAD PARA INCREMENTAR EFECTIVAMENTE LOS EXIGUOS IMPUESTOS RECAUDADOS DEL AGRO Y PARA MEJORAR LA JUSTICIA TRIBUTARÍA?

El cuestionamiento surge del análisis de la ley aprobada por Senadores, en cuya estructura persisten algunos elementos sumamente delicados que podrían restar eficacia en la capacidad recaudadora del instrumento legal sancionado por el Congreso.

Antes que nada, cabe mencionar que existen dos aspectos positivos de la nueva propuesta de Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias (IRAGRO). En primer lugar, el hecho de que se hayan establecido límites más claros para cada grupo de contribuyentes, exigiendo a los que tienen mayores ingresos anuales (superiores a mil millones) que presenten su declaración vía régimen contable, que es el más apto para el control de la contabilidad de los productores de mayor tamaño por la Administración Tributaria.

El siguiente aspecto positivo es que, con el fin de *“garantizar la competencia en el mercado, favorecer la libre concurrencia y garantizar la recaudación tributaria”*, la ley dispone que los valores de las exportaciones se ajusten a los precios de mercado *“de público y notorio conocimiento”* para establecer la base de liquidación del IRAGRO.

Esta medida tiene el propósito de evitar que las empresas vinculadas oculten las rentas de fuente paraguaya. Actualmente, las empresas agroexportadoras declaran una Renta Neta muy baja. En el año 2010 el promedio declarado por el sector fue de sólo 3%, mientras que, analizando los precios de venta finales en las bolsas de comercio internacionales, y considerando los costos de transporte, la Renta Neta no puede ser menor al 20%.

¹ Que modifica disposiciones de la Ley Nº 125/92 “Que establece el nuevo régimen tributario” y dispone otras medidas de carácter tributario.

Este desfase viene del denominado “*precio de transferencia*”. Las empresas agroexportadoras que operan en el país compran la cosecha de los productores nacionales y luego la venden a empresas internacionales vinculadas. Como se trata de subsidiarias de una misma compañía multinacional, simulan el precio de venta del producto (precio de transferencia) y declaran valores muy bajos². Con el sistema de ajuste de precios se da un primer paso para que estas empresas declaren una mayor renta por las operaciones intra-firma.

De otro lado, un aspecto negativo de la nueva Ley de Reforma Fiscal es que persisten importantes deducciones. Quienes se encuentren en el régimen de liquidación del contribuyente rural, cuyos ingresos se encuentran entre G 500 millones y G 1.000 millones anuales, para el cálculo de su Renta Neta podrán restar los bienes muebles del activo fijo, beneficio que no poseen los contribuyentes del Impuesto a la Renta de las Actividades del Comercio, la Industria y los Servicios (IRACIS) en ninguna categoría.

Para ese mismo régimen persiste la posibilidad de deducir los “*egresos en que incurra el contribuyente rural en apoyo a las personas físicas que exploten, en calidad de propietarios de fincas colindantes o cercanas, hasta el 20% de la Renta Neta*”. Este beneficio, se extiende a las actividades ganaderas pero la deducción será posible hasta el 20% de su Renta Bruta. Si bien se aclara que se deberá presentar la documentación de acuerdo con la reglamentación tributaria, este beneficio abre una ventana para una modalidad de evasión, dado lo difícil que será controlar los gastos aquí mencionados.

Asimismo, la ley establece³ que el 10% de todo lo ingresado por el IRAGRO será transferido a las municipalidades, para las famosas obras de infraestructura. La distribución se hará de acuerdo con la proporción de inmuebles rurales. O sea que además de los royalties y los recursos del Fonacide, ahora los municipios tienen una fuente más de ingresos, pero sin mejorar la capacidad de gestión de estos recursos y sin mecanismos que les obligue a una mayor disciplina en sus gastos.

El régimen de devolución del IVA, del 50% a los sectores exportadores de productos agropecuarios en estado natural y sus derivados, representará, a su vez, una fuerte erogación para el gobierno, que probablemente afectará con mucha fuerza la eficacia del impuesto, según estimaciones preliminares de algunos analistas.

