



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE  
COYUNTURA  
MENSUAL

# ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa  
ThinkTank



Nº 36

NOVIEMBRE 2015



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.

|                 |  |    |
|-----------------|--|----|
| <b>POLÍTICA</b> | ¿Qué trajo y qué se llevó el año que nos deja?<br>Por José Carlos Rodríguez.                               | 4  |
| <b>SOCIAL</b>   | Los flujos ilícitos reducen la capacidad del país<br>de financiar su desarrollo.<br>Por Verónica Serafini. | 7  |
| <b>ECONOMÍA</b> | Es imperativo fortalecer el sistema<br>de jubilaciones y pensiones<br>Por Dionisio Borda.                  | 11 |
|                 | Panorama Fiscal: las lecciones y los desafíos<br>que deja 2015<br>Por Julio Ramírez.                       | 13 |
|                 | El impacto de los factores externos<br>en la economía local<br>Por Diego Duarte.                           | 16 |
|                 | De exoneraciones fiscales y desarrollo.<br>Por Fernando Masi   | 19 |

**DIRECTOR DEL CADEP:**  
Fernando Masi.

**EQUIPO EDITORIAL:**  
Dionisio Borda, Diego Duarte,  
Fernando Masi, José Carlos Rodríguez,  
Julio Ramírez, 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. 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, noviembre de 2015

# ¿QUÉ TRAJO Y QUÉ SE LLEVÓ EL AÑO QUE NOS DEJA?

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

**EL 2015 FUE UN AÑO ELECTORAL, O SEA POLÍTICO. TAMBIÉN FUE UN AÑO DE DIFICULTADES EN EL CRECIMIENTO, O SEA ECONÓMICO; Y DE SEVERO TIEMPO PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO, O SEA ECOLÓGICO. PROSIGUIÓ LA VIOLENCIA ARMADA, Y POR TANTO, FUE UN AÑO MILITAR. FUE UN AÑO DE RESURGIMIENTO ESTUDIANTIL, UN AÑO ACADÉMICO. Y TUVIMOS LA VISITA DEL PAPA, POR LO QUE TAMBIÉN FUE UN AÑO RELIGIOSO.**

En lo político, las elecciones de medio mandato suelen dar sorpresas y eso es lo que aconteció. Para decirlo simple, el electorado suele molestar al gobierno nacional después de su triunfo previo. Ocurrió las dos últimas veces. Si el coloradismo ganó en 147 de 249 distritos, en casi 60% de ellos, y ganó diez distritos más que en las anteriores elecciones, siendo territorialmente el partido dominante, como hacen ya casi 70 años, la ANR perdió santuarios importantes y tuvo menos votos que la suma de votos de los opositores. De las 17 capitales departamentales y la capital del país, que son las ciudades más cotizadas, la ANR ganó el 50%, perdió Asunción y la ciudad de Encarnación, capital del conservadurismo colorado, lo que representa un fuerte desafío. Quedó débil en su viejo feudo de San Lorenzo y pudo arrebatar Luque por solo 200 votos. Las municipales debilitaron la ambición re-electoralista del titular del Ejecutivo, una ambición que suele enfermar a los presidentes de la República en la segunda parte de su mandato.

La estrategia del coloradismo alcanzó para defenderse, no para avanzar. Los liberales se fortalecieron en la capital y en el departamento de Central, donde tienen historia, en Amambay, donde tiene fuerza y, en general, en una cuarta parte de las comunas. Los nuevos o viejos independientes han tenido políticas diferentes. El Frente Guasu priorizó la identidad sin victoria en una tercera parte de los distritos, una izquierda rural ore kuete y fiel al líder. Juntos Podemos cruzó calle última. El Partido Democrático Progresista y el Encuentro Nacional se las arreglaron para no extinguirse. El febrerismo demostró que la vieja izquierda no está tan vieja. Lo más notorio fue la excelente campaña de Mario Ferreiro, quien tuvo una victoria contundente en la capital del país por más del 50% de los votos.

Detrás de las cifras, el oficialismo funciona en dos registros. El tradicional clientelismo, oposición interna que no tiene la gestión, y el nuevo conservadurismo empresarial que comanda y vence, pero no siempre convence, liderado sin mediaciones por el presidente Cartes. El liberalismo tiene éxito y un techo bajo en una política posibilista, sin perfil aunque con astucia. Los sectores independientes son un nuevo archipiélago sin concertación. El Unace se extingue con la partida de su fundador y jefe.

El año económico fue mediano, ya con un crecimiento pequeño, dentro del tormentoso panorama mundial. Paraguay crece en un mundo desacelerado, recesivo o depresivo. Las estadísticas sociales, posiblemente en deterioro, pagan los platos rotos. El futuro es más frágil cuando nos acercamos al techo de endeudamiento externo, con el precio de nuestras exportaciones bajando y con el endurecimiento inminente de los créditos que usamos. Funciona la política económica de subvencionar el latifundio exportador, mientras crecen las ciudades y se expanden algunas franjas del mercado interno. Pero el modelo de país paraíso fiscal, servidor de las minorías más pudientes, no tiende a ser superado. Con el congelamiento tributario y con el proyecto de alianzas público privadas se han puesto nuevos candados que restringen la política nacional.

Víctima del desarrollo es en primer lugar la naturaleza, es decir, quienes vivirán en nuestro país en el futuro. La deforestación sigue con prisa y sin pausa ni responsabilidad, pese a las leyes que la prohíben. El Paraguay es agente de un drama mundial que simplemente buscamos desconocer, a contracorriente del mundo. Las sequías y las inundaciones se extreman en el Chaco y se proyectan sobre la Región Oriental.

