

ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA
Y SOCIEDAD



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	Se adelanta el fantasma de la reelección	4
SOCIAL	Políticas de Cuidado: compromiso con un contrato social intergeneracional	7
ECONOMÍA Sector Real	Migración y Remesas	10
Sector Fiscal	Los desafíos para una reforma tributaria y la distribución de ingresos más equitativa	13
Sector Financiero	La política y el riesgo soberano	16
Sector Externo	Mercosur ¿De vuelta al bilateralismo?	18

DIRECTOR DEL CADEP:

Fernando Masi

EQUIPO EDITORIAL:

Dionisio Borda, Diego Duarte,
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

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 DE: POLÍTICA, SOCIAL Y ECONOMÍA. 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.

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, junio de 2015

SE ADELANTA EL FANTASMA DE LA REELECCIÓN

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

¿QUÉ OCURRE DE PRONTO EN EL ESCENARIO POLÍTICO, EN LA RELACIÓN ENTRE LOS PARTIDOS, ENTRE EL EJECUTIVO Y EL PARLAMENTO, ENTRE EL EJECUTIVO Y SU PARTIDO O ENTRE EL EJECUTIVO Y LA PRENSA, QUE ERAN TODOS TAN AMIGOS? PARECE SER UNA QUERRELLA, CUYOS TÉRMINOS NO APARECEN A LA LUZ DEL DÍA, SINO QUE HABITA EN LAS TRASTIENDAS, ENTRE LAS BAMBALINAS, EN UNA SELVA DE SOBREENTENDIDOS Y SUBENTENDIDOS. POSIBLE NOMBRE DE ESE FANTASMA: LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL.

La trayectoria del actual presidente Cartes fue silenciosa, eficaz, ordenada y discreta. Primero apoyó financieramente las candidaturas de un coloradismo derrotado electoralmente por Lugo y el liberalismo. Eso le permitió a la ANR ganar las municipales en tiempos difíciles. Porque, para un partido como el colorado, estar fuera del gobierno es un cruel destino.

Cartes conquistó luego la Junta de Gobierno y la Convención del Partido Colorado. Impulsó un cambio de los estatutos partidarios para poder candidatar a la presidencia, lo hizo y venció en la interna, así como venció cómodamente en las elecciones presidenciales. Antes había sido el árbitro que bajó el pulgar a un Lugo traicionado por los suyos. El entonces novel líder dio luz verde a la deposición del presidente, en contra de Lilian Samaniego, presidenta del Partido Colorado.

En su primer año de gobierno Cartes logró, con poco ruido y muchas nueces, una concentración de mando que no había tenido nadie en el tiempo de la democracia, después del general Rodríguez. Todas sus propuestas y leyes fueron aprobadas, todos sus vetos fueron victoriosos, como su oposición en gravar la exportación bruta de granos. Hubo luz verde para movilizar las Fuerzas Conjuntas en el Norte, a su Ley de Responsabilidad Fiscal y a su proyecto principal que es la Alianza Público Privada... Había un pacto sólido con la oposición mayoritaria liberal y con la minoría de Avanza País. Eso le daba una comfortable mayoría propia en Diputados y una fácil mayoría en Senadores.

Para más, si el discurso de Cartes, el oficial, disienta de los gobiernos anteriores en la estrategia de gobierno, no disiente en absoluto en los fines del gobierno proclamados desde la presidencia de Lugo, que son la lucha contra la pobreza; el crecimiento y la estabilidad económica; y, la apertura internacional. Y, además, tenía la indulgencia plenaria de la prensa.

En la estrategia de gobierno sí hubo un verdadero giro estratégico conservador. El nuevo gobierno se propuso dar más y también pedir más a los empresarios. Gobernar con ellos. La propuesta de alianza público privada busca el enriquecimiento privado y el bien común en la misma jugada. Que el bien común sea un buen negocio y que los empresarios tengan responsabilidad social; cuando antes habían sido, principalmente, financistas de candidaturas políticas y sustento de su gestión, mientras tanteaban capturar al gobierno para sus intereses expresados en el Estado mínimo, el paraíso fiscal, las excepciones, la tributación regresiva, el descuido ecológico y la desprotección social. O sea, la no responsabilidad social.

Con viento a favor a nivel mundial, había una fuerte expansión local en la producción agropecuaria, financiera y de la construcción, lo que se tradujo un crecimiento económico vigoroso así como en mejoría real de los niveles de la extrema pobreza y de la pobreza, que se redujo a la mitad. Todo parecía funcionar, salvo por una inercia negativa en la gestión estatal. La administración pública siempre estuvo algo engranada, aunque no con palos, pero sí con arena en las ruedas.