Los números finos solamente se sabrán cuando los mecanismos de la devolución se reglamenten, pero el manejo de expedientes para la devolución del IVA podría multiplicarse por cuatro o por cinco, lo que haría técnicamente imposible para la Administración Tributaria manejar semejante volumen de trámites.

² Bellasai G., Jara A. (2013) “Reorientar el Sistema Tributario hacia la Equidad: un Imperativo para el Desarrollo”. Nota de Política Número 11. Paraguay Debate. CADEP.

³ Art 39.

Mucho menos será posible aplicar los mecanismos de declaración acelerada *“presentando garantía bancaria, financiera o póliza de seguros, conforme al texto redactado por la Administración Tributaria con el asesoramiento del Banco Central del Paraguay”*⁴. Además, la mora en la devolución del IVA por fallas administrativas implicará que el Estado pague intereses *“a calcularse por día”*, o sea, un nuevo costo para el erario público.

Por último, se sabe que actualmente existe una fuerte debilidad del Ministerio de Hacienda para controlar 164.000 contribuyentes del IRACIS, donde existe una elevada evasión⁵. Las dificultades para la fiscalización de los 70.000 actuales contribuyentes del Imagro son aún más graves. Si se cumplen las estimaciones y se agregan otros 80.000 contribuyentes agropecuarios, el IRAGRO tendría una base de 150 mil contribuyentes. La imposibilidad de realizar un efectivo seguimiento de esa cantidad de contribuyentes, pone en duda que realmente se puedan recaudar las sumas siderales estimadas por los propulsores del tributo, del orden de los US\$ 150 millones al año.

La sumatoria de los aspectos positivos y negativos de la nueva Ley de Reforma Fiscal ponen en entredicho, nuevamente, el esperado sustancial aumento la presión tributaria. Así, la injusticia social podría permanecer intacta al ser los contribuyentes con menores ingresos los que, en su conjunto, sigan contribuyendo con más fuerza a financiar el pesado aparato estatal.

⁴ Art. 88.

⁵ Ibid 2.

TASAS DE INTERÉS E INCLUSIÓN FINANCIERA

CARLA
BOGADO YUBI

LA TASA DE INTERÉS ES, SIN LUGAR A DUDAS, UNO DE LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DENTRO DE UNA ECONOMÍA. DEPENDIENDO DEL NIVEL QUE ASUMA, ELLA PUEDE INCENTIVAR AL AHORRO, DESALENTAR EL CONSUMO, MOVILIZAR INVERSIONES O ATRAER CAPITALES. TAMBIÉN ES DE FUNDAMENTAL IMPORTANCIA PARA LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA DE TODO BANCO CENTRAL.

En el mes de agosto el Banco Central del Paraguay (BCP) anunció la unificación de límites de las tasas de interés usurarias. Desde setiembre ya no existen topes de tasas de interés diferenciados por plazos de los créditos, sino un único techo que es muy próximo a la tasa máxima que se aplicaba a las operaciones a 90 días. Por ejemplo, hasta agosto la tasa de interés de un crédito en guaraníes a un plazo mayor de 1 año no podía sobrepasar el 38,32%. Con la nueva normativa esta tasa de interés queda fijada en 56,21%, lo que supone un incremento de un poco menos de 20 puntos porcentuales.

PLAZOS	MONEDA LOCAL		MONEDA EXTRANJERA	
	AGOSTO	SETIEMBRE	AGOSTO	SETIEMBRE
Hasta 90 días	56,52%	56,21%	16,03%	17,03%
Hasta 180 días	35,50%	56,21%	14,86%	17,03%
Hasta 365 días	37,99%	56,21%	16,27%	17,03%
Mas de 1 año	38,32%	56,21%	16,91%	17,03%

Fuente: Banco Central del Paraguay

En opinión de algunos analistas y ejecutivos de entidades financieras, esta medida será beneficiosa para el acceso y uso de productos financieros, pues, con los nuevos niveles de tasas de interés, podrán acceder a préstamos y servicios del sector financiero formal personas que anteriormente no calificaban como sujetos de crédito. Se asume, así, que podría duplicarse la cantidad de personas que anualmente accede al sistema financiero formal.