Está la guerra. Fueron matados varios insurgentes de la Agrupación Campesina Armada (ACA). Pero el Ejército Paraguayo del Pueblo (EPP) no está en retroceso. Tampoco es una amenaza, por el momento. Aunque sobrevivió a varias administraciones. Y, si coexiste con la distribución de la tierra más injusta del planeta tierra, con un Gini rural de 0,57 (extrema desigualdad); si tiene como terreno abonado la mafia y su narco política, —que mata diez o veinte veces más que la insurgencia—; si es combatido violando los derechos humanos, como parece haber ocurrido en algunos casos; si hay discordia en las Fuerzas de Tarea Conjunta; esa semilla puede crecer y convertirse en un actor político y social que nos retrotraiga a la solución violenta de los conflictos, que es, como se sabe, el peor de los futuros.

Pero también está el resurgimiento académico. La universidad había sido secuestrada por una camarilla de dirigentes con poca vergüenza, formados en la línea de la dictadura, que creció envileciendo lo que debería ser el alma mater. Los estudiantes se levantaron contra la corrupción y a favor de la calidad académica. Demostraron una inmensa fuerza, una extraordinaria moderación y eficacia. Los profesores y las autoridades universitarias cómplices del equipo del rector Froilán Peralta han sido desplazados, obligados a renunciar, procesados o detenidos. Lo más duro ya ocurrió. Lo que no había hecho ninguno de los

tres poderes del Estado por propia iniciativa, bajo el pretexto de la autonomía universitaria, una verdadera licencia para denigrar la cultura y a la juventud, lo hicieron los estudiantes con el apoyo de los profesores disidentes, de la prudencia gubernamental y de una enorme simpatía de la prensa y de la gente común. El gobierno vaciló, amagó en falso, pero finalmente dejó caer sin compasión a los delincuentes.

El acontecimiento mundial fue la visita del papa Francisco, quien se adecuó instantáneamente a una iglesia y sociedad que se interesan poco por los cambios que importan. A diferencia de como habló en Brasil, donde fue atrevido, y en Bolivia, donde defendió los logros sociales, acá dijo más bien poco, pero alentó a la juventud a que actúe. Eso contribuyó a la conformación del actor colectivo estudiantil y a desprestigiar al clientelismo electoral.

Podemos ser optimistas, mas deberíamos ser precavidos. El giro regional hacia gobiernos conservadores da carta blanca a proseguir el sendero de un país sin justicia social. El crecimiento económico fácil está terminando y a nadie le interesa hacer un mea culpa. Los verdaderos conflictos no se terminan cuando se los ignora. Es al revés, se los apacigua cuando estos logran expresión y son enfrentados por una ciudadanía activa, que en el año 2015 dio pasos importantes.

VERÓNICA SERAFINI

# LOS FLUJOS ILÍCITOS REDUCEN LA CAPACIDAD DEL PAÍS DE FINANCIAR SU DESARROLLO



**EL DESARROLLO PRESENTA AL PARAGUAY GRANDES DESAFÍOS. A PESAR DE LOS AVANCES QUE LOGRÓ EN LA ÚLTIMA DÉCADA, SUS INDICADORES DE POBREZA, DESIGUALDAD Y BIENESTAR ESTÁN TODAVÍA MUY LEJOS DE LOS PROMEDIOS DE AMÉRICA LATINA Y MÁS LEJOS AÚN DE LOS ÍNDICES DE LOS PAÍSES VECINOS.**

La mejora en las condiciones de vida está respaldada no solo por los derechos establecidos en la Constitución Nacional sino también por dos compromisos internacionales que el Paraguay asumió en 2015. En julio adoptó la Agenda para la Acción de Addis Abeba (AAAA), en la Tercera Conferencia Internacional de Financiamiento para el Desarrollo, y en septiembre se comprometió a cumplir con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Ambos compromisos están articulados por el financiamiento del desarrollo.

Uno de los grandes problemas que enfrenta el Paraguay es, justamente, su limitada capacidad de recursos nacionales para financiar las políticas públicas que permitan mejorar sustancialmente la vida de los paraguayos y las paraguayas. La baja presión tributaria y la inequitativa estructura tributaria impiden que el Estado paraguayo garantice el ejercicio de los derechos y una rápida trayectoria hacia el desarrollo.

Uno de los factores que contribuyen a esta situación es la importante cantidad de flujos financieros que salen de manera ilícita del país, como constata el informe de la organización mundial Global Financial Integrity (GFI) difundido recientemente por varios medios de prensa nacionales.

## **¿QUÉ SON LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS?**

El informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible<sup>1</sup> señala que es el “dinero obtenido o utilizado de forma ilícita y, en ambos casos, transferido ilegalmente de un país a otro, e incluye las ganancias no declaradas ante las autoridades tributarias”.

<sup>1</sup> Naciones Unidas, 2015.

Otras definiciones más específicas señalan que el origen de estos fondos pueden ser el soborno y el robo por funcionarios del gobierno, actividades criminales, incluyendo el comercio de drogas, el tráfico de personas, armas ilegales y contrabando, la evasión y elusión fiscal, y la facturación fraudulenta y abusiva de precios de transferencia.