Hoy vemos otra película en otro canal de la realidad. Una mayoría parlamentaria cuestiona la política del Ejecutivo, le modifica la ley que le permitía gestionar las alianzas público privadas sin necesidad de negociar previamente con el parlamento. Buena parte del Partido Colorado resiste a los candidatos que son caballos del comisario, candidatos del presidente. Se forma un grupo parlamentario colorado que actúa como oposición. Esa lidia recorre el país, en las candidaturas municipales y en las candidaturas partidarias. La falta de solidaridad desencadenó infidencias, filtraciones y recriminaciones. Se denuncia y retracta el avance de la narco política, el robo en la administración pública, las expresiones fallidas del presidente y las fallas de los organismos de seguridad. La crítica se volvió epidémica. ¿Qué cosa agita las aguas políticas que se vuelven turbias? Hay un telón de fondo socio-económico. La economía local y latinoamericana ya no se beneficia de condiciones internacionales tan favorables. Las políticas de protección hacia los más vulnerables avanzaron, pero empeoró la cuestión social. La tradición clientelar-populista del coloradismo no armoniza con la propuesta empresarial público-privada del gobierno, que rompe con el anterior subcontrato social entre la economía y la política. Y, está el litigio inevitable del año electoral. Pero hay un nivel de intensidad muy grande que no se explica por todas estas circunstancias.

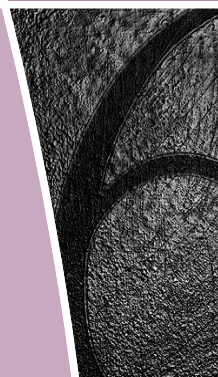
En voz baja se sospecha que es de nuevo –esta vez en forma muy precoz– el fantasma de la re-elección presidencial. El sueño que desveló a los presidentes Andrés Rodríguez, Juan Carlos Wasmosy, Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo, estaría ahora desvelando al presidente Horacio Cartes. El actual esfuerzo y la pasión del presidente Cartes destinados a controlar el Partido Colorado estarían exacerbados por ese motivo. Si no ¿para qué querría un presidente, que ya llegó al máximo y último cargo, seguir controlando el partido que ya le dio el poder y enfrentar una amenaza interna desestabilizadora para su gobierno, como fue el finado Lino Oviedo en la administración de Wasmosy o Castiglioni en la de Nicanor?

Por otro lado, se han acumulado ex presidentes políticamente activos e interesados en su reelección: Fernando Lugo, Federico Franco, Nicanor Duarte Frutos. Hay, entonces, más condiciones favorables que antes para plantear la reelección, que supone, claro, un cambio constitucional con mayoría calificada. Quizás sea esta batalla, todavía secreta, la que esté considerando el presidente, aunque actualmente afirme lo contrario. Pero antes de lanzarse, todo candidato considera esa posibilidad buscando el momento oportuno para tomar la decisión o para hacerla pública. Una desmentida desmiente poco.

Una cosa que varía en relación a sus antecesores: El fantasma suele aparecer después de los tres años de gobierno, cuando el término del mandato se aproxima, cuando comienza pensarse más en el futuro candidato que en el gobernante. Ahora no es así, el fantasma de la reelección parece llegar adelantado.

VERÓNICA SERAFINI

POLÍTICAS DE CUIDADO: COMPROMISO CON UN CONTRATO SOCIAL INTERGENERACIONAL



LAS POLÍTICAS DE CUIDADO CONSTITUYEN UN EJE CENTRAL DEL CONTRATO SOCIAL. MUESTRAN EL COMPROMISO INTERGENERACIONAL DE LA SOCIEDAD DE CUIDAR A LOS NIÑOS Y NIÑAS QUE EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO SE CONSTITUIRÁN EN LOS ACTORES PRINCIPALES DEL DESARROLLO, Y DE LA RECIPROCIDAD DEBIDA A LOS ENFERMOS Y A LOS ADULTOS MAYORES QUE EN ALGÚN MOMENTO DE SUS VIDAS CONTRIBUYERON CON NUESTRO BIENESTAR. EL CUIDADO ES LA PRINCIPAL RAZÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD. POR LO TANTO, EL ESTADO –SOCIEDAD Y SECTOR PÚBLICO- DEBE GARANTIZAR EL DERECHO A SER CUIDADO, PARA QUE ELLO NO SIGNIFIQUE MENORES OPORTUNIDADES EDUCATIVAS, LABORALES, SOCIALES Y POLÍTICAS PARA LAS MUJERES.

En las últimas semanas se sucedieron diversos tipos de noticias relacionadas con la política de cuidado, una política inexistente en el país. Un niño que salvó a sus hermanitos de un incendio estando solos en su casa mientras la madre estaba en la despensa; una iniciativa parlamentaria para extender el permiso de maternidad para lactancia y la inequívoca reacción del sector empresarial de anteponer los beneficios empresariales de corto plazo al desarrollo de los niños y niñas a lo largo de toda su vida; la negativa parlamentaria a equiparar los derechos laborales de las trabajadoras domésticas; la muerte de un niño trasplantado y la desafortunada declaración del ministro de Salud; y, el abandono en el que se encuentran los excombatientes de la Guerra del Chaco.

La teoría económica no ha prestado mayor atención al trabajo de cuidado a pesar de su relevancia en el bienestar de las familias y la reproducción de la fuerza de trabajo. Al no ser mercantilizado, no fue objeto de estudio, salvo en pocos casos como el de Gary Becker que incluso llegó a ganar un Premio Nobel de economía en 1962 por su análisis del comportamiento microeconómico de los hogares. Si la teoría económica no le dio espacio, mucho menos la economía aplicada. Un gran déficit de las cuentas nacionales es la inexistencia de mediciones sobre el valor del trabajo de cuidado en la economía.