La decisión del BCP de elevar los límites de las tasas de interés que se consideran usurarias puede ser interpretada como una medida que aliente a las instituciones financieras a asumir mayores riesgos, para que abran su oferta de préstamos a clientes que, por su perfil informal, hoy se ven obligados a buscar otros canales de financiamiento. Una mayor tasa de interés les permitirá cubrir niveles de morosidad más elevados, que de hecho es muy factible cuando se trata de clientes informales.

Si bien esta situación tiene la aceptación del sector financiero, también es vista con sospecha por otros sectores de la economía, pues los exiguos ingresos de una parte de la población, y las bajas utilidades de las microempresas, podrían resultar insuficientes para amortizar préstamos con tasas de intereses tan elevadas. Pero no debe olvidarse que estas personas y empresas que no se encuentran en el circuito formal del crédito acceden al financiamiento a través de otras entidades comerciales, como las casas de ventas de electrodomésticos y las casas de crédito, que usualmente cobran elevados intereses.

Aunque muchos podrían criticar el hecho de que se permita aplicar mayores tasas de interés a los créditos, la medida tiene un objetivo que apunta más al largo plazo, que es la bancarización de un sector muy informal. Con el transcurso del tiempo, la bancarización de sectores informales podría resultar en una mayor educación financiera, en la formalización de la economía y, por consiguiente, en el mejoramiento de los perfiles de riesgo que, finalmente, se debería traducir nuevamente en tasas de interés menores.

Sin embargo, no debe olvidarse que, si bien ayudará a la inclusión financiera, la simple elevación de las tasas de interés no será la solución sí sola. También se necesita realizar un arduo trabajo en establecer políticas que apuntalen a un sector empresarial más organizado y que mejoren los mecanismos de control. Por ejemplo, la contratación de personas en negro, que no les permite acceder a documentos que avalen sus ingresos, así como la no facturación o la subfacturación de las ventas en las empresas para no pagar impuestos, afectan negativamente a la concesión de créditos de consumo y a las empresas, respectivamente.

Mientras no exista un trabajo coordinado entre las diferentes instituciones del Estado, en este caso entre el Ministerio de Hacienda, el Banco Central del Paraguay y el Ministerio de Justicia y Trabajo, todo esfuerzo por lograr una mayor inclusión financiera y la consiguiente formalización de la economía tendrá un impacto limitado.

¿CUÁL ES LA BALANZA COMERCIAL REAL DEL PARAGUAY?

FERNANDO MASI

POR EL LAPSO DE UN AÑO EL CADEP HA TRABAJADO, A TRAVÉS DE SU OBSERVATORIO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL (OBEI), PARA DEMOSTRAR CUÁN IMPORTANTE ES TENER CIFRAS REALES DE NUESTRO COMERCIO EXTERIOR, NO SOLO PARA LOS ANÁLISIS, SINO TAMBIÉN PARA LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES DEL PARAGUAY. SIN EMBARGO, LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES PRESENTADAS POR EL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY (BCP) CONTINÚAN ARROJANDO DIFICULTADES.