Los flujos ilícitos están generalmente relacionados con el secreto financiero o bancario, los paraísos fiscales, los fideicomisos secretos, las compañías nominales y las cuentas anónimas, ya que se busca transferir esos fondos a lugares donde puedan ser ocultados y blanqueados.

## EL PARAGUAY EN UN INFORME MUNDIAL

De acuerdo con el documento publicado por la GFI<sup>2</sup>, el Paraguay se encuentra en el lugar 37 entre 147 países del ranking mundial de mayores flujos financieros ilícitos, según el promedio de los últimos diez años.

### PARAGUAY: SALIDAS DE FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS

|   | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | ACUMULADO | PROMEDIO |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|----------|
| Total   | 3.588 | 4.313 | 4.514 | 2.461 | 4.563 | 2.879 | 2.653 | 3.828 | 4.585 | 4.116 | 37.501    | 3.750    |
| Salidas de flujos financieros ilícitos                            | 3.588 | 3.955 | 4.514 | 1.956 | 4.523 | 2.879 | 2.653 | 3.828 | 4.274 | 4.116 | 36.286    | 3.629    |
| Fugas en la balanza de pagos (capitales especulativos e ilícitos) | 0     | 358   | 0     | 505   | 40    | 0     | 0     | 0     | 311   | 0     | 1.214     | 121      |

Fuente: Kar, Dev and Joseph Spanjers. Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013. Global Financial Integrity (2015).

El Informe de GFI señala que los flujos financieros ilícitos tienen dos orígenes: la facturación fraudulenta de las transacciones comerciales (trade misinvoicing, en inglés) y las fugas en la balanza de pagos (hot money narrow, en inglés). En el caso del Paraguay, el 96,8% de los flujos financieros ilícitos en Paraguay está asociado con las operaciones de comercio exterior. La siguiente tabla resume algunos de los mecanismos utilizados.



## TIPOLOGÍAS DE FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS ASOCIADOS AL COMERCIO EXTERIOR DE BIENES

| 2005                 | MANIPULACIÓN/MOTIVACIÓN ILÍCITA   |
|----------------------|---|
| <b>EXPORTACIONES</b> | <p><b>Sobrefacturación</b><br/>Explotación de régimen de subsidios<br/>Repatriación no declarada de capitales (desde el exterior hacia el país)</p> <p><b>Subfacturación</b><br/>Desvío de beneficios (lícitos) no declarados<br/>Desvío hacia el exterior de dinero proveniente de actividades criminales<br/>Evadir controles de capitales (incluidos los vinculados a la repatriación de capitales desde el país hacia el exterior)<br/>Evadir controles de cambios<br/>Evadir tarifas aduaneras</p> |
| <b>IMPORTACIONES</b> | <p><b>Sobrefacturación</b><br/>Desvío de beneficios (lícitos) no declarados<br/>Desvío hacia el exterior de dinero proveniente de actividades criminales<br/>Evadir controles de capitales (incluidos los vinculados a la repatriación de capitales desde el país hacia el exterior)<br/>Evadir controles cambiarios</p> <p><b>Subfacturación</b><br/>Evasión de tarifa aduanera<br/>Repatriación no declarada de capitales (desde el exterior hacia el país)</p>                                       |

Fuente: Grondona, Verónica y Martín Burgos. (2015). Coordinación: Jorge Gaggero. Fuga de capitales VI. Argentina 2015. Estimación de los precios de transferencia. El caso del complejo sojero. CEFID-AR. Buenos Aires.

## PARAGUAY: FLUJOS DERIVADOS DE LA FACTURACIÓN FRAUDULENTE DE LAS TRANSACCIONES COMERCIALES, 2004-2013

EN MILLONES DE DÓLARES NOMINALES

| FACTURACIÓN FRAUDULENTE DE IMPORTACIONES |                    | FACTURACIÓN FRAUDULENTE DE EXPORTACIONES |                    | TOTAL ENTRADA DE FLUJOS (B + C) | TOTAL SALIDA DE FLUJOS (A + D) | TOTAL (A + B + C + D) |
|--|--------------------|--|--------------------|---------------------------------|--------------------------------|-----------------------|
| Sobrefacturación (a)                     | Subfacturación (b) | Sobrefacturación (c)                     | Subfacturación (d) |                                 |                                |                       |
| 20.279                                   | 63.226             | 10.837                                   | 16.007             | 74.062                          | 36.286                         | 104.421               |

Fuente: Kar, Dev and Joseph Spanjers. Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013. Global Financial Integrity (2015).

Como se puede ver, de Paraguay salieron, según el informe señalado, US\$ 36.286 millones, ya sea por la subfacturación o la sobrefacturación de las importaciones y las exportaciones. Esta pérdida de recursos para el país causa la erosión de la base tributaria, porque estos flujos dejaron de pagar impuestos, y crea la necesidad de atraer inversión extranjera directa con exoneraciones de impuestos, lo que una vez más reduce los ingresos del Estado.

## ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LOS FLUJOS ILÍCITOS?

El principal impacto de los flujos financieros ilícitos es la reducción de ingresos tributarios, como se señaló anteriormente, lo que afecta la capacidad del Estado para financiar las políticas públicas que permitan hacer efectiva la vigencia de los derechos.