Las políticas públicas de cuidado son relativamente recientes, aunque países como Argentina, México y Uruguay iniciaron su implementación con la instalación de los sistemas de seguridad social en la segunda mitad del siglo pasado. Debido a la progresiva entrada de las mujeres al mercado laboral y el alto peso relativo de la niñez en la estructura demográfica, la preocupación se centró en el cuidado de los niños y niñas.

Actualmente, a los dos factores anteriores se agregan el progresivo envejecimiento de la población, la urbanización y los procesos migratorios que reducen el rol de las redes familiares en el cuidado. La disminución del tamaño de la familia, el creciente número de familias monoparentales o sin hijos y el mayor nivel de educación de las mujeres y su aspiración a la autonomía económica obligan a la sociedad a replantearse el tradicional mecanismo de cuidado basado en las mujeres del hogar. El cuidado, que ya no puede ser resuelto en el interior de las familias, se ha convertido en un problema que exige un rol más activo del Estado.

El Paraguay está muy lejos de los países vecinos en esta materia. Más allá de algunas guarderías públicas, no existen otras iniciativas que pudieran formar parte de una política de cuidado. Solo recientemente fueron aprobados dos programas de desarrollo infantil temprano, uno en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y otro en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). Pero estos programas podrían haber tenido mayor impacto si hubieran sido vinculados a una estrategia integral que abordara la problemática, sobre todo desde una perspectiva de género. No hay que olvidar que las mujeres son las principales encargadas de las tareas de cuidado.

Actualmente existe una propuesta legislativa de extender el periodo de permiso por maternidad para aumentar el tiempo de lactancia. Unas semanas atrás el Congreso rechazó la equiparación de derechos de las trabajadoras domésticas –una de las principales ocupaciones remuneradas de cuidado- mostrando su limitado compromiso, no solo con las mujeres paraguayas ocupadas en esta rama de actividad, sino también con una de las funciones sociales más importantes para el desarrollo de todo país.

El proceso de socialización y los patrones culturales de la sociedad paraguaya han transferido la responsabilidad de cuidado casi exclusivamente a las mujeres, siendo una tarea que debería haber sido asumida por toda la sociedad. Esta responsabilidad desigualmente asignada causa serios problemas a las mujeres. Los datos de las encuestas de hogares muestran que el trabajo de cuidado que realizan las mujeres en los hogares obstaculiza sus oportunidades educativas y laborales.

La segunda causa más importante de deserción escolar en las adolescentes son las “labores del hogar” y “razones familiares”. El 75% de los jóvenes que no estudian ni trabajan (NINIs) son mujeres, la mayoría de las cuales alega estas mismas causas. Esto desmitifica la idea de que las NINIs están sin hacer nada, pues en realidad están trabajando sin remuneración y sin posibilidades de estudiar en sus casas, debido a tareas del hogar.

Al analizar el trabajo remunerado se puede ver que una parte importante de las mujeres está inactiva a pesar de haber estudiado, está desempleada, trabaja por cuenta propia o trabaja sin remuneración. Esta situación es producto de la necesidad que tienen de combinar lo mejor posible sus obligaciones económicas (el 30% de los hogares tiene como jefa a una mujer) con sus responsabilidades familiares.

El Estado debe contar con políticas que garanticen el derecho de las personas a ser cuidadas. El sector público debe diseñarlas y ejecutarlas y la ciudadanía, a través de un sistema tributario justo, debe financiarlas. Es un pacto por el desarrollo presente y futuro del Paraguay y por las oportunidades de las mujeres.

MIGRACIÓN Y REMESAS

DIONISIO BORDA

DOS TEMAS QUE ESTÁN ESTRECHAMENTE VINCULADOS A LA REALIDAD SOCIAL DE NUESTRO PAÍS SON LA MIGRACIÓN, QUE NO ES RECIENTE Y HA SIDO LA VÁLVULA DE ESCAPE POR EXCELENCIA DEL PROBLEMA LABORAL; Y LAS REMESAS, QUE SUPLEN EL PAPEL DE POLÍTICAS SOCIALES FOCALIZADAS Y SE HAN CONVERTIDO EN PARTE IMPORTANTE DEL INGRESO DE LAS POBLACIONES VULNERABLES DE NUESTRA SOCIEDAD. AMBOS FENÓMENOS TIENEN ALTOS COSTOS EN TÉRMINOS DEL DESPRENDIMIENTO FAMILIAR Y DE LAS PRIVACIONES QUE IMPLICA AHORRAR PARA ENVIAR DINERO Y MITIGAR LA POBREZA.

DEJAR EL PAÍS

La migración viene de larga data. Históricamente la Argentina ha sido el país receptor de nuestra fuerza laboral, de paraguayos que iban en busca de trabajo o a pedir refugio político. Hasta hoy, según las estimaciones, sigue siendo el país que alberga a la mayor cantidad de paraguayos que viven fuera de nuestras fronteras.