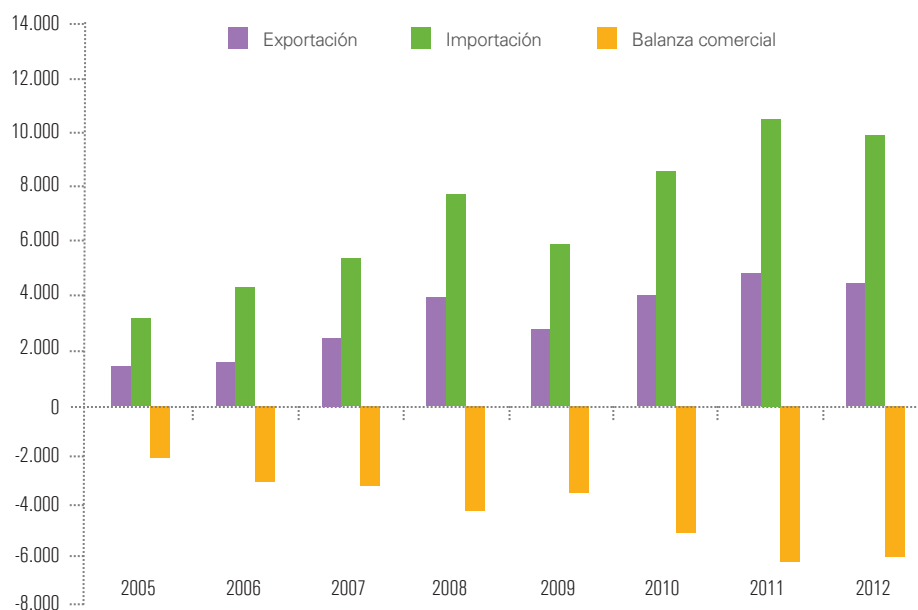
El esfuerzo del OBEI se ha orientado a dos objetivos, complementarios entre sí, que tienen relación con las ventas externas del Paraguay. El primero de estos objetivos ha sido transparentar las cifras reales de la balanza comercial del Paraguay, teniendo en cuenta el volumen y el valor de las reexportaciones como una importante fuente de ingreso de divisas al país.

Es decir que la reexportación, consistente en las ventas externas de productos no originarios del Paraguay¹, al ser nacionalizadas en la aduana del país, debía sumarse al total de exportaciones de productos originarios del Paraguay para reflejar el total de ingresos de divisas por comercio exterior y compararlos así con el total de importaciones del país o, lo que es lo mismo, el total de egresos de divisas por comercio exterior.

Durante muchos años los informes económicos mensuales del BCP presentaban en su tópico de comercio exterior una balanza comercial sin los cálculos de reexportación, arrojando, de esa forma, un déficit comercial pronunciado y significativo como se observa en el Gráfico 1.

¹ Son productos de consumo suntuario (electrónica, relojes, equipos de informática, zapatos y ropas deportivas, etc.) importados mayormente del sudeste asiático y vueltos a exportar al Brasil.

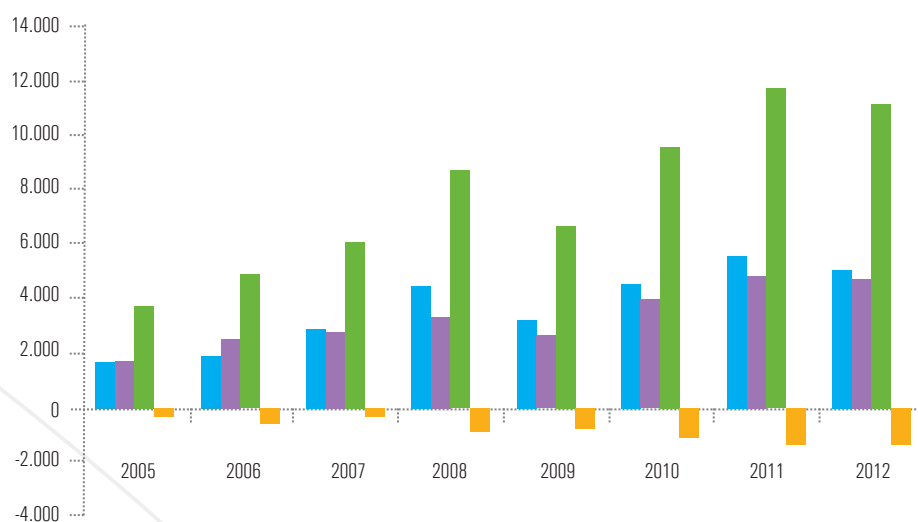
**GRAFICO 1. PARAGUAY: BALANZA COMERCIAL
(EN MILLONES DE US\$)**



Fuente: BCP-Base de Datos OBEI-CADEP.