El segundo<sup>3</sup> impacto importante es de índole político. La existencia de altos niveles de flujos ilícitos socaban la estabilidad y credibilidad del sistema financiero, en particular, y de las instituciones del Estado, en general, ya que las empresas y personas vinculadas a estos flujos ejercen su influencia para:

- Impedir, a través de la corrupción, que las instituciones (bancos, bancos centrales, unidades de inteligencia, policía, fiscales y jueces) ejerzan sus competencias de detección, investigación y enjuiciamiento de los flujos ilícitos.
- Debilitar las instituciones democráticas, ya que socavan los mecanismos de rendición de cuentas y, por lo tanto, contribuyen al mantenimiento de las élites corruptas en el poder.

DIONISIO BORDA

## ES IMPERATIVO FORTALECER EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES

**UNA PENSIÓN DE VEJEZ DIGNA ES UN DERECHO FUNDAMENTAL AL QUE DEBERÍAN TENER ACCESO TODAS LAS PERSONAS MAYORES QUE DEDICARON SU VIDA AL TRABAJO. GARANTIZAR QUE UNA PERSONA NO CAIGA EN LA POBREZA CUANDO LLEGUE AL FINAL DE LA EDAD PRODUCTIVA REQUIERE DE UN SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES CONTRIBUTIVAS Y NO CONTRIBUTIVAS DE AMPLIA COBERTURA. EL AHORRO PREVISIONAL Y LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENTA FISCAL SON FUNDAMENTALES COMO PARTE DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO. Y LA DISPONIBILIDAD FINANCIERA DE LARGO PLAZO DE LOS FONDOS DE PENSIONES PUEDE CONTRIBUIR SIGNIFICATIVAMENTE A LAS INVERSIONES DE CAPITAL, CLARO ESTÁ, BAJO ESTRUCTAS NORMAS DE SEGURIDAD Y RENTABILIDAD QUE PROTEJAN ESAS RESERVAS.**

La cobertura de pensiones en el Paraguay es de solo 21% de la fuerza laboral, lo que nos ubica entre los países con menor atención de la seguridad social. Ocho de cada diez personas en edad de trabajar no tienen seguro y los que lo tienen son los asalariados del sector formal afiliados al Instituto de Previsión Social y los empleados públicos, maestros, docentes universitarios, magistrados judiciales, militares y policías cubiertos por las cajas fiscales de jubilaciones.

Además de la baja cobertura del seguro social, los exiguos montos de las pensiones no alcanzan para que los jubilados lleven una vida digna, lo que desalienta a las personas en edad productiva a sacrificar parte de su ingreso y consumo presente para asegurar su consumo futuro como adultos mayores.

Otra fuerte restricción es la gran informalidad del mercado de trabajo, que emplea a la fuerza laboral sin ningún tipo de seguro. Esta situación afecta a asalariados, cuentapropistas y trabajadores domésticos que, en su gran mayoría, no conocen sus derechos, pero también a muchos empleados en empresas que eluden su obligación legal de asegurar a sus trabajadores. Por eso, así como se dio inicio a una campaña de educación financiera, también es necesario desarrollar una campaña de difusión y promoción de la seguridad social.

En el año 2009 se puso en marcha un programa de pensión de adultos mayores en situación de pobreza, que les asigna un subsidio equivalente a la cuarta parte del salario mínimo legal que contribuye, en parte, con los gastos de la vejez. En la actualidad esta pensión llega a 148.000 personas que viven en áreas urbanas y rurales del país.

La protección social está vinculada directamente con la generación del ahorro previsional. La cotización en el sistema permite administrar fondos de largo plazo que pueden ser utilizados para financiar las inversiones de capital dentro de un sistema que garantice la seguridad y rentabilidad de los fondos.

El Equipo Económico está embarcado en sacar una ley sobre el sistema de jubilaciones y pensiones, que se viene estudiando desde 2011. Se trata de una iniciativa plausible porque el proyecto de ley establece normas de regulación y supervisión de los fondos previsionales públicos y privados para garantizar la sostenibilidad del sistema y expandir la cobertura para cumplir su finalidad social y no solo objetivos económicos financieros.

Esta legislación permitirá ordenar, profesionalizar y modernizar las diferentes instituciones que administran fondos de pensiones, con adecuados mecanismos de control de los riesgos para los cotizantes y los jubilados y los riesgos fiscales. La creación de la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones implicará la conformación de un equipo técnico interinstitucional, un consejo de inversiones y una comisión calificadora de inversiones, para resguardar los aspectos administrativos, actuariales y financieras del sistema. Además, según el proyecto de ley, los administradores de fondos de pensión deberán presentar los resultados de auditorías externas para garantizar su buen funcionamiento y sostenibilidad. Así, esta superintendencia trataría de expandir y fortalecer el sistema de jubilaciones y pensiones para, de esa forma, cumplir una de las funciones sociales del Estado: la protección social de sus ciudadanos y ciudadanas.

Lo cierto es que el debilitamiento de las redes familiares y comunitarias que suplían las funciones del Estado plantea retos para encarar la pobreza de la tercera edad, considerando el gran número de personas que, al terminar su ciclo de trabajo, necesitan una subvención y atención en su vejez.

En definitiva, el gran desafío para las políticas públicas es emprender acciones encaminadas a la eliminación de la pobreza en la vejez y el mantenimiento de un nivel adecuado de vida de los trabajadores que cumplieron su ciclo laboral.