Más recientemente, desde la década de 2000, España se ha convertido en el principal centro de atracción de migrantes paraguayos. A pesar de que la crisis económica de 2008 y 2009 ha frenado el flujo migratorio, se estima que alrededor de 150.000 paraguayos siguen viviendo en ese país. También Brasil y Estados Unidos son receptores importantes del flujo migratorio de compatriotas que dejan nuestro país para buscar trabajo.

Paradójicamente, fue durante el auge económico del Paraguay de los años 2000, periodo en que se habrían generado más oportunidades de empleo en el país, cuando se produjo la mayor emigración de connacionales a España. Claro está que en el mismo periodo tuvo lugar el boom económico de España, que significó mayor demanda laboral en ese país.

¿Pero quiénes viajaban? Los emprendedores pobres. Los hombres y mujeres que dejaban nuestro país eran los más audaces, que iban a buscar los nuevos horizontes que no hallaban en su propia tierra. Era frecuente encontrar en el aeropuerto a gente humilde, que en su gran mayoría nunca antes viajó por avión, despidiéndose con el llanto de sus familiares. Personas que se endeudaban para partir a Europa en busca de una oportunidad laboral que les permitieran ahorrar para sostener a la familia que quedaba en el Paraguay, sin madre o padre en el hogar.

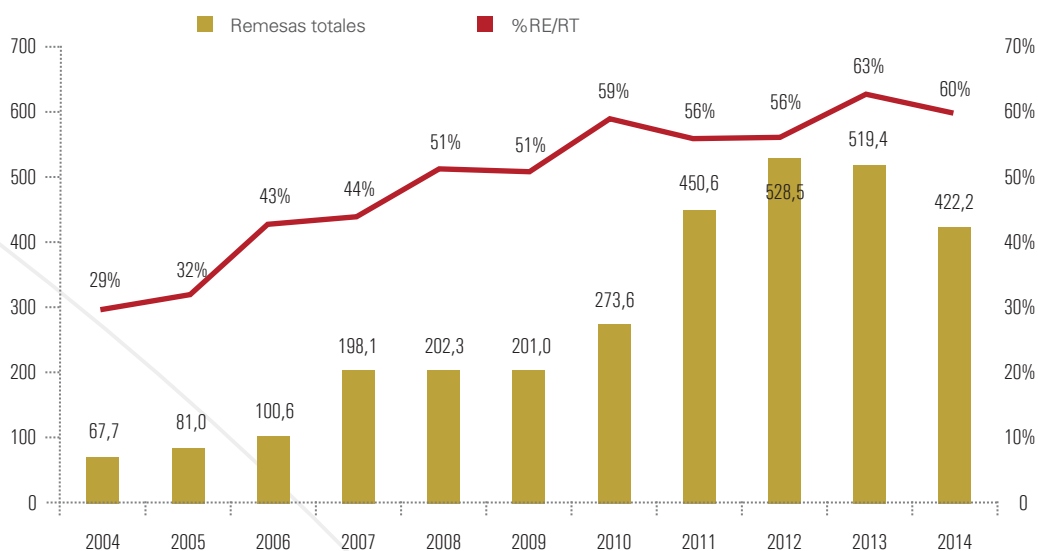
SACRIFICAR BIENESTAR

Más allá del concepto de sacrificar el consumo de hoy, como en la Economía se define el ahorro, los migrantes sacrifican el mínimo confort de la vivienda y el ocio y multiplican el esfuerzo laboral para generar excedentes que poder remesar. La inserción laboral más frecuente en el exterior se da en el área de construcciones y servicios, principalmente servicios domésticos.

De ese grupo de migrantes empezaron a venir las transferencias, destinadas fundamentalmente a gastos corrientes. Las remesas constituyen actualmente entre 1% y 2% del Producto Interno Bruto del Paraguay. Según los datos oficiales del Banco Central de Paraguay, las partidas remesadas por paraguayos que viven y trabajan en el exterior llegaban a solo USD 67,7 millones en 2004 y fueron luego aumentando en forma paulatina hasta alcanzar la cifra de USD 528,5 millones en 2012, con posteriores caídas a 519,3 millones en 2013 y 422,1 en 2014 (ver Gráfico). Es importante señalar que la participación del dinero enviado desde España en el total de remesas aumentó de 29% en 2004 a 56% en 2012 y 63% en 2013, para caer luego a 60% en 2014. España, sin lugar a dudas, sigue siendo importante en la generación de remesas.

REMESAS PROVENIENTES DE ESPAÑA

EN MILLONES DE DÓLARES Y PARTICIPACIÓN EN TOTAL DE REMESAS



Fuente: Banco Central del Paraguay.

La mayoría de los migrantes son jóvenes que remiten dinero a sus familiares. Según la Encuesta Permanente de Hogares, 145.864 familias recibieron remesas del exterior en 2013. Esto representa el 8,4% de los hogares: el 6,9% en el sector urbano y 10,6% en el sector rural. En el año 2014 las remesas disminuyeron y alcanzaron a beneficiar a 115.240 familias, con una incidencia del 6,6% en el total de hogares, 5,9% en la zona urbana y 7,6% en la rural.