Como las reexportaciones han alcanzado un valor global casi similar al total de exportaciones genuinas (productos originarios) del Paraguay, sería muy lógico explicitar cada una de ellas y sumarlas, lo que, como resultado del nuevo total de exportaciones, arroja una balanza comercial que no es altamente deficitaria, como se observa en el Gráfico 2.

**GRAFICO 2. PARAGUAY: BALANZA COMERCIAL INCLUIDAS
LAS REEXPORTACIONES (EN MILLONES DE US\$)**



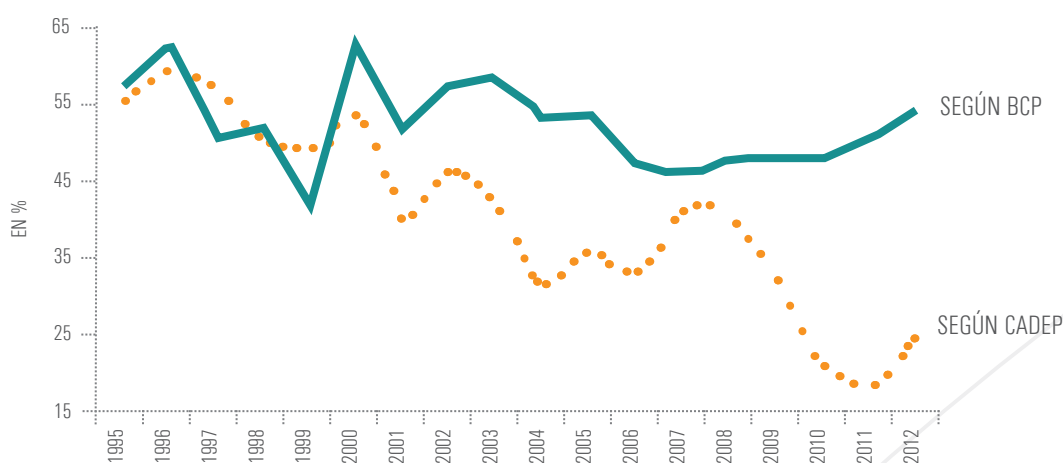
Fuente: BCP-Base de Datos OBEI-CADEP.

Este último análisis es lo que ha venido haciendo el OBEI en varios informes, insistiendo en la necesidad de entender las implicancias de las reexportaciones en el comercio exterior del Paraguay y el desafío que el mismo constituye para la orientación de su política comercial, particularmente en relación al Mercosur. Esto es así porque al analizar la balanza comercial real con el Mercosur, las reexportaciones deben formar parte de la misma, desde el momento en que el destino total de estas últimas es el Brasil. De esta forma se puede afirmar, en primer lugar, que el Paraguay nunca ha tenido una balanza deficitaria con el Mercosur. Pero, en segundo lugar, que el superávit comercial con el Mercosur no es el resultado de la capacidad paraguaya de vender productos originarios del país al bloque, sino productos extranjeros².

Los técnicos del BCP han reconocido la necesidad de hacer explícito los valores de reexportación en la balanza comercial del Paraguay y a partir de este año comenzaron a presentar sus informes de comercio exterior en forma más completa y con un renglón específico sobre las reexportaciones anuales.

El segundo objetivo del OBEI ha sido indagar en profundidad los reales destinos (países y bloques) de nuestras exportaciones, pues aparecían serias sospechas sobre los valores reales de commodities agrícolas exportados al Mercosur, registrados por Aduanas e incorporados por el BCP en sus estadísticas de comercio exterior. Para ello el OBEI aplicó una metodología específica que dio como resultado el peso específico y real de los mercados de destino de las exportaciones paraguayas desde 1995 hasta 2011. De esta forma, por ejemplo, se comprobó que la participación real del Mercosur en las exportaciones totales del Paraguay venía disminuyendo en la última década, mientras las cifras oficiales mostraban lo contrario.