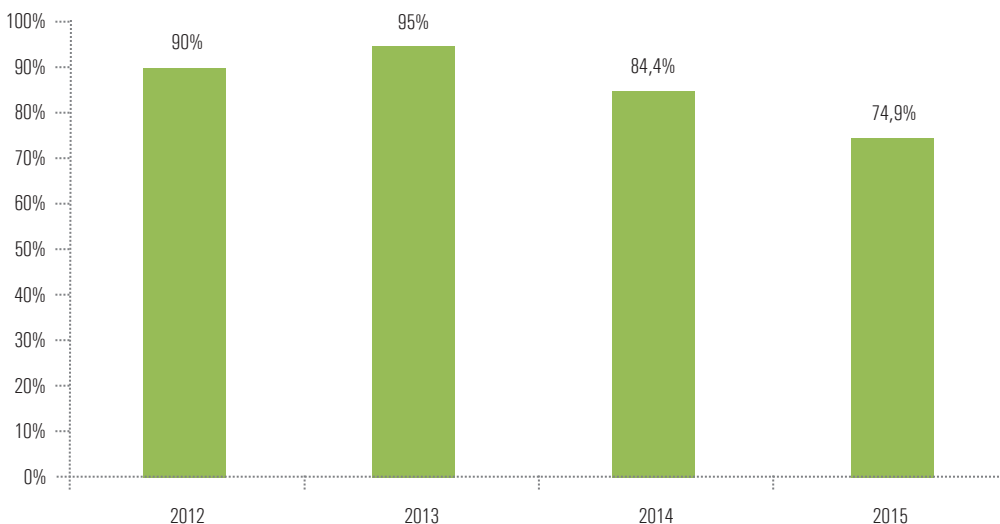
JULIO RAMÍREZ

## PANORAMA FISCAL: LAS LECCIONES Y LOS DESAFÍOS QUE DEJA 2015

CON UNA ESTRUCTURA TRIBUTARIA PRÁCTICAMENTE INTACTA, DONDE PREDOMINAN LOS IMPUESTOS INDIRECTOS, UN NIVEL DE GASTOS CORRIENTES MEJOR CONTROLADO Y EL INCREMENTO DE LAS INVERSIONES, EL GOBIERNO CIERRA UN AÑO FISCAL ESTABLE PERO CON UNA AGENDA DE TEMAS IMPOSTERGABLES PENDIENTES DE SOLUCIÓN. TODO ELLO BAJO LA SOMBRA DEL DÉFICIT FISCAL.

Más allá de si el déficit ultrapasará o no el límite establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal, lo más preocupante es que los gastos corrientes siguen siendo la fuente de los resultados negativos, aunque con un mejor control de los gastos en servicios personales y mayores niveles de inversión. De hecho, los salarios que consumían el 90% de los ingresos tributarios en 2012 y el 95% en 2013 ahora, en 2015, absorben el 74,9% de los impuestos.

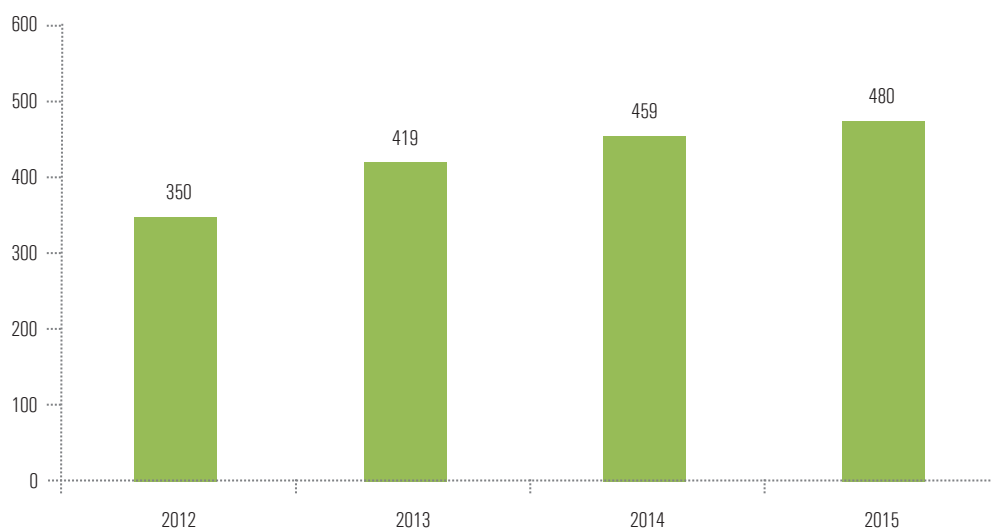
GRAFICO 1: SALARIOS/IMPUESTOS



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Al mismo tiempo, se puede observar una tendencia positiva de las inversiones, que crecieron 37,1% con respecto a 2012 y 25% frente a 2014. Pero con la salvedad de que representaron solo el 14,1% de los gastos totales en 2015, proporción que debería ser incrementada considerando las fuertes insuficiencias en infraestructuras del país.

**GRAFICO 2: INVERSION FÍSICA (EN MILLONES DE US\$)**



Por el lado de los ingresos, las recaudaciones tendrían un crecimiento de 8% en 2015, inferior al promedio histórico. El menor aumento de la exportaciones de commodities agrícolas como consecuencia de la menor demanda de China y el estancamiento de la economía brasileña que afectó al comercio de reexportación son algunos de los factores que explican el lento ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios. Con esta coyuntura, la presión tributaria se mantiene en 12,6% del PIB y la dependencia del IVA como principal tributo sigue siendo sumamente elevada (66,9%).