Por su valor monetario y alcance familiar, la migración y las remesas equivalen a los programas de transferencias monetarias y suplen la presencia del Estado haciéndose cargo de las poblaciones pobres y excluidas. Es un "subsidio privado" de los pobres para los pobres.

Además, las remesas tienen un formidable efecto multiplicador. Esta cadena de transferencias de efectivo y gastos beneficia a los intermediarios financieros y vendedores de artículos de consumo durables y no durables. Pero esos beneficios tienen un elevado costo social cuyos efectos son irreversibles, en muchos casos, por las ausencias que dejan familias desmembradas en los hogares abandonados.

Como consecuencia de la crisis económica internacional, algunos migrantes paraguayos han retornado al país con ciertas destrezas aprendidas y la misión cumplida de haber ayudado a sus familiares; otros vuelven con un poco de capital para empezar algún negocio como cuentapropistas y muchos se quedan allá a seguir enfrentando la situación más difícil del mercado de trabajo, buscando las oportunidades que su país no les dio.

JULIO RAMÍREZ

LOS DESAFÍOS PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA Y LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS MÁS EQUITATIVA

LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS LATINOAMERICANOS ENFRENTAN TRES RETOS BÁSICOS, EL DE SUFICIENCIA: RECAUDAR MÁS, EL DE DISTRIBUCIÓN: RECAUDAR EN FORMA MÁS EQUITATIVA, Y EL DE EFICIENCIA: RECAUDAR EN FORMA MENOS DISTORSIONANTE DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA. HISTÓRICAMENTE ESTAS REFORMAS HAN ENFRENTADO FUERTE RESISTENCIA DE LAS ELITES QUE CONCENTRAN EL PODER POLÍTICO, LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS OTROS MEDIOS DE PRODUCCIÓN. LAS REFORMAS FISCALES REALIZADAS EN EL PARAGUAY HAN LOGRADO, EN SU MOMENTO, FORMALIZAR LA ECONOMÍA E INCREMENTAR LOS INGRESOS TRIBUTARIOS PERO, COMO PARTIERON DE UNA BASE EXTREMADAMENTE BAJA, NO FUERON SUFICIENTES PARA LOGRAR UN EFECTO DISTRIBUTIVO DE LOS INGRESOS. PARALELAMENTE, SE DIO UN PROCESO DE POLITIZACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO, DESTINADOS SOBRE TODO A SALARIOS Y OTROS GASTOS CORRIENTES PARA FINANCIAR LA ESTRUCTURA DE UN ESTADO INEFICIENTE.

Si bien es cierto que los impuestos son regresivos en todos los países de Latinoamérica, el Paraguay se encuentra en la peor situación porque las recaudaciones del IVA representan aún el 53,88% de los ingresos tributarios. Y, de total del IVA, solamente el 3,6% corresponde al IVA del sector agropecuario que, a su vez, constituye apenas el 1,95% del total de impuestos recaudados. Si al IVA se le suma el impuesto selectivo al consumo, que representa el 10,32% del total, se llega al 64,2% de impuestos indirectos. Por otra parte, el 90% del impuesto a la renta, que representa el 20,8% de los tributos, es aportado por las actividades industriales, comerciales y de servicios y solo el 7,7% por el sector agropecuario.

CUADRO 1: ESTRUCTURA TRIBUTARIA – 2014

DESCRIPCIÓN	MILLONES US\$	% SOBRE GRUPO	% SOBRE EL TOTAL
TOTAL	3.741		100%
Total IVA	2.016	100%	53,88
IVA	1.943	96,4	51,93
IVA del sector agropecuario	73	3,6	1,95
Total Renta	778	100%	20,80
IRACIS	698	90	18,67
IMAGRO	31	4,0	0,83
IRAGRO	29	3,7	0,77
IRP	18	2,3	0,48
Renta al Pequeño Contribuyente	2		0,05
Otros	28		0,75
Impuesto Selectivo al Consumo	529		14,14
Tributo Único Maquila	2		0,06
Al Comercio Exterior	386		10,32

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Los objetivos de suficiencia, distribución y eficiencia pueden ser logrados únicamente rompiendo esta estructura mediante el incremento de la recaudación en los sectores que pagan impuesto a la renta. El camino más corto y menos costoso es apuntar a los sectores con dinámicas elevadas en los últimos años, que han contribuido escuetamente a los ingresos tributarios en el Paraguay. Muchos de esos beneficios de años anteriores fueron reinvertidos y han generado más ganancias que esos sectores han venido acumulando.

Son estas ganancias de rentas que no han tributado durante los años del boom agrícola y ganadero las que el Estado busca recaudar, aunque sea una parte, mediante el impuesto a la exportación de granos. De hecho, resulta inconcebible que el sector agropecuario esté contribuyendo apenas US\$ 60 millones anuales de impuesto a la renta. Un cálculo rápido indica que este sector debería estar contribuyendo aproximadamente un 20% del IRACIS, lo que en términos monetarios debería ser unos US\$ 140 millones. Por ello se justifica el impuesto a la exportación de la soja, que es un impuesto fácil y poco costoso de administrar. Lógicamente, el impuesto deberá cobrarse solo en periodos en que las cosechas no arrojen pérdidas, lo que se podrá administrar fácilmente con decretos del Poder Ejecutivo.