GRAFICO 3. MERCOSUR RESPECTO AL TOTAL EXPORTADO POR PARAGUAY



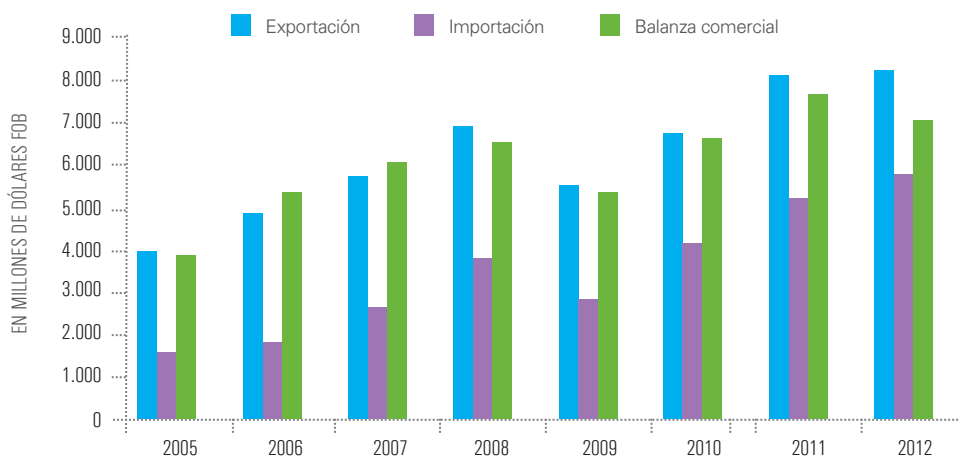
Fuente: BCP-Base de Datos OBEI-CADEP. Año 2012. No se incluyen las reexportaciones.

² Las cifras indican que cerca del 80% de las ventas paraguayas al Mercosur corresponden a "bienes no originarios" o de "reexportación", mientras que el 20% restante es esfuerzo nacional concentrado en la venta de productos paraguayos originarios. O sea, en todo este tiempo el país ha dedicado un gran esfuerzo para vender al Mercosur productos asiáticos más que productos paraguayos. El hecho ha pasado desapercibido desde el momento que las estadísticas nacionales no la reportaban.

También este año el BCP ha comenzado a depurar su base de datos para corregir distorsiones de las cifras oficiales de exportación en cuanto a mercados de exportación. Es así como, por ejemplo, las cifras oficiales de exportación de bienes al Mercosur, acumuladas en el primer semestre de 2013 son bastante similares a las cifras de la base de datos OBEI-CADEP. Sin embargo, el BCP ha decidido, además, incorporar como un “bien” de exportación la venta de energía hidroeléctrica, que en su totalidad se dirige a los países del Mercosur. Con esta decisión, el Mercosur se vuelve a convertir automáticamente en el principal destino de las exportaciones paraguayas de acuerdo con las cifras oficiales.

Si a las exportaciones de energía eléctrica al Mercosur se agregan las reexportaciones y las exportaciones de bienes nacionales a ese bloque, el superávit de la balanza comercial con el Mercosur se incrementa aún más.