En 2016 el panorama se torna más preocupante. En primer lugar, a pesar de que representaría uno de los mejores desempeños de América Latina, el bajo crecimiento económico estimado entre 3% y 4% volverá a impactar negativamente en los ingresos tributarios en el Paraguay. De hecho, el gobierno prevé un incremento de las recaudaciones impositivas de apenas 5,6% en 2016, basado únicamente en la expectativa de crecimiento de 12% de la recaudación del IVA contrarrestado por la reducción de las recaudaciones del Impuesto a la Renta Agropecuaria y del Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios. También se prevé una caída del 7,4% de los ingresos generados por los impuestos sobre el comercio exterior, básicamente de los gravámenes aduaneros sobre las importaciones.

De esta manera, se prevé un año difícil para el gobierno y, sobretudo, preocupante para la política social que se mantendría prácticamente estancada. Como destaca la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la retracción de la economía afectará los niveles de empleo en todos los países, incluyendo el Paraguay. Una alerta adicional es que las prestaciones sociales no solo no aumentarían sino que se reducirían en un 5,4%.

En síntesis, se puede afirmar que la política fiscal del Estado seguirá sin cumplir su función de promover la mayor equidad fiscal y la mejor distribución del ingreso para elevar los niveles de vida de la población. Será necesario, pues, acelerar las reformas fiscales para lograr una mayor contribución de los sectores y personas que deben tributar más.

Por su parte, el menor o mayor dinamismo de la economía en 2016 dependerá de la eficiencia en la ejecución de la inversión pública, tanto en las grandes obras como en las pequeñas. La construcción de viviendas sociales, caminos vecinales, escuelas y colegios incrementaría su efecto multiplicador sobre el empleo si se pudiese involucrar a microempresas en las localidades donde se ejecutarán las obras.

En el ámbito de la inversión privada, un delineamiento concreto e inteligente es el esbozado por la CEPAL, que indica que es necesario mejorar el acceso de las pequeñas y medianas empresas (pymes) al financiamiento productivo, así como orientar los sistemas financieros hacia el sector productivo y al largo plazo. Junto con esto se requiere apuntalar la arquitectura productiva y territorial con instrumentos de inversión de política industrial e innovación tecnológica que vayan más allá de los esquemas de incentivos tributarios.

# EL IMPACTO DE LOS FACTORES EXTERNOS EN LA ECONOMÍA LOCAL

DIEGO  
DUARTE  
SCHUSSMULLER

**SE CIERRA UN AÑO MARCADO POR FACTORES EXTERNOS QUE IMPACTARON EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN EN GENERAL Y EN EL PARAGUAY EN PARTICULAR, SOBRE TODO EN LO QUE HACE A LA FORMACIÓN DE PRECIOS. EN LA ECONOMÍA PARAGUAYA TUVIERON INCIDENCIAS CONCRETAS EN LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE LAS MATERIAS PRIMAS (SOJA, TRIGO, MAÍZ, CARNE, PETRÓLEO, ETC.), EN EL COMPORTAMIENTO DEL TIPO DE CAMBIO Y EN LOS FLUJOS COMERCIALES, ESPECIALMENTE CON PAÍSES LIMÍTROFES.**

La desaceleración del consumo interno se ha sentido con fuerza, especialmente en el último trimestre del año, como resultado no solamente de los citados factores externos sino también del alto nivel de endeudamiento de las personas y las empresas, de la maduración de ciertos segmentos de negocios y de las recientes regulaciones de las tarjetas de crédito. Consecuentemente, fueron corregidas a la baja las previsiones de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en 2015, con la perspectiva de que el bajo desempeño se prolongue en 2016.

La incidencia de la menor actividad económica en los ingresos tributarios restringió el margen de maniobra de una política fiscal caracterizada por altos niveles de gastos corrientes (salarios principalmente) que reducen los recursos disponibles para sectores claves como la salud, la educación y la inversión en infraestructura; así como la posibilidad de actuar contracíclicamente. Ante esta situación, el gobierno optó por el endeudamiento externo e interno, con las respectivas limitaciones y cuidados, como fuente de financiamiento para cubrir las necesidades de la población.

De otro lado, la política económica y el clima de negocios fueron afectados negativamente por la aprobación o modificación de leyes que recortaron la previsibilidad o alteraron las reglas de juego. Pero también hubo cambios de la ley de bancos, de la ley del mercado de valores y de la ley de inversiones, entre otros, que reforzaron el marco jurídico institucional. Además, el Paraguay sigue erigiéndose como país atractivo para la instalación de emprendimientos inmobiliarios, de servicios, industriales e infraestructura, que podrían ser apalancados por un mayor impulso de la banca pública de desarrollo (BNF, AFD) y del mercado de capitales.



El impacto de los factores citados en las ventas del sector privado causó atrasos en las cobranzas y acumulación de inventarios que terminaron por ralentizar los ciclos operacionales de las empresas, generando presiones para honrar obligaciones que se concentran mayormente en el corto plazo. Esta situación, a su vez, ocasionó el aumento del perfil de riesgo de las empresas, lo que normalmente se traduce en mayores costos de financiamiento.

Sin embargo, no obstante las severas condiciones a las que el Paraguay está sometido, sus razonables indicadores macroeconómicos y la solidez de su sistema financiero lo colocan en una posición de estabilidad que le permitiría absorber los shocks y alcanzar un mejor desempeño que otros países de la región, como ya está aconteciendo.