Es sumamente importante que estos recursos extra sean invertidos en: **a)** infraestructura rural básica, incluyendo caminos rurales; **b)** tecnología que permita a la agricultura familiar campesina integrarse al mercado y a las cadenas productivas; y, **c)** reducción del impacto ambiental negativo producido por la agricultura y la ganadería empresariales. No sería recomendable distribuir los recursos a más de tres sectores por la dispersión que ello podría producir en los resultados de los programas. Pero sí la fuerte participación privada ya que instituciones oficiales como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) no tienen capacidad de ejecución ni de manejo de grandes recursos, como lo demuestra la administración de los US\$ 50 millones de dólares de los bonos soberanos que deberían ser utilizados para mejorar la infraestructura de los productores agropecuarios, pero que están prácticamente parados.

Por otra parte, así como fue aprobado, el Impuesto a la Renta Personal no funciona como un instrumento recaudador progresivo. Las posibilidades de deducción y la falta de la declaración de bienes hacen que el impuesto sea un mero proceso contable, sobre todo para las personas de ingresos elevados.

También se pueden buscar mecanismos para implementar el IVA de manera diferenciada, como en otros países. La idea aquí es que se mantenga el IVA para los sectores con menores ingresos y se aumente por niveles de consumo o bienes para los de mayor ingreso. Esta modalidad de aplicación del IVA, por más complicado que parezca, será más eficiente a medida que los sistemas de recaudación mejoren.

Lograr un impacto distributivo del sistema fiscal en su conjunto depende del efecto de los subsidios a los consumos o a la producción de ciertos bienes. Por ello, en primer lugar será necesario revisar las exoneraciones orientadas a las grandes inversiones para evaluar el efecto de dichos mecanismos en el empleo y en los ingresos de la población y saber si ese beneficio compensa suficientemente las pérdidas causadas por el no cobro de los impuestos. Por otro lado, urge implementar subsidios productivos a los sectores de las micro, pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, considerando la fuerte incidencia de éstas en la generación de empleo no especializado y en la reducción de la pobreza.

Por último, es eminentemente necesario mejorar la calidad del gasto social. Los mismos hoy día, están fuertemente compuesto por gastos corrientes, de los cuales una gran parte corresponden a salarios. Por ello es necesario reorientar dichos gastos hacia inversiones productivas e infraestructura para que se logre disminuir la marcada desigualdad de ingresos.

LA POLÍTICA Y EL RIESGO SOBERANO

DIEGO
DUARTE
SCHUSSMULLER

LA RECIENTE MODIFICACIÓN DE UN ARTÍCULO DE LA LEY N° 5.102, CONOCIDA COMO LEY DE ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS (APP) POR LA CÁMARA DE SENADORES DEL PARAGUAY HA GENERADO UN AMPLIO DEBATE DE LA INCIDENCIA QUE ÉSTA Y OTRAS INICIATIVAS POLÉMICAS DE DICHO ÓRGANO DEL ESTADO TENDRÍAN SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA, LA IMAGEN PAÍS Y LAS CALIFICACIONES DE RIESGO SOBERANO, DE LOS CONSECUENTES RETRASOS PARA INSTALAR INFRAESTRUCTURAS QUE POTENCIEN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA GENERACIÓN DE EMPLEOS, Y DEL DEBILITAMIENTO DEL MARCO DE INVERSIONES PARA LA ATRACCIÓN DE CAPITAL EXTRANJERO, ENTRE OTROS ASPECTOS. NOS ENCONTRAMOS, PUES, ANTE SITUACIONES EN QUE LA POLÍTICA PODRÍA AFECTAR EL RIESGO SOBERANO DE FORMA NEGATIVA.

¿Pero a qué nos referimos cuando decimos “afectar el riesgo soberano”? En la jerga de las calificadoras de riesgos, por medio de calificaciones basadas en letras se indica el riesgo que tendría un Estado, el Soberano, de incumplir sus compromisos en el mediano y largo plazo. Esto se conoce como riesgo soberano. Para medir dicho riesgo las calificadoras consideran factores específicos de cada Estado calificado. Dichas calificaciones son cotejadas periódicamente por inversionistas internacionales para radicar inversiones físicas en un país o adquirir títulos de deuda (bonos) de determinados estados o empresas. En los mercados financieros internacionales las calificaciones de riesgo soberano tienen incidencia, inclusive, sobre las tasas de interés de los bonos ofertados por un gobierno determinado, donde se cumple la relación de “a menor calificación (y por ende mayor riesgo) mayor tasa de interés”, o viceversa, para la colocación de bonos.