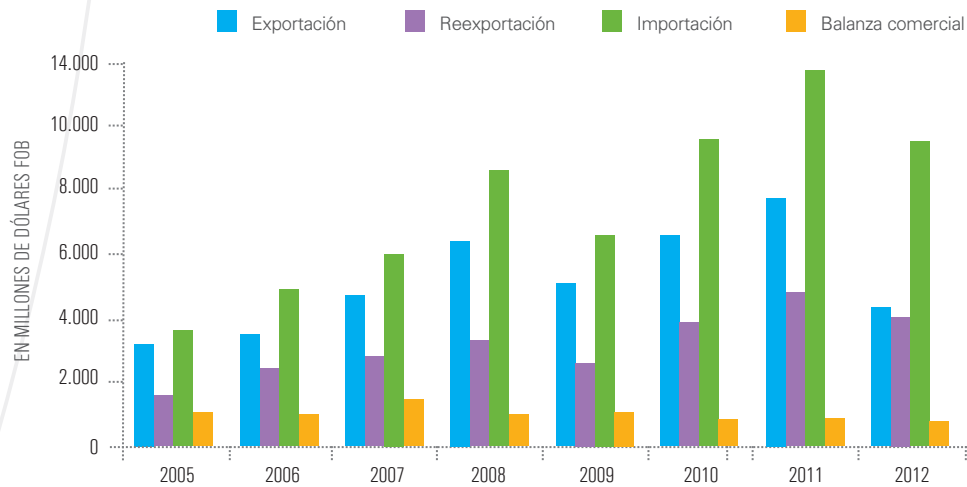
GRAFICO 4. PARAGUAY: LA BALANZA COMERCIAL CON EL MERCOSUR INCLUIDAS LAS REEXPORTACIONES



Fuente: Dentro de las exportaciones se incluyen a las reexportaciones.

Pero no solamente eso, al adicionar la venta de energía eléctrica como parte de las exportaciones, la balanza comercial paraguaya, históricamente deficitaria, se torna ahora “históricamente” superavitaria. Este resultado se torna incompatible con la teoría y la evidencia empírica internacional, indicando que las estadísticas oficiales del sector externo tienen fallas más profundas que van más allá de la inclusión de las reexportaciones y la venta de energía eléctrica.

GRAFICO 5. BALANZA COMERCIAL INCLUIDA LA VENTA DE ENERGÍA HIDROELÉCTRICA



Fuente: Banco Central del Paraguay (BCP).

La decisión de incluir la venta de energía eléctrica como parte de las exportaciones del Paraguay merece, sin embargo, varios comentarios. Si bien este rubro aparece como parte del intercambio mundial de bienes, constituye solo el 0,2% del comercio mundial de acuerdo con COMTRADE (Naciones Unidas). Además, no se trata de un bien tangible como lo pueden ser otros rubros generadores de energía como el petróleo y el gas o los combustibles en general. En tercer lugar, en el caso del Paraguay no se trata de un bien transado en mercados libres regidos por las leyes de la oferta y la demanda, sino más bien es una operación de “cesión” de ese bien. Es decir, no presenta las características de un bien exportable regular, como la soja o la carne, que puede ser colocado libremente en cualquier mercado regional o mundial y regido por el precio de la oferta y la demanda. La venta de energía eléctrica paraguaya se basa en tratados internacionales que la hacen cautiva de dos países de destino y su precio no se rige por valores de mercado sino por acuerdos que, incluso no son revisables.

La producción de energía, sea ella hidroeléctrica u de otro origen tiene como destino principal el mercado interno de los propios países productores, dada su alta demanda como bien de consumo y como insumo productivo. Eso explica la exigua participación de este bien en el comercio mundial. En el caso de Paraguay, los grandes excedentes de Itaipú y Yacyretá permitieron la venta externa de la electricidad. Sin embargo, de acuerdo con las proyecciones del crecimiento de la demanda interna de la Administración Nacional de Electricidad, la venta externa de energía eléctrica podría reducirse drásticamente en los próximos diez años, con lo que el Paraguay volvería a experimentar su “histórico déficit comercial”.

Más allá de una razón estadística, que también puede ser discutible ¿cuál es el propósito de incluir la energía eléctrica como parte de las exportaciones de bienes del Paraguay? ¿Acaso demostrar que siempre hemos sido superavitarios comercialmente? Es muy fácil probar que este “superávit” comercial se basa en la venta de bienes extranjeros (reexportación) y de energía eléctrica (bien intangible y temporal). Pero ello sigue revelando que el Paraguay todavía carece de la capacidad de ser comercialmente superavitario basado únicamente en la producción de bienes tangibles y en el aumento de la oferta exportable de los mismos. Para esto último se requiere de un mayor uso interno de la energía eléctrica y no precisamente de su venta a los vecinos.



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