## **PREVISIONES Y PERSPECTIVAS**

Puede esperarse que los problemas económicos y políticos del Brasil continúen durante el 2016, lo que generará desafíos y oportunidades para nuestro país. Los altos diferenciales de costos de producción y abundante mano de obra local seguirían impulsando a empresas brasileñas a radicarse en el Paraguay. Sería útil, en ese sentido, la consolidación de una ventanilla única que ayude a canalizar de forma ágil y segura las inversiones nacionales y extranjeras.

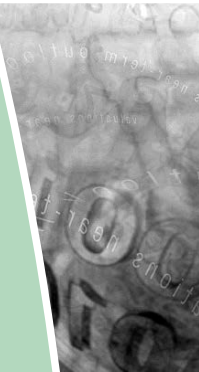
La recuperación de competitividad del sector agropecuario de la Argentina, con la eliminación de las retenciones sobre sus exportaciones tras el cambio de gobierno en ese país, implica desafíos competitivos para el Paraguay en rubros como la carne y los granos. Sin embargo, una normalización de la economía argentina supondría también buenas noticias para nuestras exportaciones a ese mercado, la disminución del contrabando de importación, la posibilidad de coordinar políticas comerciales regionales y mejores condiciones de vida para compatriotas residentes en el país vecino, entre otros factores.

Recientemente el banco central de los Estados Unidos (Fed) decidió incrementar la tasa de interés de referencia, poniendo fin a varios años de tasas cercanas a cero que incentivaban la radicación de inversiones en países emergentes. Esta medida de la Fed y el temor a futuros incrementos ponen a los bancos centrales de las economías emergentes, incluido el Paraguay, en la difícil situación de tener que aumentar también sus tasas de referencia para frenar la salida de capitales, la depreciación del tipo de cambio y los impactos inflacionarios; lo que, por otro lado, ocasionaría un incremento del costo del dinero, dejando a sus economías en desmejorada posición para contrarrestar actuales o futuras desaceleraciones del crecimiento o caídas del Producto Interno Bruto.

Por todo lo manifestado aquí, cabe esperar que los factores internos y externos continúen generando incertidumbre y volatilidad del tipo de cambio e incrementos de las tasas de interés y de los precios de la canasta básica, condiciones que deberían ser valoradas en su justa medida para mitigar potenciales situaciones de riesgo para la economía en general y para las empresas y familias en particular.

FERNANDO MASI

## DE EXONERACIONES FISCALES Y DESARROLLO



**LA NUEVA LEY DE GARANTÍA DE INVERSIONES PROMULGADA RECIENTEMENTE NO SE APARTA DEL POCO ENTENDIMIENTO DE LOS DECISORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS ACERCA DE LOS FACTORES QUE ATRAEN Y DINAMIZAN LAS INVERSIONES EN LOS SECTORES DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA EN EL PARAGUAY. ES HORA DE QUE LOS ENCARGADOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL PAÍS VISUALICEN QUE LOS ÉNFASIS PARA ALENTAR LAS INVERSIONES SE DEBEN DAR EN UN CAMPO DIFERENTE AL DE LOS INCENTIVOS FISCALES.**

Los intentos por atraer inversiones extranjeras al país y alentar las inversiones nacionales en el sector de transformación productiva se remontan a los inicios del período democrático o post tronismo. Se establecieron franquicias o exoneraciones tributarias para las inversiones industriales en el Régimen de Incentivos Fiscales para Inversión de Capital de Origen Nacional y Extranjero (1990), mejor conocida como Ley 60/90 de inversiones, en la Ley de Zonas Francas (1995), en la Ley de la Maquila (1997), en el Régimen Especial de Materias Primas (2000) y en el Régimen Automotor Nacional (2005).

Los regímenes especiales de la Ley 60/90, de materias primas y de automotor nacional fueron rápidamente aprovechados por el sector productivo e industrial, mientras que las leyes de maquila y zonas francas permanecieron casi sin uso y solo en los últimos años comenzaron a ser activadas.

La reforma tributaria del año 2004 fue un aliciente más a la inversión privada nacional y extranjera al reducir el impuesto a la renta de las empresas (IRACIS) del 30% al 10% y mantener el IVA en un bajo nivel de 10%. Aunque también eliminó muchas exoneraciones de este último impuesto, las supresiones no afectaron a los regímenes de incentivos para las inversiones.

Sin embargo, no existe ningún estudio que demuestre que los ingresos del fisco generados por el aumento de la inversión productiva hayan compensado satisfactoriamente las exoneraciones tributarias (también denominadas gastos tributarios), ni en qué medida la economía se vio beneficiada en términos de empleo y de efectos multiplicadores en diversos sectores. Ni siquiera se ha podido establecer la contribución efectiva de los regímenes especiales al incremento de la inversión con relación al Producto Interno Bruto (PIB) del país, o su contribución al crecimiento del sector industrial.

Lo que las estadísticas muestran es que la inversión total (mayormente privada) se redujo de 17% del PIB en 2005 a 15% en los últimos años. Esto es, en el período de mayor crecimiento de la economía paraguaya desde la terminación de Itaipú<sup>1</sup>. Y, aunque el sector industrial ha venido creciendo a un promedio anual del 3% desde 2005, su participación en el PIB disminuyó del 13% al 10%<sup>2</sup>.