En los últimos años, las calificaciones de riesgo soberano del Paraguay han venido mejorando consecutivamente debido, en gran medida, a los años de estabilidad macroeconómica traducida en sólidos indicadores económicos (aspectos cuantitativos), que al mismo tiempo auguran perspectivas positivas para la economía y la calificación soberana.

Pero nuestras calificaciones de riesgo soberano no han podido avanzar a mayor velocidad porque los factores cualitativos, a la inversa de los aspectos cuantitativos, han sido históricamente un ancla y una amenaza para nuestras calificaciones soberanas. En las evaluaciones de riesgo soberano, las calificadoras internacionales continuamente han señalado el frágil marco institucional y político reinante en el país como importante limitación cualitativa en nuestras calificaciones.

Los últimos acontecimientos en la Cámara de Senadores, sumados a escándalos de corrupción en otras instituciones del Estado, abonan esas debilidades cualitativas que podrían tener serias implicancias en la calificación y la imagen del país, y, peor aún, en el futuro de la nación y sus habitantes en los próximos cinco, diez o quince años, considerando:

- a)** El reciente informe de “Global Risks 2015” del World Economic Forum (WEF) señala que los principales riesgos para Latinoamérica y el Caribe en el largo plazo constituyen las profundas inestabilidades sociales, fallos en las planificaciones urbanas y fallos en la gobernanza de los estados, en ese orden de importancia.
- b)** Lo anterior podría traducirse, en el caso paraguayo, en graves consecuencias especialmente para los jóvenes y niños, pues el bono demográfico que hoy es una oportunidad para el país podría convertirse en una gran amenaza en los próximos años si el Estado fracasa en brindar oportunidades laborales de calidad, de pensiones, de cobertura médica y educativas a ese amplio segmento poblacional con crecientes demandas.
- c)** Para mitigar los referidos riesgos, un condimento fundamental es que exista un pacto o compromiso político general sobre la visión país para brindar previsibilidad a los inversionistas locales e internacionales, y así se puedan seguir concretando proyectos generadores de puestos de trabajo, que a su vez potencien el Producto Interno Bruto (PIB) y la capacidad recaudadora del Estado. Justamente, esa previsibilidad es la que continuamente dañamos con situaciones como las que se han generado en la Cámara de Senadores.
- d)** Paradójicamente, son los políticos que criticaron duramente la expansión del endeudamiento público a través de la emisión de bonos internacionales los que han modificado una ley (de APP) que podría contribuir al desarrollo económico y la generación de ingresos tributarios, y, con ello, apoyar el repago de esos bonos, evitando que se conviertan en pesada carga para las futuras generaciones.

Lamentablemente, pareciera que nuestros políticos no son conscientes de estos riesgos, que ni siquiera están en sus agendas, y que no hemos aprendido de nuestros propios errores del pasado y de los claros ejemplos de países de la región en situación de quiebre económico, político y social, lo que dice muy poco de la madurez de nuestros representantes y de su compromiso con los intereses generales del país. Con ésta realidad será difícil sostener adecuadas calificaciones de riesgo soberano que beneficien al país y, más bien, se podrían materializar los riesgos que marca el WEF. Y así nos va y nos irá.

MERCOSUR ¿DE VUELTA AL BILATERALISMO?

FERNANDO MASI

SI EL MERCADO COMÚN HA SIDO EL OBJETIVO DEL MERCOSUR EN EL TRATADO DE ASUNCIÓN, EL PASO PREVIO, LA UNIÓN ADUANERA SE CONVIRTIÓ EN UN SUEÑO IRREALIZABLE.

En primer lugar, la fijación del arancel externo común (AEC) para cada uno de los ítems o productos de todo el universo comercial, decidido en 1995, no encontró nunca su concreción. La permanencia de las listas de excepción en cada país frenó la vigencia del AEC para la mayor parte de los rubros importados por el Mercosur.

En segundo lugar, el plan de eliminación del doble cobro arancelario en el territorio aduanero común, acordado en 2010 tras arduas negociaciones, no pudo entrar en vigencia ni siquiera en su primera etapa. Lo impidieron los problemas económicos de la Argentina, los mismos que también frenaron el dinamismo del libre comercio entre los países socios del Mercosur.

El Mercosur no ha pasado de ser una zona de libre comercio con limitaciones, como lo demuestran las numerosas trabas no arancelarias y la ausencia de una política comercial común. Algunas decisiones muestran cierto carácter comunitario del bloque, entre las que se destacan el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) y la Decisión N 32/00 del Consejo del Mercado Común de no negociar acuerdos de libre comercio en forma bilateral con otros países o bloques regionales, sino en forma conjunta.

Esta Decisión, sin embargo, ha sido puesta en entredicho en los últimos años. Las negociaciones con la Unión Europea (UE) iniciaron el proceso de desencanto del Brasil con la Decisión CMC 32/00 al producirse el atraso de la Argentina y hasta la posibilidad de que este país se retire de estas negociaciones. A ello se sumaba el hecho de que la recién ingresada Venezuela (2012) no estuviese en condiciones de ser parte del bloque en las tratativas con la UE.