Por otro lado, la inversión extranjera directa (IED) ha tenido un incremento significativo de 2007 en adelante. Donde, por primera vez, el sector industrial aparece con una participación de un tercio del total de los saldos acumulados hasta fines de 2014<sup>3</sup>. De todas maneras, la mayor parte de esta inversión ha respondido a una creciente demanda internacional de agro alimentos procesados como el aceite de soja y la carne (frigoríficos), y no precisamente a la presencia de regímenes de incentivos a la producción manufacturera. Además, la IED en el Paraguay se sigue concentrando en el sector de servicios y comercio, no así en el sector industrial.

Los agronegocios, representados por la producción de soja y la ganadería, fueron la actividad económica más dinámica en los últimos diez años. Allí es donde tuvo lugar un extraordinario auge de la compra-venta de tierras, cuyas operaciones no se registran en los cálculos de inversión privada de las cuentas nacionales ni tampoco en los flujos oficiales de IED. Allí también los “incentivos” parecen ser mucho más interesantes. Ese auge se basó en los bajos precios de los inmuebles antes del boom de los commodities, pero también en los irrisorios valores fiscales de las tierras, muy alejados de los precios de mercado. A pesar de su exigüidad, la evasión del impuesto inmobiliario es una de las más altas en el país.

Por otro lado, las empresas agrícolas no estaban obligadas a tributar sobre la renta corporativa hasta la creación del Impuesto a las Actividades Agropecuarias (Imagro) en 2004. Y cuando el impuesto a la renta agropecuaria fue establecido en la legislación tributaria, mediante ciertos dispositivos “legales” los productores de soja y ganado encontraron la forma de eludir el pago hasta que en 2015 entró en vigencia un nuevo régimen (Iragro).

Así, por un largo periodo de 25 años, especialmente durante la década del boom de los commodities, los agronegocios no contribuyeron al fisco, recurriendo a la evasión (impuesto inmobiliario) y a la elusión fiscal (Imagro). No hizo falta la creación de regímenes especiales de incentivos para la producción primaria porque, simplemente, el Estado se “olvidó” de implementar una política fiscal que recogiera parte de la renta del boom de los recursos naturales.

<sup>1</sup> El coeficiente se calcula como tasa de inversión bruta de capital con datos de cuentas nacionales del BCP.

<sup>2</sup> Cálculos hechos con base en cifras de cuentas nacionales del BCP.

<sup>3</sup> Estadísticas de IED. BCP.

¿Será que un olvido similar habría que aplicar al sector industrial, aparte de los regímenes de incentivos en vigencia y de los bajos niveles impositivos del país? La pregunta viene al caso porque el Ejecutivo acaba de promulgar una Ley de Garantía de Inversiones (nacionales y extranjeras) que asegura diez años de estabilidad de la tasa del impuesto a la renta corporativa para todas aquellas inversiones que superen los US\$ 5 millones y hasta 20 años para aquellas que sean mayores de US\$ 50 millones. Además, reduce el impuesto a la remisión de utilidades, de por sí muy bajo (5%), para cierto tipo de inversiones extranjeras.

Este análisis nos conduce a la primera conclusión de que no aplicar el “olvido” en el campo no hubiera desalentado la producción primaria, considerando los altos niveles de renta obtenidos por este sector y los bajos niveles impositivos vigentes en el Paraguay. La prueba está en que las mayores tasas impositivas, inclusive altas retenciones a las exportaciones, no desalentaron la producción de los commodities agrícolas en países vecinos<sup>4</sup>.

En segundo lugar, como también ya se ha demostrado, todos los incentivos fiscales existentes y las bajas tasas impositivas no tuvieron como resultado un fuerte dinamismo de las actividades manufactureras. La industria creció, es cierto, pero no a los niveles esperados para sostener un crecimiento del PIB alto y compensar las volatilidades originadas en los precios internacionales de los commodities y en los cambios climáticos.

En tercer lugar, las encuestas anuales internacionales realizadas a empresarios nacionales y extranjeros que operan en el país señalan que los principales obstáculos para la inversión en el Paraguay son la corrupción, la falta de calificación de la mano de obra, la inadecuada infraestructura y la ineficiencia de la burocracia gubernamental, en ese orden y no las tasas impositivas<sup>5</sup>.

Es necesario, entonces, que los decisores de políticas públicas entiendan de una buena vez que, para elevar los niveles de inversión en el Paraguay, los énfasis deben ser distintos. La calificación de la mano de obra (educación) y una mejora sustancial de la infraestructura física y energética requieren de una mayor recolección de impuestos para que el Estado no quede a expensas del endeudamiento, casi exclusivamente. Por su lado, reducir los niveles de corrupción e ineficiencia del sector público requiere de mucha voluntad política y, sobre todo, una sociedad civil en constante alerta sobre el uso de los bienes públicos y la calidad del gasto del gobierno.

Las tasas impositivas son extremadamente bajas en Paraguay. Tratar de eludirlas o reducirlas en nombre del desarrollo productivo no parece consecuente con un sistema económico moderno. Como decía Jeffrey Sachs, en una reciente visita al Paraguay, parafraseando a un connotado jurista norteamericano: “Taxes are the price we pay for a civilized society” (“Los impuestos son el precio que pagamos por una sociedad civilizada”)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Con la excepción de la carne en la Argentina.

<sup>5</sup> World Economic Forum (WEF). *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneva, 2015, p. 292.

<sup>6</sup> Oliver W. Holmes Jr. (1841-1935). *La frase lo acuñó en 1904*.



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](http://www.cadep.org.py)



entre paréntesis

estudio de diseño  
(0981) 145770  
[marina@entreparesis.com.py](mailto:marina@entreparesis.com.py)