Más recientemente el gobierno de Brasil dio a entender que la Decisión CMC 32/00 tendría que ser revisada para dejar a los países en libertad de negociar bilateralmente acuerdos de libre comercio. También habló de la eventual necesidad de dos velocidades en las negociaciones con la UE. Para completar el cuadro, el gobierno de Bolivia declaró que, si es aceptado como miembro pleno del Mercosur (falta la aprobación de algunos parlamentos), no acompañaría al bloque en las negociaciones con la UE. ¿La razón? El gobierno de Bolivia considera que un acuerdo con la UE no se inscribe en una "integración solidaria", sino que constituye una integración más para la competencia y el mercado.

Las críticas a la ausencia de acuerdos con países o bloques de peso significativo en el comercio internacional han ido subiendo de tono dentro del propio Mercosur, especialmente desde el sector empresarial brasileño, que piensa que atarse a la Argentina para mantener unido al bloque ha privado al Brasil de formar parte de las principales cadenas globales de valor (CGV).

Actualmente el gobierno de Brasil está tomando en consideración esas críticas dentro del nuevo Plan Nacional de Exportación que tiene como objetivo principal un "comercio más libre" del Brasil. Eso significa no solo acelerar la negociación y lograr un acuerdo de libre comercio con la UE (¿como Brasil o como Mercosur?), sino también entrar en negociaciones para la facilitación del comercio con los Estados Unidos y preparar un acuerdo de libre comercio con México .

Sin embargo, el intercambio de ofertas con la UE se encuentra estancado, mayormente por las próximas elecciones en Argentina. El gobierno brasileño tenía la intención de que este intercambio se produzca ya en julio pero ha comunicado oficialmente que, hasta el momento, las negociaciones con la UE siguen siendo en bloque y no a dos velocidades.

Así, el Brasil deberá sopesar todos los pro y los contra de trabajar su agenda externa con o sin el Mercosur. En un momento de recesión económica, una moneda nacional depreciada favorece el impulso exportador brasileño y, por tanto, la reactivación de sectores industriales con miras a un mayor protagonismo en las cadenas globales de valor. Esta reactivación, a su vez, contribuye a superar el estancamiento económico actual del vecino país para que vuelva a crecer.

Sin embargo, la agenda externa del Mercosur se encuentra complicada. Por un lado, un comercio más libre con la Argentina no será posible inmediatamente después de las elecciones porque, cualquiera sea el gobierno que asuma, deberá iniciar reformas cuyos resultados en la apertura económica tomarán cierto tiempo. Venezuela se encuentra con severos problemas internos que prácticamente no le dejan espacio para su agenda externa, especialmente con el Mercosur. Además, la UE tiene reparos políticos a un acuerdo de libre comercio con ese país por la calidad de su democracia. Ahora Bolivia agrega un problema más, su negativa de firmar un acuerdo con la UE, o con cualquier país o bloque, que no se encuadre en el concepto de integración de su actual gobierno.

¿Los países del Mercosur dejarán, finalmente, de negociar en bloque, levantando la Decisión CMC 32/00? ¿Cuáles serían las consecuencias de esa determinación para los países de la región? ¿Y cuáles las consecuencias para nuestro país?

En nuestro medio se ha debatido bastante sobre la conveniencia o no de celebrar acuerdos de libre comercio en forma bilateral y, por lo tanto, sin la imposición de hacerlo en bloque. Las opiniones a favor de esta decisión se han fundamentado en la creencia de que el Paraguay podría, rápidamente, lograr un número importante de acuerdos con países desarrollados y emergentes. Sin embargo, nadie ha explicado si realmente existen oportunidades para un país pequeño y mediterráneo. Tampoco se han analizado las ventajas y desventajas de estos acuerdos bilaterales, ni las consecuencias.

Es lógico pensar que países desarrollados y emergentes tendrían mayor interés en celebrar acuerdos de libre comercio con países de peso del Mercosur, como Brasil y Argentina, pero más difícil imaginar qué ventajas podrían obtener de acuerdos con países más pequeños y de menor desarrollo relativo. También sería interesante preguntarse si países como Paraguay están debidamente preparados y ofrecen ventajas para estos acuerdos bilaterales.

Por un lado, es poco probable que el Paraguay se encuentre en condiciones de cumplir las normas en los campos de inversiones, propiedad intelectual, compras gubernamentales y cuidado del medioambiente que estos acuerdos exigen. Por otro lado, sin el paraguas del Mercosur, al no considerarse las asimetrías, el Paraguay será sometido a un régimen de reciprocidad y no de trato diferenciado. Finalmente, si nuestros vecinos realizan estos acuerdos bilaterales, y el Paraguay no logra hacerlo, nuestro país puede perder mercados ya ganados en la región y oportunidades de inversión extranjera.

En definitiva, se impone una consideración cuidadosa de las consecuencias para el Paraguay de la eventual supresión de la Decisión CMC 32/00.

Si el gobierno de Brasil considera que ya debe marchar solo en las negociaciones con la UE y otros bloques y países, las ventajas para ese país pueden ser considerables, aunque con el costo no menos importante de la disminución de su liderazgo político y económico en América del Sur.



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



entre paréntesis

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